

A COMPLEXIDADE TERRITORIAL DO CANYON DO RIO SÃO FRANCISCO E SUAS VÁRIAS INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA PARA O TURISMO

Tiago Sá Teles Cordeiro¹
Regina Celeste de Almeida Souza²

RESUMO

O presente artigo decorre de estudos sobre a área do Canyon do rio São Francisco, destino turístico regional consolidado, no qual confluem três territórios político-administrativos estaduais. Debruçamo-nos em fazer uma reflexão sobre o conflito territorial existente entre as unidades federativas brasileiras, que ao se territorializarem por laços de dominação do espaço, possuem mais legitimidade para impor sua forma de gestão; e o território turístico, que se apropria do espaço aonde se materializa sua atividade, possuindo limites fronteiriços dinâmicos, impondo igualmente uma racionalidade própria para a gestão dos elementos deste espaço. Este último, por sua vez, se sobrepõe a mais de uma unidade federativa e, considerando o referido conflito territorial, constatamos a multiplicação de instâncias de governanças, em diversas escalas, em um mesmo destino turístico. Tais instâncias, na região do Canyon, não trabalham de forma convergente para a solução dos problemas, ao contrário, ao não perceberem que todas fazem parte de um mesmo território turístico, têm uma perspectiva não colaborativa, que nada contribui para o desenvolvimento do turismo daquele destino, ou da própria região.

Palavras-chave: Canyon do São Francisco; Território Turístico; Governança

TERRITORIAL COMPLEXITY OF RIO SAN FRANCISCO'S CANYON AND VARIOUS GOVERNANCE FOR TOURISM BODIES

ABSTRACT

The paper focus the studies around the San Francisco river canyon area, a consolidated regional tourism destination situated in a tristate area. Reflecting on the existing territorial dispute between the states, the use of their space domination bonds have more legitimacy to impose their style of management; and the tourist territory that appropriates the space where materializes its activity, thus having dynamic border limits and imposing its own rationale for the management of the elements of this tourist space. The latter, in turn, overlaps more than one federal unit and considering the said territorial conflict, we see the multiplication of governances instances in different levels in the same tourist destination. Such instances, the canyon area, do not work in a convergent way to solve the problems, on the contrary, to not realize that all are part of the same tourist territory, have a non-collaborative perspective that does not contribute to the development of tourism destination, or the region itself.

Keywords: Canyon San Francisco river; Tourist Territory; Governance

JEL: Z32; Z38

¹ Mestre em Desenvolvimento Humano e Responsabilidade Social (Fundação Visconde de Cairu). Professor da Faculdade Batista Brasileira. Membro do Grupo de Pesquisa em Turismo e Meio Ambiente (GPTURIS) <tiago.sa.cordeiro@gmail.com>

² Doutora em Geografia (Universidade de Rouen - França). Professor Titular do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano da Unifacs. Líder do Grupo de Pesquisa em Turismo e Meio Ambiente – GPTURIS. <regina.souza@unifacs.br>



1 INTRODUÇÃO

O Rio São Francisco, conhecido também como o rio da Integração Nacional, tem mais de 2.800 km de extensão, cortando cinco estados brasileiros, impactando também o Distrito Federal e o estado de Goiás. A Bacia Hidrográfica do Velho Chico abrange 7,5% do território brasileiro (639.219 km²), e totaliza 9% dos municípios nacionais, ou seja, são 504 municípios que dependem deste grandioso rio.

Apesar da grandeza espacial desse recurso hídrico, o turismo “(...) está restrito às **áreas serranas**, ao **Canyon do São Francisco** e à **área da foz desse rio.**” (BRASIL, 2011, p. 52 – grifos nossos). Essa atividade é um dos eixos de desenvolvimento nacional e pode significar uma oportunidade de desenvolvimento às regiões subdesenvolvidas, uma vez que sua dinâmica evoca a valorização de zonas mais periféricas.

No sentido de fornecer uma noção de sua dimensão econômica, tanto na esfera mundial quanto na esfera nacional, a EMBRATUR, através do pronunciamento de seu Presidente, informou que esta atividade foi responsável pela produção de 9% do Produto Interno Bruto (PIB) Mundial e no cenário nacional representou 3,6% do PIB brasileiro. (NETO, 2015)

Importa ressaltar que a atividade turística está fortemente imbricada não só com os diversos segmentos econômicos, por meio da oferta de seus produtos, como também com a dinâmica espacial da localidade receptora. Todas estas nuances estão ligadas por uma atração ou conjunto de atrações naturais ou culturais, que servem como eixo estruturante da atividade, conforme postula Sessa (1983).

