



UNIFACS
UNIVERSIDADE SALVADOR
LAUREATE INTERNATIONAL UNIVERSITIES®

DOUTORADO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL E URBANO

TIAGO SÁ TELES CORDEIRO

**GOVERNANÇA TERRITORIAL: UMA PONTE PARA O DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO NO
SERTÃO DO SÃO FRANCISCO**

Salvador
2018

TIAGO SÁ TELES CORDEIRO

**GOVERNANÇA TERRITORIAL: UMA PONTE PARA O DESENVOLVIMENTO
TURÍSTICO NO SERTÃO DO SÃO FRANCISCO**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano da UNIFACS Universidade Salvador – Laureate International Universities, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor.

Orientadora: Profa. Dra. Carolina de Andrade Spinola.

Salvador
2018

Ficha Catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas da UNIFACS
Universidade Salvador, Laureate International Universities.

Cordeiro, Tiago Sá Teles

Governança territorial: uma ponte para o desenvolvimento turístico no sertão do
São Francisco. / Tiago Sá Teles Cordeiro.- Salvador, 2018.

258 f. : il.

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em
Desenvolvimento Regional e Urbano da UNIFACS Universidade
Salvador – Laureate International Universities, como requisito parcial
para obtenção do título de Doutor.

Orientadora: Profa. Dra. Carolina de Andrade Spinola.

1. Turismo. 2. Governança Territorial. 3. Desenvolvimento
Turístico. I. Spinola, Carolina de Andrade, orient. II. Título.

CDD: 339.9

TERMO DE APROVAÇÃO

TIAGO SÁ TELES CORDEIRO

GOVERNANÇA TERRITORIAL: UMA PONTE PARA O DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO
NO SERTÃO DO SÃO FRANCISCO

Tese apresentada no Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano (PPDRU) da Universidade Salvador – Laureate International Universities - UNIFACS, como requisito parcial para obtenção do título de doutor e aprovada pela seguinte banca examinadora:

Carolina de Andrade Spinola -Orientadora _____
Doutora em Geografia pela Universitat de Barcelona, Espanha
Universidade Salvador – Laureate International Universities - UNIFACS

Regina Celeste de Almeida Souza - Co-orientadora _____
Doutora em Geografia pela Universidade de Rouen, França
Universidade Federal da Bahia – UFBA

Laumar Neves de Souza _____
Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia – UFBA
Universidade Salvador – Laureate International Universities - UNIFACS

Renato Barbosa Reis _____
Doutor em Biotecnologia em Saúde e Medicina Investigativa pela Fundação
Oswaldo Cruz
Universidade Salvador – Laureate International Universities - UNIFACS

Jorge Antônio Santos Silva _____
Doutor em Ciências da Comunicação pela Universidade de São Paulo
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia - UFRB

Salvador, 21 de setembro de 2018.

Ao meu pai, Carlos Alberto Rodrigues Cordeiro, que sempre fez o melhor que pode por nossa família, sem se queixar um dia sequer pelas inúmeras renúncias que fez no intuito de nos propiciar todas as condições possíveis para nosso pleno desenvolvimento. E em seu silêncio sempre mostrou seu amor.

Por ser este gigante que me colocou no ombro para eu subir um degrau a mais e assim seguir minha jornada.

Obrigado, pai.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Universo, a Deus, à Natureza, seus guias, mentores e protetores por me possibilitar, nesta existência, aprofundar e auxiliar de alguma forma na construção de uma sociedade mais fraterna, justa e menos desigual.

A minha família, base da minha constituição moral e referência de tudo que realizo. Em especial aos meus pais, símbolo de honestidade e honradez. Em especial a meu pai, que perdi durante o processo de doutoramento e que mesmo em meio a uma forte dor, sempre se fez presente em pensamentos e inspirações e que me fez não desistir de chegar a este momento.

A minha irmã, Camila, pela amorosidade e inquietação em denunciar aquilo que considera errado, inspirando-me; ao meu irmão, Tadeu, companheiro de outras vidas, pelo exemplo de bondade; ao meu irmão, Mateus, pela importância da presença silente que conforta e motiva.

A minha esposa, Maíra, pela tolerância, incentivo, apoio e compreensão nas horas mais difíceis, lembrando, por vezes, da necessidade de continuar, pois só alcança aquele que persevera. Afinal, a persistência vence a resistência.

Aos amigos, que em todas as horas me apoiaram e compreenderam minha ausência em momentos de socialização, em especial aos da meditação, e incentivaram, discutiram e ampliaram meus horizontes.

À Unifacs por me possibilitar seus melhores recursos em favor de um trabalho de excelência, que espero ter alcançado. Aos Coordenadores que estiveram à frente do Programa durante minha jornada, Prof. Dr. Laumar Souza pelo incentivo, motivação e apoio em minha busca pelo despertar e desenvolvimento da minha consciência e responsabilidade enquanto profissional; e a Prof. Dra. Carolina de Andrade Spínola, que também é minha orientadora, pelo ouvido atento, conduta respeitosa e disponibilidade em sempre me direcionar para as melhores escolhas, mesmo quando não eram assim tão óbvias.

Aos professores do programa e, em especial, à minha co-orientadora Profa. Dra. Regina Celeste de Almeida Souza, pelo excelente acolhimento e constante ensinamento sobre o árduo, autônomo, doloroso e, ao mesmo tempo, prazeroso processo de formação do cientista.

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), por ter me concedido meios para uma dedicação mais intensa ao árduo e importante trabalho de pesquisador.

Aos colegas do PPDRU, que durante quatro anos se mostraram verdadeiros companheiros de todos os momentos, dividindo angústias, ansiedade, trabalhos e muitas risadas.

Aos colegas de trabalho pela compreensão e apoio neste momento tão importante em minha formação profissional e que sem o suporte e cumplicidade deles o desafio seria ainda mais árduo.

Enfim, a todos que direta ou indiretamente contribuíram para o meu crescimento pessoal, profissional e espiritual. Muito obrigado!

Andei. Por caminhos difíceis, eu sei. Mas, olhando o chão sob meus pés, vejo a vida correr. E, assim, a cada passo que der, tentarei fazer o melhor que puder. Aprendi. Não tanto quanto quis, mas vi que, conhecendo o universo ao meu redor, aprendo a me conhecer melhor, e, assim, escutarei o tempo, que ensinará a tomar a decisão certa em cada momento. E partirei em busca de muitos ideais. Mas sei que hoje se encontram meu passado, futuro e presente. Hoje sinto em mim a emoção da despedida. Hoje é um ponto de chegada, e, ao mesmo tempo, ponto de partida. Se em horas de encontros pode haver tantos desencontros, que a hora da separação seja, tão somente, a hora de um verdadeiro, profundo e coletivo encontro. De tudo ficarão três coisas: a certeza de estar sempre começando, a certeza de que é preciso continuar e a certeza de ser interrompido antes de terminar. Fazer da queda um passo de dança, do medo uma escada, do sonho uma ponte e da procura um encontro. Um simples encontro!

Fernando Sabino (em *Encontro Marcado*)

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Mapa temático do Polo de Ecoturismo do Canyon do Rio São Francisco	30
Figura 2 - Cânion do Rio São Francisco	32
Figura 3 - Gráfico da perspectiva do turismo em 2030, pela OMT	46
Figura 4 - Gráfico dos números do turismo no mundo 1950 – 2015	47
Figura 5 - Chegadas internacionais de turistas ao Brasil 1970-2015	49
Figura 6 - Estudo do turismo por disciplina e abordagem, segundo Jafari e Ritchie (1981).....	53
Figura 7 - Construção do conhecimento sobre turismo, segundo John Tribe (1997) .	54
Figura 8 – Categorias de análise espacial segundo Milton Santos (1985).....	60
Figura 9 - O sistema turístico de Leiper (1979)	63
Figura 10 - Representação das partes integrantes do sistema turístico de Boullón..	64
Figura 11 - Sistema de Turismo de Beni	65
Figura 12 - Capital territorial e o projeto do território	113
Figura 13 - Tipologias de governança territorial	114
Figura 14 - Mapa conceitual de termos e definições que se vinculam à governança territorial	115
Figura 15 - Tipos de estruturas de relação entre os agentes	118
Figura 16 – Diagrama esquemático do padrão de exercício da governança territorial	128
Figura 17 – Processo de governança na dinâmica territorial do desenvolvimento..	131
Figura 18 - Localização da região do Cânion do Rio São Francisco.....	141
Figura 19 - Principais vias de acesso à região do Cânion do Rio São Francisco....	142
Figura 20 - Rede Urbana – Brasil - 2007.....	144
Figura 21 – Mapa de clima do Brasil, segundo IBGE	146
Figura 22 - Precipitação média anual no Brasil	147
Figura 23 - Umidade relativa média anual no Brasil.....	147
Figura 24 - Biomas do Brasil, segundo IBGE	149
Figura 25 - Carta-imagem da Região de Xingó com as mudanças no uso e ocupação do solo do Mona São Francisco entre 2007 – 2014	150
Figura 26 - Usina de Angiquinho	153
Figura 27 - Cachoeira de Paulo Afonso após represar as águas.....	153
Figura 28 – Cachoeira de Paulo Afonso após represar as águas	154
Figura 29 - Paredes rochosas que formam o Cânion do Rio São Francisco.....	154
Figura 30 - Perfil dos conselheiros que responderam o questionário.....	198

Figura 31 - Mapa das Usinas Hidroelétricas da Chesf na região do Cânion do São Francisco e entorno.....	200
Figura 32 – Distribuição quantitativa e percentual de visitas ao Monumento Natural do Rio São Francisco pelos meses de 2017.....	207
Figura 33 – Mapa dos processos de turistificação da região do Cânion do São Francisco.....	208
Figura 34 - Raio de influência dos centros urbanos e do complexo turístico da região do Cânion do São Francisco	212
Figura 35 – Poligonal do MoNa do São Francisco e de sua zona de amortecimento	221
Figura 36 - Distribuição percentual das cadeiras do Conselho por grupos de interesses.....	228

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Problema, questões norteadoras e objetivos da pesquisa	26
Quadro 2 – Propostas de periodização da história do turismo na visão de alguns autores	44
Quadro 3 – Comparativo entre o velho e o novo padrão de turismo	50
Quadro 4 – Levantamento dos conceitos de turismo	56
Quadro 5 – Relação entre turismo e território, segundo Knafou (1999)	93
Quadro 6 – Estruturas de governança, segundo DIAS (2007)	101
Quadro 7 – Quanto ao sentido geral x governança	105
Quadro 8 – Quanto ao propósito x governança	106
Quadro 9 – Desafios quanto à prática x governança	107
Quadro 10 – Forças e princípios básicos da governança territorial	121
Quadro 11 – Dimensões, categorias e critérios sobre a governança	122
Quadro 12 – As formas institucionais no âmbito local	132
Quadro 13 – Tipos de governança	134
Quadro 14 – Instâncias de governança mais comuns para o turismo	136
Quadro 15 – Distância entre as cidades da região do Cânion e as capitais dos Estados em KM (linha reta)	143
Quadro 16 – Distância entre as cidades da região do Cânion e as capitais dos Estados em KM (por estrada)	143
Quadro 17 – Tempo estimado entre as cidades da região do Cânion e as capitais dos Estados	145
Quadro 18 – População nos Censos Demográficos 1970 a 2010 por situação do domicílio	156
Quadro 19 – Percentual da população urbana por situação de domicílio – Censos Demográficos 1970 a 2010	157
Quadro 20 – Distribuição relativa da população, segundo a faixa etária – Brasil, Nordeste, Alagoas, Bahia, Sergipe e municípios selecionados – 2010	159
Quadro 21 – Dados da ocupação formal e renda média nominal dos municípios da região	160
Quadro 22 – Distribuição percentual da população, segundo as classes sociais – Brasil, Nordeste, Alagoas, Bahia, Sergipe e municípios selecionados – 2010	161
Quadro 23 – Rendimento médio da população, segundo o nível de instrução – Brasil, Nordeste, Alagoas, Bahia, Sergipe e municípios selecionados – 2010	162
Quadro 24 – Distribuição relativa da população, segundo o nível de instrução – Brasil, Nordeste, Alagoas, Bahia, Sergipe e municípios selecionados – 2010	163
Quadro 25 – Rendimento médio da população, segundo a faixa etária – Brasil, Nordeste, Alagoas, Bahia, Sergipe e municípios selecionados – 2010	164

Quadro 26 – Rendimento médio da população, segundo sexo – Brasil, Nordeste, Alagoas, Bahia, Sergipe e municípios selecionados – 2010	165
Quadro 27 – Taxa de escolarização 2010 e Nota do IDEB 2015	166
Quadro 28 – Total de matrículas por nível de ensino nos municípios da região do Cânion do São Francisco	166
Quadro 29 – Evolução do total de matrículas por nível de ensino nos municípios da região do Cânion do São Francisco	167
Quadro 30 – Total de docentes e estabelecimento de ensino por nível de ensino .	168
Quadro 31 – Valor do PIB Municipal dos municípios da região do Cânion do São Francisco.....	170
Quadro 32 – Índice de GINI dos municípios e Estados da região do Cânion do São Francisco.....	171
Quadro 33 – Índice de Desenvolvimento Humano, evolução histórica e segundo suas componentes — Brasil, Alagoas, Bahia, Sergipe e municípios selecionados — 2010	172
Quadro 34 – Vantagens e limitações no uso da técnica de entrevista	194
Quadro 35 – Relação de entrevistados por tipo de entrevista, ano de realização, município(s) de atuação e setor	195
Quadro 36 – Relação de membros da Câmara Técnica de Turismo do Conselho Consultivo do MoNa do Rio São Francisco participante do grupo focal, por setor de interesse.....	196
Quadro 37 – Vantagens e limitações no uso da técnica de questionário	197
Quadro 38 – Relação de objetivos específicos x técnicas de coleta de dados	199
Quadro 39 – Categoria da Metodologia de Inventário da Oferta Turística do MinTur adotados	209
Quadro 41 – Composição do Conselho Consultivo do Monumento Natural do Rio São Francisco	223
Quadro 42 - Percentual de presença das reuniões do MoNa do São Francisco entre 15 de dez. de 2015 a 19 de dez. de 2017	229

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Principais países receptores de turismo 2005; 2010; 2014 a 2016	83
Tabela 2 – Produto interno bruto a preços correntes, impostos, líquidos de subsídios, sobre produtos a preços correntes e valor adicionado bruto a preços corrente total e por atividade econômica, e respectivas participações 2011, 2012, 2013, 2014 e 2015	139
Tabela 3 – Dados de fundação, extensão, população e densidade geográfica dos municípios	158
Tabela 4 – Distribuição percentual do Produto Interno Bruto, segundo os componentes – Brasil, Nordeste, Alagoas, Bahia, Sergipe e municípios selecionados – 2010	169
Tabela 5 – Total de atrativos turísticos do Cânion do São Francisco por município	210
Tabela 6 – Total de serviços e equipamentos turísticos do Cânion do São Francisco por município.....	211

RESUMO

A presente pesquisa se deteve ao aprofundamento sobre a possibilidade de implantação de um modelo de governança territorial integrado que permita o desenvolvimento da região do Cânion do São Francisco, com base no turismo. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, cujo método de abordagem foi o sociológico, e o de procedimento o estudo de caso, tendo como objeto de análise a referida região. O trabalho foi dividido em dois eixos, um epistemológico e outro empírico. No primeiro eixo fez-se uma investida sobre o surgimento do turismo até sua expressão contemporânea, apontando, em seguida, conceitos e modelos desta atividade, bem como sua dinâmica econômica e espacial. Neste eixo, versou-se também sobre os primórdios da governança, identificando correntes ideológicas que fazem uso do termo para, assim, se adentrar no conceito de governança territorial, levantando sua dinâmica em favor do desenvolvimento e modelos mais usuais no turismo. Já no segundo eixo, se identificou o marco territorial, através de um panorama dos municípios que compõe a região em estudo, a saber: Delmiro Gouveia (AL), Piranhas (AL), Olho D'Água do Casado (AL), Canindé do São Francisco (SE), e Paulo Afonso (BA), apresentando-os por meio de sua localização e de seus aspectos físicos, socioeconômicos e históricos. Ainda neste segundo eixo, contemplou-se os dados empíricos da pesquisa realizada, apresentando a configuração espacial do turismo na região, os agentes hegemônicos e seus mecanismos de gestão do território do turismo. Diante desta realidade, se apresentou os fatores de sucesso, assim como infortúnios para implantação de um modelo de governança territorial integrada nesta região. A pesquisa evidencia que, diante da realidade encontrada, não é possível a implantação imediata de um modelo de governança dentro dos preceitos acadêmicos apontados, assim, a única forma desta governança "ideal" se materializar é através de estágios de implantação, tendo alguma das instituições de ensino, pesquisa e extensão como catalizadora e indutora do processo.

Palavras-chave: Turismo. Governança Territorial. Desenvolvimento Turístico. Cânion do São Francisco.

ABSTRACT

The present doctoral research carried out a study on the possibility of implantation of an integrated territorial governance model that allows the development of the region of the São Francisco Canyon, based on tourism. It is a qualitative research whose methodological approach was the sociological one and the one of procedure the case study, having as object of analysis the said region. Thus, the work was divided into two axes, one epistemological and the other empirical. In the first axis was made an assault on the emergence of tourism until its contemporary expression, then pointing out concepts and models of this activity, as well as its economic and spatial dynamics. In this regard, the chapter also focused on the beginnings of governance, identifying ideological currents that make use of this term and, thus, entering into the concept of territorial governance, raising its dynamics in favor of development and more usual models in tourism. In the second axis, the territorial framework was made, through a panorama of the municipalities that make up the region under study, namely: Delmiro Gouveia (AL), Piranhas (AL), Olho D'Água do Casado (AL), Canindé do São Francisco (SE), e Paulo Afonso (BA), presenting it by means of its location and its physical, socioeconomic and historical aspects. Also in this second axis, we consider the empirical data of the research carried out, presenting the spatial configuration of tourism in the region, the hegemonic agents and their mechanisms of tourism territory management. Facing this reality, it presents the failure and success factors for the implementation of an integrated territorial governance model in this region. The research shows that, given the reality found, it is not possible to immediately implant a governance model within the academic precepts pointed out, so the only form of "ideal" governance to materialize is through implementation stages, with some of the institutions of teaching, research and extension as a catalyst and inducer of the process.

Keywords: Tourism. Territorial Governance. Tourism Development. São Francisco Canyon.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	17
1.1 CONTEXTUALIZANDO O OBJETO DA PESQUISA	17
1.2 DESVELANDO O PROBLEMA E OS RESPECTIVOS OBJETIVOS DA PESQUISA	24
1.3 A JUSTIFICATIVA	27
1.4 O RECORTE ESPAÇO-TEMPORAL	31
1.5 ASPECTOS METODOLÓGICOS BASILARES	33
1.6 ESTRUTURA DO TRABALHO	36
2 TURISMO: HISTÓRICO, CONCEITOS E INTER-RELAÇÕES ENTRE ECONOMIA E TERRITÓRIO	39
2.1 “SURGIMENTO” E EVOLUÇÃO DO TURISMO	39
2.2 CONCEITOS E MODELOS DA ATIVIDADE	51
2.3 TURISMO E SUA DINÂMICA ECONÔMICA	67
2.3.1 Causação circular cumulativa	69
2.3.2 Polo de crescimento	72
2.3.3 Efeitos para frente e para trás	76
2.4 DINÂMICA TERRITORIAL DO TURISMO	82
3 A GOVERNANÇA TERRITORIAL COMO PROPULSORA DO DESENVOLVIMENTO: O LUGAR DO TURISMO NESSA TRAMA	96
3.1 O SURGIMENTO DO TERMO GOVERNANÇA	97
3.2 GOVERNANÇA TERRITORIAL: CONCEITOS E NUANCES DESTA PRÁTICA	110
3.3 DINÂMICA DA GOVERNANÇA TERRITORIAL E O DESENVOLVIMENTO DO TERRITÓRIO	124
3.3.1 Redes de Poder Socioterritorial	124
3.3.2 Bloco socioterritorial	125
3.3.3 Pacto Socioterritorial	126
3.3.4 Gestão do desenvolvimento	129
3.4 FORMAS E MODELOS DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA GOVERNANÇA TERRITORIAL DO TURISMO	131
4 A REGIÃO DO CÂNION DO RIO SÃO FRANCISCO: ASPECTOS ESSENCIAIS PARA A COMPREENSÃO DE SUA GOVERNANÇA TERRITORIAL	139
4.1 LOCALIZAÇÃO, ACESSO E CARACTERIZAÇÃO DE ELEMENTOS FÍSICOS DO CÂNION DO SÃO FRANCISCO	140

4.2 ELEMENTOS BÁSICOS PARA COMPREENSÃO SOCIOECONÔMICA DA REGIÃO 155	
4.3 ASPECTOS HISTÓRICOS DA REGIÃO.....	173
4.3.1 Piranhas (AL).....	176
4.3.2 Canindé do São Francisco (SE)	177
4.3.3 Delmiro Gouveia (AL).....	179
4.3.4 Paulo Afonso (BA).....	181
4.3.5 Olho D'Água do Casado (AL)	184
5 COMPREENDENDO A DINÂMICA DOS AGENTES ENVOLVIDOS NA GOVERNANÇA TERRITORIAL DO CÂNION DO RIO SÃO FRANCISCO: É POSSÍVEL PENSAR EM UM NOVO MODELO?	188
5.1 ESTRATÉGIA METODOLÓGICA	189
5.1.1 Pesquisa Documental	192
5.1.2 Entrevistas	193
5.1.3 Grupo Focal	196
5.1.4 Questionário	197
5.2 CONFIGURAÇÃO ESPACIAL DO TURISMO NO CÂNION DO SÃO FRANCISCO	199
5.3 AGENTES E MECANISMOS DE GESTÃO DO TERRITÓRIO TURÍSTICO DO CÂNION DO RIO SÃO FRANCISCO.....	213
5.4 LIMITAÇÕES E POTENCIALIDADES PARA A GESTÃO INTEGRADA DO TERRITÓRIO DO TURISMO NO CÂNION DO RIO SÃO FRANCISCO: UMA PROPOSTA DE MODELO	224
5.4.1 Pontos críticos de insucesso.....	225
5.4.2 Pontos críticos de sucesso	231
6 CONCLUSÃO	236
REFERÊNCIAS.....	249

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho é fruto de uma reflexão quanto aos meios de desenvolvimento territorial a partir dos processos de concertação social institucionalizados através de instâncias de governança territorial, tendo no turismo uma atividade multissetorial, composta por diversos atores sociais, seu alicerce analítico. Tal atividade concebe, teoricamente, o processo de envolvimento dos atores locais no sentido de propiciar discussões que chancelem as políticas públicas setoriais. No entanto, nem sempre se verifica essa nuance na *práxis* de planejamento e ordenamento de seu território.

Quanto mais afastado das localidades consideradas prioritárias para as políticas de desenvolvimento, mais difícil a formação de instâncias de governança territorial eficientes que envolvam diretamente órgãos públicos. O fato se agrava ainda mais quando a atividade econômica é o turismo, pois o mesmo tem uma apropriação territorial que desconsidera e transcende a lógica de formação dos territórios político-administrativos do país. Isto significa que se o envolvimento de agentes sociais de um mesmo município não é algo simples, tal articulação torna-se ainda mais complexa quando se trata de uma região composta por diversos municípios de Estados diferentes.

Optou-se por pesquisar esta temática considerando tal complexidade, definindo e delimitando o objeto de pesquisa de forma a compreender o fenômeno da governança territorial para o desenvolvimento turístico, da forma mais abrangente possível. No sertão franciscano, Nordeste do país, existe uma área composta por tais características, denominada de Cânion¹ do Rio São Francisco.

1.1 CONTEXTUALIZANDO O OBJETO DA PESQUISA

Para dar vazão a esta seção, procurou-se recorrer a alguns fatos históricos que permitem a compreensão acerca de como o objeto de pesquisa desta investigação foi se moldando ao longo do tempo. Age-se assim, porque partiu-se do entendimento de que foram esses processos históricos os determinantes de primeiro

¹ Neste trabalho utiliza-se a grafia portuguesa cânion. Contudo, o Estado da Bahia adotou a grafia *canyons* para se referir ao seu zoneamento turístico; bem como a Fundação Onda Azul, que a utiliza em seus documentos.

grau que permitiram o surgimento e desenvolvimento do turismo na região do Cânion do São Francisco.

Neste diapasão, o primeiro acontecimento que marca é quando se considera a atenção dada, na segunda metade do século XIX, pelo Imperador Dom Pedro II, às potencialidades do Rio São Francisco, quando das descobertas e detalhamentos das expedições financiadas em seu governo. Dentre elas, três se destacam: a realizada por Henrique Guilherme Fernando Halfeld (1852), a comandada por Emmanuel Liais (1862) e a conduzida por Orville Adelbert Derby, esse último contando com a importante presença do engenheiro baiano Teodoro Sampaio, que registrou a referida expedição.

O alemão Henrique Halfeld, que chegou ao Brasil em 1825 para realizar uma série de trabalhos técnicos e científicos, recebeu a incumbência, em 1852, do próprio Imperador, de fazer o balizamento do Rio São Francisco, desde Pirapora, em Minas Gerais, até a sua foz, no Oceano Atlântico, percorrendo mais de 2 mil quilômetros. Halfeld faz a primeira expedição destacada e apresenta o primeiro estudo científico do Rio São Francisco; e devido ao primor do trabalho, o Imperador fez uma viagem com a esposa, em 1859, para conhecer a esplendorosa cachoeira de Paulo Afonso, citada no robusto relatório produzido por Halfeld sobre o Rio (KIDDY, 2010). De acordo com a percepção de Luna (2013, p. 210-211),

O relatório de Halfeld apresenta um minucioso estudo das povoações, das atividades econômicas, das condições de navegabilidade e da cartografia do rio São Francisco. Halfeld considerou o rio plenamente navegável, necessitando poucos gastos para ajustes o trecho que vai de Pirapora até Juazeiro, o que chamou de “rio limpo”. Porém, o trecho que vai de Pão de Açúcar (AL) até Juazeiro considerou que era um trecho de muitas cachoeiras (entre elas, destacava-se a de Paulo Afonso) como de difícil solução para a navegação, apontando como solução de engenharia a construção de um canal paralelo ao rio.

Na segunda expedição citada, o francês Emmanuel Liais foi convocado por Dom Pedro II, em 1862, para definir as condições de navegabilidade do São Francisco e do seu principal afluente, o Rio das Velhas, considerado ser apto para o transporte fluvial. Em decorrência do trabalho, Liais elaborou um plano de navegabilidade no qual postulou a necessidade de realizar obras de melhoramento no Rio das Velhas, além de propor, como alternativa para subjugar o trecho de

cachoeiras, em especial a de Paulo Afonso, a construção de uma estrada de ferro no baixo São Francisco.

Já a terceira expedição destacada foi a de Orville Derby, geólogo e geógrafo estadunidense, a qual identificou, mediante a leitura dos relatórios das expedições anteriores, a necessidade de interligar trechos navegáveis do rio São Francisco. Em 1879, parte da comissão embarcou no Rio de Janeiro para realizar mais uma expedição pelo vale franciscano, entrando pela foz rumo à Pirapora (MG). Segundo Costa (2007, p. 55), a referida expedição teve por finalidade o “[...] reconhecimento da região para futuros melhoramentos a fim de promover transações comerciais, criando um sistema de integração dos transportes que iria favorecer tais transações”.

Nas três expedições, a cachoeira de Paulo Afonso foi destacada quanto a sua força e beleza peculiar, mas também se evidenciou o obstáculo à navegabilidade. O Governo Geral, após constatação de Emmanuel Lias, buscou superar o empecilho por meio de um sistema de transportes que integrasse os trechos navegáveis do rio São Francisco. Assim, antes mesmo da expedição de Derby, iniciou-se a construção da Estrada de Ferro Paulo Afonso (EFPA)², em 1878, objetivando viabilizar o escoamento da produção por meio do vale franciscano. Contudo, a ferrovia ficou isolada do sistema ferroviário nacional e tornou-se deficitária, configurando-se como uma ação pontual de impacto eminentemente local. Logo, tanto sua gestão quanto sua expansão ficou ao largo das políticas desenvolvimentistas nacionais (OLIVEIRA, 2003).

Nesta área, a do Cânion³ do São Francisco, que tem como uma das extremidades a cachoeira de Paulo Afonso e na outra o lago de Xingó, que se localiza o objeto de estudo desta pesquisa. Devido à identificação e exploração do grande potencial hidroelétrico desse trecho do rio, essa região foi transformada em virtude dos investimentos necessários à construção de usinas hidroelétricas. O pioneirismo da produção de energia elétrica da área é dado ao empresário Delmiro

² Esta estrada de ferro, criada por decreto imperial, teve o primeiro trecho inaugurado em 1881 ligando os municípios de Piranhas e Olho d'Água do Casado, ambos em Alagoas. Em 1883, concluiu-se a obra e se inaugurou o segundo trecho, até Jatobá-PE, perfazendo um total de 115 km de ferrovia. A sua desativação ocorreu em 1964.

³ O termo cânion, também conhecido como desfiladeiro, é usado na geomorfologia para indicar uma depressão profunda com paredes abruptas em forma de penhasco, oriunda, na maior parte dos casos, por meio de um longo processo de erosão fluvial. O rio São Francisco possui um cânion que se inicia após a queda d'água da cachoeira de Paulo Afonso até a barragem do Xingó.

Gouveia, quando construiu a usina hidroelétrica de Angiquinho⁴. Este empreendimento possibilitou experimentar uma realidade menos draconiana do ponto de vista do desenvolvimento, pois dinamizou a econômica local. Essa hidroelétrica foi inaugurada para fornecer energia a uma indústria pujante no ramo da fabricação de linhas de costura, que tinha seus produtos comercializados internacionalmente.

À época, o país era carente de uma política pública que buscasse equilibrar as diferenças econômicas regionais, por consequência, a região do Cânion do São Francisco ficava alijada das prioridades governamentais, fato ainda perceptível. Assim, constata-se que as benesses advindas para a região ficaram reféns das ações de Delmiro Gouveia. Por isto, com sua morte e o subsequente fechamento da “Fábrica Estrela”, cita acima, em 1917, a economia local arrefeceu e engrenou um retrocesso do ponto de vista do seu desenvolvimento, e tal fato agravou-se ainda mais, posto que a localidade continuou a estar fora do radar das políticas desenvolvimentistas nacionais.

Cabe chamar a atenção para o fato de que a construção da referida usina e a consequente instalação da fábrica que produzia as linhas de costura da marca Estrela deixou evidenciado, já naquela época, que uma das possibilidades reais de viabilizar o desenvolvimento da região devia se dar por meio da exploração integrada e agregadora das potencialidades dos municípios conectados pela Estrada de Ferro Paulo Afonso⁵. Ressalta-se que a eficiência da Companhia Agro Fabril Mercantil, produtora da linha de costura Estrela, assim como o crescimento de suas atividades se deu, principalmente, em função da estratégia de Delmiro Gouveia, que se utilizou de vários fatores regionais como a energia da Cachoeira de Paulo Afonso; a produção de algodão nos municípios circunvizinhos; e a localização estratégica do porto de Piranhas (AL), que serviu como ponto de escoamento de mercadorias e de entrada de insumos. Essa estratégia possibilitou que a marca Estrela disputasse o mercado internacional, mesmo situada em uma região com pouco investimento público.

⁴ Foi a primeira usina hidroelétrica construída no nordeste do Brasil, em 1913. Localizava-se em território alagoano, à beira da cachoeira de Paulo Afonso, e destinou-se a fornecer energia elétrica para a indústria têxtil de Delmiro Gouveia, e marginalmente para a vila operária de Pedra.

⁵ A Estrada de Ferro Paulo Afonso, com extensão de 115 km, conectava os municípios de Piranhas (AL), Olho D'Água do Casado (AL), Delmiro Gouveia (AL), Paulo Afonso (BA) e Jatobá, atual Petrolândia (PE).

Outra perspectiva importante ligada à atuação de Delmiro Gouveia e que altera decisivamente a realidade da região refere-se à constatação do grande potencial hidroelétrico do Cânion do São Francisco. Assim, mais de três décadas após a construção de Angiquinho, o Governo Federal tomou a iniciativa de criar a Companhia Hidroelétrica do São Francisco (CHESF), com a finalidade de “[...] realizar o aproveitamento industrial progressivo da energia hidráulica do Rio São Francisco” (BRASIL, 1945), levando grande volume de investimento para a região, impactando visceralmente em sua estrutura social, cultural, política, econômica e ambiental da região.

A partir de 1948, o Cânion se tornou território da CHESF, que realizou projetos para construção de Usinas Hidroelétricas que modificaram o curso do rio, represaram suas águas, afetando não só a profundidade do curso d’água, como também todo o ecossistema local e a estrutura social da região, uma vez que grandes áreas foram inundadas, incluindo cidades e povoados inteiros. Como resultado dos projetos pode-se verificar uma concentração de Usinas Hidroelétricas, a saber: o Complexo de Paulo Afonso (1948-1979)⁶, a Usina Hidroelétrica de Itaparica, conhecida também como Luís Gonzaga (1979-1988), e a Usina Hidroelétrica de Xingó (1987-1994), cada qual com sua respectiva barragem.

A CHESF, não só pela reconstrução de centros urbanos inundados pelas represas, mas também em função dos “acampamentos” edificadas durante a construção das barragens, redesenhou a arquitetura de cidades da região. Um marco da relevância de sua atuação foi a emancipação da então Vila Poti, distrito de Glória, que hoje se constitui no município de Paulo Afonso.

A cultura local também foi impactada ao ter seu principal eixo identitário, o rio, domado pela engenhosidade do homem, que conseguiu conter sua força e represar suas águas. Essa “luta” do homem com a natureza foi imortalizada pela escultura de bronze de Diocleciano Martins de Oliveira, denominada “O Touro e a Sucuri”. Não se pode deixar de pontuar que a migração de pessoas provenientes de outras regiões do país, atraídas em função das oportunidades de trabalho nas obras, causou certo distanciamento entre a comunidade e alguns traços de sua identidade, a exemplo da história do cangaço que, recentemente, começou a ser valorizada na região.

⁶ O Complexo de Paulo Afonso é composto por cinco unidades, a saber; Paulo Afonso I (1948-54); Paulo Afonso II (1955-61); Paulo Afonso III (1967-71); Apolônio Sales (1971-77); e Paulo Afonso IV (1972-79).

Verifica-se que a produção de energia elétrica levou benefícios com seus aportes econômicos oriundos não só das obras, mas também dos *royalties* pela geração de energia. No entanto, não se pode deixar de mencionar que também fez surgir novos conflitos. Um exemplo foi a dependência financeira dos municípios à CHESF, criando um vínculo de subordinação quanto às ações da companhia e pontos de atritos entre os agentes, além de uma disputa entre os municípios por melhores percentuais de *royalties*. A subordinação levou a que outros setores econômicos ficassem em segundo plano, deixando-os aquém das possibilidades advindas do alto investimento na requalificação do espaço, que forneceu uma infraestrutura robusta.

Contudo, um dos maiores desafios que se apresenta é quanto ao conflito do uso da água, visto que em épocas de longas estiagens as comportas dos reservatórios são fechadas para garantir a produção de energia, afetando toda a população que está à jusante do rio. Esse conflito quanto ao uso das águas amplia ainda mais os obstáculos ao desenvolvimento local. Deve-se considerar ainda que a área entorno da Usina de Paulo Afonso, durante o período militar, foi decretada como de segurança nacional, cabendo às forças armadas o papel de controle de acesso e fiscalização de parte deste território.

O Rio São Francisco é um dos maiores e mais importantes rios brasileiros, com aproximadamente 2.800 km de extensão. Sua relevância, no entanto, não decorre apenas em função de sua dimensão espacial, mas também pelo fato de ser um rio perene em região de clima semiárido, representando, muitas vezes, a diferença entre a vida e a morte nos períodos de longas estiagens. Logo, deve-se atentar que o Rio não é só o principal recurso, mas também um dos meios de subsistência para os moradores desta região. Evidencia-se a centralidade do mesmo e observa-se que outras atividades importantes são diretamente ligadas e dependentes do Velho Chico⁷, como a piscicultura, a pesca, a agricultura e o próprio turismo.

O turismo, alicerce deste trabalho, surge dentro de um cenário complexo e por vezes controverso em função do uso da água, vinculada à atuação da CHESF. Nos primórdios do turismo na região do Cânion, sua demanda relacionava-se com o volume de visitantes que se dirigiam a Paulo Afonso para conhecer as obras ligadas

⁷ Velho Chico é uma expressão carinhosa como é tratado o Rio São Francisco.

às usinas e barragens. A companhia se tornou o primeiro agente indutor, regulador e mesmo promotor desta atividade, a partir da década de 1950. Sua comprovação se dá não só pela incorporação de estruturas que tornaram as visitas às suas instalações mais atrativas, como também a construção da Casa do Visitante⁸ e da qualificação e habilitação de guias locais (quase todos ex-funcionários da companhia) para acompanhar os grupos de visitantes ao canteiro de obra.

O potencial turístico da região é indiscutível, não apenas em função do seu processo histórico, ou ainda da existência de tantas barragens, lagos, e usinas hidroelétricas dentro de um recorte espacial relativamente pequeno, visto que a distância entre as usinas de Xingó e Luís Gonzaga é de pouco mais de 100 quilômetros em linha reta, mas também devido às características de navegabilidade e especificidades de seu bioma, além do inestimável acervo cultural, composto de pinturas rupestres até a cultura do cangaço. Diante desses predicados, não há como negar que o turismo é considerado um dos principais eixos para o desenvolvimento local ao viabilizar a geração de emprego e renda às comunidades locais, que amargam baixos níveis de ocupação e com baixa vocação econômica, apontados por indicadores socioeconômicos a serem apresentados no quarto capítulo.

Com o passar dos anos e em decorrência de seu potencial turístico, outros atrativos com capacidade de mobilizar pessoas a conhecerem o Cânion do São Francisco foram se apresentando e sendo incorporados aos produtos turísticos dos municípios circunvizinhos, de abrangência eminentemente regional. Na primeira metade da década de 2000, a região começou a ganhar destaque nacional, inicialmente pela prática de esportes radicais, em especial o *rapel* e o *bungeejump* na ponte metálica (Ponte Dom Pedro II).

A cidade de Paulo Afonso tornou-se uma referência nacional em turismo de aventura, tendo como destaque uma série de saltos de paraquedas feitos pelo recordista brasileiro da categoria, Luiz Henrique Patajós Antunes dos Santos, vulgo Sabiá, exibido no programa “Esporte Espetacular”, da Rede Globo, em 2009, em função da comemoração de 50 anos da Chesf. Autoridades locais, preocupadas com a falta de segurança para a prática de esportes radicais na Ponte Metálica, embargaram o uso deste equipamento de infraestrutura para tal finalidade.

⁸ Espaço construído pela CHESF durante a construção da usina hidroelétrica de Paulo Afonso para recepcionar, arremeter e organizar os passeios ao canteiro de obras da companhia.

Outra forma de inserção do Cânion do São Francisco no panorama turístico nacional foi através das produções audiovisuais que utilizaram da beleza paisagística peculiar da região para compor cenários. Dentre as primeiras produções cinematográficas destacam-se os filmes: *Lampião, o Rei do Cangaço* (1964), *Coronel Delmiro Gouveia* (1978), *Bye Bye Brasil* (1979), *Baile Perfumado* (1997) e *Reza a Lenda* (2016). Contudo, foi com a teledramaturgia produzida por emissoras de televisão abertas que se divulga mais intensamente o Cânion do São Francisco, destacando-se produções mais recentes como: *Senhora do Destino* (2005); *Cordel do Fogo Encantado* (2011); *Amores Roubados* (2014); e *Velho Chico* (2016).

No entanto, apesar da evolução do produto turístico ofertado nas últimas décadas e o seu relativo aumento no fluxo de turistas, considera-se que essa atividade ainda se encontra pouco estruturada diante do volume dos atrativos locais e da alta exposição midiática nacional. Isto pode ser percebido não só pelo baixo nível de investimentos públicos e privados deste segmento na região, como também pelo fato dos municípios disputarem os turistas ao invés de trabalharem em conjunto para consolidar o destino, fato propiciado pela complexidade em operar em uma área onde confluem tantos territórios político-administrativos.

1.2 DESVELANDO O PROBLEMA E OS RESPECTIVOS OBJETIVOS DA PESQUISA

O turismo não pode ser entendido ou mesmo planejado de forma fragmentada uma vez que os atrativos turísticos estão distribuídos, independente dos limites político-administrativos das unidades federativas. Tratando-se de territórios circunvizinhos, a lógica colaborativa, democrática e participativa é mais eficiente para potencializar o turismo, visto que congrega forças dos diversos agentes vinculados à atividade turística e possibilita a inserção dos produtos turísticos locais em outros mercados.

Diante do exposto, considera-se que a região do Cânion do São Francisco tornou-se uma área de significativa complexidade espacial, pois, além de ser agraciada pelo curso de um rio federal, congrega também os limites territoriais de cinco municípios: Delmiro Gouveia, Olho D'Água do Casado, Piranhas, Paulo Afonso e Canindé do São Francisco. Assim, nesta região se encontram as fronteiras de três Estados: Alagoas, Bahia e Sergipe; em outras palavras, esse é um ponto de

interseção de vários territórios político-administrativos do país, cada qual com sua territorialização.

A região se encontra no sertão brasileiro e serve de suporte ao desenvolvimento socioeconômico de parte do Nordeste através do fornecimento de energia elétrica. A construção e operação das usinas hidroelétricas foi o que permitiu o aparecimento de outros setores econômicos, mais notadamente o turismo. Essa atividade, por sua vez, é impactada pela complexidade territorial da região, que dificulta a implantação de um mecanismo capaz de superá-la. É justamente neste ponto que se centra a temática dessa pesquisa, a governança territorial para o desenvolvimento turístico⁹ da região do Cânion do São Francisco.

Considera-se que o turista tem na singularidades das características do destino o principal fator mobilizador de suas viagens, ou seja, a busca pelo lazer é pautada em especial pela necessidade em conhecer espaços distintos ao vivido no seu cotidiano. Considerando o contingente populacional que vive em grandes centros urbanos, há forte tendência do fluxo turístico se direcionar para locais periféricos, como a região em estudo. Contudo, essa tendência pode não se confirmar caso o destino não disponha de condições mínimas de estruturação da atividade, ou seja, caso não haja investimentos e empreendimentos atuando coordenadamente para viabilizar uma infraestrutura basilar de hospedagem, alimentação, visitação e para o deslocamento (rodovias, aeroportos ou hidrovias) dos viajantes. Deste modo, a governança territorial é fator preponderante para o turismo (BAHL, 2003).

Assim como há um fluxo de pessoas saindo dos centros urbanos em direção a locais turísticos periféricos, há também um fluxo de recursos econômicos na mesma direção, com o intuito de manter e prover as atividades de lazer/entretenimento propostas *para* e *pelos* viajantes, visto que os mesmos não têm pretensão em exercer atividade laboral durante sua estada. Percebe-se que essa atividade gera impactos socioeconômicos capazes de proporcionar uma oportunidade para regiões subdesenvolvidas iniciarem um novo ciclo de desenvolvimento (SASAKI, 2006; SILVA, 2004).

⁹ Há uma distinção entre desenvolvimento do turismo e desenvolvimento turístico, postulada por Azzoni (1993), no qual o primeiro se refere ao crescimento da atividade ao longo do tempo, e o segundo trata dos efeitos em favor da superação da condição de atraso das regiões advindos da exploração do turismo.

O pressuposto é que o obstáculo para um novo ciclo de desenvolvimento é fruto da ausência de um modelo de governança territorial integrado e dimensionado para a gestão das demandas ligadas ao território do turismo do Cânion do São Francisco. Faltam mecanismos de gestão dos recursos turísticos do espaço em sua totalidade e que envolvam os atores locais nos processos decisórios; além de fortalecer a atividade, promovendo o desenvolvimento da região, pautando suas ações na valorização da cultura local, no respeito às questões ambientais, no fortalecimento da economia regional, na promoção do emprego e da renda para a população residente e na consolidação das instituições locais voltadas ao turismo.

Entende-se que a governança ocorre pela articulação dos atores locais e não necessariamente pela institucionalização de seus mecanismos, logo, não seria incomum encontrar fóruns, conselhos, comitês, que não desempenham a contento a função para a qual foram destinados. Alicerça-se o problema de pesquisa em função deste pressuposto, questionando: **A região reúne as condições necessárias para a implantação de um modelo de governança territorial integrado que potencialize seu desenvolvimento com base no turismo?**

O objetivo geral desta pesquisa está fundamentado a partir do problema apresentado e como desdobramento estabelecem-se questões norteadoras para dar maior clareza e direcionamento à pesquisa de campo. Para cada um dos elementos – problema de pesquisa e questões norteadoras – foram definindo os respectivos objetivos, conforme se observa no Quadro 1.

Quadro 1 – Problema, questões norteadoras e objetivos da pesquisa

PROBLEMA DA PESQUISA		OBJETIVO GERAL
A região reúne as condições necessárias para a implantação de um modelo de governança territorial integrado que potencialize seu desenvolvimento com base no turismo?		Estudar a possibilidade de implantação do modelo de governança territorial integrado que permita o desenvolvimento da região do Cânion do São Francisco, com base no turismo.
QUESTÕES NORTEADORAS		OBJETIVOS ESPECÍFICOS
1	Como se configura espacialmente o turismo na região do Cânion do São Francisco?	Identificar a configuração espacial do turismo na região do Cânion do rio São Francisco.
2	Como ocorre a gestão dos recursos turísticos desse território?	Identificar as instituições, seus mecanismos e limites espaciais para a gestão de recursos turísticos do Cânion.
3	Quais os fatores críticos para a estruturação de uma governança territorial integrada na região do Cânion do São Francisco?	Identificar as limitações e possibilidades de uma governança territorial integrada na região do Cânion do São Francisco.
4	Qual a estrutura de governança territorial integrada seria mais indicada para a região?	Propor um modelo de governança territorial integrada para a região do Cânion.

Fonte: Elaboração própria do autor desta tese (2018).

1.3 A JUSTIFICATIVA

Vários argumentos podem ser listados para justificar a realização desse empreendimento investigativo. Um primeiro refere-se à relativa escassez de trabalhos científicos sobre governança territorial para o desenvolvimento turístico no Nordeste brasileiro, notadamente na região do Cânion do São Francisco, além do clamor da sociedade local em buscar novas formas de gestão do desenvolvimento territorial para a região. Constatou-se essa grita da sociedade local durante o evento acadêmico, promovido pela Universidade Salvador (Unifacs), em novembro de 2013, na cidade de Paulo Afonso, intitulado *V Workshop Rio São Francisco: Cultura, identidade e desenvolvimento*, cujo tema central versou quanto aos *Novos olhares sobre o semiárido*.

A explícita manifestação da sociedade local tem forte aderência com o Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano, criado na segunda da década de 1990, e que vem desenvolvendo relevantes pesquisas acadêmicas sobre os *Processos Regionais e Urbanos do Desenvolvimento*. A temática em questão possui estreita relação com a linha de pesquisa que versa sobre *Desenvolvimento e Políticas Regionais*, a qual detém como uma das áreas de interesse o aprofundamento sobre questões ligadas ao *Turismo e Desenvolvimento*.

Ressalta-se, ainda, que o referido Programa, através desta linha de pesquisa, produz sistematicamente importantes trabalhos sobre o turismo e desenvolvimento há, aproximadamente, duas décadas, por meio do Grupo de Pesquisa em Turismo e Meio Ambiente (GPTURIS), criado em 2002. Um dos principais projetos do Grupo é *Rio São Francisco: Cultura, Identidade e Desenvolvimento*, coordenado pela Profa. Dra. Regina Celeste Souza que, em parceria com a *Albright College* e com os Companheiros das Américas (Comitê Bahia / Pennsylvania), vem aprofundando seus estudos sobre o vale sanfranciscano, desde 2008.

Em 2013, ocorreu a 4ª Expedição para a região do Cânion do São Francisco, que gerou este projeto, quando os expedicionários se municiaram de informações por meio de pesquisa bibliográfica e documental e percorreram os municípios de Paulo Afonso (BA), Canindé do São Francisco (SE), Delmiro Gouveia (AL), Olho D'Água do Casado (AL), Piranhas (AL) e Petrolândia (PE), fazendo uma pesquisa exploratória e coletando dados sobre a realidade local, diretamente com atores municipais.

Constatou-se o papel central da atividade turística como meio de fomentar o desenvolvimento regional e a carência de uma gestão eficiente e integrada dos recursos e ativos do território. Identificou-se certa dificuldade em prover mecanismos para construção e gestão do projeto de desenvolvimento dessa atividade, dentro de uma lógica participativa e democrática entre os agentes locais. Esta problemática se agrava de forma considerável em se tratando de um território descontínuo geograficamente.

Diante do exposto, evidencia-se não só a aderência da pesquisa com o programa *stricto sensu* que viabilizou sua realização, mas, principalmente, a relevância social do trabalho em tela, pois este visa a atender diretamente a um questionamento feito pela população local, através de representantes do *trade* turístico. Contudo, há aspectos que justificam a referida pesquisa e que estão ligados às demandas individuais do pesquisador, visto que o mesmo participou, em 2002, de um projeto executado pela Organização Não Governamental (ONG) Fundação Onda Azul, o qual objetivava o desenvolvimento do *Polo de Ecoturismo do Canyon do Rio São Francisco*, que tinha como meta a consolidação de um Eixo de Desenvolvimento Sustentável na região de influência direta do Rio São Francisco.

Na apresentação da cartilha produzida pelo referido projeto, a qual teve como motivação a possibilidade de apresentar as oportunidades de negócios sustentáveis no referido Polo de Ecoturismo, Gilberto Gil, então Presidente da referida Fundação, defendia que (FUNDAÇÃO ONDA AZUL, 2002, p. 2):

Esta é a primeira vez no Brasil que uma organização não governamental sai à frente como indutora do processo de desenvolvimento de um Polo de Ecoturismo.

O nosso desafio é promover a integração de um enorme trecho do Velho Chico, aquele que vai da Barragem de Sobradinho à foz do rio São Francisco, envolvendo 48 municípios dos Estados da Bahia, Sergipe, Alagoas e Pernambuco, integrando governos municipais, estaduais, a sociedade organizada, o setor empresarial e a população em geral num processo participativo e democrático de gestão ambiental.

O referido projeto buscou promover a sensibilização, articulação e interação de mais de 100 instituições do setor público, privado e da sociedade civil organizada, dos municípios envolvidos entre os Estados de Pernambuco, Bahia, Alagoas e Sergipe. O eixo central desta proposta estava na convergência de políticas públicas municipais, estaduais, regionais e federais em prol do desenvolvimento sustentável

da área do submédio ao baixo São Francisco, tendo como lógica a participação dos atores locais no processo de debate e definição das diretrizes dessas políticas públicas.

Em outras palavras, buscava-se a formação de uma governança territorial que fosse capaz de induzir novos projetos de desenvolvimento para a região dentro de uma diretriz de sustentabilidade e que esses princípios respaldassem toda e qualquer ação a ser executada neste espaço. Tinha-se como visão a possibilidade do turismo se tornar um eixo fundante de uma lógica de desenvolvimento mais democrática, participativa e sustentável em toda a região. Para tanto, estabelece-se um zoneamento para referido polo, como se verifica na Figura 1.

Figura 1 - Mapa temático do Polo de Ecoturismo do Canyon do Rio São Francisco



Fonte: Fundação Onda Azul (2002).

Para alcançar tal finalidade, a Fundação Onda Azul, financiada pelo Ministério do Meio Ambiente, promoveu a construção de Grupos Técnicos Estaduais, Municipais e um Grupo Técnico do Polo (que englobava os líderes dos outros dois Grupos Técnicos), no intuito de garantir o amplo debate e articulação entre os atores locais no processo de planejamento. Apesar dos avanços obtidos pela Fundação Onda Azul, o programa foi fortemente impactado pela descontinuidade administrativa da República, quando, em 2002, Luís Inácio Lula da Silva se torna Presidente e empreende a substituição de representantes nos Ministérios, modificando a linha de ação do governo federal, levando a desconsiderar projetos em andamento, herdados do governo anterior, extinguindo muitos deles, dentre os quais o executado pela Fundação Onda Azul.

Entretanto, a complexidade e a ousadia da proposta, assim como a experiência em buscar a concertação social e a conciliação de interesses muitas vezes difusos, ficaram latentes no pesquisador. Está claro que, apesar de não usar esta terminologia, a iniciativa da referida Fundação era a construção de um modelo de governança territorial para o turismo, institucionalizado por meio de um órgão gestor para o Polo, operacionalizado pela referida ONG. Em que pese o projeto não ter sido renovado, no pesquisador permaneceu o desejo pelo aprofundamento teórico quanto sua viabilidade, e 11 anos depois foi possível retomar de forma acadêmica as nuances deste projeto.

1.4 O RECORTE ESPAÇO-TEMPORAL

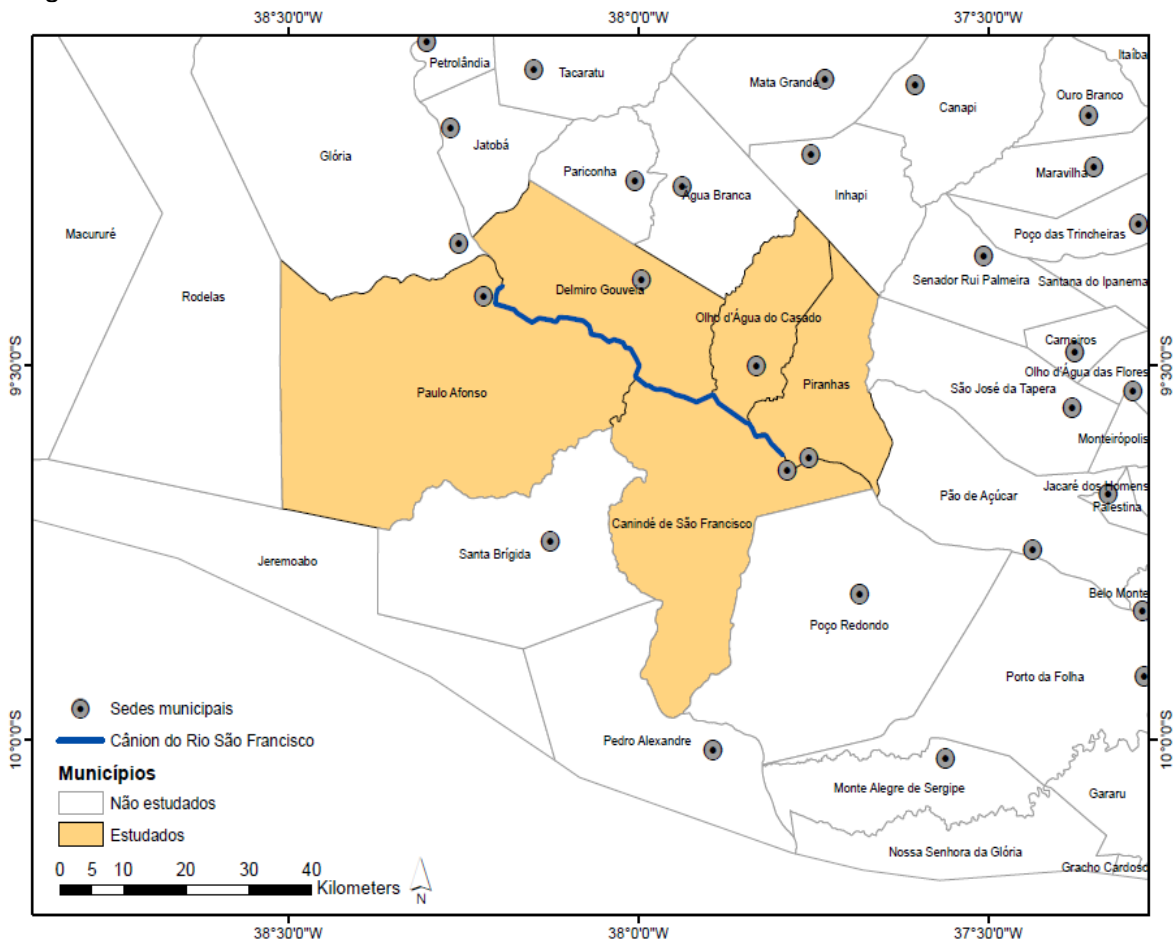
Considerando as diferenças entre um projeto executivo de desenvolvimento para uma região e um projeto acadêmico que visa a compreender determinado fenômeno, se fez o levantamento de critérios que possibilitou dimensionar o objeto de pesquisa, tornando-o exequível, sem, contudo, abrir mão da complexidade do fenômeno em tela. Assim, as características fundamentais utilizadas foram:

- a) Área com menor extensão espacial e que mantivesse a complexidade oriunda da confluência de fronteiras estaduais e municipais;
- b) Área onde houvesse similaridade cultural entre os territórios político-administrativos pesquisados, em nível local, possibilitando interação e articulação dos atores do turismo na busca de soluções para demandas comuns; e

c) Espaço onde a atividade turística tivesse um papel importante para a economia, não só quanto às ocupações e a renda, mas também como eixo de desenvolvimento dos municípios.

Neste sentido, tanto a IV Expedição bem como o V Workshop vinculados ao Projeto Rio São Francisco: Cultura, identidade e desenvolvimento, ambos realizados em 2013, foram cruciais para a identificação deste espaço. Em todo o Vale São Francisco, a área do Cânion do São Francisco se mostrou como o local mais propício para realização da pesquisa, justamente por reunir as três características basilares, acima referidas. O referido Cânion, identificado na Figura 2, “[...] é formado por um vale que varia entre 30 m e 170 m de profundidade, possui entre 50 m e 330 m de largura e 65 km de extensão.” (SEI, 2011, p. 142).

Figura 2 - Cânion do Rio São Francisco



Fonte: Elaboração própria do autor desta tese (2018) – adaptado da base cartográfica IBGE em forma vetorial.

Diante de todo o exposto, e, atinente ao fato de que na bacia hidrográfica do rio São Francisco “[...] o turismo está restrito às áreas serranas, ao Cânion do São Francisco e à área da foz desse rio” (BRASIL, 2011, p. 52), definiu-se a região do Cânion como o recorte espacial desta pesquisa. Em que pese o escopo do trabalho ser um fenômeno em curso, considera-se como marco temporal a década de 1970, para tanto se leva em consideração não somente a estabilidade fronteiriça dos municípios, conquistada em 1962 com a fundação do município Olho D’Água do Casado (AL), como também o período de construção das Usinas Hidroelétricas e suas respectivas barragens (1948 a 1997), principal indutor do turismo na região.

Assim, para dar conta deste desafio, elaborou-se uma estrutura metodológica adequada às características não só do objeto de pesquisa, mas em especial da própria complexidade, que é abordar um fenômeno social em curso. Afinal, a formação de uma instância de governança territorial, que atenda às demandas da atividade turística, está em pleno processo de maturação e desenvolvimento, o que indica a necessidade de uma forte base conceitual para respaldar as considerações a serem verificadas na práxis.

1.5 ASPECTOS METODOLÓGICOS BASILARES

A opção metodológica de qualquer trabalho de pesquisa deve se moldar em função do objeto a ser pesquisado, este, por sua vez, está diretamente vinculado ao problema de pesquisa e sua respectiva contextualização, desdobrando-se e devidamente expresso no objetivo geral definido. Logo, o pesquisador tem que considerar as peculiaridades do objeto e do objetivo geral da pesquisa para só então delinear sua estrutura metodológica.

Consideram-se dois tipos de métodos específicos. O primeiro trata dos aspectos mais gerais e está ligado ao raciocínio utilizado pelo pesquisador no decurso do trabalho, pautando as etapas fundamentais da pesquisa, assim como a estruturação do trabalho, conhecido como método de abordagem. O segundo tipo é mais secundário e vincula-se basicamente à execução da pesquisa propriamente dita, ou melhor, aos artifícios e técnicas que são realizados para dar vazão ao alcance dos objetivos traçados, trata-se do método de procedimento.

Diante da realidade do Cânion do São Francisco, em especial ao aprofundamento dos aspectos relacionados aos fenômenos sociais, como é o caso

da governança territorial, o método de abordagem mais indicado a este contexto e aos objetivos traçados é o sociológico. Esse método foi introduzido por Emile Durkheim, no final do século XIX, com a publicação do livro *As regras do Método Sociológico*, que defendia a existência de uma ciência das sociedades que apresentasse aspectos que o senso comum não conseguisse captar, entendendo que o objetivo da ciência (DURKHEIM, 2007, p. 11), “[...] é fazer descobertas, e toda descoberta desconcerta mais ou menos as opiniões aceitas”.

O método de abordagem é próprio para tratar os *atos sociais*, entendidos por Durkheim (2007, p. 3), como:

[...] maneiras de agir, pensar, e de sentir, exteriores ao indivíduo, e que são dotadas de um poder de coerção em virtude do qual esses fatos se impõem a ele. Por conseguinte, eles não poderiam se confundir com os fenômenos orgânicos, já que consistem em representações e em ações; nem com os fenômenos psíquicos, os quais só têm existências na consciência individual e através dela. Esses fatos constituem, portanto, uma espécie nova, e é a eles que deve ser dada e reservada a qualificação de sociais. Essa qualificação lhes convém; pois é claro que, não tendo o indivíduo por substrato, eles não podem ter outro senão a sociedade, seja a sociedade política, literária, corporações profissionais, etc.

Esta metodologia considera o fato social como uma “*coisa*” *concreta*, dando ao mesmo a materialidade necessária para se analisar as relações entre os indivíduos, assim, adentra-se de forma científica e sistemática na governança territorial para o desenvolvimento turístico na região do Cânion do Rio São Francisco. Identifica-se que esse alicerce metodológico permite analisar uma situação particular, um fenômeno específico que esteja em pleno andamento.

Por se tratar do aprofundamento de um caso particular, sendo esse um fenômeno atual, dentro de uma conjuntura real, o método de procedimento que melhor se ajusta a esta perspectiva é o Estudo de Caso. Para Goldenberg (2000, p. 33-34), “através de um mergulho profundo e exaustivo em um objetivo delimitado, o estudo de caso possibilita a penetração na realidade social, não conseguida pela análise estatística”. Esse método não só permite como recomenda o uso de diversas técnicas de coleta de dados para ampliar a triangulação da informação, além da confiabilidade e validade aos dados coletados.

Outro ponto importante a ser apresentado é que a abordagem escolhida está sob as nuances preconizadas pela pesquisa qualitativa, ainda que em determinados momentos se faça uso de dados quantitativos. Neste sentido, ressalta-se que, para

Godoy (1995, p. 58), “[...] a pesquisa qualitativa não procura enumerar e/ou medir os eventos estudados [...] parte de questões ou foco de interesses amplo, que vão se definindo à medida que o estudo se desenvolve”. Assim, ressaltar que o presente trabalho buscou compreender o fenômeno através da perspectiva dos sujeitos envolvidos no mesmo.

Considera-se fundamental distinguir duas dimensões específicas para construção da tese. Uma destinada à elaboração da Base Epistemológica que alicerça as possíveis análises da realidade em questão – a teoria propriamente dita – e outra destinada a captar de forma estruturada o fenômeno social em tela, permitindo a construção da Base Empírica a ser analisada. Na possibilidade de que essas dimensões possam ser trabalhadas de forma articulada, a conclusão do trabalho só será possível com a conjunção de ambas e, por se tratar de um fenômeno dinâmico, estará sempre destinada a uma complementação à medida que o mesmo evolua.

Contudo, importa ressaltar que as técnicas de coleta de dados em ambas as dimensões têm natureza distinta e, mesmo ainda não tendo uma relação de exclusividade entre a dimensão e as técnicas, identifica-se que a pesquisa bibliográfica e documental se concentra na dimensão epistemológica; e as entrevistas, o grupo focal e a observação participante se agrupam essencialmente na dimensão empírica.

Assim, fica evidente, para a construção da base epistemológica deste trabalho, a necessidade de realizar uma revisão bibliográfica e pesquisa documental sobre a temática, tentando aprofundar sobre as discussões e teorias mais relevantes que versam quanto ao tema em questão – Turismo, Território, Governança Territorial, permitindo construir um arcabouço teórico que instrumentaliza a compreensão quanto à complexidade da temática estudada, formando um lastro analítico das conclusões.

Na elaboração da base empírica, foca-se na aproximação direta com o fenômeno estudado, coletando informações relevantes ao mesmo. Tem-se como foco buscar evidenciar algumas peculiaridades não abstraídas com a consulta bibliográfica. A principal estratégia foi uma imersão no fenômeno, constituindo-se como agente deste processo para, atuando de forma imparcial, poder vivenciar sua realidade. Optou-se, inicialmente, por realizar algumas entrevistas não estruturadas,

para não direcionar a pauta de demanda dos atores locais, e evolui-se para outras entrevistas semiestruturadas dando maior direcionamento às mesmas; além de realizar um grupo focal com os agentes da Câmara Técnica de Turismo do Conselho Consultivo do Monumento Natural do Rio São Francisco, contudo, ressalta-se que a principal técnica de coleta de informação foi a observação participante.

Esta técnica, segundo Lakato e Marconi (2001, p. 194),

[...] consiste na participação real do pesquisador com a comunidade ou grupo. Ele se incorpora ao grupo, confunde-se com ele. Fica tão próximo quanto um membro do grupo que está estudando e participa das atividades normais deste.

Para as autoras, há duas formas de ocorrência, a natural e a artificial, sendo que a utilizada foi a artificial. Durante dois anos, este pesquisador ocupou o cargo de Secretário Executivo do Conselho Consultivo do Monumento Natural do Rio São Francisco, fato que será retomado na seção empírica, quando se abordará os procedimentos de coleta de dados.

1.6 ESTRUTURA DO TRABALHO

Para dar conta da análise proposta, estruturou-se esta tese, para além da introdução, em duas seções para abordar a concepção teórica que alicerça a análise; uma seção destinada a descrever o marco territorial, para então apresentar os dados coletados e os resultados obtidos com a pesquisa de campo, para, por fim, tecer as conclusões quanto à pesquisa realizada.

Assim, além da introdução, tem-se o segundo capítulo, intitulado de **Turismo: Histórico, conceitos e inter-relações entre economia e território**, o qual versa sobre o surgimento da atividade turística e sua evolução, identificando a estreita ligação da atividade com as disciplinas geografia e economia. Pontuam-se, assim, quanto à base material e ideológica que alicerça essa atividade na contemporaneidade, para então adentrar em seus conceitos, princípios e seus modelos de representação. Desta forma, se pôde tratar da relação do turismo com as dinâmicas econômicas locais apresentando as teorias da economia regional que evidenciam a atividade como propulsora de desenvolvimento, para, por fim, tecer quanto sua relação com o território e a complexidade que surge entre o território do turismo e o território político-administrativo.

Na terceira seção, ainda dentro de uma perspectiva eminentemente teórica, nominada de **A Governança territorial como propulsora do desenvolvimento: O lugar do turismo nessa trama**, e aborda o surgimento e evolução do conceito de governança, assim como as correntes ideológicas contemporâneas que fazem uso deste termo para expressar dinâmicas, intenções e funções distintas de suas instâncias, para, então, se definir *governança territorial*. Ato contínuo, já respaldado pelo entendimento sobre a temática, tratar quanto aos seus conceitos, nuances e conceitos correlatos, assim como de sua dinâmica territorial e o respectivo vínculo com o desenvolvimento do território, a concertação social e a participação cidadã. Por fim, versa não só quanto aos modelos de instâncias de governança territorial mais comuns no turismo, como também quanto aos modelos de desenvolvimento da atividade que impõem uma lógica de governança.

A quarta seção apresenta os dados referentes ao território em análise, por isto denomina-se **A região do Cânion do Rio São Francisco: Aspectos essenciais para a compreensão de sua governança territorial**. Nessa seção, debruça-se em diversos aspectos. Inicia-se com a localização da região, com seu sistema rodoviário e as distâncias entre as cidades e as capitais dos Estados, para, diante disto, apresentar uma caracterização física da região como: clima, umidade, precipitação, solos, vegetação, etc. Após apresentado o substrato físico, se apresentam as características socioeconômicas da região, visto ser essa uma interação entre os indivíduos e o meio físico que lhes cerca. Neste sentido, pontuam-se quanto às questões populacionais, econômicas, trabalho e rendimento, dados sobre o sistema de educação e de saúde, além de informações os Indicadores de Desenvolvimento Humano e o Índice de Desigualdade (GINI), para, por fim, abordar as questões históricas dos municípios.

A quinta seção, **Compreendendo a dinâmica dos agentes envolvidos na governança territorial do Cânion do Rio São Francisco: É possível pensar em um novo modelo?**, explora os elementos empíricos. Detalha-se melhor os aspectos da estratégia metodológica operacional adotada, enquanto esta **Introdução** tratou essencialmente do método de abordagem e pontuou o método de procedimento adotado. Ato contínuo, subdivide-se em outras subseções para expor os achados da pesquisa, logo, trata: a) da configuração espacial do território turístico do Cânion do São Francisco; b) dos atores, instituições e mecanismos de gestão territorial do

turismo no objeto de pesquisa já apontado; c) das limitações e possibilidades para a gestão do território turístico em tela, para, então, lançar uma proposta de modelo de governança territorial mais indicada para a região.

Por fim, se tece a conclusão quanto ao trabalho realizado, avaliando as nuances do processo de governança e pontuando que a autodeterminação e a formação de um capital social possibilitam avançar para uma democracia mais efetiva. Considera-se que os processos de elaboração de políticas públicas que incluam todos os envolvidos devem contar com as instituições de ensino e pesquisa, operacionalizando projetos que permitam estimular a autonomia das camadas historicamente mais frágeis, para que elas possam sentar e debater as ações para o desenvolvimento de seu território.

2 TURISMO: HISTÓRICO, CONCEITOS E INTER-RELAÇÕES ENTRE ECONOMIA E TERRITÓRIO

Esta seção, como parte inicial da pesquisa realizada, tem como propósito expor as nuances da atividade turística que impactam diretamente na análise do objeto em tela. Alguns aspectos do turismo e sua forte ligação com o espaço, apropriando-se dele para impor sua lógica e conformação, devem ser pontuados para que leitores menos familiarizados com a temática possam perceber a sutileza e robustez da relação visceral do turismo com o espaço, em especial com o território, e também com a dinâmica econômica nele inserida.

2.1 “SURGIMENTO” E EVOLUÇÃO DO TURISMO

Na literatura pesquisada, os autores alicerçam as raízes da atividade turística na própria evolução das viagens. Esta atividade, que representa o deslocamento de pessoas pelo globo terrestre, é tão antiga quanto à própria constituição das sociedades, podendo ser considerada com o principal mecanismo para o reconhecimento e exploração de áreas inabitadas, assim como para ocupação, expansão e fixação das sociedades mais antigas pelos continentes do globo terrestre. Contudo, viajar não representa necessariamente o retorno ao seu local de origem, nem mesmo suscita imediatamente a busca por lazer, divertimento, descanso ou mesmo por desvendamento de nova cultura e de outros ambientes exóticos.

Tal perspectiva elucida que turismo e viagem são conceitos diferentes, embora o primeiro estabeleça uma relação de dependência para com o segundo. Pode-se ter viagem sem turismo, mas não há turismo sem que haja a viagem. Essa diferenciação é que demarca o recorte temporal da história do turismo, fazendo com que diversos autores situem os primórdios desta atividade junto à civilização grega e sua práxis de realizar eventos religiosos e esportivos, que fomentavam o deslocamento de pessoas para determinados locais, com clara pretensão de retorno, findados tais eventos (DIAS, 2005; BARRETTO, 1997; ACERENZA, 2002; OLIVEIRA, 2001).

Tanto as romarias quanto os Jogos Olímpicos, 776 a.C¹⁰, foram marcos importantes na história do turismo mundial, pois a fé e o esporte foram os fatores motivadores que permitiram a constatação de um verdadeiro fenômeno de migração temporário, com perspectiva de retorno ao local de origem (ACERENZA, 2002). Entretanto, tal fenômeno engendrava grande impacto espacial, uma vez que durante a permanência desses visitantes havia uma sobrecarga na infraestrutura de Olímpia, como também dos templos, causando significativo impacto à população residente.