O produto turístico se dá por um composto de atividades e serviços relativos ao alojamento (indústria das construções e indústria de transformação), à alimentação e às bebidas (atividades agrícola e indústria alimentícia), aos transportes (indústria de transformação e de consumo energético, além de serviços), à aquisições de produtos locais (artesanato e indústria do vestuário ou de transformação) à visitas e aos divertimentos (serviços). Todas estas atividades são, porém, ligadas a uma atração natural ou cultural. A exposição ao sol, a presença de uma floresta ou de um sítio marinho, um monumento artístico ou um bem cultural, são, enfim, os fatores determinantes do fluxo dos turistas na localidade onde estão situados. (SESSA, 1983, p.36)

Dentre as três áreas apontadas como locais onde há turismo, pelo estudo intitulado Diagnóstico do Macrozoneamento Ecológico-Econômico da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco, realizado em 2011, a região do Canyon nos

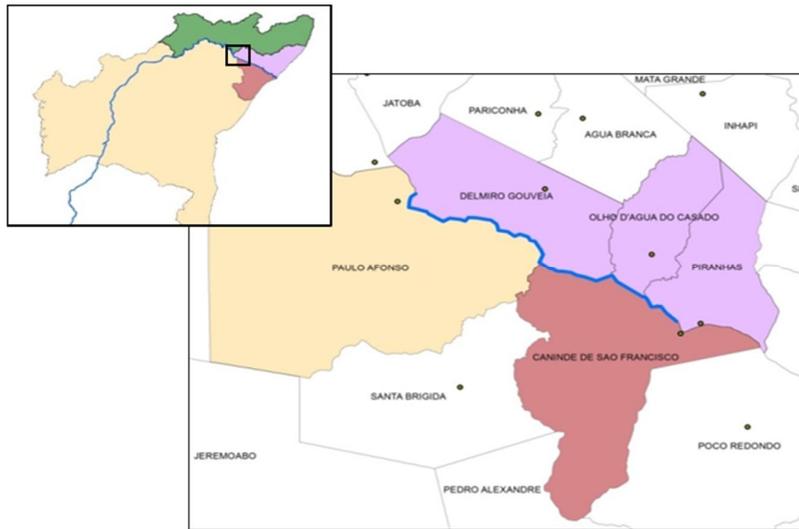
parece singular, pois é um ponto de intersecção de três estados brasileiros, tornando este espaço um local complexo para a gestão do território turístico.

Por Canyon, podemos entender como um acidente geográfico, causado geralmente em função da erosão diferencial entre rochas, que corresponde a “um longo, profundo e relativamente estreito vale, confinado entre paredes abruptas, quase verticalizadas, e normalmente situado em terrenos altos.” (SEI, 2011, p. 209). No rio São Francisco, este acidente geográfico “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 – grifo nosso)

Nesta área, encontramos as fronteiras de três Estados, cada qual com sua respectiva estrutura para gerenciamento do turismo, impondo sua *lógica* administrativa em seus territórios, são eles: Alagoas, Bahia, e Sergipe. Na esfera municipal, temos cinco municípios que são margeados por um trecho do referido Canyon, a saber: Delmiro Gouveia (AL); Olho D’Água do Casado (AL); Piranhas (AL); Paulo Afonso (BA); e Canindé do São Francisco (SE), todos eles com suas respectivas estruturas de gestão e promoção das políticas públicas para o desenvolvimento do turismo no local (Figura 1).

Como visto, sempre há um elemento natural ou cultural marcante para o turismo de cada destino, e no caso desta área, o Canyon se incumbe desta função, seja pela sua configuração geomorfológica, que permitiu o represamento de água para produção de energia elétrica, originando os primeiros fluxos de visitantes para a localidade; seja pela sua beleza paisagística e navegabilidade, permitindo a exploração do ecoturismo, do turismo náutico e o turismo de aventura; ou ainda, por ser representativo no processo histórico cultural, já que serviu de alicerce para a ocupação do nordeste e, por outro lado, foi esconderijo, em suas grutas, do “bando” de Lampião, consolidando a cultura do “cangaço”, atualmente resgatada e valorizada pela população local.

Figura 1 – Situação da Área de Estudo em Relação ao Rio São Francisco



Fonte: Base cartográfica IBGE em forma vetorial – Adaptado.

Neste cenário, julgamos importante refletir sobre a complexidade que se constitui a gestão do turismo em uma área onde o elemento estruturador desta atividade perpassa por diversos municípios de estados diferentes, identificando o conflito entre estes e o território apropriado pelo turismo, assim como, fazer um levantamento dos mecanismos de governança existentes nesta área e que impactam na gestão territorial desta atividade econômica.

2 O CONFLITO TERRITORIAL

Para buscar compreender o conflito territorial existente entre a divisão político-administrativa do estado brasileiro e o território do turismo, optou-se por considerar o primeiro como um fato dado, visto que sua formação depende de critérios sociopolíticos da própria organização do Estado e que, apesar de ser possível sua redefinição, guarda certa estabilidade fronteiriça, enquanto o segundo, com características mais dinâmicas, só pode ser compreendido mediante uma prévia reflexão quanto às nuances do turismo e sua dimensão espacial.

Consideramos que há dois alicerces que sustentam, essencialmente, esta atividade, a saber: o econômico e o geográfico. Ao verificarmos as cifras movimentadas pelo turismo, assim como sua evolução quantitativa em números de viajantes nos últimos 20 anos, constatamos seu significativo impacto na economia

mundial, e por desdobramentos em países como o Brasil que apostam neste segmento como meio de gerar divisas.

Contudo, coadunamos com CRUZ (2001) quando esta postula que:

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. (CRUZ, 2001, p. 8)

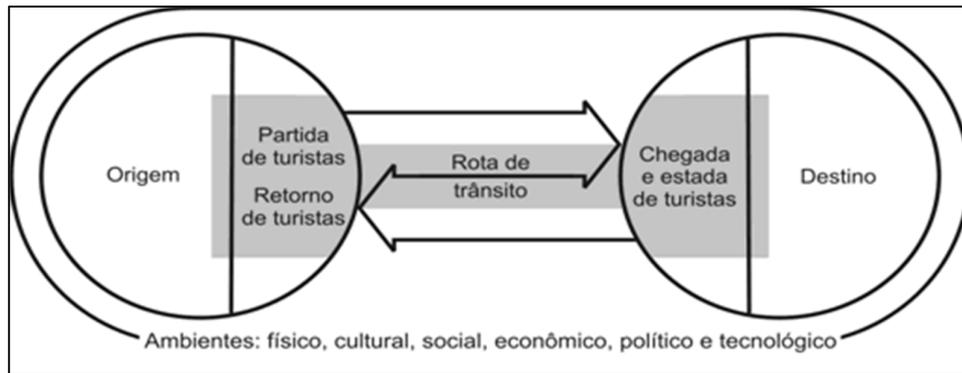
Assim, consideramos que apesar de sua importância econômica, especialmente em zonas periféricas aos grandes centros urbanos, como na região do semiárido brasileiro, sua relevância se dá também em função das características de sua dimensão espacial, visto que esta atividade impõe uma nova lógica de apropriação dos elementos inerentes ao espaço geográfico.

A conceituação do turismo é motivo de debates em diversos fóruns de discussões, tendo alguns conceitos mais abstratos, buscando a ontologia da atividade, logo, pouco operacional para a mensuração da mesma; e outras definições mais objetivas e pragmáticas que ao darem esta operacionalidade, perdem em riqueza de detalhes do fenômeno propriamente dito.

De forma simplificada, podemos entender o turismo como a migração temporária de indivíduos que pernoitam no destino sem, no entanto, pretender se estabelecerem no local visitado. Quando há este deslocamento temporário, com tempo de permanência inferior ao necessário para que se pernoite, denominamos de excursão, que apesar de não ser tecnicamente turismo, possui efeitos similares à atividade.

Apresentamos esta simplificação para vencer os embates das discussões conceituais sobre a citada atividade, permitindo nos concentrar mais nas discussões sobre seus efeitos espaciais. O fundamental desta simplificação é evidenciar, conforme se pode verificar na obra de Leiper (1979), que há um fluxo de pessoas, e seus recursos econômicos, de **áreas de dispersão** (origem ou emissão de turistas) para **áreas de atração** (destino ou recepção de turistas), assim como a ocorrência de uma **área de deslocamentos ou rota de trânsito** entre a origem e o destino (Figura 2).