A constatação de que os deslocamentos turísticos podem trazer grande sobrecarga à infraestrutura local, embora antiga, ainda é comum nos dias atuais, conforme se verifica em diversos estudos, a exemplo das constatações do trabalho sobre o turismo religioso em Bom Jesus da Lapa, laborado por Santana (2014), ou mesmo bastante percebido empiricamente durante os festejos juninos no interior da Bahia, quando o excesso de visitantes em determinados municípios compromete o abastecimento de água nos mesmos.

Voltando as questões históricas do turismo, o Império Romano contribuiu sobremaneira para a evolução da atividade ao impor a *Pax Romana*¹¹ e laborar arduamente na construção e manutenção das *Estradas de Romana*¹², que traziam muito prejuízo aos peregrinos pelos constantes assaltos sofridos e falta de conservação dos caminhos que davam acesso às localidades próximas.

Tais ações permitiram o aumento no volume de viagens, tornando essa prática social mais acessível e segura, o que beneficiou especialmente o comércio, tornando-o, por desdobramento, elemento catalisador do turismo. Rebello (1982, p. 33) destaca que “os mercadores de Roma dirigiam-se a todos os rincões do Império, percorriam longos caminhos à procura de materiais como ferro, além dos Cárpatos, e do âmbar, às margens do Báltico”.

¹⁰ Esta é a data mais aceita de início dos Jogos Olímpicos, baseada em inscrições encontradas em Olímpia onde se descreviam os nomes dos vencedores da modalidade esportiva corrida. O último evento Olímpico da era antiga data de 393 d.C. e está vinculado ao Imperador Romano Teodósio, que instituiu o cristianismo como religião oficial do império, cancelando a realização dos Jogos Olímpicos por considerar como uma adoração de Deuses pagãos.

¹¹ Trata-se de longo período da história em que por força do poderio militar e do autoritarismo romano se impôs o fim de guerras civis entres os povos dominados pelo Império, assegurando um sentimento de segurança, ordem e progresso, dando confiabilidade necessária para se viajar por todo o território, favorecendo o comércio e por desdobramento o turismo.

¹² Como estratégia de dominação do Império, tinha-se a construção de caminhos seguros bem conservados que ligavam cidades dominadas à capital, permitindo uma intensa rede de comunicação entre as cidades, o rápido deslocamento de tropas, assim como propiciava o melhoramento do comércio e das viagens. Tais estradas deram origem à expressão *todos os caminhos levam a Roma*.

No entanto, com o advento das invasões bárbaras e o subsequente fim do Império Romano (o qual levou à constituição do Feudalismo¹³), tem-se, no século V, o arrefecimento das viagens, visto que esse modo de organização social fragmentou e “enclausurou” as localidades do ocidente em pequenos territórios, denominados por feudos. Por desdobramento, a comunicação entre as localidades por meio das estradas romanas ou rotas de trânsitos foram se deteriorando, e, assim, viajar voltou a ser algo perigoso. Durante os 10 séculos seguintes, as viagens foram sendo retomadas paulatinamente em função do surgimento do comércio e suas rotas, frutos do enfraquecimento do feudalismo e surgimento de novo modo de organização social (BARRETTO, 1997; OLIVEIRA, 2001).

Na Idade Média, a expansão do comércio foi fator chave para rápida recuperação do volume de viagens e dos seus benefícios às localidades receptoras, apesar dos possíveis infortúnios a que se expunham durante o percurso. As viagens se davam principalmente em grupos, pois ainda havia um receio quanto à segurança dos comboios, e sempre que paravam em determinada localidade levavam consigo um fluxo de riqueza que em certa medida dinamizava a economia local, através do aumento do consumo. Destarte, recepcionar os viajantes começava a ser fomentado por governos e membros das elites locais, que buscavam uma melhor estruturação desse tipo de atividade para maximizar seu retorno econômico.

O movimento dos viajantes começou a ser de tal magnitude que no ano de 1282, os proprietários das principais pousadas da cidade de Florença, se reuniram para formar o primeiro “grêmio de donos de pousadas”, com o propósito da hospedagem que, até então, era, na realidade, um ato de caridade [...]

A competição entre as cidades para atrair os viajantes se intensificou e elas [Florença, Roma e outras cidades] começaram a organizar eventos especialmente destinados a chamar a atenção dos mercadores, com o objetivo de conseguir sua preferência.

No fim da Idade Média, Veneza se destacava, não só pela sua beleza e riqueza, mas também pelos grandes atrativos que oferecia ao viajante. (ACERENZA, 2002, p. 63-64).

A partir do século XVI, até meados do século XIX, primeira fase do capitalismo, essa atividade começa a ter feições mais contemporâneas. O argumento se respalda essencialmente por dois aspectos, a saber: surgimento de

¹³ Modo de organização social que se origina em função do fim do Império Romano e que se caracterizou pela fixação do homem no campo, por uma economia pautada na agricultura de subsistência e pelo estabelecimento de uma relação servil (corvéia) entre os donos da terra (nobres) e os camponeses.

novos fatores motivacionais para realização de viagens; e, identificação dos benefícios econômicos advindos da exploração dessa atividade somada à sua profissionalização.

Até então o ponto axial para o deslocamento temporário era as feiras, ou seja, se pautava essencialmente no comércio, além de eventos religiosos e desportivos, que também se manifestavam como geradores de deslocamentos temporários; contudo, foram surgindo e se consolidando, entre as famílias mais abastadas, novas demandas por viagens, tendo com perspectiva o aprofundamento educacional ou ainda por questões curativas e recreativas (especificamente ligadas ao lazer e ao ócio). Como marcos desta mudança, citam-se as viagens de longa duração realizadas por jovens nobres, com objetivo de ganhar experiências pessoais e de complementar seus estudos sobre os povos vizinhos; e a descoberta e disseminação dos efeitos benéficos dos banhos termais e de mar, esses últimos associados a um clima mais ameno ao inverno do norte europeu. O surgimento de novos fatores motivadores para o deslocamento ampliou a demanda por esse tipo de viagem, pois associava os efeitos curativos de enfermos mais abastados à busca por lazer e diversão de quem os acompanhavam (ACERENZA, 2002; OLIVEIRA, 2001).

Até meados do século XIX, o turismo era uma atividade elitista, e, apesar do crescente aumento em sua demanda, ainda não gerava um movimento tão significativo comparado ao observado atualmente. Foi com a Revolução Industrial que a atividade se consolidou ao impor uma nova lógica no modo de produção, permitindo a exploração do espaço como meio de reprodução da riqueza, e contribuindo para o avanço tecnológico nos meios de transportes que deram vazão ao aumento significativo do volume de viagens.

Conforme se comprovará adiante, um marco obrigatório de qualquer periodização do turismo é a Revolução Industrial, pois, além dos aspectos citados anteriormente, vem a impactar diretamente no surgimento de uma classe social com capacidade econômica e disponibilidade de tempo para realizar viagens. Em outras palavras, o turismo contemporâneo é fruto da consolidação do capitalismo na medida em que a Revolução Industrial, pilar do surgimento desse modo de produção, viabilizou a massificação da atividade, tanto em uma perspectiva material quanto ideológica, conferindo ao segmento grande importância econômica.

O grande ícone desta perspectiva foi o inglês Thomas Cook, responsável pela profissionalização da atividade, criando conceitos como agência de viagens, pacote turístico, *voucher*¹⁴, fretamento de meios de transportes, etc. Cook encarou o turismo como um negócio lucrativo, tornando-se responsável por processos de barateamento das viagens, dando ganhos de escala à atividade turística e enrobustecendo a perspectiva econômica, propiciada pelos deslocamentos temporários de pessoas. Acerenza (2002, p. 67), no que se refere aos efeitos espaciais, identifica que o:

[...] movimento massivo de pessoas deu origem a uma florescente indústria de férias, de tal forma que na primeira metade do século XIX foram os balneários e não as cidades que registraram os maiores índices de crescimento populacional.

Ao pesquisar a bibliografia quanto aos alicerces do turismo contemporâneo, depara-se com o fato de vincularem os primórdios e evolução desse fenômeno ao conceito de viagens; porém, autores como Molina (2003) e Dias (2005) têm como ponto de corte inicial e aspecto mais relevante as mudanças impostas pela Revolução Industrial, que permitiram o aumento expressivo do fluxo de viagens; outros autores, como Acerenza (2002) e Barretto (1997), preferem detalhar as conjunturas que culminaram no surgimento das motivações para este tipo de viagem.

No entanto, esses são uníssonos quanto à significância da Revolução Industrial para a evolução do turismo, como dito por Rebello (1982, p.16), “o turismo não é um fenômeno novo: o é no que diz respeito ao seu volume, execução e repercussão”. Assim, reforça-se que a dita Revolução, ao introduzir e consolidar a hegemonia do sistema capitalista na produção e apropriação da riqueza, engendrou, por desdobramento, a eclosão dos elementos basilares para a expansão dessa atividade nos moldes contemporâneos, conforme se identifica do Quadro 2.

¹⁴ Espécie de cupom que representam diárias em hotéis, no qual o viajante efetua o pagamento em agências de viagens, que se tornam os principais intermediários entre os viajantes e algumas empresas vinculadas a atividade turística.

Quadro 2 - Propostas de periodização da história do turismo na visão de alguns autores

Periodização			
ACERENZA 2002	BARRETTO 1995	MOLINA 2003	DIAS 2005
• Antecedentes remotos	• Proto-história	• Pré-Turismo	Das origens até o século XIX
• Século XVI	• Viagens obrigatórias (século II – XV d.C)	• Turismo Industrial Primitivo	• Da Revolução Industrial até a Primeira Guerra mundial
• Meados do Século XIX	• Antecedentes do turismo moderno (século XVI – XVIII)	• Turismo Industrial Maduro	• O período entre as duas Guerras Mundiais
• Pós-Primeira Guerra	• Turismo Moderno (século XIX)	• Turismo Pós-Industrial	• Da segunda Guerra Mundial até a década de 1960
• Pós-Segunda Guerra	• Turismo contemporâneo (1945-1990)	• Pós-Turismo	• Da década de 1970 até a década de 1980
• Últimas décadas (a partir de 1970)			• Da década de 1990 ao início do século XXI

Fonte: Elaboração própria do autor desta tese com base nos autores citados (2018).

Diante disto, constata-se que no século seguinte à Revolução Industrial se solidificaram as bases materiais e ideológicas para o franco desenvolvimento do turismo na modernidade. Considera-se por base material, o surgimento e formação de uma nova classe trabalhadora, somada com a evolução dos meios de transportes, estruturação profissional do receptivo, etc.; e por base ideológica, as mudanças de concepção da sociedade em geral, que engendram as conquistas sociais dessa nova classe pautadas na perspectiva de compensação social do trabalho, que impôs o lazer, por desdobramento o turismo, como um direito, ou melhor, como algo essencial à autopreservação do homem (RODRIGUES, 1997).

Dentro da base material, constata-se o surgimento de uma classe média trabalhadora, pós-industrial, com mais recursos financeiros e maior disponibilidade temporal (diminuição da jornada de trabalho, direito a férias remuneradas, etc.), aptas à prática do turismo. Além disso, durante os séculos XIX e XX a evolução dos meios de transporte permitiu realizar viagens mais confortáveis para locais cada vez mais distantes em menor tempo, ao passo em que se ampliou o volume de passageiros transportados por vez, diminuindo o custo da viagem. Assim, registra-se o surgimento das embarcações a vapor e das locomotivas, seguidas do

melhoramento na comodidade do transporte de passageiros. A Primeira Guerra Mundial representa uma retração nas viagens, mas ao seu término tem-se a prevalência do transporte automobilístico na Europa e nos Estados Unidos, popularizando carros e os ônibus que deram maior flexibilidade e independência às viagens. Por fim, vê-se que a Segunda Guerra foi marcada por um incremento tecnológico das aeronaves, o que culminou no desenvolvimento massivo da aviação comercial, facilitando que países periféricos recebessem um volume mais expressivo de visitantes (ACERENZA, 2002).

Dentre os elementos da base ideológica, evidencia-se, utilizando a perspectiva capitalista de que “tempo é dinheiro”, o fortalecimento da concepção de melhor eficiência no uso do tempo livre, enaltecendo, por desdobramento, o lazer e a recreação. O turismo perdeu o *status* de supérfluo para se tornar uma “necessidade contemporânea”. Têm-se, neste cenário, uma verdadeira apologia em favor das viagens turísticas, respaldadas, de um lado, por teorias como das motivações humanas, e por outro pela própria constituição da sociedade de consumo, que fortaleceu as novas formas de exploração e massificação da oferta, acompanhada pela massificação da demanda. Desta forma, da relação dialética entre tempo livre e tempo produtivo surge o ciclo de *trabalho – viagem – trabalho* ou *viagem – trabalho – viagem* onde o labor do indivíduo tem por finalidade propiciar o lazer e ócio através das viagens, ou seja, trabalha-se para sair de férias. Diante disto, Rodrigues (1997, p. 39-40) postula que:

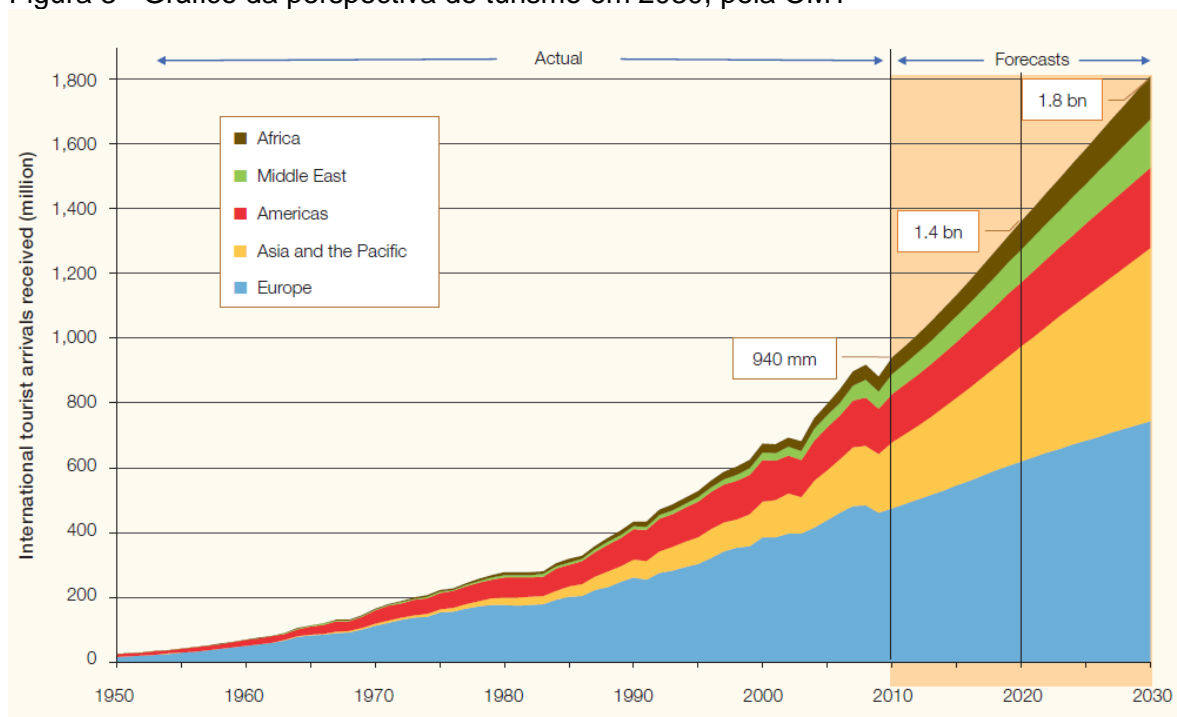
A recreação e, em particular, a viagem, é incorporada como uma necessidade fisiológica para a reposição de energias físicas e mentais. Há quem diga que ao *Homo Sapiens* sucede o *Homo turisticus*, um produto da sociedade de consumo. O indivíduo que viaja está *in*, ao passo que quem não viaja está *out*. A viagem tornou-se uma obrigação, e nos dias atuais, com o incremento do turismo de massa e do turismo social, subsidiado em alguns países, quase todas as camadas têm acesso à viagem.

A segunda metade do século XX, mais especificamente em meados da década de 1970, é considerada como um marco do turismo contemporâneo (REBELLO, 1982; ACERENZA, 2002; OLIVEIRA, 2001) em função do amadurecimento das bases supracitadas. O fato marcante daquela década está ligado à capilarização dos automóveis e pela consolidação da aviação comercial, permitindo elevar consideravelmente o número de pessoas a fazer turismo pelo

mundo (DIAS, 2005). Tal argumento é corroborado pela Organização Mundial de Turismo (OMT) que identificou em 2015 que o transporte aéreo representava 54% das viagens, seguido pelo terrestre, em estradas de rodagem com 39% (OMT, 2016).

Ainda de acordo com a OMT (2016), o turismo registrou um crescimento muito significativo nos últimos 60 anos, e suas projeções são animadoras, conforme se observa na Figura 3. Segundo seus dados, em 1950 houve uma movimentação de viajantes internacionais no total de 25 milhões, passando para o patamar de 278 milhões no ano de 1980, em 2000 registrou-se 674 milhões e em 2015 alcançou o volume próximo a 1,2 bilhão. Atenta-se para o fato de que esses dados se referem ao turismo internacional, e que se considerassem o turismo interno tais números seriam ainda mais representativos.

Figura 3 - Gráfico da perspectiva do turismo em 2030, pela OMT



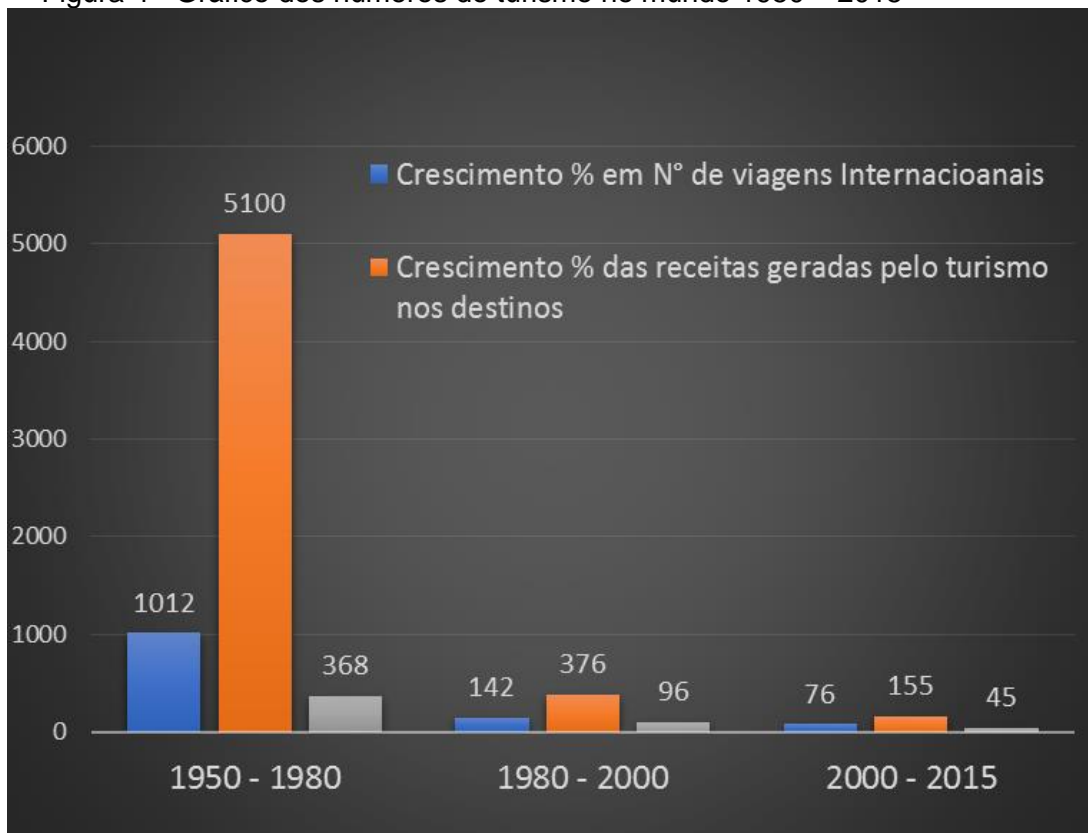
Fonte: OMT (2016).

No que se refere ao impacto econômico do turismo internacional, vinculado às receitas obtidas pelos destinos, a OMT (2016) registra também seu crescimento partindo do patamar de 2 bilhões de dólares, em 1950, para 104 bilhões de dólares, em 1980, na virada do século, ou seja, no ano 2000 apresentou nova elevação, atingindo um volume de 495 bilhões de dólares e, por fim, em 2015, alcançou o patamar de cerca de 1,3 trilhão de dólares. Em função disto, em 2015, registrou-se que o turismo foi responsável por 10% do Produto Interno Mundial (em impacto

direto, indireto e induzido), empregando um em cada onze trabalhadores no mundo, movimentando 7% das exportações mundiais¹⁵, ocupando a terceira posição entre as categorias de exportação, atrás apenas dos combustíveis e de produtos químicos, e à frente de alimentos e produtos automotivos (OMT, 2016).

Mesmo considerando uma lacuna (referente aos dados da receita não estarem todos em valores presentes, impossibilitando abstrair o crescimento absoluto do setor) pode-se identificar que o período de maior aumento percentual do turismo corresponde às décadas de 1950 a 1980, conforme se verifica na Figura 4. Esses dados corroboram com Acerenza (2002, p.89) que postula ser a década de 1970 marcada pelo fomento do turismo pelos governos nacionais “[...] mediante a criação de centros turísticos planejados, contando, para isso, com o decidido apoio de organismos internacionais de desenvolvimento”, em função dos benefícios econômicos que se propicia às comunidades receptoras.

Figura 4 - Gráfico dos números do turismo no mundo 1950 – 2015



Fonte: Elaboração própria do autor desta tese com base na OMT (2016).

¹⁵ O produto turístico é considerado de exportação porque é comercializado para pessoas de outros territórios, contudo, detém a peculiaridade de ser consumido no território no qual é “produzido”.

De posse deste panorama mundial, cabe agora detalhar como no Brasil o turismo surgiu vinculado ao lazer e não aos aspectos educacionais ou aventureiros, como na Europa, tendo sua expansão iniciada de forma significativa na década de 1950. Nessa fase, ainda que considerado como turismo de massa¹⁶, a atividade não era praticada ou estimulada em todas as camadas sociais da população brasileira, mostrando características elitistas. Paralelo ao fato, os órgãos governamentais buscaram se instrumentalizar para ordenar tal atividade e para Müller (2011, p. 695),

A intervenção estatal se fez sentir, tanto na criação de órgãos e instituições normativas e executivas, quanto na produção do espaço. Em 1953, as prefeituras de Belo Horizonte, Recife e Salvador criaram seus órgãos municipais de turismo.

As primeiras iniciativas ocorrem de forma pontual em cidades de maior expressão turística, conduzindo, na década de 1960, à percepção, por parte do Governo Federal, de que tal atividade deve ser posta como um importante mecanismo de desenvolvimento nacional. O marco desta afirmativa foi a promulgação do Decreto-Lei 55 de 1966, que definiu objetivamente a política nacional de turismo, além de criar a Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR) e o Conselho Nacional de Turismo (CNTur). Ressalta-se que o fator impulsionador do referido instrumento legal foi o aspecto econômico da atividade, conforme pode ser apreciado no artigo 1º do referido Decreto, o qual postula:

Compreende-se como política nacional de turismo, a atividade decorrente de todas as iniciativas ligadas à indústria do turismo sejam originárias de setor privado ou público, isoladas ou coordenadas entre si, desde que reconhecido seu interesse para o desenvolvimento econômico do país. (BRASIL, 1966).

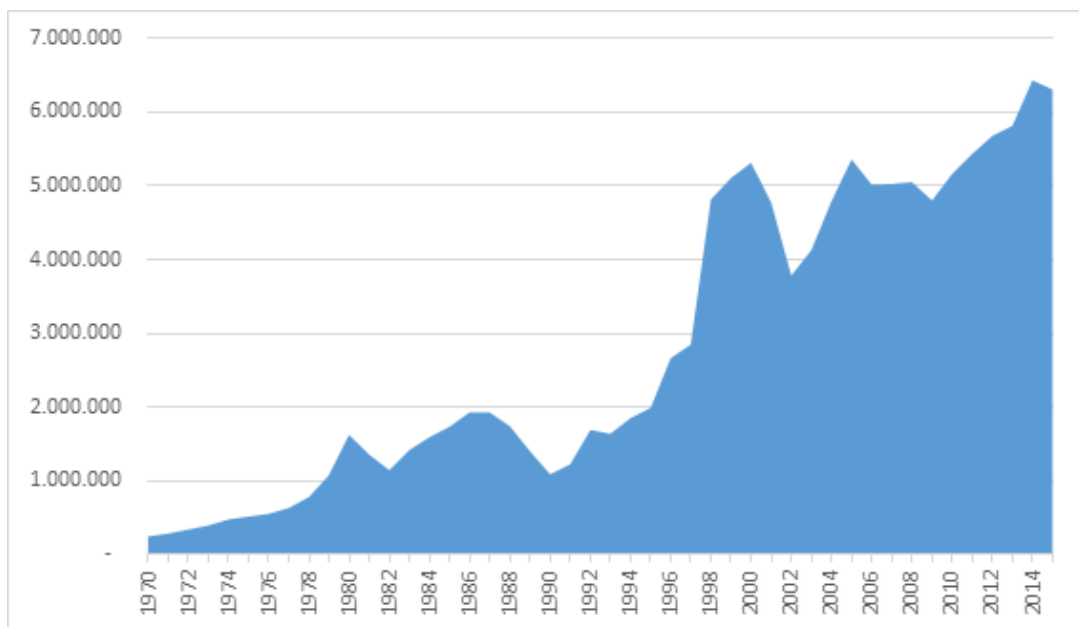
Não se pode deixar de considerar a importância e magnitude do fator econômico que o setor pode representar para as localidades receptoras. Constata-se tal perspectiva ao verificar que as viagens e o turismo no Brasil contribuíram diretamente com 3,2% do PIB Nacional em 2016, e quando consideradas as contribuições indiretas e induzidas pelo setor, o percentual aumenta

¹⁶ Este termo expressa uma modalidade advinda do rápido processo de expansão da demanda quando da incorporação desta atividade nos padrões de vida da classe média, conciliado com a perspectiva de produção fordista na qual o produto turístico era padronizado, de baixo custo, alto grau de sazonalidade, passivo e descuidado quanto aos impactos resultantes do grande número de pessoas em determinado local.

significativamente para a marca de 8,5%, o que representa, incluindo os empregos indiretos, o percentual de 7,8 dos postos de trabalho do país (WORLD TRAVEL TOURISM COUNCIL, 2017).

O fato concreto é que o turismo internacional no Brasil cresceu de forma significativa a partir da década de 1970, conforme se observa na Figura 5. Ao longo do tempo, a atividade foi ganhando relevância social, cultural e econômica no cenário nacional, mas é no início da década de 2000 que o Governo Federal passou a considerar, de forma mais expressiva, como instrumento de desenvolvimento para o país, materializando tal perspectiva através da criação do Ministério do Turismo, que, a partir de então, dedicou-se, de forma mais robusta, à formulação de políticas públicas destinadas a alavancar e estruturar o turismo.

Figura 5 - Chegadas internacionais de turistas ao Brasil 1970-2015



Fonte: Elaboração própria do autor desta tese com base nos dados do Ministério do Turismo (2016).

Em que pese o avanço estrutural das políticas públicas setoriais para o turismo, com o advento do Ministério, a virada do século apresenta também uma nova mudança na atividade turística. O fato concreto é que a sociedade pós-industrial, em que o paradigma fordista de produção em escala deu espaço para o paradigma pós-fordista da produção enxuta ou flexível, fazendo surgir um novo perfil de turista, que tem como principal fator de motivação para viagem o inusitado, ou melhor, o rompimento com o cotidiano em busca de novas experiências. O

argumento se alicerça pela identificação do rompimento do *turismo de massa* e o surgimento de um “novo” padrão pautado na experiência.

O debate surgiu na década de 1990, quando Poon (1993) traça um quadro comparativo entre o “novo” e o “velho” padrão de turista. A autora identificou que o perfil de viajante com foco no segmento de sol e praia, que está de passagem pelo destino e bastante precavido ao ponto de se alimentar no próprio hotel, dá espaço ao florescer de um novo viajante, mais focado nas experiências que pode obter nos destinos, sem causar impactos socioambientais às localidades, que se desloca pelo prazer de conhecer o novo, se alimenta de pratos característicos e com espírito aventureiro. Tal mudança é fruto de uma nova forma de fazer turismo, cujas características estão evidenciadas no Quadro 3:

Quadro 3 – Comparativo entre o velho e o novo padrão de turismo

VELHO PADRÃO DE TURISMO	NOVO PADRÃO DE TURISMO
As férias eram padronizadas, com pacotes rígidos e inflexíveis.	As férias são flexíveis e podem ser adquiridas a um preço mais competitivo com relação às férias oferecidas no antigo padrão.
As férias eram produzidas pela replicação em massa de unidades idênticas, sendo as economias de escala o principal fator de competitividade.	A produção dos serviços de turismo não tem mais apenas nas economias de escala suas vantagens competitivas.
A clientela alvo dos ofertantes era indiferenciada, tratada como homogênea; e	A produção é crescentemente guiada pelas demandas dos consumidores.
As férias eram consumidas em massa, sem consideração pelas normas, cultura e meio ambiente das comunidades receptoras.	As férias são consumidas por turistas que são viajantes mais experientes, mais educados, mais independentes e mais flexíveis.
	O <i>marketing</i> da indústria de turismo dirige-se a indivíduos com diferentes necessidades, rendas, restrições orçamentárias e interesses. O <i>marketing</i> de massa não é mais o paradigma dominante.
	Os consumidores consideram o ambiente e a cultura de seus locais de destino como partes fundamentais de suas experiências.

Fonte: Adaptado Poon (1993).

Poon (1993) aborda o impacto das novas tecnologias, a existência de turistas mais experientes, a reestruturação econômica e o novo paradigma de produção, e a

relevância quanto aos impactos ambientais como elementos axiais para a produção, reprodução e circulação do produto turístico¹⁷. Desta forma, constata-se que os destinos turísticos devem buscar cada vez mais sua diferenciação quanto aos demais, abdicando da lógica da produção em massa, que pasteuriza a atividade, e impondo nova lógica de oferta turística que valorize os elementos e peculiaridades de seu território, dentro de uma perspectiva de preservação socioambiental.

Poon (1993) defende que esse novo turismo exige um aumento de competitividade em nível territorial¹⁸, obrigando os destinos a se diferenciarem por meio da valorização e desenvolvimento dos recursos territoriais que os caracterizam como únicos. A autora coloca as empresas de turismo como elemento central do desenvolvimento da atividade, pois considera que as tecnologias da informação propiciam a integração diagonal entre os ofertantes de serviços possibilitando novos produtos turísticos mais integrados e sem tantos intermediários, logo caberia aos agentes locais a responsabilidade de aprimoramento das estratégias competitivas.

É evidente que o alcance das novas tecnologias da informação dá às firmas maiores possibilidades de divulgação de seus produtos e maior contato com os viajantes, unindo mais diretamente a oferta e demanda por esta atividade. Essa possibilidade gera maior autonomia dos agentes locais em proverem o desenvolvimento do setor, contudo para verificar os meios objetivos de potencializar esta perspectiva se faz necessário adentrar no arcabouço teórico do turismo.

2.2 CONCEITOS E MODELOS DA ATIVIDADE

O turismo é um fenômeno social antigo e ganhou destaque lentamente com o passar dos séculos. A expressividade econômica e cultural constatada atualmente nas cidades contemporâneas foi possível graças à evolução do modo de produção capitalista que engendrou um forte processo de comercialização do tempo não produtivo, e seu desenvolvimento não foi algo impensado, mas sim um dos

¹⁷ O produto turístico pode ser compreendido como o conjunto de atividades e serviços necessários à materialização da atividade. Cada elemento deste conjunto é consumido em uma graduação temporal sucessiva (transporte, alimentação, hospedagem, divertimento, etc.). Devido à complexidade postula-se que o produto turístico só pode ser reconhecido no mesmo momento do ato de consumo, sendo cada qual único (sequência de ato de consumo pode se dar de diversas formas e com serviços diferentes).

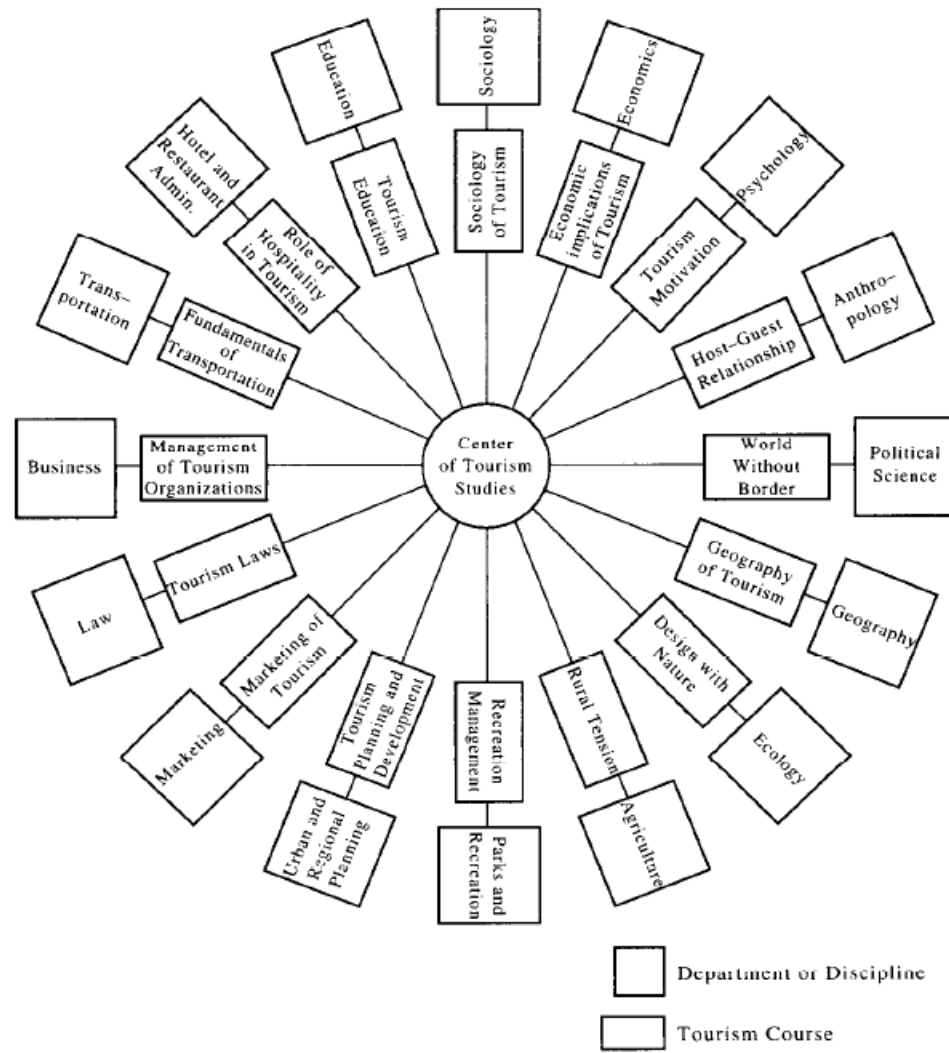
¹⁸ Conforme será abordado mais adiante, a lógica e a dinâmica espacial do turismo utilizam-se de outros critérios para definição de seu território, que não a divisão política-administrativa adotada por uma nação (municípios, estados, etc.).

subprodutos da Revolução Industrial e sua respectiva sociedade de consumo, conforme visto. Neste sentido, se faz necessário determinar qual o entendimento e elementos essenciais balizam as análises sobre esta atividade.

Importa, neste primeiro momento, perceber que o turismo, como disciplina das Ciências Humanas, é um fenômeno que estava presente na realidade e, a partir essencialmente do início do século XX, foi se constituindo como objeto de estudo (ou parte dele) em diversas disciplinas desta área do conhecimento. Conforme postula Boullón (2002, p.7), ao considerar a evolução deste fenômeno, “[...] o turismo não nasceu de uma teoria, mas de uma realidade que surgiu espontaneamente, e foi-se configurando sob o impacto de descobertas em outros campos”.

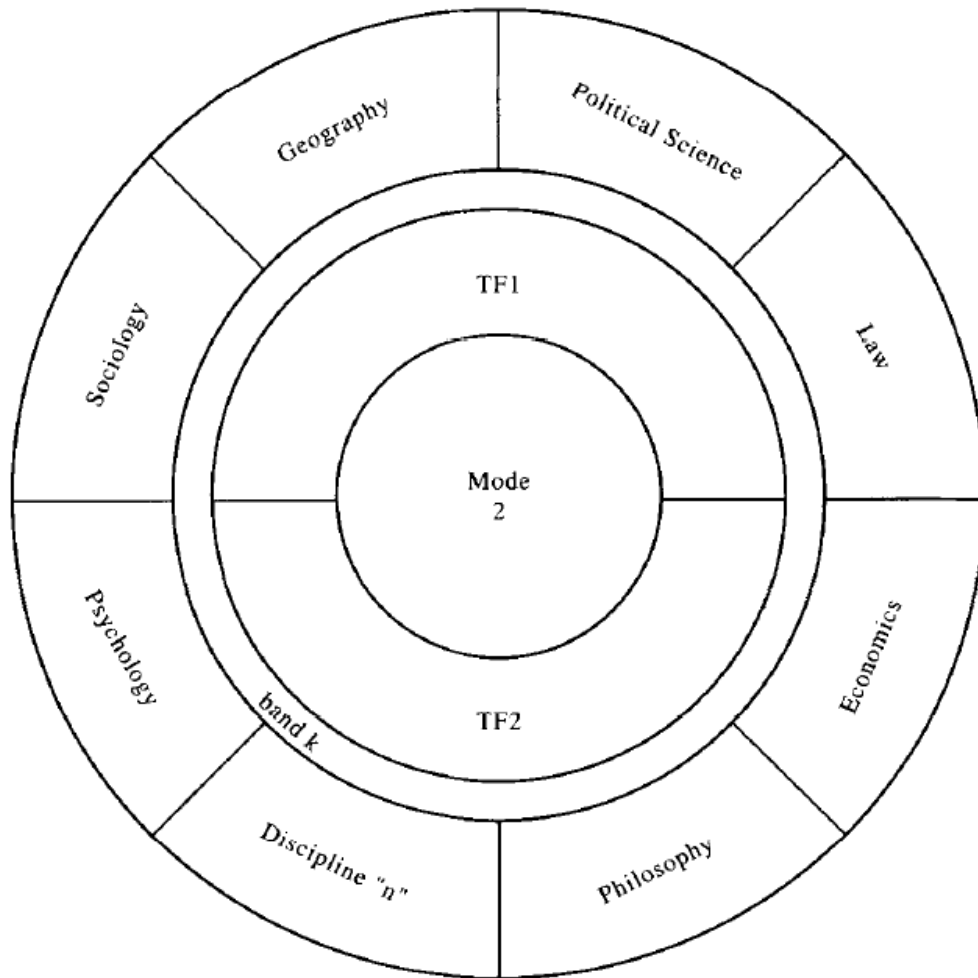
Não é casual a verificação de trabalhos que apresentem uma perspectiva multidimensional do turismo, conforme se encontra nas produções de Jafari; Ritchie (1981) e Tribe (1997) seus principais expoentes. Cada qual apresenta seu modelo teórico acerca dos diversos campos de estudos que são impactados pelo turismo, conforme se observa nas Figuras 6 e 7.

Figura 6 - Estudo do turismo por disciplina e abordagem, segundo Jafari e Ritchie (1981)



Fonte: Tribe (1997).

Figura 7 - Construção do conhecimento sobre turismo, segundo JonhTribe (1997)



Fonte: Tribe (1997).

Tais autores fazem parte de um grupo que defende uma visão holística da atividade, fato bem pacificado entre os estudiosos da área em virtude de ser o turismo considerado um fenômeno social que perpassa ativamente por diversas disciplinas das Ciências Humanas. No entanto, sem contrapor tais perspectivas, considera-se que os construtos produzidos pela Geografia e pela Economia sejam os mais relevantes para compreensão de forma mais abrangente e complexa quanto os impactos deste fenômeno.

A perspectiva multidimensional permitiu que diversas disciplinas se aprofundassem sobre a temática, todavia, cada qual construiu um arcabouço teórico relativamente “independente”, mantendo sempre presente sua relação com o espaço. Tal característica engendrou convergências entre os diversos conceitos elaborados, porém, ao contrário do que alguns autores postulam sobre a fragilização

do termo *Turismo* em função deste fato, suscitando a ausência de uma definição clara que delimite o fenômeno, acredita-se que cada conceito dá ênfase a um aspecto específico, ampliando o espectro de abrangência (PAKMAN, 2014).

Tal característica impõe uma séria responsabilidade não só ao pesquisador, pois cabe ao mesmo identificar qual, dentre os conceitos, melhor auxilia no desvendamento das questões que se pretende debruçar, mas também às instituições oficiais que se viram obrigadas a superar tal obstáculo e oferecer um conceito que permitisse uma interlocução entre as mesmas. Tal aspecto, somado à necessidade de se estabelecer uma definição capaz de laborar também sobre as estatísticas do setor, fez com que a Organização das Nações Unidas, através de sua agência especializada para esta atividade, conhecida por Organização Mundial do Turismo (OMT), empreendesse esforços na acepção técnica desta atividade. O conceito, que ganhou o adjetivo de *oficial*, mesmo incapaz de expressar a magnitude do fenômeno, serve como mecanismo de padronização mundial e permite a realização de estudos específicos, assim como, o registro de dados estatísticos, locais, regionais, e mesmo globais que dão um panorama do setor (PAKMAN, 2014).

Diante disto, entende-se como fundamental extrair a essência do fenômeno turismo para se obter com clareza sua compreensão. Com auxílio das obras de Ignarra (2001), Barretto (1997) e Dias (2005), além das definições técnicas apresentadas tanto pela OMT, quanto pela legislação brasileira, elaborou-se um quadro com os principais conceitos postulados desde o século XX.

Quadro 4 – Levantamento dos conceitos de turismo

CONCEITOS	AUTOR(ES)	REFERÊNCIA (S)
Turismo é o conceito que compreende todos os processos, especialmente os econômicos, que se manifestam na chegada, na permanência e na saída do turista de um determinado município, país ou estado.	Hermann Von Schullern, 1911	IGNARRA, 2001 p. 23 BARRETTO, 1997, p.9 DIAS, 2005 p. 13
O conjunto de viagens que tem por objetivo o prazer ou motivos comerciais, profissionais ou outros análogos, durante os quais é temporária sua ausência da residência habitual. As viagens realizadas para locomover-se ao local de trabalho não se constituem em turismo.	Arthur Bormann, década de 1940	IGNARRA 2001 p. 23 BARRETTO 1997, p.10 DIAS, 2005, p. 14
Conjunto das inter-relações e dos fenômenos que se produzem como consequência das viagens e das estadas de forasteiros, sempre que delas não resulte um assentamento permanente nem que eles se vinculem a alguma atividade produtiva.	Hunziker e Krapf (1942)	IGNARRA 2001 p. 24 BARRETTO 1997, p.11
Turismo pode ser definido como a ciência, a arte e a atividade de atrair e transportar visitantes, alojá-los e cortesmente satisfazer suas necessidades e desejos.	Robert McIntosh	IGNARRA 2001 p. 24
É o estudo do homem longe de seu local de residência, da indústria que satisfaz suas necessidades, e dos impactos que ambos, ele e a indústria, geram sobre os ambientes físico, econômico, e sócio-cultural da área receptora.	JafarJafari	IGNARRA 2001 p. 24
Turismo é, de um lado, conjunto de turistas; de outro, os fenômenos e as relações que essa massa produz em consequências de suas viagens.	Luiz Fernandez Fuster (1974)	IGNARRA 2001 p. 24 BARRETTO 1997, p.11
O turismo é 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 de 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.	Oscar De La Torre (1992)	IGNARRA 2001 p. 24 BARRETTO 1997, p.13
Turismo é o conjunto de serviços que tem por objetivo o planejamento, a promoção e a execução de viagens, e os serviços de recepção, hospedagem e atendimento aos indivíduos e aos grupos, fora de suas residências habituais.	José Vicente de Andrade (1998)	IGNARRA 2001 p. 24
O turismo compreende as atividades realizadas pelas pessoas durante suas viagens e estadas em lugares diferentes de seu entorno habitual, por um período de tempo consecutivo inferior a um ano, tendo em vista lazer, negócios ou outros motivos não relacionados ao exercício de uma atividade remunerada no lugar visitado.	OMT, 1999	(Organização Mundial do Turismo, 2001)
Considera-se turismo as atividades realizadas por pessoas físicas durante viagens e estadas em lugares diferentes do seu entorno habitual, por um período inferior a 1 (um) ano, com finalidade de lazer, negócios ou outras.	BRASIL, 2008	(BRASIL 2008)

Fonte: Elaboração própria do autor desta tese (2018).

As primeiras definições sobre o turismo, cunhadas a partir da década de 1910, abordaram essencialmente o aspecto econômico para as localidades receptoras da demanda turística. Estudiosos identificaram que quando visitantes/forasteiros se propõem conhecer outros lugares levam consigo recursos pecuniários necessários para se manter durante toda sua estadia, os quais impactam diretamente a economia dessas localidades.

Verifica-se, também, outras definições que enfocam nas perspectivas socioculturais que as interações sociais entre o visitante e o residente das localidades receptoras podem causar. Constata-se concepções que adentram quanto aos impactos que o turismo pode gerar, seja do ponto de vista social, cultural, econômico e espacial nas áreas receptoras; assim como há concepções que exortam a capacidade de atração de fluxo de visitantes, por parte das localidades, e sua organicidade em transportar, alojar e satisfazer as necessidades dos visitantes.

Contudo, é irrefutável que em todos os conceitos apresentados no quadro a perspectiva espacial está presente. O fato ocorre devido ao turismo só se manifestar através do deslocamento temporário de pessoas por outros lugares. Assim, é clara também que a motivação deste fenômeno se dá pela busca de *algo* que é exógeno ao local de residência dos turistas, gerando um fluxo de pessoas pelo globo e, consigo, um fluxo de recursos financeiros que ganhou muita expressividade na contemporaneidade. Neste sentido, os elementos constituintes do espaço se tornam seu principal ativo, fazendo do turismo a única prática social que o “consome” o espaço (CRUZ, 2001a; CRUZ, 2001b)

Adyr Rodrigues (1997, p. 50), refletindo sobre o processo espacial da atividade em sua dinâmica evolutiva, constata que isto se dá por meio de “[...] ondas de ocupação que são ditadas pela moda ou produzidas pelo consumo do espaço levando à degradação e, portanto, à destruição dos recursos que os engendram”. Tal argumento evidencia dois aspectos fundamentais, a saber: a) Aprofundamento conceitual sobre os elementos constitutivos do espaço, assim como sobre suas categorias de análises, de forma a ter uma visão mais sistêmica dos impactos espaciais; b) Necessidade de identificação do elo responsável pela integração dos recursos territoriais, ordenando-os para a materialização da atividade, visando a mitigar os efeitos degradativos da exploração do turismo de forma não sustentável.

Apropriando-se da produção de Milton Santos, a autora traz à tona a importância de perceber o espaço como a conjugação de um sistema de objetos e ações, composto por conjuntos de fixos e fluxos. Importa pontuar que o conceito de fixos não imprime uma característica estática ao espaço, visto que o fluxo impõe alterações a tais objetos. Santos (1985) apresenta, de forma consistente, os elementos constitutivos do espaço: a) Homens; b) Firms; c) Instituições; d) Infraestrutura; e e) Meio ecológico.

Diante deste arcabouço teórico, Rodrigues (1997) versou quanto à adequação desses conceitos para análise e funcionamento do turismo. Apresentando os elementos da seguinte forma:

- a) Os *Homens* são identificados como os seres individuais e sociais, logo, correspondem à demanda turística assim como a população residente nos destinos e demais indivíduos responsáveis pelo funcionamento do sistema. Identifica-se que essa atividade promove, em certa medida, a interação da demanda com os residentes, e pontua a possibilidade de pessoas de outras localidades interferirem na atividade por meio de firms e instituições exógenas explorarem o setor;
- b) As *Firms* são responsáveis pela produção de bens, serviços e ideias. São pessoas jurídicas – compostas por indivíduos – que ofertam serviços de hospedagem, traslado, alimentação, e demais serviços e produtos agregados à atividade, somados aos de promoção, comercialização, *marketing* e publicidade do produto turístico dos destinos. Nota-se que tais empresas não são necessariamente originárias das localidades o que pode causar impactos, como: *efeito vazamento*¹⁹, desarticulação do global x local, baixo compromisso com sustentabilidade, etc.;
- c) As *Instituições* correspondem à superestrutura do turismo, produzindo as normas, ordenamentos, regramentos, políticas públicas, legitimações, etc. Espera-se delas ações racionais para definição de novas realidades espaciais, mais ajustadas e qualificadas em favor do desenvolvimento do turismo. Rodrigues (1997, p. 67) postula que "muitas vezes confundem-se com as firms ou juntam-se a elas, constituindo os atores hegemônicos [...]".

¹⁹ Esta expressão é usada na economia para expressar, grosso modo, quando um território se apropria da riqueza que é gerada em outro território.

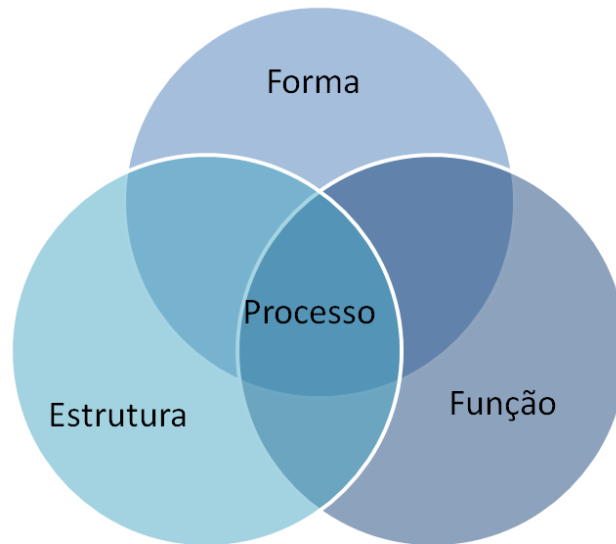
As instituições podem ter uma abrangência global, supranacional, nacional, regional, local, etc. dentre as quais cita-se a Organização Mundial de Turismo, o Ministério do Turismo, Conselho Municipal de Turismo, Associação Comercial, etc.;

- d) A *Infraestrutura* pode ser entendida como a base de suporte concreta para a manutenção e funcionamento dos diversos produtos e serviços de uma determinada localidade a exemplo da rede de saneamento, as vias de acesso, os hospitais, a rede de comunicação, a coleta de lixo, a segurança pública, portos, etc. São os serviços complementares ao turismo e que dão sustentação à atratividade do local, assim como a elaboração do produto turístico; e
- e) O *Meio Ecológico* que não pode ser confundido com recursos naturais visto que este representa a base física da qual e na qual emerge o trabalho dos *homens*. Trata-se do meio modificado, das paisagens notáveis peculiares às localidades turísticas e que tem capacidade de atrair um fluxo de forasteiros, ou como postula Rodrigues (1997, p. 69-70):

Os complexos territoriais, sobre os quais se edificam os objetos sociais, não são necessariamente complexos naturais, porque a noção de território implica exercício de poder. [...] Assim, o meio ecológico não é só receptáculo das ações humanas, mas é, também, delas resultantes, durante o processo histórico.

Tais elementos interagem entre si constantemente em um determinado espaço, engendrando uma dinâmica das ações e interações recíprocas, sejam elas sincrônicas e/ou diacrônicas. Como resultado desta dinâmica, tem-se a produção dos territórios e por desdobramento de recursos turísticos dos diversos destinos, que podem ser analisados através de determinadas categorias, conforme se observa na proposta de Santos (1985 apud RODRIGUES, 1997), Figura 8.

Figura 8 – Categorias de análise espacial segundo Milton Santos (1985)



Fonte: Rodrigues (1997).

A categoria *forma* se concentra na disposição que cada objeto se encontra na paisagem. Em geral, a paisagem é vista como estática, onde os objetos são apresentados de forma fixa em suas representações (fotos, pinturas, livros, folders, etc.), no entanto, Rodrigues (1997, p. 72) considera a paisagem como o acúmulo desigual do tempo e que expressa ainda diferentes estratos sociais.

A paisagem é um notável recurso turístico, desvelando alguns objetos e camuflando outros, por meio da posição do observador, quando encantar e seduzir. A paisagem corresponde à representação artística-pitoresca do mundo visível da cultura, desde o século XV. Os magníficos quadros renascentistas e, posteriormente, do período áureo do romantismo, convidam a viajar.

A categoria *função* foca no papel que cada elemento ou objeto exerce, separadamente, para o funcionamento das operações que ocorrem em determinado espaço. Em outras palavras, expressa a tarefa ou atividade de cada componente em determinado momento espacial. Para a materialização do turismo se faz necessário que cada um dos elementos assuma seu papel em executar o transporte, o alojamento, o divertimento, etc. Importa salientar que se deve atentar quanto à existência de objetos que perdem sua funcionalidade ao longo do tempo, assim eles podem e devem ser apropriados para a oferta do produto turístico, assumindo nova serventia.

Enquanto as categorias anteriores versavam sobre a disposição e tarefas dos elementos e/ou objetos do espaço per si, em que há uma relação direta entre ambas, pois os objetos são construídos (ganham forma) para atender determinadas tarefas (função), a categoria *estrutura* centra no dinamismo espacial expresso pelas redes de relações. Para tanto, leva-se em consideração a natureza socioeconômica dos atores, em dado momento, identificando sua interdependência e inter-relacionamento. Neste sentido, a *estrutura* versa sobre a mútua dependência das partes em função do todo.

Por fim, tem-se a categoria *processo*, que é definido como ação das demais categorias dentro de um processo diacrônico, ou seja, a transformação das categorias e dos elementos supracitados no decorrer do tempo. Importa ressaltar que a questão temporal não se restringe à perspectiva linear, mas sim social de dado espaço implicando em mudança, transformação.

Além dos conceitos apresentados anteriormente, vale ressaltar outras acepções, apresentadas por autores que iluminam o entendimento quanto ao fenômeno. A primeira retrata o economista italiano Alberto Sessa (1983) que, ao tratar sobre o produto turístico, reforça que todas as atividades deste segmento estão ligadas a um atrativo natural ou cultural do destino, sendo estes a matéria-prima da atividade, o fator determinante do fluxo turístico. Sessa (1983, p. 36-37) continua sua argumentação postulando:

O produto turístico se dá por um composto de atividades e serviços relativos ao alojamento (indústrias das construções e indústria de transformação), à alimentação e às bebidas (atividade agrícola e indústria alimentícia), aos transportes (indústria de transformação e de consumo energético, além de serviços), às aquisições de produtos locais (artesanato e indústria do vestuário ou de transformação) às visitas e aos divertimentos (serviços).
 [...] Todo este conglomerado de atividades permite a realização do produto turístico que em sua fase “final” é atividade de serviço.
 [...] [Assim, o produto turístico] é representado por uma multiplicidade de atos de consumo. Estes atos de consumo ocorrem em momentos diferentes [...] mas “todos” estes atos no seu “complexo” constituem o produto turismo.

É através deste argumento que se alicerça não apenas a perspectiva do efeito multiplicador da atividade e sua interligação com demais segmentos da economia, como, principalmente, a concepção de “indissociabilidade” dos serviços turísticos. Este último leva a considerar que planejar e organizar o turismo de forma

eficiente só é possível por meio do envolvimento direto e atuante dos diversos atores responsáveis pela sua materialização.

Vale retratar também o grande avanço para a teoria do turismo a partir da década de 1950, influenciado pela Teoria Geral dos Sistemas, criada pelo biólogo austríaco Ludwing Von Bertalanffy (1901-1972). Essa perspectiva foi capaz de integrar o conhecimento produzido nas diversas disciplinas dando maior “musculatura” ao arcabouço teórico sobre o turismo (LOHMANN; PANOSSO NETTO, 2008; ACERENZA, 2002)

A teoria geral dos sistemas estabelece as bases conceituais para a organização do conhecimento interdisciplinar e representa, portanto, um marco de referência coerente que permite identificar os elementos componentes e interatuantes de um dado fenômeno, bem como as funções, relações e interação deste com seu ambiente. Entende-se por interação, aqui, a influência recíproca que cada um dos elementos exerce sobre o desenvolvimento do outro. (ACERENZA, 2002, p.194-195).

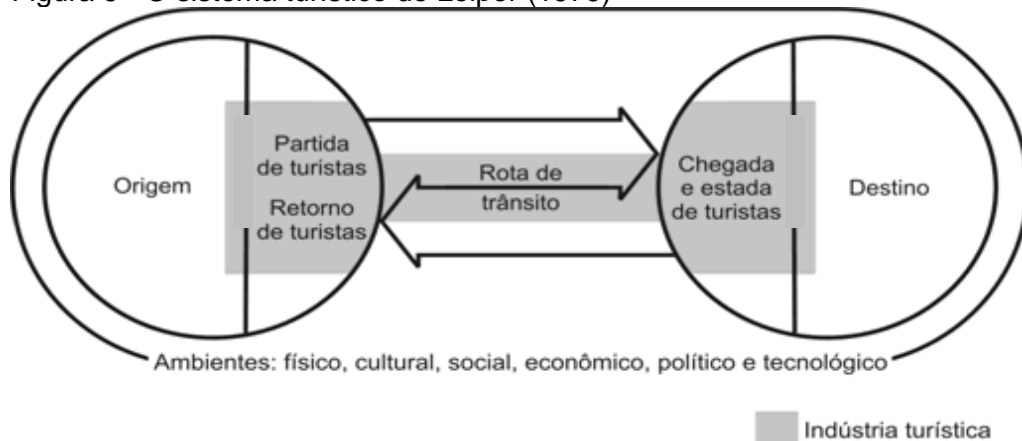
Através deste enfoque sistêmico, foi possível compreender cada fenômeno como um conjunto de partes (subsistemas e/ou elementos) que interagem para atingir um fim específico. Nas palavras de Beni (2001, p. 23), corresponde a um “conjunto de procedimentos, doutrinas, ideias ou princípios, logicamente ordenados e coesos com intenção de descrever, explicar ou dirigir o funcionamento de um todo”. O autor após analisar diversas definições sobre o que vem a ser um sistema, identifica seus itens basilares: a) Meio ambiente; b) Unidades; c) Relações; d) Atributos; e) Entrada; f) Saída; g) Realimentação; e h) Modelo.

O primeiro autor a laborar sobre o Sistema do Turismo para pautar suas análises foi o mexicano Raymundo Cuervo, em sua obra intitulada *El turismo como médio de comunicación humana*, de 1967. O autor definia turismo como “um conjunto (um grande conjunto) bem definido de relações, serviços e instalações que se geram em virtude de certos deslocamentos humanos.” (CUERVO, 1967, p. 29 apud ACERENZA, 2002, p.195). Contudo, sua abordagem pautada na álgebra booleana tornou este arcabouço pouco palatável para os estudiosos da temática, sem mencionar ter sido originada em um país periférico do turismo, à época (LOHMANN; PANOSSO NETTO, 2008).

O turismo, retoma uma perspectiva sistêmica de forma mais robusta no cenário acadêmico, mais de uma década depois, com o trabalho de Neil Leiper (1979), Figura 9, que torna-se o mais difundido internacionalmente. Em seu modelo,

conforme pode se verificar abaixo, o autor postula ser o turismo um sistema aberto composto por cinco elementos que atuam e interagem entre si em um meio ambiente amplo que também afeta e é afetado pelo mesmo. Tais “[...] elementos são: um dinâmico, o turista; três geográficos: a região geradora, a rota de trânsito e a região de destino; e um elemento econômico, a indústria turística²⁰” (LEIPER, 1981 apud ACERENZA, 2002, p.196).

Figura 9 - O sistema turístico de Leiper (1979)



Fonte: Adaptado de Leiper (1979).

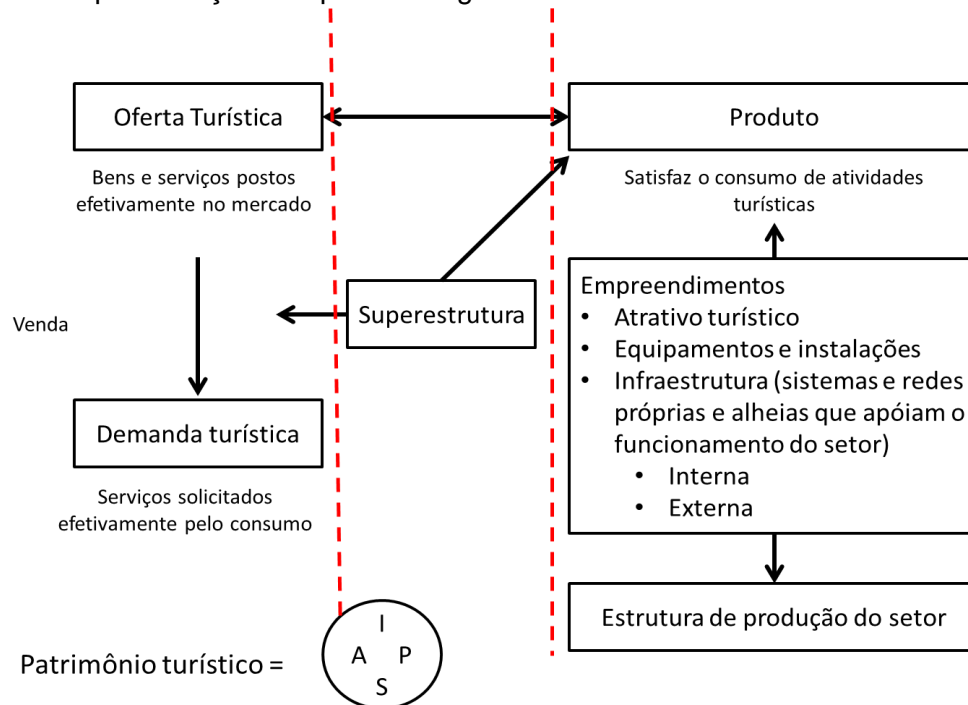
O modelo holístico reforça a relação visceral do turismo com o espaço, denominada pelo autor de “regiões e rota”, mas considerada neste trabalho como território. Ao se tratar de um fenômeno social que engendra uma atividade econômica, é o território, com seus ativos, que detém e/ou desenvolve a atividade para a materialização do deslocamento, assim como é no território que se manifestam seus impactos econômicos, social, cultural, etc. Parece quase que proposital que no modelo de Leiper (1979) se verifica um “recorte” dos elementos de uma região, antevendo as discussões sobre o fato de que o turismo não se manifesta em todo o espaço de uma região.

A simplicidade deste arcabouço e sua flexibilidade analítica, permitindo variações, fez desta proposta um mecanismo de inspiração para diversas outras. Porém, outros modelos foram propostos, a exemplo do apresentado por Roberto Boullón na década de 1990 – publicado no Brasil em 2002 – que se pauta na

²⁰ Em que pese Leiper usar o termo indústria turística, o mesmo não é adequado para representar esta atividade, uma vez que o turismo se encontra no setor de serviços, conforme abordagem de Boullón (2002).

perspectiva de *oferta-demanda*, conforme Figura 10. Para o autor, o primeiro subsistema, na parte da esquerda do modelo proposto, está o ponto de partida de todo o sistema, que é a venda efetiva do produto turístico. Este, por sua vez, ocorre mediante a interação dos elementos representados na direita, o segundo subsistema, denominado pelo autor de estrutura de produção do setor. Por fim, no centro do sistema, tem-se a superestrutura, que é responsável pela eficiência da atividade, seja por sua interação e ordenamento no primeiro subsistema, seja por sua articulação, fomento e condução no segundo subsistema.

Figura 10 - Representação das partes integrantes do sistema turístico de Boullón



Fonte: Adaptado de Boullón (2002).

Considera-se importante observar dois aspectos, o primeiro é que, mesmo dentro de um modelo economicista, a relação desta atividade com ativos territoriais²¹ é fulcral, pois se constituem como o principal elemento para a composição do produto turístico; o segundo diz respeito ao fato do autor considerar a integração de quatro componentes (Atrativos turísticos, Empreendimentos turísticos, Infraestrutura e Superestrutura) com o patrimônio turístico das localidades, e essas, por sua vez,

²¹ Ativos territoriais são os fatores que estão efetivamente em uso para a produção de bens ou serviços específicos, contudo tais fatores são oriundos das características peculiares do espaço ao qual pertence, de sua especificidade espacial e que são compreendidos como uma vantagem diferenciadora de demais bens e serviços.

possuem diferentes patrimônios que concorrem pela demanda. Vale ressaltar a responsabilidade e importância que Boullón (2002, p. 61) coloca na superestrutura turística como dinamizador desta atividade, postulando que:

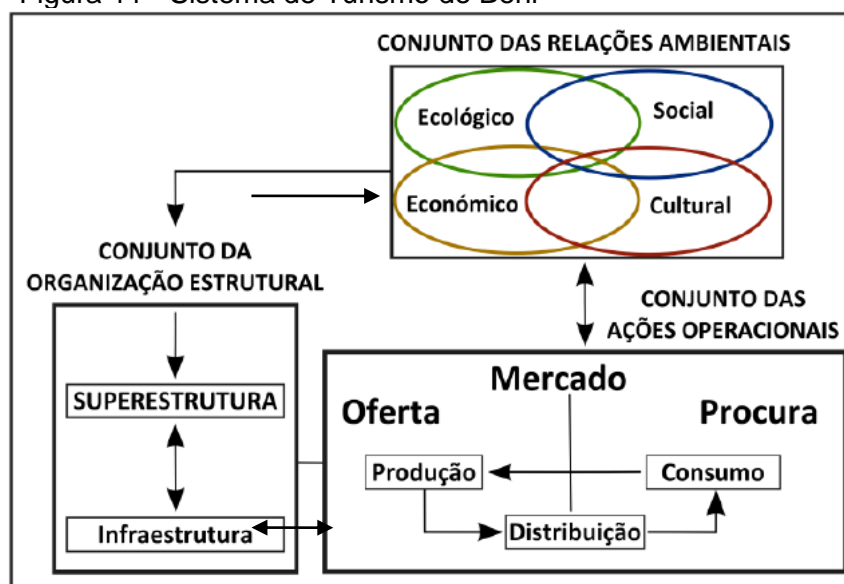
[...] compreende todos os organismos especializados, tanto públicos como da iniciativa privada, encarregados de otimizar e modificar, quando necessário, o funcionamento de cada uma das partes que integram o sistema, bem como harmonizar suas relações para facilitar a produção e a venda dos múltiplos e dispares serviços que compõem o produto turístico.

A existência de uma superestrutura poderosa, e sobretudo eficiente é muito mais importante do que habitualmente se pensa para que o setor turístico renda em relação direta com a importância dos atrativos e do empreendimento que se construiu para explorá-los.

No Brasil, o modelo de Sistema de Turismo mais difundido foi o proposto por Mário Carlos Beni, na década de 1990, composto por três conjuntos de subsistemas: Conjunto das Relações Ambientais (RA) – composto pelos subsistemas econômico, social, ecológico, e cultural; Conjunto da Organização Estrutural (OE) – composto pelos subsistemas da superestrutura e infraestrutura; e Conjunto das Ações Operacionais (AO) – composto pelos subsistemas do mercado, oferta, produção, distribuição, demanda, e de consumo (ver Figura 11).

O autor não se aprofunda nas questões espaciais que levam à materialização da atividade, mas em uma perspectiva holística que aborda diversos aspectos de forma genérica, dentre eles o espacial. Neste modelo, Beni (2001, p. 51), considera o turismo como um sistema aberto que “[...] mantém um processo contínuo de relações dialéticas de conflito e colaboração com o meio circundante”.

Figura 11 - Sistema de Turismo de Beni



Fonte: Adaptado de Beni (2001).

A importância de todos os subsistemas, assim como sua inter-relação dinâmica, é que se centra no papel decisivo da superestrutura como mediadora entre os conflitos organizativos do setor. Em outras palavras, tem a função de manter o equilíbrio entre a exploração do turismo e os impactos que esta causa às localidades, além de estruturar os ativos territoriais de forma a manter e desenvolver sua capacidade de gerar fluxo de visitantes, visto que tal atividade é regida por regime concorrencial entre destinações.

Beni (2001, p. 99) postula que a superestrutura:

[...] refere-se à complexa organização tanto pública e privada que permite harmonizar a produção e a venda de diferentes serviços do Sistor. Compreende a política oficial de turismo e a sua ordenação jurídico-administrativa que manifesta no conjunto de medidas de organização e promoção dos órgãos e instituições oficiais, e estratégias governamentais que interferem no setor.

Corroborar-se em parte com o pressuposto do autor, ao postular que a política de turismo é produzida não só pelo Estado, mas também com outros centros de decisão constituídos de organizações privadas e associações de classe (nacionais e/ou internacionais) que interferem no Sistor. Em sua obra, *Análise Estrutural do Turismo*, Beni (2001) desconsidera a capacidade que a sociedade civil local, juntamente com o empresariado, tem de se organizar em favor da estruturação da atividade, colocando a responsabilidade por esta ação quase que exclusivamente no poder executivo.

Acredita-se que a responsabilidade pelo desenvolvimento desta atividade deva ser compartilhada por todos os atores locais, sem definir o grau de interveniência de cada qual, pois isto vai depender do respectivo grau de maturidade e interesse dos mesmos. Ao perceber o turismo como um sistema aberto, identifica-se que os elementos são interdependentes e que sua atuação é decorrência da forma de interação com os demais. Essa interação, que organiza e ordena os elementos do sistema, ocorre justamente na superestrutura, e é neste espaço que se manifesta a gestão compartilhada e colaborativa de todo o sistema, sendo este o ponto focal da criação da governança territorial do turismo.

Diante da constatação de Rebello (1982) de que o expressivo aumento do papel social e cultural do turismo se deu por volta da década de 1950, fruto da massificação da atividade, considera-se como pressuposto basilar que o turismo é

um fenômeno essencialmente geográfico com forte impacto econômico sobre o território. E, justamente por isto, se faz necessário adentrar tanto nas teorias de desenvolvimento regional que evidenciam a dinâmica econômica deste segmento, quanto sua relação com o território.

2.3 TURISMO E SUA DINÂMICA ECONÔMICA

O turismo é um fenômeno essencialmente geográfico e dependente diretamente dos atributos espaciais, assim como dos recursos territoriais de determinada localidade. A atividade se apropria do espaço para dele e nele estabelecer suas relações, em especial o seu grande impacto econômico. Essa relação umbilical entre a geografia e a economia dá à atividade grande aderência com o arcabouço teórico da economia regional, visto que busca compreender a dinâmica entre as duas disciplinas.

Não se pretende explorar exhaustivamente a temática, pois importa identificar, de forma estruturada, as teorias dessa área do conhecimento que permitem iluminar a tese quanto à questão referente aos efeitos econômicos advindos com o turismo. As principais teorias existentes categorizam-se em três grupos bem delimitados: 1) Teorias de fatores locacionais; 2) Teorias com ênfase nos fatores de aglomeração; e 3) Produção teórica recente, que agregam fatores endógenos dos territórios.

O primeiro grupo agrega as teorias *clássicas* que consideram, essencialmente, o custo de transporte e o de trabalho, e refletem sobre os elementos que permitem uma decisão “ótima” por parte das empresas quanto ao local de sua instalação. Esses teóricos consideram, entre outros itens, a localização dos insumos para sua produção e/ou do mercado consumidor para definir o lugar mais vantajoso para exploração de determinada atividade econômica. As teorias evoluem a partir de Von Thünen (1826) até Isard (1956), tendo como marco para esta tese o trabalho produzido por Christaller (1933) visto que o autor aborda diretamente a questão do turismo (MONASTERIO; CAVALCANTE, 2011).

Considerando as especificidades do turismo, salta à luz que esse arcabouço é o menos indicado para tecer alguma análise mais robusta sobre sua dinâmica econômico-espacial. Alicerça-se o argumento com respaldo na constatação do economista Sessa (1983), que permite inferir ao menos duas considerações. A primeira reside na perspectiva de fixação tanto da matéria-prima da atividade

quando do consumo do produto turístico, e a evidência de que ambos ocorrem no mesmo território, assim sendo, a "localização ótima" das firmas se dará neste local. A segunda se sustenta pela constatação de que o produto turístico é uma composição de diversos produtos e serviços, o que Sessa (1983) denominou de *multiplicidade de atos de consumo*, criando uma relação de interdependência entre as firmas que atuam nessa atividade, logo, há necessidade de considerar os fatores de aglomeração.

Tais fatores são base analítica do segundo grupo de teorias da economia regional e foram inspiradas por concepções marshalliana e keynesiana e deram ênfase maior às localizações das firmas por meio da perspectiva de complementaridade entre as mesmas e/ou entre setores da economia, introduzindo a noção de ganho de escala mínima e de externalidades que impactam economicamente as firmas. Esse arcabouço teórico foi produzido intensamente na década de 1950 e se mostrou mais atraente para os sistemas e estratégias de planejamento de desenvolvimento nacional a partir da década de 1960. Três conceitos-chave se destacaram: "causação circular cumulativa", de Myrdal (1957); "pólo de crescimento", de Perroux (1955); e "efeitos para frente e para trás", de Hirschman (1958) (AMARAL FILHO 2001; CAVALCANTE, 2008).

Considera-se que esse grupo de teorias, com mais aderência para a análise econômico-espacial do turismo que o anterior visto que tece reflexões sobre outros aspectos que não só os fatores internos das firmas, e põe à mesa mecanismos que permitem considerar o encadeamento delas. Um dos marcos conceitual para a abordagem foi a perspectiva marshalliana (MARSHALL, 1985, p. 315-316) em considerar que:

Muitas das economias na utilização de mão-de-obra e maquinaria especializadas, comumente consideradas peculiares aos estabelecimentos muito grandes, não dependem do tamanho das fábricas individuais. Algumas dependem do volume total da produção do mesmo gênero de fábricas na vizinhança; enquanto outras, especialmente as relacionadas com o adiantamento da ciência e o progresso das artes, dependem principalmente do volume global de produção em todo o mundo civilizado. [...] Podemos dividir as economias derivadas de um aumento da escala de produção de qualquer espécie de bens em duas classes: primeira, as dependentes do desenvolvimento geral da indústria; e segunda, as dependentes dos recursos das empresas que a ela se dedicam individualmente, das suas organizações e eficiência de suas administrações. Podemos chamar as primeiras de economias externas, e as últimas de economias internas.

Apesar dos efeitos positivos das aglomerações produtivas, identificados por Marshall no início da década de 1890, seus princípios ficaram postos de lado dos constructos teóricos da economia até a década de 1950, quando o mesmo passou a ser empregado de forma sistemática para compreensão dos movimentos de crescimento e desenvolvimento regional. Os pontos centrais das teorias do segundo bloco permitem melhor identificar a dinâmica do turismo e sua relação com os processos de crescimento econômico e desenvolvimento do local onde se materializa tal atividade. Assim, sem pretender esmiuçar cada uma das teorias, busca-se expô-las de forma geral para correlacionar com a atividade.

2.3.1 Causação circular cumulativa

O economista sueco Gunnar Myrdal, na década de 1950, por meio do livro *Teoria Económica e Regiões Subdesenvolvidas*, vai de encontro à perspectiva liberal de que os mecanismos de mercado e as relações comerciais entre países tenderiam a um equilíbrio estável entre regiões com níveis diferentes de desenvolvimento. Ao invés disto, o autor constata que o desenvolvimento econômico, em níveis elevados, ocorre em um número reduzido de países, e que são, em essência, antigas colônias britânicas localizados em zonas temperadas, cuja população é de maioria europeia. Myrdal (1965, p. 23) postula que:

As grandes diferenças entre países, tanto no que concerne aos níveis econômicos atuais quanto às taxas correntes de desenvolvimento e as taxas de desenvolvimento em períodos diferentes no passado próximo, não invalidam as seguintes generalizações, em termos amplos:

- a) que, há um grupo pequeno de países prósperos e um grupo muito grande de países extremamente pobres;
- b) que, em geral, os países do primeiro grupo se encontram em processo de desenvolvimento econômico contínuo, enquanto no segundo o progresso médio é mais lento, uma vez que muitos países estão sob ameaça permanente de não poderem sair da estagnação e até mesmo de retrogradarem;
- c) que, de modo geral, nas últimas décadas, as desigualdades entre os países desenvolvidos e os subdesenvolvidos têm aumentado.

Em outras palavras, Myrdal (1965, p. 32) afirma que as forças de mercado levam a uma diferenciação dos níveis de desenvolvimento, privilegiando apenas uma pequena parte dos países, acentuando o desenvolvimento desigual entre

regiões. A base de seu argumento se respalda no que ele denominou de princípio da causação circular e acumulativa, tal “conceito envolve, naturalmente, uma constelação circular de forças, que tendem a agir e reagir interdependentemente de sorte a manter um país pobre em estado de pobreza”.

Partindo do pressuposto de que, em geral, os fatores são multicausais, reciprocamente causa e efeito, o autor postula que os fatores positivos de uma determinada economia tendem a influenciar e engendrar o surgimento de outros fatores que alavancam o nível de desenvolvimento, gerando um ciclo virtuoso; em contrapartida, os fatores negativos impactam em outros fatores que também vão se acumulando de modo a induzir a queda do nível de desenvolvimento, ciclo vicioso.

Um ponto importante desse arcabouço teórico é a consideração que o autor faz quanto à fragilidade de algumas teorias considerarem apenas fatores econômicos em suas análises. Myrdal (1965. p. 47) defende a necessidade de considerar outros fatores não econômicos no processo de análise do desenvolvimento, pois eles também exercem influência no jogo de forças do mercado, sugerindo que “o princípio da interdependência circular dentro do processo de causação acumulativa tem validade em todo campo das relações sociais”.

Em seu pressuposto, há uma constatação de *efeitos regressivos (back wash effects)* oriundos do processo de expansão econômica de uma determinada região que promove uma imigração seletiva de capital, mão de obra, bens e serviços para tal localidade, ampliando a desigualdade econômica; assim como há uma constatação de *efeitos propulsores (spread effects)*, centrífugo às regiões mais desenvolvidas que exportam (transbordam) o impulso de desenvolvimento para as localidades menos abastadas. Contudo, os efeitos propulsores não garantem um maior equilíbrio dos níveis de desenvolvimento entre as regiões.

Em linhas gerais, a origem de uma região que se estabelece como centro econômico dá-se por meio de um **fato histórico fortuito**, que vai movimentando um ciclo virtuoso de desenvolvimento. Vão se acumulando, gradualmente, novos fatores benéficos à localidade que amplia seu poder de atração de capital, de mão de obra, de tecnologias, de espírito empreendedor, etc. É a partir deste fato histórico que vão se construindo as condições objetivas de um ciclo virtuoso de desenvolvimento.

No sistema de causação os dois tipos de influência – forças de mercado e medidas políticas – são interdependentes de outra maneira. O combate

eficiente aos “efeitos regressivos” por meio do fortalecimento de “efeitos propulsores” – e, por conseguinte, da redução de desigualdades regionais – proporciona base política mais firme às medidas igualitárias. (MYRDAL, 1965, p.71)

[Dentro do processo de causação circular cumulativa], a inclusão do setor público no modelo, por si só, não é suficiente para reverter a tendência de divergência, podendo vir, na verdade, a reforçá-la, uma vez que a maior base de arrecadação nas regiões mais desenvolvidas permite a adoção de alíquotas tributárias mais baixas, o que as tornam ainda mais atraentes. Opostamente, as regiões subdesenvolvidas seriam pressionadas a ampliar a taxação sobre a sua base produtiva minguante. Nesse sentido, somente as intervenções do setor público deliberadamente voltadas para a redução das desigualdades regionais em suas jurisdições poderiam reverter a tendência de divergência. (MONASTERIO; CAVALCANTE, 2011, p. 69).

Myrdal defende que, principalmente nos países com baixo nível de desenvolvimento, o Estado deveria assumir a responsabilidade de iniciar um plano nacional de desenvolvimento, além de garantir sua execução no sentido de reverter o mecanismo de *causação* de sua condição de país periférico e subdesenvolvido. Para tal, defende a intervenção estatal intencional no jogo das forças de mercado em favor de um processo de integração nacional que permita evolução dos fatores econômicos e sociais. O papel do Estado é fundamental para os mecanismos de reversão do subdesenvolvimento e/ou manutenção do nível de desenvolvimento nacional.

O turismo, enquanto atividade econômica, possui condições de se desenvolver amplamente em regiões mais periféricas, com níveis mais baixos de desenvolvimento. Uma das principais motivações para realização de viagens turísticas é justamente a necessidade de se conhecer as peculiaridades de outros territórios que não se apresentam no local de residência dos turistas. A exploração do potencial turístico em localidades periféricas é favorável, ainda que não detenham infraestrutura robusta, similar aos centros mais desenvolvidos.

A descoberta do potencial turístico de uma região pode ser um *fato histórico fortuito* a gerar condições materiais de reversão do subdesenvolvimento, ou ainda pode se dar dentro de uma intencionalidade de agentes locais ou externos. Com o aparecimento do fluxo turístico novos empreendimentos surgem para dar vazão à demanda e seu gradual aumento, gerando mais postos de trabalho que aumentam a renda média do trabalhador na localidade e sua respectiva qualidade de vida, aumentando o estoque de capital que propiciará novos empreendimentos, profissionais mais qualificados, e atração de excedentes produtivos de outras localidades que fortalecerá ainda mais o produto turístico.

No entanto, vale a ressalva de que o impluso desenvolvimentista não deve vir desacompanhado de um planejamento do processo no sentido de evitar que os efeitos perversos do súbito crescimento, a exemplo do aumento da inflação e valorização imobiliária de determinados locais, levando à expulsão de moradores locais dos centros para a periferia de seu território. A imigração de pessoas para regiões em franco desenvolvimento pode suscitar um *efeito vazamento* dos benefícios econômicos e menor preocupação com a preservação das características socioculturais da localidade.

2.3.2 Polo de crescimento

A primeira nomenclatura dada às concepções de pólo de crescimento foi *Teoria da Unidade Econômica Dominante*, que ilustra de forma mais evidente a contraposição direta à abstração, meramente teórica, da concepção econômica clássica, sobre *competição ou concorrência perfeita*²². Perroux (1967), observando as disparidades existentes entre as diferentes localidades, detectou que existem áreas que dominam as forças sociais, políticas e econômicas de seu entorno e assim comandam o processo de desenvolvimento. Identificou que existem, em determinadas localidades, *unidades dominantes*²³ que coordenam, de forma unilateral, o ambiente econômico, e assim condicionam o processo de desenvolvimento.

Tendo como ponto axial de suas considerações o surgimento ou desaparecimento de indústrias ou firmas e suas respectivas taxas diferenciadas de crescimento no decorrer do tempo, através da análise da estrutura econômica de diversas localidades, representada por um conjunto de firmas, Perroux (1967, p. 164) argumenta que:

O crescimento não surge em toda parte o tempo todo, manifesta-se com intensidades variáveis em pontos ou pólos de crescimento; propaga-se, segundo vias diferentes e com efeitos finais variáveis, no conjunto da economia.

²² Premissa de um mercado constituído de elevado número de compradores e de vendedores de produtos similares ou substitutos, criando uma relação equilibrada entre oferta e demanda.

²³ É considerada uma Unidade Dominante uma empresa, uma indústria, um complexo industrial ou ainda qualquer grupo social econômico que tenha ascendência, ou mesmo autoridade, sobre fatores socioeconômicos, seja em decorrência do seu porte, sua natureza, seu poder de negociação, etc.

Este autor, centra nas relações que se estabelecem entre as indústrias de determinada região como fator preponderante para o crescimento, postulando que no decorrer da história certas indústrias conseguem mais proeminência na atração dos fatores de desenvolvimento que outras, e assim crescem sob condições das “grandes indústrias modernas”. As indústrias que se destacam primeiro e ganham relevância na estrutura econômica local, Perroux denominou de *indústria motriz*, a qual possui um raio de influência, capaz de puxar consigo o crescimento de outras firmas que estejam localizadas em seu entorno (*indústrias movidas*). Outro conceito importante é o de *indústria chave*, entendida com a responsável pelo crescimento geral da estrutura da economia, assim como pelo fornecimento de produtos basilares à atividade produtiva, a exemplo de energia elétrica, matéria-prima, transporte, logística, etc.

A indústria motriz tem três características principais: a) *seu porte*, que deve ser elevado para garantir que suas decisões gerem significativos impactos nas firmas que atuem dentro de sua área de influência; b) *taxa de crescimento superior à média regional*, pois parte do pressuposto que é o seu crescimento que vai puxar o crescimento das demais; e c) *forte interdependência técnica (linkages)*, com outras unidades econômicas de modo a formar um complexo encadeamento de relações de interdependência entre empresas ou indústrias localizadas em uma mesma área (TOLOSA, 1972).

Mesmo não sendo um consenso, visto que a teoria de Perroux versa sobre a indústria pesada, no turismo o setor que produz efeitos similares ao da indústria motriz tende a ser o de hospedagem, pois é o segmento que de fato dará distinção entre turistas e visitantes²⁴ e, em geral, representa grande parte do *ticket* médio diário do forasteiro no território e, por isto, seu porte tende sempre a ser mais elevado que a dos demais segmentos ou firmas do território. Contudo, pela complexidade do turismo, o ideal é evitar que seu processo de crescimento engendre uma gentrificação na localidade, o que causaria fortes prejuízos para a composição do seu produto, visto que é constituído por atrativos vinculados com a composição sociocultural da sociedade em que está inserido. Tem-se como

²⁴ Há que considerar que há um fluxo de turistas que se hospedam fora do setor hoteleiro, usufruindo da casa de amigos, parentes, ou mesmo realizando locações por temporada. Essa realidade é mais presente em localidades periféricas, nas quais o setor hoteleiro não logrou se instalar devido à baixa viabilidade econômica.

referência que o turismo deva ser uma atividade econômica de assessoria ou complementar na geração de benefícios às localidades. Quanto à última característica apontada por Tolosa (1972), é inerente à própria constituição do produto turístico, formado pela sucessão de bens e serviços encadeados, como dito anteriormente.

Voltando à abordagem de Perroux (1967), outros dois aspectos relevantes para a formação de um complexo industrial são: 1) **regime não concorrencial**, que diz respeito ao fato das firmas atuarem como uma unidade gerencial, não disputando diretamente os mesmos mercados ou conjunto de compradores, entretanto, pontua-se que esta característica é instável visto que a combinação de forças oligárquicas e a própria natureza do setor produtivo capitalista foca na competição entre as mesmas; 2) **concentração territorial**, que é justamente a aglomeração espacial das indústrias, ou, como se denominou, um efeito polarizador, visto que a proximidade geográfica, nestes casos, é fator preponderante para o aparecimento não só de novas indústrias mas também de acréscimo ou surgimento de novas demandas.

Com relação à polarização, Perroux (1967) identifica quatro formas basilares: a) a técnica – oriunda do efeito de encadeamento entre as indústrias, visto que se estabelece uma interdependência de produtos, no qual os produtos ofertados por umas se tornam *input* (matéria-prima e produtos complementares) de outras indústrias; b) a econômica – os impactos na renda e na geração de emprego da população próxima à indústria motriz; c) a psicológica – é apresentada pela atmosfera otimista gerada pelo crescimento da indústria motriz, ocasionando mais investimento e busca por concentração por parte das indústrias movidas; d) a geográfica – se refere ao impacto nos sistemas urbanos, afetando as cidades e refletindo em melhoria nos transportes, reduzindo seus custos e propiciando economias de aglomerações.

Na visão de Perroux (1967, p. 170), que absorve preceitos schumpeterianos no que se refere à relevância da inovação, é postulado que:

O aparecimento duma ou várias indústrias altera a atmosfera de uma época, cria um clima favorável ao crescimento e ao progresso [...] A novidade introduz variáveis diferentes e (ou) suplementares no horizonte econômico e nos projetos dos sujeitos econômicos e grupos de sujeitos econômicos dinâmicos: tem um efeito instabilizador.

À medida que se desenvolvem os pólos de crescimento, amplia-se sua competitividade no cenário global, uma vez que novas e mais eficientes formas de exploração vão se materializando. Na perspectiva de Perroux, a competitividade pela oferta dos produtos dá-se por meio da concorrência entre as redes de empresas ou, no caso do turismo, rede de atores locais, que se organizam em agrupamentos territorialmente delimitados. Criando uma hierarquia entre os polos, que, segundo Andrade (1987. p. 71),

Demonstra que os pólos não são unidades isoladas, dominando posições bem delimitadas no espaço; ao contrário, como ocorre no universo com os astros, os pólos se organizam girando uns em torno dos outros, atraindo e sendo atraídos. Cada um tem em torno de si uma área de influência cujos limites estão ligados ao traçado das vias de transporte e de comunicações, exercendo maior força de atração nas áreas que lhes são próximas do que nas mais afastadas.

O Estado tem como atribuição o fomento de políticas públicas que favoreçam o surgimento das indústrias motrizes, seja por meio de subvenções ou por outros meios que impeçam a hesitação ou lentidão por parte das indústrias em se estabelecerem e desenvolverem. O arcabouço teórico respaldou políticas de desenvolvimento em diversos países desenvolvidos ou em desenvolvimento, como o caso do Brasil.

O fato objetivo é que com o surgimento do turismo em determinada localidade, advêm também a exploração de novo mercado que necessita de uma conjunção de firmas para materializar o produto turístico, a exemplo dos serviços de alojamento, de alimentação, de transporte, de atividades recreativas, desportivas ou culturais, etc. O fluxo se formará em decorrência de algum atrativo natural ou cultural com capacidade de atrair a demanda, e por desdobramento as firmas se organizam para o fornecimento dos serviços. Contudo, as mesmas não podem desconsiderar o papel dos demais atores locais, que expressam, em grande medida, os atrativos socioculturais do território, compõem também a própria matéria-prima da atividade, logo, sem eles não há turismo.

O conceito de polo foi bastante utilizado na política pública de desenvolvimento do turismo no Brasil, a partir da década de 1990, fomentado principalmente pelo Plano de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (Prodetur) financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em especial na

segunda fase do Prodetur (PAIVA, 2010). O conceito de polo turístico adotado correspondia a um grupo de municípios contíguos, onde os recursos complementares e/ou concorrentes da atividade dos mesmos seriam desenvolvidos conjuntamente (SILVA, 2004).

2.3.3 Efeitos para frente e para trás

O economista alemão Albert Hirschman (1961), através do seu livro *Estratégia do Desenvolvimento Econômico*, traz algumas importantes contribuições ao desvendamento do processo de desenvolvimento. Ao contrário de vários teóricos, Hirschman defende que a desigualdade é um fator preliminar e importante ao desenvolvimento das regiões, sendo alcançado por uma sequência de desajustes que potencializam os recursos escassos (MONASTERIO; CAVALCANTE, 2011). Hirschman (1961, p. 18-19), postula que:

Assim, enquanto nos sentimos, a princípio, desencorajados pela longa lista de recursos e circunstâncias, cuja existência se demonstrava ser necessária ao desenvolvimento econômico, julgamos, agora, que esses recursos e circunstâncias não são escassos ou tão difíceis de obter, dado que, entretanto, o desenvolvimento se manifeste primeiro. Esse é, por certo, apenas um modo positivo de estatuir a bem conhecida proposição que o desenvolvimento econômico é embaraçado por uma série de “círculos viciosos entrelaçados”. Antes que se inicie, o desenvolvimento econômico é difícil de se visualizar, não porque tantas condições diversas devem ser preenchidas simultaneamente, mas acima de tudo, em razão dos círculos viciosos.

Em outras palavras, o problema do desenvolvimento não é a escassez de recursos, mas sim a capacidade de dinamizá-los. Hirschman defende uma estratégia sequenciada de decisões capazes de melhor combinar os recursos disponíveis de forma que os mesmos logrem maior eficiência. O autor postula que se encontrem pontos de pressão e os processos de incentivos que farão desabrochar e movimentar a maior quantidade possível de recursos escassos (capital, mão-de-obra, atividade empreendedora, etc.) em vista ao desenvolvimento.

Essa posição corrobora com a identificação de Cavalcante (2008), quanto a visão intervencionista deste autor clássico, em especial nos países subdesenvolvidos visto que sofreram um processo de expansão econômica menos espontâneo que os desenvolvidos. Hirschman (1961) acredita que a falta de

determinado fator ou pré-requisito ao desenvolvimento seja uma manifestação da deficiência organizativa do país, tendo o Estado que criar os meios de oportunizar os investimentos locais. A política econômica deve zelar pela criação de um série de decisões de investimento por meio de projetos senquenciados a fim de propiciar condições mais duradouras de desenvolvimento de indústrias principais; entretanto, Hirschman (1961, p. 22-23) concentra-se nas questões relacionadas aos empreendimentos, quando postula que:

Encarar o desenvolvimento como um processo de coordenar uma variedade de recursos disponíveis e habilidades latentes pode aparentar não ter importância o empreendimento. Não é esta a intenção. Pelo contrário, êste ponto de vista é motivado pela convicção de que o desenvolvimento é muito mais difícil do que geralmente se imagina. [...] Se, em vez disso, se firma a convicção da necessidade de um *agente coordenador*, que deverá congregiar os vários elementos ocultos ou dispersos, a tarefa torna-se, para abreviar, mais vaga e pode muito bem parecer mais complexa.

Hirschman (1961, p. 154) postula que uma “[...] indústria precisa vender sua produção; só será criada se for previsto ser capaz de o fazer. [...] Assim, a criação de uma indústria deve resultar de uma procura preexistente”. Após considerar mais vantajoso a disponibilidade interna de produtos ao invés de correr os riscos de obtê-los via importação, e partindo do pressuposto supracitado, o autor busca analisar a capacidade, ou não, da indústria, em induzir o surgimento de outras atividades.

Hirschman (1961) identifica os processos para o setor de Atividade Diretamente Produtiva (ADP). O primeiro denomina de *input-provisão* (efeito em cadeia retrospectiva), que está afeito ao fato de que cada atividade econômica não primária deve buscar matéria-prima para sua atividade, criando uma demanda por produtos e serviços. O segundo, *produção-utilizada* (efeito em cadeia prospectiva), oriunda das atividades econômicas que não são destinadas para os consumidores finais e que induzirá a tentativa de utilizar tais produtos como *inputs* de novas atividades.

Desses processos resultam os seguintes conceitos:

- a) *Capacidade econômica mínima* – viabilidade da firma em gerar lucros normais e de concorrer com fornecedores estrangeiros já existentes;
- b) *Indústria-satélite* – firmas que gravitam no raio de influência das indústrias principais e que podem ser fomentadas tanto pela cadeia

retrospectiva quanto prospectiva. Tais indústrias possuem as seguintes características: desfrutam de vantagem de localização; têm como produção básica um *input* para a indústria principal ou utiliza, como *input* fundamental, um produto ou subproduto da indústria principal; e possui capacidade econômica mínima menor que a indústria principal (HIRSCHMAN, 1961).

Tais processos são os alicerces do conceito de efeitos para frente (*forward linkages*) e para trás (*backward linkages*), com os quais Hirschman ataca as questões regionais expressando as externalidades decorrentes da implantação de indústrias, as quais aumentam a demanda de insumos a montante e viabiliza escalas de produção à jusante em uma mesma região. Vale ressaltar que a perspectiva é de que o crescimento se inicia em setores líderes (principais) e que vai sendo transferidas as demais indústrias (satélites) de diversos setores de forma irregular e desequilibrada.

Esta teoria aplicada ao turismo justifica o grande efeito multiplicador constatado nessa atividade. O segmento teria como base o setor de hotelaria que, para suas atividades diárias, necessita do envolvimento de diversas firmas em que o fator proximidade é um forte diferencial competitivo, seja para a cadeia de suprimentos alimentícios para o serviço de alimentos e bebidas, seja para os serviços de divertimento, traslado, atividades culturais, etc.

Como o produto turístico é composto por uma sucessão de bens e serviços, pode-se considerar que não há uma firma que oferte o produtor final. As agências de viagens e operadoras, que ofertam o pacote turístico, pratica cada vez mais em desuso com o advento do *novo turismo*, os compõe por uma gama de serviços. Essa dinâmica aponta para uma menor concentração de receitas por parte de apenas um setor, fazendo da atividade um forte indutor de renda para a região. Porém, o aumento por demanda de determinados produtos (alimentos, bebidas, agendas culturais, etc.) causa, por desdobramento, um aumento de preço dos mesmos para os residentes locais, que se percebem cada vez mais apartados de seu território.

Por fim, o terceiro grupo de teorias sobre economia regional tenta agrupar a produção recente de tal disciplina, em especial a produzida a partir da década de 1980, que incorpora aspectos menos tangíveis como instituições e capital social.

(MONASTERIO; CAVALCANTE, 2011). Para Amaral Filho (2001, p. 261-262), os autores desse bloco partem do pressuposto que o investimento em infraestrutura e as externalidades positivas (redução de custo de transporte, acesso ao mercado, disseminação tecnológica, etc.), oriundas das aglomerações, apesar de importantes, não são suficientes para propiciar uma dinâmica econômica que assegure o excedente produtivo no território, ou mesmo atraia excedentes produtivos de outros locais.

Nos últimos anos, as teorias de desenvolvimento regional sofreram grandes transformações, de um lado provocadas pela crise e pelo declínio de muitas regiões tradicionalmente industriais e, de outro, pela emergência de regiões portadoras de novos paradigmas industriais.

Esse fenômeno está associado às mudanças radicais nas formas e nos modos de produção e de organização industriais, bem como à globalização e à abertura das economias nacionais. [...]

O que tem sido observado, desde o fim da década de 1980, é que, ao mesmo tempo em que ocorre um movimento de extroversão por parte das empresas (subcontratações, alianças e fusões) e dos países (abertura comercial e aumento do volume do capital em circulação mundial), as regiões no interior dos países vêm mostrando um movimento de endogeneização, tanto das decisões relacionadas ao seu destino quanto do uso dos meios e dos recursos utilizados no processo econômico. Isso mostra que a organização territorial deixou de ter um papel passivo para exercer um papel ativo diante da organização industrial. [...]

Do ponto de vista regional, o conceito de desenvolvimento endógeno pode ser entendido como um processo de crescimento econômico que implica uma contínua ampliação da capacidade de agregação de valor sobre a produção, bem como da capacidade de absorção da região, cujo desdobramento é a retenção do excedente econômico gerado na economia local e/ou a atração de excedentes provenientes de outras regiões.

Alguns autores institucionalistas inserem no bojo de suas análises o papel dos agentes locais (atores/protagonistas) no método de organização e coordenação do processo cumulativo de desenvolvimento, sem deixar de considerar a *categoria processo*, o papel da história na determinação desses elementos. Dentre as correntes que versam sobre o desenvolvimento regional/local endógeno há uma que se concentra na dinâmica descentralizada das organizações territoriais, pautada na crise do sistema produtivo fordista (produção em escala) que abre espaço para as vantagens de uma produção flexível, engendrando novas formas organizativas nos territórios (AMARAL FILHO, 2001).

O desenvolvimento passa a ser estruturado a partir da atuação dos próprios atores locais e não mais através do planejamento centralizado ou mesmo pelas forças de mercados puramente. Evidencia-se a importância da organização social

regional ou mesmo das ações coletivas que permitem aos atores locais antecipar um “fato histórico fortuito” que engendre seu desenvolvimento, ou mesmo evitar outro que impacte na estagnação do desenvolvimento em curso. O modelo pauta em processos decisórios autônomos e de escolhas políticas dos agentes locais quanto às nuances a serem implementadas em seus territórios, permite um processo com referência de “baixo para cima”, partem das potencialidades socioeconômicas locais, definidas por quem ocupa o espaço, e não mais de decisões centralizadas. No dizer de Amaral Filho (2001, p. 269):

Há um amplo consenso em relação à idéia de que os processos e as instâncias locais levam enorme vantagem sobre as instâncias governamentais centrais, na medida em que estão mais bem situados em termos de proximidade com relação aos usuários finais dos bens e serviços. Nessa perspectiva, supõe-se que as instâncias locais podem captar melhor as informações, além de poderem manter uma interação, em tempo real, com produtores e com consumidores finais.

Dentre as estratégias de promoção deste novo modelo de desenvolvimento, encontra-se o conceito de *cluster*, do qual a obra de Michael Porter (1990), *A vantagem competitiva das nações*, é uma das principais referências, que tem como ponto fulcral a competitividade, e considera que o conceito de produtividade é o mais relevante para a compreensão do mesmo. Porter (1993, p. 10) postula que a compreensão do progresso econômico nacional ocorre por meio dos:

[...] determinantes da produtividade e o ritmo de crescimento desta produtividade. Para encontrar as respostas, devemos focar não na economia como o todo, mas nas indústrias específicas e segmentos das indústrias.

E Porter (1993, p. 20) completa afirmando que:

A vantagem competitiva é criada e mantida através de um processo altamente localizado. Diferenças nas estruturas econômicas, valores, culturas, instituições e histórias nacionais contribuem profundamente para o sucesso competitivo. O papel do país sede parece ser tão forte quanto sempre foi, mais ainda. Embora a globalização da competição possa, aparentemente, tornar a nação menos importante. Com menos impedimento ao comércio para proteger as empresas e indústrias internas não competitivas, a nação sede adquire significação crescente, porque é fonte do conhecimento e da tecnologia que sustenta a vantagem competitiva.

Os determinantes da vantagem competitiva nacional, para o autor, são: (a) *Condição de fatores* – ligados a fatores de produção como a mão-de-obra

especializada, infraestrutura, etc.; (b) *Condição de demanda* – natureza da demanda interna dos produtos; (c) *Indústrias correlatas e de apoio* – presença ou não de fornecedores e demais indústrias internacionalmente competitivas; (d) *Estratégia, estrutura e rivalidade das empresas* – condições nacionais que regem e orientam o funcionamento das empresas, acrescido da própria rivalidade entre elas. Além destes determinantes, duas variáveis podem influenciar o sistema: (e) *Acaso* – acontecimentos fora do controle das empresas – tecnologia, guerras, etc.; (f) *Governo* – políticas que podem atuar ou melhorar a vantagem competitiva nacional.

Outras vantagens competitivas, dentro da visão porteriana, podem ser alicerçadas por meio de alianças entre as empresas, produzindo economias de escala ou de aprendizagem, acesso a mercados locais ou mesmo a tecnologias necessárias, compartilhamento dos riscos inerentes à produção, impacto na natureza da concorrência de determinada indústria (SILVA, 2004). Tais alianças são favorecidas justamente pelos agrupamentos de empresas ou *clusters*, os quais têm um papel de destaque na teoria de Porter (1993, p. 209), definindo-os como:

Concentrações geográficas de empresas inter-relacionadas, fornecedores especializados, prestadores de serviços, empresas em setores correlatos e outras instituições específicas (universidades, órgãos de normatização e associações comerciais), que competem, mas também cooperam entre si. [...] um agrupamento geograficamente concentrado de empresas inter-relacionadas e instituições correlatas numa determinada área, vinculadas por elementos comuns e complementares.

As concepções porterianas resgatam conceitos da teoria de Perroux sobre polos de crescimento, e de Hirschman sobre efeitos para frente e para trás, contudo oxigenando-as com uma nova nuance acerca da competitividade, da redução dos custos de transação pela proximidade e das alianças das empresas para fortalecimento de outras vantagens competitivas (BELLINGIERI, 2017; AMARAL FILHO, 2001). No dizer de Amaral Filho (2001, p. 276-277)

A idéia central é formar uma indústria-chave, ou indústrias-chaves, numa determinada região, transformá-las em líderes do seu mercado, se possível internacionalmente, e fazer dessas indústrias a ponta-de-lança do desenvolvimento dessa região; objetivos esses a ser conseguidos por meio de uma mobilização integrada e total entre os agentes dessa região. A estratégia, aparentemente hegemônica, de *cluster* está muito mais próxima da grande produção flexível do que propriamente da pequena produção flexível, sem demonstrar, no entanto, qualquer tipo de discriminação pela pequena e pela média empresa. Assim, a abordagem associada ao *cluster* consegue se diferenciar tanto da visão fordista

tradicional – identificada com a grande indústria de produção de massa, quanto da visão distritalista - identificada com a pequena produção flexível. Além disso, o *cluster* está mais propriamente próximo da idéia de um “modelo”, dado assumir um caráter mais normativo.

O arcabouço teórico é aderente às peculiaridades da dinâmica econômica do turismo, em especial pela característica de complementaridade entre as empresas envolvidas no fornecimento dos diversos itens que compõem o produto turístico de uma localidade. Não só por uma questão de redução de custos de transação, mas especialmente pela interdependência não apenas entre empresas de diversos setores produtivos, mas em especial dos demais agentes locais, instituições governamentais e demais agências de normatização, que são, em certa medida, responsáveis pela qualidade final do produto turístico e pela atmosfera onde se processa o seu consumo.

Há de se considerar a necessidade de se obter mecanismos de governança que ordenem mais eficientemente os *clusters* de turismo, em especial pelo fato desta atividade ser detentora de uma dinâmica espacial diferenciada que engendra em si uma complexidade territorial que, se não bem gerenciada pelos atores locais, obstaculiza seu desenvolvimento.

A próxima seção visa tratar dos aspectos territoriais do turismo, que se dão através da apropriação de parte do território político-administrativa a nível subnacional.

2.4 DINÂMICA TERRITORIAL DO TURISMO

Antes de abordar questões ligadas ao território, retoma-se as considerações de Walter Christaller (1933), que tece conceitos quanto ao impacto do turismo para as localidades periféricas. O autor, dentro da perspectiva da teoria dos lugares centrais, defende que as atividades econômicas e a concentração populacional se ordenam no espaço dando origem a hierarquias, redes e sistemas urbanos.

Em outras palavras, constata-se a existência de uma concentração das atividades econômicas em determinados locais, no entanto, para Christaller, conforme Silva (2001), o turismo seria uma das poucas atividades econômicas que detém um expressivo potencial de desconcentração espacial. Estaria no contra fluxo do processo de centralização, dando uma significativa oportunidade de desenvolvimento às localidades periféricas, visto que com o advento do fluxo de

turistas advindos dos centros mais ricos há uma injeção de recursos financeiros que fomentam a geração de empregos nos locais que são destinos turísticos. O ponto axial desses locais periféricos se tornarem destino turístico é sua *excentricidade*, ou seja, possuir características exóticas, peculiares e únicas, que não mais se encontram nos grandes centros urbanos, sustentando a valorização de ambientes bucólicos relacionados ao ecoturismo e o turismo rural (SILVA, 2004).

Levando em consideração a veracidade de tal afirmativa, ao verificar os principais destinos turísticos do globo percebe-se uma concentração da atividade em países de economia mais avançada, conforme Tabela 1.

Tabela 1 - Principais países receptores de turismo 2005; 2010; 2014 a 2016

Ranking		Países de residência permanente ⁽¹⁾	Turistas (milhões de chegadas) ⁽²⁾⁽³⁾				
2016	2015		2005	2010	2014	2015	2016
		Mundo	809,0	953,0	1.138,5	1.190,6	1.236,9
1	1	França	75,0	77,6	83,7	84,5	82,6
2	2	Estados Unidos	49,2	60,0	75,0	77,5	75,9
3	3	Espanha	55,9	52,7	64,9	68,2	75,3
4	4	China	46,8	55,7	55,6	56,9	59,3
5	5	Itália	36,5	43,6	48,6	50,7	52,4
6	8	Reino Unido	28,0	28,3	32,6	34,4	35,8
7	7	Alemanha	21,5	26,9	33,0	35,0	35,6
8	9	México	21,9	23,3	29,3	32,1	35,1
9	10	Tailândia	11,6	15,9	24,8	29,9	32,6
10	6	Turquia	24,2	31,4	39,8	39,5	30,3
11	12	Áustria	20,0	22,0	25,3	26,7	28,1
12	14	Malásia	16,4	24,6	27,4	25,7	26,8
13	13	Hong Kong (China)	14,8	20,1	27,8	26,7	26,6
14	15	Grécia	14,8	15,0	22,0	23,6	24,8
15	11	Rússia	22,2	22,3	25,4	26,9	24,6
16	16	Japão	6,7	8,6	13,4	19,7	24,0
17	18	Canadá	18,8	16,2	16,5	18,0	20,0
18	17	Arábia Saudita	8,0	10,9	18,3	18,0	18,0
19	19	Polónia	15,2	12,5	16,0	16,7	17,5
20	25	República da Coreia	6,0	8,8	14,2	13,2	17,2

Fonte: Ministério do Turismo (2018).

Wilson Rabahy (2003) havia constatado essa perspectiva de intenso fluxo de turistas entre países desenvolvidos, em especial os localizados na Europa e na América do Norte, e postula que a condição é favorecida pela proximidade entre os mesmos, pela existência de infraestrutura mais robusta e de qualidade, além da concentração de equipamentos turísticos estruturados. Rabahy (2003, p. 25-27) postula que:

As perspectivas favoráveis para que o turismo possa vir a beneficiar os países menos desenvolvidos são encontradas nos argumentos de "[...] saturação do mercado tradicional e o transbordamento dos fluxos turísticos para novos mercados" e da "tendência manifesta da busca do exótico e de destinações que alterem o cotidiano", viagens estas pioneiramente efetivadas por iniciativas de turistas especiais (intelectuais, artistas, estudantes, etc.), formadores de opinião. [...]

Assim, embora importante para alguns países com condições mais favoráveis, o turismo não tem apresentado os resultados redistributivos esperados. [...] Ainda assim, deve-se ressaltar que alguns países, não significativos no contexto internacional, têm no turismo sua principal base econômica.

Importa perceber que mesmo tendo forte tendência a impulsionar localidades periféricas, faz-se necessário que a superestrutura do turismo, formado pela congregação dos *homens*, das *firmas*, e das *instituições*, tenha capacidade organizativa para criar as condições mínimas, porém necessárias, para reverter a realidade. Tais dados ainda se referem ao *velho padrão de turismo*, no qual a lógica de produção em massa era determinante para a atividade.

Contudo, a partir das constatações de Poon (1993), uma nova lógica de viagem começa a se tornar hegemônica, com turistas mais experientes, valorizando as especificidades culturais e naturais de destinos mais exóticos e periféricos, menos dependentes das agências e operadoras de viagens e usuários intensivos das novas tecnologias – que permite que as localidades periféricas disputem de forma menos desigual o fluxo de turistas – a perspectiva de Christaller ganha novo impulso.

Diante da constatação, é fundamental que as localidades mais periféricas que detenham potencial turístico busquem focar nos mecanismos que garantam maior eficiência para competir nesse mercado. Há dois movimentos que se destacam na contemporaneidade: o primeiro diz respeito ao turismo de curta duração, o aumento significativo de *pequenas viagens*, neste caso o fator proximidade é fundamental e os destinos periféricos devem se concentrar no fluxo regional. O segundo movimento é manter a continuidade de viagens de longa e média duração, onde o fator proximidade é relativizado e dá proeminência aos aspectos exóticos dos destinos turísticos, em que neste caso há maior possibilidade de competir com o mercado europeu.

Considera-se que a categoria de análise *estrutura*, indicada por Milton Santos (1985) se torna ainda mais importante na atualidade, visto que a mesma exerce forte influência sobre as categorias *forma* e *função*, essas últimas dão conformidade

objetiva e material ao produto turístico. Em outras palavras, a constatação de Christaller (1933) e as considerações de Poon (1993) fazem perceber que a rede de relação dos atores locais, assim como a institucionalização dos acordos estabelecidos entre eles é fulcral no processo de desenvolvimento do território do turismo.

Na geografia, o conceito de território foi amplamente discutido e o consenso se mostrou como uma meta difícil de alcançar, no entanto, um elemento é indiscutível, o território está ligado diretamente com relações de poder. Importa perceber que o espaço, enquanto porção da superfície terrestre, é a base concreta que alicerça as demais categorias geográficas, logo, antecede ao território, sendo esse último formado a partir da apropriação, concreta ou abstrata, por um ator que estabelece uma relação de dependência. Segundo Raffestin (1993), o ator “territorializa” o espaço, através de uma ação conduzida, para dele e/ou nele poder desenvolver um projeto. Raffestin (1993, p. 143-144) continua, postulando:

O território, nesta perspectiva, é um espaço onde se projetou um trabalho, seja energia e informação, e que, por consequência, revela relações marcadas pelo poder. O espaço é a “prisão original”, o território é a prisão que os homens constroem para si.

[...] O espaço é, de certa forma, “dado” como se fosse de certa forma matéria-prima. Pré-existente a qualquer ação. Local de possibilidades é a realidade material preexistente a qualquer conhecimento e a qualquer prática dos quais será o objeto a partir do momento em que um ator manifeste a intenção de se apoderar. Evidentemente, o território se apoia no espaço, mas não é o espaço. É uma produção, a partir do espaço.

Em relação à clareza e importância conceitual da obra de Raffestin, a correlação feita entre *prisão original* e *espaço*, como também a comparação *prisão construída x território* merecem uma ressalva para evitar imprecisões analíticas. Não se deve reduzir o espaço geográfico a mero sinônimo de espaço natural, nem território como termo correlato ao de espaço social, o que poderia levar a uma redução conceitual em ambos os casos. Ainda assim, se faz necessário a busca por distanciar, de forma evidente, os conceitos de espaço e território, visto que esse último tem caráter eminentemente político, logo há uma constante disputa pelo projeto a ser materializado em determinado espaço. Trata-se de uma construção histórica e dinâmica, e por vezes alguns autores os utilizam de forma indiscriminada (HAESBAERT; LIMOAND, 2007).

Todo território surge, então, com uma dupla conotação. Por um lado, tem-se uma perspectiva *material e concreta*, vinculada a um processo de dominação efetiva do espaço, estabelecendo os laços jurídicos / políticos que legitimam a posse do mesmo, dando uma perspectiva funcional de valor de troca. Por outro lado, tem-se a perspectiva mais subjetiva, *simbólica*, que estabelece laços de apropriação e de propriedade, carregando as “marcas do vivido”, que, por sua vez legitima o valor de uso e engendra uma identificação positiva com o mesmo. Ao considerar a segunda perspectiva, *espaço-tempo-vivido*, tem-se a constatação que o território é sempre múltiplo, diverso e complexo, e não unifuncional como propõe a lógica do capital (HAESBAERT, 2004).

Considera-se que todo o território é, simultaneamente e forçosamente, uma combinação de poder simbólico e funcional (apropriação e dominação) em diferentes intensidades. A territorialidade não é só um mecanismo de criação e ordenamento do território, mas, além disto, uma estratégia de manutenção e controle da dinâmica social e econômica, expressando a forma como o território é usado. Em outras palavras, diz respeito a como os elementos constitutivos do espaço deverão estar compostos. Expressa a categoria estrutura que define a forma e a função dos elementos.

Considera-se que um espaço pode ser territorializado de forma múltipla, diversa e complexa, podendo haver em um território uma multiplicidade de territorialidade, assim como uma “mesma” territorialidade que se expresse em diversos territórios (HAESBAERT, 2004). Pensando na coexistência da multiterritorialidade, importa perceber que há uma disputa entre os mesmos no sentido de ganhar a hegemonia e/ou preferência de aplicabilidade no território. Haesbaert e Limoand (2007, p. 44-45) afirmam:

O mundo contemporâneo, ao mesmo tempo em que se abre a fluxos como os do capital financeiro globalizado, exhibe inúmeros exemplos de fortalecimento dos controles territoriais, como é evidente nas fronteiras internacionais que se fecham aos fluxos migratórios.

Existe, assim, uma imensa gama de territórios sobre a superfície do globo terrestre e a cada qual corresponde uma igualmente vasta diversidade de territorialidades, com dimensões e conteúdos específicos. [...] Igualmente, existem diversas concepções de território de acordo com sua maior ou menor permeabilidade: temos, desta forma, desde territórios mais simples, exclusivos/excludentes, até territórios totalmente híbridos, que admitem a existência concomitante de várias territorialidades.

Os mesmos autores apontam diferentes concepções de território, que por questões didático-analíticas categorizaram-se em três vertentes, as quais se considera coexistirem simultaneamente em um mesmo espaço. São elas: a) Jurídico-política – a mais enfatizada dentre as três e definidora das fronteiras dos estados-nação; b) Cultural – que envolve o *lugar do cotidiano* e está afeita à própria identidade, o imaginário, os costumes, etc. de um agrupamento de indivíduos; e c) Econômica – que se relaciona pela organização espacial em função da relação das atividades econômicas e sua respectiva produção.

Há de se considerar, em primeira instância, que a concepção jurídico-política, definidora da geopolítica mundial e com vínculos territoriais pautados na dominação do espaço geográfico possui um processo de territorialidade hegemônico perante os demais, impondo sua lógica de controle e manutenção do espaço, ao tempo em que convive com os demais.

O turismo está submetido a uma concepção cultural e/ou econômica, pautado sobre laços de apropriação do território, para nele impor sua lógica organizativa espacial. Em que pese sua importância econômica, sucintamente apresentada nos tópicos anteriores, seja pelos números relacionados à movimentação de pessoas e o impacto econômico no mundo, seja pela sua dinâmica econômica que permite oportunizar um eixo de desenvolvimento em localidades periféricas, há autores que defendem que sua principal relevância está afeita à outra questão, como Cruz (2001b, p. 8):

A importância do turismo reside menos nas estatísticas que mostram, parcialmente, seu significado e mais na sua incontestável capacidade de organizar sociedades inteiras e de condicionar o (re) ordenamento de territórios para sua realização.

Retomando o modelo de sistema turístico de Leiper, supracitado, o qual identifica três territórios do turismo, uma vez que há, em graus diferentes, apropriação do espaço para materialização da atividade, cabe um parêntese. O turismo impõe uma lógica própria que leva, inevitavelmente, à (re)configuração dos elementos constitutivos do espaço, perceptível por meio de suas categorias analíticas, contudo o impacto se dá quase que exclusivamente nos destinos turísticos, responsáveis pela atração do fluxo de pessoas, onde se apresentam as transformações socioespaciais (RODRIGUES, 1997; CRUZ, 2001a).

Cruz (2001a, p. 12) afirma

O turismo, [...] introduz no espaço objetos definidos pela possibilidade de permitir o desenvolvimento da atividade. Além disso, objetos preexistentes em dado espaço podem ser igualmente absorvidos pelo e para o turismo, tendo seu significado alterado para atender a uma nova demanda de uso turístico.

[...] A prática social do turismo apropria-se desses objetos, conferindo-lhes novos significados [...] A intensificação do uso turístico de dada porção do espaço geográfico leva a introdução, multiplicação e, em geral, concentração espacial de objetos cuja função é dada pelo desenvolvimento da atividade. [...] Nesse processo de apropriação dos espaços pela prática social do turismo está a gênese dos territórios turísticos. (CRUZ, 2001a, p.12).

Cruz (2001b, p. 16-17) continua

O espaço não constitui apenas um suporte para as relações sociais que sobre ele se dão. Ele é condicionado, mas também é condicionante. O turismo concorre, no processo de transformação dos territórios para seu uso, com outros usos do território, bem como com formações socioespaciais precedentes a seu aparecimento. Apesar desses confrontamentos, a força do turismo é dada por sua capacidade de “criar, de transformar e, inclusive, de valorizar, diferentemente, espaços que podiam não ter valor no contexto da lógica de produção” [...].

Em relação ao uso do termo espaço, conforme discutido anteriormente, considera-se que dentre as tentativas de conceituação do território do turismo, a proposta mais pragmática e operacional encontrada foi a apresentada por Boullón (2002, p. 79), ao postular que:

O espaço turístico é a consequência da presença e distribuição territorial dos atrativos turísticos que, não devemos esquecer, são a matéria-prima do turismo. Este elemento do patrimônio turístico, mais o empreendimento e a infra-estrutura turística, são suficientes para definir o espaço turístico de qualquer país.

Ao utilizar como elemento basilar do espaço turístico o conceito de atrativo, considera-se que o recurso, natural ou cultural, já foi apropriado pela atividade para poder se materializar em local definido, impondo sua lógica de controle e manutenção da estrutura espacial. Logo, pode-se usar, sem prejuízo semântico, o termo território e assim considerar, além dos elementos apresentados por Boullón, os aspectos ligados aos atores que interagem neste local.

Utilizando um método empírico, no qual após a definição da área a ser tratada se faz um levantamento e indicação gráficas dos atrativos turísticos para identificar

os agrupamentos e concentração, o autor apresenta os possíveis componentes de um território turístico, são eles:

- a) ZONA TURÍSTICA – considerada a maior unidade de análise e estruturação do turismo nacional, sua dimensão mínima é imediatamente maior que a máxima alcançada por um complexo turístico. É composta por um mínimo de 10 atrativos turísticos próximos e contíguos, independente de suas categorias. Seu funcionamento adequado também depende da presença, no território, de “[...] equipamentos, serviços turísticos e dois ou mais centros turísticos, [além de] estar provida de infraestrutura de transportes e comunicações, que se relacionem entre si” (BOULLÓN, 2002, p. 82). Há de se considerar, também, a integração de outros elementos do território, como também sua conexão com outras zonas.
- b) ÁREA TURÍSTICA – as zonas podem ser subdivididas em áreas, desde que dotadas de um mínimo de 10 atrativos contíguos, de infraestrutura de transporte e comunicação que integrem os elementos do espaço turistificado. Para que funcione como subsistema, deve estar composta por, no mínimo, um centro turístico. No processo de identificação da possibilidade de subdivisão da zona em áreas, há de se considerar o relevo para evitar estrangulamentos ou separações naturais.
- c) CENTRO TURÍSTICO – são os conglomerados urbanos que possuem atrativos turísticos, em seu território ou em seu raio de influência, com capacidade de motivar o deslocamento de pessoas para a prática do turismo. A definição do raio de influência, indicada por Boullón, é de duas horas de distância, logo o tipo de veículo, as vias de acesso e topografia do terreno interferem no tamanho do raio de influência. Outro ponto importante é que a depender da *magnitude* do atrativo (capacidade de atração de pessoas para visitação), o critério de definição do raio pode ser alargado. Considerando os tipos de transportes e a velocidade média que cada qual logra alcançar, pode-se ter um raio de influência mínimo e máximo; contudo, ao considerar as vias de acesso e topografia, se definirá o raio de ação real, para cada tipo de veículo. Um desdobramento do impacto da existência do raio de influência, revelado pelo autor, é a competição originada pela proximidade de dois

assentamentos humanos super especializados na mesma atividade, neste caso o turismo. Boullón (2002, p. 93) defende que:

A solução está em planejar ambos como uma unidade, que deve basear seu progresso na complementaridade dos serviços, mediante o assessoramento e controle da iniciativa privada, desestimulando, assim, investimentos que provoquem o superdimensionamento de alguns aspectos do equipamento, enquanto, ao mesmo tempo, o sistema talvez sofra a falta de outros.

Os centros turísticos podem exercer diferentes funções, exclusivamente ou simultaneamente, no contexto da atividade e, neste sentido, podem ser classificados em centros turísticos de:

- *Distribuição* – conglomerado urbano que serve de base para atividade, no qual o turista usa para o pernoite durante quase toda a viagem. O ponto axial de sua distinção é que o mesmo serve como alicerce para que o turista possa conhecer o máximo de atrativos dispostos no território; ele distribui o fluxo para todos os atrativos territoriais.
- *Estada* – conglomerado urbano que dá suporte quase que exclusivamente a um atrativo de grande magnitude, a exemplo a praias e estações de neve, no qual o foco do visitante se restringe a pouca ou quase nenhuma variedade de bens e serviços. A sazonalidade, em geral, é uma característica mais marcante.
- *Escala* – cada vez mais escassos são conglomerados urbanos que servem de suporte ao traslado do turista que se desloca entre o pólo emissor de turismo e o destino propriamente dito, assim ficam à margem das grandes rodovias, ou de linhas ferroviárias.
- *Excursão* – neste conglomerado urbano o turista de outro centro permanece menos de 24h e geralmente se desloca para

conhecer um atrativo específico e de grande magnitude. Os agentes de turistificação podem exercer uma pressão no sentido de viabilizar os elementos necessários para mudança de categoria deste centro, em especial através da identificação de novos atrativos, assim como reorganização da infra e superestrutura.

- d) **COMPLEXO TURÍSTICO** – é uma derivação do centro turístico de distribuição que alcança uma ordem superior, uma categoria intermediária entre zona e centro turístico. Para Boullón (2002, p. 82), “Para que um complexo turístico funcione adequadamente, requer-se a presença mínima de um centro turístico de distribuição, que deve cumprir com todos os requisitos assinalados em sua definição”.
- e) **UNIDADE TURÍSTICA** – uma forma especial de assentamento turístico que se caracteriza pela concentração de equipamentos, em geral de proprietários diferentes, que se reúnem para explorar um ou mais atrativo turístico muito próximo. Por estar, em geral, distante de uma aglomeração urbana, não conta com uma população permanente, tendo os trabalhadores que se deslocarem também para esses espaços.
- f) **NÚCLEO TURÍSTICO** – são agrupamentos que detêm entre dois e 10 atrativos, independentes da hierarquia ou categoria, que estão isolados no território. Portanto, o funcionamento do turismo é inexistente ou rudimentar por falta de comunicação (vias de acesso). Considera-se que essa categoria é transitória, pois a introdução de uma via de acesso impacta na sua definição. Todo agrupamento formado por mais de 10 atrativos deve ser considerado como uma zona potencial.
- g) **CONJUNTO TURÍSTICO** – é a categoria imediata após o núcleo, e o ponto basilar desta diferenciação é a existência de via de acesso que altere a incomunicabilidade deste agrupamento com o restante do território. Nesta categoria, o processo de turistificação começa a se intensificar, “forçando” a constituição de infraestrutura, equipamentos turísticos, superestrutura condizentes com a hierarquia e categorias de atrativos existentes. À medida que o conjunto vai se desenvolvendo poderá se tornar uma unidade ou um centro turístico.

h) **CORREDOR TURÍSTICO** – é o espaço de conexão entre as outras categorias, os atrativos, os pontos de entrada do turismo receptivo, etc., em suma, é a rota de trânsito descrita por Leiper. Os corredores podem assumir, exclusivamente, a característica de **TRANSLADO** tornando-se apenas um meio de comunicação entre dois pontos (emissor de turista x local de destino, atrativo 1 x atrativo 2, unidade 1 x atrativo n; etc.); ou ainda a característica de **ESTADA**, quando combina simultaneamente a função de centro e de corredor. Para Boullón (2002, p. 102), “O que distingue um corredor de estada de um de traslado é: primeiro a forma de disposição dos atrativos, segundo a forma do assentamento do empreendimento turístico e terceiro (decorrente das anteriores), sua função”.

A flexibilidade do sistema permite que algumas categorias possam evoluir entre si, evidenciando a dinâmica do território do turismo, enquanto outras não mudam de função. Ao comparar os elementos entre si, Boullón (2002), considerando as características físicas quanto à forma que adotam, assim como a superfície que abrangem, se agrupou em: a) *Abrangência em superfícies relativamente grandes*: Zona, Área, Complexo, Núcleo, Conjunto, Centro de distribuição; b) *Abrangência em superfícies relativamente pequenas*: Centros de escala, Centro de estada, Unidades; c) *Longitudinais*: Corredores.

Ainda ao que se refere ao território do turismo, identifica-se que nem todo o espaço reúne os elementos necessários para o desempenho da atividade. A territorialização do espaço pelo turismo, o que alguns autores denominam de *turistificação*, pode ocorrer mediante três processos de apropriação simbólicos. Knafou (1999) postula a existência de três agentes deflagradores da turistificação, são eles: os turistas, o mercado e o poder público. O primeiro processo diz respeito à percepção diferenciada do espaço pelo forasteiro que, detendo uma perspectiva sociocultural distinta a do local, e na busca de se relacionar com locais exóticos e/ou agradáveis, descobre o espaço com atratividade que gera um fluxo de turistas. O segundo processo é o de apropriação dos elementos de infraestrutura, criação de equipamentos, empreendimentos e/ou superestrutura turística por parte dos agentes econômicos que, dentro de uma lógica de reprodução de capital, investem em um produto turístico para disputar no mercado. Por fim, o terceiro processo é o vinculado aos agentes governamentais que se utilizam da atividade como

mecanismo de desenvolvimento local, formulando planos estratégicos de investimento e fomento que propiciem o surgimento e ampliação da atividade em determinado local.

Considera-se que a turistificação pode ocorrer, inicialmente, devido à atuação mais ativa de um dos seus agentes, a apropriação do espaço pode se dar ao longo do tempo, por mais de um agente concomitante ou simultaneamente, visto que as apropriações têm características diferentes, contudo, um objetivo comum. Knafou (1999) postula três possibilidades de relação entre turismo e território:

Quadro 5 – Relação entre turismo e território, segundo Knafou (1999)

TERRITÓRIO SEM TURISMO	TURISMO SEM TERRITÓRIO	TERRITÓRIO TURÍSTICO
Espaço não apropriado pelos agentes de turistificação. Seja por falta de capacidade de atrair forasteiro, seja por ausência de elementos que permitam a composição de produto turístico competitivo ou por falta de intervenção estatal, o fato concreto é que não há fluxo de visitantes nesses espaços, nem empresas que explorem a atividade.	Refere-se a constituição de produtos turísticos que não geram uma relação próxima entre o visitante e o território, em especial à cultura e à comunidade local. É um espaço onde os atributos territoriais são pano de fundo da atividade, tornando-se pontos de passagem do fluxo, o que leva a certo isolamento com a realidade local. Um exemplo característicos são os enclaves produzidos pelos resorts, os quais são quase que similares pelo mundo.	São espaços apropriados pelos agentes de turistificação, e que se utilizam dos ativos territoriais para a composição do seu produto.

Fonte: Adaptado de Knafou (1999).

Essas últimas perspectivas apresentadas por Boullón (2002), Knafou (1999), somadas à multiterritorialidade de Haesbaert (2004) evidenciam que o território turístico é quase sempre descontínuo, entrecortado e abriga simultaneamente diversas lógicas de apropriação do espaço que disputam um projeto político de territorialidade, a turistificação concorre com a lógica de especulação imobiliária, destinação de área para o comércio ou indústria, etc. Além disto, identifica-se também que o território turístico possui uma dinâmica relacionada ao surgimento de novos atrativos, assim como o esgotamento da capacidade de atração de outros, ou ainda a retomada de antigos atrativos que ficaram desativados, logo ele – o território turístico – se expande ou retrai no decorrer do tempo.

A turistificação não ocorre uniformemente no território municipal, seja por falta de atributos necessários para a consolidação de um produto turístico competitivo, seja porque perdeu a disputa do projeto a ser realizado em determinado espaço. É comum, em especial no interior do Estado, verificar-se que os limites do território turístico transcendem as fronteiras político-administrativas municipais, causando obstáculos significativos à capacidade de planejamento, gestão e ordenamento integrado da atividade e, por desdobramento, dificultando o pleno desenvolvimento do turismo no local, assim como o desenvolvimento turístico.

Em nível subnacional, o descolamento entre o território municipal ou estadual e o território do turismo, que fraciona a atuação do poder público, é responsável pela implantação de políticas públicas que nem sempre viabilizam o desenvolvimento do destino, a isto se denomina complexidade territorial do turismo. A constatação da complexidade territorial e os obstáculos advindos da impossibilidade de se promover seu adequado desenvolvimento desconsiderando os atores territoriais, que são também parte da matéria-prima do turismo visto que são promotores da cultura local, impõem a busca por formação de um novo modelo de gestão deste território.

Quanto a isto, vale pontuar que se coaduna com Dallabrida, Birkner e Cogo (2013, p. 4) ao postularem que o conceito de gestão territorial se refere:

Aos processos de tomada de decisão dos atores sociais, econômicos e institucionais de um determinado âmbito espacial, sobre a apropriação e uso dos territórios, com vistas à definição de estratégias de desenvolvimento.

Ao tratar de uma atividade visceralmente ligada ao território, como é o caso do turismo, seja porque sua matéria-prima envolve, em certa medida, os ativos territoriais (cultura, paisagem, etc.), seja pela característica de seu produto ser constituído por uma série de firmas territorialmente localizadas e conectadas em cadeia sucessiva de produção de bens e consumo, considera-se que o meio mais eficiente de superação desse obstáculo perpassa por um processo de construção coletiva e racional das estratégias de desenvolvimento a serem adotadas.

Tem-se como evidente que esse molde de gestão encontra, no terreno da governança territorial, uma fértil produção acerca da construção coletiva de pactos socioterritoriais capazes de superar a complexidade territorial do turismo.

A próxima seção busca fazer um mergulho nesta temática a fim de elucidar os tópicos mais relevantes não só para compreensão do tema em pauta, como também evidenciar suas nuances, modelos e limitações.

3 A GOVERNANÇA TERRITORIAL COMO PROPULSORA DO DESENVOLVIMENTO: O LUGAR DO TURISMO NESSA TRAMA

Antes de adentrar na temática específica sobre a governança territorial, processo social que envolve a participação protagonista da sociedade civil em conjunto com demais atores territorialmente localizados para deliberarem, de forma colaborativa, quanto às estratégias de desenvolvimento a serem adotadas em um espaço determinado, considera-se fundamental tratar de um dos pontos do cenário sociopolítico do país que serve de pano de fundo destas análises. Sem pretender adentrar de forma detalhada na discussão, Dagnino (2004) apresenta de forma didática os problemas advindos da coexistência e disputa, no cenário nacional, de dois projetos políticos ideológicos distintos e, por vezes, antagônicos.

De um lado, a implantação do projeto neoliberal, iniciado no final da década de 1980, o qual impõe uma lógica de redução do papel do Estado como garantidor de direitos, e por desdobramento a transferência de responsabilidades aos outros atores. Por outro lado, emergindo das crises dos regimes autoritários, o projeto de alargamento democrático, simbolizado pela promulgação da Constituição de 1988 (*Constituição Cidadã*) que estipulou a criação de espaços públicos e participação da sociedade civil nos processos de tomada de decisão quanto às políticas públicas.

Do encontro desses dois projetos políticos ideológicos brota o que Dagnino (2004, p. 141-142) denominou de confluência perversa, em que a perversidade reside no fato de que ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva, e assim utilizam as mesmas expressões ou palavras para apontarem em direções opostas, gerando um deslocamento semântico de determinados conceitos:

A disputa política entre projetos políticos distintos assume então o caráter de uma disputa de significados para referências aparentemente comuns: participação, sociedade civil, cidadania, democracia. A utilização dessas referências, que são comuns, mas abrigam significados muito distintos, instala o que se pode chamar de crise discursiva: a linguagem corrente, na homogeneidade de seu vocabulário, obscurece diferenças, dilui nuances e reduz antagonismos. [...] Nessa disputa, na qual os deslizamentos semânticos, os deslocamentos de sentido, são as armas principais, a prática política se constitui num terreno minado, onde qualquer passo em falso nos leva ao campo adversário. Aí, a perversidade e o dilema que ela coloca, instaurando uma tensão que atravessa hoje a dinâmica do avanço democrático no Brasil.

A utilização de determinadas expressões ou palavras exige uma cuidadosa análise quanto ao real propósito dos projetos que estão sendo postos em prática por meio das políticas públicas. A crise discursiva na linguagem corrente e corriqueira, através da homogeneização do vocabulário, engendra o obscurantismo das diferenças entre ambos os projetos, dilui seus significados, suas consequências e seu impacto para a população, além de reduzir a identificação do antagonismo existente entre os projetos.

Dagnino (2004) identifica alguns das expressões ou palavras centrais que estão no epicentro desta crise discursiva e que direcionam, por vezes de forma sorrateira, o entendimento a ser posto como práxis de uma política pública: sociedade civil, participação, e cidadania. Tais expressões são chave para o processo de governança ora em tela, logo, não se pode passar ao largo desta análise, visto que se corrobora com o pensamento weberiano que postula a neutralidade como sendo uma decisão antecipada pela corrente mais forte.

Opta-se por mergulhar mais no que tange ao próprio conceito de governança, investigando mais exaustivamente seu surgimento, sua evolução e seu conceito para, ato contínuo, adentrar em sua perspectiva territorial, apresentando suas nuances e outros conceitos correlatos. Assim, busca-se alicerçar o entendimento quanto à dinâmica da governança territorial e sua relação com o desenvolvimento, por meio da participação social, para, por fim, trazer alguns exemplos e noções de governança territorial para o turismo e suas instâncias de decisão.

3.1 O SURGIMENTO DO TERMO GOVERNANÇA

Na contemporaneidade, é cada vez mais comum a aplicação do termo governança em diversas produções acadêmicas, de variadas áreas temáticas, muitas vezes apresentando tal termo como um conceito novo, no entanto, segundo Pires et al (2011, p. 31) o conceito:

[...] perpassa por diversos períodos da história e assume significados específicos em determinadas épocas e países, como referência a regimes especiais de governo em províncias anexadas, tal qual ocorreu na França; ou em contextos particulares da Inglaterra do século XIV, quando a palavra é inicialmente utilizada em língua inglesa. Na literatura moderna, o termo é retomado na análise de Ronald Coase, na década de 1930, sendo aprofundado posteriormente por Oliver Eaton Williamson, sobre o mundo das empresas, designando os dispositivos operacionalizados pela firma para obter uma coordenação eficaz.

Canet (2004) postula que a raiz do termo governança está vinculada à língua francesa, século XIII, quando, na era medieval, dentro de uma sociedade feudal, era utilizada quase como uma expressão alternativa a governo, expressando, ambas, a *ação para controlar alguma coisa*. Naquele período, a gestão do território não centrava apenas no rei, pois contava, em certa medida, com a participação ativa e o consenso dos demais nobres. No entanto, com o surgimento do Estado Moderno e os regimes absolutistas, houve uma cisão entre governo e governança tendo em vista a necessidade, à época, de forjar uma concepção de Estado como ente que monopolizava todas as “forças” exercidas sobre uma população *confinada* em um território particular. Assim, governo ganha a perspectiva de poder centrado no Estado, enquanto governança se delineaia como um mecanismo mais adequado para gestão de demandas públicas.

Canet (2004, p. 3-4) defende ainda que os contornos contemporâneos sobre o termo governança se alteraram com o passar do tempo em função de duas perspectivas: a) em função da migração deste conceito para países anglo-saxões, em especial os Estados Unidos da América, que o aplicou no campo da gestão (pública ou privada), políticas públicas e processos de coordenação social; b) em decorrência da superação da bipolaridade mundial do pós-guerra, simbolizada pela queda do muro de Berlim, o processo de globalização, o surgimento de vários centros de poder e respectiva multiplicidade de atores, engendrando a necessidade de um formato de tomada de decisão mais coletiva, por meio das instituições.

De fato, com a queda do Muro de Berlim, que simbolizava o fim do mundo bipolar, **parece que o Estado perdeu seu caráter central na ação política em três áreas principais: relações internacionais, regulamentos econômicos e o relatório às autoridades locais.**

Nesse contexto de crise do Estado moderno, tornou-se necessário repensar as relações entre os diversos atores, seja dentro das empresas, nos estados nacionais ou no sistema mundial. Esta nova abordagem em termos de parceria, pluralidade de atores e poderes multicentros, rejeita a análise clássica das relações de poder concebidas no modo de verticalidade entre as autoridades ordenadas de maneira hierárquica. Pelo contrário, **favorece a análise de redes, em que uma pluralidade de atores troca e interage sobre o modo de cooperação ou competição, o que implica uma nova forma processual de tomada de decisão e de ação pública. Por isso, foi necessário repensar o modo de governar e a relação entre o Estado e a sociedade** (livre tradução – grifo nosso).

A raiz do termo está vinculada ao processo de coordenação de atores diversos no processo de tomada de decisão coletiva e participativa, Canet (2004) defende que a concepção contemporânea sobre governança advém de duas fontes específicas:

- a) A primeira, *governança corporativa*, vinculada às mudanças econômicas que impactaram no modelo de produção fordista e versa sobre mecanismos de coordenação mais eficazes sobre demandas em que a regulação do mercado seria incapaz de fornecer uma resposta aceitável.
- b) A segunda, *governança política*, versando sobre a gestão compartilhada e interinstitucional de demandas e ações públicas envolvendo um processo decisório com diversos atores, seja em uma perspectiva escalar de poderes (global, local, regional, etc.), seja em função da relação do Estado, mercado e a sociedade civil.

Esse atributo concede à governança uma perspectiva polissêmica, permitindo que o termo seja apropriado por diversas áreas do conhecimento, contudo, é consenso que seu ressurgimento na literatura mais moderna deve-se justamente aos postulados de Ronald Coase, década de 1930, que foram aprofundados, anos depois, por Oliver E. Williamson, ambos representantes desta primeira corrente. (DALLABRIDA; BECKER, 2003; PIRES, et al 2011).

Coase (1937) percebeu a firma como um sistema de atividades interligadas, e buscou compreender o que levou a coordenação dessas atividades ocorrerem por meio da firma ou através do próprio mercado. Assim, rompendo com a perspectiva neoclássica, na qual a competição perfeita proveria a regulação do sistema por meio exclusivo do mercado, Coase (1937) postulou que além do custo de produção há o custo de transação, há um dispêndio econômico voltado ao planejamento, interações e negociação entre as partes, coordenação das atividades, etc. Considerando que a transação por meio do mercado não ocorre sem custo, a firma irá se desenvolver sempre que o custo de transação interno for inferior ao custo do mercado.

Alicerça-se a Nova Economia Institucional (NEI), tendo Williamson como um dos principais autores, e se pauta, essencialmente, em dois postulados: a) *Racionalidade Limitada*, incapacidade cognitiva dos agentes econômicos receberem, processarem, e estocarem informações gerando contratos imperfeitos, por consequência, conflitos; b) *Oportunismo*, expressa pela tendência dos agentes econômicos atuarem em benefício próprio, prejudicando o equilíbrio do sistema como um todo. A coordenação, que se dá por meio de estrutura de governança, é uma construção de forma a reduzir os custos de transação que são sempre complexos (oportunismo) e incompletos (racionalidade limitada).

Considerando os riscos do custo de transação, a governança é compreendida como a forma pela qual se estabelecem e se fazem cumprir as ordens de uma relação entre agentes econômicos na qual o conflito e a incerteza ameaçam impactar na realização de operações de ganho mútuo, é uma construção mútua entre os agentes destinada à redução dos custos de transação. Dentro desta perspectiva, identificou-se duas estruturas básicas de governança e uma que mescla características das anteriores: *mercado* – coordenação se dá pela sinalização de preço; *hierárquica* (firma) – onde a coordenação se dá pela autoridade da hierarquia administrativa; e *híbrida* – que se estabelece através de contratos mais amplos e/ou restritivos. Tais estruturas agem no ambiente institucional, seja formal ou não, onde se definem os parâmetros e possibilidade de atuação dos agentes, determinando as “regras do jogo”, tais estruturas consideram o aparato jurídico-cultural do ambiente (o regramento, as normas, costumes, tradições, etc.) que pauta a atuação destes agentes (DIAS, 2007; ALBAN, 2008).

Quadro 6 – Estruturas de governança, segundo Dias (2007)

	MERCADO	HÍBRIDA	HIERÁRQUICA
CARACTERÍSTICAS	Neste tipo de estrutura de governança, os incentivos são fortes e o ajuste se dá via preços. Há pouca necessidade de controles administrativos e os contratos são cumpridos sem riscos de comportamento oportunista.	Nesta estrutura, os incentivos são médios, visto que existem falhas de mercado que impossibilitam ajustes autônomos via preço. É então necessária a coordenação dos indivíduos dentro de sistemas de incentivos e contratos que coíbam o comportamento oportunista e possam reduzir os custos de transação em ambiente de informação assimétrica.	Na estrutura hierárquica, os incentivos são fracos e existe forte impacto das falhas de mercado, a ponto de prejudicar o cumprimento de contratos sujeitos sempre à ação oportunista dos agentes. Neste ambiente, a barganha pode ser ineficiente e há necessidade de coordenação e imposição da autoridade política para a busca de resultados eficientes.