Figura 2 – Modelo teórico de enfoque espacial proposto por Leiper



Fonte: LEIPER, 1979, p. 404 – tradução livre

A motivação do deslocamento é o fator definidor de sua tipologia, contudo, este fluxo de pessoas entre as três áreas supracitadas vai impactar em todas as categorias de análise espacial propostas por Milton Santos (1985), a saber: Forma, Função, Estrutura, e Processo. A ressalva que se faz é que o turismo, ao apropriar-se do espaço, impõe uma lógica que leva inevitavelmente à reconfiguração de suas categorias analíticas, mas esta apropriação ocorre quase que totalmente nas áreas de atração, ou seja, nos destinos turísticos (Rodrigues, 1997). Há autores bem incisivos quanto a este aspecto, a exemplo de Cruz (2001, p. 25) que postula que “indubitavelmente, é sobre os núcleos receptores de turistas que o turismo vai impor a maior gama de transformações socioespaciais”.

A seletividade dos espaços apropriados pelo turismo ocorre em função da existência e distribuição de sua matéria-prima, que, como postulamos anteriormente, são os bens naturais e culturais identificados em cada destino turístico. Contudo, a simples ocorrência destes atrativos não é suficiente para delimitar o espaço do turismo, requerendo assim outros fatores. Atento a esta característica Roberto Boullón (2002) cunhou o termo espaço turístico, definindo-o como a “consequência da presença e distribuição territorial dos atrativos turísticos (...). Este elemento do patrimônio turístico, mais o empreendimento e a infraestrutura turística, são suficientes para definir o espaço turístico de qualquer país” (BOULLÓN, 2002, p. 79)

A este recorte espacial, defendido por Boullón (2002), poder-se-á chamar também de território turístico, visto que no processo para a materialização da atividade, este espaço é apropriado pelo turismo que impõe uma nova funcionalidade aos seus elementos constitutivos, em vista de fornecer sensações e

significados aos visitantes e mesmo aos residentes, que direta ou indiretamente exploram esta atividade.

Autores, como Cruz (2001) convergem para esta mesma perspectiva, ao argumentar que:

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, 2001, p.12)

Aprofundando as discussões entre território e turismo, Knafou (1999) identifica três tipos de situações, a saber: *território sem turismo* – são os espaços do globo terrestre que não têm capacidade de atrair um fluxo de pessoas para a prática do turismo, ainda que possa haver um volume inexpressível de visitantes; *turismo sem território* – quando a atividade ocorrer de forma desvinculada das características locais, ou seja, um produto turístico indiferente às características da região, o que o autor chama de *fora do solo*, há ainda que considerar nesta tipologia os espaços de estadias ou de excursões pontuais onde o turismo é só uma lógica de planejamento do espaço; e os *territórios turísticos* – que são os espaços produzidos para a materialização da atividade, que se apropria das características regionais para sua construção.

Haesbaert (2004) defende a ideia de que o termo território tem uma dupla conotação, uma material, ligada tanto à dominação do espaço, como vemos na divisão político-administrativa do país, outra simbólica que ocorre pela apropriação de determinada área por grupos específicos, ou mesmo por um setor econômico, que ressignificam os elementos fluxos e fixos de determinado recorte espacial.

Para este autor, a territorialidade admite uma dimensão política, mas também uma perspectiva econômica e cultural, pois está afeita a forma como se utiliza a terra e os significados que surgem desta relação. Neste sentido, todo território é material (funcional) e simbólico, em diferentes combinações. (HAESBAERT, 2004). Assim, consideramos que um espaço geográfico pode concentrar mais de um mecanismo de territorialidade.

Em observância à contribuição de Knafou (1999) e à de Haesbaert (2004) podemos deduzir que dentro de um determinado espaço geográfico, haverão espaços apropriados pelo turismo formando o território turístico, assim como outras áreas sem capacidade de atração de fluxo exógeno, contribuindo para a conformação do território sem turismo, e ao mesmo tempo poderão ocorrer outras territorialidades dando outro *desenho* fronteiroço.

A República Federativa do Brasil, no sentido de dar funcionalidade administrativa ao seu território e dentro de uma lógica de dominação do espaço geográfico, o subdivide em outras unidades federativas. Tais unidades, mesmo salvaguardando uma hierarquia entre seus componentes (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), detém certa autônoma para gestão de seu território, conforme se verifica no artigo 18 da Constituição Federal onde postula que a “organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”. (BRASIL, 1988)

As fronteiras desta divisão político-administrativa gozam de mais estabilidade que as fronteiras dos territórios apropriados por grupos de pessoas ou segmentos econômicos que não dominam efetivamente o espaço, mas sim se apropriam do mesmo dando novos significados, organizando-o para seu uso próprio. Neste sentido, estes territórios apropriados se tornam mais dinâmicos e por vezes transpõem as fronteiras dos municípios e estados, apoderando-se de mais de um ente da federação.