Fonte: Dias (2007).

Diante desse arcabouço teórico e respaldado pela teoria da agência que evidencia os interesses difusos no interior da firma (acionistas x administradores, também conhecido como principal x agente), ambos ligados às ciências econômica e administrativa, esse termo é captado e adequado para tratar a estrutura de funcionamento das políticas internas de uma corporação. Buscava-se elaborar um modelo de gestão no qual houvesse maior controle e participação de outros atores no processo decisório, em especial dos acionistas. Assim, a governança corporativa ganha destaque no cenário acadêmico postulando a democratização do processo decisório através da participação e interação de atores, práticas ligadas à transparência, controle, prestação de contas, etc. Em verdade, parece que foi um discurso bem elaborado visando a reduzir os problemas identificados pela teoria da agência, que mostra que nem sempre o administrador defende o interesse do acionista.

Por outro lado, fora do ambiente corporativo, o termo governança se aderiu também a gestão pública, conforme Pires et al (2011, p. 31-32) que postulou:

Na década de 1970, o termo passa a circular pelo debate político na Europa ocidental e nos Estados Unidos, associado à governabilidade, ou seja, às necessárias mudanças das instituições e organizações para melhorar a capacidade de gestão do Estado em relação aos cidadãos. Com a recessão de 1973, dá-se maior ênfase à ação local para enfrentar os males relativos à capacidade declinante do Estado-nação em controlar os fluxos financeiros das empresas multinacionais.

Em 1975, o Relatório da Comissão Trilateral passa a incorporar a governança, termo que irá substituir gradualmente o de governabilidade. Assim, os investimentos incidem cada vez mais em esquemas de negociação entre o capital financeiro internacional e os poderes locais, que tentam ao máximo promover os atrativos locais.

No que diz respeito ao debate, já na década de 1980, quanto ao esgotamento do modelo centralizador e autocrático do Estado no planejamento das ações governamentais, que culminou em proposições de Estados mais democráticos e participativos, com interação com os demais atores sociais, foi através do Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e outras agências internacionais de fomento ao desenvolvimento que este conceito ganhou maior expressão e amplitude.

As agências internacionais vincularam o termo governança à adoção de um conjunto de práticas gerenciais, dentre elas, uma maior participação dos atores no processo decisório, que pautaram inclusive os critérios de análise da viabilidade de diversos projetos de desenvolvimento, em especial nos países subdesenvolvidos. Os órgãos internacionais de financiamento estabeleceram uma espécie de manual de boas práticas a serem seguidas por países em troca do financiamento de projetos de desenvolvimento nacional, engendrando a expressão *boa governança*. No dizer de Pires et al (2001, p. 38-39):

O conceito de “boa governança” muitas vezes emerge como um modelo para comparar economias ou órgãos políticos ineficazes com economias viáveis e órgãos políticos eficientes. **Como o termo “boa governança” pode ser usado em qualquer forma de governança, muitas vezes incidirá o significado de boa governança a um conjunto de requisitos que estão em conformidade com a agenda das organizações**, o que quer dizer que o termo pode ter vários significados em contextos diferentes. [...]

O Fundo Monetário Internacional (FMI) é um dos atores em escala mundial que tem buscado construir parâmetros para a boa governança. Em 1996, o Fundo colocava que “*a promoção da boa governança em todos os seus aspectos, nomeadamente assegurando o primado do Direito, melhorando a eficiência e a responsabilização do setor público e combate à corrupção, como elementos essenciais de um quadro em que as economias podem prosperar*”. [...] Para receber os empréstimos do FMI, os países devem ter certas políticas de boa governança, inclusive em escala local.

Uma das iniciativas do Banco Mundial que expressa o peso que este tema teve para o referido banco foi o projeto *Indicadores Globais de Governança*. Tal iniciativa tinha como pressuposto que a boa governança importa para o desenvolvimento de um território, assim envidou esforços para registrar indicadores

agregados sobre a governança em mais de 200 países, comparando-os durante o período de 1996 a 2016.

Tais indicadores, que também serviam como critérios para a distribuição de recursos do Banco, foram subdivididos em seis dimensões: 1 – **Voz e responsabilidade** – participação cidadã nas escolhas dos governos, além da liberdade de expressão e de associação; 2 – **Estabilidade política e ausência de violência/ terrorismo** – probabilidade do Governo ser desestabilizado por movimentos inconstitucionais ou violentos; 3 – **Eficácia do governo** – qualidade dos serviços públicos e competência da administração pública; 4 – **Qualidade normativa** – capacidade de criar e manter políticas e regramento robusto e sólido para desenvolvimento do setor privado; 5 – **Regime de direito** – confiança da sociedade no aparato jurídico do Estado; e 6 – **Controle da corrupção** – probabilidade de haver cooptação de ações do Estado em favor de interesse privados de pequenas elites.

Neste período, o Banco Mundial postula que a governança:

[...] consiste nas tradições e instituições pelas quais a autoridade em um país é exercida. Isso inclui o processo pelo qual os governos são selecionados, monitorados e substituídos; a capacidade do governo para formular e implementar efetivamente políticas sólidas; e o respeito dos cidadãos e do Estado pelas instituições que governam as interações econômicas e sociais entre eles. (BANCO MUNDIAL, 2017).

A ampliação do debate acerca da governança e a incorporação deste conceito tanto por empresas quanto por agentes públicos é difundido “[...] verdadeiramente através de um relatório do Banco Mundial sobre a África em 1989, quando se exalta a *good governance* para os países em desenvolvimento, como uma gestão inspirada nas empresas privadas dos países avançados.” (PIRES et al, 2017, p. 25).

Segundo Canet (2004), esta perspectiva está pautada em mudanças socioeconômicas mundiais que, de uma lado, evidencia o esgotamento do modelo de produção fordista e inicia um processo acentuado de descentralização, terceirização, responsabilização e a busca de modelos mais flexíveis de produção no setor privado; por outro lado, mudanças no papel do Estado pautadas na incorporação do “gerencialismo”, trazendo uma lógica de eficácia, eficiência e

competitividade para os serviços públicos, além do uso de ferramentas da gestão privada para o serviço público.

A partir do final da década de 1980, e especialmente na década de 1990, tendo como referência o fim da experiência socialista, a temática da governança (boa governança) chancelou a introdução da lógica neoliberal que florescia à época, e fazia uso de um conceito de participação que não exorta, necessariamente, uma atuação proativa dos atores territoriais. Essa perspectiva levou a processos de participação social que tinham como pano de fundo a adoção de um conjunto de pressupostos, a exemplo da perspectiva de redução do Estado, compartilhamento de responsabilidades do setor público com outros atores, abertura de serviços públicos a serem explorados pelas forças de mercado, etc. (ANTUNES, 2014; FREY, 2007). Frey (2004, p. 121-122) afirma:

A ampliação do debate da governança no âmbito das Ciências Política e Administrativa se deve certamente à retração do Estado promovida pelas políticas neoliberais das últimas duas décadas, e à evidente incapacidade das instituições públicas enfraquecidas em lidar eficientemente com os crescentes problemas urbanos. A partir desta perspectiva, a governança poderia também ser interpretada como “a face aceitável dos cortes de gastos” (STOKER apud RHODES, 2000, p. 55), uma afirmação polêmica que revela a ambigüidade da abordagem da governança. Se, por um lado, ela propõe ser uma abordagem neutra, visando a descrever as transformações que estão realmente acontecendo nos sistemas político-administrativos modernos, existem, por outro lado, evidências claras do pano de fundo ideológico das diferentes concepções.

Conforme Frey (2004, 2007), existem pelo menos duas concepções que versam sobre a governança: uma que destaca como objetivo central o aumento da eficiência e efetividade governamental, associadas ao princípio de “boa governança” adotado por agências internacionais que defendem mecanismos que garantam o livre jogo das forças de mercado; e outra que focaliza primordialmente o potencial democrático e emancipatório de novas abordagens de governança, orientadas para gestão participativa e horizontal dos atores sociais. Frey (2007, p. 139) constata a diferença existente entre as duas vertentes ideológicas, contudo evidencia que existe uma “[...] tendência a uma aproximação entre os modelos gerencial e democrático-participativo, sem, porém, chegar a uma dissolução dos antagonismos ideológicos que estão nas origens das duas propostas”.

Dallabrida et al (2016) também identificam as duas correntes ambíguas, uma que tem um caráter empresarial e outra que busca participação mais democrática

entre os atores sociais. O autor, considerando a perspectiva polissêmica do conceito, fez o esforço de identificar abordagens mais correntes na literatura atual, identificando as seguintes: a) Governança Corporativa; b) Nova Gestão Pública; c) Boa Governança; d) Sistemas Sociocibernéticos; e) Redes auto-organizadas; f) Governança Urbana/Metropolitana; g) Governança Ambiental; h) Governança Local/Regional/Territorial; i) Governança Multinível. É perceptível que o termo recebeu algumas adjetivações, seja para expressar um contexto (ex.: governança urbana ou metropolitana); seja para fazer um recorte temático (ex.: governança ambiental), seja para identificar um determinado setor (ex.: governança corporativa), ou ainda para fazer uma referência escalar (governança regional, multinível, local, etc.).

Ato contínuo, o autor apresentou de forma sintética o sentido geral, o propósito e/ou desafios para efetivação de algumas delas, os quais pode se verificar através dos Quadros 7, 8 e 9.

Quadro 7 – Quanto ao sentido geral x governança

ABORDAGEM	PRESSUPOSTO
Sistemas Sociocibernéticos	Instrumento para conceber os problemas e as oportunidades em contextos na fronteira entre o social e o político (KOOIMAN, 2004).
Redes auto-organizadas	<p>Jogo de interações, enraizadas na confiança e reguladas por regras do jogo negociadas e acordadas pelos participantes da rede (RHODES, 1996);</p> <p>Conjunto complexo de instituições e atores, públicos e não públicos, que agem em um processo interativo (STOKER, 1998);</p> <p>Forma de governar mais cooperativa, diferente do antigo modelo hierárquico, no qual as autoridades estatais exerciam um poder soberano sobre os grupos e cidadãos que constituíam a sociedade civil (MAYNTZ, 1998);</p> <p>Redes auto-organizadas envolvendo conjuntos complexos de organizações provenientes do setor público e privado (ROSENAU; CZEMPIEL, 1992);</p> <p>Articulação relativamente estável e horizontal de atores interdependentes, mas funcionalmente autônoma (SORENSEN; TORFING, 2005);</p> <p>Processo de tomada de decisão relativamente horizontal, como modo de fazer política, envolvendo autoridades estatais e locais, o setor de negócios, os sindicatos de trabalhadores e os agentes da sociedade civil – ONGs e movimentos populares (KAZANCIGIL, 2002);</p> <p>Novos modos de formulação de políticas públicas que incluem atores privados e públicos – mas, fora do domínio legislativo – e que têm como foco áreas setoriais ou funcionais específicas (HÉRITIER; LEHMKUHL, 2011);</p> <p>Espaços de prestação de contas – <i>accountability</i> (WEALE, 2011);</p> <p>Novo modelo de regulação coletiva, fundamentado na interação em rede de atores públicos, associativos, mercantis e comunitários (BLANCO; GOMÁ, 2003);</p> <p>Processo de tomada de decisão coletiva, com base em uma ampla inclusão de atores atingidos, prática fundada não mais na dominação</p>

ABORDAGEM	PRESSUPOSTO
	nem na violência legítima, senão na negociação e na cooperação fundamentada em certos princípios submetidos ao consenso (GRAÑA, 2005).
Governança Local/ Regional/Territorial	<p>Processo de planejamento e gestão de dinâmicas territoriais, em uma ótica inovadora, partilhada e colaborativa (FERRÃO, 2010)</p> <p>Novas formas de associação do Estado com entidades sindicais, associações empresariais, centros universitários e de investigação, municípios e representações da sociedade civil (JESSOP, 2006);</p> <p>Relações voluntárias e não hierárquicas de associação entre atores públicos, semipúblicos e privados (FERRÃO, 2013);</p> <p>Novo modo de gestão e decisão dos assuntos públicos em um território (FARINÓS, 2008);</p> <p>Modalidade reforçada de bom governo, fundamentada em um papel insubstituível do Estado, em uma concepção mais sofisticada de democracia e em um maior protagonismo da sociedade civil (ROMERO; FARINÓS, 2011);</p> <p>Capacidade de integrar e adaptar organizações, diferentes grupos e interesses territoriais (FEIO; CHORINCAS, 2009).</p>

Fonte: Adaptado de Dallabrida (2016).

Quadro 8 – Quanto ao propósito x governança

ABORDAGEM	PRESSUPOSTO
Sistemas Sociocibernéticos	Busca de propósitos comuns ao conjunto de atores que interagem em um determinado meio (KOOIMAN, 1993).
Redes auto-organizadas	<p>Pelo qual se definem formas de regulação deste meio (RHODES, 1996);</p> <p>Envolvimento da multiplicidade de autores em processos de regulação (MILANI; SOLINÍS, 2002);</p> <p>Fazer coisas sem a competência legal para ordenar que elas sejam feitas (CZEMPIEL, 2000);</p> <p>Desempenhar um papel mais amplo do que o de governo (ROSENAU; CZEMPIEL, 1992);</p> <p>Interação social com o fim de produzir propósitos públicos (SORENSEN; TORFING, 2005);</p> <p>Gestão cooperativa para a superação de conflitos de interesses (CHEVALLIER, 2003).</p>
Governança Local/ Regional/Territorial	<p>Estabelecer voluntariamente relações horizontais de cooperação e parceria (FERRÃO, 2013);</p> <p>Acordar uma visão compartilhada para o futuro do território entre todos os níveis e atores envolvidos (FARINÓS, 2008);</p> <p>Assegurar a representação de diferentes grupos e interesses territoriais em face de atores externos e do desenvolvimento de estratégias (unificadas e unificadoras) em relação ao mercado e ao Estado (FEIO; CHORINCAS, 2009).</p>

Fonte: Adaptado de Dallabrida (2016).

Quadro 9 – Desafios quanto à prática x governança

ABORDAGEM	PRESSUPOSTO
Redes auto-organizadas	Necessidade de avançar na capacidade para afrontar novas temáticas e satisfazer novas expectativas e, em termos de legitimidade, o aprofundamento democrático em uma linha mais cidadã e participativa (BLANCO; GOMÀ, 2003); Necessidade de melhorar a ancoragem democrática nos políticos eleitos, com base em uma cidadania territorialmente definida e em uma conduta democrática, envolvendo as diferentes formas de organização da sociedade para melhorar o desempenho democrático de redes de governança (SORENSEN; TORFING, 2005).
Governança Local/ Regional/Territorial	Necessidade de integrar políticas de ordenamento do território e governança (FERRÃO, 2013); Necessidade de obtenção de mecanismos de cooperação/ coordenação horizontal e vertical entre (a) vários níveis de governo (governança multinível, relações verticais), (b) políticas setoriais com impacto territorial e (c) organizações governamentais, Organizações Não Governamentais (ONGs) e cidadãos (FEIO; CHORINCAS, 2009); Necessidade de empoderamento da sociedade e uma reinterpretação de sua função (ROMERO; FARINÓS, 2011); Necessidade de reforçar a prática da democracia, visto que, sem isso, processos de governança efetiva são inviáveis (ROMERO; FARINÓS, 2011); Necessidade de contemplar um adequado equilíbrio entre esfera pública, mercado e sociedade civil (ROMERO; FARINÓS, 2011);

Fonte: Adaptado de Dallabrida (2016).

No debate atual sobre a temática, Ferrão (2013) defende ser cada vez maior a dificuldade em se considerar espaços delimitados estaticamente a partir de critérios rígidos. É cada vez mais evidente o que ele chama de *idades sem confins*. Essa realidade evidencia espaços administrativamente fragmentados e delimitados de forma mais fluida, e, nesta perspectiva, os entes governativos tendem a ser complementados por estruturas de coordenação mais flexíveis e abertas a atores não públicos, quando não ocorre a substituição do primeiro pelo segundo. Ferrão (2013, p. 261-262) postula haver três posições político-ideológicas distintas sobre a temática:

- 1) Visão crítica: neste caso, a emergência e multiplicação de formas de governança são associadas ao recuo e crescente desresponsabilização do estado, através da progressiva transferência de atribuições e poder para atores econômicos, muitas vezes de natureza global; segundo esta visão, esta transferência deve ser interpretada à luz do contexto mais geral de afirmação política, econômica e social do paradigma neoliberal;
- 2) Visão civilista: para os defensores desta posição, a emergência e multiplicação de formas de governança são encaradas como o resultado desejável das reivindicações apresentadas por uma sociedade civil (cidadãos, organizações não-governamentais, movimentos sociais) cada vez mais exigentes e autônoma em relação ao estado; estas novas formas de governança são interpretadas como uma componente de um processo

mais amplo de aprofundamento da democracia das sociedades contemporâneas, através da mobilização e valorização de dinâmicas sociais que procuram ir além dos mecanismos formais da democracia representativa;

3) Visão reformista: neste terceiro caso, a emergência e multiplicação de formas de governança surgem como uma solução que procura superar a rigidez e burocratização próprias do estado weberiano moderno, consideradas incompatíveis com contextos institucionais, sociais e económicos cada vez mais complexos e imprevisíveis; o objetivo dos defensores desta perspectiva é alargar a base social dos processos de tomada de decisão pública, através do envolvimento de atores, individuais e coletivos, com informação, conhecimentos, preferências e interesses diversificados, visando captar a multiplicidade de visões existentes, aumentar a adequação das decisões públicas a essa multiplicidade e, por essa via, melhorar os processos de tomada de decisão e a sua aceitação social.

Cançando, Tavares e Dallabrida (2013) denominaram essas visões como: a) económica neoliberal (desregulamentadora); b) civilista pós-moderna (diversificadora); e c) neo-moderna (reguladora, estratégica e colaborativa), tais visões convivem no bojo de todas as sociedades. Esta relação, no entanto, pode se dar, por vezes, de forma conflituosa e explícita, e outras vezes de forma pacífica e mais oculta. A confluência de concepções de governança é responsável, por vezes, pelas percepções imprecisas de pressupostos que, sendo absorvidos pelos projetos de desenvolvimento locais, gera equívocos nos mesmos.

Cada visão apresenta uma vertente, pois, em primeiro lugar, é evidente que a adoção de formas de governança, grosso modo, não deixa de favorecer os atores privados, em especial os mais fortes, que detém maior poder económico e mais influência política, assim como, em segundo lugar, não se pode desconsiderar as conquistas dos movimentos sociais e organizações não-governamentais em abrir mais espaços de participação, e, por fim, é fundamental a implantação de formas mais flexíveis e ágeis para solução de demandas públicas, rompendo as deficiências de uma gestão pública centralizada, hierarquizada e burocratizada.

A adoção de uma das visões (em detrimento das outras) possibilita a perda de leitura sistémica e dialética dos processos de governança (CANÇANDO; TAVARES; DALLABRIDA, 2013), optou-se em dar mais foco, na perspectiva civilista, pautada em uma maior participação dos atores locais, ampliando o processo democrático de deliberação quanto aos projetos e resolução de demandas públicas que impactam seu território. Entende-se que a governança deva, para além de transcender as deficiências de um Estado autocentrado, ser resultado de um

processo emancipatório que coloca os atores (sociais, políticos e empresariais) de um determinado território como protagonista deste processo.

Faz-se eco com a definição de governança que a define como a *“arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”* (DICIONÁRIO REAL DE LA LENGUA ESPAÑOLA, 2016). Coaduna-se também com a perspectiva de Reis (2005), que a defende como o modo que as instâncias de planejamento, os níveis de decisão e as diversas lógicas de aplicação de política pública mobilizam os atores no processo de coordenação, em um quadro institucional, em favor da evolução do sistema socioeconômico através de decisões voluntárias e explícitas.

No entanto, o conceito de governança que se adota neste trabalho é o apresentado por Dallabrida e Becker (2003, p. 80) que compreendem governança:

[...] como o exercício do poder e autoridade, por parte dos cidadãos ou grupos devidamente articulados nas suas instituições e organizações regionais, incluindo todos os processos, com o objetivo de diagnosticar a realidade, definir prioridades, planejar a implementação das ações e, assim, determinar como os recursos financeiros, materiais e humanos devam ser alocados, para a dinamização das potencialidades e superação dos desafios, visando ao desenvolvimento de uma região ou território.

Ao considerar as nuances do turismo, seja enquanto atividade territorialmente localizada, que implica em processos de territorialização e (re)ordenamento dos elementos constitutivos do espaço, seja pelo fato da própria matéria-prima para exploração da referida atividade serem recursos naturais e recursos culturais delimitado espacialmente, ou ainda, pela característica do produto turístico ser constituído por um encadeamento de bens e serviços que são prestados quase que de forma contígua, o que chama de indissociabilidade dos serviços turísticos; compreende-se que deva ser considerado um adjetivo ao termo que valorize as peculiaridades dos elementos territoriais, colocando-o com responsável pelo desenvolvimento do turismo em determinado destino.

Optou-se por utilizar o arcabouço teórico da governança territorial, visto que ele implica em envolver na análise a participação, interação e articulação entre os agentes do território, considerando aspectos endógenos como ferramenta

potencializadora do desenvolvimento. Mergulha-se na governança territorial aprofundando os meandros que respaldam tal conceito.

3.2 GOVERNANÇA TERRITORIAL: CONCEITOS E NUANCES DESTA PRÁTICA

O conceito de governança, apesar de devidamente delineado, ganha maior constatação prática a partir da especificação temática que assume. Assim, inserir o termo território neste arcabouço teórico visa dar maior materialidade ao referido processo, pois importa perceber que é uma construção histórica decorrente da apropriação do espaço por pessoas ou grupos sociais próximos. Tal apropriação simbólica é fruto de uma disputa, acirrada ou não, entre os atores sociais e pode ser motivada por questões de ordem política, econômica, cultural, ambiental, etc., logo há uma dinâmica própria e desta forma vai sendo construída a identidade do território.

Por haver um aparato estatal que exerce um poder de dominação sobre o espaço, e que esse tem grande relevância na definição de projetos, ações e estratégias de ocupação e uso simbólico do mesmo, considera-se fulcral o papel dos atores locais, pois são eles os que efetivamente fazem uso do espaço como meio de produção e reprodução de sua vida em sociedade. Tais atores influenciam sobremaneira no uso real dos elementos que operam dentro do território, definindo as formas de convivência entre si, além da disputa pelo projeto de uso do mesmo. Para Pires et al (2011, p. 36),

A governança de um território é uma forma de *governança política*. A análise da governança na sua dimensão territorial considera as articulações e interdependências entre atores sociais na definição de formas de coordenação horizontal e vertical da ação pública e regulação dos processos econômicos e sociais territoriais. [...] é definida como o processo institucional- organizacional de construção de uma estratégia, para compatibilizar os diferentes modos de coordenação entre atores geograficamente próximos em caráter parcial e provisório, que atende a premissa de resolução de problemas inéditos. Esses compromissos articulam: os atores econômicos entre si e com os atores institucionais-sociais e políticos através de “regras do jogo”. Media também a dimensão local e a global (nacional ou mundial) através das ações realizadas por atores ancorados no território.

Assumir a perspectiva territorial é considerar a sociedade civil de um determinado espaço como uma das fontes de poder que atuam em favor do planejamento, ordenamento e gestão do território e seu projeto de desenvolvimento.

Contudo, há de se considerar a tradição histórica de centralização do poder deliberativo da resolução de demandas públicas para vencer obstáculos e avançar em formas de interações efetivamente igualitárias, democráticas e emancipatórias, dando a sociedade voz e vez.

Importa perceber que há, em verdade, a conformação de um sistema de governança que direcione as ações coletivas do território em favor da resolução de demandas públicas. Alicerça-se o argumento por meio da constatação de que cada demanda terá características próprias e exigirá uma conformação de membros diferentes, não só quanto à composição do grupo de atores, como também na assimetria de poder entre eles, logo, para cada demanda tem-se uma realidade diferente, impondo ao território uma diversidade de estruturas de governança.

Deve-se olhar, nesta questão, de forma mais sistêmica do que analítica, pois a mais singela alteração de um dos componentes deste processo afeta todo o conjunto. Segundo Dallabrida (2007, p. 5), sistema de governança territorial vai se referir

[...] ao conjunto de estruturas em rede, através das quais os atores/agentes e organizações/instituições territoriais atuam no planejamento e consecução das ações voltadas à gestão territorial.

Pode-se conceituar a governança territorial como:

[...] às iniciativas ou ações que expressam a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente, para gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais. Entre os atores institucionais, incluiu-se, naturalmente, o Estado com seus diferentes agentes, que, no caso do Brasil, estão presentes nas instâncias municipal, estadual e federal (CANÇANDO; TAVARES; DALLABRIDA, 2013, p. 331).

[...] uma instância institucional de exercício de poder de forma simétrica no nível territorial. Sua prática pode incidir três tipos de processos: (1) a definição de uma estratégia de desenvolvimento territorial e a implementação das condições necessárias para sua gestão, (2) construção de consensos mínimos, através da instauração de diferentes formas de concertação social como exercício da ação coletiva e, por fim, (3) a construção de uma visão prospectiva de futuro. (DALLABRIDA, 2011, p. 18).

Há de constatar, também, que o território não é um agente passivo, pois há um conjunto de elementos, materiais ou não, que impactam na conformação de vantagens e desvantagens para o desenvolvimento, há um capital territorial que possibilita e promove a riqueza desse espaço. Em outras palavras, há recursos e

ativos ancorados no território que lhe dá identidade, especificidade/peculiaridade e que, em certa medida, condiciona a competitividade, assim como o próprio projeto de desenvolvimento (DALLABRIDA, 2012).

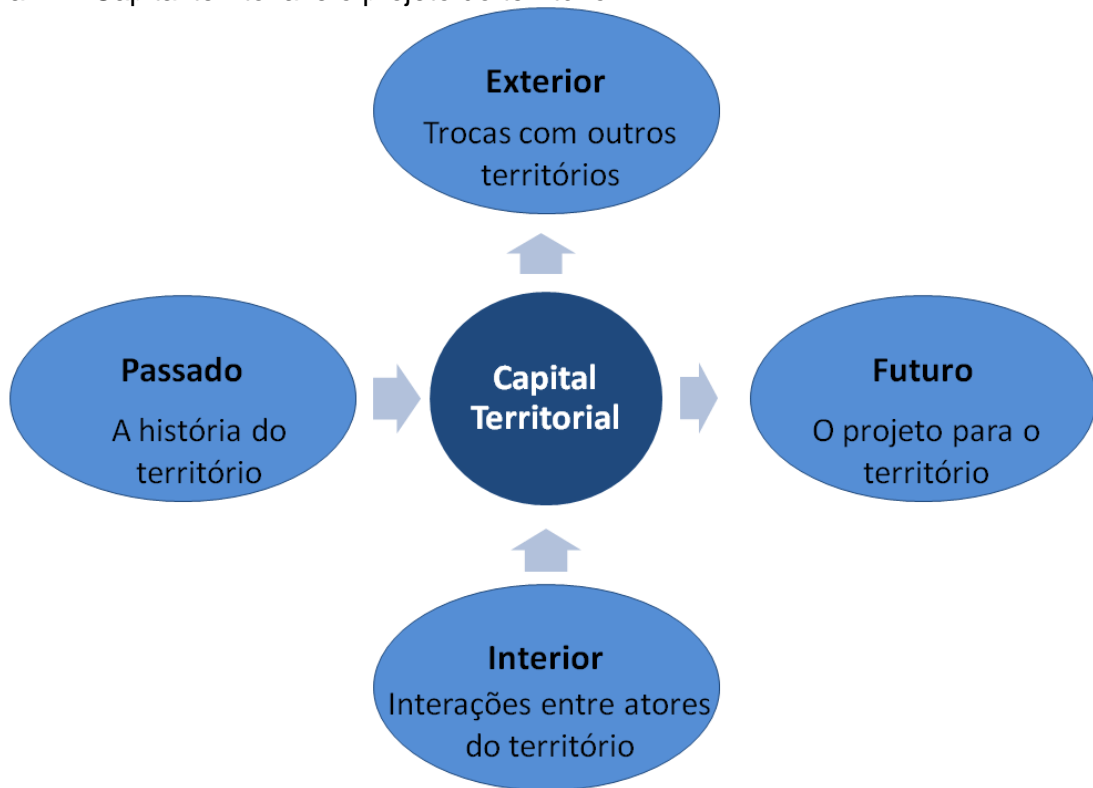
Para o autor, o capital territorial é formado pelo:

- a) Capital produtivo – recursos financeiros, maquinário, infraestrutura, equipamentos, etc;
- b) Capital natural – o meio ambiente propriamente dito, sua conformação física que envolve a estrutura do solo, o relevo, o micro-clima, enfim o patrimônio natural do território;
- c) Capital humano e intelectual – o saber local, o grau de instrução da população, a formação acadêmica e profissional disponível no território, o conhecimento e a criatividade;
- d) Capital cultural – patrimônio cultural do território, incluindo a cultura empresarial;
- e) Capital institucional – institucionalidades sociais, estatais, empresariais, políticas, educacionais, dentre outras, refere-se à densidade institucional;
- f) Capital social – valores compartilhados socialmente, associativismo, redes sociais estabelecidas, etc.

Segundo Leader (2009 apud DALLABRIDA, 2012), o capital social deve ser avaliado dentro de um processo histórico, pois é dependente do projeto que se pretenda realizar em determinado espaço, e não há como planejar o futuro sem avaliar o passado. Dessa avaliação, gera-se um processo de identificação e valorização de seus elementos, inclusive os negligenciados, por meio da interação entre os atores, instituições territoriais, objetivando as trocas com o mercado e instituições externas ao território.

Importante perceber o papel dos atores locais tanto nas relações horizontais, que versam sobre o diagnóstico e prognóstico do projeto de desenvolvimento (passado – presente – futuro), quanto nas relações verticais, que tratam da interação com o ambiente interior e o exterior ao território, conforme se observa na Figura 12.

Figura 12 - Capital territorial e o projeto do território



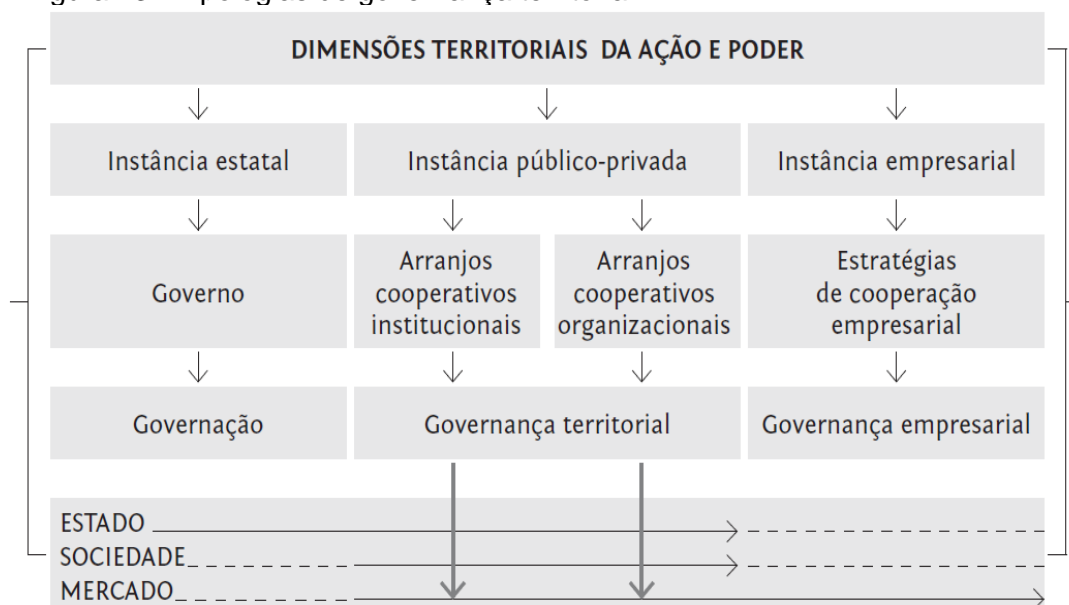
Fonte: Adaptado de Leader (2009 apud DALLABRIDA, 2012).

A governança se manifestará de forma diferenciada em cada território, visto que sua estruturação conserva dependência não só com o contexto político e institucional do local, como também dos aspectos culturais, naturais, produtivos, disponíveis em cada sociedade. As relações de poder que se estabelecem provêm de três tipos de instâncias: I) *Estatal* – vinculada com as ações de governo que interferem nas demais instâncias por meio de regramentos, legislação e políticas verticalizadas; II) *Empresarial* – espaços organizados por agentes econômicos para estabelecerem cooperação e parcerias em prol de estratégias que aumentem a competitividade desse agrupamento interempresarial, podendo ser formal ou não; III) *Público-privada* – espaços relacionados à organização das ações coletivas dos atores localizados territorialmente.

A governança territorial se relaciona tanto com contextos institucionais quanto organizacionais, e seus processos ocorrem circunscritos ao território ainda que seus atores estabeleçam conexões com outras escalas espaciais. Suas práticas correspondem às relações de cooperação, por vezes alianças e parcerias, entre os

diversos atores públicos, empresariais e sociais em arranjos institucionais, quase sempre liderados por atores estatais, atuando em prol da política pública; além dos arranjos cooperativos organizacionais que são de iniciativas de atores sociais e empresariais nos quais os atores estatais podem participar ou apoiar, conforme se verifica na Figura 13 (DALLABRIDA, 2015).

Figura 13 - Tipologias de governança territorial



Fonte: Dallabrida (2015).

Através da sistematização gráfica, evidencia-se que dentre as instâncias apresentadas a única que possibilita a participação ativa dos diversos tipos de atores é a instância público-privada. Contudo, Dallabrida (2007) adverte da necessidade de fortalecer a sociedade civil para evitar um processo de cooptação da mesma, seja por parte do aparato estatal vigente, buscando um discurso retórico e maior legitimidade de suas ações, seja pela elite local na tentativa de consolidar e manter seu poder, impondo seus interesses em detrimento dos interesses dos demais atores, ou ainda que venha de agentes políticos que não visam, necessariamente, aos consensos mínimos, mas sim um palanque para própria promoção política, visando a ocupar espaço no cenário político.

Em cada território, a governança vai se manifestar de forma peculiar, seja quanto ao seu processo de surgimento e manutenção, seja quanto ao modelo que melhor se adequa à realidade local, no entanto, independente das circunstâncias materiais que a viabiliza, só é possível se apropriar da governança territorial, de

forma mais apurada, quando se considera um conjunto de outros conceitos. Pires et al (2011) faz um levantamento de tais conceitos, abordando-os de forma mais detalhada, conforme se observa na Figura 14:

Figura 14 - Mapa conceitual de termos e definições que se vinculam à governança territorial



Fonte: Adaptado de Pires et al (2011).

Sem pretender esmiuçar as contribuições de cada conceito em sua completez, considera-se relevante apresentar, de forma sintética, as perspectivas de cada um deles, constantes no trabalho de Pires et al (2011), conforme segue abaixo:

° **Proximidade**

É uma premissa básica para coesão dos laços que devem se estabelecer entre os membros do agrupamento social da governança. A noção de proximidade está diretamente vinculada com a possibilidade de interação, troca, entre os atores

circunscritos no território, o que permite o surgimento de benefícios mútuos e estabelecimento de relações competitivas e/ou colaborativas.

Para Torres (2003, p. 33),

Enquanto a proximidade organizada trata da separação econômica e das ligações no plano de organização da produção, a proximidade geográfica trata da separação no espaço e dos laços no plano das distâncias.

A interseção de ambas as proximidades possibilita a formação da **proximidade institucional**, que permite o estabelecimento de um tipo de coordenação que extrapola a lógica de preços, perpassando pela troca de informações e tecnologias, que estabelecem laços de colaboração, confiança, cooperação e ancoragem territorial.

° **Atores**

São os indivíduos, ou agrupamentos destes, que se relacionam entre si, e que da ação coletiva estabelecem normas de convivência no território, as quais alicerçam os comportamentos coletivos. Os atores são parte dos elementos constitutivos do espaço, definido por Milton Santos (1985), ocupando as duas primeiras categorias definidas pelo autor: os Homens e as Firmas. Contudo, neste caso específico, deve-se fazer a ressalva de que há atores públicos.

O território é constituído por uma variedade de atores, cada qual detém seu respectivo poder de influenciar no processo de governança. Essa capacidade está afeita a um conjunto de elementos, dentre os quais os recursos (materiais e humanos) disponíveis, a vontade/motivação por determinada ação, a capacidade de interação e mobilização com os demais atores, etc. Evidencia-se a assimetria de poder entre os atores e seu processo de governança. Alguns são fortes pelo poder econômico, outros pela mobilização social em prol de determinada questão, alguns pela sua legitimidade no uso do espaço, etc.

° **Instituições**

Segundo Pires et al (2011, p. 44-45)

As instituições podem estar associadas tanto aos indivíduos quanto às representações sociais; referem-se às regras do jogo social internalizadas

pelos atores e que os ajudam a guiar seus comportamentos compatíveis a um dado contexto.

As organizações são unidades básicas de tomada de decisão destinadas a finalidades específicas, que alicerçam suas condutas em função das regras instituídas, sob pena de coesão econômica ou jurídica. Tem-se nas instituições o mecanismo de definição hierárquica entre atores, relação de poder dentro e fora das organizações, coordenação pelo mercado, e mesmo controle social.

As normas e as convenções também são enquadradas nessa categoria. As normas são o conjunto de regras de comportamento que define a conduta adequada, esperada e previsível entre os atores em determinado contexto e em função de qualquer ação que esse venha a executar no território. Podem se dividir em *legais*, quando reconhecidas e impostas pelo Estado; *formais*, quando definidas, registradas e reconhecidas por todos dentro e fora das instituições; ou ainda *informais*, quando produzidas pelas práticas de conduta dos atores. Já as convenções, dentro da perspectiva da governança territorial, possuem o significado correlato ao de cooperação, visto que se traduzem em rotinas. No dizer de Pires et al (2011, p. 46)

Essas convenções consolidam a coordenação de cadeias por dois meios: através de regras formais e contratos em instituições formais e abertas, e de forma indireta por interdependências não comerciais entre atores. Essas interdependências são geradas através de rodadas de ação e interação entre atores econômicos, as quais, por sua vez, conduzem a regularidades tacitamente asseguradas no que se refere às suas expectativas recíprocas e às suas ações. As convenções são garantia da efetividade de uma instituição e de toda a estrutura de governança.

° **Capital social**

Refere-se a um conjunto de elementos que fazem parte da estruturação da sociedade territorialmente localizada, assim como de sua cultura. São características como: confiança, normas, reciprocidade, padrões de associativismo, organização social, etc., que podem aumentar a eficiência da sociedade visto que determina maior capacidade de coordenar as ações bem como de estabelecer relações de cooperação e convênios mais robustas.

° **Ativos e recursos**

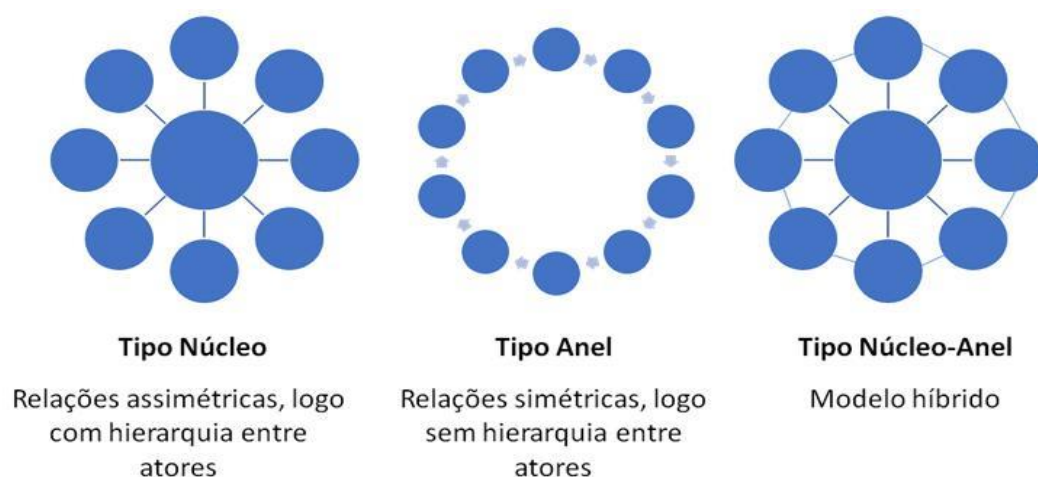
Conjunto de fatores, elementos e atributos, genéricos ou específicos, tangíveis ou não, atinentes ao território. Tal conjunto promove a diferenciação entre

os diversos territórios. A distinção entre ativo e recurso está vinculada à mobilização desses, visto que quando os fatores estão sendo usados na produção e exploração do espaço denomina-se ativos, e quando os fatores são detectados, mas se encontram latentes são denominados de recursos.

° Estrutura das relações

Os envolvidos estabelecem uma relação de poder entre si, que adotam, via de regra, duas formações básicas. A primeira, de forma nuclear, em que um/alguns ator(es) exerce(m) maior influência que os demais, e que pode criar uma relação de dependência entre o segundo grupo (mais vulnerável) para com o primeiro (mais poderoso), condicionando, por vezes, sua subsistência; neste caso haverá a presença de um agente dominante. Na segunda, de formato semelhante ao de um anel, não se encontra a assimetria de poder forte entre os envolvidos, logo não há esta relação de dependência entre si, neste caso não há dominância e a liderança pode ser alternada. Um terceiro tipo pode surgir da combinação das duas tipologias anteriores, no qual há, simultaneamente, um agente dominante e interligações mais horizontais, gerando uma hierarquia limitada. Tais tipologias podem ser verificadas na Figura 15.

Figura 15 - Tipos de estruturas de relação entre os agentes



Fonte: Pires et al (2011).

É evidente que na relação tipo núcleo a hierarquia entre os envolvidos é maior do que a do tipo núcleo-anel, que, mesmo havendo uma liderança, esta não é absoluta, permitindo, com certa limitação, a dominância de uns poucos agentes. Por fim, na estrutura de relação tipo anel, não há laços de dependências. Esse último formato de estrutura de relação é mais interessante, pois quanto maior a hierarquia das relações, maior será o risco de comportamento oportunista de um contra o outro.

Por desdobramento da estrutura de relações estabelece-se a supremacia de um determinado grupo social, atividade econômica ou mesmo um território sobre os demais. É em função disto que se estabelece a hierarquia entre projetos de uso do espaço ou mesmo maior capacidade de influência de um grupo sobre o outro na atmosfera institucional. A hegemonia proclama a capacidade de direção política e a relação de poder entre atores locais, pautada no processo histórico-cultural de determinada localidade, permitindo identificar qual, dentre os atores territoriais, tem maior capacidade de articulação política para uso dos recursos e ativos territoriais.

Em essência, a perspectiva de adesão deste termo no corpo teórico da governança territorial se faz necessária para verificar a viabilidade e estabilidade que o projeto de territorialização, no qual a governança se mobiliza, tenha prevalência sobre os demais. No caso, o projeto de ocupação e desenvolvimento do turismo em determinado território deve direcionar políticas públicas e ações individuais e coletivas destinadas ao território do turismo, evitando a descaracterização ou inviabilização desta atividade.

° Participação

A participação é fator condicionante de uma estrutura de governança legítima e pode ser exercida de forma direta, ou por meio de representação que coloque em voga os interesses da coletividade. Para garantir a qualidade deste conceito deve-se considerá-la como atuação efetiva na tomada de decisão, e não dentro da perspectiva de informar os agentes quanto às decisões adotadas, ou seja, *tomar parte* quanto ao ocorrido. Deve ser garantida a livre expressão de todos, assim como acesso antecipado aos dados atinentes ao debate, de forma permitir uma atuação mais qualificada.

Por desdobramento, todo processo de governança deve prezar pela equidade e inclusão, para que ocorra de forma mais democrática possível, envolvendo e incluindo as parcelas da sociedade que serão afetadas diretamente pelas resoluções que se pretende alcançar. Por se tratar de um processo participativo e negociado, esses conceitos são condições de bom desempenho e acolhimento de todos os atores, dando especial atenção aos menos favorecidos, possibilitando que a possível condição de vulnerabilidade de um ator não reduza sua inserção no processo.

° **Transparência**

É um princípio de *boa governança* que postula sobre a necessidade de tornar diretamente acessível não só as informações quanto às decisões tomadas, como também os argumentos que as alicerçaram, de modo a dar conhecimento a todos os atores, em especial os que serão afetados pelas mesmas. Dentre as recomendações quanto à forma de transparência, há uma exigência de que sua linguagem seja compreensível para todo o tipo de interessado que deseje acessá-la.

Essa característica permite o monitoramento de todas as demandas apresentadas pelos atores locais, ainda que difusas ou antagônicas. Deste modo, se colocam à *mesa de negociação* todas as necessidades existentes que forem identificadas. Essa característica é importante para garantir a legitimidade deste espaço de concertação social, o que endossa o cumprimento dos acordos, das normas, das convenções, etc. estipulados e que alicerçam o projeto em favor do desenvolvimento do território.

° **Conciliação e desempenho das ações**

Por essência, a governança tem como objetivo a conciliação entre os interesses difusos dos envolvidos em seu processo de negociação quanto ao projeto a ser desenvolvido no território. Por ser um espaço de conflito, sua finalidade é prover o entendimento ou, ao menos, consensos mínimos que permitam dar encaminhamentos objetivo quanto ao uso e ordenamento do território. Por desdobramento, evidencia-se a disseminação entre os envolvidos quanto à visão de

longo prazo, dos objetivos e ações a serem realizadas, pois os mesmos devem ser contextualizados e compreendidos dentro do processo histórico.

Não se pode perder de vista, dentro da perspectiva da *boa governança*, que as ações devem objetivar a eficácia, ou melhor, buscar que objetivos e metas propostas com a interação entre os atores sejam atingidas, como também a eficiência quanto ao uso dos recursos disponíveis. Referem-se ao desempenho e funcionamento dos modelos de governança.

° Prestação de contas

Não se trata necessariamente de um conceito, mas sim de uma prática recomendada às estruturas de governança de forma a garantir a manutenção da confiança e da parceria estabelecida entre os atores. Essa ferramenta já é bastante difundida no âmbito empresarial, contudo é necessário verificar as formas de dispor tais informações, pois há que considerar a diversidade presente no território.

Há ainda outros trabalhos que apresentam elementos fundamentais para compreensão da governança territorial, a exemplo do apresentado por Pires et al (2017), que sintetizou as forças e os princípios qualitativos do funcionamento de instâncias de governança (Quadro 10).

Quadro 10 - Forças e princípios básicos da governança territorial

PRINCÍPIOS BÁSICOS	CARACTERÍSTICAS
1 – Foco	Clareza na definição dos objetivos da estrutura institucional que facilitam a atuação dos gestores e participantes, e o ponto para onde convergem as ações relacionadas com as políticas públicas de âmbito local/regional, estadual e nacional.
2 – Mecanismos	Dispositivos que buscam divulgar e operacionalizar os princípios da governança territorial (reuniões, grupos de trabalho, audiências, mesas de negociação, etc.) direcionadas para atingir as expectativas dos agentes.
3 – Transparência	Qualidade das relações sociais entre os atores que permite evidência nas ações direcionadas aos objetivos, clareza na definição das funções e responsabilidades dos atores, do compromisso dos gestores e lideranças com a publicação e acesso público às informações e dados.
4 – Participação	Qualidade e equilíbrio da composição da representação social e política, que permite o ato ou efeito de tomar parte nos processos decisórios, respeitando-se as condições de igualdade/desigualdade dos atores, organizações e instituições.
5 – Representatividade	Qualidade democrática da participação social e política dos atores, que garanta aos representantes um discurso coletivo que permita saber o que e quem participa, como se participa e

PRINCÍPIOS BÁSICOS	CARACTERÍSTICAS
	as consequências da participação.
6 – Accountability	Qualidade de responsabilidade e de obrigação de geração de informações e dados, de prestação de contas, de interação de argumentos e de justificar ações que deixaram de ser empreendidas.
7 – Coerência	Qualidade das ações e integração dos agentes com o foco, estado ou atitude de relação harmônica entre situações, acontecimento ou ideias; capazes de fortalecer a prática de gestão territorial descentralizada para a promoção de acordos e ajustes relacionados ao projeto de desenvolvimento.
8 – Confiança	Efetividade e consenso das ações, segurança ou crédito depositado nas lideranças e gestores, que inspiram a cooperação e as boas práticas da gestão territorial descentralizadas, para a promoção de acordos e ajustes relacionados ao projeto de desenvolvimento da governança.
9 – Subsidiariedade	Recursos da estrutura para auxílios, agentes ou elementos que reforçam ou complementam outro de maior importância, ou para este converge.
10 – Autonomia	Faculdade relativa da estrutura se reger por si mesma em relação ao Estado e as políticas públicas.

Fonte: Pires et al (2017).

Por fim, Dallabrida et al (2016) também fazem um esforço de levantar as dimensões, categorias e critérios que possibilitem aprofundar-se quanto aos aspectos qualitativos de práticas de governança territorial. Os autores definem quatro dimensões, nas quais se evidencia 24 categorias e seus respectivos critérios, que permitem identificar as nuances da governança territorial, conforme se constata no Quadro 11.

Quadro 11 – Dimensões, categorias e critérios sobre a governança

DIMENSÕES	Nº	CATEGORIA	CRITÉRIOS
A- Atores, poderes e relações	1	Subsidiariedade (vertical e horizontal)	Repartição de atribuições e competências.
	2	Relacionalidade	Integração relacional com o outro.
	3	Liderança	Liderança descentrada e compartilhada.
	4	Protagonismo estatal	Proeminência do Estado, como orientador das redes.
	5	Protagonismo social	Participação ativa da sociedade civil.
	6	Protagonismo empresarial	Ação empresarial responsável socioambientalmente.
	7	Resiliência	Resistência x maleabilidade de atores e instituições em face das mudanças.
B- Processos	8	Representatividade	Representatividade dos membros

DIMENSÕES	Nº	CATEGORIA	CRITÉRIOS
de decisão			dos setores.
	9	Ancoragem democrática	Democratização das decisões.
	10	Reciprocidade	Responsabilidade coletiva, com contribuição das partes para fins comuns.
	11	Cooperação e Interdependência	Gestão de conflitos, com a legitimação das ações pela cooperação, negociação e partilhamento.
	12	Transparência	Limpidez, processos e formas de comunicação acessíveis, supervisão e fiscalização.
	13	Reflexibilidade	Capacidade de refletir, analisar e revisar rotinas, tecnologias, processos e resultados.
	14	Governabilidade	Posse de capacidade de governar em rede.
C- Coordenação de Políticas	15	Descentralização de políticas	Supervisão estratégica para permitir a agregação de áreas e setores de políticas relevantes.
	16	Integração horizontal	Integração intersistêmica entre as políticas com impacto no território.
	17	Integração vertical	Integração das políticas de cunho verticalizado, oriundas das diferentes instâncias de governo.
	18	Eficácia das políticas	Foco dos resultados nos objetivos definidos coletivamente.
Continuação			
D- Resultado dos Processos de Governança Territorial	19	Atendimento da pluralidade	Abrangência da variedade de interesses, crenças, tradições e dilemas.
	20	Compartilhamento de objetivos e metas	Maximização dos efeitos das políticas na sociedade e nos territórios.
	21	Aprendizagem interativa	Interação e aprendizagem coletiva.
	22	Empoderamento dos atores	Atores como sujeitos da ação coletiva.
	23	Territorialização dos processos de desenvolvimento	Território como matriz de referência, com potenciação do capital territorial, sem desconsiderar a multiescalaridade dos processos.
	24	Gestão territorial integrada	Foco na melhoria da coesão social e no desenvolvimento socioeconômico-ambiental.

Fonte: Dallabrida et al (2016).

Uma vez devidamente apresentado o conceito que se adota, assim como as concepções e terminologias que gravitam sobre o mesmo, aborda-se não só sua dinâmica, mas também suas relações com o processo de desenvolvimento do território, pautado sobre a lógica de concertação social e em favor da gestão do desenvolvimento.

3.3 DINÂMICA DA GOVERNANÇA TERRITORIAL E O DESENVOLVIMENTO DO TERRITÓRIO

O conceito de governança territorial adotado neste trabalho evidencia alguns aspectos fundamentais: a) organização dos atores de um território, b) participação conjunta e colaborativa dos atores, e c) resolução ou gestão de demanda pública específica. Através de tais aspectos, objetiva-se extrair no seio da sociedade e seus agentes (públicos, empresariais e sociais) uma visão de futuro, um projeto de desenvolvimento com suas respectivas estratégias de implantação e gestão, elaboradas de forma conjunta, através de consensos mínimos entre os diversos atores, visto que a natureza de sua relação guarda uma difusão de interesses, por vezes antagônicos.

Precisa-se ter o entendimento dos elementos constituintes da governança territorial, assim como do seu processo de funcionamento. Através das dimensões territoriais de ação e poder, constata-se que a instância público-privada é a mais indicada para atuar de forma deliberativa, pois sem desconsiderar a participação das demais instâncias dentro do sistema de governança e nas redes de poder esse é o único meio para garantir o envolvimento de todos os agentes do território.

Ao abordar o conceito territorial inclui-se no epicentro das definições de projeto de desenvolvimento o papel também protagonista, por vezes negligenciado, da sociedade civil, visto que esta também se apropria do espaço. Cada local apresenta sua dinâmica territorial, o conjunto de ações empreendidas por seus membros – historicamente constituído – em favor de seu desenvolvimento. Nesta perspectiva, a governança territorial apresenta uma forma própria de dinâmica territorial do desenvolvimento, pautada no processo de concertação social – meios voluntários de mediação e conciliação entre agentes.

Dallabrida e Becker (2003) identificam os elementos constitutivos, desta dinâmica da governança territorial, a saber:

3.3.1 Redes de Poder Socioterritorial

O território é uma construção histórica, logo envolve o aspecto sociopolítico, que origina a relação dos diversos atores, formando segmentos organizados da sociedade, ou grupos de interesses. Esses grupos são representados por lideranças

definidas internamente (formalmente ou não) e dão a conformação da principal estrutura de poder. Os grupos de interesses competem entre si pela primazia deliberativa das ações a serem implantadas; eles disputam a hegemonia capaz de propiciar direção político-ideológica ao projeto de desenvolvimento territorial.

A utilização do termo rede expressa as relações de comunicações entre os diversos grupos sociais em seus mais variados formatos, e dos consensos advindos da formação dos grupos de interesse. O pressuposto é que cada indivíduo possui necessidades e percepções particulares, contudo a formação e opção de permanência em determinados grupos conferem a essa diversidade certa semelhança e consenso quanto aos objetivos; permitem homogeneizar as propostas de uma parcela da sociedade.

A rede de poder socioterritorial é expressão do sistema de governança territorial, pois os grupos de interesse assumem múltiplas instâncias (estatal, empresarial, social, público-privada), larga abrangência escalar (nacional, estadual, local, global, internacional, etc.); conexões diferenciadas (relações mais ou menos coesas); além de diversos aspectos temáticos (ambiental, social, econômico, etc.), cada qual se articulando para defender seus pressupostos.

A rede de poder é um elemento constitutivo do território (ainda que tenha sido durante muito tempo desconsiderado pelas teorias de desenvolvimento), pois se concentraram na primazia do Estado e/ou do mercado. O envolvimento de atores sociais também deve ser considerado, uma vez que a anuência e participação desses legitimam e dão maior robustez às diretrizes adotadas nos processos de desenvolvimento, afinal, ao contrário do que se pensa, eles não são atores passivos.

3.3.2 Bloco socioterritorial

A definição do projeto de desenvolvimento a ser implementado em determinado espaço, a despeito de outros, é decidida por um grupo de pessoas que deliberam quanto ao formato que deve assumir o tipo de rede industrial, firmas a serem apoiadas, entre outras coisas. Na perspectiva gramsciana, todo modo de produção é respaldado por uma estrutura social possuidora de uma *classe fundamental* dominante que desenvolve uma superestrutura diferenciada para prover homogeneidade e direção político-ideológico, de hegemonia sobre as demais

classes. Dallabrida e Becker (2003) optam por substituir o conceito de *classe fundamental dominante* por *conjunto de líderes hegemônicos dos diferentes segmentos da sociedade*.

O fato concreto é que nem todos os grupos de interesses logram força suficiente para se expressar na rede de poder e assim participarem da tomada de decisão quanto ao que deve ser realizado no território. Considera-se ainda que, via de regra, os atores hegemônicos preferem não compartilhar a tomada de decisão com os demais e assim agir de forma unilateral. Essa característica engendra projetos de desenvolvimento mais frágeis, visto que há uma relação direta entre o capital territorial e a viabilidade de êxito dos mesmos.

No entanto, a contemporaneidade vem exigindo formas mais flexíveis e democráticas para definição dos rumos do território. Considera-se, nesta tese, que o bloco socioterritorial é o conjunto de líderes (socioeconômico, político, e cultural) territorialmente localizados que detém hegemonia e assumem a responsabilidade de negociarem, entre si, os rumos do desenvolvimento do território.

Tal bloco tenta congrega todas as representações territoriais para deliberação conjunta do projeto de desenvolvimento a ser instituído, definindo formas, estratégias e visão de futuro de maneira coletiva, democrática e participativa. É a busca de um consenso mínimo que, além de tentar representar a diversidade do território, visa a construir meios mais sólidos de implantar o projeto de desenvolvimento.

3.3.3 Pacto Socioterritorial

Pautado na concepção rousseuniana versada na obra *O Contrato Social*, publicado originalmente em 1762, evidencia-se que a ordem social, alicerce de todos os direitos instituídos, está fundada sobre as convenções, pois formam a base de toda e qualquer autoridade legítima entre os homens. Desde o século XVIII tem-se clara a importância do regramento, das normas, das instituições e das convenções como mecanismos de proposição do desenvolvimento.

A obra de Rousseau (2006) evidencia a necessidade dos indivíduos, de um determinado território, renunciarem aos seus interesses exclusivamente particulares – *liberdade natural* – em favor dos interesses coletivos – *liberdade convencional* –

como mecanismos não só de constituição de uma sociedade, mas também para superação de demandas públicas. Desta forma, estabelece-se um pacto social, denominado por Rousseau de contrato social, um corpo moral e coletivo que alicerça as relações e a conduta dos indivíduos. Esse pacto social é um processo historicamente construído pelos atores hegemônicos de um espaço determinado e apropriado pelos mesmos, logo é tanto social quanto territorial.

Coaduna-se com Vázquez-Barquero (2000, p. 5) ao postular que:

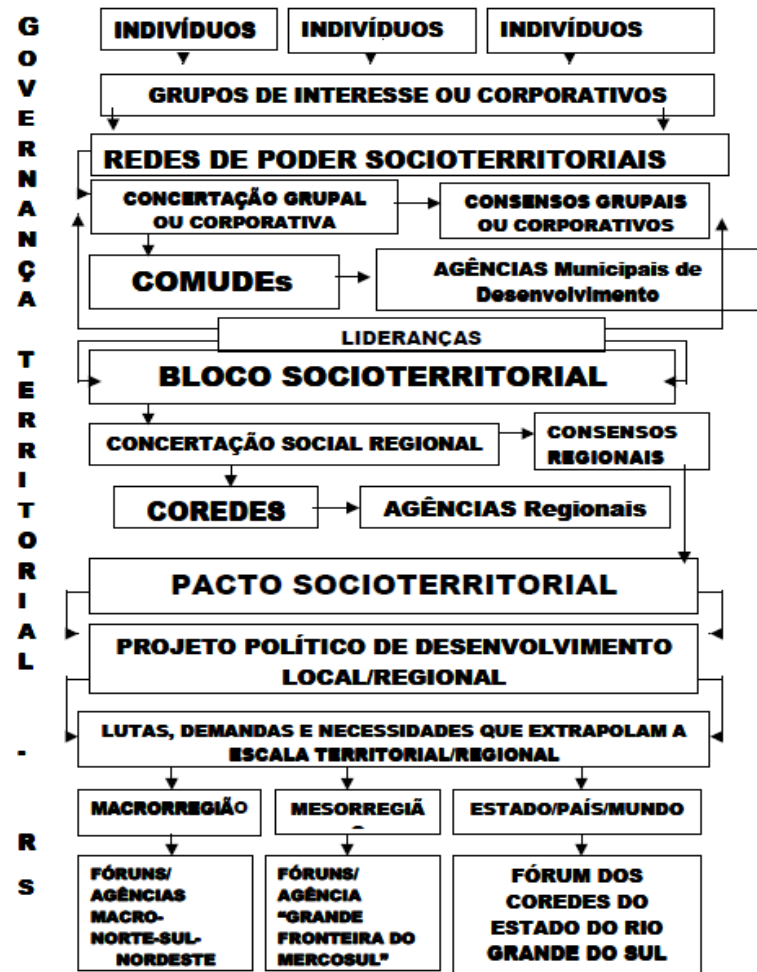
Un pacto territorial consiste en un acuerdo entre los actores públicos y privados que permite identificar las acciones de diversa naturaleza que facilitan la promoción del desarrollo local integrado e nun área deprimida del territorio. Se trata, por lo tanto, de un instrumento que permite la realización coordinada de las acciones de los diferentes actores, cada uno según sus competencias, y que tiene financiación pública. Los Pactos Territoriales son la expresión de las ociacionismo de los actores de un territorio, que pueden diseñar y promover las administraciones públicas locales, las cámaras de comercio, así como los representantes de los empresarios, trabajadores y de la sociedad local.

El pacto territorial se basa em um proyecto que surge en el territorio y que utiliza los recursos y el potencial de desarrollo local. Se propone movilizar la capacidad empresarial local con el apoyo de las fuerzas sociales locales de tal forma que los inversores se sientan interesados en localizar su actividad productiva em el territorio.

Para o autor, tal pacto se refere a um processo de concertação entre atores públicos, agentes econômicos, sociedade civil, instituições locais com uma dimensão territorial de caráter sub-regional, no qual se estabelece uma hierarquia de interesses, objetivos e projetos de desenvolvimento para o território, atribuindo um papel estratégico com a gestão local que permita acelerar os trâmites administrativos necessários para sua consolidação ao tempo em que estimula, movimenta e impulsiona o conhecimento local através de interações com instituições públicas e privadas, como também com centros de formação e pesquisa na perspectiva de identificar formas de financiamento para realização do projeto definido.

Como desdobramento de suas pesquisas, Dallabrida e Becker (2003) esboçam o funcionamento destes elementos na governança territorial, observado no Rio Grande do Sul, conforme Figura 16:

Figura 16 – Diagrama esquemático do padrão de exercício da governança territorial



Fonte: Dallabrida e Becker (2003).

Através do desenho, observa-se uma relação encadeada dos elementos, em que o processo de concertação social é parte inerente da lógica de funcionamento da governança. A sociedade se organiza em grupos harmônicos e consonantes quanto aos interesses de seus membros, tais grupos, ao se relacionarem, formam a *rede de poder socioterritorial*, da qual se evidencia as lideranças hegemônicas do território, e elas são detentoras de legitimidade para representar a sociedade local. É do agrupamento dessas lideranças que emerge o *bloco socioterritorial*, com a finalidade de estabelecer consensos mínimos para conciliar e negociar, voluntariamente, as possibilidades de projetos de desenvolvimento. Como resultado da negociação, fica estabelecido o *pacto socioterritorial*, no qual, considerando também as demandas, o cenário e o contexto que extrapolam o próprio território, se definem as convenções, normas, a forma de conduta dos atores locais e instituem-se as ações que devem ser realizadas em favor do desenvolvimento territorial.

Vale perceber também que os autores não reduzem a responsabilidade das estruturas estatais na condução desta prática mais democrática e participativa, ao contrário, confirmam sua importância ao tempo em que reforçam a relevância de outros atores, sejam os agentes econômicos, sejam as organizações sociais. Na figura apresentada, parece que cabe ao Estado ser o fio condutor desta articulação, descentralizando o processo decisório e formatando fórmulas mais flexíveis na elaboração das políticas públicas, até porque cabe ao Estado ser o financiador, se não ao todo, de significativa parte do projeto a ser construído.

A primeira proposta, ainda que robusta, faz refletir sobre a ausência de um aspecto muito importante, questiona-se sobre: Como serão organizadas as ações? E quem coordenará o esforço coletivo? Afinal, da prática, do exercício da governança, pode-se extrair não só a visão de futuro e os consensos mínimos do território, como também a estratégia e as condições necessárias à dinâmica territorial.

Contudo, Dallabrida (2006), três anos depois, inseriu outro elemento que dá um salto conceitual sobre a governança, deixando de se apresentar como um exercício para se tornar um processo sinergizador da dinâmica do desenvolvimento territorial. Tal elemento foca, justamente, quanto à finalidade e especialmente aos mecanismos para a execução dessa dinâmica. É inserida, assim, como elemento da gestão do desenvolvimento.

3.3.4 Gestão do desenvolvimento

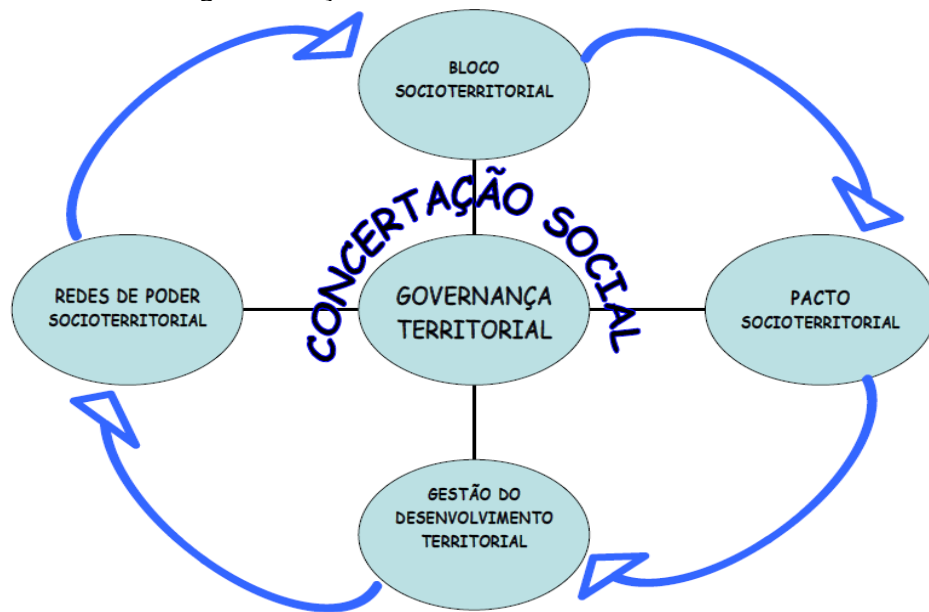
A gestão deve ser compreendida não de forma vulgar, visto que pelo uso desqualificado do termo, nem sempre vinculado à essência de seu conceito, confere certa distorção epistemológica. Entende-se que se trata de um processo de trabalho que envolve a articulação sinérgica dos diversos recursos (financeiros, materiais, humanos, etc.) com a finalidade de alcançar os objetivos preestabelecidos, primando pela eficácia (o alcance dos objetivos), pela eficiência (fazer o melhor uso dos recursos para evitar perdas desnecessárias), e, quando se trata de demandas públicas, se incorpora a efetividade (a capacidade de atender às expectativas da sociedade) (DIAS; PAIVA 2015).

Embora haja algumas tipologias de gestão (pública, privada e a social), temática que não será aprofundada neste trabalho, a ciência administrativa remete à gestão como o modo (forma) de gerir, composto por cinco processos administrativos básicos, inseridos por Henri Fayol: Prever (planejar); Organizar; Comandar; Coordenar; e Controlar. Entende-se que a governança territorial vai exigir um “agente” que dê capacidade operacional ao projeto deliberado no pacto socioterritorial, garantindo, inclusive, seu princípio de concertação social.

Uma vez definidos os rumos que dado território deve assumir para se desenvolver, se faz necessário criar mecanismos que permitam a devida realização das funções administrativas em favor da eficácia, eficiência e efetividade do projeto desenvolvimentista. Acredita-se que o agente deva ser institucionalizado, mas, além disto, lhe deve ser proporcionado também uma estrutura administrativa (recursos humanos, materiais e mesmo financeiros) que possibilite, de fato, sua atuação.

Não se pode limitar a governança a simples consecução de acordos, convenções e deliberações coletivas quanto a demandas públicas, sem lhe fornecer um caráter operativo. Considerando o conceito de governança territorial adotado, reforça-se a organicidade e operabilidade do pacto socioterritorial como elemento inerente e essencial à governança, criando a capacidade efetiva de uma sociedade, territorialmente localizada, em gerir suas demandas públicas. Por desdobramento, o “agente” influenciará na rede de poder socioterritorial, engendrando uma dinâmica processual ao desenvolvimento, como se verifica na Figura 17. Logo, se evidencia melhor sua característica dinâmica, não estática, mas permeada por uma constante disputa, mediação e conciliação entre os agentes hegemônicos.

Figura 17 – Processo de governança na dinâmica territorial do desenvolvimento



Fonte: Dallabrida (2006).

Diante da constatação de necessidade de institucionalização de um agente operativo para as deliberações quanto ao projeto de desenvolvimento traçado pela governança territorial, evidencia-se a necessidade de criação de instâncias que assumam esta função. Neste sentido, se dá um panorama quanto referida institucionalização dentro do segmento do turismo.

3.4 FORMAS E MODELOS DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA GOVERNANÇA TERRITORIAL DO TURISMO

A governança territorial expressa um projeto político de desenvolvimento do território construído de forma participativa e democrática, mas deve ser encarada também como estruturas diferenciadas para compartilhar poder, administrar recursos, inovar processos, mediar conflitos e gerir a realização do projeto de desenvolvimento do território, com planejamento e execução de ações que concorram para este propósito (PIRES et al, 2017).

Este debate, desde a década de 1980, ronda o cenário acadêmico ao constatar a relevância das estruturas institucionais no processo de desenvolvimento do território, seja global, nacional e ainda outras frações espaciais específicas. Pautados na economia política institucionalista, através da teoria da regulação, os autores identificam cinco formas institucionais básicas que dão vigor ao sistema de

institucionalização dos compromissos sociais no interior de um território, considerando que tais formas não se limitam à lógica econômica apenas, mas também a geográfica e política. Tais formas, descritas abaixo, abrangem tanto as economias de industrialização mais antigas quanto às de industrialização tardia, como o Brasil, e são fruto do colapso do regime de acumulação vigente, que busca novas formas de institucionalizar-se (Quadro 12).

Quadro 12 – As formas institucionais no âmbito local

<p>I – Relação salário local e relações de trabalho</p> <p>A organização do trabalho (formal e informal), as relações de trabalho, o estatuto dos assalariados, a fixação dos salários, a gestão da mão-de-obra, a política de recrutamento, o sistema de formação. Fator essencial que caracteriza a dinâmica dos diferentes tipos de mercados de trabalho e de espaços produtivos locais. As modalidades das relações de trabalho e da relação salarial são diferentes, dependendo do tipo de aglomeração (agrícola, distrito industrial, tecnopolo, APLs, etc.).</p>
<p>II – Concorrência e modo de coordenação entre empresas e centros de pesquisa</p> <p>A forma da concorrência, o porte das empresas e suas articulações em redes. Este componente institucional atribui um lugar importante às formas de coordenação fora do mercado, que caracterizam as relações entre ciência e indústria nos processos de inovação tecnológica. Essas relações apresentam diferentes níveis de hierarquização e conflituosidade.</p>
<p>III – Estado e modo de intervenção dos atores públicos</p> <p>O papel dos Estados e atores públicos difere de acordo com os espaços produtivos locais em função de sua transferência e a sua coerência global. Isto é ainda mais verdadeiro quando o poder de coerção dos atores públicos locais é menos forte que o dos atores centrais. O lugar do Estado na coordenação deve ser colocado de maneira menos normativa com os atores locais, mas como objetivo de uma negociação local institucionalizada, na qual os atores locais e suas organizações civis (associações patronais, profissionais, sindicais, políticas e religiosas) poderão influenciar na construção de compromissos.</p>
<p>IV – Posicionamento do espaço local na divisão espacial do trabalho</p> <p>Qualifica-se a partir da análise de recursos produtivos genéricos e específicos que permitem definir o grau de autonomia/dependência do espaço local em relação às lógicas econômicas nacionais, ao bloco regional multinacionais e às lógicas econômicas globais. Mostra a capacidade de um espaço produtivo local de gerar um conjunto coerente de recursos específicos como componente central de sua atração e seu posicionamento concorrencial. Esta propriedade retoma as análises de ancoragem territoriais e nomadismo das empresas.</p>
<p>V – Posicionamento do espaço local no sistema monetário e financeiro</p> <p>Este posicionamento pode ser qualificado a partir das disponibilidades de fontes de financiamento para as atividades econômicas, bem como nas variações da taxa de câmbio e de juros definidas no âmbito de um espaço mais vasto que o do território local e nacional. Estas variações afetam desigualmente a competitividade do(s) território(s), que pode estar fundada sobre uma lógica de atração ou sobre uma lógica de competências.</p>

Fonte: Pires et al (2017).

Evidencia-se que, da limitação das políticas centralistas, os territórios se inserem em um espaço mais amplo de recomposição espacial da economia em seus processos simultâneos de territorialização, desterritorialização e reterritorialização econômico de forma multiescalar. Os territórios ganharam protagonismo e os movimentos são percebidos deste a década de 1980, na Inglaterra, com a análise de algumas políticas públicas municipais, e veio se consolidando na França e demais países europeus.

Pode-se constatar que os territórios não são palcos isomórficos das atividades humanas, como visto, cada território possui seu respectivo capital territorial e a organização de seus recursos concorre para maior ou menor viabilidade do desenvolvimento, fato que deve ser promovido em função dos atores e fatores endógenos. Postula-se que os territórios competem pelo desenvolvimento, perspectiva expressa através de obras citadas por Pires et al (2017), como: *Regiões ganhadoras*, de Benko e Lipietz (1994); *Mosaico de regiões*, Benko (1996); e *Economia de arquipélago*, de Veltz (1996).

Novas modalidades de regulação social nos territórios vêm se apresentando dentro de um processo de governança territorial. O Brasil também vem experimentando uma variedade de formas de governança territorial dentro do debate sobre a descentralização política e administrativa do Estado, seja em função dos argumentos neoliberais, seja em função do fortalecimento de uma ideologia democrática e participativa da gestão do território. Essas experiências se adensaram na década de 1990, e são exemplos emblemáticos do processo, os Conselhos Regionais de Desenvolvimento, no sul do país, assim como a Câmara Regional do Grande ABC, em São Paulo.

O início do século XX mostrou-se ainda mais promissor nesse aspecto, pois foi possível identificar outras experiências com formatos distintos, mas dentro da mesma lógica de governança territorial. Para Pires et al (2017, p. 26):

Algumas dessas novas manifestações de governança territorial, principalmente no Estado de São Paulo, têm partido de iniciativas locais e regionais na construção de Câmaras, Circuitos, Comitês, Conselhos, Fóruns, Redes e Sistemas de Cooperação, como modalidades de tentativas de coordenação mais descentralizadas, participativas, equilibradas e democráticas. Essas iniciativas de diferentes modalidades de governança territorial se constituem em um novo processo institucional-organizacional de construção de estratégias coletivas, visando compatibilizar os interesses convergentes entre atores geograficamente próximos em caráter parcial e provisório, que atende a premissa das expectativas de resolução de problemas inéditos.

Os autores identificaram uma grande variedade de instâncias de governança territorial em São Paulo e que se reproduzem pelo território nacional, a exemplo de câmaras setoriais, câmaras regionais, comitês de bacia hidrográfica, conselhos regionais de desenvolvimento, arranjos produtivos locais, circuitos, consórcios de municípios, *clusters*, dentre outros. Utilizando-se do arcabouço teórico de Dallabrida; Becker (2003), quanto aos elementos constitutivos da prática de governança, Pires et al (2017) propõem uma divisão em quatro tipos, considerando o caráter público ou privado, os objetivos atribuídos e os modos de apropriação pelos atores dos recursos territoriais, conforme se verifica abaixo.

Quadro 13 - Tipos de governança

TIPOS DE GOVERNANÇA	CARACTERÍSTICAS
1 – Governança Privada	São organizações privadas dominantes que impulsionam e pilotam dispositivos de coordenação de recursos com objetivo de apropriação privada do território. A grande empresa (um grande grupo) aparece como motor do sistema, que estrutura o espaço produtivo local e regional.
2 – Governança privada-coletiva	O ator chave é uma organização formal que agrupa operadores privados e impulsionam a coordenação de recursos e estratégias. Encontram-se neste caso os sindicatos patronais e empresariais que agrupam operadores privados, que estruturam o espaço produtivo local e regional.
3 – Governança estatal-privada	O Estado e as instituições públicas impulsionam a coordenação de recursos e estratégias territoriais com o setor privado, através dos órgãos públicos, autarquias e serviços coletivos, demandados por atores públicos ou privados do território.
4 – Governança pública-tripartite	São instituições públicas, organizações privadas e da sociedade civil que, juntas, impulsionam a coordenação compartilhada de recursos e estratégias territoriais, através de Câmaras, Conselhos, Consórcios, Comitês, Agências ou Fóruns voltados à gestão de políticas públicas. São situações mistas e raras, de autonomia relativa e sem domínio unilateral.

Fonte: Pires et al (2017).

Essas tipologias são expressas nas diversas instâncias apresentadas acima em função das temáticas, segmentos e objetivos atinentes à dinâmica territorial. Para o turismo, nos últimos anos, a governança vem sendo cada vez mais frequente quando se trata da gestão de um destino turístico em função da complexidade e interdependência entre os agentes, que exige criar condições para que os atores

envolvidos discutam, negociem e cooperem para definição de objetivos em favor do destino turístico (FERNÁNDEZ; FERNÁNDEZ 2014).

Sem intenção de aprofundar na política pública do turismo, vale ressaltar que, desde 1966, com a promulgação do Decreto-Lei 55 de novembro de 1966, quando foi instituído o Conselho Nacional de Turismo – CNTur, o segmento sempre contou com a atuação de um órgão colegiado, inicialmente com representantes do setor empresarial e atores públicos, e atualmente com a inclusão de parcelas da sociedade civil ligada ao segmento, para tratar, de forma conjunta, das políticas públicas do turismo. Percebe-se ainda que o CNTur teve com atribuição formular, coordenar e dirigir a política pública nacional de turismo, mas atualmente se tornou um órgão de assessoramento do Ministério do Turismo, não deliberativo.

Na década de 1990, momento em que os municípios passaram a ter maior autonomia política, administrativa e financeira, sucedeu uma valorização da participação mais efetiva da sociedade civil e de demais fatores endógenos na promoção de políticas públicas para o turismo. Neste período, o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) foi um salto de qualidade setorial à época, que tinha como fio condutor a sensibilização, capacitação e estímulo para que os atores municipais tomassem as rédeas do desenvolvimento turístico por meio da elaboração de um plano turístico, um fundo municipal setorial, e a constituição de uma instância de governança, formada por entes públicos e privados (conselho municipal de turismo), difundido em vários municípios. Contudo, se constatou uma fragilidade das organizações sociais causada pelo baixo envolvimento dos atores locais da comunidade, em dita instância, além da atividade ter característica regional, visto que impacta municípios circunvizinhos, o que levou a avançar para um Programa de Regionalização do Turismo. (PARANÁ, 2009).

A constatação de que o turismo não se restringe aos limites territoriais e que se faz necessário avançar para formas mais flexíveis de ordenamento, planejamento e gestão do desenvolvimento da atividade fez com que diversos estados buscassem outros modelos de fomento da atividade. Independente desses modelos, a governança se tornou um pressuposto essencial, visto a complexidade do turismo, e assim o Estado do Paraná produz, em 2009, uma cartilha para orientar a constituição de governança de turismo. O conceito adotado foi de organização social que:

[...] conta com a participação de representações do poder público, da sociedade civil organizada e de entidades empresariais vinculadas ao turismo em determinado território (país, estado, região ou município). De maneira geral, as instâncias de governança constituem-se em espaços de articulação dos atores sociais e de proposição, análise e monitoramento de políticas, planos e projetos na área do turismo sustentável.

[O] Programa de Regionalização do Turismo considera as instâncias como responsáveis pela definição de prioridades; pela coordenação das decisões a serem tomadas; pelo planejamento e execução do processo de desenvolvimento do turismo na região (no caso das instâncias regionais) ou município (no caso dos Conselhos Municipais de Turismo). Devem participar, também, nas decisões políticas, econômicas e sociais no seu território de abrangência.

O turismo é uma atividade econômica que afeta a sociedade como um todo. Afeta a gestão pública, afeta o empresariado e afeta a sociedade civil, por isso é fundamental que estes atores se organizem num espaço democrático – as instâncias de governança, onde possam participar de forma articulada e pactuada dos processos de decisão, implementação e monitoramento das estratégias de desenvolvimento daquele território. (PARANÁ, 2009, p. 15-16).

Diante da constatação, foi possível identificar os modelos de instâncias de governança territorial, mais comuns para o turismo, conforme se verifica no quadro abaixo.

Quadro 14 – Instâncias de governança mais comuns para o turismo

FORMATO	CARACTERIZAÇÃO
FÓRUM	<p>A palavra fórum significa reunião, congresso, conferência que envolve debate de um tema. É um espaço democrático que serve como instrumento de comunicação, reflexão, debate, intercâmbio, articulação, ajuda mútua na solução de dúvidas e problemas, exposição de ideias, opiniões e sugestões sobre um determinado tema.</p> <p>No fórum, as pessoas podem se reunir para discutir sobre um determinado assunto por meio de debates temáticos, criação de agendas e pautas de discussão, articulação política, social, cultural e econômica, proposição e organização de atividades coletivas, sempre com um propósito determinado.</p> <p>A organização do fórum pressupõe a escolha democrática de um presidente, um vice-presidente e coordenadores de cada um dos comitês temáticos.</p>
CONSELHO Continuação	<p>Órgão ou instância colegiada de caráter permanente, deliberativo e consultivo, que integra a estrutura básica da secretaria ou órgão equivalente e tem sua composição, organização e competência fixados em lei.</p> <p>Os Conselhos têm o papel de estabelecer a mediação das relações sociedade/Estado. A partir da Constituição de 1988, leis orgânicas específicas passaram a regulamentar o direito constitucional à participação, por meio de Conselhos com composição paritária entre representantes do Poder Executivo e da sociedade civil.</p>
ASSOCIAÇÃO	<p>Pessoa jurídica formada por vários indivíduos, que se organizam de forma democrática para a realização de atividades sem fins lucrativos, em defesa de seus interesses. Distingue-se de outras entidades pela dupla identidade dos associados, que são, ao mesmo</p>

Continua

	<p>tempo, gestores e usuários. Suas principais características são:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Entidades de direito privado e não público; • Constituídas pela reunião de duas ou mais pessoas físicas e/ou jurídicas para a realização de objetivos comuns; • Têm patrimônio formado pela contribuição dos participantes, por doações, subvenções etc.; • Podem ter as finalidades alteradas pelos associados, em assembleia geral; • Deliberam livremente, em assembleia geral, por meio do direito de voto de cada sócio.
AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO	<p>Organização técnico-institucional de caráter executivo que atua na identificação, elaboração, implementação e monitoramento de projetos de desenvolvimento setorial ou territorial. Sua estrutura organizacional é composta normalmente por: Assembleia Geral; Presidente e Vice-Presidente; Administração; Conselho Fiscal; Superintendente ou Diretor Executivo e quadro técnico. Os aspectos mais relevantes de uma Agência são:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ser aceita e entendida pelas estruturas políticas e institucionais; • Traduzir todos os seus objetivos em projetos e atividades concretas; • Coordenar esforços com outras organizações regionais já existentes; • Mobilizar os recursos financeiros, públicos e/ou privados, necessários à sua estrutura básica e necessários à implementação de novos projetos; • Ter autonomia e independência institucional necessárias para tomar suas próprias decisões no contexto regional; • Revelar forte empenho do pessoal técnico, de modo a obter resultados concretos.

Fonte: Paraná (2009).

A referida publicação levanta ainda alguns entraves ao funcionamento das referidas instâncias, das quais se pinçam as mais relevantes, a saber: 1) **Organização do setor público municipal e das entidades privadas:** 1.1) Falta de estrutura mínima para funcionamento (equipamentos e recursos humanos qualificados); 1.2) No que tange à instituição, a atuação dos conselhos são frágeis, em geral; 1.3) Falta de clareza dos papéis dos entes públicos e privados; 1.4) Segmento empresarial não organizado; 1.5) Falta de prioridade do segmento por parte do Poder Executivo Municipal e rotatividade de gestores públicos; 2) **Empoderamento dos atores locais:** 2.1) Crença de necessidade de aporte financeiro do Estado; 2.2) Sociedade tem visão paternalista do Estado; 2.3) Descrença no poder dos atores locais e quanto à efetiva participação do Estado; 3) **Articulação e Liderança:** 3.1) Atuação isolada de entidades e atores locais resultando em ações fragmentadas e desarticuladas, 3.2) Pouca representatividade territorial; 4) **Estrutura Operacional das Instâncias:** 4.1) Excesso de trabalho

pautado em voluntarismo que não se sustenta a longo prazo; 4.2) Indefinição das regras de funcionamento, 4.3) Ausência de monitoramento e avaliação das ações.

Com se percebe, a governança territorial, assim como o turismo, dependem dos ativos e recursos do território. Faz-se necessário adentrar nas características físicas e socioeconômicas do objeto de pesquisa para compreender as nuances da manifestação e constituição, tanto da atividade econômica quanto do fenômeno em voga, no território observado.

A próxima seção cumpre a função de apresentar o marco territorial do Cânion do Rio São Francisco.

4 A REGIÃO DO CÂNION DO RIO SÃO FRANCISCO: ASPECTOS ESSENCIAIS PARA A COMPREENSÃO DE SUA GOVERNANÇA TERRITORIAL

Esta seção tem por finalidade apresentar de forma panorâmica alguns dados referentes à região estudada para nortear e caracterizar, sumariamente, o espaço que foi analisado. Não se tem a pretensão de discorrer exaustivamente sobre as características dos municípios, mas sim situar pontos importantes da região para identificar sob quais pilares se assentam a atividade turística e a governança territorial.

Conforme relato posterior, ver-se-á com mais clareza que o turismo da região surge não em função de um clima mais agradável ou condições socioeconômicas favoráveis, mas, sobretudo, em função das tramas que o acaso fez questão de tecer, visto que o embrião e o fomento principal para que agentes locais explorassem tal atividade relacionam-se às iniciativas da Chesf, que o fazia como desdobramento da exploração da produção de energia.

Este bolsão de investimento no sertão é uma excessão, visto que as políticas nacionais de desenvolvimento se concentraram na região Sudeste do Brasil, muito por isso a mesma, corresponde, tradicionalmente, a mais de 55% do PIB nacional, relegando à região Nordeste, habitualmente, apenas 14% da riqueza gerada pelo país, conforme Tabela 2.

Tabela 2 – Produto interno bruto a preços correntes, impostos, líquidos de subsídios, sobre produtos a preços correntes e valor adicionado bruto a preços corrente total e por atividade econômica, e respectivas participações 2011, 2012, 2013, 2014 e 2015

Item Geográfico	Ano									
	2011		2012		2013		2014		2015	
Brasil	4.376.382	100%	4.814.760	100%	5.331.619	100%	5.778.953	100%	5.995.787	100%
Norte	241.028	6%	259.101	5%	292.442	5%	308.077	5%	320.775	5%
Nordeste	583.413	13%	653.067	14%	724.524	14%	805.099	14%	848.533	14%
Sudeste	2.455.542	56%	2.693.052	56%	2.948.744	55%	3.174.691	55%	3.238.716	54%
Sul	696.247	16%	765.002	16%	880.286	17%	948.454	16%	1.008.018	17%
Centro-Oeste	400.153	9%	444.538	9%	485.623	9%	542.632	9%	579.745	10%

Fonte: IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA

Notas:

1 – Dados obtidos com a retropolação de 2010.

2 – Valores em mil reais.

Ainda assim, há no Nordeste brasileiro localidades com indicadores socioeconômicos mais favoráveis no que se refere a desenvolvimento. Contudo, a região do Cânion do Rio São Francisco não se enquadra nesta exceção, ao contrário, para agravar ainda mais sua condição periférica, a região está inclusa no polígono das secas²⁵, o que indica que está entre as localidades com condições edafoclimáticas menos favoráveis do nordeste do Brasil.

Por desdobramento, a reduzida vocação econômica impacta diretamente nos indicadores dos municípios estudados. Essa realidade impacta no capital social da localidade, o que afeta diretamente a capacidade de uma sociedade territorialmente localizada se articular em modelos de governança em favor do desenvolvimento. A região do Cânion do São Francisco, considerada a princípio, inóspita, pois detém um conjunto de características físicas, sociais e econômicas menos vantajosas no que tange o desenvolvimento, foi favorecida por uma geomorfologia propícia para a produção de energia elétrica.

O desenvolvimento desta atividade, que injetou um significativo aporte financeiro para construção das usinas, fez brotar, de forma fortuita, visto que não era prevista inicialmente essa intenção, o turismo na região. O turismo se torna, então, uma importante atividade econômica para os municípios estudados, aproveitando-se dos recursos e ativos territoriais peculiares para se desenvolver, ao tempo em que impõe uma lógica de desenvolvimento ao território.

Os aspectos históricos também elucidam quanto à dinâmica espacial da região, pois evidenciam os elementos que estruturaram a fixação dos indivíduos, que possibilitaram a formação da sociedade do território em voga. Nestes termos, esta seção versa sobre a localização, acesso, alguns elementos físicos, aspectos socioeconômicos, além de uma breve descrição de fatos importantes para a formação social da região.

4.1 LOCALIZAÇÃO, ACESSO E CARACTERIZAÇÃO DE ELEMENTOS FÍSICOS DO CÂNION DO SÃO FRANCISCO

O Cânion do São Francisco está localizado no nordeste brasileiro, mais especificamente na sub-região denominada de sertão, no ponto de interseção dos

²⁵ Polígono da seca é uma área definida por lei, no semiárido brasileiro, que enfrenta, reconhecidamente, problemas mais agudos em função da escassez de água e por isso necessita de ações específicas do governo.

estados da Bahia, Alagoas e Sergipe. Reforça-se que a região do Cânion do Rio São Francisco, considerada nesta tese, é composta pelos municípios que apresentam em seu território algum trecho do Cânion, devidamente delimitado pela SEI (2011), e fica na interseção do Sub-médio e o Baixo São Francisco, conforme se vê na Figura 18.

Figura 18 - Localização da região do Cânion do Rio São Francisco



Fonte: Elaboração própria do autor desta tese (2018).

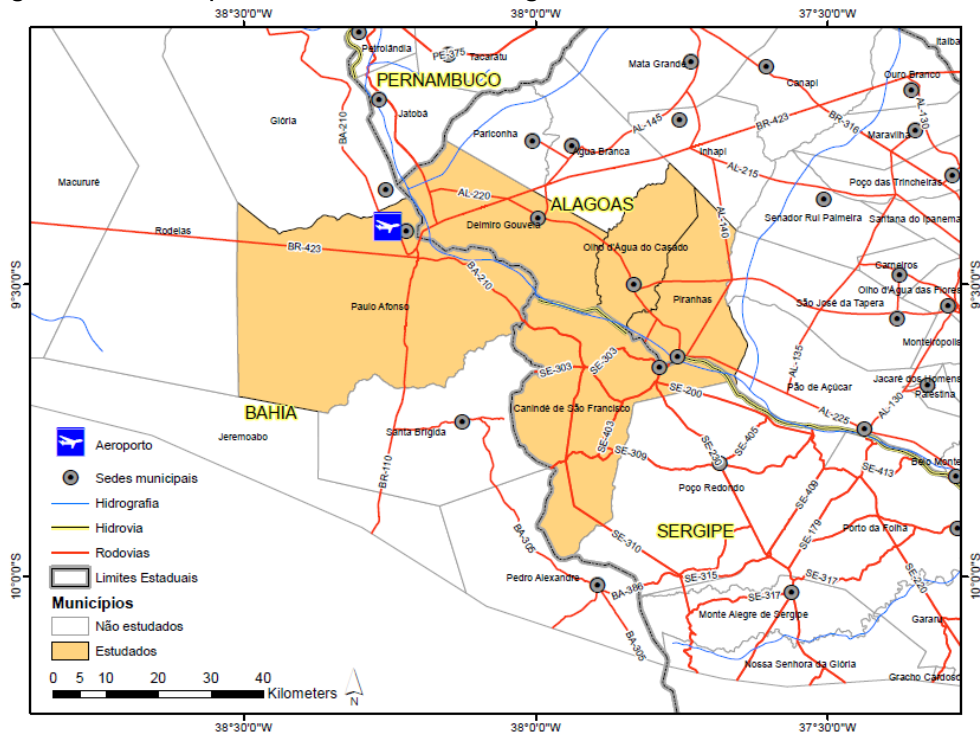
A região estudada está localizada entre $38^{\circ}30'$ e $37^{\circ}30'$ de longitude oeste; e entre 9° e 10° de latitude sul, abrangendo uma área de $3.826,22 \text{ km}^2$, sendo que 24% está dentro do território sergipano, 41% na Bahia e 35% em Alagoas. Nesta área, há uma hidrovia que liga a foz do Rio São Francisco a Piranhas (AL) e outra que sobe o rio a partir de Petrolândia (PE). O trecho do Cânion, ainda que tenha uma área navegável, na qual se realizam os passeios turísticos, interrompe a

contiguidade da hidrovia, o que motivou a construção da Estrada de Ferro Paulo Afonso, desativada desde a década de 1960, conforme será abordado mais a frente.

Atinente à sua malha rodoviária, constata-se que a a BR-110; a BR-423; a BA-210; a SE-303; a SE-230; a AL-140; a AL-145; a AL-220; e a AL-225 recortam esta região, conforme se aprecia na Figura 19. É notório que há uma maior densidade rodoviária nos estados de Alagoas e Sergipe, enquanto que na Bahia a infraestrutura logística é escassa. No concernente a conservação das estradas, identifica-se que as localizadas em território sergipano e alagoano recebem maior atenção do poder público. Assim os trajetos percorridos nestes Estados tem maior fluidez e esta facilidade de locomoção é uma vantagem competitiva na definição de rotas turísticas.

A região possui, ainda, um aeroporto no município de Paulo Afonso, construído na década de 1970. Devido a sua proximidade com os municipais da região, este equipamento pode atender à demanda regional, visto que está há aproximadamente 86 km de distância, por rodovias, da sede municipal mais longínqua, o que representa um tempo estimado de noventa minutos. Tal aeroporto conta com estacionamento para até 15 aeronaves e, em 2016, movimentou 11.985 passageiros em 959 voos (INFRAERO, 2017).

Figura 19 - Principais vias de acesso à região do Cânion do Rio São Francisco



Fonte: Elaboração própria do autor desta tese (2018).

Quanto às distâncias entre as cidades que compõem a região do Cânion, verifica-se que o maior percurso está entre Paulo Afonso (BA) e a de Piranhas (AL), que distam 56 quilômetros em linha reta e 86 quilômetros por rodovias. O menor percursos se dá entre Piranhas (AL) e Canindé do São Francisco, que estão a 6 quilômetros de distância em linha reta e 10 quilômetros utilizando rodovias estaduais, conforme se verifica nos Quadros 15 e 16.

No que se refere à proximidade das capitais dos Estados e a região estudada, considerando a sede municipal de Delmiro Gouveia com o ponto mais central dentre as demais sedes, verifica-se que Salvador (BA) está quase duas vezes mais distante que Aracajú (SE) e Maceió (AL), conforme Quadros 15 e 16. A região é polarizada pelas capitais de Sergipe e de Alagoas, sendo que mais intensamente por Aracajú. No entanto, é importante ressaltar que Paulo Afonso tem significativa influência na região em função da discrepância de porte entre esse e os demais municípios estudados, conforme se verificará melhor quando se aborda alguns indicadores socioeconômicos.

Quadro 15 - Distância entre as cidades da região do Cânion e as capitais dos Estados em KM (linha reta)

	Maceió (AL)	Salvador (BA)	Aracajú (SE)	Delmiro Gouveia (AL)	Olho d'Água do Casado (AL)	Piranhas (AL)	Paulo Afonso (BA)	Canindé de São Francisco (SE)
Delmiro Gouveia (AL)	249,88	403,07	198,82		22,15	37,11	24,18	37,90
Olho d'Água do Casado (AL)	230,40	393,64	178,83	22,15		15,80	43,74	18,30
Piranhas (AL)	221,54	382,00	163,05	37,11	15,80		56,11	5,42
Paulo Afonso (BA)	273,63	398,72	211,04	24,18	43,74	56,11		54,95
Canindé de São Francisco (SE)	225,05	377,15	161,14	37,90	18,30	5,42	54,95	

Fonte: Distância entre cidades (2017).

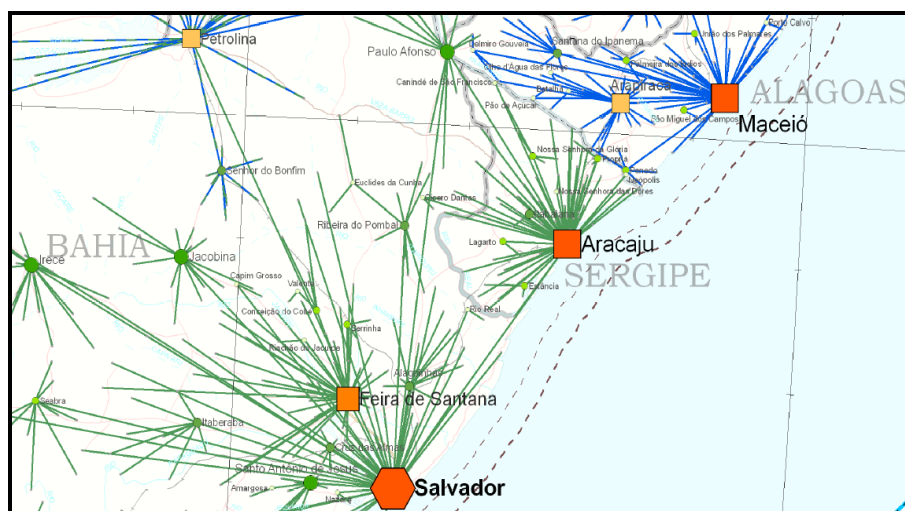
Quadro 16 - Distância entre as cidades da região do Cânion e as capitais dos Estados em KM (por estrada)

	Maceió (AL)	Salvador (BA)	Aracajú (SE)	Delmiro Gouveia (AL)	Olho d'Água do Casado (AL)	Piranhas (AL)	Paulo Afonso (BA)	Canindé de São Francisco (SE)
Delmiro Gouveia (AL)	290,00	498,00	246,00		24,60	41,40	46,80	49,40
Olho d'Água do Casado (AL)	267,00	527,00	222,00	24,60		17,14	70,00	25,40
Piranhas (AL)	284,00	513,00	212,00	41,40	17,14		86,40	9,60
Paulo Afonso (BA)	334,00	471,00	283,00	46,80	70,00	86,40		74,40
Canindé de São Francisco (SE)	292,00	504,00	203,00	49,40	25,40	9,60	74,40	

Fonte: Distância entre cidades (2017).

Tanto a polarização das capitais sergipana e alagoana, quanto as forças centrípetas de Paulo Afonso (BA) foram evidenciadas pelo IBGE, em 2007, através do REGIC (Regiões de Influência das Cidades)²⁶, conforme se observa na Figura 20. Registra-se que essa polarização propicia um deslocamento de ativos socioeconômicos para fora da região, por isto tem um efeito negativo para o desenvolvimento turístico da região.

Figura 20 - Rede Urbana – Brasil - 2007



Fonte: Adaptado de IBGE (2008)

Em função dos dados e considerando a premissa de Boullón (2002) quanto ao raio de influência dos centros urbanos, com relação aos atrativos turísticos, verifica-se que não só os municípios que compõem a região, mas também outros municípios circunvizinhos têm sobreposição de suas forças gravitacionais. Conforme se verifica no Quadro 17, o tempo máximo de deslocamento entre os municípios da região é de pouco mais de 1 hora e 30 minutos, entre Paulo Afonso e Piranhas, e o menor tempo, cerca de 20 minutos, está entre Piranhas e as cidades de Olho D'Água do Casado (AL) e Canindé do São Francisco (SE).

²⁶ A REGIC é uma publicação do IBGE fruto de uma pesquisa que objetiva identificar a hierarquia da rede urbana brasileira, com base no fluxo de bens, serviços e informações. Neste estudo, o Instituto adota o conceito de cidade como distrito sede do município.

Quadro 17 - Tempo estimado entre as cidades da região do Cânion e as capitais dos Estados

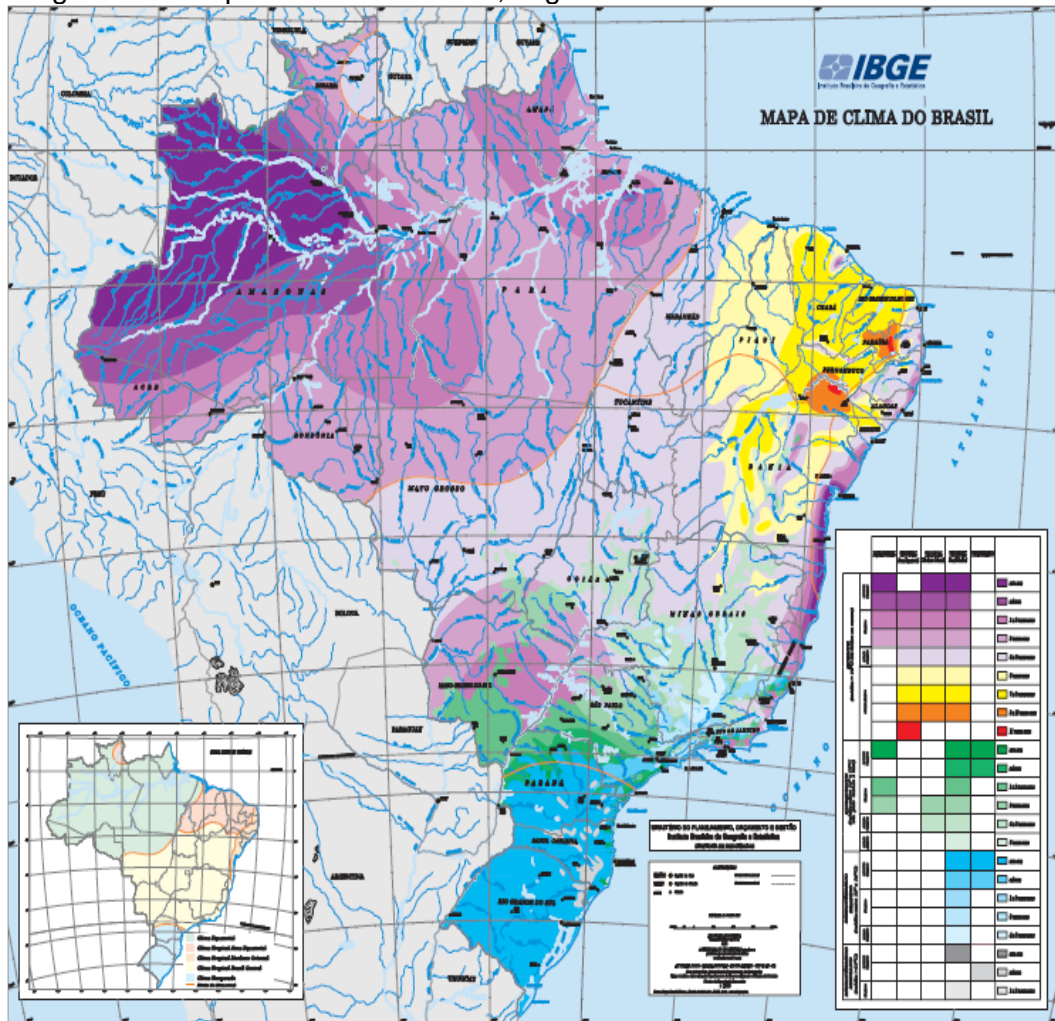
	Maceió (AL)	Salvador (BA)	Aracajú (SE)	Delmiro Gouveia (AL)	Olho d'Água do Casado (AL)	Piranhas (AL)	Paulo Afonso (BA)	Canindé de São Francisco (SE)
Delmiro Gouveia (AL)	4h 6min	7h 20min	4h 4min		24min	41min	59min	49min
Olho d'Água do Casado (AL)	3h 47min	7h 31min	3h 45min	24min		21min	1h 16min	29min
Piranhas (AL)	4h 6min 4h 49	7h 26min 6h 57	3h 40min 4h 25	41min	21min 1h		32min	21min
Paulo Afonso (BA)	min	min	min	59 min	16min	1h 32min		1h 17min
Canindé de São Francisco (SE)	4h 14 min	7h 8min	21min	49min	29min	21min	17min	

Fonte: Distância entre cidades (2017).

A região possui o clima tropical semiárido, conforme se observa na Figura 21, que é caracterizado por pouca precipitação, sendo esta mal distribuída durante o ano, propiciando um longo período de seca, que varia entre 9 e 10 meses. Há baixa oscilação térmica na região, tendo como média 25° C, onde se verifica como mínima 20°C, e a máxima girando em torno de 30°C, podendo apresentar picos de temperatura maiores em determinados períodos do ano (FUNDAÇÃO JOAQUIM NABUCO, 2015).

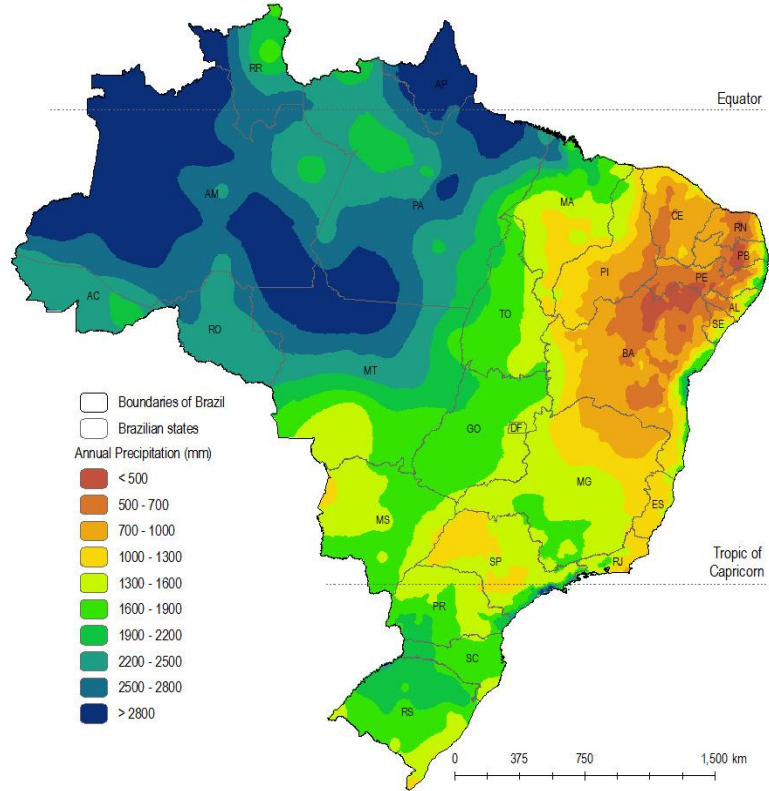
O período chuvoso ocorre entre maio e junho, sendo maio o mês de maior concentração pluviométrica; já o período de menor precipitação se estende de setembro a janeiro, sendo outubro o mês mais seco (FUNDAÇÃO JOAQUIM NABUCO, 2015). As precipitações anuais variam entre 500 mm e 700 mm, sendo uma das áreas mais secas do Brasil (Figura 22). Em função do clima quente e com pouca chuva, a umidade relativa varia entre 65% e 70%, vide Figura 23, uma das mais baixas do país.

Figura 21 – Mapa de clima do Brasil, segundo IBGE



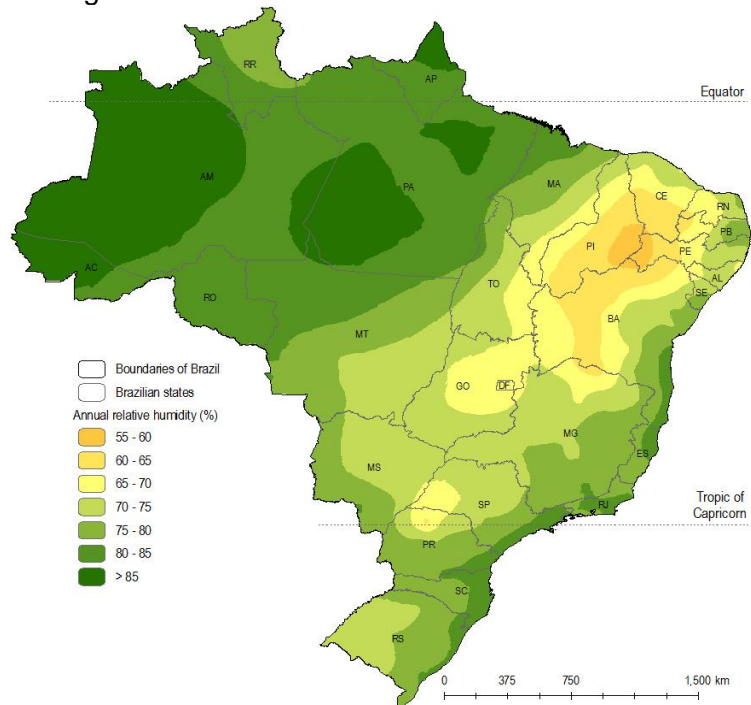
Fonte: IBGE (2002).

Figura 22 - Precipitação média anual no Brasil



Fonte: Alvares e Stape (2012).

Figura 23 - Umidade relativa média anual no Brasil



Fonte: Alvares e Stape (2012).

A região está dentro do único bioma exclusivamente brasileiro, a caatinga. O nome é um termo indígena que significa *mata branca* ou *mata clara*, e é uma alusão à paisagem predominante da vegetação que fica esbranquiçada durante a época de seca, que pode durar até 10 meses no ano, conforme dito. A vegetação tem poucas folhas e as perdem durante os períodos de estiagem para reduzir a transpiração, e assim resistir à falta de água.

Este bioma endógeno está presente em uma pequena área do território nacional, conforme Figura 24. Outra característica relevante é que a vegetação de caatinga apresenta adaptações anatômicas e fisiológicas, logo:

[...] não é homogênea do ponto de vista fisionômico. A heterogeneidade da vegetação é decorrente de variações condicionantes tais como clima, solo, relevo e altitude, que proporcionam diferentes formações vegetacionais [...]. Na área do MONA do rio São Francisco, a vegetação de Caatinga apresenta-se alterada, devido aos impactos da construção da Usina Hidrelétrica de Xingó e, além da retirada das espécies vegetais para a produção de lenha e carvão envolve o corte raso. (FUNDAÇÃO JOAQUIM NABUCO, 2015, p. [12-13]).

A heterogeneidade fisionômica ocorre não apenas pela variedade de espécies da flora da caatinga, mas também em função da presença ou não da estação das chuvas que faz essa vegetação, com alta capacidade de resiliência, se recompor rapidamente dos efeitos da seca e ganhar uma tonalidade verde, alterando significativamente a paisagem. Nas áreas próximas a rios, lagos e olhos d'água, a vegetação tende a se apresentar mais esverdeada, contudo, ressalta-se que esse contraste fisionômico em função da época do ano tem capacidade de se tornar um forte recurso turístico da região.

Figura 24 - Biomas do Brasil, segundo IBGE



Fonte: IBGE (2004).

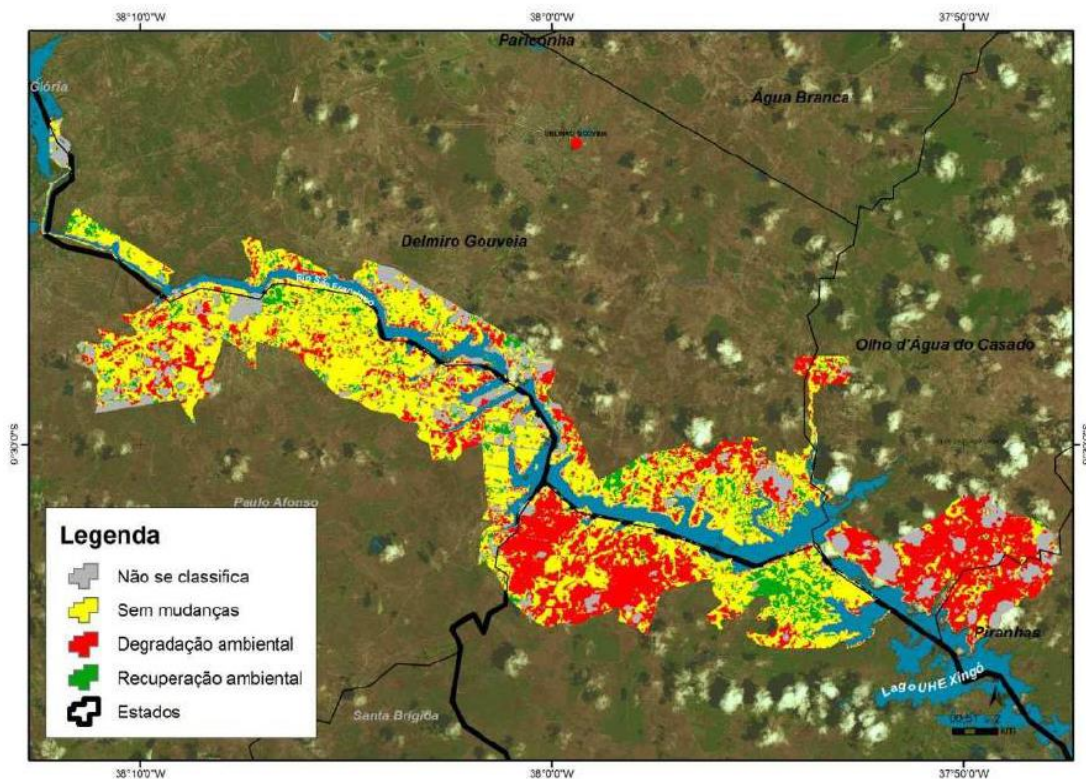
Na Figura 25 fica evidente também a pressão antrópica sobre a vegetação, conforme constatado pela Fundação Joaquim Nabuco (2015, p. 13), ao postular que:

As mudanças no uso do solo, especialmente no que diz respeito à retirada da vegetação na área do entorno do reservatório da Hidrelétrica - UHE de Xingó têm sido intensas. Tais mudanças se devem principalmente à implantação da Usina Hidrelétrica, construção do reservatório e infraestrutura das cidades circunvizinhas. Este processo ocorreu e se intensificou no período de 1982 a 1994 e observa-se que a vegetação do entorno da UHE - Xingó foi afetada diretamente pelo desmatamento antecipado, havendo um deslocamento e fuga da fauna associada, enquanto que as áreas de entorno modificaram-se em função do uso do solo para agricultura irrigada e de sequeiro, além das pastagens para a pecuária extensiva.

A Fundação Joaquim Nabuco (2015), em pesquisa sobre o MoNa do Rio São Francisco, evidencia a degradação do bioma por meio da comparação do uso do solo entre os anos de 2007 e 2014, Figura 25, e conclui haver diminuição de

caatinga arbórea-arbustiva, transformando em arbustiva-herbácea com perda da biodiversidade, motivada por transformação da vegetação em áreas pastoris, além de sua utilização como estacas para os cercados nas propriedades privadas, e em menor escala, invasão de trabalhadores sem-terras, atividades agrícolas de subsistência, produção de carvão e uso medicinal.

Figura 25 - Carta-imagem da Região de Xingó com as mudanças no uso e ocupação do solo do Mona São Francisco entre 2007 – 2014



Fonte: Fundação Joaquim Nabuco (2015).

No que tange às características geomorfológicas de relevo a região do Cânion do São Francisco tem como domínio: a) morfoclimático as depressões intermontanhas e interplanáltica semiáridas; b) morfoestrutural: os cinturões móveis neoproterozóicos. Assim, os compartimentos de relevo são depressões e tabuleiros, mais precisamente a Depressão do Baixo São Francisco e os Tabuleiros de Taíña/Jatobá.

Na descrição geral do mapa geomorfológico, produzido pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) quando realizou o diagnóstico do macrozoneamento ecológico-econômico da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco, se postula que a

área do Submédio São Francisco vai até Paulo Afonso e é conhecida pela presença de cachoeiras, com sub-bacias composta por rios temporários. Já o Baixo São Francisco é caracterizado por sub-bacias de rios de pequeno porte e também com o mesmo regime dos rios do semiárido (BRASIL, 2011).

Segundo essa publicação, que definiu unidades geoambientais utilizando indicadores geológicos, geomorfológicos, climáticos, pedológicos e fitoecológicos, na região em estudo há duas unidades identificadas. A primeira, definida como pediplano do Baixo São Francisco, se caracteriza pela:

Superfície de erosão convergente para ambas as margens do Rio São Francisco, no trecho inferior da bacia, entre Paulo Afonso/BA e Propriá/SE, remontando até os sopés dos prolongamentos da Borborema (ao norte) e as escarpas dos Tabuleiros (a sudoeste) truncando um conjunto de rochas metamorfizadas, do embasamento cristalino e blocos residuais de arenitos, calcários e conglomerados, no limite com a Bacia de Tucano-Jatobá. (BRASIL, 2011, p. 45).

A segunda é a planície do São Francisco, cuja calha do rio, neste trecho, é marcada por

Margens escarpadas formando cânion com cerca de 80 m de profundidade entre a represa de Paulo Afonso e a cidade de Propriá/SE. Nesse trecho, o rio apresenta cachoeiras e corredeiras e seus afluentes desembocam entalhando cânions adaptados à rede de falhas e fraturas que cortam o vale do São Francisco. (BRASIL, 2011, p. 47).

Os dados tratados nesta primeira subseção apresenta a região como um local com muitos elementos desfavoráveis para fixação do homem, assim como para expansão de suas atividades socioeconômicas. Nesta área, a presença de um rio perene e caudaloso é fundamental para a sobrevivência das populações circunvizinhas.

O rio São Francisco e seu relevo, neste trecho da bacia hidrográfica, foi o principal impulsionador do desenvolvimento territorial. Não só pelo potencial hidroelétrico, mas também por criar as condições necessárias para o surgimento do turismo, A exuberância de sua paisagem, de reconhecida beleza cênica, motivou e continua atraindo não só produções televisivas, mas também um fluxo, cada vez mais significativo, de visitantes.

Vale ressaltar que tal fluxo de visitantes, neste espaço singular, não foi obra apenas da natureza, mas também de outros fatores antrópicos que impactam

diretamente nos benefícios que esta atividade poderia favorecer à região. A Fundação Joaquim Nabuco (2015) postula que:

Este “boom” do chamado “turismo ecológico” foi possível graças às ações dos governos estaduais que se encontram na região de Xingó, particularmente as iniciativas do *trade* turístico de Aracaju – primeiro destino dos turistas brasileiros das regiões Sul e Sudeste que chegam para conhecer os “Cânions do São Francisco”. Cabe ressaltar, entretanto, dois aspectos: 1º) Não apenas os passeios de catamarãs à montante e à jusante do lago são ofertados, mas também outros atrativos histórico-culturais, tais como os museus do Cangaço, em Piranhas, e o de Arqueologia de Xingó (MAX), em Canindé do São Francisco, além de passeios a Delmiro Gouveia e Paulo Afonso que é um importante centro urbano regional; 2º) Uma vez que a maior parte dos turistas que chegam à região vem do Centro-Sul do País, seus pacotes turísticos são concebidos, ofertados e realizados por empresas exógenas ao local – logo a gestão, e conseqüentemente a maior parte dos lucros gerados no negócio, não está nas mãos de agentes locais. [...] os municípios da Região de Xingó [ou região do Cânion do São Francisco], onde se situa o Mona São Francisco, são de baixo dinamismo econômico e significativa vulnerabilidade social. A presença da UHE, embora represente ganhos em termos de *royalties* aos municípios circunvizinhos à usina representou muito pouco em termos de melhoras nas condições de vida da maior parte da população local. Mesmo o turismo ascendente, como já mencionado, tem poucas repercussões em termos de geração de renda para as populações rurais – justamente aquelas que, devido aos baixos indicadores educacionais, desconhecem as boas práticas de manejo florestal adequadas ao bioma da Caatinga. (FUNDAÇÃO JOAQUIM NABUCO, 2015, p. [8]).

Assim, fica evidente que, uma vez caracterizada fisicamente a região, se faz necessário explorar alguns indicadores socioeconômicos da região, além do seu processo histórico, tema a serem abordados no próximo subcapítulo. Contudo, antes de adentrar nesta temática, considera-se importante apresentar algumas imagens da região para que se possa constatar como o relevo, o clima e demais aspectos físicos propiciam ao local um potencial turístico significativo.

Figura 26 - Usina de Angiquinho



Fonte: Passinho (2013).

Figura 27 - Cachoeira de Paulo Afonso após represar as águas



Fonte: Passinho (2013).

Figura 28 – Cachoeira de Paulo Afonso após represar as águas



Fonte: Matta (2013).

Figura 29 - Paredes rochosas que formam o Cãnion do Rio São Francisco



Fonte: Matta (2013).

4.2 ELEMENTOS BÁSICOS PARA COMPREENSÃO SOCIOECONÔMICA DA REGIÃO

Os elementos físicos, em geral, são bons indicativos que permitem vislumbrar o potencial nível de desenvolvimento de um local, mas eles, por si só, são insuficientes para se verificar tal fato. Por isso, deve-se aprofundar também sobre alguns indicadores socioeconômicos dos municípios. Tais dados são fundamentais para o entendimento de fatores limitantes ao desenvolvimento de determinada área, assim como para compreensão do fenômeno da governança territorial e para o planejamento do turismo.

Um dado importante é o crescimento populacional. Neste tocante, os municípios da região do Cânion do São Francisco, entre 1970 e 2010, apresentaram taxas significativas. As referidas taxas são: Paulo Afonso – 135%; Delmiro Gouveia – 228%; Olho D'Água do Casado – 225%; Piranhas – 405%; e Canindé do São Francisco 770%. Tais taxas são discrepantes quando comparadas ao crescimento populacional do país, ou mesmo da região Nordeste, neste mesmo período, que são de 102% e 85% respectivamente. Contudo, pontua-se que o município baiano foi o único, dentre os estudados, que teve comportamento próximo à média nacional e regional (Quadro 18).

O que pode ajudar a explicar estes números é o fato da chegada da Chesf, a partir da década de 1960. Esta companhia se instalou inicialmente em Paulo Afonso, onde atraiu grande contingente populacional que buscavam oportunidade de trabalho e renda vinculadas as obras dos complexos de usinas hidroelétricas, além de financiar a vinda de profissionais especializados de outros rincões do país. Esta etapa durou quase quatro décadas (1960 à 2000) e afetou diretamente o município de Paulo Afonso.

Em seguida e durante a construção do referido complexo, ao identificar que possibilidade de construção de outra usina hidroelétrica na região, a Chesf inicia obras, a partir da década de 1980 na região de Xingó. Por quase duas décadas, a construção da Usina de Xingó atraiu, novamente, um grande contingente populacional, contudo, afetando mais diretamente os municípios de Delmiro Gouveia, Olho D'Água do Casado, Piranhas e Canindé do São Francisco.

Quadro 18 - População nos Censos Demográficos 1970 a 2010 por situação do domicílio

Item Geográfico	1970	1980	1991	2000	2010
Brasil	94.508.583	121.150.573	146.917.459	169.590.693	190.755.799
Região Nordeste	28.675.110	35.419.156	42.470.225	47.693.253	53.081.950
Alagoas	1.606.174	2.011.875	2.512.991	2.819.172	3.120.494
<i>Delmiro Gouveia</i>	14.680	26.768	41.214	42.995	48.096
<i>Olho d'Água do Casado</i>	2.614	4.079	6.414	7.059	8.491
<i>Piranhas</i>	4.567	5.949	14.458	20.007	23.045
Bahia	7.583.140	9.597.393	11.855.157	13.066.910	14.016.906
<i>Paulo Afonso</i>	46.126	71.137	86.619	96.499	108.396
Sergipe	911.251	1.156.642	1.491.867	1.781.714	2.068.017
<i>Canindé de São Francisco</i>	2.837	6.157	11.473	17.754	24.686

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Censo Demográfico (dados da amostra) (2010).

Através da estimativa populacional oficial do IBGE pode-se verificar que a região do Cânion do São Francisco registrou, em 2017, uma população total de 237.432 habitantes²⁷. Sua distribuição, entre os municípios que a compõe dita região, situa-se, em ordem decrescente: Paulo Afonso com 120.706 habitantes (51% do total da região); Delmiro Gouveia com 52.597 habitantes (22% do total da região); Canindé do São Francisco 29.372 habitantes (12% do total da região); Piranhas com 25.298 habitantes (11% do total da região); e Olho D'Água do Casado com 9.459 habitantes (4% do total da região). Identifica-se assim que a maior concentração populacional dessa região está em território baiano.

Outro dado importante é quanto a taxa de residências urbanas. O Brasil configurou-se com uma população eminentemente urbana já na década de 1970, quando mais da metade dos seus habitantes passaram a residir em centros urbanos. Contudo, no nordeste do país essa realidade se materializou com uma década de atraso. Ao observar o processo de urbanização dos municípios estudados, se verificou que Paulo Afonso se emancipa com uma taxa de urbanização superior às médias nacional, regional e estadual à época. Um dado curioso é que em Delmiro Gouveia houve redução do percentual de domicílios urbanos entre o censo de 2000 e 2010, vide Quadro 19.

²⁷ Este quantitativo foi obtido pela soma de habitantes de cada um dos cinco municípios estudados, disponibilizado pelo documento de estimativa populacional que o IBGE encaminha para o Tribunal de Contas da União em 01 de julho de 2017.

Os demais municípios também lograram se urbanizar²⁸, no entanto com atraso ainda maior que a Região Nordeste, visto que Olho D'Água se urbanizou em 1991, mas, com o fim das obras da Usina de Xingó, se observa a redução de residências urbanas e a tendência do retorno à concentração em espaços rurais; já em Canindé do São Francisco este processo foi identificado no Censo de 2000, e manteve um crescimento constante; e, por fim, Piranhas, que só registra sua urbanização no Censo de 2010, quando a taxa dá um salto muito expressivo, ver Quadro 19. Neste ponto, cabe ressalva que a população de Piranhas aumentou em função da construção da Usina de Xingó e quando o acampamento da Chesf, que ficava na zona rural, passou a integrar a área urbana da cidade modificou abruptamente essa taxa.

Quadro 19 - Percentual da população urbana por situação de domicílio – Censos Demográficos 1970 a 2010

Item Geográfico	Ano				
	1970	1980	1991	2000	2010
Brasil	58%	70%	78%	83%	86%
Região Nordeste	42%	52%	63%	72%	75%
Alagoas	40%	50%	61%	71%	76%
<i>Delmiro Gouveia</i>	62%	70%	79%	80%	74%
<i>Olho d'Água do Casado</i>	47%	50%	62%	60%	52%
<i>Piranhas</i>	28%	21%	13%	7%	60%
Bahia	41%	50%	61%	70%	74%
<i>Paulo Afonso</i>	82%	87%	86%	87%	87%
Sergipe	47%	56%	69%	73%	75%
<i>Canindé de São Francisco</i>	16%	7%	48%	54%	59%

Fonte: Elaboração própria do autor desta tese com base nos Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Censo Demográfico

Piranhas é o município mais antigo da região, fundado em 1887, e com o desmembramento de parte de seu território, em 1962, para constituir o de Olho D'Água do Casado, este se tornou o mais novo. Já Paulo Afonso surge em função da atuação da Chesf no distrito de Forquilha pertencente ao território de Glória (BA).

²⁸ A urbanização é o crescimento das cidades, seja em extensão territorial quanto em concentração populacional. Neste sentido e considerando a ausência de dados quanto à extensão das cidades, considera-se urbanizados os municípios no qual sua cidade concentre mais de 50% da população. Vale pontuar que para o IBGE cidade é o distrito sede da sede município.

Com mais de 1.500 km² de área, esse é o maior município da região em extensão, chegando a ser quase cinco vezes maior que Olho D'Água do Casado, com 324,54 km², vide Tabela 3.

Tabela 3 - Dados de fundação, extensão, população e densidade geográfica dos municípios

Item Geográfico	Ano de Instalação	Área (km ²)	Pop. 2017 ¹	Densidade Demográfica (hab/km ²)
<i>Alagoas</i>	-	27.848,00	3.375.823	121,22
<i>Delmiro Gouveia (AL)</i>	1952	606,49	52.597	86,72
<i>Olho d'Água do Casado (AL)</i>	1962	324,54	9.459	29,15
<i>Piranhas (AL)</i>	1887	408,47	25.298	61,93
<i>Bahia</i>		564.733,08	15.344.447	27,17
<i>Paulo Afonso (BA)</i>	1958	1.581,07	120.706	76,34
<i>Sergipe</i>		21.918,49	2.288.116	104,39
<i>Canindé de São Francisco (SE)</i>	1953	905,65	29.372	32,43
Região do Cânion	-	3.826,22	237.432	62,05

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE

Nota (1): Os dados referentes ao ano de 2017 foram retirados da estimativa oficial do IBGE enviado ao TCU, em 1 de julho de (2017).

Há uma concentração populacional de crianças e jovens de até 29 anos em Piranhas, Canindé do São Francisco e Olho D'Água do Casado, com percentual em torno dos 63%, enquanto que Paulo Afonso (52%) e Delmiro Gouveia (56%) seguem a média nacional (51%) e nordestina (55%), Quadro 20. Quando se avalia o vértice da pirâmide etária, o grupo de pessoas com mais de 60 anos, os percentuais mais baixos estão em Canindé do São Francisco (SE) e Piranhas (AL), com aproximadamente 6%, o que representa pouco mais da metade da média nacional e da Região Nordeste do país. Contudo, essa diferença entre os percentuais dos municípios vai se atenuando quando comparada às médias dos respectivos Estados.

Quadro 20 - Distribuição relativa da população, segundo a faixa etária – Brasil, Nordeste, Alagoas, Bahia, Sergipe e municípios selecionados – 2010

Item Geográfico	Faixa Etária							
	Até 9 anos	De 10 a 19 anos	De 20 a 29 anos	De 30 a 39 anos	De 40 a 49 anos	De 50 a 59 anos	De 60 a 64 anos	65 anos ou mais
Brasil	15,08%	17,90%	18,00%	15,53%	13,02%	9,66%	3,41%	7,38%
Região Nordeste	16,70%	19,56%	18,52%	14,90%	11,82%	8,24%	3,10%	7,18%
Alagoas	18,36%	20,86%	18,01%	14,69%	11,37%	7,86%	2,86%	5,99%
<i>Delmiro Gouveia</i>	18,61%	20,27%	18,01%	14,20%	11,23%	7,78%	3,20%	6,70%
<i>Olho d'Água do Casado</i>	21,47%	24,26%	17,72%	12,41%	9,87%	6,04%	2,59%	5,64%
<i>Piranhas</i>	22,10%	24,31%	17,15%	13,25%	10,15%	6,47%	2,43%	4,13%
Bahia	16,07%	19,02%	18,64%	15,37%	12,02%	8,54%	3,11%	7,24%
<i>Paulo Afonso</i>	16,12%	18,74%	17,65%	16,24%	12,18%	8,39%	3,40%	7,29%
Sergipe	16,83%	19,84%	18,86%	15,42%	12,09%	7,96%	2,86%	6,13%
<i>Canindé de São Francisco</i>	21,90%	24,06%	18,08%	14,90%	9,72%	5,44%	2,17%	3,74%

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Censo Demográfico (dados da amostra) (2010).

Outra informação relevante se refere aos percentuais da população com carteira assinada, visto que Paulo Afonso (BA), com a melhor taxa dentre os demais, possui 13,60% da população com carteira assinada, tendo como média dos salários dos trabalhadores o equivalente a 2,3 salários mínimos, enquanto Olho D'Água do Casado e Piranhas, com a situação mais precária, tem 5,9% com empregos formais, recebendo em média 1,5 e 1,9 salário mínimo, respectivamente, conforme Quadro 21.

Quando se observa a renda nominal da população ocupada, todos os demais municípios da região possuem quase que a metade de sua população recebendo até meio salário mínimo (Quadro 21). Esse nível de renda aponta para uma população com pouca capacidade de, o que impacta no dinamismo econômico da região. Assim, se evidencia que na região o percentual de pessoas ocupadas é baixo.

Quadro 21 - Dados da ocupação formal e renda média nominal dos municípios da região

Item Geográfico	Ocupação formal e renda média nominal			
	Salário médio mensal dos trabalhadores formais [2015]	Pessoal ocupado [2015]	Percentual de pessoal ocupado [2015]	Percentual da população com rendimento nominal mensal per capita de até 1/2 salário mínimo [2010]
<i>Delmiro Gouveia</i>	1,7	5.178	10,00%	46,80%
<i>Olho d'Água do Casado</i>	1,5	552	5,90%	52,30%
<i>Piranhas</i>	1,9	1.462	5,90%	53,10%
<i>Paulo Afonso</i>	2,3	16.249	13,60%	43,60%
<i>Canindé de São Francisco</i>	2,4	3.383	12%	51,90%

Fonte: IBGE (2018).

Como desdobramento dessa realidade, tem-se a concentração da população nas classes sociais²⁹ mais inferiores, conforme se verifica no Quadro 22. Constatase, no referido quadro, que a região do Cânion do São Francisco possui três municípios onde aproximadamente 75% da população pertencem à categoria de *classe baixa*, com renda familiar máxima de R\$ 1.030, são eles: Olho D'Água do Casado, Piranhas e Canindé do São Francisco. Vale ressaltar que os dois primeiros, que apresentam mais de 30% da população pertence à subcategoria *Extremamente Pobre*, uma realidade muito superior à média nacional, nordestina e estadual.

Os outros dois municípios também estão abaixo da média nacional quanto ao percentual de Extremamente Pobre, Paulo Afonso apresentando 13% e Delmiro Gouveia com 19,67%. O único a apresentar uma concentração populacional de classe baixa menor que a média nordestina é o município baiana, com 46,16%. Ainda assim, é muito superior à média nacional que registra 34,91%.

No que se refere aos percentuais de classe alta têm-se: Olho d'Água do Casado – 2,25%; Canindé de São Francisco – 4,21%; Piranhas – 4,51%; Delmiro Gouveia – 5,27% e Paulo Afonso – 12,63%. A cidade baiana, é a que concentra maior percentual de classe alta, com indicador que supera a média da Região Nordeste (9,41%), contudo não chega a se aproximar da média nacional, que é de

²⁹ Utiliza-se, nesse trabalho a expressão classe social tendo como referência o material produzido pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, em 2012, quando as definiu e categorizou em função da renda familiar, utilizando as seguintes faixas e nomenclaturas: I - Classe Baixa: *Extremamente Pobres*, até 227 reais; *Pobres*, entre 227 e 648 reais; e *Vulneráveis*, entre 648 e 1.030 reais; II – Classe Média: *Baixa Classe Média*, entre 1.030 e 1.540 reais; *Média Classe Média* entre 1.540 e 1.925 reais; e *Alta Classe Média* entre 1.925 e 2.813 reais; e III – Classe Alta - *Baixa Classe Alta*, entre 2.813 e 4.845 reais; e *Alta Classe Alta*, entre 4.845 e 12.988 reais (SECRETARIA PARA ASSUNTOS ESTRATÉGICOS, 2012).

19,81%. Os percentuais da população da Alta Classe Alta evidenciam a grande assimetria social da região, pois enquanto o Brasil tem uma concentração de 6,29%, que é o dobro da nordestina (3,11%), identificam-se em Olho D'Água do Casado, Piranhas e Canindé do São Francisco os percentuais de 0,43%, 0,83% e 1,01%, respectivamente.

Quadro 22 - Distribuição percentual da população, segundo as classes sociais – Brasil, Nordeste, Alagoas, Bahia, Sergipe e municípios selecionados – 2010

Item Geográfico	Classe Baixa			Classe Média			Classe Alta	
	Pobre Extremo	Pobre	Vulnerável	Baixa	Média	Alta	Baixa	Alta
Brasil	9,48%	8,64%	16,79%	14,62%	16,04%	14,62%	13,52%	6,29%
Região Nordeste	17,36%	15,55%	23,40%	14,68%	12,11%	7,48%	6,30%	3,11%
Alagoas	19,06%	17,68%	24,37%	13,33%	10,40%	6,53%	5,86%	2,76%
<i>Delmiro Gouveia</i> <i>Olho d'Água do</i>	19,67%	15,81%	24,19%	14,15%	14,01%	6,90%	4,09%	1,18%
<i>Casado</i>	32,55%	22,33%	20,62%	12,99%	6,45%	2,80%	1,77%	0,48%
<i>Piranhas</i>	34,59%	17,80%	20,81%	11,63%	5,88%	4,78%	3,68%	0,83%
Bahia	16,48%	15,00%	23,03%	14,72%	12,78%	8,03%	6,73%	3,24%
<i>Paulo Afonso</i>	13,00%	12,19%	20,97%	16,17%	13,80%	11,24%	9,34%	3,29%
Sergipe	14,48%	16,28%	23,15%	14,37%	12,15%	8,05%	7,69%	3,84%
<i>Canindé de São</i> <i>Francisco</i>	24,20%	25,53%	24,57%	10,70%	6,88%	3,90%	3,20%	1,01%

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Censo Demográfico (dados da amostra) (2010).

Nota (1): Classe Social conforme a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, SAE/PR.

Essa realidade tem ligação com o nível de instrução dos habitantes, pois, ao verificar o rendimento médio da população por grau de instrução, Quadro 23, é possível concluir que, via de regra, a média de rendimentos por grau de instrução aferido nos municípios do Cânion do São Francisco é significativamente inferior às médias nacional, nordestina e a dos respectivos Estados. Vale pontuar que Paulo Afonso apresenta os melhores resultados, em especial, quando se compara com os dados da Região Nordeste.

Outro ponto importante é que os residentes da região que têm nível superior completo possuem rendimento médio próximo a 10 vezes maior aos que não têm instrução ou têm fundamental incompleto; e duas vezes maior dos que têm nível médio ou superior incompleto, reforçando a assimetria social.

Quadro 23 - Rendimento médio da população, segundo o nível de instrução – Brasil, Nordeste, Alagoas, Bahia, Sergipe e municípios selecionados – 2010

Item Geográfico	Nível de Instrução				
	Sem instrução e fundamental incompleto	Fundamental completo e médio incompleto	Médio completo e superior incompleto	Superior completo	Não determinado
Brasil	R\$ 327,02	R\$ 616,92	R\$ 1.073,05	R\$ 3.815,68	R\$ 420,01
Região Nordeste	R\$ 216,50	R\$ 373,96	R\$ 774,43	R\$ 3.318,67	R\$ 236,17
Alagoas	R\$ 198,71	R\$ 352,91	R\$ 814,75	R\$ 3.378,38	R\$ 211,86
<i>Delmiro Gouveia</i>	R\$ 211,56	R\$ 386,02	R\$ 701,05	R\$ 2.590,59	R\$ 65,81
<i>Olho d'Água do Casado</i>	R\$ 165,16	R\$ 250,93	R\$ 485,13	R\$ 1.767,10	-
<i>Piranhas</i>	R\$ 149,97	R\$ 245,70	R\$ 828,19	R\$ 2.017,24	R\$ 19,40
Bahia	R\$ 227,35	R\$ 402,14	R\$ 818,21	R\$ 3.556,70	R\$ 237,52
<i>Paulo Afonso</i>	R\$ 296,16	R\$ 467,58	R\$ 842,25	R\$ 2.779,88	R\$ 227,46
Sergipe	R\$ 224,20	R\$ 402,67	R\$ 884,45	R\$ 3.280,76	R\$ 255,92
<i>Canindé de São Francisco</i>	R\$ 171,99	R\$ 261,47	R\$ 709,82	R\$ 1.953,57	R\$ 146,11

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Censo Demográfico (dados da amostra) (2010).

Como visto, há uma relação entre o grau de instrução e a classe social em função da renda. Assim, o percentual da população com certo grau de formação pode indicar, mas não determinar, o grau de desenvolvimento de uma localidade. Logo, ao analisar a distribuição da população em função do grau de instrução, Quadro 24, tem-se corroborado os resultados apresentados quanto à concentração populacional de classe baixa na Região do Cânion do São Francisco, e evidenciado que se trata de uma região com baixo índice de desenvolvimento.

O fato concreto é que grande parte da população local é formada por pessoas sem instrução ou fundamental incompleta, bem superior à média nacional, da Região Nordeste e dos respectivos Estados. Os municípios de Olho D'Água do Casado, Canindé do São Francisco, Piranhas e Delmiro Gouveia amargam as altas taxas de 86,36%, 80,75%, 79,18% e 75,15%. Paulo Afonso é o único com taxa melhor que as estaduais e a regional, além de apresentar um percentual de 4,3% da população com nível superior completo, acima da média estadual e regional.

O nível superior possibilita, em tese, uma visão mais aprofundada da realidade, assim como maior contato com tecnologias e informações. Ao identificar o baixo percentual populacional dos municípios do Cânion do São Francisco, onde se registra 1% da população de Olho D'Água do Casado com esse nível de instrução, seguido por Delmiro Gouveia (1,57%), Piranhas (1,81%) e Canindé do São Francisco (2,16%), se postula há um impacto na capacidade empresarial local, e na formação de rede empresariais com perspectivas estratégicas. Não que haja

necessidade de se ter nível superior para se tornar empresário, mas que a medida que o negócio se expande há que buscar mais pessoas com este nível de conhecimento.

Quadro 24 - Distribuição relativa da população, segundo o nível de instrução – Brasil, Nordeste, Alagoas, Bahia, Sergipe e municípios selecionados – 2010

Item Geográfico	Nível de Instrução				
	Sem instrução e fundamental incompleto	Fundamental completo e médio incompleto	Médio completo e superior incompleto	Superior completo	Não determinado
Brasil	57,75%	14,77%	19,91%	7,06%	0,51%
Região Nordeste	65,90%	12,75%	16,83%	4,12%	0,41%
Alagoas	70,96%	11,51%	13,38%	3,80%	0,35%
<i>Delmiro Gouveia</i>	75,15%	11,83%	11,10%	1,57%	0,34%
<i>Olho d'Água do Casado</i>	86,36%	7,42%	5,13%	1,08%	0,00%
<i>Piranhas</i>	79,18%	9,69%	8,83%	1,81%	0,49%
Bahia	65,56%	12,29%	17,87%	3,80%	0,48%
<i>Paulo Afonso</i>	63,46%	12,46%	19,30%	4,30%	0,48%
Sergipe	65,85%	12,27%	16,61%	4,95%	0,32%
<i>Canindé de São Francisco</i>	80,75%	9,98%	6,84%	2,16%	0,27%

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Censo Demográfico (dados da amostra) (2010).

Aprofundando um pouco mais as questões socioeconômicas, vale analisar quanto ao rendimento médio da população segundo a faixa etária, Quadro 25. O primeiro ponto a se verificar é o rendimento médio em função da faixa etária, quanto se identifica que o grupo de pessoas até 29 anos são os que recebem menor rendimento, e este é grupo de pessoas que predominam na região, chegando ao de 64% do habitantes do município de Canindé do São Francisco. Vale perceber que a média de rendimento nacional, na faixa etária de 10 a 19 anos, é 89% maior do que a de um nordestino médio, já na faixa etária de 65 anos ou mais essa diferença reduz para 34%.

Ao comparar os municípios da região do Cânion com o nordeste do país esta lógica se mantém e evidencia o baixo desenvolvimento da região, visto que na faixa etária de 10 a 19 anos a diferença de rendimento de Olho D'Água do Casado é a metade da taxa nordestina, equivalendo a aproximadamente 25% da nacional. A única exceção à realidade continua sendo Paulo Afonso que apresenta percentuais um pouco superiores às médias nordestinas, mas ainda assim bem abaixo do registrado a nível nacional.