No caso do turismo, que usa como critério de definição do seu território a distribuição dos bens naturais e culturais com capacidade de atração de visitantes associado a outros elementos funcionais para a atividade, essa dinâmica é ainda mais evidente. Dois fatos respaldam tal afirmativa, a saber: O primeiro é que a distribuição espacial dos recursos naturais não obedece à lógica da divisão dos entes federativos brasileiros; e o segundo defende que o processo de expansão (descoberta de novos atrativos ou surgimento de novos elementos funcionais) e o de retração (perda da capacidade de atração dos atrativos que estão sendo explorados ou extinção de elementos funcionais) também não seguem a lógica supracitada.

Este fato gera o que denominamos de **conflito territorial** entre a forma de gestão territorial nacional, e os mecanismos para a gestão territorial do turismo em

sua inteireza. Ao tempo em que o primeiro utiliza laços sólidos de dominação se apoderando do espaço, o outro faz uso de laços simbólicos e de apropriação. Assim, surgem a descontinuidade territorial do espaço do turismo, causando obstáculos para o seu desenvolvimento.

Em outras palavras, o território do turismo pode ocupar mais de um território dos entes federativos, mas a gestão pública deste espaço ao invés de criar uma instituição que promova o desenvolvimento em todo o território turístico, fragmenta este território a nível municipal e/ou estadual impedindo uma gestão integral deste espaço. É em função deste fato que vemos, dentro de um mesmo destino, os conflitos de políticas públicas, nas formas de ocupação do solo, nos mecanismos de articulação entre os atores sociais, nos incentivos para a atividade, etc. e por vezes na própria nomenclatura do destino.

No Canyon do rio São Francisco esta descontinuidade nos é aparente. Nesta área, o turismo surge em função das obras para a construção das usinas hidroelétricas, inicialmente em Paulo Afonso na década de 1950, e ao ser fomentado como meio de desenvolvimento local por órgãos de gestão pública municipal foi se estendendo por toda a região, e ganhado mais vigor com a construção da usina de Xingó na década de 1990, tanto pela descoberta de vários sítios arqueológicos, como pelo represamento das águas que deram mais visibilidade ao Canyon, ampliando suas dimensões, em especial sua profundidade que propiciou maior navegabilidade.

Por meio de análise documental: a) 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; b) dos Inventários da Oferta Turística (IOT) dos municípios alagoanos, elaborados em 2013 pelo Arranjo Produtivo Local de Turismo Caminhos do São Francisco e; c) do IOT de Paulo Afonso, produzido pela Universidade Estadual da Bahia (UNEB) em 2011; foi possível fazer o levantamento de 108 atrativos turísticos nesta área, conforme se verifica a seguir (Tabela 1).

Tabela 1 – Categorização dos recursos turísticos da área do Canyon do Rio São Francisco e sua distribuição por municípios - 2011

Município	Atrativos Turísticos			TOTAL	%
	Natural	Cultural	Científicos		
Canindé do São Francisco (SE)	3	3	1	7	6%
Delmiro Gouveia (AL)	3	10	1	14	13%
Olho D'Água do Casado (AL)	4	12	0	16	15%
Piranhas (AL)	7	15	1	23	21%
Paulo Afonso (BA)	21	22	5	48	44%
TOTAL	38	62	8	108	100%

Fonte: Os Autores, 2015.

Através deste levantamento constatamos que o território turístico da área em estudo, apesar de estar concentrado em Paulo Afonso (BA), é um recorte geográfico que se sobrepõe a uma parte dos municípios e estados que possuem um trecho do referido Canyon em seu território.

Evidenciam-se assim todos os indícios do conflito territorial que gera a descontinuidade do território turístico da área em estudo, o que vem a requerer uma visão integrada e cooperativa de todos estes entes federativos e dos diversos segmentos da sociedade, no sentido de desenvolver esta atividade de forma efetiva. Consideramos que o gargalo mais significativo deste fato é o problema da gestão do território, o que nos leva a debruçar sobre esta temática.

3 GESTÃO TERRITORIAL

No sentido lato, em todo espaço que se constituir como território encontrar-se-á constituído também mecanismo que possibilitem o gerenciamento dos diversos recursos presentes nele, assim como meios que ordenem o uso por parte de seus ocupantes. As formas, as estruturas e os modelos utilizados com estes fins são frutos do processo histórico dos que se apoderam, ou se apropriaram, do referido espaço.

A formação do Estado-Nação, por exemplo, obriga a organização de uma estrutura estatal que permita o ordenamento, a regulamentação, o planejamento, etc. deste estado soberano. No caso brasileiro, esse conjunto de regras se materializa, essencialmente, na Constituição Federativa da República Brasileira de 1988. Neste documento se define não só os princípios, os direitos e as garantias

fundamentais dos cidadãos, como também a organização do estado e dos poderes, incluindo suas competências, além da estruturação da ordem social do país.

Através deste documento podemos identificar que a democracia brasileira é essencialmente representativa, na qual, por meio de eleições diretas a população define seus representantes que ganham legitimidade para tomar as decisões pertinentes para a gestão deste Estado-Nação. Contudo, há dispositivos constitucionais que permitem a participação mais direta da população na formulação de políticas públicas, em decisões importantes através de plebiscitos, referendo, etc.

Esta forma de gestão territorial é pautada em sólidos laços de dominação do espaço e possui grande poder coercitivo, assim como legitimidade para o exercício de tal poder. Estes mecanismos, em geral, exercem hegemonia perante as outras formas de gestão territorial, em especial as pautadas em laços de apropriação.

Neste sentido, vale expor o conceito aderido neste artigo, onde adotamos o trabalho de Dallabrida (2013) que defende que a gestão territorial refere-se:

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 (DALLABRIDA, 2013, p.2)

O autor postula que a discussão desta temática nos leva, indubitavelmente, a compreensão do desenvolvimento dentro de uma perspectiva territorial. Não se limitando, necessariamente, as fronteiras políticos-administrativas do Brasil, pois há outros mecanismos de territorialidade, conforme apresentamos anteriormente.

Nestes outros mecanismos, o nível de articulação entre os atores sociais envolvidos é fundamental para prover, de forma satisfatória, as estratégias de desenvolvimento, a organização, o planejamento, a regulação, etc. do referido espaço, ampliando as práticas democráticas da população local. Nestes ambientes, com perspectiva de participação social nas tomadas de decisões, a gestão territorial costuma se manifestar por meio de estruturas de governança, conforme argumenta Dallabrida (2007).

Assumir a gestão territorial a partir de estruturas de governança tem uma relação direta com a ampliação da prática democrática, não só na sua dimensão representativa, mas também a democracia participativa ou deliberativa, como vários autores preferem chamá-la, principalmente pelo fato de que a democracia não pode resumir-se a um regime político que contempla eleições livres para os cargos políticos nas diferentes escalas territoriais. (Dallabrida, 2007, p.2)

Ressaltamos que estas estruturas não excluem a participação da gestão pública, ao contrário, são mecanismos onde aproximam ainda mais os cidadãos dos órgãos do poder executivo, incumbidos por materializar políticas públicas setoriais. Atentos à rede de poder local, estas instâncias buscam consensos mínimos que permitam uma gestão mais eficiente do espaço, podendo ser institucionalizadas ou não. Podemos definir as estruturas de governança como:

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. (DALLABRIDA, 2007, p.5)

Obviamente que cada instância de governança se articula para enfrentar uma demanda pública específica. É por meio de um sistema de governança, onde há a articulação de um conjunto de instâncias conectadas em rede, que se operacionaliza a gestão territorial de forma integrada. Reforçamos que estes espaços vêm se consolidando como mecanismos de maximização da cidadania e participação popular, ou seja, são um passo em direção à uma democracia deliberativa.

Esta forma de democracia exige, por outro lado, um amadurecimento e fortalecimento da sociedade civil para evitar que sejam cooptados por parte: a) da estrutura estatal vigente, buscando um discurso retórico e maior legitimidade de suas ações; b) da elite local que busca consolidar ainda mais seu poder e a primazia de seus interesses em detrimento de outros; ou c) de agentes políticos que não visam, necessariamente, os consensos mínimos, mas sim um palanque para sua promoção política individual, visando ocupar espaço no cenário político. Neste sentido, entendemos que a sociedade local deva ter autonomia e identidade própria para garantir a eficiência destas estruturas de governança. (DALLABRIDA, 2007)

No tocante as instâncias de governança ligadas ao turismo, reforçamos que o conflito territorial, quando presente em locais onde a sociedade civil ainda não mostra níveis de amadurecimento, que permita a articulação espontânea dos atores sociais, ocorre também à multiplicação destas instâncias. Este fato pode ocorrer, visto que ao serem dependentes da gestão pública para fomentar o surgimento destes mecanismos de gestão territorial, as fronteiras das unidades federativas tendem a fragmentar não só o espaço, como também seus mecanismos de gestão.