Quadro 25 - Rendimento médio da população, segundo a faixa etária – Brasil, Nordeste, Alagoas, Bahia, Sergipe e municípios selecionados – 2010

Item Geográfico	Faixa Etária						
	De 10 a 19 anos	De 20 a 29 anos	De 30 a 39 anos	De 40 a 49 anos	De 50 a 59 anos	De 60 a 64 anos	65 anos ou mais
Brasil	R\$ 135,26	R\$ 673,04	R\$ 1.115,80	R\$ 1.299,48	R\$ 1.451,76	R\$ 1.460,40	R\$ 1.122,08
Região Nordeste	R\$ 71,61	R\$ 406,86	R\$ 682,10	R\$ 821,08	R\$ 932,03	R\$ 994,46	R\$ 837,52
Alagoas	R\$ 63,29	R\$ 360,42	R\$ 660,92	R\$ 758,08	R\$ 910,01	R\$ 987,29	R\$ 976,57
<i>Delmiro Gouveia</i>	R\$ 66,78	R\$ 355,49	R\$ 552,00	R\$ 548,66	R\$ 619,61	R\$ 624,52	R\$ 585,02
<i>Olho d'Água do Casado</i>	R\$ 35,31	R\$ 264,68	R\$ 385,77	R\$ 336,03	R\$ 441,63	R\$ 531,88	R\$ 534,52
<i>Piranhas</i>	R\$ 50,32	R\$ 267,22	R\$ 547,03	R\$ 453,43	R\$ 691,41	R\$ 637,28	R\$ 494,03
Bahia	R\$ 75,34	R\$ 423,98	R\$ 723,30	R\$ 849,95	R\$ 958,34	R\$ 1.002,55	R\$ 800,49
<i>Paulo Afonso</i>	R\$ 85,61	R\$ 433,38	R\$ 776,30	R\$ 847,80	R\$ 1.139,51	R\$ 1.092,20	R\$ 888,93
Sergipe	R\$ 73,71	R\$ 432,31	R\$ 738,16	R\$ 941,02	R\$ 1.134,59	R\$ 1.227,50	R\$ 946,29
<i>Canindé de São Francisco</i>	R\$ 60,94	R\$ 327,74	R\$ 476,85	R\$ 569,04	R\$ 512,49	R\$ 579,79	R\$ 551,67

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Censo Demográfico (dados da amostra) (2010).

Um achado curioso surpreende ao se analisar a relação entre o diferencial de rendimento entre os sexos e o grau de desenvolvimento dos locais. Diante de todos os dados apresentados até o momento, verifica-se que os municípios da região do Cânion do São Francisco detêm um nível de desenvolvimento inferior ao do país e da própria região nordestina. Contudo, constata-se que no Brasil o sexo feminino recebe 40% menos que o masculino, no nordeste essa diferença é de 32%. Contudo, nos municípios do Cânion essa diferença de rendimento é significativamente menor, apresentando os seguintes dados: Olho D'Água do Casado – 20%; Canindé do São Francisco – 22%; Piranhas – 33%; Delmiro Gouveia – 36%; e Paulo Afonso – 48%. Esse fato indica que o nível de precarização do trabalho nesta região é tão significativo que não permite ser agravada em função do gênero.

Quadro 26 - Rendimento médio da população, segundo sexo – Brasil, Nordeste, Alagoas, Bahia, Sergipe e municípios selecionados – 2010

Item Geográfico	Sexo	
	Masculino	Feminino
Brasil	R\$ 961,35	R\$ 576,79
Região Nordeste	R\$ 549,28	R\$ 371,61
Alagoas	R\$ 508,68	R\$ 336,46
<i>Delmiro Gouveia</i>	R\$ 399,38	R\$ 253,65
<i>Olho d'Água do Casado</i>	R\$ 227,51	R\$ 182,75
<i>Piranhas</i>	R\$ 302,88	R\$ 203,49
Bahia	R\$ 584,73	R\$ 380,95
<i>Paulo Afonso</i>	R\$ 706,91	R\$ 365,70
Sergipe	R\$ 607,48	R\$ 412,41
<i>Canindé de São Francisco</i>	R\$ 288,21	R\$ 224,25

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Censo Demográfico (dados da amostra) (2010).

Retornando a questões ligadas à instrução da população, verifica-se que o percentual de escolarização no ensino fundamental, entre as crianças de 6 a 14 anos, é representativo, com taxa de 96%. Apenas o município de Piranhas apresenta uma taxa menor, com 92%. Contudo, a taxa de escolarização deve ser acompanhada por uma análise quanto a qualidade do ensino ofertado nos municípios.

Assim consulta-se o Índice de Desenvolvimento do Ensino Básico (IDEB) dos mesmos. O Brasil tem como meta para 2022 a média de nota 6 para a rede pública de ensino, tendo alcançado, em 2015, a média de 5,5 para os anos iniciais e 4,5 para os anos finais (CENSO ESCOLAR, 2015). Percebe-se que exceto em Piranhas e Delmiro Gouveia, todos os municípios alcançaram as metas estabelecidas nos anos iniciais, mas apenas Paulo Afonso repete a situação para os anos finais.

No entanto, mais relevante é o fato de que todos os municípios da região do Cânion apontam para resultados melhores nos anos iniciais, e caem para os anos finais. O que leva a especular que na medida em que os alunos se alfabetizam seu desempenho cae, tendo uma queda mais expressiva no município de Olho D'Água do Casado, conforme se mostra no Quadro 27.

Quadro 27 - Taxa de escolarização 2010 e Nota do IDEB 2015

Item Geográfico	Taxa de escolarização de 6 a 14 anos [2010]	IDEB [2015]		METAS PROJETADAS	
		Anos iniciais do ensino fundamental	Anos finais do ensino fundamental	Anos iniciais do ensino fundamental	Anos finais do ensino fundamental
<i>Delmiro Gouveia</i>	96,10%	3,7	3,4	4,5	3,7
<i>Olho d'Água do Casado</i>	96,10%	4,1	2,6	3,7	3,7
<i>Piranhas</i>	92,80%	- ¹	3,8	4,1	4,2
<i>Paulo Afonso</i>	96,4%	5	4	4,8	3,7
<i>Canindé de São Francisco</i>	96,8%	4,3	3,2	4,1	4,1

Fonte: IBGE (2018).

Nota ¹ – Número de participantes na Prova Brasil insuficiente para que os resultados sejam divulgados

Ao analisar o total de matrículas por nível de ensino, Quadro 28, se percebe uma grande concentração de matrículas no ensino fundamental, ou seja, referente a crianças de 06 a 14 anos de idade. Já no ensino médio, há uma redução abrupta de matrículas realizadas.

No entanto, o município de Piranhas apresenta um aumento significativo entre nas matrículas no ensino médio. O dado permite supor que há um deslocamento de parte da população dos municípios circunvizinhos para continuar os estudos em Piranhas. Não se pode definir se o deslocamento é pendular ou não, nem mesmo se é realizado apenas por outros municípios da região do Cânion do São Francisco.

Quadro 28 - Total de matrículas por nível de ensino nos municípios da região do Cânion do São Francisco

Item Geográfico	Matrículas [2015]		
	Ensino pré-escolar	Ensino fundamental	Ensino médio
<i>Delmiro Gouveia</i>	1.448	8.934	1.821
<i>Olho d'Água do Casado</i>	275	1.655	301
<i>Piranhas</i>	932	5.132	11.439
<i>Paulo Afonso</i>	3.022	16.602	4.689
<i>Canindé de São Francisco</i>	1.121	6.883	1.272

Fonte: IBGE (2018).

Para aprofundar um pouco mais nesta realidade, se analisa a evolução das matrículas, entre 2005 e 2015, por nível de ensino, Quadro 29. Pode-se constatar que no ensino pré-escolar houve um aumento na oferta de vaga em todos os

municípios da região, uns mais expressivos, como Delmiro Gouveia e Olho D'Água do Casado com 51% e 28% respectivamente, já em outros um aumento muito discreto como em Canindé do São Francisco com 1% e Piranhas com 5%.

Já no ensino médio houve registro tanto de redução quanto de aumento no volume de vagas ofertadas. Pontua-se que Paulo Afonso e Delmiro Gouveia reduziram em 35% e 8%, respectivamente, o total de alunos cursando esse nível educacional, enquanto que Canindé do São Francisco ampliou em 65% a oferta, seguido por Piranhas com 54% e Olho D'Água do Casado com 20%.

Conforme Quadro 29, tem-se que, entre 2005 e 2015, a região do Cânion do São Francisco ampliou em 14% as matrículas da pré-escola e reduziu em 16% e 12% no ensino fundamental e ensino médio respectivamente. Por outro lado, neste intervalo temporal houve aumento demográfico em todos os municípios.

Quadro 29 - Evolução do total de matrículas por nível de ensino nos municípios da região do Cânion do São Francisco

Item Geográfico	Ensino pré-escolar		Ensino fundamental		Ensino médio	
	2005	2015	2005	2015	2005	2015
<i>Delmiro Gouveia</i>	956	1.448	11.805	8.934	1.989	1.821
<i>Olho d'Água do Casado</i>	215	275	2.402	1.655	250	301
<i>Piranhas</i>	886	932	6.276	5.132	933	1.439
<i>Paulo Afonso</i>	2.538	3.022	19.102	16.602	7.160	4.689
<i>Canindé de São Francisco</i>	1.112	1.121	7.544	6.883	771	1.272

Fonte: IBGE (2018).

No tocante ao volume de estabelecimento de ensino e professores dos municípios da região, por meio do Quadro 30 se identifica a significativa disparidade tanto entre o número de estabelecimento de ensino quanto a disponibilidade de professores do ensino fundamental, quando comparado ao quantitativo de docentes do ensino médio.

Verifica-se que há, em Paulo Afonso, pouco mais que o dobro de professores do ensino fundamental que do ensino médio, enquanto que em Olho D'Água do Casado essa diferença é de oito vezes mais. No que se refere aos estabelecimentos de ensino, Piranhas, que apresenta a menor diferença proporcional entre o quantitativo de escolas por nível de ensino, registra-se duas vezes e meia mais

estabelecimento para o ensino fundamental do que para o ensino médio, enquanto que Canindé do São Francisco, com maior diferença regional, tem oito vezes mais.

Quadro 30 - Total de docentes e estabelecimento de ensino por nível de ensino

Item Geográfico	Docentes [2015]		Estabelecimentos de ensino	
	Ensino fundamental	Ensino médio	Fundamental	Médio
<i>Delmiro Gouveia</i>	374	93	33	5
<i>Olho d'Água do Casado</i>	71	8	8	1
<i>Piranhas</i>	240	97	14	4
<i>Paulo Afonso</i>	728	332	79	11
<i>Canindé de São Francisco</i>	370	69	27	3

Fonte: IBGE (2018).

No que se refere à produção de riqueza verifica-se que no país o setor de serviço vem se tornando cada vez mais hegemônico, seguido do setor industrial. A Região Nordeste também tem esta perspectiva, contudo os percentuais nos setores supracitados são levemente atenuados em função de uma atividade agropecuária um pouco mais intensa que a média nacional, além de maior dependência da gestão pública para com a produção de riqueza, tabela 4.

O impacto da Chesf na região faz com que os municípios produtores de energia sejam diretamente dependentes das atividades desta companhia. Canindé do São Francisco e Paulo Afonso têm no setor industrial seu principal meio de geração de riqueza, com percentuais de 89,21% e 67,55% respectivamente. Esse dado, registrado na Tabela 4, indica a influência da Chesf na região pela magnitude de suas operações.

Devido ao porte de Paulo Afonso o comércio se destaca, fazendo com que o setor de serviços ocupe o segundo lugar no município no que se refere à produção de riqueza, e o setor agropecuário pouco significativo. Contudo, Canindé do São Francisco, por ser um município menor e com pouca expressão regional, fica completamente a mercê do desempenho da Chesf, assim, tanto o setor agropecuário quanto o de serviços não são significativos para a produção de riqueza gerada neste município.

Os municípios alagoanos evidenciam outra realidade, pois ainda que os mesmos recebam os *royalties* da produção de energia, esta não ocorre em seus

territórios. O que se percebe é que a Administração Pública é muito importante para o PIB dos municípios, um indicativo de pobreza e baixo desenvolvimento nestas localidades.

Tabela 4 - Distribuição percentual do Produto Interno Bruto, segundo os componentes – Brasil, Nordeste, Alagoas, Bahia, Sergipe e municípios selecionados – 2010

Item Geográfico	Setores				Total	Impostos ¹	PIB
	Administração Pública	Agropecuária	Indústria	Serviços			
Brasil	13,84%	4,12%	23,27%	43,77%	85,00%	15,00%	100,00%
Região Nordeste	21,41%	5,90%	20,06%	40,31%	87,68%	12,32%	100,00%
Alagoas	24,43%	10,73%	17,35%	37,19%	89,71%	10,29%	100,00%
<i>Delmiro Gouveia</i> <i>Olho d'Água do</i>	30,53%	2,50%	31,53%	28,25%	92,81%	7,19%	100,00%
Casado	58,41%	19,01%	5,13%	15,68%	98,24%	1,76%	100,00%
<i>Piranhas</i>	60,28%	8,73%	4,92%	22,34%	96,27%	3,73%	100,00%
Bahia	16,69%	6,94%	23,79%	40,28%	87,69%	12,31%	100,00%
<i>Paulo Afonso</i>	9,99%	0,79%	67,55%	18,40%	96,73%	3,27%	100,00%
Sergipe	23,90%	5,73%	25,97%	34,10%	89,71%	10,29%	100,00%
<i>Canindé de São</i> <i>Francisco</i>	6,34%	1,01%	89,21%	2,87%	99,43%	0,57%	100,00%

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Sistema Nacional de Contas (2010).

Nota (1): Impostos líquidos de subsídios.

Como desdobramento das atividades industriais da Chesf, tem-se um valor *per capita* do PIB, conforme Quadro 31, que sem uma análise cuidadosa pode gerar certas distorções sobre o nível de desenvolvimento local. O fato objetivo é que as atividades dessa indústria, assim como os *royalties* advindos com sua produção de energia inflam o PIB dos municípios, em especial Paulo Afonso e Canindé do São Francisco, e pode mascarar o grau de pobreza da região. No referido quadro, o município sergipano, o maior PIB *per capita* da região do Cânion, representa sete vezes mais que o de Olho D'Água do Casado, o menor da região.

Se comparado com o Quadro 21, que retrata que aproximadamente metade da população tem uma renda nominal de até meio salário mínimo, *per capita*, verifica-se que boa parte da riqueza produzida na região se concentra com uma parcela reduzida da população local e/ou devem sofrer o *efeito vazamento*, ou seja, devem ser direcionada para outras localidades.

Quadro 31 – Valor do PIB Municipal dos municípios da região do Cânion do São Francisco

Item Geográfico	PIB per capita [2015]
<i>Delmiro Gouveia</i>	9.330,46
<i>Olho d'Água do Casado</i>	5.885,65
<i>Piranhas</i>	7.205,20
<i>Paulo Afonso</i>	18.665,50
<i>Canindé de São Francisco</i>	42.659,99

Fonte: IBGE (2018).

Diante desse cenário, se faz necessário averiguar o grau de desigualdade entre os habitantes dos municípios do Cânion do São Francisco, para tanto, utiliza-se o Índice Gini³⁰, Quadro 32. Esse índice é usado para medir o grau de concentração de renda, a desigualdade econômica em um grupo determinado. Pode ser usado como indicador de desenvolvimento visto que está relacionado à forma como a riqueza é distribuída e não quanta riqueza é produzida.

Ainda assim, vale verificar que, entre 1991 e 2000, de forma geral, os índices sofrem um crescimento, tendo Canindé do São Francisco o aumento mais significativo, apontando maior desigualdade. No caso do Estado da Bahia, este indicador informa uma leve redução na desigualdade, no entanto em Paulo Afonso se manteve estável. Já entre 2000 e 2010, houve uma redução da desigualdade nos Estados de Alagoas, Bahia e Sergipe, assim como de seus respectivos municípios pertencentes à região em estudo.

³⁰ Este indicador aponta a diferença de renda e varia entre 0 e 1, sendo que quanto mais próximo de 1 maior será a desigualdade em determinado local.

Quadro 32 - Índice de GINI dos municípios e Estados da região do Cânion do São Francisco

Item Geográfico	Evolução do Índice de GINI		
	1991	2000	2010
Alagoas	0,63	0,68	0,63
<i>Delmiro Gouveia</i>	0,52	0,58	0,52
<i>Olho d'Água do Casado</i>	0,63	0,60	0,54
<i>Piranhas</i>	0,65	0,71	0,60
Bahia	0,67	0,66	0,62
<i>Paulo Afonso</i>	0,59	0,59	0,58
Sergipe	0,63	0,65	0,62
<i>Canindé de São Francisco</i>	0,47	0,64	0,55

Fonte: PNUD, IPEA e FJP (2018).

Um dos indicadores mais usados para mensurar o grau de desenvolvimento do país, dos estados ou dos municípios é o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)³¹, disposto no Quadro 33, e que é composto por três componentes, a saber: renda, longevidade e educação.

No decorrer das últimas duas décadas, o país melhorou seu IDH, saindo de muito baixo, em 1991, para alto desenvolvimento em 2010, enquanto que os estados da região em estudo alcançaram a categoria de médio desenvolvimento humano. Entre os municípios estudados, em 1991 todos eram considerados como de muito baixo desenvolvimento. Duas décadas depois, em 2010, assim como os dados nacionais e estaduais, os municípios também melhoraram o IDH.

Apenas Delmiro Gouveia e Paulo Afonso se tornaram de médio desenvolvimento humano, pois os demais alcançaram a categoria de baixo desenvolvimento humano. Ao avaliar a composição do IDH de 2010, percebe-se que o componente relacionado à educação tem o pior desempenho que os demais, por outro lado a longevidade apresenta o melhor resultado. Vale pontuar que o IDH do município baiano é maior inclusive do que os apresentados pelos estados em tela.

³¹ Tem-se como referência a seguinte classificação em função da faixa do índice: I) entre a faixa de 0 à 0,499 – *muito baixo desenvolvimento humano*; II) entre a faixa de 0,5 – 0,599 *baixo desenvolvimento humano*; III) entre a faixa de 0,6 – 0,699 *médio desenvolvimento humano*; IV) entre a faixa de 0,7 – 0,799 *alto desenvolvimento humano*; e V) entre a faixa de 0,8 – 1 *muito alto desenvolvimento humano*.

Quadro 33 - Índice de Desenvolvimento Humano, evolução histórica e segundo suas componentes — Brasil, Alagoas, Bahia, Sergipe e municípios selecionados — 2010

Item Geográfico	Evolução do IDH			Componentes [2010]			Síntese [2010]
	1991	2000	2010	Renda	Longevidade	Educação	IDH
Brasil	0,493	0,612	0,727	0,739	0,816	0,637	0,727
Alagoas	0,370	0,471	0,631	0,641	0,755	0,520	0,631
<i>Delmiro Gouveia</i>	0,334	0,436	0,612	0,599	0,774	0,494	0,612
<i>Olho d'Água do Casado</i>	0,259	0,362	0,525	0,527	0,785	0,350	0,525
<i>Piranhas</i>	0,398	0,432	0,589	0,563	0,786	0,462	0,589
Bahia	0,386	0,512	0,66	0,663	0,783	0,555	0,660
<i>Paulo Afonso</i>	0,429	0,551	0,674	0,678	0,789	0,572	0,674
Sergipe	0,408	0,518	0,665	0,672	0,781	0,560	0,665
<i>Canindé de São Francisco</i>	0,233	0,381	0,567	0,566	0,741	0,435	0,567

Fonte: PNUD, IPEA e FJP (2018).

Diante dos dados apresentados, confirma-se a conclusão da Fundação Joaquim Nabuco (2015) de que há um baixo dinamismo econômico e uma significativa vulnerabilidade social na região do Cânion do São Francisco, por vezes escamoteados pelos resultados da produção de riqueza oriunda da Chesf. Tem-se uma população predominantemente jovem, mal instruída e com rendimentos médios pouco significativos. Verifica-se também o papel central de Paulo Afonso, que sozinho representa mais de 50% da população da região, e é o único município a apresentar um dinamismo socioeconômico acima das médias dos estados e do nordeste do país, mas sua população padece de males similares aos dos demais municípios. Esse município também polariza os demais da região, seguido por Delmiro Gouveia que também apresenta resultados melhores que os demais.

Não se pode desconsiderar que os resultados apresentados são fruto de um processo de formação da sociedade local. Há que se investigar o aspecto históricos dos municípios da região para se ter uma melhor compreensão do território formado. A próxima subseção versa sobre alguns aspectos históricos dos municípios da região do Cânion do São Francisco.

4.3 ASPECTOS HISTÓRICOS DA REGIÃO

Desde o século XVI, quando a Coroa Portuguesa iniciou o processo de ocupação do interior da colônia brasileira, o Rio São Francisco, através de seu curso d'água, possibilitou tanto a inserção quanto fixação de pessoas no interior. A economia colonial, que iniciou suas aspirações em função do extrativismo vegetal do pau-brasil, prontamente foi substituída pelo cultivo de cana-de-açúcar deixando as melhores áreas agricultáveis, na zona da mata, para esta finalidade. Fato que propiciou que a interiorização da população nas terras da nova colônia fosse pautada, inicialmente, por meio da pecuária e da agricultura de subsistência.

Ambas as atividades visavam a suprir a demanda dos centros administrativos da época, assim como o reabastecimento das naus portuguesas que participavam do projeto Além Mar da Coroa, que utilizava o Brasil como parada em direção à Índia. O leito dos rios, em especial o do São Francisco, era um “caminho natural” no processo de apropriação das terras do interior da colônia e as boiadas eram usadas para abrir caminhos pela vegetação, inclusive da caatinga. Vale ressaltar que as Bandeiras e Entradas utilizaram-se também das rotas naturais dos leitos dos rios como facilitadoras de suas incursões pelo país.

Como desdobramento dessa dinâmica, se observa que a agricultura de subsistência assim como a pecuária se tornam as principais fontes de renda do sertão nordestino. Na medida em que o rebanho crescia, fortalecia também a posição e influência política de alguns pecuaristas, instaurando, assim, o coronelismo na região, que é parte da cultura local até hoje presente na região.

O fato é que havia grande concentração de boiadas em boa parte da margem do rio. O couro, que era um dos seus principais artigos de valor, visto que o insumo servia de matéria-prima para fabricação de diversos itens da época, ganha destaque especial no vale sanfranciscano, pois se tornou uma grande força motriz da economia, ainda incipiente, da região. Devido à aglomeração de gado pelo leito do rio, esse recebe a alcunha de Rio dos Currais, conforme corrobora Brasil (2011, p. 306) ao postular que:

[...] numa economia cuja expansão estava intrinsecamente assentada na disponibilidade de terras, pela baixíssima capacidade natural de suporte prevaemente no Sertão, a possibilidade de avanço da fronteira, facilitada no interior pelos caminhos naturais existentes, tornou possível a enorme velocidade com que os rebanhos penetravam naquela remota extensão

setentrional do interior do País, traçando as linhas gerais de definição do território brasileiro, através da origem de novas vilas e fronteiras administrativas criadas.

Com o passar do tempo, e devido ao seu longo trecho navegável, o Velho Chico [Rio São Francisco] se tornou uma das mais importantes vias de acesso ao Sudeste, o que fortaleceu o comércio da região, em especial durante o Ciclo do Ouro (XVIII). Logo, alguns centros urbanos despontaram para o comércio em função de se tornarem o elo entre cidades mineiras, o interior nordestino e centros comerciais do litoral do nordeste, onde se localizavam os portos exportadores da época. Essa característica foi um dos motivos que permitiu apelidar o rio São Francisco como o Rio da Integração Nacional.

A navegação a vapor desse rio se torna uma pauta estratégica do país, fazendo da implantação de estradas de ferro, que permitiam superar os trechos de cachoeiras, corredeiras e demais obstáculos naturais à sua navegação, um tema de discussão sempre constante. Contudo, ao Velho Chico não coube apenas servir de rota comercial importante do país, que ligava o sudeste e nordeste brasileiro, mas também o papel de distribuição do povoamento ao interior. Segundo Brasil (2011, p. 307).

Assim, apesar de ter o seu curso interrompido por várias cachoeiras, esse rio foi, com alguns de seus afluentes, o grande eixo de povoamento do interior nordestino, eixo que permitiu que se fizesse, nos séculos XVII e XVIII, a ocupação das grandes extensões sertanejas.

O debate sobre implantação de vias férreas que ganham força na segunda metade século XIX se torna central no projeto de crescimento nacional. O Rio São Francisco recebeu o investimento para construção da Estrada de Ferro Paulo Afonso (EFPA) para potencializar o escoamento da produção no trecho não navegável do rio. Entretanto, as intervenções estatais mais sistemáticas sobre o São Francisco ocorrem a partir da década de 1940, pautadas sobre dois grandes eixos: agricultura irrigada e geração de energia, conforme defende Brasil (2011, p. 308) ao postular que:

A consolidação tecnoburocrática desses dois grandes eixos de transformação do processo de ocupação e uso do Vale do São Francisco ocorreu com a criação da Companhia Hidrelétrica do Vale do São Francisco (Chesf), em 1948, seguida pela Superintendência do Vale do São Francisco (Suvale), em 1967, e pela Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (Codevasf), em 1974, com o propósito de promover a agricultura

irrigada e a produção de energia associadas a outros objetivos de desenvolvimento regional.

A área da Cachoeira de Paulo Afonso e adjacências foram diretamente impactadas pelas ações da Chesf. Com menos de um ano de constituída, a companhia hidroelétrica iniciava as obras para construção da barragem para alimentar sua primeira usina para geração de energia, já contemplando, no projeto original, sua ampliação para receber pelo menos mais duas novas usinas.

Neste ponto, vale destacar que devido sua reconhecida beleza cênica o Presidente Gaspar Dutra, por meio do Decreto nº 25.865 de 1948, criou o Parque Nacional de Paulo Afonso, subordinado ao Ministério da Agricultura, e administrado por funcionários do Serviço Florestal. No referido decreto, artigo 3º, previa que:

Para o fim do aproveitamento da energia hidráulica da cachoeira de Paulo Afonso, é o Ministério da Agricultura autorizado a ceder oportunamente à Companhia Hidroelétrica do São Francisco, pelo prazo que durar a concessão desta, a parte da área do Parque Nacional que fôr julgada bastante. (BRASIL, 1948).

Não obstante, devido ao relevo que favorecia a construção de um complexo hidrelétrico na região expandindo a área de impacto da Chesf, o Parque Nacional de Paulo Afonso foi extinto em 1969, por meio do Decreto-Lei nº 605, que autorizava, no artigo 2º, o Serviço de Patrimônio da União, vinculado ao Ministério da Fazenda, a “[...] ceder à Companhia Hidro Elétrica do São Francisco pelo prazo que durar a concessão de que é beneficiária as áreas e acervo patrimonial do extinto Parque, que forem julgadas essenciais aos seus serviços” (BRASIL, 1969).

A região do Cânion do São Francisco, onde se localiza a vigorosa Cachoeira de Paulo Afonso, hoje domada pela intervenção do homem, foi a primeira a receber investimentos da Chesf e modificar significativamente todos os municípios no entorno. Por se tratar de uma área de cânion natural, favorecendo o represamento das águas com menor de área inundada, foi construído um complexo hidroelétrico além de uma usina a montante e outra a jusante.

O Cânion do Rio São Francisco, trecho que se inicia logo após a Cachoeira de Paulo Afonso e se estende até onde está a barragem de Xingó, foco desta tese, é composto pelo território de cinco municípios. Cada município teve seu respectivo

processo de formação, os quais são abordados, sumariamente, por ordem de emancipação.

4.3.1 Piranhas (AL)

Datado do século XVIII, quando o povoado era denominado de Tapera. Nesse município há marcas de ocupação humana pré-histórica, assim como de tribos indígenas, mas foram as bandeiras o principal marco da ocupação, pois mesmo não se fixando na localidade, abriram caminhos para que famílias da região se deslocassem e iniciassem o processo de formação do povoado.

Há três versões que explicam o surgimento do nome do município, sendo que a mais aceita refere-se ao fato de existir o peixe piranha no trecho do rio, e os mesmos se alimentavam dos náufragos. Assim, o local ficou apelidado de Portos das Piranhas que com o passar do tempo foi encurtado para Piranhas (Prefeitura de Piranhas).

A navegação pelo Rio São Francisco, no século XIX, deu o primeiro impulso de ocupação, fazendo escoar as mercadorias entre o porto de Penedo e último porto desse trecho navegável do rio, ganhando maior dinamismo com a navegação a vapor. A construção da Estrada de Ferro Paulo Afonso (EFPA), entre os anos de 1878 e 1883, deu outro impulso econômico e demográfico, fazendo com que outras famílias e trabalhadores se deslocassem para o povoado.

Diante do crescimento populacional, somado à consolidação da rota comercial via navegação e ferrovia, o povoado foi elevado à Freguesia em 1885, e dois anos depois foi criada a Vila de Piranhas, se desmembrando de Pão de Açúcar e Água Branca.

Piranhas se tornou um dos principais pontos de conexão das rotas comerciais do litoral com o interior do país através do Rio São Francisco, pois a EFPA tinha como função transpor esse trecho não navegável do rio, ligando-se, à época, com Jatobá, atualmente conhecido como Petrolândia (PE). A desativação da EFPA, na década de 1960, levou ao enfraquecimento da economia local. Contudo, a partir da década de 1980, com a construção da barragem de Xingó, há uma recuperação deste quadro.

A ampliação de quantidade de residentes e os primeiros impulsos de desenvolvimento na região são decorrentes da construção da barragem e sua respectiva usina hidroelétrica. O movimento relacionado à obra fez florescer um dinamismo econômico no município e uma maior atenção dos gestores estaduais quanto à ausência de políticas públicas. Ainda assim, essa atenção foi insuficiente para atender as demandas de um território impactado por características físicas pouco atraentes para atividades econômicas em geral.

Por ter sido povoado ainda no século XVIII, a sede do município possui um centro histórico, na orla do Rio São Francisco, que guarda traços da arquitetura colonial. Há um casario, com ruas estreitas e calçamento característico que remonta à história da região. Devido à sua peculiaridade e bom estado de conservação, em 2004, o centro histórico foi tombado pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) e foi utilizado como cenário de algumas teledramaturgias.

Outros dois fatos históricos marcaram o município. O primeiro foi a passagem do Imperador Dom Pedro II para conhecer a Cachoeira de Paulo Afonso, momento no qual, ele próprio, afixou, solenemente, a pedra fundamental da estrada de ferro. O segundo é o desenrolar do Cangaço, pois foi na calçada da Prefeitura de Piranhas que ficaram expostas as cabeças dos cangaceiros Lampião, Maria Bonita e dos demais nove comparsas do bando, todos mortos pela volante do Tenente Bezerra, na Grota do Angico, localizado em Poço Redondo – SE (BRASIL, 2006).

A partir do final da década de 1990 surgiu de forma mais acintuosa o turismo na região como nova atividade econômica. O aparecimento dessa atividade está ligada à visita à Grota do Angico, mas, principalmente, devido às atividades de lazer que se realizam no lago da represa de Xingó, pois a infraestrutura de Piranhas, com sua rede hoteleira, complementa e alicerça o turismo na região.

4.3.2 Canindé do São Francisco (SE)

Sua origem pode ser remontada ao período das Bandeiras, pois no século XVII, utilizando o leito do rio Curitiba, afluente do rio São Francisco, os bandeirantes penetram onde hoje é a sede de Canindé do São Francisco. O local doado pelo governador D. João de Souza, segundo Brasil (2006, p. 86): “[...] fez parte da

sesmaria de trinta léguas, concedida em 1629 ao desembargador Burgos e outros, e não obteve a atenção necessária dos seus desbravadores”.

A princípio, o território foi *devassado* pelos bandeirantes, que foram perdendo o interesse pelo local em função das constantes e longas secas que assolavam e ainda assolam a região. O local, que se chamava inicialmente de Canindé, ficou “esquecido” e não foi devidamente povoamento. Segundo Brasil (2006, p. 86)

Até o início do século XIX, apresentava somente três ou quatro fazendas dispersas. No final do século, Francisco Cardoso de Brito Chaves comprou a grande propriedade, até então inexplorada, e assentou-se próximo à sede municipal de Curitiba [antigo nome do município Canindé do São Francisco]. Mais tarde, o Coronel Francisco Porfírio estabeleceu um curtume em sociedade [...], impulsionando assim o povoamento da região.

O povoamento se formou em função do comércio de couro, uma vez que o mesmo chegou a se industrializar, ampliando sua atração por residentes que buscavam emprego ou renda na região. Havia, no local, dois espaços bem definidos:

Na Canindé de Cima havia algumas taperas pertencentes aos pescadores João e José Alves, Ota, José de Terto, Libório, Antônio Fininho, Neco de Carlota e a outras famílias. Na de Baixo, onde foi implantado o curtume, surgiram várias casas, transformando a povoação numa das mais importantes da beira do Velho Chico. [...] Em 1936, a povoação já contava com 120 casas e uma capela. Por isso ganhou a condição de 2º Distrito de Paz de Porto da Folha. Dois anos depois, através da lei nº 69, de 28 de março, passava à condição de vila. (IBGE, 2018).

Com a desativação do curtume, na década de 1940, houve grande prejuízo ao povoamento e redução das atividades, perdendo seu dinamismo econômico. Contudo, o processo de emancipação já estava em andamento e conseguiu elevar a vila à condição de cidade sede do município de Curitiba, em novembro de 1953. Cinco anos depois, 1958, após apelo popular, o município e sua sede modificaram o nome para Canindé do São Francisco.

Na construção da Usina Hidroelétrica de Xingó, na década de 1980, que dá novo impulso econômico e social ao município, houve a transferência da antiga cidade (Canindé de baixo) para um platô. A justificativa foi que a antiga sede ficava na zona de risco da construção da usina, o que impedia o início das obras. Outra justificativa apresentada foi que, por estar entre os morros, não havia espaço para sua expansão.

Em 6 de março de 1987, foi inaugurada a nova Canindé do São Francisco, uma cidade planejada, a população foi transferida e puderam dar início à construção da Usina. A ação evidenciou o grau de investimento feito pela Chesf na região, visto a nova sede realizada pela companhia. Durante as obras foram encontrados diversos sítios arqueológicos, esse acervo foi retirado e catalogado, constituindo o Museu Arqueológico de Xingó.

O represamento de suas águas propiciou a formação de um lago de exuberante beleza cênica e, com ele, a exploração de passeios náuticos pelo cânion do rio, conhecido também como *Cânions de Xingó*. A combinação do relevo, da vegetação, do clima e a abundância de água do rio São Francisco, em pleno sertão, deu uma identidade ao local, tornando-o único e inusitado. A iniciativa foi fomentada, na década de 1990, tanto pela Chesf, que construiu infraestrutura para iniciar a exploração privada dos passeios, quanto pelo Governo do Estado de Sergipe, que doou embarcações para a iniciativa privada e promoveu o destino em grandes eventos de turismo nacional.

4.3.3 Delmiro Gouveia (AL)

Conhecido inicialmente como localidade de Pedra, em função do grande conjunto de rochas que existiam próximo à estação ferroviária, o povoado se constituiu também em função das obras de implantação da EFPA, final do século XIX. Delmiro Augusto da Cruz Gouveia, empreendedor de grande reputação da época, vindo de Recife, se estabeleceu no local, no início do século XX, para explorar o ramo de exportação de couro (IBGE, 2018).

Segundo Brasil (2006), existiam apenas seis modestas casas, em março de 1903, quando Delmiro Gouveia³² decidiu fixar residência. Sendo ele o principal agente dinamizador da economia local, pois a localidade era caracterizada por uma agricultura de subsistência e a pecuária, atividade que ao ter servido com eixo de ocupação do nordeste, estava difundida pela região.

³² A tese não tem pretensão de detalhar os motivos que levaram Delmiro Gouveia a se fixar em um local precário, longínquo e *esquecido* em meio ao sertão brasileiro, mas se julga, no mínimo, interessante pontuar que está ligado a disputas políticas. Delmiro acreditava que sua vida estava ameaçada em Recife (PE), por isso, se mudou para um local estratégico para suas atividades comerciais e, ao mesmo tempo, distante da influência política de seus adversários.

A estratégia adotada, à época, foi utilizar a estrada de ferro, com suas estações como elo entre as localidades da região, e assim ter maior abrangência no ramo de exportação de couro e pele de caprino. A EFPA, ponto axial de sua tática, arregimentava o couro dos rebanhos de Pernambuco a Alagoas, ao tempo que criava um canal de escoamento de sua mercadoria para o exterior, usando o porto de Piranhas para se ligar às docas do litoral nordestino, por onde realizava sua exportação.

Até a chegada deste empreendedor, a localidade era considerada como um espaço perdido no coração do sertão alagoano, assim a história de Delmiro Gouveia se confunde com a do município. Após quase uma década de atividades ligadas ao curtume, que atraiu moradores para o local e promoveu seu desenvolvimento, o empreendedor se voltou para a indústria ligada à produção de linhas de costura. Utilizou seus canais logísticos para levar ao sertão todo maquinário necessário para implantação da fábrica.

Um dos pré-requisitos era dispor de energia elétrica para fazer funcionar o maquinário da indústria. Delmiro Gouveia, aproveitando-se da queda d'água da Cachoeira de Paulo Afonso, construiu a segunda usina hidroelétrica do país, em 1913, chamada de Anguinho, que alimentava não apenas a fábrica, mas também a respectiva vila operária (BRASIL, 2006).

Com a implantação da Companhia Agro Fabril, em 1914, houve um novo e maior impulso demográfico para a localidade, pois a indústria, voltada para produção de linhas de coser, proporcionou também geração de emprego e renda para a região, dinamizando sua economia. As atividades da companhia, também conhecida como Fábrica Estrela, cresceram de forma significativa a ponto de disputar o mercado internacional com a principal indústria mundial deste setor, à época.

Vila da Pedra, como era conhecida o povoado, tinha energia elétrica, cinema, telégrafo, água encanada, dentre outros atributos que indicavam o grau de desenvolvimento dos locais no início do século XX. A economia da referida vila era diretamente ligada às atividades desse empreendedor, que foi assassinado, na varanda de sua residência, em outubro de 1917 (Brasil, 2006).

Há quem repute sua morte aos adversários políticos, desavenças com Coronéis da região ou ainda com obra da empresa concorrente inglesa que perdia uma significativa fatia do mercado para a Fábrica Estrela. Mas o fato objetivo foi que

seus herdeiros venderam seus ativos para a empresa britânica *Machine Cottons* que destruiu o maquinário, demoliu edificações e fechou o empreendimento concorrente.

Com o fim das atividades da fábrica a localidade teve grande impacto na dinâmica econômica e social, afetando no processo de formação do município. A vila estava localizada em um distrito de Água Branca e permaneceu com atividades agropecuárias e comerciais, este último surgido em função da época áurea das atividades de Delmiro Gouveia. Em 1945 sua denominação foi alterada e passou a se chamar de Vila Delmiro Gouveia, se emancipando sete anos depois.

Com a chegada da Chesf à região, o município ganhou novo impulso, em especial a partir do final da década de 1980, com a construção da Usina de Xingó e aumento da atividade comercial. Contudo, vale ressaltar que as obras não ocorreram em seu território, em verdade o mesmo é afetado pelo represamento das águas no cânion do rio, o que permitiu o vislumbre de uma nova atividade econômica, o turismo.

4.3.4 Paulo Afonso (BA)

A área onde surgiu a cidade de Paulo Afonso era habitada por tribos indígenas e fazia parte da sesmaria de Garcia D'Ávila, que organizou diversas bandeiras para desbravar um dos maiores latifúndios do mundo, doado por Tomé de Souza, enquanto Governador Geral do Brasil, ainda no século XVI. Por meio dessas expedições penetrou na região e, em virtude da grande disponibilidade de água e mansidão dos campos, alguns foram permanecendo para dedicar-se à lavoura ou criação de gado.

À medida que o tempo foi passando, aqueles que se fixaram foram formando um povoado incipiente que se tornaria o município de Glória. Sua estrutura era predominantemente rural e a região era destinada essencialmente à criação de gados, pois sua configuração era propícia como área de descanso do rebanho. Conforme Silva (2014, p. 25):

Durante séculos o povo se acostumou a ouvir o ronco da “cachoeira rouca” se espalhando pela caatinga sertaneja, invadindo terras alagoanas e baianas. [...]

Em 03 de outubro de 1725, foi dado um alvará a Paulo Viveiros Afonso que lhe entrega uma sesmaria medindo três léguas de comprimento por uma légua de largura. Situada na margem esquerda do rio São Francisco, abrangia as terras alagoanas da cachoeira que, nos séculos XVI e XVII, de

acordo com o arquivo de Portugal e do Brasil, era conhecida como Sumidouro, Cachoeira Grande ou Forquilha e só passou a ser chamada de Cachoeira de Paulo Afonso a partir deste ano, da posse de Paulo Viveiros Afonso.

Contudo, não conformado com a extensão da área recebida, o donatário ocupou também terras baianas, existentes à margem direita do rio, fundando lá um arraial, denominado de Tapera de Paulo Afonso, que tempo depois viria a se chamar Forquilha. O pequeno lugarejo foi crescendo lentamente, auxiliado pelo acanhado comércio de mantimentos, mas nada expressivo.

No século XIX foram realizadas diversas expedições para estudar o rio São Francisco, mensurando e avaliando tanto as condições de navegabilidade do rio, quanto seu potencial hidroelétrico. A cachoeira nunca passou ao largo, ao contrário, ela sempre impressionou pela magnitude e força com que se mostrava. No entanto, em termos de formação populacional esteve sempre como distrito de Glória, apresentando modificações significativas a partir da chegada da companhia hidroelétrica, no meado do século XX, conforme postula Silva (2014, p. 27-31):

[...] a Chesf, iniciada na região em 1948, também trouxeram milhares de pessoas para trabalhar nas obras de construção da barragem, da primeira usina e das milhares de casas do Acampamento da Chesf e este monumento natural foi avaliado por Alejandro Luiz em relatório feito para a Chesf em 1996 com nota 10, como atratividade turística. [...] O crescimento das obras da Chesf trazia, como consequência, o crescimento da povoação Forquilha/Vila Poty. E isso aumentava muito o consumo e a necessidade de atender à grande demanda abriu os olhos dos primeiros empreendedores que foram se estabelecendo comercialmente.

A população do local foi aumentando significativamente não só em função da ida de muitos trabalhadores de outros recantos do país, formando o acampamento onde residiram os trabalhadores, como também pela atração de pessoas da região que foram se aglomerando nas proximidades do acampamento, formando a Vila Poty³³. Essa diferença do estilo de moradia entre quem estava dentro ou fora da área de intervenção da companhia foi motivo de diversas reportagens, conforme relata Silva (2014), ao apresentar as seguintes reportagens de revista da época: 1) *Paulo Afonso é um ponto perdido na “caatinga” sertaneja*, revista *O Cruzeiro* em

³³ O termo Vila Poty está ligado ao fato de que a população que se agrupando do lado de fora do acampamento da Chesf construía casebre aproveitamento das embalagens de cimento, da marca Poty, que eram como utilizada nas obras da Chesf.

novembro de 1949; 2) *Não convém que a Vila Poty exista no mapa e A cidade da miséria é vizinha da fortuna*, ambas da revista *Manchete* em outubro de 1956.

A velocidade de crescimento do distrito de Gloria, onde se localizavam as ações da Chesf, foi tão impressionante que em menos de uma década sua população, eminentemente urbana, era maior que a do restante do município, incluindo a própria sede. A caminhada pela emancipação era inevitável e contava com o apoio e a intervenção da hidroelétrica, que detinha, e ainda detém, forte influência política na região, assim em julho de 1958 é criado o município de Paulo Afonso, tendo como sede a antiga vila Poty, que passou a ter o mesmo nome que o município.

Em 1960, primeiro censo após sua emancipação, já se verifica uma população de aproximadamente 25 mil pessoas, com um percentual de urbanização de cerca 80%. Para ter uma melhor noção deste feito, reforça-se que há 60 anos atrás surgiu um município com população maior ou equivalente ao apresentado pelos municípios estudados nessa tese, no censo de 2010, exceto Delmiro Gouveia, vide Quadro 18, e com taxa de urbanização superior a apresentada pelos demais municípios do Cânion do São Francisco também no último censo, em 2010, Quadro 19.

A Chesf continuou com sua grande influência, em especial sobre o município recém-criado, tanto assim que, segundo Silva (2014, p. 31), “[...] quase todos os prefeitos do município ou chegaram ao poder com apoio explícito dos dirigentes da hidroelétrica ou eram do seu quadro de funcionário”. O turismo surgiu também na região ligada à própria construção das usinas através das visitas feitas ao canteiro de obras, motivado pela sua grandiosidade e engenharia. O fato incentivou a Chesf criar um aparato para ordenar tais visitas, além de motivar um projeto arquitetônico que privilegiasse pontos de paradas, mirantes de observação, etc.

A atividade ficou evidenciada na revista *Manchete*, de fevereiro de 1955, com a matéria: *O aproveitamento hidroelétrico da Cachoeira de Paulo Afonso dá ao Brasil Energia e Turismo*. Conforme relata Silva (2014, p. 55):

Na verdade, esta reportagem é a continuação da publicada quinze dias antes, com o foco mais voltado para o desenvolvimento regional tendo o turismo importante vetor deste desenvolvimento. [...]

O texto relata que “a obra é uma continuidade administrativa realizada entre 1946 e 1954, nos governos do marechal Eurico Dutra e o falecido Sr. Getúlio Vargas e o presidente Café Filho inaugurou a sua primeira etapa” e

destacando a importância do turismo, associado à produção de energia, completa: “calcula-se que a própria usina, em si mesma, constituir-se-á numa atração turística, de certamente lucrar a região – especialmente os Estados de Pernambuco e Bahia”.

4.3.5 Olho D'Água do Casado (AL)

Até a década de 1870, o território que hoje é o município de Olho D'Água do Casado, era parte da fazenda do agricultor Francisco Casado de Melo. A construção da EFPA levou, na localidade, a formação de um acampamento de operários e técnicos em função da significativa presença de *olhos d'água*, o qual foi transferido depois da construção desse trecho da ferrovia. Foi o ponto inicial do processo de ocupação e fixação de pessoas na localidade, pois mesmo com o fim das obras na localidade, algumas famílias permaneceram.

O povoado foi mantendo sua formação favorecido pelo funcionamento da estação ferroviária, que gerava um impacto econômico precário, visto não ser o destino final, mais frequente. Para atender às demandas da população que lá se mantiveram, foi edificada a capela em homenagem a São José, padroeiro da localidade.

O funcionamento da EFPA era o pivô do município que se emancipou de Piranhas em 1962. A desativação da ferrovia impactou significativamente a localidade deixando-a relativamente isolada, conforme se constata pela seguinte afirmativa:

Em 1965, o presidente Castelo Branco suspendeu o tráfego dos trens da Rede Ferroviária, causando um impacto muito grande à região. Nessa época, começou a ser construída a AL-225, concluída em 1974. [...] Com a construção da Usina Hidrelétrica de Xingó, o município ganhou dois grandes atrativos: o belo Riacho do Talhado (recanto do rio São Francisco, próprio para um banho, a quase 80m de profundidade) e alguns sítios arqueológicos. (IBGE, 2018).

O município se tornou um dos grandes produtores de caju e, por isso, tem na agropecuária uma atividade econômica importante. A construção da hidroelétrica propicia o aumento do nível de água no Cânion, que modifica a paisagem local, fornecendo a Olho D'Água do Casado o trecho do Cânion com a paisagem mais exuberante da região. Via de regra, são para esses locais que se deslocam grande parte dos turistas que fazem passeios de embarcação pelo Cânion, saindo quase sempre de municípios circunvizinhos.

Assim como apresentado, percebe-se que houve diversas formas de fixação do homem, favorecendo diversas formações sociais, em que pese constatar a presença constante do coronelismo e a pecuária em todo este processo até meados do século passado. Essas variedades de formação social fizeram da região um caleidoscópio de ocupações que deu características diferenciadas que se passa a pinçar, mas tem-se a clareza de que seu desenvolvimento surge como algo fortuito à região, promovido, quase que exclusivamente, por fatores externos e alheios à população residente.

Em todo caso, foram as bandeiras que permitiram conhecimento do espaço e os primeiros assentamentos, ainda que temporários. Contudo, um eixo importante para fixação do homem na região, em especial em terras alagoanas, foi a construção da Estrada de Ferro Paulo Afonso, no final do século XIX. Os acampamentos criados para dar guarida aos trabalhadores e as estações férreas deram um primeiro incentivo a um povoamento permanente. A EFPA propiciou mais dinamismo através do comércio e transporte de mercadorias. Assim como este foi o real fator de povoamento de Olho D'Água do Casado e motivo central da fixação do Coronel Delmiro Gouveia, com também era conhecido na região.

Pode-se perceber que o desenvolvimento das cidades foi sempre dependente de ações que lhes fugia o controle, não se constituindo como um processo autônomo. Foram atos fortuitos da história, em que pese toda ação humana ser regida por uma intencionalidade, pois a construção da EFPA não vislumbrava a formação de novos povoamentos e nem pretendia favorecer a implantação da Fábrica Estrela. Assim, tanto a morte do Coronel Delmiro quanto a desativação da ferrovia causou grande prejuízo à região, que sofreu retardos e até retrocessos em seu desenvolvimento.

As cidades de Canindé do São Francisco e Paulo Afonso, ambas originárias de bandeiras e povoadas, inicialmente, em função da pecuária, por não terem sido beneficiadas pelo investimento de ferrovia, ficaram à margem do primeiro impulso significativo de povoamento mais estruturado das cidades da região do Cânion. Nesses locais, a criação de gado e a agricultura de subsistência se fizeram mais presentes, pois só ocorrem mudanças sociais significativas a partir da segunda metade do século passado.

Canindé do São Francisco teve no curtume uma atividade econômica que lhe permitiu maior desenvolvimento que a de Paulo Afonso, mas, ainda assim, pouco expressivo e altamente dependente dos Coronéis da região. A desativação do curtume na década de 1940 impactou em demasia o local, que ainda era precário, voltando a uma condição menos favorável.

O segundo impulso de crescimento populacional e de desenvolvimento ocorreu com a chegada da Chesf, objetivando a geração de energia. Outro fato fortuito se constitui, pois não houve, em seu projeto original, a intenção de desenvolver o espaço para a prática do turismo. Esse fato se deu em função de situações que se manifestaram espontaneamente e foram acolhidas e fomentadas pela Chesf durante suas intervenções na região.

Vale destacar, neste ponto, que se consideram dois processos de intervenções e turistificação na região:

- a) O primeiro, beneficiando especialmente a cidade baiana, que se inicia na década de 1940, construindo o complexo hidroelétrico composto por cinco usinas. Identifica-se uma perspectiva paternalista da companhia, que assumiu a responsabilidade em propiciar, no espaço, meios de ocorrência do turismo e assim ter em seu projeto arquitetônico uma estrutura que permitisse a visitação, concentrando em suas instalações a atividade turística;
- b) O segundo, abrangendo a região do Cânion e beneficiando as cidades alagoanas e, em especial, a cidade sergipana de Canindé do São Francisco, entre as décadas de 1980 e 1990, durante a construção da Usina de Xingó. Neste momento, já se percebe uma mudança de visão da companhia que buscar atuar de forma menos paternalista, e assim, ao invés de assumir fomento do turismo, incentiva a iniciativa privada a investir no setor. Por isso se constata um projeto arquitetônico menos propício à visitação, e a atividade turística se concentra no lago da barragem.

É em decorrência deste processo que se percebe uma assimetria do desenvolvimento da atividade turística na região, sendo possível constatar que no

espaço do primeiro processo, ocorrido na parte superior da cachoeira, com aporte financeiro mais intensivo e beneficiando uma variedade de residentes locais que foram investindo e se desenvolvendo lentamente, que a companhia garantiu infraestrutura de apoio ao município baiano, o dotou de uma superestrutura, estimulou a adesão de residentes à exploração do turismo, contudo criou laços de dependência.

Identifica-se que, no segundo processo, na parte de baixo da cachoeira estendendo-se até a barragem de Xingó, que os municípios tiveram menos investimento em sua infraestrutura, pouco suporte na superestrutura e que a Chesf buscou incentivar que empresas apostassem na exploração da atividade, assim pode se perceber que mesmo não tendo a mesma condição, os agentes desta área são mais “agressivos” quanto a competitividade e mais dinâmicos na articulação, visto não poder contar com a Chesf da mesma maneira com ela se mostrou no outro processo. Há uma concentração de empresários e mesmo a presença de um agente exógeno à região que se instalou para explorar o turismo de massa, tornando-se um Coronel sem gado.

Diante de tudo que foi exposto até o presente momento, cabe agora apresentar os resultados obtidos durante a pesquisa de campo e que contribuem para responder nosso problema de pesquisa. Destarte, a próxima seção versa sobre a pesquisa propriamente dita, ocorrida entre 2015 e 2017, período em que se esteve em campo coletando as informações atinentes à produção desta tese.

5 COMPREENDENDO A DINÂMICA DOS AGENTES ENVOLVIDOS NA GOVERNANÇA TERRITORIAL DO CÂNION DO RIO SÃO FRANCISCO: É POSSÍVEL PENSAR EM UM NOVO MODELO?

Uma vez estabelecido o arcabouço teórico do trabalho, assim como o marco territorial do objeto de pesquisa estudado, cabe então apresentar os resultados da pesquisa de campo estabelecendo a base empírica da presente tese. Sendo esta a finalidade desta seção, a mesma foi subdividida em quatro subseções visando maior didática quanto ao conteúdo exposto.

No primeiro momento, considera-se importante versar sobre os aspectos metodológicos definidos para a pesquisa de campo, abordando as técnicas de coleta de dados. Na introdução do trabalho há uma apresentação das linhas gerais da estratégia metodológica adotada na pesquisa. Contudo, julga-se importante discorrer de forma mais amíúde o processo operacional da pesquisa de campo, correlacionando as técnicas e ferramentas usadas durante a coleta de informações com os objetivos específicos definidos neste trabalho.

Na segunda subseção desta seção, apresenta-se a configuração espacial do território turístico do Cânion, utilizando como referência, principalmente, o arcabouço teórico trazido por Roberto Boullón (2002). Assim, identificam-se os principais componentes do espaço turístico, permitindo melhor compreensão da sua dinâmica. Como a distribuição dos recursos e ativos turísticos de uma região tem uma lógica própria de dispersão, reconhecê-la permite analisar de forma mais precisa as relações que se estabelecem entre os agentes locais, em função das suas competências individuais.

Na terceira parte, identificam-se os agentes e as instituições mais atuantes na região em que estejam, direta ou indiretamente, ligados à atividade turística. Reconhecem-se os elementos que permitem compreender a relação que eles estabelecem entre si. Tais elementos são fundamentais para perceber a real possibilidade de ocorrência de um processo de governança territorial, dentro da perspectiva de concertação social, assim como servir de base para apontar seu respectivo modelo.

Por fim, na última subseção, reflete-se quanto às limitações e possibilidades existentes no território para consolidar a gestão do desenvolvimento do turismo. Faz-se uma análise da realidade encontrada na região do Cânion do rio São Francisco,

tendo como referência tanto os dados empíricos quanto toda teoria exibida, para então propor um modelo governança que potencialize o desenvolvimento turístico da região.

5.1 ESTRATÉGIA METODOLÓGICA

O objeto da presente tese é um fenômeno social em curso, logo em constante conformação, e por isso se apresenta de forma tênue. Tal fenômeno não pode ser compreendido exclusivamente por meio de dados quantitativos, pois se refere a questões ligadas à natureza e estrutura das relações sociais que se estabelecem no território.

Ao debruçar-se sobre uma realidade concreta e em pleno movimento, a pesquisa está alicerçada sob o aparato das ciências sociais (GIL, 2002). Essa constatação evidenciou e direcionou a coleta de dados para os aspectos relativos aos sujeitos do fenômeno – agentes locais – e às múltiplas ligações que se desdobram entre eles e suas instituições, formatadas em função disto.

Conforme abordado, por se tratar do aprofundamento de um caso específico, a região do Cânion do São Francisco, o método que mais se enquadra, sendo assim adotado nesta tese é o Estudo de Caso. Tal método é o mais adequado para adentrar em um fato social em pleno andamento, aprofundando quanto aos seus desdobramentos e possíveis consequências, uma vez que as variáveis ainda são fluidas e um pouco incertas.

Esta perspectiva é corroborada por Martins (2006, p. 9), que considera o método como próprio “[...] para a construção de uma investigação empírica que pesquisa o fenômeno dentro de um contexto real [...], com pouco controle do pesquisador sobre eventos e manifestações do fenômeno”. Yin (2002, p. 32-33), segue esta mesma linha de raciocínio ao postular que:

Um estudo de caso é uma investigação empírica que:

1. Investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente definidos.
2. A investigação do estudo de caso enfrenta uma situação tecnicamente única em que haverá muito mais variáveis de interesse do que pontos de dados, e, como resultado, baseia-se em várias fontes de evidências, com os dados precisando convergir em um formato de triângulo, e, como outro resultado, beneficia-se do desenvolvimento prévio de proposições teóricas para conduzir a coleta e análise de dados.

Tal método tem como linha condutora, quase sempre, a abordagem qualitativa, a qual foi adotada nesta tese, e objetivou analisar e interpretar aspectos mais profundos e complexos do comportamento dos agentes da região, analisando detalhes sobre suas atitudes e possíveis tendências de comportamento, a tese enfatizou o processo e seus significados (LAKATOS; MARCONI, 2001).

Retorna-se à questão da abordagem qualitativa, pois, segundo Minayo (2002), dentro das ciências sociais é a que se ocupa, com mais afinco, com os significados, motivos, crenças, atitudes e aspirações dos agentes envolvidos no processo pesquisado. Perspectiva corroborada também por outros autores, quando postulam:

A abordagem qualitativa parte do fundamento de que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, uma interdependência viva entre o sujeito e o objeto, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito. O conhecimento não se reduz a um rol de dados isolados, conectados por uma teoria explicativa: o sujeito observador é a parte integrante do processo de conhecimento e interpreta os fenômenos, atribuindo-lhes um significado. (CHIZZOTTI, 2010, p. 79).

A pesquisa qualitativa não procura enumerar e/ou medir os eventos estudados [...] parte de questões ou foco de interesses amplo, que vão se definindo à medida que o estudo se desenvolve. Envolvendo a obtenção de dados descritivos sobre pessoas, lugares e processos interativos pelo contato direto do pesquisador com a situação estudada, procurando compreender os fenômenos segundo as perspectivas do sujeito. (GODOY, 1995, p. 58).

Dentro dessa abordagem, optou-se tanto por versar dentro de uma concepção descritiva dos elementos – agentes – que compõem o processo de governança territorial, apontando suas características essenciais; como também explora aspectos ainda não tratados sobre a realidade constatada na região, objeto da pesquisa. O uso de tais abordagens possibilitou não só uma melhor compreensão quanto à temática, como também se identificou uma nova perspectiva (GIL, 2002).

Há de se considerar que, em que pese haver um relativo volume de pesquisas sobre governança territorial e desenvolvimento turístico, não se verificou um trabalho sobre sua manifestação no sertão do Cânion do São Francisco, que reúna as mesmas condições e fatores como a distância das localidades estudadas

até então. Outro ponto observado foi quanto sua complexidade, pois o objeto de pesquisa está assentado em uma área de confluência de 8 unidades federativas (três unidades federativas, constituídas de 5 unidades menores, os municípios).

Diante do exposto até então, se compreendeu que as percepções dos agentes locais foram o ponto central deste trabalho de pesquisa. Em geral, as pesquisas usam uma técnica para obtenção dos dados, contudo não só o objeto de pesquisa é mais complexo, como também, ao escolher pelo Estudo de Caso, foi necessário a obtenção de informações por outras ferramentas, conforme defende Gil (2002).

A utilização de mais de uma ferramenta de coleta de informação é um princípio deste método de pesquisa. Esse fato, que faz parte da estrutura constitutiva do estudo de caso, objetiva a diminuição do possível envolvimento do pesquisador com o objeto, entretanto haverá sempre uma ou duas técnicas que se sobressairá/ão perante as demais.

A técnica hegemônica para coleta de dados foi a da Observação Participante, e consiste no envolvimento efetivo do pesquisador na vida da comunidade, da organização ou do grupo em que é realizada a pesquisa. Desta forma, o pesquisador assume, pelo menos até certo ponto, o papel de membro do grupo, tornando-se parte integrante da estrutura social, e em sua relação face a face com os sujeitos da pesquisa vai coletando as informações e os dados atinentes ao trabalho.

Para Martins (2006, p.25) a relevância dessa técnica “[...] é evidenciada pela riqueza, profundidade e singularidade das descrições obtidas. Aliás, esse é o grande desafio intelectual para os pesquisadores que buscam avaliações qualitativas”. A técnica busca colocar o observador e o observado do mesmo lado, na tentativa de desvendar a realidade, e em que pese haver caso em que o anonimato é mais vantajoso, nesta tese optou-se por criar uma transparência, visto que a aproximação foi artificial (MARCONI; LAKATOS, 2001).

Durante pouco mais de um ano houve a aproximação mais direta do pesquisador aos atores locais da cidade baiana, o que permitiu ser visto como um agente local de Paulo Afonso, nos debates sobre o desenvolvimento do turismo. Ato contínuo houve uma articulação com agentes locais de Alagoas para se integrar ao

Conselho Consultivo do Monumento Natural do Cânion do São Francisco (MoNa do São Francisco).

O conselho foi estratégico como fonte de informações, pois está vinculado ao ordenamento espacial do principal atrativo turístico da região. Diante disto, houve uma convergência dos principais agentes públicos e empresarial do setor de turismo para este espaço, assim como a presença de representantes da sociedade civil, conforme se abordará mais adiante.

Criado em maio de 2015, pela Portaria n° 29, do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), e ocupando uma das vagas destinadas à Instituto de Pesquisa, Ensino e Extensão, foi eleito para a função de Secretário Executivo do referido Conselho, que chancela o êxito na aplicação da referida técnica.

A posse do cargo foi ainda mais estratégica, pois permitiu maior aproximação com os atores, e assim foi aplicado, por mais dois anos (2015 a 2017), a observação participante. A técnica, ainda que dominante, não foi a única empregada, pois o método escolhido exige uma triangulação mais robusta dos dados, assim outras técnicas foram usadas: I – Pesquisa Documental; II – Entrevistas; III – Grupo Focal; e IV – Questionário.

5.1.1 Pesquisa Documental

Caracteriza pela utilização de fontes primárias que não sofreram um tratamento analítico, ou que pode ser analisado por outra perspectiva trazendo nossos conhecimentos (MARCONI; LAKATOS, 2001). Gil (2002, p. 51) acrescenta que essa técnica se assemelha à pesquisa bibliográfica, sendo sua principal diferença a natureza das fontes, por isto inicia-se com o levantamento das mesmas. Os documentos usados para compor a pesquisa de campo desta tese foram:

- a) Diagnóstico Estratégico Simplificado da Oferta Turística do Município de Paulo Afonso-BA (UNEB, 2011);
- b) Planejamento do Destino Caminhos do São Francisco (ALAGOAS, 2015);

- c) Inventário Turístico dos Municípios da APL Caminhos do São Francisco (IABS, 2013);
- d) Plano de Ações Estratégicas e Integradas para o Desenvolvimento do Turismo Sustentável na Bacia do Rio São Francisco (BRASIL, 2006)
- e) Relatórios do CADASTUR, extraídos do *site* do Ministério do Turismo em dezembro de 2017; e
- f) Atas de reunião do Conselho Consultivo do MoNa (ICMBio, 2016, 2017).

5.1.2 Entrevistas

Essa técnica consiste na “[...] comunicação verbal entre duas ou mais pessoas cuja finalidade é a obtenção de informações de pesquisa” (DENCKER, 1998, p. 165). Não se pode perder de vista que a entrevista é uma forma de interação social, um diálogo assimétrico entre os indivíduos, pois uma das partes tem clara intenção de coletar informações da outra (GIL, 2002).

Para Martins (2006), a técnica busca entender e compreender o significado que os entrevistados conferem a determinadas questões ou mesmo situações específicas pré-definidas pelo pesquisador. Podem ser classificadas como: a) *estruturadas*, quando as perguntas estão formuladas e o roteiro a ser seguido está previamente definido, não dando margem ao entrevistador fazer adaptações no decurso da coleta de informação; b) *não estruturada*, quando o pesquisador, definindo a temática, busca a conversa livre e espontânea exposição de dados quanto à questão em voga; tem um caráter mais exploratório; e c) *semiestruturada*, quando mescla os aspectos das duas classificações anteriores, definindo as perguntas e seu respectivo roteiro, mas dando liberdade ao entrevistador para não só adaptá-las como também adentrar em uma questão não prevista.

Considerando as características da pesquisa, as modalidades selecionadas foram as duas últimas. Tendo em vista que o estudo de caso, que tem a observação participante como técnica hegemônica, exige que se forme um clima cordial e amistoso entre entrevistador e entrevistado, consolidando o vínculo de pertencimento do pesquisador, ainda que seja temporário.

Cabe pontuar também que a técnica possui vantagens significativas em função do território estudado, contudo há, por outro lado, limitações significativas, que foram pesadas antes de se ir a campo, tais características, apontadas por Gil (2002, p. 198) podem se apreciadas no Quadro 34.

Quadro 34 - Vantagens e limitações no uso da técnica de entrevista

Vantagens	Limitações
a) Pode ser utilizada com todos os segmentos da população: analfabetos ou alfabetizados.	a) Dificuldade de expressão e comunicação de ambas as partes.
b) Fornece uma amostragem muito melhor da população geral: o entrevistado não precisa saber ler ou escrever.	b) Incompreensão, por parte do informante, do significado das perguntas, da pesquisa, que pode levar a uma falsa interpretação.
c) Há maior flexibilidade, podendo o entrevistador repetir ou esclarecer perguntas, formular de maneira diferente; especificar algum significado, como garantia de estar sendo compreendido.	c) Possibilidade de o entrevistado ser influenciado, consciente ou inconscientemente, pelo questionador, pelo seu aspecto físico, suas atitudes, ideias, opiniões etc.
d) Oferece maior oportunidade para avaliar atitudes, condutas, podendo o entrevistado ser observado naquilo que diz e como diz: registro de reações, gestos etc.	d) Disposição do entrevistado em dar as informações necessárias.
e) Dá oportunidade para a obtenção de dados que não se encontram em fontes documentais e que sejam relevantes e significativos.	e) Retenção de alguns dados importantes, receando que sua identidade seja revelada.
f) Há possibilidade de conseguir informações mais precisas, podendo ser comprovadas, de imediato, as discordâncias.	f) Pequeno grau de controle sobre uma situação de coleta de dados.
g) Permite que os dados sejam quantificados e submetidos a tratamento estatístico.	g) Ocupa muito tempo e é difícil de ser realizada.

Fonte: Gil (2002).

Diante disto, foram realizadas cinco entrevistas não-estruturadas na fase intermediária, em 2015, visando a explorar possíveis aspectos que até então não tivessem sido identificados. Manteve-se a temática do desenvolvimento turístico e a governança do território, mas buscou-se um diálogo mais livre quanto ao tema. Em 2017, já tendo mais dados da região e dos atores e com o arcabouço teórico consolidado, realizaram-se seis entrevistas, das quais duas tiveram que ser parcialmente descartadas. O descarte parcial ocorreu em função da “terceirização” das duas entrevistas que apresentaram um retorno com baixa qualidade em detalhes, mas com acurácia aceitável.

A pesquisa qualitativa, em função das características apresentadas, não exige grande número de entrevistados, ou mesmo uma amostragem probabilística (GIL, 2002). A amostragem foi definida como não probabilística, e a seleção dos

participantes ocorreu pelo critério da acessibilidade, no qual o “[...] pesquisador seleciona os elementos a que tem acesso, admitindo que esses possam, de alguma forma, representar o universo.” (GIL, 2002, p. 94).

Foram realizadas 11 entrevistas, entre 2015 e 2017, conforme se observa no Quadro 35.

Quadro 35 – Relação de entrevistados por tipo de entrevista, ano de realização, município(s) de atuação e setor

Nº	Tipo de Entrevistas	Ano	Agentes	Município de atuação	Setor
1	Não Estruturada	2015	Empresários de receptivo	Piranhas	Privado
2	Não Estruturada	2015	SEBRAE	Paulo Afonso	Privado
3	Não Estruturada	2015	Gestor do MoNa do Rio São Francisco	Região do Cânion	Público
4	Não Estruturada	2015	Secretaria de turismo	Paulo Afonso	Público
5	Não Estruturada	2015	Secretaria de turismo	Piranhas	Público
6	Semiestruturada	2017	Empresário de turismo	Canindé do São Francisco e Piranhas	Privado
7	Semiestruturada	2017	Empresário de turismo	Olho D'Água do Casado	Privado
8	Semiestruturada	2017	Secretaria de Turismo	Paulo Afonso	Público
9	Semiestruturada	2017	Gerente de Empresa de Turismo	Canindé do São Francisco	Privado
10	Semiestruturada	2017	Secretaria de turismo	Piranhas	Público
11	Semiestruturada	2017	Empresário de turismo	Piranhas	Privado

Fonte: Elaboração própria do autor desta tese (2018).

Houve o cuidado de que todos os municípios fossem representados, contudo, ressalta-se que a ausência da sociedade civil organizada, ou de representantes de comunidades, não ocorreu por descuido metodológico, mas sim pelo baixo protagonismo deste tipos de atores. Outro ponto importante é que as perguntas da entrevista semiestruturada, separada em blocos, buscavam responder aos objetivos específicos, porém, os entrevistados preferiram narrar livremente os pontos a ter que seguir o roteiro pré-definido, cabendo ao pesquisador adaptar-se para garantir que todos os item fossem abordados durante a coleta de dados.

5.1.3 Grupo Focal

Esta técnica é similar a da entrevista, com a especificidade de que ser conduzida de forma com que as opiniões expressadas durante a coleta de informação sejam consenso dos participantes, identificando-se possíveis dissensos. A técnica visa a abordar um ponto específico por vez, e se recomenda que o grupo seja composto entre seis e 12 pessoas. O objetivo de delimitar a extensão do grupo é para garantir a participação espontânea, ou mesmo induzida, de todo o grupo, trazendo maior riqueza de informação e flexibilidade de dados que instrumentos individualizados não permitem (MARTINS 2006).

Utilizando os parâmetros de amostragem das entrevistas, não probabilístico por acessibilidade, em janeiro de 2018, na cidade de Delmiro Gouveia, aproveitando a reunião da Câmara de Turismo que elaborou a minuta de ordenamento do turismo dentro do território do MoNa, enquanto Secretário Executivo ad hoc, foi realizada o referido grupo focal, como temática principal a governança do turismo.

Quadro 36 - Relação de membros da Câmara Técnica de Turismo do Conselho Consultivo do MoNa do Rio São Francisco participante do grupo focal, por setor de interesse

SETOR DE INTERESSE	MEMBRO DA CÂMARA DE TURISMO
Setor do Turismo	Empresário de turismo de Paulo Afonso
Setor do Turismo	Empresário de turismo de Canindé do São Francisco
Setor do Turismo	Empresário de turismo de Olho D'Água do Casado
Setor de Pesca	Pescador de Olho D'Água do Casado
Setor de Pesca	Pescador de Olho D'Água do Casado
Órgão Público	Prefeitura de Delmiro Gouveia
Órgão Público	Gestor do MoNa – ICMBio

Fonte: Elaboração própria do autor desta tese (2018).

Ressalta-se que causa estranheza a baixa participação de agentes públicos nesta reunião da Câmara Técnica de Turismo, uma vez que previa um ordenamento da atividade em solo municipal. Outro ponto limitante da técnica é quanto à sociometria, pois devido à assimetria de poder dos participantes verificou-se a prevalência de um determinado agente.

Tal perspectiva não invalida os achados, ao contrário, evidencia de onde vem a opinião hegemônica. Por fim, quanto à técnica, outro dado se torna necessário

expor neste espaço, pois não é referente ao que foi discutido e sim da intencionalidade dos pescadores em dita reunião. Ambos buscam aproveitar suas embarcações para explorar o turismo no Cânion e seu real interesse não representa, necessariamente, o setor com o qual eles se apresentaram.

5.1.4 Questionário

Esta técnica de coleta de informação permite “[...] obter, de maneira sistemática e ordenada, informações sobre as variáveis que intervêm em uma investigação, em relação a uma população ou amostra determinada.” (DENCKER, 1998, p. 175). Tem como perspectiva traduzir questões relacionadas aos objetivos da pesquisa em questões específicas a serem atendidas pela amostragem.

Como qualquer técnica de coleta de informação, há vantagens e limitações, conforme postula Gil (2002, p. 121-122) e podem ser verificadas pelo Quadro 37.

Quadro 37 - Vantagens e limitações no uso da técnica de questionário

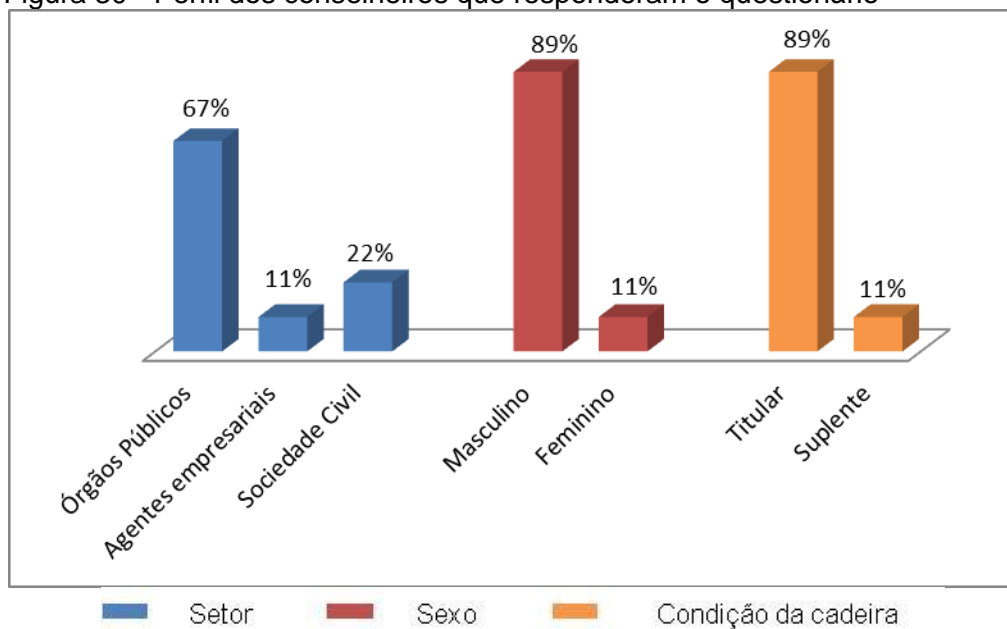
Vantagens	Limitações
a) possibilita atingir grande número de pessoas, mesmo que estejam dispersas em uma área geográfica muito extensa, já que o questionário pode ser enviado pelo correio;	a) exclui as pessoas que não sabem ler e escrever, o que, em certas circunstâncias, conduz a graves deformações nos resultados da investigação;
b) implica menores gastos com pessoal, posto que o questionário não exige o treinamento dos pesquisadores;	b) impede o auxílio ao informante quando este não entende corretamente as instruções ou perguntas;
c) garante o anonimato das respostas;	c) impede o conhecimento das circunstâncias em que foi respondido, o que pode ser importante na avaliação da qualidade das respostas;
d) permite que as pessoas o respondam no momento em que julgarem mais convenientes;	d) não oferece a garantia de que a maioria das pessoas devolva-o devidamente preenchido, o que pode implicar a significativa diminuição da representatividade da amostra;
e) não expõe os pesquisados à influência das opiniões e do aspecto pessoal do entrevistado.	e) envolve, geralmente, número relativamente pequeno de perguntas, porque é sabido que questionários muito extensos apresentam alta probabilidade de não serem respondidos;
	f) proporciona resultados bastantes críticos em relação à objetividade, pois os itens podem ter significado diferente para cada sujeito pesquisado.

Fonte: Gil (2002).

Foi elaborado um questionário utilizando a plataforma do *Google Forms*, e o mesmo foi direcionado para 70 *e-mails* de conselheiros MoNa do Cânion do São Francisco, todo o *mailing* que o ICMBio disponibilizou, obtendo nove respostas. Considera-se que o retorno de 13% é representativo, ainda mais quando há duplicidade de *e-mail* de um mesmo conselheiro e há provedores que reconhecem como lixo eletrônico, dificultando o acesso do mesmo ao público-alvo.

A Figura 30 expressa o perfil dos conselheiros que responderam o referido questionário.

Figura 30 - Perfil dos conselheiros que responderam o questionário



Fonte: Pesquisa de campo.

Aplicou-se uma variedade de instrumentos de pesquisa, para coletar informações a quatro objetivos específicos, assim, houve o cuidado de usar-se um mesmo instrumento para atender mais de um objetivo específico simultaneamente. A escolha evitou um excesso de aplicação de instrumento de pesquisa para o mesmo universo, conforme se observa no Quadro 38.

Quadro 38 - Relação de objetivos específicos x técnicas de coleta de dados

Objetivos específicos	Técnicas de coleta de informação	
Identificar a configuração espacial do turismo na região do Cânion do rio São Francisco	Pesquisa documental	Observação participante
	Entrevista não estruturada	
	Entrevista semiestruturada	
	Grupo focal	
Identificar as instituições vigentes, seus mecanismos e limites espaciais para a gestão de recursos turísticos do Cânion	Pesquisa documental	
	Entrevista não estruturada	
	Entrevista semiestruturada	
Identificar as limitações e possibilidades de uma governança territorial integrada na região do Cânion do São Francisco	Entrevista semiestruturada	
	Grupo focal	
	Questionário	
Propor um modelo de governança territorial integrada para a região do Cânion.	Entrevista semiestruturada	
	Grupo focal	
	Questionário	

Fonte: Elaboração própria do autor desta tese (2018).

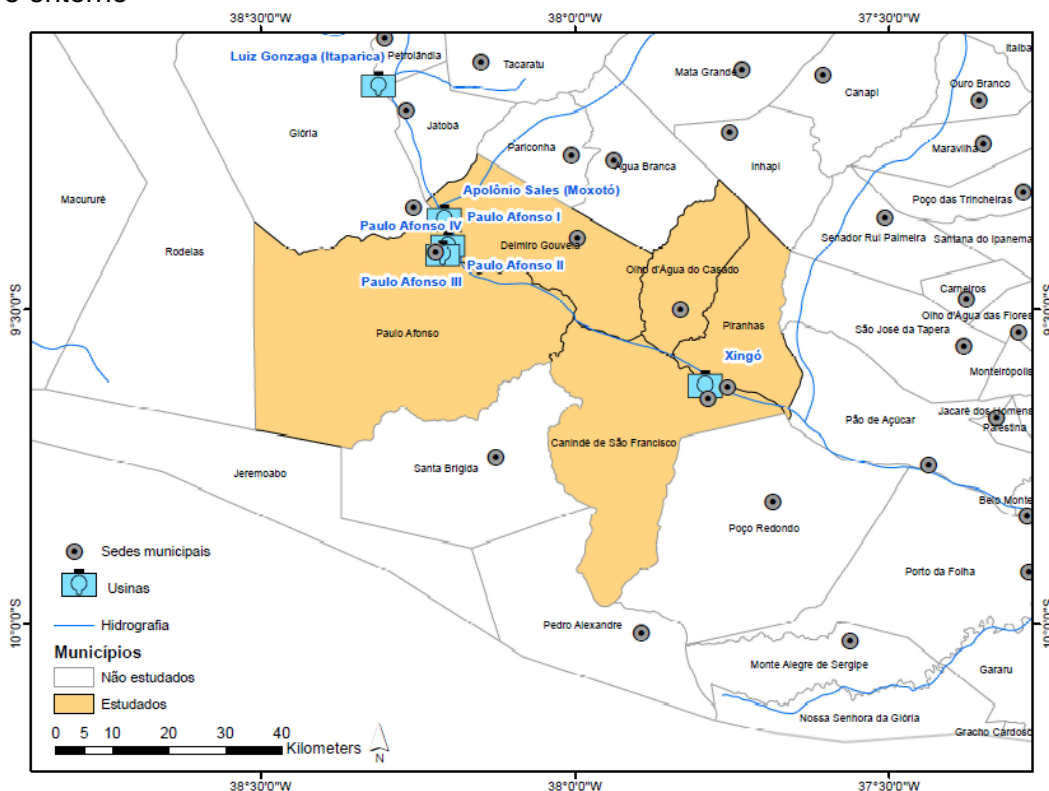
Uma vez descrito o caminho metodológica para analisar a base empírica, as próximas seções deste capítulo versarão sobre os achados, segmentando-os por objetivo específico. Apenas os dois últimos objetivos foram aglutinados em um mesmo tópico, tendo em vista que ambos têm uma relevante relação simbiótica.

5.2 CONFIGURAÇÃO ESPACIAL DO TURISMO NO CÂNION DO SÃO FRANCISCO

A abordagem espacial do território turístico da região analisada é o ponto fulcral desta seção, assim, vale retomar que a pecuária e o coronelismo foram alicerces formativos da cultura da região, tendo a construção da estrada de ferro e, pontualmente, atividades industriais como coadjuvantes. Contudo, em que pese os vários e diversos processos de ocupação, é indiscutível que as usinas hidroelétricas foram as principais catalisadoras do processo de formação e/ou consolidação social-espacial dos municípios que compõe a região estudada.

Pode-se dizer, pela quantidade e proximidade de intervenções de grande porte, assim como pela duração do conjunto de obras vinculadas às usinas hidroelétricas, que a região está dentro do *território* da Chesf. Conforme se vê na Figura 31, foram construídas sete usinas hidroelétricas relevantes, entre o final da década de 1940 e a segunda metade da década de 1990, das quais seis estão nos municípios da região definida como Cânion do São Francisco.

Figura 31 - Mapa das Usinas Hidroelétricas da Chesf na região do Cãnion do São Francisco e entorno



Fonte: Elaboração própria do autor desta tese (2018).

Antes de abordar a configuração espacial do turismo da região em estudo, cabe recordar uma questão territorial importante: a multiterritorialidade, abordada por Haesbaert (2004), que identifica que a formação de território ocorre por dominação ou apropriação e há possibilidade de confluência de mais de uma lógica de territorialidade em um mesmo espaço. Vale ressaltar que a região do Cãnion é formada por frações de três estados diferentes, onde cada qual adota uma regionalização própria, logo, possuem uma lógica específica para o processo de implantação de políticas públicas em favor do setor de turismo.

Identifica-se, por meio do *Mapa do Turismo Brasileiro 2017*, que o município de Paulo Afonso está inserido na zona turística baiana, **Lagos e Cãnions do São Francisco**, composta por outro município; os municípios alagoanos de Delmiro Gouveia, Olho D'Água do Casado e Piranhas, estão no arranjo produtivo local **Caminhos do São Francisco**, composto por mais 11 municípios; enquanto que o **Polo do Velho Chico**, zoneamento adotado por Sergipe, é composto por 16 municípios, dentro eles o de Canindé de São Francisco (MINTUR, 2017).

Na referida publicação constata-se que as zonas turísticas do país possuem, via de regra, são compostas por uma volumosa relação de municípios. Esta realidade é identificada nas regiões turísticas vinculadas ao Cânion, exceto no estado baiano com um quantitativo relativamente reduzido³⁴ em relação às outras. Esta característica propicia o surgimento de obstáculos ao desenvolvimento turístico das zonas em função da complexidade que emerge de uma concertação social efetiva nestes espaços.

Considera-se que nas zonas turísticas de grandes dimensões, composta por muitos municípios e com poucos elementos identitários seja mais complexo o surgimento e/ou consolidação de uma dinâmica de governança territorial em favor do desenvolvimento do território. Em outras palavras, o zoneamento turístico deve ocorrer após identificação, envolvimento e integração dos atores locais, assim quando as regiões turísticas são criadas de forma *top-down* pelos Estados, verifica-se dificuldade na constituição da *Rede de Poder Socioterritorial* e do respectivo *Bloco Socioterritorial*.

As regiões que não conseguem estabelecer esses elementos têm dificuldade em engendrar meios de conciliação e convergência dos diversos interesses em favor do *Pacto Territorial* e, por desdobramento, a constituição de um ente, formal ou não, que gerencie de forma integrada e colaborativa o projeto de desenvolvimento compartilhado pelos agentes locais. Essa é uma das explicações da baixa efetividade dos fóruns regionais (a nível estadual) de turismo.

A ausência de uma governança territorial efetiva, por meio dos fóruns e/ou conselhos de turismo estaduais, é percebida pelos municípios da região do Cânion, que quase nunca conseguem se integrar com os municípios do zoneamento dos seus respectivos estados. Uma forma de evidenciar essa perspectiva se dá pelo fato de se ter iniciado, entre agentes públicos da região estudada, a busca por estabelecer ações que promovam uma integração entre seus atrativos e suas respectivas superestruturas, conforme relata o gestor público de Paulo Afonso.

A Bahia, ela trabalha com zona turística, dentro da zona turística a gente trabalha com *Lagos e Canyons do São Francisco* é Paulo Afonso, Glória, Abaré, [Santa Brígida] e Rodela são os cinco municípios, porém fora esses

³⁴ No documento Mapa do turismo brasileiro se registram, como pertencentes à região Lagos e Canyons do São Francisco, os municípios de Paulo Afonso e Santa Brígida, contudo, por meio a ENTREVISTA 8, se verificam outros municípios pertencentes a esta região: Rodelas, Abaré e Glória.

municípios que formam a zona Lagos e Canyos que é determinados pela Secretaria de Turismo do Estado da Bahia a gente trabalha com a região, Piranhas, Canindé e está começando o diálogo com Delmiro Gouveia e Olho D'Água do Casado. Mas temos uma relação maior com Piranhas. [...] Eu acredito muito na questão região, regional. [...] o direcionamento das políticas públicas do Governo do Estado da Bahia direciona muito a questão praia, quem não é praia parece que não está no mapa e a gente, com é um bloco, que é de região, com os atrativos dos afins é mais fácil da gente trabalhar. (ENTREVISTA 8, 2017).

Outra crítica a esse mecanismo de zoneamento e que, em certa medida, endossa o argumento supracitado foi identificado durante o grupo focal, quando se refletia quanto a quantidade de unidades federativas envolvidas em Alagoas para a formação do APL Caminhos do São Francisco. Dita APL é composta por municípios muito díspares, pois uns se localizam na foz do rio, região da zona da mata que dispõe de diversos mananciais de água potável, e outros que estão em meio ao semiárido onde tal recuso é escasso. Ou seja, a distância entre eles, tanto geográfica quanto socioeconômica, é um ponto dificultador de efetividade dessa política pública, perspectiva corroborada pelos agentes locais, ao postularem que:

O APL Caminho do São Francisco foi criada para não acontecer, contra a minha vontade, que desde o primeiro dia que eu bato na Secretaria de Turismo do Estado e a IABS [dizendo:] “Vocês estão criando aqui um Caminhos do São Francisco, uma associação de Delmiro a Piaçabuçu para virar elefante branco, pra não funcionar, porque nós aqui já temos problema no Mona, está tendo problema para juntar cinco municípios ao redor do lago, imagine à 250 quilômetros? (grupo focal, 2018).

A primeira crítica destina-se a pontuar que o zoneamento deva ser um processo induzido pelo Estado, mas que ocorresse, tão somente, em função de uma articulação mais efetiva entre os municípios envolvidos, e que em locais fronteiriços os fóruns pudessem ser supraestaduais. Os municípios da região do Cânion, mesmo em estados diferentes, têm mais pontos em comum entre eles do que quando comparados aos municípios outros do zoneamento estatal a que pertence.

É fundamental a ocorrência de governança territorial entre locais turísticos muito próximos, mesmo que de forma provisória / temporária. Caso contrário, constata-se uma forte tendência ao surgimento de um clima mais competitivo, dificultando a conexão entre os recursos e ativos territoriais intermunicipais e comprometendo a consolidação de um modelo integrado, impactando na viabilidade do turismo.

Considera-se que um erro que deve ser evitado: A atuação do setor de turismo de forma municipalizada, ou seja, isolada em seu território político-administrativo. Nem todos os agentes percebem a interdependência e/ou complementariedade entre os serviços e atrativos turísticos da região, e assim são incapazes de criar um projeto de desenvolvimento comum. O que reforça o risco de não formar uma relação cooperativa e integradora entre agentes públicos, econômicos e sociais da região, e por desdobramento, amplia-se a dificuldade de constituição de uma governança territorial, seja ela institucionalizada ou não.

Ainda com relação à questão espacial, dentro de um contexto abrangente, se verifica que as políticas públicas para o setor são predominantemente voltadas para as áreas costeiras, em especial, nas capitais dos estados. Neste caso, a região não só padece dessa confluência de zoneamento, que cria uma perspectiva de competição entre municípios de estados diferentes e dificulta a gestão integrada da atividade, como também sofre com o baixo investimento estadual em infra e superestrutura turística. Neste sentido a formação de parcerias entre os agentes locais é muito relevante para o aumento na promoção do turismo da região do Cânion do São Francisco.

Retomando a configuração do espaço do turismo do Cânion do São Francisco, de forma mais específica, é importante perceber que essa atividade surge em decorrência, não intencional no primeiro momento, da atuação da Chesf. É fundamental perceber, como abordado na seção anterior, que houve dois momentos de intervenções da referida companhia.

O primeiro processo, entre a década de 1940 e início da década de 1970, que afeta mais diretamente à área do complexo hidroelétrico de Paulo Afonso, as obras de Apolônio Sales e da PA I, II e III. No referido período, a companhia projetou uma arquitetura específica que permitiu a visita de pessoas ao canteiro de obra, destinando espaços para contemplação da construção propriamente dita e da beleza cênica da região.

Neste processo a Chesf se tornou o principal atrativo da região e por isto criou em sua estrutura diversos mirantes, acesso a turbinas de geração de energia, projeto arrojado, maquete (miniatura) da cidade, bondinho, obras de arte pela cidade e dentro do complexo hidroelétrico, etc., mas também uma referência de investimentos na região, nos mais diversos tipos de projetos.

Neste primeiro impulso, a cidade foi crescendo e com ela o turismo foi desenvolvendo a montante, em território baiano, com novos atrativos a exemplo do passeio de catamarã, Serra do Umbuzeiro, pinturas rupestre, Raso da Catarina (“cânion seco”), Casa de Maria Bonita, etc. Esse processo de territorialização do turismo se concentrou da Cachoeira de Paulo Afonso para *cima* (a montante do rio), e formou uma significativa rede hoteleira e demais serviços e equipamentos turísticos na cidade, contudo, sem integrar com outros municípios a jusante.

A perspectiva paternalista da companhia era evidente e buscava beneficiar a população que se aglomerava do lado de fora dos muros do acampamento. Era uma forma de diminuir os constantes ataques que sofria da mídia da época por conta da desigualdade entre o acampamento da Chesf e o aglomerado urbano que se formou e ampliava, conforme visto na seção 4.

Naquele período, a forma de intervenção possibilitou que os agentes locais crescessem de forma paulatina, surgindo diversos empreendimentos locais aderentes ao turismo, entretanto dependentes da iniciativa da companhia. Ao mesmo tempo, a infraestrutura urbana da cidade fornecia a Paulo Afonso excelentes indicadores de desenvolvimento, conforme seção anterior.

Ocorre que a partir de meados da década de 1970, e de forma mais acintosa na década de 1990, a hidroelétrica deixa de ter uma postura paternalista e se volta mais para a geração de energia, entregando ao município a gestão de serviços públicos assumidos pela mesma. Em função disto, alguns agentes locais acreditam que houve uma estagnação na taxa de crescimento do turismo pauloafonsino, conforme Entrevista 9 (2017).

Porque Paulo Afonso também estagnou, chegou um momento que, [...] a última reforma que Paulo fez no hotel dele [Hotel Belvedere], e eu acho que parou ali, eu não sei se Paulo Afonso continuou crescendo em termos de hotelaria. [...] O parque hoteleiro de Piranhas é o que mais cresce. O percentual de crescimento daqui é enorme, se você levar em consideração a quantidade de leitos que Piranhas tinha à cinco anos atrás, para o que tem hoje.

O segundo momento de territorialização do turismo na região que ocorreu a partir de meados da década de 1990³⁵, na região do lago de Xingó, dentro de outra

³⁵ A mudança de mentalidade ocorreu na década de 1970, quando os projetos arquitetônicos das hidroelétricas perdem os espaços de visitação, esta mudança ocorre já na construção da PA IV, mas devido à visitação das outras usinas, tal mudança não é perceptível em uma análise mais superficial. Contudo, este novo formato de turistificação se torna evidente na década de 1990, após a conclusão de Xingó.

perspectiva da companhia, não incorporou em sua arquitetura uma infraestrutura que permitisse a visitação. O apoio à turistificação neste *espaço-tempo* se deu por meio do fomento à exploração da atividade pela iniciativa privado. Conforme se percebe na história relatada na Entrevista 6 (2017).

Bom, há 22 anos eu recebi uma ligação do senador [.....], então presidente da CNI, que disse o seguinte: - [...], o presidente da CHESF, Sérgio Moreira, me encontrou no avião e disse, falou entusiasmado com o que ele pensa pro turismo em Xingó e que estava querendo empresário para investir na região e eu indiquei você, que era doido. [...] Chamaram a gente para fazer uma visita técnica à região de Xingó. Nós viemos. A CHESF hospedou a gente no Xingó Park Hotel, que tinha catamarã [...] fazendo a rota do cangaço [...] e pediram para ele para botar o catamarã dele pra cima pro lago e ele não quis. Disse que queria ficar na rota do cangaço. [...] nós viemos aqui e foi paixão à primeira vista. Não foi nem o Presidente que mostrou a gente, foi o pessoal da Chesf, a parte técnica que mostrou a gente e nós amamos a região e dissemos o seguinte: - eu tenho o barco, mas eu não tenho a tecnologia para botar ele dali de baixo para aqui para cima. Então a Chesf assumiu esta responsabilidade e colocou a embarcação no lago de Xingó [...] fomos visitar as prefeituras de Piranhas e de Olho D'Água [...] e dissemos que iríamos trazer um barco de turismo para a desenvoltura da região. Elas deram uma gaitada e disseram que aqui era lugar de pistoleiro [...]

Percebe-se que o principal empresário da região se articulou com políticos sergipanos para garantir divulgação e acesso à região enquanto a Chesf reforçava a propaganda e adquiria, ou articulava com outras instituições, alguns passeios para propiciar certa regularidade de demanda. Apesar do crescimento do produto, após oito anos a operação continuava negativa, principalmente devido à sazonalidade da demanda, pois se concentrava aos finais de semana, e em especial no verão (ENTREVISTA 6, 2017).

Com o tempo e apoio de outros atores políticos e gestores públicos influentes, que auxiliaram na exposição do destino em emissoras de televisão, o principal empresário conseguiu consolidar o empreendimento aumentando significativamente sua capacidade instalada. Tal empresário, exógeno à região, desenvolve sua atividade sem utilizar a infra e superestrutura turística disponível em Paulo Afonso, e sem intervenção da Chesf no que se refere propiciar infraestrutura aos municípios circunvizinhos.

Atualmente, a visitação aos Cânions do São Francisco, disponibilizado pela principal empresa de turismo náutico da região, que detém quase que o monopólio desse produto, recebe aproximadamente 200 mil visitantes por ano, e tem

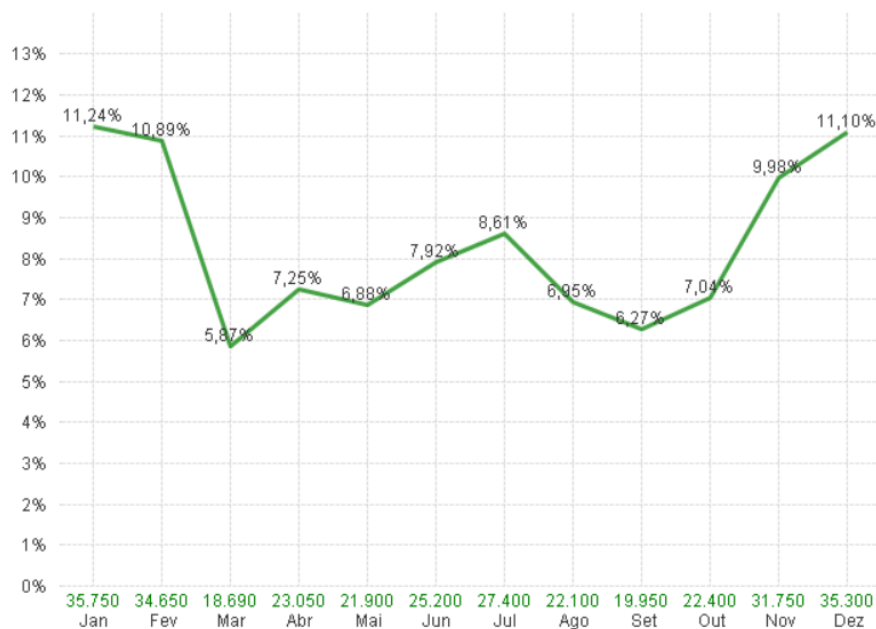
capacidade instalada para um milhão de visitantes por ano, se apoiando na infraestrutura das capitais sergipana e alagoana (ENTREVISTA 9, 2017).

A peculiaridade desse segundo momento foi o baixo investimento por parte de empresários locais na atividade turística de Canindé e adjacências, que não conseguem fornecer produtos e serviços turísticos complementares aos passeios. A visitação aos Cânions, ofertado pelo empresário externo, movimenta um público próximo ao dobro da população residente nos quatro municípios à beira do lago de Xingó (Canindé do São Francisco, Delmiro Gouveia, Piranhas e Olho D'Água do Casado).

Este empresário se torna um “Coronel sem vaca” da região, e o mesmo se queixa da baixa capacidade empresarial em Canindé associado à descrença do retorno advindo com a atividade, propiciando certa ausência de empresários locais capazes de apoiar um projeto de desenvolvimento do turismo. Segundo o agente econômico, os alagoanos investem com mais vigor no turismo, ampliando o setor de hospedagem no município de Piranhas, e percebe um aumento na mobilização de empresários delmirenses, com recurso financeiro para investir no turismo.

As atividades deste empresário são significativas, e representam mais da metade das visitas ao lago da barragem de Xingó. Constata-se que, segundo o ICMBio, o total de visitas em 2017 na área do MoNa foi de 318.140 pessoas, distribuído pelos meses conforme Figura 32. Deste montante, 62,87% da visitação é oriundo da operação de Canindé do São Francisco, por meio do turismo Náutico do empresário.

Figura 32 – Distribuição quantitativa e percentual de visitas ao Monumento Natural do Rio São Francisco pelos meses de 2017



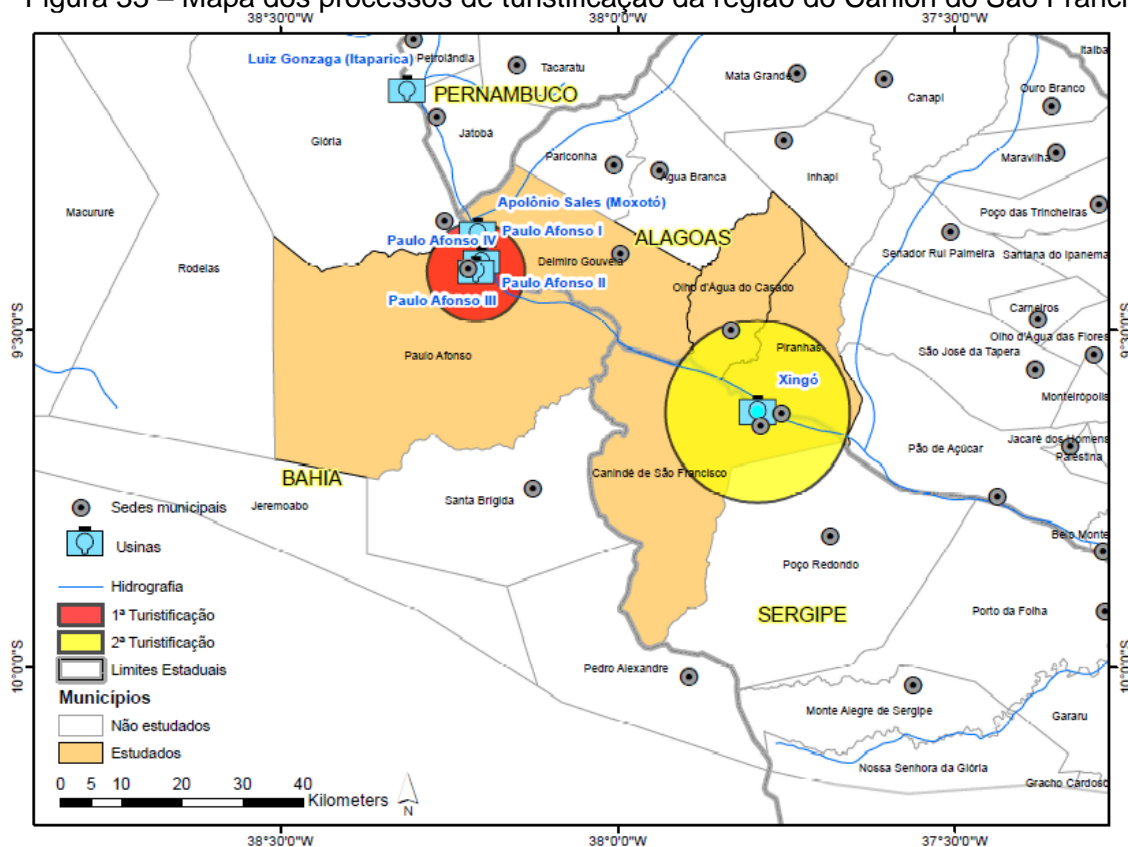
Fonte: ICMBIO (2017).

Considera-se que devido ao porte de sua operação, esse empresário acumula um poder político e de persuasão para intervir nos projetos de desenvolvimento da região, não apenas pelo capital financeiro que circula no empreendimento, mas também pela articulação com outros atores locais, um verdadeiro Coronel que vem ampliando seu latifúndio ao incorporar outros atrativos e empreendimentos.

Conforme visto, identifica-se claramente os dois processos de ocupação espacial do turismo, ambos vinculados às intervenções chesfianas³⁶. Mesmo sendo o mesmo agente catalisador da atividade, há duas dinâmicas diferentes na configuração espacial da atividade na região, as quais se concentram em diferentes espaços, conforme Figura 33.

³⁶ Esta expressão, muito usada na região, se refere aos agentes da Chesf, que devido a sua influência no cotidiano da população local, o fornece um gentílico próprio, simbolizando o poder desta companhia.

Figura 33 – Mapa dos processos de turistificação da região do Cânion do São Francisco



Fonte: Elaboração própria do autor desta tese (2018).

Para apresentar de forma sucinta:

- a) O primeiro processo, da cachoeira *para cima* (montante do rio), o fomento ao surgimento e consolidação do turismo foi iniciado pela CHESF, dentro de uma lógica paternalista, limitada à fronteira do município baiano, e mesmo construindo uma infra e superestrutura robusta, o empresariado local atuou de forma isolada, incapaz de envolver os municípios vizinhos para expandir a atividade, ampliar e diversificar o produto turístico ofertado, pautando-se de uma lógica de competição e dependência a investimentos externos. Este processo formou um centro urbano robusto, isolado dos demais centros urbanos da região, que concentrou sua ofertada turística em aspectos ligados à geração de energia.
- b) O segundo, da cachoeira *para baixo* (a jusante do rio), até a barragem de Xingó, tem-se um processo encabeçado também pela CHESF e com envolvimento de atores e gestores públicos para consolidar a iniciativa privada

exógena e endógena à região, que, devido a sua lógica de resultado, buscou investir na atividade, compreendendo que a incorporação dos atores locais e dos recursos e ativos turísticos do território poderiam impulsionar seu negócio; neste processo de territorialização verifica-se que o capital social é fundamental, e, segundo relato do empresariado, a região detém baixa capacidade empresarial. Neste, há uma necessidade maior de integração dos centros urbanos da região, visto que houve relativamente pouco investimento na infraestrutura local, e direcionando sua oferta à contemplação da beleza cênica da região.

Diante desta constatação, é importante espacializar os atrativos e os serviços e equipamentos turísticos da região. Apropriando-se, parcialmente, da metodologia do Inventário da Oferta Turística (IOT) do Ministério do Turismo, a qual classifica os recursos e ativos em três grupos, cada qual se subdividindo em tipos e subtipos definidos, se determina que alguns subtipos dos grupos B e C seriam suficientes para aplicar o arcabouço teórico de Boullón (2002), descritos no Quadro 39.

Quadro 39 - Categoria da Metodologia de Inventário da Oferta Turística do MinTur adotados

B – SERVIÇOS E EQUIPAMENTOS TURÍSTICOS	B.1 Serviços e equipamentos de hospedagem
	B.2 Serviços e equipamentos de alimentos e bebidas
	B.6 Serviços e equipamentos de lazer
C – ATRATIVOS TURÍSTICOS	C.1 Atrativos naturais
	C.2 Atrativos culturais
	C.4 Realizações técnicas e científicas contemporâneas

Fonte: Adaptado do Ministério do Turismo (2011).

Por meio de análise documental do Plano de Ações Estratégicas e Integradas para o Desenvolvimento do Turismo Sustentável na Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco, feito pelo Ministério de Meio Ambiente em 2006; dos Inventários da Oferta Turística (IOT) dos municípios alagoanos, elaborados em 2013 pelo Arranjo

Produtivo Local de Turismo Caminhos do São Francisco; do Inventário da Oferta Turística de Paulo Afonso, produzido pela Universidade Estadual da Bahia (UNEB) em 2011, e no caso do município de Canindé do São Francisco, que padece de grande carência de informações, coletam-se os dados no CADASTUR³⁷, foi possível levantar os atrativos e os principais empreendimentos turísticos da região, conforme Tabela 5 e 6.

Nesta relação, Tabela 5, se verifica que a dispersão dos atrativos, evidencia maior concentração em Paulo Afonso, seguido de Piranhas, essa última beneficiada pela sua formação histórica que lhe possibilitou significativos atrativos culturais. O fato é que se percebe que a oferta dos municípios do lago centraliza-se em um único atrativo natural, que é o Cânion do rio São Francisco, e este por si só tem um grande poder de atração de visitantes.

Tabela 5 - Total de atrativos turísticos do Cânion do São Francisco por município

Município	Atrativos Turísticos			TOTAL	%
	Natural	Cultural	Científicos		
Delmiro Gouveia (AL)	5	14	1	20	19%
Olho D'Água do Casado (AL)	7	12	1	20	19%
Piranhas (AL)	7	16	2	25	24%
Paulo Afonso (BA)	18	8	6	32	30%
Canindé do São Francisco (SE)	3	3	2	8	8%
TOTAL	40	53	12	105	100%

Fonte: Elaboração própria do autor desta tese (2018).

Ao verificar a superestrutura, Paulo Afonso ainda detém uma maior concentração de empreendimento, e evidencia-se que há uma melhor especialização entre os do segundo processo de turistificação. Fica notório que Piranhas é mais estruturada, pois é aonde se concentra a hospedagem referente ao segundo processo de turistificação. Deve-se considerar que a exploração do turismo por Delmiro Gouveia e por Olho D'Água do Casado é mais recente.

³⁷ O CADASTUR é uma iniciativa do Ministério de Turismo que visa a cadastrar prestadores de serviços turísticos que estejam legalmente constituídos e em operação. Este banco de dados tende a subdimensionar os empreendimentos dos municípios, no entanto torna-se um valioso recurso quando da ausência de informações por meio dos órgãos públicos municipais.

Tabela 6 - Total de serviços e equipamentos turísticos do Cânion do São Francisco por município

Município	Serviços e Equipamentos Turísticos			TOTAL	%
	Hospedagem	Alimentação	Serviços e equipamentos de lazer		
Delmiro Gouveia (AL)	11	24	0	35	22%
Olho D'Água do Casado (AL)	0	11	0	11	7%
Piranhas (AL)	19	27	7	53	34%
Paulo Afonso (BA)	18	19	6	43	28%
Canindé do São Francisco (SE)	3	11	1	14	9%
TOTAL				156	100%

Fonte: Elaboração própria do autor desta tese (2018).

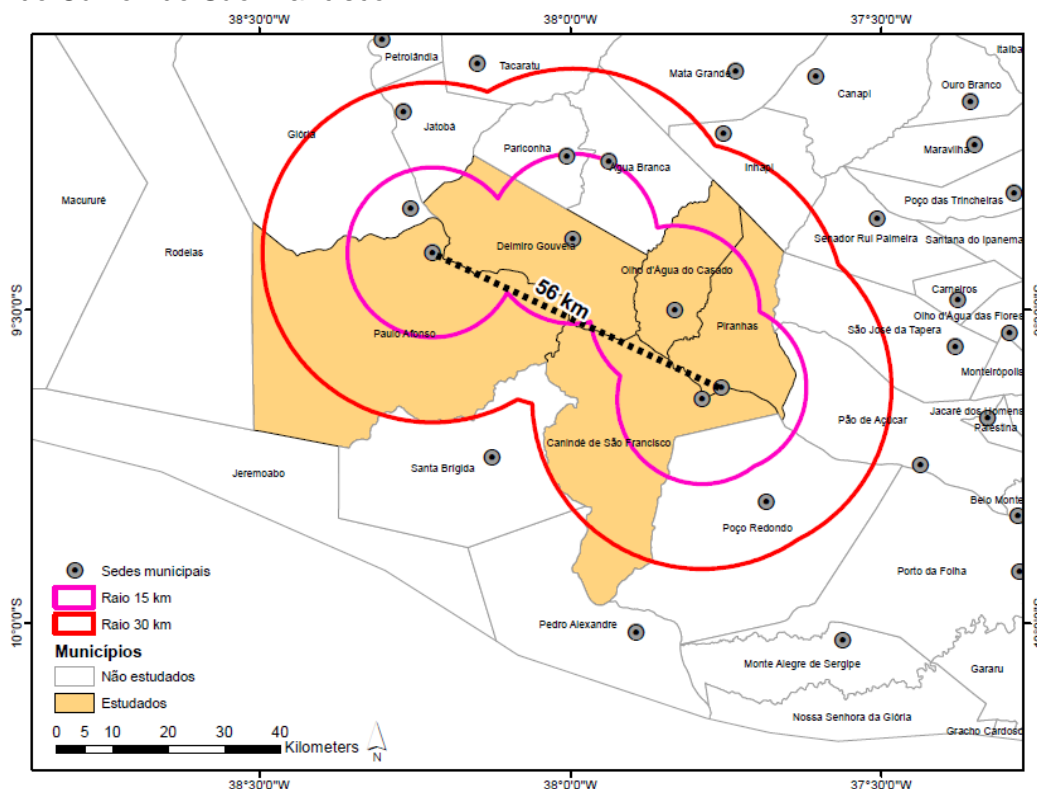
Nota 1: Estes dados estão reduzidos, pois não foram computados estabelecimentos de hospedagem não utilizado pelo trade turístico, além do mais, o número de estabelecimento não reflete diretamente o total de leitos, visto que Piranhas tem uma rede formada por pequenas pousadas

Considera-se que uma perspectiva meramente quantitativa não logra expressar de forma precisa a dinâmica do turismo da região, a exemplo do empreendimento em Canindé que concentra mais de 60% da demanda. Todavia, ainda assim permite observar, de forma relativa, o funcionamento da atividade.

Diante desses dois processos de turistificação, detecta-se, no extremo, a montante do Cânion, uma área mais estruturada, composta por um Centro Turístico de Distribuição e de Estada maduro, o de Paulo Afonso, que explora atrativos urbanos ligados à natureza, em especial o Cânion, e sua relação com as usinas.

Há também, no outro extremo do Cânion, uma área composta por quatro centros urbanos, contudo nem todos têm função definida para a atividade turística. Verifica-se que o segundo processo de turistificação propiciou o surgimento de um Centro Turístico de Distribuição em Piranhas; um Centro Turístico de Excursão, ainda incipiente, em Delmiro Gouveia; além de um Conjunto Turístico, próximo ao centro urbano, com capacidade de receber um grande fluxo de visitantes em Canindé do São Francisco; e uma Unidade Turística em Olho D'Água do Casado. A proximidade dos centros urbanos e demais categorias do espaço turísticos localizados em Canindé do São Francisco, Piranhas, Olho D'Água do Casado e Delmiro Gouveia exige, impreterivelmente, que os mesmos se organizem e se planejem conjuntamente, conforme se observa na Figura 34.

Figura 34 - Raio de influência dos centros urbanos e do complexo turístico da região do Cânion do São Francisco



Fonte: Elaboração própria do autor desta tese (2018).

Em verdade, a luz da teoria adotada, e considerando o raio de influência dos municípios, é indiscutível que todos devem se planejar de forma conjunta, dando um tratamento territorial turístico integrado. A desarticulação entre os dois processos de turistificação é um obstáculo ao crescimento da atividade e, por desdobramento, ao desenvolvimento turístico da região.

Nota-se que há outros centros urbanos dentro do raio de influência, mas não significa dizer que devem se articular imediatamente. Através do Grupo Focal (2017), se identificou já haver um fluxo de turistas entre Água Branca (AL) e outros municípios da região, mas que não se verifica isto em Glória (BA) e Pariconha (AL), todos dentro do mesmo raio de influência.

O fato pode se dá em função da existência dos dois processos de turistificação, mas o que se pretende apontar é que a expansão da atividade deve passar por um processo de envolvimento desses municípios, e não pela atuação isolada pelos municípios ou mesmo pelos estados.

Outro ponto fulcral é que a presença dos empresários no processo de planejamento turístico seja considerado primordial, para garantir uma organicidade

que evite o super dimensionamento de equipamentos e empreendimentos no território, o que poderia ocasionar uma cultura de competição intensa entre agentes econômicos, pela presença de mais de um espaço especializado em determinado setor da atividade.

Em que pese argumentos sobre o fato de que a proximidade não é condição suficiente para que haja complementariedade entre os recursos e ativos turísticos, isto não se aplica à região. É fato que a existência desses dois espaços especializados em uma mesma região dificulta o desenvolvimento de ambos, pois cria uma forte tendência a uma relação competitiva e que só não prejudicou de forma mais intensa a atividade porque até o momento a oferta turística, de ambas, gravita sobre atrativos e segmentos diferentes.

Devido às características das rodovias e a proximidade dos grandes centros urbanos, em especial as capitais dos Estados, se verifica que os corredores de turismo são de traslado. Essa característica é similar nas vias que ligam os centros urbanos aos atrativos, e eles entre si. Destaca-se a importância das vias de acesso, pois o principal meio de entrada de visitantes ocorre via transporte rodoviário, em especial a rodovia que liga Aracajú a Canindé do São Francisco.

Considera-se primordial haver maior integração entre as duas áreas turísticas no sentido de dar maior competitividade ao destino da região no cenário nacional e internacional. Uma atuação conjunta permite a diversificação dos produtos turísticos da região e melhor estruturação do setor. Considera-se ainda que a inclusão do aeroporto localizado em Paulo Afonso pode abrir o mercado a um perfil de turista mais qualificado, e com maior disponibilidade financeira, incrementando o setor.

Esse planejamento espacial conjunto interfere diretamente na composição dos agentes, instituições e seus mecanismos de gestão do turismo na região. Neste sentido, deve-se aprofundar quanto a estes pontos, conforme se dá na próxima subseção.

5.3 AGENTES E MECANISMOS DE GESTÃO DO TERRITÓRIO TURÍSTICO DO CÂNION DO RIO SÃO FRANCISCO

Uma vez apresentada, em essência, a dinâmica espacial da atividade turística na região do Cânion se faz importante reconhecer os principais atores locais que

têm uma atuação mais funcional, e assim impactam na gestão dos recursos turísticos da região. Considera-se primaz que o projeto de desenvolvimento de um território seja pautado em uma análise mais acurada quanto o capital territorial, devem ser levados em consideração, além do capital social, os capitais:

a) *Produtivo*, que, como se percebe na região, é distinto em função dos processos de formação e de surgimento do turismo, mas não só isso, verifica-se que o PIB de Canindé do São Francisco e de Paulo Afonso é oriundo essencialmente da atividade industrial, a CHESF, correspondendo a 89,21% e 67,55% respectivamente. Em Canindé quase não tem agropecuária e serviços que juntos correspondem com a 3,8% do PIB municipal; e Paulo Afonso tem uma vertente comercial mais forte e a atividade de serviço corresponde a 18,40% do PIB. Por outro lado, os municípios alagoanos dependem mais do setor da Administração Pública, onde se destaca Delmiro Gouveia com uma estrutura produtiva mais equilibrada entre os setores da Indústria, de Serviço e da Administração Pública (IBGE, 2010).

b) *Natural*, significativamente semelhante, exceto pelo fato de que Paulo Afonso está praticamente na planície que antecede a cachoeira, e o relevo modifica após a mesma; por outro lado, o represamento das águas, em especial, após a conclusão da barragem de Xingó, que ampliou o trecho navegável do Cânion e criou uma beleza cênica singular;

c) *Humano e intelectual* – o percentual de população com nível superior é, em geral, metade da média do Estado, exceto em Paulo Afonso, que tem um percentual acima da média aferida para o Estado da Bahia. Outro ponto de análise é o quantitativo total de escolas e docentes, onde também se constata a assimetria entre os municípios alagoanos e o sergipano. Por fim, há que considerar a significativa redução na oferta de vagas entre o ensino fundamental e o ensino médio.

d) *Cultural* – onde os municípios da região são dotados de certa semelhança cultural, se pauta na cultura do cangaço, no sertão brasileiro e

suas características edafoclimáticas, dos processos de construção de barragens, da relação da população com o rio São Francisco, que forjam um perfil cultural semelhante, contudo há certas discrepâncias em função do processo histórico e das relações que os municípios, com sua população, estabelecem com os Estados e que impactam em certa distinção, no entanto não interfere de forma significativa;

e) *Institucional* – no que tange a esta categoria, também se verifica certa similaridade, como baixa articulação da sociedade civil nos processos de interação para definição de políticas públicas, ausência do poder estadual na região que concentram as ações para desenvolvimento turístico para o segmento *sol e praia*, além da formação de conselhos municipais de turismo, que não funcionam regularmente. Em que pese à iniciativa pioneira de Paulo Afonso, na constituição do referido conselho, a mais de 40 anos, que levou ser essa a principal forma de articulação local em favor do turismo pauloafonsino, o mesmo se encontra sem funcionamento há mais de dois anos. A desarticulação é comum aos demais conselhos municipais, pois, mesmo constituídos, ainda apresentam um funcionamento rudimentar.

No entanto, a presente tese se concentra no capital social, visto ser o melhor meio para identificar a capacidade que os agentes sociais têm para se organizar em favor da definição e gestão do projeto de desenvolvimento do território. Considera-se esse capital um dos principais alicerces e ponto inicial para composição da dinâmica da governança territorial, pois mobiliza o surgimento das *Redes de Poder Socioterritorial* e do *Bloco Socioterritorial* que são condicionantes para a construção do projeto de desenvolvimento.

Passa-se a identificar agentes hegemônicos locais ligados ao turismo, os quais devem se agrupar para disputar um projeto de desenvolvimento turístico e do turismo para a região. É a partir dos agentes que são estabelecidas as interações e trocas com os atores externos e internos, em prol de determinar quais ações se fazem necessárias para estabelecer e gerenciar o projeto de desenvolvimento a ser implantado, o qual deve estar alicerçado dentro de um modelo de governança territorial.

Ao longo de três anos, dentre os quais o primeiro ano foi de aproximação mais intensa com a comunidade e com o objeto da pesquisa para permitir a observação participante, e, os dois anos seguintes, atuando diretamente com a sociedade local, foi possível identificar e estabelecer contato com agentes-chave do turismo local. Constata-se que, mesmo sendo um espaço desprovido de variedade de vocações econômicas, uma disputa por qual tipo de projeto de desenvolvimento territorial deve ser adotado.

De forma geral, os recursos e ativos do turismo estão vinculados à Chesf, ou seja, tanto do complexo hidroelétrico de Paulo Afonso quanto à barragem da usina de Xingó, ambos sob a tutela/influência da companhia. O Cânion sempre foi o principal atrativo, seja quando havia a queda-livre da cachoeira, seja durante a construção do referido complexo, pois os pontos turísticos urbanos fizeram parte do acampamento de seu funcionários, assim como esta hidroelétrica detém, em sua área privada, grande parte dos atrativos de Paulo Afonso.

A construção das usinas tornou a área do complexo de interesse nacional, levando a fixação da 1ª Companhia de Infantaria do Exército Brasileiro para controlar parte do território. O Exército não interfere na atividade turística, mas é nesse espaço que ocorrem seus exercícios e treinamento balístico. Nas poucas vezes em que houve alguma interferência desse agente no setor, foi no sentido de vetar a entrada de pessoas em seu domínio, o que inviabiliza alguns atrativos, em especial o turismo náutico de Paulo Afonso, pois o atracadouro está dentro do território do Exército.

Agentes locais apontaram, durante as entrevistas e o grupo focal, uma presença negativa da CODEVASF, pois muitos dos seus projetos acabam degradando o rio, a exemplo da piscicultura de rede, com utilização de espécies exógenas. Outro agente citado foi o Comitê Gestor da Bacia Hidrográfica, que é completamente ausente na região.

Outros órgãos públicos surgiram, a exemplo do INCRA, Fundação Joaquim Nabuco, Monumento Grotta do Angico, IBAMA, Ministério Público, Fóruns Estaduais e ou Regionais de Turismo, Instituições de Ensino, etc., com atuação relevante para o turismo. Em geral, as ações deles impactam diretamente a atividade, a exemplo da Fiscalização Preventiva Integrada (FPI), que contou com o Ministério Público, IBAMA, ICMBio, e outros órgãos fiscalizadores, que atuaram conjunta e

pontualmente na região e embargaram os empreendimentos turísticos sem licenciamento da região.

A sociedade civil ainda está imersa na cultura coronelista e se torna, via de regra, passiva quanto às decisões para o desenvolvimento do território. Há conselhos municipais de turismo que não os colocam em sua composição, e a participação geralmente é mais apática, conforme se verifica nas falas da Entrevista 8 (2017) que postulou:

Sociedade civil em Paulo Afonso, ela praticamente assiste muito, entendeu, espera muito pelo setor público e se a gente não chama, não faz o chamamento, não é a bola da vez e tal, eles não se organizam e vem com a demanda organizada, não. Mas [atuam] puxando para o umbigo: “eu quero a melhoria em frente da minha loja, em frente da minha agência. Olhe, eu estou precisando de uma pintura do quebra-mola da minha frente, eu estou precisando da rede elétrica...” é mais ou menos isso, é “meu, meu, meu” pensa muito no “meu” [...] e a gente pensa muito no coletivo. Demanda coletiva é muito diferente, primeiro a gente faz o coletivo para depois pensar no “meu” [...]

Ela [a sociedade civil] é importante, ela é fiscalizadora, ela é um grupo que cobra, mas é só cobrança, não participa. Se a gente conseguir agarrar uma discussão no fórum ela não participa, agora ela é de cobrança... das atividades, que tenha fluxo e tal [...] você faz os eventos, você não vê a participação, realmente, daqueles que querem ver o desenvolvimento, mas é uma peça fundamental.

Esta atuação passiva é percebida também nos empresários de Paulo Afonso que tiveram na Chesf a salvaguarda das ações voltadas ao atendimento das demandas do setor, o que levou ao baixo grau de articulação e organização empresarial. Assim, se estabeleceu uma estrutura de relação do tipo núcleo, assimétrica e como hierarquia entre os atores.

Como desdobramento do formato de relação entre os entes, identifica-se que a cidade de Paulo Afonso padece de uma total desarticulação empresarial para debater e demandar quanto à gestão dos recursos turísticos locais. O fato de o SEBRAE atuar no sentido de filiar os empreendimentos junto a associações nacionais (ABIH, ABAV, ABRASEL, etc.), tais associações não têm atuação local. Mesmo os guias de turismo, que ainda tendo criado uma associação específica, parecem atuar na perspectiva de reserva de mercado para quem deseja atuar neste ramo.

O principal espaço é o Conselho Municipal de Turismo, o qual reúne representantes dos diversos segmentos, não necessariamente as lideranças dos

setores de hospedagem, alimentos e bebidas, guiamiento, etc. Porém, pontua-se que o espaço foi apropriado por um pequeno grupo local que revezava a presidência do conselho, fato que levou ao enfraquecimento e desarticulação do mesmo. Essa configuração propicia a consolidação de um padrão individualista e pouco colaborativo entre os atores, conforme se verifica no município, o que levou a ficar mais de cinco anos sem se reunir.

Até dois mil e treze o conselho municipal de turismo [de Paulo Afonso] era o indutor das ações, também, né, de demandas, e a gente tem um comitê gestor junto com a SEBRAE, um comitê técnico para demandas técnicas. As demandas políticas precisam nascer no conselho. Infelizmente o conselho municipal está desativado no momento, não é, nunca mais se reuniu, o que a gente está assim, tem uma inquietação pra se atualizar uma eleição de novos membros, já está se buscando esse caminho. (ENTREVISTA 2, 2015).

Por outro lado, nos municípios alagoanos e sergipanos há um grupo empresarial mais atuante e menos dependente da ação do Chesf. Considera-se que a força de alguns empresários seja a locomotiva da atividade, dentre eles o mais importante e com maior capacidade de investimento é um ator exógeno a região. Há uma quantidade maior de associações e sindicatos empresariais que reivindicam espaço e se organizam para tentar estruturar as demandas do turismo.

Percebe-se que as solicitações são feitas quase que exclusivamente através de reivindicações diretas dos grupos de empresários que atuam regionalmente. Tal mecanismo induziu a criação de dois grupos, ambos fomentados pela iniciativa pública: Rede Empresarial Caminhos do São Francisco e Guerreiros do Velho Chico, conforme se verifica a seguir.

A Rede Empresarial Caminhos do São Francisco é um desdobramento do programa de dinamização do turismo no baixo São Francisco, do Governo de Alagoas, que teve como desdobramento a criação de

Uma associação de empresários que abrange desde Piaçabuçu até Água Branca. [são] os 12 municípios da calha do rio [...] nós estamos hoje com vinte e seis empresas, [...] e é o destino que mais está sendo trabalhado o nosso estado. (ENTREVISTA 5, 2015).

A referida rede reúne empresários de Sergipe e Alagoas, e teve sua sede constituída em Olho D'Água do Casado. Criada em 2010, só começou a trabalhar a representatividade de setor de turismo em 2013, quando recebeu apoio do programa

de dinamização e tem como foco desenvolver estratégias de comercialização unificadas do destino (SETTE, 2015).

Já o grupo Guerreiros do Velho Chico, criado pela prefeitura de Piranhas, com abrangência local, consegue manter um diálogo constante com um grupo de empresários e assim encaminhar demandas do setor. Trata-se de uma associação informal, com estrutura precária de deliberação e debate acerca dos problemas setoriais, conforme achados da Entrevista 6 (2017):

Em Piranhas tem a associação dos hotéis, dos bares, restaurantes, tudo em uma associação só. Chama Guerreiros do Velho Chico. Funciona top [...] e é isso que ela [Secretária de Turismo de Delmiro Gouveia] está tentando implementar em Delmiro. Antes, todo mundo era concorrente, ela mostrou que todo mundo é do mesmo ramo mas não é concorrente, que é a minha tese.

Constata-se que se trata de uma estrutura precária de articulação, pois as demandas surgem via aplicativo de celular, e no espaço se delibera, conforme se verifica no seguinte trecho da Entrevista 6 (2017):

[...] eu vou lhe mostrar o grupo. WhatsApp. Olha,... a prefeitura está sem dinheiro para os fogos... aí o cara bota lá, o presidente da associação, Sr. [Sicrano]: “pessoal, nós vamos pagar os fogos? e a turma “bora? Bora; divida aí”. Em um instantinho arruma o dinheiro.

Verifica-se que a estrutura das relações entre os agentes vinculados do segundo processo de turistificação é um modelo híbrido, tipo núcleo-anel. Há relações simétricas e assimétricas entre agentes, com hierarquia a depender dos espaços e das demandas. Esse tipo de estrutura de relação é mais avançada e democrática que a anterior.

Constata-se, que, em linhas gerais, há certa similaridade entre os agentes e instituições de todos os municípios da região. Verifica-se uma ausência na atuação de instituições de nível estadual e regional, favorecendo a concentração de iniciativas no poder executivo municipal, assim como um perfil semelhante da sociedade civil organizada que se mostra pouco participativa. A diferença significativa está no perfil dos empresários, e vincula-se a diferença aos processos de turistificação da região, no qual ocorria nas imediações da barragem de Xingó, que formatou empresários mais proativos.

Em todo caso, os mecanismos de gestão dos recursos turísticos são:

- I – Instâncias de governança vinculadas ao setor público, em geral, conselhos municipais de turismo com funcionamento muito precário; e / ou
- II – Agrupamento de empresários formal ou informalmente constituídos que visam a apoiar a gestão municipal no atendimento de demandas específicas, que mesmo não aprofundando na problemática, fornecem resultados mais satisfatórios.

Diante do cenário, e fruto de uma antiga discussão, eis que surge um novo agente na região do Cânion, o ICMBio. Esta autarquia vinculada ao Ministério do Meio Ambiente tem como principal função a execução de ações referentes ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), respondendo por implantar, gerir fiscalizar, entre outras, as unidades de conservação federais.

O fato objeto é que para a construção do complexo hidroelétrico houve a extinção do Parque Nacional de Paulo Afonso. Desde o princípio, em 1948, já se sabia da necessidade de atuar em favor da conservação da região em função de sua beleza cênica, contudo, em nome do “progresso”, da geração de energia para a região Nordeste, o mesmo foi extinto em 1969.

Dentro deste panorama, durante o processo de licenciamento da Usina hidroelétrica de Xingó, foi colocada como condicionante a criação de uma unidade de conservação (UC) que pudesse cumprir a função do extinto Parque Nacional. Em 2009, o governo federal criou o Monumento Natural do Rio São Francisco. No decreto de criação, de 05 de junho, fica instituído que no artigo 1º que seu objetivo é de preservar ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, e possibilita a realização tanto de pesquisas científicas quanto o desenvolvimento de atividades de educação ambiental, de recreação em contato com a natureza, mas, em especial, permite a prática do turismo ecológico. O referido decreto também deixa evidente, em seu artigo 4º, a responsabilidade e o poder do ICMBio em adotar as medidas necessárias para efetiva sua implantação.

O processo de definição das características da UC foi longo e complexo, conforme relata na Entrevista 3 (2015), ao trazer que

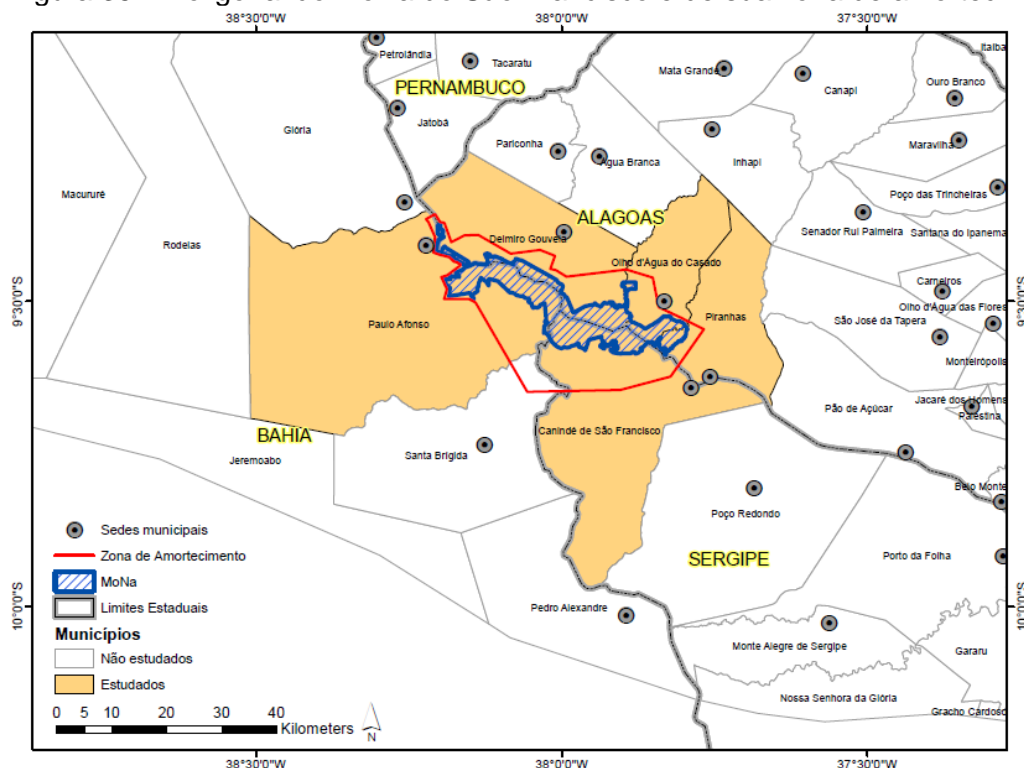
[...] foram vários anos, e se pensou em “estação ecológica”, se pensou em “parque nacional”, se pensou num “mosaico de lugares” e, por fim, entendeu-se que o monumento natural seria um modelo ideal, porque é uma unidade que não necessita de desapropriação de áreas, a não ser que a atividade seja muito impactante ou que não tenha nenhum objetivo com a unidade o proprietário requerer, e aí vem do proprietário requerer a

desapropriação da terra dele, e que pode se conciliar o desenvolvimento de atividades de baixo impacto ambiental, mesmo que sejam agropecuárias, no caso no próprio decreto ele diz, “atividades agropecuárias de baixo impacto”, e a questão do turismo. Aí é que está a “menina dos olhos” de toda região, e a gente entende que é o caminho que a gente pode seguir para a efetiva gestão dessa unidade. Permite ainda a presença de pescadores tradicionais, um método de conciliar isso a questão da pesca tradicional, exclui uma atividade que estava muito impactante que era a mineração dentro da área do monumento, mas abre espaço para que ela seja feita na zona de amortecimento com todos os procedimentos de licenciamento.

A relevância desse agente é que se instituiu uma Unidade de Conservação legítima, com sua respectiva gestão, sobre a área onde está circunscrito o principal atrativo turístico da região, o Cânion do São Francisco. O ICMBio assume a responsabilidade de ordenar as atividades humanas e econômicas dentro desta área, assim como delibera, de maneira acessória, quanto às atividades na zona de amortecimento.

O MoNa possui 26,7 mil hectares em plena caatinga e sua poligonal foi estabelecida de forma a acompanhar o trajeto do rio, abrangendo os municípios estudados neste tese, contudo, sua zona de amortecimento se estende um pouco mais e abrange também o município de Santa Brígida (BA), conforme Figura 35.

Figura 35 – Poligonal do MoNa do São Francisco e de sua zona de amortecimento



Fonte: Elaboração própria do autor desta tese (2018).

O agente pode afetar diretamente as operações dos empresários ligados ao turismo de toda região, mas afeta mais diretamente os empreendimentos localizados na margem de todo o Cânion, em especial os localizadas na barragem de Xingó. Os empresários de Paulo Afonso se mostram menos preocupados (ameaçados) com a presença do ICMBio do que os empresários dos demais municípios, mas ainda assim a população da região se mostrou temerosa com a presença deste agente, conforme relata na Entrevista 3 (2015).

Aí que entra a questão de que a gente não está aqui para impedir o desenvolvimento dessas atividades, a verdade é a gente precisa delas para colocar o monumento em evidência [...] eu acho que o grande problema, na realidade, do monumento foi desde o processo de criação. Quando a gente abre o processo de criação, [...] Durante todo esse processo de criação houve muita celeuma: “o parque vai expulsar todo mundo, não vai poder fazer nada” [...] a gente está comentando aqui a questão do monumento, do medo que as pessoas tem, que foi gerado no processo de criação quando se pensava que ia impedir de realizar tudo. [...] Mas só que o monumento é o contrário de tudo o que o pessoal construiu... ele é uma unidade que precisa, precisa mesmo, para estar em evidência dessas atividades sendo realizadas, mas de uma forma sustentável, de uma forma disciplinada. Hoje a gente não sabe quantos turistas a gente recebe, não sabe como é a movimentação dos catamarãs, velocidade, que dano isso provoca nas paredes do cânion. Então, a gente precisa saber tudo disso para disciplinar.

O fato concreto é que não só o turismo, mas outras atividades econômicas ficam sob a tutela e a fiscalização do ICMBio, o que gerou um movimento dos agentes locais em ocuparem espaços que permitissem interagir e interferir diretamente na gestão desta instituição sobre o espaço da UC. O mecanismo de gestão das unidades de conservação de proteção integral perpassa, de forma acessória, por um conselho consultivo.

Vale destacar que o processo de formação do conselho é similar ao da formação dos blocos socioterritoriais, pois há uma disputa pelo espaço. Após larga discussão, através de audiências públicas e visitas in loco em comunidades tradicionais, houve a definição dos atores, não exclusivamente hegemônicos, que compõem o conselho consultivo, os quais foram categorizados, conforme quadro a seguir.

Quadro 41 - Composição do Conselho Consultivo do Monumento Natural do Rio São Francisco

Setor público	ÓRGÃOS PÚBLICOS	a. Órgãos públicos ambientais dos três níveis da Federação
		b. Órgãos do Poder Público de áreas afins, dos três níveis da federação
Agentes econômicos	SETORES USUÁRIOS DO TERRITÓRIO	a. Setor Turismo
		b. Setor Agropecuário
		c. Setor Piscicultura
		d. Setor Pesca
Sociedade Civil	COMUNIDADES LOCAIS	a. Povos indígenas e/ou quilombolas
		b. Canindé de São Francisco
		c. Delmiro Gouveia
		d. Paulo Afonso
		e. Piranhas
		f. Olho D'água do Casado
Academia	INSTITUIÇÕES DE ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO	a. Instituições de Ensino e Pesquisa.

Fonte: Elaboração própria do autor desta tese (2018).

Foram definidas 47 cadeiras de conselheiros com seus respectivos suplentes, totalizando 94 possíveis agentes. Devido à forte movimentação em ocupar um local privilegiado quando ao ordenamento desta UC, estrategicamente localizada, considera-se o conselho um retrato das forças hegemônicas da região, ainda que não se façam presentes em reuniões.

Cabe apresentar sua composição, a título meramente ilustrativo, pois é da atuação que se terá melhor noção dos projetos em disputa nesta região. São eles: ICMBio; IBAMA; SEMA(BA); INEMA (BA); SEMARH (SE); SEMARH (AL); Câmara de Vereadores de Paulo Afonso (BA); Prefeitura Municipal de Paulo Afonso (BA); Prefeitura Municipal de Canindé do São Francisco (SE); Câmara de Vereadores de Canindé do São Francisco (SE); Câmara de Vereadores de Olho D'Água do Casado (AL); Prefeitura Municipal de Olho D'Água do Casado (AL) ; Prefeitura Municipal de Delmiro Gouveia (AL); Câmara de Vereadores de Delmiro Gouveia (AL); Câmara de Vereadores de Piranhas (AL); Prefeitura Municipal de Piranhas (AL); INCRA /

Superintendência Regional de Sergipe – 23; CHESF; CODEVASF; EMBASA (BA); CASAL (SE); DESO (SE); SETUR/BA; SEDETUR (AL); SETESP (SE); REDE HOTELEIRA DE PIRANHAS (AL); Candeeiros Ecotur – Olho D'Água do Casado;. Restaurante Ecológ. Castanho – Olho D'Água do Casado; Churrascaria do Bigode – Delmiro Gouveia; Executive Hotel – Paulo Afonso; Catamarã Raso da Catarina – Paulo Afonso; Associação dos Operadores de Turismo do Lago Xingó – Canindé do São Francisco; Associação Caminhos do São Francisco – Canindé do São Francisco; Associação de Pescadores e Pescadoras Artesanais de Olho D'Água do Casado – APESCA; Colônia de Pescadores Z 26 – Delmiro Gouveia; Colônia de pescadores Z30 B – Piranhas; Colônia de pescadores Z15 – Canindé do São Francisco; Associação de Pescadores do Povoado Salgado – SALGATUBA PESCA; Conselho Pastoral da Pesca; Associação de Trabalhadores Rurais e Piscicultores da Fazenda Nova Esperança II; Associação dos pequenos criadores de peixe da Lagoa do Junco; Associação de pequenos criadores de peixe da Malhada Grande; COPPABACS; STR PIRANHAS; Associação Remanescentes Quilombolas do Povoado Cruz; Assentamento Manoel Dionísio; Assentamento Alto Verde; Comunidade São Marcelo; Povoado Salgado; Povoado Lagoinha; Assentamento Lameirão; Povoado Pedrão; Associação dos Artesãos de Delmiro Gouveia; Povoado Jardim Cordeiro; Povoado Malhada Grande; Povoado Rio do Sal; Assentamento Gastone Beltrão; Universidade Salvador – UNIFACS; e Universidade do Estado da Bahia – UNEB.

Uma vez apresentados os agentes, instituições e mecanismos de gestão do território, cabe pontuar as limitações e possibilidades encontradas para uma gestão integrada do território do turismo, e assim apontar um modelo de governança que torne viável tal pretensão.

5.4 LIMITAÇÕES E POTENCIALIDADES PARA A GESTÃO INTEGRADA DO TERRITÓRIO DO TURISMO NO CÂNION DO RIO SÃO FRANCISCO: UMA PROPOSTA DE MODELO

Toda teoria é uma abstração de determinada realidade, extraída em um tempo-espaço definido. O autor captura os elementos essenciais de determinado fenômeno, exclui algumas variáveis para então simular o comportamento do mesmo à luz de certos pressupostos, e assim tecer suas generalizações ou seus indicativos.

Inicia-se a subseção com esta argumentação para fazer emergir a perspectiva de que o processo inverso, a incorporação de um arcabouço teórico para analisar uma realidade diferente daquela que a originou, requer do pesquisador certa flexibilidade analítica. Como um tecido que se pretende cobrir em uma superfície irregular, se faz necessário identificar os pontos de reentrância para a devida aplicação da mesma.

Através das falas dos agentes locais se levantou as principais limitações e potencialidade presentes na realidade observada no Cânion do São Francisco, para assim tecer uma proposta de modelo de governança territorial integrado, de forma a tornar menos imprecisa a referida sugestão. A intenção é identificar, na fala dos agentes locais, os pontos-chave para tal fim. Visando a uma melhor didática, serão apresentados em três blocos, cada qual com uma finalidade específica: limitações, potencialidades e modelo.

5.4.1 Pontos críticos de insucesso

Ainda que não seja possível pontuar todos os aspectos limitantes para adoção de uma governança integrada, se faz relevante apontar os essenciais para se pensar uma proposta de modelos. Assim, o primeiro item a ser listado trata quanto aos traços, ainda não dissolvidos, da cultura coronelista que paira em toda a sociedade. Em que pese a região ter tido uma formação social alicerçada nesses preceitos, a manutenção do mesmo engendra a predominância de uma estrutura de relação social assimétrica e também formadora um baixo capital social.

O desdobramento é percebido pela baixa participação da sociedade civil no espaço de discussão e deliberação do projeto de desenvolvimento do território, que se tornou uma queixa recorrente de agentes hegemônicos. Por desdobramento, a ausência da população proativa nos espaços endossa a assimetria de poder entre os membros da sociedade e das instâncias de governança, o que dificulta um processo democrático e participativo.

Há consciência da assimetria, tanto que, no questionário (2017), 89% dos que responderam consideram haver conselheiros mais influentes que outros, e que eles se concentram significativamente entre os USUÁRIOS DO TERRITÓRIO, são os

agentes econômicos que detêm uma prevalência sobre os demais agentes, causando distorções de prioridades.