A área do Canyon do rio São Francisco está eivada de complexidade territorial e fragmentação dos mecanismos de gestão do referido território turístico. O

exemplo mais representativo se constata pelo fato da confluência dos Estados supracitados, que não se articulam entre si, e impõem políticas públicas diferenciadas para a região. Isso é constatado quando o zoneamento turístico segue perspectivas distintas, na Bahia se denomina Lagos e Canyons do São Francisco; em Alagoas tem-se a nomenclatura de Caminhos do São Francisco; e por fim, em Sergipe é denominada Polo do Velho Chico, cada qual com uma lógica espacial própria.

Nesta região, por meio de entrevistas semiestruturadas, foi possível identificar ao menos dez instâncias de governança territorial, em diversas escalas de atuação, voltadas para a gestão territorial e desenvolvimento da atividade turística (Quadro 1).

Quadro 1 – Levantamento de instâncias de governança territorial vinculadas ao turismo na região do Canyon do São Francisco – 2015

INSTITUIÇÕES	ESFERA DE ATUAÇÃO				INICIATIVA		
	MUNICIPAL	REGIONAL	ESTADUAL	FEDERAL	PÚBL.	PRIV.	
1	COMITÊ DA BACIA HIDROGRÁFICA DO SÃO FRANCISCO			X	X		
2	CONSELHO CONSULTIVO DO MONUMENTO NATURAL DO SÃO FRANCISCO			X	X		
3	CONSELHO REGIONAL DE TURISMO DA ZONA TURÍSTICA DOS LAGOS E CANYONS DO SÃO FRANCISCO (BA)		X		X		
4	FÓRUM ESTADUAL DE TURISMO E CÂMARA ESTADUAL DE SECRETÁRIOS E DIRIGENTES MUNICIPAIS DE TURISMO (BA)		X		X		
5	ARRANJO PRODUTIVO LOCAL CAMINHOS DO SÃO FRANCISCO (AL)		X		X		
6	REDE EMPRESARIAL CAMINHOS DO SÃO FRANCISCO (AL E SE)	X				X	
7	CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO PAULO AFONSO (BA)	X			X		
8	CÂMARA MUNICIPAL DE TURISMO DELMIRO GOUVEIA (AL)	X			X		
9	CÂMARA MUNICIPAL DE TURISMO PIRANHAS (AL)	X			X		
10	CÂMARA MUNICIPAL DE TURISMO CANINDÉ DO SÃO FRANCISCO (SE)	X			X		
PERCENTUAL		40%	10%	30%	20%	90%	10%

Todas estas instâncias estão ligadas, direta ou indiretamente, à administração pública. Seja por protagonismo do governo em criar estes espaços, como vemos em 90% dos casos, seja por indução governamental, que representa 10% destes espaços e que se refere justamente do caso da Rede Empresarial Caminhos do São Francisco, que é um desdobramento das ações do Arranjo Produtivo Local Caminhos do São Francisco (AL).

Vale ressaltar que as referidas instâncias, quando fomentadas pelo governo e não apropriada pela população, ou seja, quando a sociedade local não empreende esforços no sentido de atuar em prol de gerir assuntos públicos de seu território, não representaram de fato um avanço da práxis democrática. Na área de estudos, identificamos que muitas destas estruturas existem oficialmente, mas não tem apresentado ações concretas, como é o caso de alguns Conselhos Municipais de Turismo que apesar de sua formação, não tem realizado as reuniões previstas para o seu funcionamento. Nesta perspectiva se torna mais uma ação retórica do governo local e pouco contribui para a gestão territorial do turismo.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O conflito territorial identificado não é necessariamente um empecilho para o desenvolvimento do turismo, apenas retrata que esta atividade, em determinados casos, na medida em que vai expandindo seu território, tende a impactar de forma regional. Neste sentido, espera-se que a gestão de seu território vença os obstáculos da fragmentação ou descontinuidade territorial do turismo, criando instâncias de governanças intermunicipais e interestaduais.