A falta de compromisso com um processo participativo, o qual envolva todos os interessados, é tão significativa que há casos de exclusão intencional da sociedade civil desses espaços deliberativos. O Conselho Municipal de Turismo de Paulo Afonso não prevê um representante da sociedade civil em sua constituição, para eles:

[A sociedade civil organizada participa do conselho?] Não, não entra não. Entram os órgãos, tipo CHESF, CODEVASF, associação comercial... é formado mais ou menos por isso, mas o lance do conselho municipal... é que... o conselho, **você entende que é um conselho?... é um grupo de empresários que querem reivindicar e buscar melhorias para as atividades deles.** Nem eles se organizam para isso, ficam aí esperando o poder público organizar eles para eles fazerem a instância de governo, entendeu? (ENTREVISTA 4, 2015).

Outro exemplo da exclusão foi relatado em outra entrevista, onde se pinça o seguinte depoimento:

Uma certa vez, eu conversando com um gestor, ele me disse que não era interessante um conselho municipal de turismo funcionar aqui no município porque daria voz aos atores que trabalham na área, à questão da prestação de contas, tudo isso. Nenhum deles. Olha que eu tentei com três gestores, com todos os três, não deu certo. (ENTREVISTA 1, 2015).

Não só a sociedade civil da região é pouco participativa, como também o grupo empresarial de Paulo Afonso, acostumado a depender da Companhia Hidroelétrica, se mostra pouco ativo na estruturação da atividade de forma integrada. Na visão do Grupo Focal (2017), Paulo Afonso é:

Acomodado, todo mundo, você sabe que é acomodado, não tem essa visão que tem de turismo [...] existe um comodismo pela dependência da CHESF, então, isso foi gerado até em nós próprios, nas gerações mais novas, não é? Então isso passa de geração para geração, o pessoal da prefeitura não se importa muito, eu estava até comentando, eles sabem do potencial de Paulo Afonso, turístico, mas é como se eles prendessem, tivessem um medo, um receio de libertar isso, eu não sei o que é. É o individualismo, eles não se unem em torno de... aqui vocês têm associações, né? Lá tem, mas não funciona, e aí o que é que acontece? Apesar de terem passado bons gestores, gente com vontade de fazer na secretaria de turismo, mas parece que o povo atrasa... não sei como se pode explicar isso, não. [...] é impressionante como o maior dos municípios, que tem o maior potencial de todos, tem a maior rede hoteleira e fica um negócio meio

como que se dali para lá fosse uma coisa e da ponte até Xingó fosse outro país, uma outra coisa.

O trecho apresenta também outros fatores muito prejudiciais à capacidade de integrar a gestão do território do destino turístico em tela, que são: I – Individualidade dos agentes que foca apenas nos benefícios próprios, característica que se estende aos outros municípios; e II – dificuldade de promover interações e operações conjuntas entre os agentes econômicos de outros municípios. Em que pese já haver uma maior interlocução entre os municípios alagoanos e o sergipano, segundo a Entrevista 1 (2015):

[A integração com outros municípios] Não adianta, não rola. A gente tenta fazer isso, mas até como empresário é difícil. Porque se viciou vender o cânion separado, Piranhas separado, Paulo Afonso separado, é tanto que a gente ainda não entrou ainda na diária aqui [...], justamente por conta do fato de trabalhar todo o atrativo separado. [...] a gente nem imagina, você chegar... um guia de Paulo Afonso contratar a gente daqui pra fazer esse tipo de... simplesmente não contrata. Ele vem por conta da hidroelétrica, mas pra fazer Piranhas... ele acha que sabe fazer Piranhas, faz e acabou... e vem! Então assim, contratar uma empresa de receptivo de cá, eles não contratam porque os caras de Paulo Afonso acham que sabem tudo daqui.

Constata-se uma visão diferente, com relação a maior empresa de passeios náuticos de Canindé do São Francisco, pois na Entrevista 9 (2017) se afirma haver uma operação entre os guias de Paulo Afonso e o empreendimento sergipano, onde se é mais vantajoso direcionar o fluxo para lá, do que usufruir dos passeios localizados no próprio município baiano. Ainda assim, ressalva-se que os exemplos são simbólicos, pois o que está em voga é a capacidade de trabalhar de forma coletiva. Neste ponto, a Entrevista 5 (2015), ao abordar sobre a gestão integrada, dentro de uma visão otimista, pontua que “a prática do trabalho coletivo é o entrave. Mas a gente está conseguindo superar essas coisas. É uma semente lançada a mais de dois anos”.

A falta de traquejo em trabalhar de forma coletiva também é alimentada pela complexidade territorial da região, afinal, há três estados que convergem suas políticas públicas setoriais de turismo para a região. Como desdobramento, há três nomenclaturas diferentes levando a população dos municípios reforçarem uma atuação isolada.

A existência de três nomes para um mesmo destino impacta negativamente em sua competitividade, e prejudica toda a região. O aspecto negativo também foi

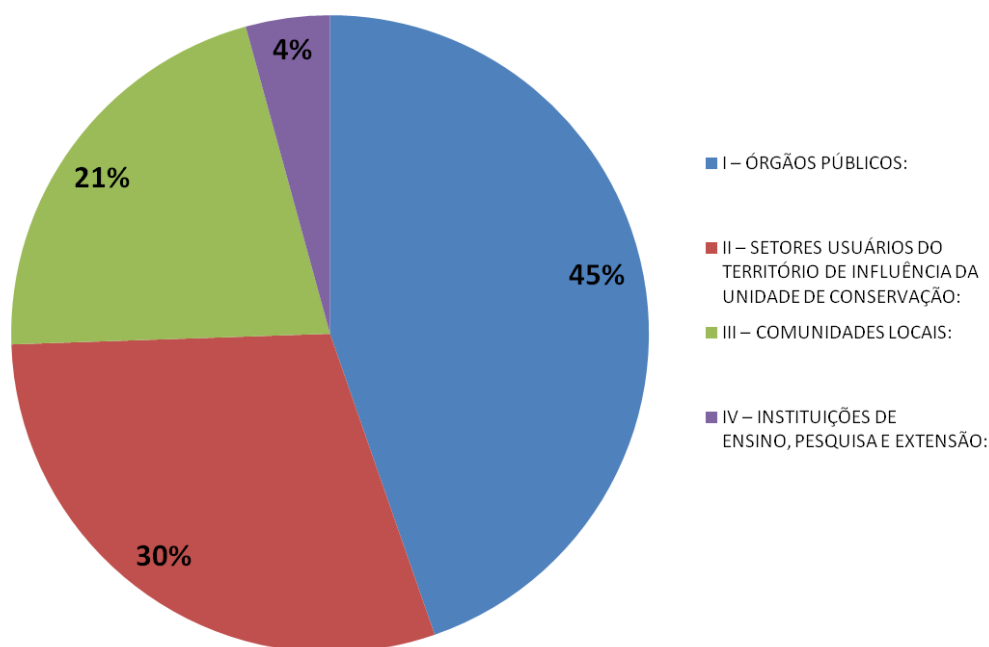
identificado por agentes locais, conforme constata na Entrevista 6 (2017), quando fala:

O chamativo é o nome cânion do Rio São Francisco ou o cânion do Xingó porque aqui é o seguinte: cada estado chama de uma coisa. É um desserviço à região isso. Mas a gente não conseguiu integrar. [...] Sergipe chama isso aqui de Cânion de Xingó, Alagoas de Cânion do Rio São Francisco, a Bahia, Região dos Lagos, então isso endoia a cabeça do turista... às vezes o cara está aqui e diz: oh, eu quero ir nos Cânions do Rio São Francisco. Eu digo – é aqui. E aí ele diz – mas aqui é o Cânion do Xingó... é a mesma coisa senhora... e vice-versa. Então, na minha opinião, a primeira coisa que a gente deveria fazer para integração era padronizar o nome. Quem é que tem autoridade para fazer isso e sugerir isso? O ICMBio e o conselho do monumento.

De fato, o ICMBio tem legitimidade de articular com os três Estados no sentido de promover certa congruência no direcionamento das ações promovidas pelas políticas públicas estatais. Seu conselho consultivo é um retrato, ainda que com certa imprecisão, das forças que atuam em toda a região. Mas ao observar aspectos como paridade e participação, se encontram aspectos negativos que retratam os obstáculos para promoção de uma gestão integrada.

Por ter uma composição formada por 47 cadeiras, sua distribuição entre os grupos de interesses é completamente assimétrica, conforme se observa na Figura 36.

Figura 36 - Distribuição percentual das cadeiras do Conselho por grupos de interesses



Fonte: Elaboração própria do autor desta tese (2018).

Pouco mais da metade dos conselheiros está vinculada á órgãos públicos dos diversos níveis da federação. Verifica-se a total ausência de igualdade de condições de decisão. Esse aspecto mostra certa falácia do processo que deveria ser democrático e leva ao descrédito e desconfiança quanto a real função do Conselho, conforme relato da Entrevista 8 (2017), quando se entende que:

O MoNa na realidade é só um, ... eu acho que é um órgão fiscalizador. É um conselho regido partidariamente. Na realidade, aí teve até uma alteração, mas é mais um órgão fiscalizador. Eu não vejo ele, como eu não vi ainda, ... poderia ser, o papel dele, o desenvolvimento, mas eu não vejo ... é como teve aí: o Ministério Público e embargou a atividade turística na região inteira por três meses. Nisso o papel do MoNa foi o quê? Embargar! Eu chamei para o contrário ... da criação. Que um dos papéis dele é exatamente isso... desenvolver o turismo sustentável dentro do MoNa.

A predominância de agentes públicos também coloca em risco o funcionamento do referido Conselho, pois grande parte das instituições não tem sede na região e são dependentes de diárias para se fazerem presentes em reunião, e com o corte do orçamento público nos últimos anos, tornaram-se os menos participativos, conforme se verifica no Quadro 42.

Quadro 42 - Percentual de presença das reuniões do MoNa do São Francisco entre 15 de dez. de 2015 a 19 de dez. de 2017

SETORES	GRUPOS DE INTERESSES	CADEIRA	PERCENTUAL DE PRESENÇA
ÓRGÃOS PÚBLICOS 21 cadeiras	ÓRGÃOS PÚBLICOS AMBIENTAIS DOS TRES NÍVEIS DA FEDERAÇÃO 6 cadeiras	1	100%
		2	11%
		3	0%
		4	11%
		5	44%
		6	22%
	ÓRGÃOS DO PODER PÚBLICO DE ÁREAS AFINS, DOS TRES NÍVEIS DA FEDERAÇÃO 15 cadeiras	7	56%
		8	11%
		9	33%
		10	44%
		11	56%
		12	0%
		13	78%
		14	89%
		15	67%
		16	44%
		17	44%
		18	33%
		19	44%
		20	44%
		21	0%
USUÁRIO DO TERRITÓRIO	SETOR DE TURISMO	22	67%

SETORES	GRUPOS DE INTERESSES	CADEIRA	PERCENTUAL DE PRESENÇA
DE INFLUÊNCIA DA UNIDADE DE CONSERVAÇÃO 14 cadeiras	5 cadeiras	23	100%
		24	100%
		25	89%
		26	100%
		27	100%
	SETOR DE PESCA 6 cadeiras	28	67%
		29	11%
		30	44%
		31	100%
		32	44%
		33	44%
	SETOR DE PISCICULTURA 2 cadeiras	34	89%
	SETOR DE AGROPECUÁRIA 1 cadeira	35	33%
	COMUNIDADES LOCAIS 10 cadeiras	POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS 1 cadeira	36
CANINDÉ DO SÃO FRANCISCO 2 cadeiras		37	22%
		38	67%
DELMIRO GOUVEIA 3 cadeiras		39	67%
		40	44%
		41	56%
PAULO AFONSO 1 cadeira		42	56%
PIRANHAS 1 cadeira		43	0%
OLHO D'ÁGUA DO CASADO 2 cadeiras		44	56%
		45	0%
INSTITUIÇÕES DE ENSINO PESQUISA E EXTENSÃO 2 cadeiras	INSTITUIÇÕES DE ENSINO PESQUISA E EXTENSÃO - 2 cadeiras	46	89%
		47	11%

Fonte: Elaboração própria do autor desta tese (2018).

Nota 1: As células em amarelo representam as cadeiras vagas no período de apuração.

Nota 2: Durante o período de apuração houveram 10 reuniões, das quais não se localizou a lista de presença da reunião de dia 03 de dez. de 2016, logo não se computou esta reunião

Observa-se que os conselheiros vinculados aos órgãos públicos são os menos presentes nas reuniões, tendo membros que não foram nem no dia da posse do cargo conselheiro. Por outro lado, o setor de turismo é o mais atuante e disponível, indicando sua predisposição em fazer funcionar o modelo de governança. Contudo, através do questionário, identifica-se que apenas 55,6% dos que o responderam julga que o conselho esteja conseguindo definir uma política pública para a região, que se considera um percentual baixo.

Por fim, um achado fundamental que deve ser apresentado é quanto à disponibilidade de um grupo técnico que permita operacionalizar as deliberações tomadas. É comum, após as reuniões de conselho, cada qual retornar a seus afazeres sem se preocupar em fazer atividades que concorram para o fim

deliberado. Este ponto é fundamental para operacionalizar, com seriedade, os mecanismos de governança territorial.

O que dificulta no dia a dia é que cada um está mergulhado na sua tarefa, no que hoje chamamos de metas, então, a gente nem pode estar fazendo certas críticas mais como se fazia porque houve um avanço político muito grande de entender a região como uma região indivisível do ponto de vista geográfico cultural. (ENTREVISTA 2, 2015).

5.4.2 Pontos críticos de sucesso

Uma vez identificado os pontos críticos essenciais para a não consolidação da governança territorial, se faz necessário identificar o que há de positivo que potencialize o processo. Neste aspecto, indica-se que a mudança na forma de atuação da Chesf, sendo menos paternalista, impõe aos agentes locais maior proatividade nas resoluções das demandas. Constata-se que há uma maior busca por mecanismos colaborativos de gestão integrada dos recursos turísticos da região.

Alguns municípios começam a perceber que o turismo é a grande oportunidade economia da região e iniciam um processo mais acelerado de profissionalização da atividade. Os agentes de Piranhas começam a investir com mais vigor, em especial nos empreendimentos de hospedagem, o que deve contagiar os demais investidores. Para o agente da Entrevista 6 (2017):

Piranhas, a turma entendeu que vai ganhar dinheiro com isso, então você tem aí todas as pousadas reformando, não sei o que, não sei o que... por exemplo, um exemplo: esse fim de semana, há mais de três meses não tem vagas em Piranhas, mas ainda tinha em Canindé, entendeu? A qualidade das pousadas, totalmente diferente. Não tem a cultura do turismo e não acredita no turismo, fato. Piranhas acredita e hoje vive do turismo. (ENTREVISTA 6, 2017).

Embora exista uma crise nacional, a atividade continua a crescer, o que exige maior criatividade, fortalecimento e ampliação de parcerias. Deve-se pensar em parcerias não só entre empresas, mas também entre agentes públicos e envolvimento da sociedade civil. É uma oportunidade para se pensar o planejamento conjunto, e assim gerir melhor o turismo. Até porque, devido à proximidade geográfica, e mesmo a proximidade institucional, a região deve se planejar como uma unidade territorial unificada, evitando dois centros urbanos especializados em um mesmo segmento. O fato objetivo é que Piranhas é o 4º destino turístico do

Estado a fortalecer seu produto final, ampliando-o, se faz necessário que isso não ocorra sem planejamento. (ENTREVISTA 1, 2015)

A ausência do preparo leva à ocorrência que se tem em Canindé do São Francisco, aonde se nota o crescimento do turismo, o aumento de fluxo e de geração de riqueza, mas não percebe seu desenvolvimento; o turismo lá é altamente concentrado em pouco empreendimento, sendo menos efetivo para redução da desigualdade. Este formato deve passar por um repensar coletivo da atividade em favor de uma nova proposta para a região, mais inclusiva e integrada.

A expectativa foi que o conselho consultivo do MoNa assumisse a responsabilidade pela gestão da área, por ser uma instância que congrega os agentes dos cinco estados. Em certa medida o papel se cumpriu, pois

[...] no dia da reunião do conselho foi fantástico porque a gente pegou esse pessoal e juntou. Eles viram, perceberam, que tem mais coisa em comum do que divergência. E a gente espera que o conselho trabalhe nesse sentido. (ENTREVISTA 3, 2015).

A perspectiva é que com:

O plano de manejo, que é o instrumento da unidade que vai tentar disciplinar isso. Ficar essa alternativa aí, no plano de manejo vai ficar definido as áreas de visitação, ficar definidas as áreas que a gente chama de zonas intangíveis, que são zonas que não vão poder ter visitação, vai definir a capacidade de carga turística, tudo isso aí, quem vai definir é o plano de manejo, e por isso é importante ter um conselho forte e eu entendo que esse conselho vai ser forte nesse sentido porque é agora a hora do interesse. A hora do interesse é agora. Interesse do pescador, do piscicultor, do empresário do turismo, então, todos esses interesses vão convergir agora e quando a gente começar a mexer o plano de manejo. (ENTREVISTA 3, 2015).

Devido à atuação, principalmente de Sergipe, há uma disseminação nacional e internacional do destino, e usam o aeroporto e o parque hoteleiro de Maceió e de Aracajú. Usar essa disseminação para fortalecimento da oferta é fundamental, com a ressalva de definirem um nome que unifique os três estados. A uniformização do nome do destino permite integrar as ações de divulgação realizadas pelos Estados, gerando economicidade e maior cobertura em eventos de promoção do destino. O setor público municipal deve assimilar que a ação colaborativa é mais eficiente para a região, conforme se expõe que:

Eles [os gestores municipais] não entenderam ainda, a maioria, que nós não estamos tirando turistas de ninguém, estamos trazendo turistas para a região. Eu acredito que na hora que unirem os cinco municípios para fazer propaganda e trabalharem juntos [...] então, velho... [falta] vontade política dos gestores. (ENTREVISTA 6, 2017).

Os grupos empresariais, formais ou informais, são os que se mantêm mais constante na região. Percebe-se que, enquanto os conselhos municipais e mesmo o do MoNa têm dificuldade de se articularem, os Guerreiros do Velho Chico deliberam e operacionalizam ações em favor do segmento de forma célere e frequente. O entendimento desse grupo de empresários é que: “somos do mesmo ramo, não somos concorrentes” (ENTREVISTA 6, 2017).

Na perspectiva do principal empresário da região quanto à função do setor público:

[...] eu acho que o poder público tinha que ficar no lugar dele, fazer as coisas dele, de preferência não atrapalhar. Quem tem que gastar dinheiro com o turismo é a iniciativa privada. Eu vejo as vezes grandes projetos, o cabra vai gastar trinta milhões em um projeto do governo, aí nem sabe onde gastar, o dinheiro vai embora e não fez nada. Agora, uma coisa o governo pode fazer que é, número um, as coisas básicas: água, luz, segurança; ... se ele fizer isso...; se ele der a infraestrutura a região já vai sozinha, mas se além da infraestrutura ele criar fóruns, criar ideias, chama a sociedade para conversar, ver a vocação de cada lugar, para mim o importante é ver a vocação. [...] então eu acho que a vocação de cada município, cada um tem uma. (ENTREVISTA 6, 2017).

Compreende-se que o mais importante nesta fase é convencer mais agentes a fazer a integração da oferta turística, convencer a sentarem e discutirem sobre a gestão integrada da atividade. Conforme perspectiva apresentada na Entrevista 7 (2017), quando se postula que:

O turismo, ele como um empreendimento, como uma forma de economia, uma forma de, eu diria, socioeconômica, é uma atividade socioeconômica, ele muda o meio, ele educa, ele... se for levado corretamente ele é benéfico, ele distribui renda de forma transversal, ele capacita, ele educa, ele insere as pessoas, oportuniza as pessoas... isso se for um turismo pensado, criterioso que tenha a natureza e o homem como seu principal elemento de trabalho e de preservação. Isso aí eu defendo. Agora tem aí outro tipo de turismo que pra gente não vai ser bom. Porque nós, nordestinos, sempre fomos discriminados, entende, e hoje nós temos lá na Costa do Sauípe um dos exemplos que a gente não quer para os Cânions do São Francisco. É chegar os grandes resorts, expulsa o homem nativo, mura, faz uma bolha rica, de riqueza, o turista entra naquela bolha, vai embora, não tem contato com o nativo. O nativo continua pobre e expulso do meio em que poderia ganhar algum dinheiro, entende? O nativo serve para ser jardineiro ou catador de siri pra italiano, então a gente não quer isso. A gente quer o nativo aqui trabalhando, crescendo, estudando, fazendo curso de guia, fazendo curso como a Marinha [...] capacitar as pessoas, educar as pessoas, dando curso de como tratar a natureza, como

conduzir as pessoas dentro da caatinga, mostrando a elas a importância da caatinga para o Brasil, e para as Alagoas e para Delmiro Gouveia e particularmente para os Cânions, entende? Eu acredito que o turismo tenha que ser transversal. Todos os elementos hoje tem que trabalhar com o turismo, o turismo hoje, em uma região já pobre com pouca água, com seca, creio que o turismo oportuniza e dá condições a todo mundo de trabalhar. [...] os municípios ele são as engrenagens dessa máquina, entendeu? A engrenagem tem que estar muito bem pensada, muito bem polida, pronta para trabalhar com os outros. Você não pode entrar em uma parceria com outros municípios se você não está preparado. [...] É por isso que a gente, depois de fazer o dever de casa, a gente tem que se unir com todas as prefeituras no mesmo caminho, trazendo as coisas para os Cânions do São Francisco... e educação ambiental é fundamental nesse processo.

Essa perspectiva é focada no desenvolvimento turístico da região, mas requer uma união forte entre os diversos agentes. Há que se considerar a diferença da estrutura empresarial dos dois polos de turistificação, enquanto que na parte do Cânion, propriamente dito, há poucos empresários que concentram a maior do fluxo, e que têm uma visão mais competitiva e proativa, a outra parte, da cachoeira, é formada por uma capilarização de empreendedores com perfil mais acomodado e pouco atento à importância da integração. Torna-se um desafio grande, contudo, conforme aponta na Entrevista 9 (2017):

Eu tenho uma visão particular dessa coisa, eu acho que os atores desse cenário pensam no turismo integrado. As instituições que congregam as partes profissionais pensam no turismo integrado, mas elas têm pouca força para fazer gerir isso. Quando você chega para uma divisão geográfica, aí você já começa a sentir uma certa seção, entendeu? Os políticos envolvidos... os atores políticos envolvidos nesse cenário, eles trabalham... “o estado vai fazer isso”. [...]

A percepção desse agente não menciona os agentes baianos, mas ainda assim é um ponto de partida interessante para iniciar a mudança na forma de se planejar o turismo na região. A atuação colaborativa é, inclusive, uma forma de reverter o baixo nível de investimento estadual em turismo na região, pois estão direcionados, quase sempre, nas capitais ou em destinos ligados à praia.

Para o agente da Entrevista 9 (2017), uma forma de dirimir a disputa entre estados, é considerar a gestão do Cânion com algo de atuação federal. O ICMBio assumir esta disputa é um potencializador, mas vai requerer também que o Instituto se adéque às necessidade de gerenciar a atividade, pois conta apenas com dois servidores, e sua atuação só é possível em função do apoio que recebe do gestor da

Estação Ecológica Raso da Catharina. Para que isso ocorra devem-se buscar outros apoiadores, públicos (Prefeituras Municipais) ou Privados (Empresários).

Deve-se aproveitar o momento oportuno pela qual a região está passando, pois segundo os achados do Grupo Focal (2017):

[...] todos os prefeitos, isso nunca foi assim, hoje nós temos todos os prefeitos, inclusive o de Paulo Afonso, que é o vice. Inclusive o de Paulo Afonso, todos estão com consciência turística, querendo investir e integrar. Isso nunca foi assim não, viu? A primeira vez que todos os prefeitos têm algum pensamento, ou muito ou pouco ou médio em relação ao turismo, não é isso, porque antes você xingava o prefeito para o Secretário de turismo e ele fazia o que? o que? Hoje não, isso já é um avanço!

Não se pode deixar de citar o papel que a Chesf pode assumir no processo. Não que ela retome sua perspectiva paternalista e financie os projetos da região, contudo faltam aos agentes locais se organizarem e elaborarem projetos coerentes e viáveis para se apresentar à companhia. Não há mais espaço para espontaneísmo e solicitações individuais (isoladas), a Chesf é uma entidade eminentemente política e tem aversão à pressão social (GRUPO FOCAL, 2017). Os agentes devidamente organizados, em um modelo de governança integrado, com projetos estruturados, coerentes e viáveis podem ganhar a aderência da Companhia neste intento de melhor gerir o território turístico da região, pois como afirma um dos agentes no Grupo Focal (2017), “[...] acredito que a CHESF não ajuda mais é mais defeito nosso do que dela, resumindo, é o que eu acho”.

6 CONCLUSÃO

Diante do exposto até o presente momento, fica evidente que há muitos e complexos obstáculos para a inserção de um modelo de governança territorial integrado, conforme preconiza o arcabouço teórico apresentado, ou seja, pautado na perspectiva democratizante, objetivando a concertação social, logo, capaz de promover ações que proporcionem a inclusão dos indivíduos de determinado território. Ou seja, uma governança territorial integrada em favor do desenvolvimento turístico da região.

Percebe-se que os modelos tradicionais não se moldam bem nesta situação, visto que:

- a) Os consórcios públicos afastam a atuação de empresários na construção de projetos e direcionamento da gestão de recursos, e esses agentes são, neste caso, os mais bem estruturados, disponíveis e atuantes na região. Inclusive, vale o registro que um município alagoano busca realizar este desígnio, o que foi motivo de denúncia por parte de empresários;
- b) Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES), embora tenham um bom funcionamento no sul do país, o que não garante que se repita no Nordeste, padece, também, da questão dos limites estaduais. A confluência de três estados inviabiliza o intento desta iniciativa de caráter estadual.
- c) Os *Clusters* seriam, em um primeiro momento, os mais indicados, contudo ao, focarem mais nas questões do setor empresarial, perdem aderência com o arcabouço teórico adotado, que prega uma participação ativa da sociedade territorial.

Percebe-se que outro formato se faz necessário, um modelo idealizado que atenda aos preceitos do envolvimento social e direcionamento de um projeto de desenvolvimento elaborado de forma coparticipativa. Contudo, antes idealizá-lo, vale ressaltar ao menos quatro proposições levantadas no Grupo Focal (2017), que permitiram refletir melhor sobre a temática:

[I – ...] fórum dos cinco municípios... a propaganda, por exemplo, quanto custa uma propaganda na Globo, e muito caro! Mas, por exemplo, para ir a uma feira, você gasta hoje 60 mil conto para ir a uma feira de turismo. Para um município, como Olho d'Água do Casado, que está com a folha atrasada, ou para Canindé, que está com a folha atrasada, é inaceitável gastar 60 mil em um negócio desses, mas 12 mil, dividido para cinco municípios... não é nem 12 porque nas últimas vezes o que é que a gente fez? Cada município... é 60? Então, cinco municípios, cada um dá cinco mil, sete mil, até o limite da dispensa, e os hotéis e o restante dá o resto, então na hora que esse turismo estiver integrado nós vamos participar.

[II – ...] eles pegaram, contrataram dois caras bons de turismo, dois turismólogos top, e duas secretárias, top, certo? Pronto. Esses quatro, todo mundo divide para pagar os quatro, e eles viajam para feiras internacionais para todo canto, mas são pessoas que conhecem a região 100%,

[III – ...] vamos fazer um conselho dos conselhos, uma confederação dos conselhos, para que todos discutam ali as suas dificuldades, todos tragam ali as suas ideias e todo mundo discuta e busque os caminhos do progresso através dali, todo mundo junto, um conselho de Xingó, não desmerecendo os conselhos de cada município, mas talvez assim, uma confederação dos conselhos da região do Xingó, é o que pode acontecer para você tem amplitude nas discussões, nos projetos, nos planejamentos que a gente pode ter no futuro.

[IV – ...] vou remeter de novo a Foz do Iguaçu, Foz do Iguaçu tinha o "convention bureau" que tinha a participação do Ministério Público e aí não funcionava, nada podia, nada saía, nada andava. Os caras encheram o saco e criaram uma associação. Porém, chamaram para essa associação... e olha que quem criou foram os empresários e o pessoal do "convention bureau", criaram a associação, eu passei uma semana lá com o governo do estado do Sergipe. Criaram uma associação, mas chamaram o presidente da câmara para participar, representante do prefeito, da secretaria de obras, da SNTT, do trânsito de vans, de táxi, de não sei o que, de não sei o que... botaram os órgãos públicos dentro como... passar do conselho é executivo e deliberativo, é na hora que resolve uma coisa grande... negócio porreta!

Diante do exposto, a proposta visa, ao final, à formação de uma Agência de Desenvolvimento do Turismo, formada pelos agentes territoriais do Cânion do São Francisco de diversos segmentos, incorporando as seguintes características: a) direcionamento (materialização de um projeto de desenvolvimento), foco no resultado, estrutura operacional e técnicas avançadas de gestão, dentre as quais transparência decisória e prestação de contas, características do setor empresarial; b) legitimidade, representação e responsabilidade na execução de projetos estruturantes, característico do setor público; c) mecanismos de concertação social e formação de um espaço democratizante, expresso não apenas na Assembleia, mas também no Conselho Fiscal, Superintendências, Diretoria, inerente à sociedade civil organizada; d) Estrutura de financiamento próprio, ou seja, receita para manutenção da organização vinculada à competitividade e bom desempenho do setor: Taxa

Voluntária de Turismo, assim como capacidade de captar recurso público ou privado para realização de projetos estruturantes.

Ao mesmo tempo, este modelo deve evitar: a) o individualismo e visão de curto prazo, explorando em demasia e/ou de forma não sustentável os recursos e ativos territoriais; b) a descontinuidade administrativa ou instabilidade dos representantes e cargos que operam o modelo de governança, assim como as amarras fronteiriças dos territórios político-administrativos; c) o voluntarismo, baixo profissionalismo e dificuldades em participar ativamente de todo o processo.

Vale resgatar que a premissa da teoria das agências, conforme visto anteriormente, deve ser encarada de forma mais abrangente que apenas do conflito entre o principal (o proprietário) e o agente (responsável pela gestão “da propriedade”), limitando-se às corporações. Pode-se deslocar parte de seu arcabouço para a gestão de um território, fornecendo respostas mais ágeis e eficazes na gestão do desenvolvimento.

A agência de desenvolvimento visa superar conflitos, eliminando o comportamento oportunista de atores locais, mediando os pontos de divergência em favor de um projeto que traga resultados mais satisfatórios para o coletivo. Na prática, se trata do surgimento de um ator local composto pelos interesses coletivos que se institucionaliza em favor da defesa de um projeto específico, no caso o desenvolvimento turístico da região.

Enquanto pessoa jurídica, a agência de desenvolvimento tem a prerrogativa de estabelecer contato, de articular ações, de interagir com outros entes e mesmo pactuar, realizar e cobrar o andamento de projetos estruturantes com os atores dos mais diversos seguimentos. Ou seja, uma atuação multiescalar e mutisetorial envolvendo atores endógenos ou exógenos à região, tendo como mote o desenvolvimento do território em função do turismo.

O Rio São Francisco é um eixo identitário forte, gerando uma cultura similar nos municípios citados nesta tese. A unidade cultural sanfranciscana é propícia para o surgimento do sentido de pertencimento dos atores locais, possibilitando uma ação interativa e colaborativa entre os mesmos. Esse fato possibilita as adequações necessárias para a consolidação de uma governança territorial integrada para o turismo.

O Cânion do São Francisco detém recursos e ativos de grande porte para gerar um fluxo significativo de turistas para a região. Tais recursos são de natureza ambiental, que dotaram a região de beleza cênica ímpar e com grande apelo nacional, que mostra sua marca em várias produções televisivas e cinematográficas. A singularidade das paisagens tem capacidade de motivar/ mobilizar turistas nacionais e internacionais. Os aspectos culturais ligados ao Cangaço e as intervenções urbanísticas da UHE reforçam os recursos e ativos do turismo da região, municinando-a de significativo volume de matéria-prima para composição de produtos turísticos.

Por estar localizada em um espaço mais periférico, a atividade pode se tornar um importante mecanismo de redução das condições de subdesenvolvimento do território, engendrando novos ciclos virtuosos de desenvolvimento. As condições tornam a estruturação do turismo uma necessidade de primeira ordem para a população local, beneficiada pelo efeito multiplicador de geração de emprego e renda local, fortalecendo também o comércio e diversos outros segmentos econômicos.

O território do turismo, na região do Cânion do Rio São Francisco, tem uma abrangência que supera os limites municipais e estaduais dos entes político-administrativos da federação, conforme se pode confirmar com a teoria do espaço turístico de Boullón (2002), e como postula tal teoria, o espaço deve ser planejado e ordenado como uma unidade, exigindo uma maior articulação dos atores locais.

Contudo, deve-se atentar para o fato de que a cultura do coronelismo dá um contorno de menor interação da sociedade civil local (formação de estrutura de relações do tipo núcleo), afetando na capacidade de organização social em favor de demandas públicas. Essa característica foi agravada pela atuação paternalista da CHESF com os atores pauloafonsinos, sejam os públicos, os econômicos ou os sociais.

No entanto, considera-se que tal cultura vem sofrendo alterações, ensejando novos processos de articulação social em favor do desenvolvimento turístico. Há um clima de entusiasmo dos empresários locais, somado a uma conscientização dos agentes do poder executivo municipal que compreendem, em escalas diferentes, que a integração dos recursos da região tornará o Cânion mais competitivo.

Identifica-se que os agentes propulsores do turismo local³⁸ têm uma visão fragmentada e, por vezes, limitada quanto à atividade, pois através do princípio da indissociabilidade do produto turístico, se evidencia que a lógica competitiva entre os agentes internos (em especial agentes públicos de municípios deferentes) é contrária ao desenvolvimento do setor.

Constata-se ainda que os atores municipais, em especial os públicos, atuam dentro das fronteiras dos próprios municípios, e, por vezes, tentam transferir suas responsabilidades para outras instituições, neste caso a CHESF. Essa lógica pode ser evidenciada pelos atores públicos estaduais, que também têm em sua fronteira um fator limitante para propor projetos mais robustos de desenvolvimento. A perspectiva reduz a interação dos agentes regionais e impacta na comunicação e articulação entre os mesmos, aspecto que interfere negativamente nos resultados do setor.

As instâncias de governança territorial para o turismo na região do Cânion do São Francisco não se mostram suficientemente eficientes para atender às demandas efetivas do território do Cânion, seja porque a agenda de reuniões ocorre de modo precário, seja devido à fragilidade das deliberações e atuação dos conselhos municipais de turismo. Em pesquisa realizada por Cordeiro e Souza (2015), sobre as instâncias de governança nesta região, apenas 20% destas têm uma abrangência federal, permitindo analisar o território turístico do Cânion de forma completa, sendo que 90% estão fortemente ligadas ao setor público, apontando certa fragilidade no processo de organização social dos atores locais.

Ao abordar a configuração espacial do turismo, primeiro objetivo específico, evidenciou-se que há dois processos independentes de territorialização do turismo, que impuseram duas formas de relação entre os atores, e criaram duas conformações espaciais diferentes. A primeira, pautada em um complexo turístico de grande porte e com infraestrutura e superestrutura turística, a qual concentra sua oferta nos espaços construídos pela CHESF, mais especificamente na visitação das instalações dessa indústria, assim, a atividade é altamente dependente dos desígnios da referida companhia.

³⁸ Os agentes apontados neste texto são os empresários do *trade* turístico, os agentes públicos (Prefeituras, Secretarias de Turismo Estaduais e Municipais, CODEVASF, etc.), a sociedade civil organizada vinculada ao turismo (Artesãos, Associação de Guias, Associação Comercial, etc.).

A segunda conformação espacial é composta por quatro centros urbanos de pequeno porte, e com infraestrutura precária, em especial quando comparados ao espaço anterior. Neste local, há uma necessidade de agir de forma colaborativa o que leva a uma maior busca por parcerias e ações conjuntas. Devido ao seu processo de formação social, os agentes econômicos nesse espaço são mais proativos e alvissareiros, e buscam maior competitividade, neste sentido, este espaço vem tendo um crescimento da atividade bem superior ao primeiro.

Um dos pontos críticos, no tocante à organização da atividade, é a dependência do poder executivo municipal quanto ao desempenho das operações da CHESF. Tanto assim que houve, nos últimos anos, o enfraquecimento da Prefeitura de Canindé do São Francisco, que está com dificuldade de se tornar mais atuante, fato que pode prejudicar o fluxo de visitantes, pois é uma das principais portas de entrada do turismo da região, assim com a realização de determinadas ações ligadas ao ordenamento do setor e investimentos em infraestrutura que são de sua responsabilidade.

Quanto à gestão do território, considera-se que esse ponto deve ser pensado com zelo, pois existe uma dinâmica complexa a ser analisada. As fronteiras dos entes federativos impelem que determinadas ações se realizem sem o devido aval, ou mesmo parceria dos demais. As fronteiras demarcam a atuação de cada ente público, a depender da escala.

No que se refere aos atores locais atuantes e seus mecanismos de gestão, segundo objetivo desta tese, identifica-se que:

- a) Os agentes econômicos locais, que em Paulo Afonso estão embevecidos na crença vã de que a CHESF suprirá as demandas na última hora; por outro lado, nos demais municípios, os empresários começam a se movimentar para buscar desenvolver o turismo, neste caso eles se organizam em associações (formais ou não) para dinamizar demandas setoriais de pequeno porte; e
- b) Como há uma ausência de atuação de órgãos públicos de escala estadual e/ou federal, assim, os municípios tentam atuar sem muito êxito, os conselhos municipais, principais mecanismos de gestão do território, não funcionam, ou funcionam de forma precária.

Ainda quanto à atuação de órgãos públicos, por se tratar de nove entes federativos, a União, os três Estados e os cinco Municípios, onde a alternância pode ocorrer a cada dois anos (municípios x estados/união) é improvável que haja uma combinação sincrônica das forças políticas desses espaços, que garanta estabilidade da política pública e dos gestores públicos que estão à frente da atividade. O fato coloca em risco os mecanismos de parcerias, colaboração, cooperações, etc. dessa categoria de atores sociais.

A forma de superar a variável é através do fortalecimento da sociedade civil e dos agentes econômicos no sentido de impor um projeto que seja incorporado como ação de estado e não de governo. Ainda assim, a pressão social nesta categoria não garante o êxito das normas, convenções ou regramento pactuados com eles. Transpor o desafio é uma ação que o bloco socioterritorial deve encarar, criando meios para garantir uma autonomia administrativa.

Outra barreira a ser trabalhada é quanto à proximidade da região com a capital alagoana e sergipana que as tornam principais portas de entrada para o Cânion, que utilizam os aeroportos das capitais como conexão com a região. O produto turístico se torna uma extensão da oferta turística de outro território turístico, logo, os benefícios advindos com a atividade são reduzidos, gerando um efeito do tipo vazamento, pois os visitantes consomem serviços de outros complexos turísticos fora da região.

O passeio no Cânion é comercializado, muitas vezes, como atrativo de Aracajú, cria-se um fluxo de excursionistas e não de turistas, assim, ao invés de beneficiar o território do Cânion os recursos dispendidos, pelos visitantes, migram para outros locais. Este tipo de efeito é verificado também de forma intermunicipal na região, contudo o argumento da vocação dos municípios para o turismo, somado à perspectiva de complementaridade dos serviços desta atividade dirimir o desgaste, não impede o conflito entre os agentes.

Essa última narrativa indica também certo grau de desarticulação interna da região, tendo em vista que há um aeroporto em Paulo Afonso que permite qualificar seu produto turístico, ampliando a atividade propriamente dita, evitando o excursionismo. Ao refletir sobre isto, identifica-se também que outros municípios,

além dos apontados neste trabalho, foram indicados como aderentes ao produto da região, no caso Água Branca (AL) e Poço Redondo (SE).

Na atual fase desse cenário de busca por uma governança integrada, julga-se temerária a inclusão de novas áreas neste momento de possível consolidação da integração entre os agentes. Com o declínio de Paulo Afonso nesta jornada, seria fundamental a integração com outros municípios, e com isso tentar ampliar a oferta turística para o destino. Talvez a última vertente torne a região ainda mais competitiva.

De forma resumida, os principais elementos limitantes e potencializadores de um modelo de governança integrada, terceiro objetivo específico desta tese, são:

Limitantes:

- Baixo capital social;
- Coronelismo, que engendra uma perspectiva de relações assimétricas;
- Baixa participação social;
- Alto grau de dependência da Chesf;
- Cultura de atuação isolada dos municípios;
- Dificuldade de integração;
- Falta de uma identidade unificada do destino; e
- Ausência de estrutura de governança de caráter operacional.

Potencializadores:

- Mudança da cultura paternalista da CHESF;
- Aumento do investimento privado na atividade do turismo;
- Alto interesse pela governança territorial integrada do turismo;
- Confluência de prefeitos com interesse no desenvolvimento do turismo;
- Divulgação do destino consolidada
- O MoNa como elemento legítimo e integrador dos agentes; e
- Turismo como eixo de desenvolvimento do território.

A questão é definir qual ator será o protagonista da governança territorial integrada. Quanto aos agentes empresariais, acredita-se que o entusiasmo, a disposição em investir no setor e envolvimento efetivo nos processos de debate e deliberação sobre a gestão do território são fundamentais para impor uma lógica

focada na ampliação da competitividade do território. As instâncias de governança devem ter esta dupla característica: a) pragmatismo e o foco na eficiência e eficácia das ações definidas; b) promoção de processos de concertação social efetivos.

Contudo, não se deve delegar exclusivamente a este agente a deliberação e intervenção sistemática em favor do turismo. Ignorar que o interesse dos agentes econômico seja o retorno dos recursos investidos, negligencia a possibilidade de se ter um direcionamento de ações que possa levar a degradação acelerada dos recursos e ativos territoriais, em favor de aumento de rendimentos aferidos pela exploração desta atividade, ou seja, põe em risco o viés de desenvolvimento turístico.

Acerca do discurso sobre a sustentabilidade e a preservação do rio e seu entorno, se detecta práticas não condizentes com essa perspectiva. A exploração do turismo de massa e seus efeitos são escamoteados por um discurso preservacionista, contudo, atacar esta temática, neste primeiro momento, poderá causar uma retaliação do ator empresarial mais importante da região. Essas estratégias devem estar claras para o agente que deve guiar a construção da governança integrada da região.

A esta altura das conclusões, poder-se-ia pensar que a sociedade civil fosse recomendado como agente protagonista, uma vez que o setor público não goza de estabilidade organizacional e o setor privado tem interesses particulares específicos que podem comprometer a sustentabilidade do turismo. No entanto, compreende-se que a autodeterminação é um processo de longo prazo, pois perpassa por uma ampliação do capital humano e intelectual, que desdobra em uma alteração no capital social. O processo tarda para ocorrer e muito por isto deve-se pensar estratégias que tenham um efeito catalisador mais de imediato.

Imaginar que o processo de entrega do protagonismo das ações do território aos seus agentes responsáveis, ainda que dentro de uma visão neoliberal, como a realizada pela CHESF, na década de 1990, ainda não foi completamente absorvida pela população e leva a desenhar outro *modus operandis*. Assim, uma proposta de modelo de governança territorial nestas condições deve ser bem audaciosa.

Ademais, identifica-se também que há uma grande assimetria de informações entre os agentes, tendo na sociedade civil seu elo mais frágil. Essa realidade propicia o oportunismo por parte de outros atores, neste caso os empresários.

Considera-se que toda tentativa de composição de governança, de concertação social ou participação cidadã que não observe e busque reduzir este aspecto, surgirá com um vício de criação, pois irá comprometer a capacidade dos atores negociarem, democrática e eticamente, seus interesses.

Dois pontos marcantes e necessários são: 1) a disseminação de informações, de forma inteligível para que as camadas menos favorecidas possam de fato participar em pé de igualdade, reduzindo a assimetria de informações entre os atores; 2) a necessidade de lastrear as decisões e propostas de projetos de desenvolvimento mediante a aplicação prática de teorias e formulações já disponibilizadas para a sociedade, mais análise técnica da viabilidade das ações propostas apresentadas, principalmente em territórios carentes de massa crítica.

Considera-se que há uma categoria de atores territoriais que têm a capacidade de atuar de forma mais protagonista, não só quanto à criação de instancias de governança territorial, mas também agindo com assessoramento técnico à mesma. Considera-se que pouco se vê discutir sobre o papel que as instituições de pesquisa e ensino devem assumir neste processo, uma vez que se está imerso na era do conhecimento, na qual este é um dos principais fatores-chave para o desenvolvimento.

Uma das características da sociedade contemporânea é o papel central do conhecimento nos processos de produção, ao ponto do qualitativo mais frequente hoje empregado ser o de *sociedade do conhecimento*. Estamos assistindo à emergência de um novo paradigma econômico e produtivo no qual o fator mais importante deixa de ser a disponibilidade de capital, trabalho, matérias-primas ou energia, passando a ser o uso intensivo de conhecimento e informação. (BERNHEIM; CHAUI, 2008, p. 7).

A região é dotada de relativa densidade de instituições de ensino e pesquisa. Verifica-se que o campus da UNEB, também conselheira do MoNa, assim como os campus da UNIVASF, do IFAL, da UFAL, dentre outras as quais têm responsabilidades objetivas pelo desenvolvimento do território em que estão inseridas. Além disto, há uma culminância de outras instituições que pesquisam sistematicamente sobre a região e que podem dar suporte ao processo de governança territorial.

Considera-se que esta categoria, no Cânion do São Francisco, que ocupa apenas 4% das vagas do Conselho Consultivo do MoNa, evita participar de forma

efetiva nos debates ou processos deliberativos quanto ao desenvolvimento da região. Observa-se que em tantas outras instâncias, as instituições não são ouvidas, nem consultadas, e muito menos se fazem presentes nestes espaços, reivindicando um lugar no processo de conduzir o desenvolvimento, que é uma de suas “obrigações” sociais.

Questiona-se qual a responsabilidade deste agente, e que postura deveria adotar, pois se tratando de pesquisa sobre uma realidade específica, não se espera convocar as mesmas para teorizar ou replicar velhas práticas de baixa intervenção direta na realidade, e sim, dentro da ideia de ciência aplicada, assumir o papel de autor do processo, e não de pesquisadora da realidade, vale reafirmar.

A perspectiva não é a defesa de mais vagas para esta categoria nos conselhos, mas sim o uso de suas competências em favor do desenvolvimento do território. Por exemplo, quem teria a condição e competência de diminuir a assimetria de informações? Está se tratando de ações de curto prazo e não da abertura de mais vagas de ensino para os atores locais, em outras palavras, fazer um conjunto de palestras para estes atores tratando de determinados conceitos e informações. Ou ainda, quem melhor poderia fomentar processos de inovação ou diversificação da oferta turística de forma sistêmica? Quem seria o melhor ator a produzir oficinas sobre técnicas de gestão?

Enfim, após mergulhar nas teorias se questiona quem teria a condição de se tornar uma liderança, não na defesa de determinados interesses, mas sim em disponibilizar mecanismos que auxiliem na consolidação dos processos de governança. Novas questões se abrem e uma forma de auxiliar, neste caso, é apresentando um modelo de governança territorial integrada.

Diante de tudo que foi exposto, é óbvia e previsível uma denúncia quanto à ausência do Estado nesta região empobrecida, assim como a baixa efetividade das ações de instituições de ensino e pesquisa pública situadas na região. Atualmente é improvável que se consolide um modelo de governança dentro do preceito acadêmico ideal, pautado na concertação, participação e democratização das decisões quanto às políticas públicas em favor do desenvolvimento.

O baixo capital social, o pouco grau de instrução, a assimetria de poder, a ausência de condições básicas, a falta de recursos de investimento privado pulverizado, além dos traços culturais desta região inviabilizam, neste momento, um

processo que permita a integração de todos. Só será possível sua implantação se respeitado o ritmo dos atores locais (que atualmente exigem uma velocidade mais moderada) e tendo como indutor uma instituição de ensino e pesquisa voltada ao aprofundamento de mecanismos de desenvolvimento local, mesclando pesquisa e extensão universitária, pois nesta condição este seria o agente mais neutro, ou melhor, menos partidário de algum interesse específico de determinado grupo de atores da região.

Esta última afirmativa não visa considerar as universidades como um elemento fora do processo de formação do bloco socioterritorial, ou mesmo pretende não observar os conflitos internos existentes nestes tipos de instituições, sejam eles teóricos ou políticos. No entanto, diante da realidade analisada e tendo como premissa o uso da razão científica, haveria maiores chances de manter o interesse no desenvolvimento turístico da região, ao invés de regateá-lo em função de interesses outros de grupos determinados.

Como proposta de modelo de governança territorial para a região em análise, enquanto objetivo específico da tese, postula-se que este deve ter um formato de Agência de Desenvolvimento do Turismo que conserve os aspectos positivos dos atores locais, a saber: Direcionamento para o resultado; uso de técnicas de gestão; profissionalização da atuação; legitimidade; execução de projetos estruturantes; concertação social; e democratização da tomada de decisão. Ao mesmo tempo, tal agência deve expurgar os aspectos negativos dos atores locais: Individualismo; visão de curto prazo; exploração insustentável; descontinuidade administrativa; voluntarismo; e dificuldade de participação, conforme detalhado no capítulo anterior.

Um diferencial deste modelo é ter sido pensado em etapas de implantação e sua exigência em ter o protagonismo da universidade, com seu respectivo lastro técnico científico, para garantir que ao final da implantação estejam presentes os elementos essenciais para um processo democrático, coparticipativo, libertário, representativo e em favor da diminuição das condições de subdesenvolvimento que se verifica na região.

Acredita-se que, inicialmente, deve se constituir uma associação composta por empresários e representantes de universidade para estabelecer um plano de ação adequado ao desenvolvimento turístico da região. Nesse primeiro momento, seria um espaço fechado, onde se agrupam os principais agentes propulsores do

turismo no Cânion, neste momento, e um corpo técnico para estabelecer um plano de ação.

Logo após o estabelecido deste primeiro “espaço” de diálogo e definição de uma minuta de projeto de desenvolvimento, outros atores locais seriam incluídos no processo, em especial a sociedade civil e gestores públicos municipais (preferencialmente o prefeito), para refletir e deliberar quanto aos elementos estratégicos definidos anteriormente e assim concretizar o planejamento de ações da referida associação. Até este momento esta instância pode assumir um caráter informal, não institucional.

Contudo, quando estiver na fase de execução do plano de ação propriamente dito, sua institucionalização (formalização) será inevitável, pois se fará necessário a estruturação de um corpo técnico específico e com dedicação exclusiva a viabilização do projeto. Outro ponto fundamental é a estruturação de um fundo mantenedor da associação para viabilizar suas ações, dando autonomia gerencial e assim menor dependência operacional. Neste etapa, se faz se realiza em paralelo a composição de uma assembleia deliberativa de caráter democrático, visando a concertação social.

Por fim, a medida que a associação for realizando suas ações, se legitimando no território e ganhando mais impulso operacional, poder-se-á averiguar se a mesma tem capacidade de se tornar uma Agência de Desenvolvimento do Turismo para o Cânion. Ao alcançar esta categoria, a instância de governança se torna capaz de prover, executar e operar projetos estruturantes de maior porte para a atividade.

Após estudar de forma aprofundada a implantação de um modelo de governança territorial integrado para a região do Cânion do São Francisco, com base no turismo, conclui-se que sua concretização efetiva terá mais chances de se realizar de forma se atender aos preceitos descritos. No entanto, é uma temática que deve ser ainda mais pesquisada por futuros estudos acadêmicos.

REFERÊNCIAS

- ACERENZA, M. Á. *Administração do Turismo: conceituação e organização*. Tradução G.R. Henfges. Bauru: EDUSC, 2002. v.1.
- ALBAN, M. A insustentabilidade do turismo no Brasil e o sucesso de Praia do Forte: uma análise exploratória com base na nova economia institucional. *Turismo em análise*, 19 1, p. 3-24, 2008.
- ALVARES, C. A.; STAPE, J. L.. Normal annual precipitation – year. Piracicaba-SP: INSTITUTO DE PESQUISA E ESTUDOS FLORESTAIS, 2012a. [mapa]. Escala 1:150.000.000
- ALVARES, C. A.; STAPE, J. L. . Mean annual relative – year. Piracicaba-SP: INSTITUTO DE PESQUISA E ESTUDOS FLORESTAIS. 2012b. [mapa]. Escala 1:150.000.000
- AMARAL FILHO, J. D. A endogeneização no desenvolvimento econômico regional e local. *Planejamento e Políticas Públicas*, 23, p. 261-286, 2001
- ANDRADE, M. C. *Espaço, polarização e desenvolvimento: uma introdução à economia regional*. São Paulo: Atlas, 1987.
- ANTUNES, V. N. *Governança territorial em zonas costeiras: um estudo sobre a microrregião de Itaguaí/RJ*. 2014. Tese. Doutorado – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.
- AZZONI, C. R. Desenvolvimento do turismo ou desenvolvimento turístico: reflexões com base em duas regiões atrasadas em São Paulo. *Revista Turismo em Análise*, 4 2, p. 37-53, 1993.
- BAHL, M. *Perspectivas do turismo na sociedade pós-industrial*. São Paulo: ROCA, 2003.
- BANCO MUNDIAL. The worldwide governance indicators WGI project. 2017. Documentation. Disponível em: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>. Acesso em: 1 fev. 2017.
- BARRETTO, M. *Manual de iniciação ao estudo do turismo*. 2. ed. Campinas: Papirus, 1997.
- BARRETTO, M.; SANTOS, R. J. dos. Fazer científico em turismo no Brasil e seu reflexo nas publicações. *Turismo, Visão e Ação*, 7 2, p. 357-364, 2005.
- BELLINGIERI, J. C. Teorias do desenvolvimento regional e local: uma revisão bibliográfica. *Revista de Desenvolvimento Econômico*, 2 37, p. 6-34, 2017.
- BENI, M. 2001 *Análise estrutural do turismo*. 6. ed. atual. São Paulo: SENAC.

BENI, M. *Política e planejamento de turismo na Brasil*. São Paulo: ALEPH, 2006.

BERNHEIM, C. T.; CHAUI, M. S. *Desafios da Universidade na Sociedade do Conhecimento*. Brasília, DF: UNESCO, 2008.

BOULLÓN, R. C. *Planejamento do Espaço Turístico*. Bauru: EDUSC, 2002.

BRASIL. DECRETO 25.865, de 24 de novembro de 1948. *Cria o Parque Nacional de Paulo Afonso*. Rio São Francisco, entre Petrolina e Sobradinho, BA. 1948. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D25865.htm. Acesso em: 15 jun. 2018.

BRASIL. DECRETO-LEI 55, de 18 de novembro de 1966. *Define a política nacional de turismo, cria o Conselho Nacional de Turismo e a Empresa Brasileira de Turismo, e dá outras providências*. Brasília, DF, 1966.

BRASIL. DECRETO-LEI 605, de 2 de junho de 1969. *Extingue o Parque Nacional de Paulo Afonso e dá outras providências*. Brasília, DF. 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/De10605.htm. Acesso em: 15 jun. 2018.

BRASIL. DECRETO-LEI Nº 8.031. Autoriza a organização da Companhia Hidro Elétrica do São Francisco. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 1945.

BRASIL. LEI 11.771 de 17 de setembro de 2008. *Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico*. Brasília, DF, 2008

BRASIL. *Plano de ações estratégicas e integradas para o desenvolvimento do turismo sustentável na Bacia do Rio São Francisco*. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, 2006.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Diagnóstico do macrozoneamento ecológico-econômico da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco*. Brasília, DF: MMA, 2011.

CANÇANDO, A. C.; TAVARES, B.; DALLABRIDA, V. R. Gestão Social e Governança Territorial: Interseções e especificidades teórico-práticas. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, n. 93, p. 313-353, 2013.

CANET, R. Qu'est-ce que lagouvernance? *Conferencia ministrada no seminário «Les nouveaux modes de gouvernance et la place de la société civile»* Universidade de Quebec-Montreal, 2004.

CAVALCANTE, L. R. Produção teóricaem economia regional: Uma proposta de sistematização. *Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos*, 2 1, p. 9-32, 2008.

CHIZZOTTI, A. *Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais*. 11. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

COASE, R. The Nature of the Firm. *Economica*, n.4 16, p. 386-405, 1937.

CORDEIRO, T. S.T.; SOUZA, R. C. D. A.. A Complexidade Territorial do Canyon do Rio São Francisco e suas Várias Instâncias de Governança para o Turismo. *Revista de Desenvolvimento Econômico – RDE*, Salvador, BA: UNIFACS, Ano XVII, Edição Especial, p. 361 – 376, dez. 2015.

COSTA, I. D. *O Rio São Francisco e a Chapada Diamantina nos desenhos de Teodoro Sampaio*. 2007. Dissertação (Mestrado em Ensino, Filosofia e História das Ciências) Universidade Estadual de Feira de Santana - UEFS, Feira de Santana, Feira de Santana, 2007.

CRUZ, R. da *Introdução à Geografia do Turismo*. São Paulo: Roca, 2001a..

CRUZ, R. da. *Política de Turismo e Território*. 2.ed. São Paulo: Contexto, 2001b.

DAGNINO, E. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. *Revista Política e Sociedade* 5, p. 139-164, 2004.

DALLABRIDA, V. R., et al.. Governança nos territórios ou governança territorial: Distância entre concepções teóricas e a prática. *Revista Grifos* 40, p. 43-61, 2016.

DALLABRIDA, R. V.; BECKER, D. F. 2003. Governança Territorial: um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica. *Desenvolvimento em Questão* Ano 1, n. 2, p. 73-97.

DALLABRIDA, V. R. A gestão territorial através do diálogo e da participação. *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* , XI 245 20, 2007.

DALLABRIDA, V. R. Da vantagem comparativa à vantagem diferenciadora: estratégias de especificação de ativos territoriais como alternativa de desenvolvimento. *Desenvolvimento regional em debate* 1, p. 104-133, 2012.

DALLABRIDA, V. R. Governança territorial: do debate teórico à avaliação da sua prática. *Análise Social* , L 2º, p. 304-328, 2015.

DALLABRIDA, V. R. Governança territorial e desenvolvimento: introdução ao tema. In: _____. *Governança territorial e desenvolvimento: Descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais*. Rio de Janeiro: Garamond, 2011. p. 15-38.

DALLABRIDA, V. R.; BIRKNER, W. M.; COGO, E. L. Gestão territorial e desenvolvimento: avanços e desafios dos processos de descentralização político-administrativa no Brasil. *Revista Eletrónica de Geografía y Ciencias Sociales* , XVII 428, 2013.

DALLABRIDA, Valdir Roque. Governança territorial: a densidade institucional e o capital social no processo de gestão do desenvolvimento territorial. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO LOCAL. Santa Cruz do Sul: Unisc.

DENCKER, A. d. *Pesquisa em turismo: planejamento, métodos e técnicas*. São Paulo: Futura, 1998.

DIAS, R. *Introdução ao turismo*. São Paulo: Atlas, 2005.

DIAS, T. F.; PAIVA, J. A. Gestão Social e Desenvolvimento Territorial: Um olhar a partir do processo de governança dos colegiados territoriais brasileiros. *Revista de Ciências da Administração*, 17 Edição especial, p. 91-105, 2015.

DIAS, U. P. Custos de Transação e Estrutura de Governança no Setor Público. *Revista Brasileira de Gestão de Negócios*, 9 24, p. 15-30. 2007.

DICIONÁRIO REAL DE LA LENGUA ESPAÑOLA. 2016. Disponível em: <https://dle.rae.es/?id=JHRSmFV>. Acesso em: 17 abr. 2016.

DINIZ, E. Conferência Internacional sobre Democracia, Gobernanza y Bienestar em las Sociedades Globales. *Reforma do Estado e Governança Democrática: Em direção à democracia sustentada?* Barcelona, 2003.

DISTÂNCIAENTRECIDADES. 2017. Disponível em: <https://www.entrecidadesdistancia.com.br/>. Acesso em: 1 abr. 2017.

DURKHEIM, É. *As regras do método sociológico*. 3. ed. Tradução P. Neves, São Paulo: Martins Fontes, 2007.

FERNÁNDEZ, M. D.; FERNÁNDEZ, J. I.. ¿Existe gobernanza en la actual gestión de los destinos turísticos? Estudio de casos. *Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 12 4, p. 685-705, 2014.

FERRÃO, J. Governança, governo e ordenamento do território em contextos metropolitanos. In: FERREIRA, A. et al, *Metropolização do espaço: Gestão territorial e relações urbano-rurais*. Rio de Janeiro: Consequência, 2013.

FREY, K. G. Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa? *Revista Política & Sociedade* 5, p. 117-136, 2004.

FREY, K. Governança Urbana e Participação Pública. *RAC-Eletrônica*, p. 136-150, 2007.

FUNDAÇÃO JOAQUIM NABUCO. *Mapeamento e Análise Espectro-Temporal das Unidades de Conservação de Proteção Integral da Administração Federal no Bioma Caatinga: Monumento Natural do Rio São Francisco Relatório Parcial da Pesquisa*. Campina Grande: Universidade Federal de Campina Grande, 2015.

FUNDAÇÃO ONDA AZUL. *Polo de Ecoturismo do Canyon do Rio São Francisco: Oportunidades de negócios sustentáveis*. Brasília, DF: TODA, 2002.

FURTADO, C. *Introdução ao desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural* 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. São Paulo: Atlas, 2002.

GODOY, A. S.. Introdução a pesquisa Qualitativa e suas possibilidades. *Revista de Administração de Empresas – RAE*, 35 3, 1995.

GOLDENBERG, M. 2000. *A arte de pesquisar*. 4. ed. Rio de Janeiro: Record.

HAESBAERT, R. *Dos múltiplos territórios à multiterritorialidade*. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2004.

HAESBAERT, R.; LIMOAND, E. O território em tempos de globalização. *Etc, espaço, tempo e crítica*, 39-52, 2007.

HIRSCHMAN, A. O. *Estratégia do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo Demográfico: Brasil, 1970*. Rio de Janeiro: IBGE, 1970.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo Demográfico: Brasil, 1980*. Rio de Janeiro: IBGE, 1980.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo Demográfico: Brasil, 1991*. Rio de Janeiro: IBGE, 1991.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo Demográfico: Brasil, 2000*. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo Demográfico: Brasil, 2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Mapa de Clima do Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, 2002. [mapa]. Escala 1:5.000.000

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Biomassas do Brasil*. 2004. Disponível em:
<https://ww2.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/21052004biomashtml.shtm>.
Acesso em: 14 jul 2017.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Regiões de influência das cidades 2007*. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

IB IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *estimativas da população residente no Brasil e Unidades da Federação com data de referência em 1º de julho de 2017*. Disponível em:
https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2017/estimativa_dou.shtm. Acesso em 08 ago. 2017.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Conheça Cidades e Estados do Brasil. 2018. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 01 fev. 2018.

IGNARRA, L. R. *Fundamentos do Turismo*. São Paulo: Pioneira Thompson, 2001.

INFRAERO. *Características do Aeroporto de Paulo Afonso*. 2017. Disponível em <http://www4.infraero.gov.br/aeroportos/aeroporto-de-paulo-afonso/sobre-o-aeroporto/caracteristicas/>. Acesso em: 1 maio 2017.

JAFARI, J.; RITCHIE, J. Toward a framework for tourism education: Problems and prospects. *Annals of Tourism Research*, 8, p. 1334, 1981.

KIDDY, E. W. O rio São Francisco: Geografia e poder na formação da identidade nacional brasileira no século XIX. *Revista de Desenvolvimento Econômico – RDE*, Edição Especial, p. 22-29, 2010.

KNAFOU, R. Turismo e Território: Por uma abordagem científica do turismo. In: A. B. RODRIGUES, *Turismo e Geografia: reflexões e enfoques regionais*. São Paulo: Hucitec, 1999.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. D. *Fundamentos de Metodologia Científica*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2001..

LEIPER, N. The framework of tourism: Towards a definition of Tourism, Tourist and the Tourist Industry. *Annals of Tourism Research*, p. 390-407, 1979.

LOHMANN, G.; PANOSSO NETTO, A. *Teoria do Turismo: Conceitos, modelos e sistemas*. São Paulo: Aleph, 2008.

LUNA, J. N. Ações do Império no Velho Chico: A Fundação de Petrolina, a Navegação no Rio São Francisco e o Projeto de Transposição de José Bonifácio. *DIÁLOGOS - Revista de Estudos Culturais e da Contemporaneidade*, local? p. 208 – 223, fev. / mar. 2013.

MATTA, R. *Cachoeira de Paulo Afonso após represar as águas*. 1 fotografia, 2013a.

MATTA, R. *Paredes rochosas que formam o Cânion do Rio São Francisco*. 1 fotografia. 2013b.

MARSHALL, A. *Princípios de economia: Tratado introdutório*. 2. ed. São Paulo: Nova Cultura, 1985. v.1.

MARTINS, G. D. *Estudo de Caso: Uma estratégia de pesquisa*. São Paulo: Atlas, 2006.

MINISTÉRIO DO TURISMO. *Inventário da Oferta Turística*. Brasília, DF. 2011. Disponível em:

http://www.inventario.turismo.gov.br/invtur/downloads/formularios/inventariacao_da_oferta_turistica.pdf. Acesso em: 15 ago. 2016.

- MINISTÉRIO DO TURISMO. *Mapa do turismo brasileiro 2017*. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/images/pdf/mturmapaturismobrasileiro2017112410APROVADO.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2017.
- MINISTÉRIO DO TURISMO. *Anuário Estatístico de Turismo - 2017: Ano base 2016*. Brasília, DF, 2017.
- MOLINA, SO *pós-turismo*. São Paulo: Aleph, 2003.
- MONASTERIO, L.; CAVALCANTE, L. R. Fundamentos do pensamento econômico regional. In: CRUZ, B. D. et al. *Economia regional e urbana: Teorias e métodos com ênfase no Brasil*. Brasília, DF: IPEA, 2011. p. 43-78.
- MÜLLER, D. E, et al. O despertar do turismo no Brasil: A década de 1970. *Tourism & Management Studies* 1, p. 692-700, 2011.
- MYRDAL, G. *Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas*. Rio de Janeiro: Saga, 1965.
- OLIVEIRA, A. P. *Turismo e desenvolvimento: Planejamento e organização*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- OLIVEIRA, E. A. Nos Trilhos da História do Baixo São Francisco: um ensaio sobre a Estrada de Ferro Paulo Afonso. *Revista de Humanidades*, 4 8, p. 262-281, 2003.
- OLIVEIRA, G. B. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. *Revista FAE*, 5 2, p. 37-48, 2002.
- ONU. *Nossa comunidade global/ Comissão sobre Governança Global*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO. *Introdução ao Turismo*. São Paulo: Rocca, 2001.
- PAIVA, M. D. Análise do Programa de Desenvolvimento do Turismo do Nordeste Prodetur/NE na perspectiva do planejamento estratégico. *Revista de Administração Pública* 44, p. 197-213, 2010.
- PAKMAN, E. T. Sobre as definições de turismo da OMT: uma contribuição à História do Pensamento Turístico. In: SEMINÁRIO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM TURISMO, 11., 2014. *Anais [...]* 2014.
- PARANÁ. *Orientações práticas às instâncias de governança de turismo do Paraná*. Curitiba: SETU, 2009.
- PASSINHO, P. *Usina de Angiquinho*. 2013a. 1 fotografia.

PASSINHO, P. *Cachoeira de Paulo Afonso após represar as águas*. 2013b. 1 fotografia

PERROUX, F. *A economia do século XX*. Porto: Herder, 1967.

PIRES et al. *Governança Territorial: Conceitos, fatos e modalidades*. Rio Claro: UNESP, 2011.

PIRES, et al. A governança territorial revisitada: Dispositivos institucionais, noções intermediárias e níveis de regulação. *GEOgrafia*, 19 41, p. 24-38, 2017.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil*. Disponível em: http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/o_atlas/o_atlas_/. Acesso em: 1 jun. 2018.

POON, A. *Tourism, technology and competitive strategies*. Wallingford: CAB International, 1993.

PORTER, M. *A vantagem competitiva das nações*. Rio de Janeiro: Campus, 1993.

PORTER, M. *Competição: Estratégias competitivas essenciais*. 13. ed. Tradução C. Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 1999.

RABAHY, W. A. *Turismo e Desenvolvimento: Estudos econômicos e estatísticos no planejamento*. Barueri: Manole, 2003.

RAFFESTIN, C. *Por uma geografia do poder*. Tradução M. C. França. São Paulo: Ática, 1993.

REBELLO, S. *Teoria Turística*. Brasília, DF: Senado Federal, [1982].

REIS, J. *Governança Regional e Gestão das Intervenções Financiadas pelos Fundos Estruturais*. Estudo para o Observatório do QCA III, Coimbra, 2005.

RODRIGUES, A. B. *Turismo e Espaço: Rumo a um conhecimento transdisciplinar*. São Paulo: Hucitec, 1997.

ROUSSEAU, J. J. *O contrato social*. Tradução C. Mioranza. São Paulo: Escala Educacional, 2006. Série Filosofar.

SANTANA, J. S. O patrimônio cultural e natural: O turismo religioso e as práticas vocacionais em Bom Jesus da Lapa-BA. 2014 Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional e Urbano)- UNIFACS Universidade Salvador, Salvador, 2014.

SANTOS, M. *Espaço e Método*. São Paulo: Novel, 1985.

SANTOS, M. *Economia espacial: críticas e alternativas*. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2003.

SANTOS, M. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. 22 ed. Rio de Janeiro: Record, 2012.

SASAKI, K. *Turismo e Sustentabilidade: a experiência do artesanato de palha de Porto de Sauípe - BA*. Salvador: Sathyarte, 2006.

SEI – SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Uso atual das terras: Bacias do submédio São Francisco, Bahia*. Salvador: SEI, 2011. Série Estudos e Pesquisa, 91.

SESSA, A. *Turismo e política de desenvolvimento*. Porto Alegre: UNIONTUR., 1983.

SETTE, I. E. *Planejando o Destino Caminhos do São Francisco*. Brasília, DF: IABS, 2015.

SILVA, J. A. *Turismo, crescimento e desenvolvimento: uma análise urbano-regional baseada em cluster*. 2004. Tese (Doutorado em Ciências da Comunicação) – Universidade de São Paulo - USP, São Paulo, 2004.

SILVA, S. B. Geografia, turismo e crescimento: o exemplo do Estado da Bahia. In: A. B. RODRIGUES. *Turismo e Geografia: Reflexões teóricas e enfoques regionais*. São Paulo: Hucitec, 2001. p. 122-143.

SILVA, A. G. D. *De Forquilha a Paulo Afonso: Histórias e Memórias de Pioneiros*. Paulo Afonso-BA: Fonte Viva, 2014.

SOUZA, R. C.; CORDEIRO, T. S. *Turismo: Reflexões sobre a dimensão territorial*. Salvador: Unifacs, 2014.

TOLOSA, H. Polos de Crescimento: Teoria e política econômica. In: P. R. HADDAD, *Planejamento Regional: Métodos e aplicação ao caso brasileiro*. Rio de Janeiro: IPEA: INPES, 1972.

TORRES, A. Desenvolvimento local e relações de proximidade: conceitos e questões. *Revista Internacional de Desenvolvimento Local - Interações*, 47, p. 27-39, 2003.

TRIBE, J. The indiscipline of tourism. *Annals of Tourism Research*. 24 3 local? p. 638-657, 1997.

VÁZQUEZ-BARQUERO, A. *La Política de Desarrollo in Itália: instrumentos y experiencias*. Santiago de Chile: CEPAL - Proyecto CEPAL/GTZ, 2000.

WILLIAMSON, O. E. *The economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting*. London: Free Press, 1985.

WORLD TRAVEL & TOURISM COUNCIL. Travel & tourism economic impact 2017 - Brazil. 2017. Disponível em: <https://www.wttc.org/-/media/files/reports/economic-impact-research/countries-2017/brazil2017.pdf>.

YIN, R. K. *Estudo de caso: planejamento e método*. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2002.