Em contrapartida, atentamos para o fato de que o amadurecimento da sociedade civil local é fator imprescindível, visto ser condição *sine qua non* para que as estruturas de governança, que tem como perspectiva uma democracia deliberativa e um envolvimento da sociedade local significativo, sejam eficientes.

Acreditamos que tais estruturas devam surgir de forma espontânea, ou quando fomentadas por órgãos do governo, independentes de sua escala. Quando isso ocorrer, a população deva se apoderar deste mecanismo de gestão territorial, evitando que seja cooptada por demais agentes governamentais, pela elite local ou por políticos que visam apenas sua promoção individual.

As diferenças das políticas públicas estaduais nesta área específica, geram uma confusão para o visitante, pois sendo o rio a fronteira entre os estados, basta atravessá-lo para que se altere a terminologia do espaço turístico visitado. Por outro lado, percebe-se uma grande distinção da ideologia utilizada para gestão do turismo, neste território fragmentado, pois a Bahia utiliza a concepção de *destino turístico*; Sergipe trabalha na perspectiva de *polo turístico*, e Alagoas se apropria do arcabouço teórico de *arranjo produtivo local*.

Na esfera municipal o que mais se verifica é uma lógica de competitividade entre os municípios, ainda que hajam discursos de valorização de parcerias intermunicipais, tanto assim que não se identificou nenhuma ação concreta nesta direção. Acreditamos que Paulo Afonso deva liderar ações com esta finalidade, visto que é o município que concentra o maior número de atrativos turísticos da região, além de ter uma estrutura urbana mais robusta.

A grande concentração de instâncias de governança, voltadas para o turismo ou para a gestão do principal atrativo, estarem vinculadas ao poder público indica, por um lado, que a sociedade local carece de maior amadurecimento quanto à democracia deliberativa, e por outro, que estas estruturas não foram apropriadas pela população local. Assim, acreditamos que exista certa apatia da população local no sentido de mobilização social em prol do desenvolvimento do turismo.

Acreditamos que o aprofundamento sobre esta temática na região do Canyon do São Francisco é fundamental para tentar iluminar quais os meios que possibilitem um melhor desenvolvimento do turismo nesta região, através da gestão de seu território, de forma integral. Assim, buscamos identificar formas que reforcem o aspecto socioeconômico desta atividade, consolidando-a como eixo de desenvolvimento para aquela área.

REFERÊNCIAS

BOULLÓN, R. C. **Planejamento do espaço turístico**. Bauru: EDUSC, 2002.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1988.

_____. **Plano de Ações Estratégicas e Integradas para o Desenvolvimento do Turismo Sustentável na Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2006.

CRUZ, R. C. **Política de turismo e território**. São Paulo: Contexto, 2001.

DALLABRIDA, V. R.; BIRKNER W. M. K.; COGO E. L. Gestão territorial e desenvolvimento: avanços e desafios dos processos de descentralização político-administrativa no Brasil. Scripta Nova. **Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**. [Em línea]. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de fevereiro de 2013, vol. XVII, nº 428.

_____. A gestão territorial através do diálogo e da participação. **IX Colóquio Internacional de Geocrítica**, Porto Alegre: UFRGS, jun. de 2007.

HAESBAERT, R. **Dos múltiplos territórios à multiterritorialidade**. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2004. Disponível em <http://www.ufrgs.br/petgea/Artigo/rh.pdf> Acesso em 15 de maio de 2015

KNAFOU, R. Turismo e Território: Por uma abordagem científica do turismo. In: RODRIGUES, A .B (org). **Turismo e Geografia: reflexões e enfoques regionais**. São Paulo: Hucitec, 1999.

LEIPER, N. (1979) The Framework of Tourism: Towards Definitions of Tourism, Tourists and the Tourism Industry, **Annals of Tourism Research**, 6, 390-407

NETO, V. **Turismo contribui com 9% do PIB Mundial**. Disponível em http://www.embratur.gov.br/piembratur-new/opencms/salalmprensa/artigos/arquivos/Turismo_contribui_com_9_do_PIB_mundial.html Acesso em: 14 de out. de 2015.

RODRIGUES, A B. **Turismo e Espaço: Rumo a um conhecimento transdisciplinar**. São Paulo: Editora Hucitec, 1997.

SANTOS, M. **Espaço e Método**. São Paulo: Nobel, 1985.

SESSA, A. **Turismo e Política do Desenvolvimento**. Porto Alegre: UNIONTUR, 1983.