Rayanne Santos de Almeida Mendonca

Licenciada em Geografia pela Universidade Federal de Alagoas - Úfal. Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Geografia do Instituto de Geografia, Desenvolvimento e Meio Ambiente - IGDema/Ufal rayannemendonca@hotmail.com

Lindemberg Medeiros de Araujo Professor Associado da Universidade Federal de Alagoas (Ufal), lotado no

Instituto de Geografia, Desenvolvimento e Meio Ambiente (IGDema) lindemberg@igdema.ufal.br

Superposição de destinos turísticos: desafios para a governança territorial

Resumo

A territorialização do espaço pelo turismo na região Nordeste do Brasil assumiu muitas formas, em algumas áreas, o turismo se desenvolvendo como resposta a políticas públicas, com estratégias de regionalização e ênfase em polos de turismo. Entretanto, há também casos em que os destinos ou polos não respondem satisfatoriamente à política, com a turistificação ocorrendo pela ação do mercado, com pouca influência das políticas públicas. Um desses casos é o destino Rota Ecológica, no litoral norte do estado de Alagoas. Esse destino faz parte do Polo Turístico Costa dos Corais, mas a sua turistificação vem ocorrendo principalmente pela ação de agentes de mercado. O objetivo deste trabalho é analisar como este destino evoluiu até o presente e as mudanças ocorridas. A metodologia incluiu observação de campo: exame de imagens remotas do Google Earth: participação em audiências públicas; e a leitura de documentos oficiais. A pesquisa revela a existência de dois destinos distintos e superpostos em um mesmo recorte espacial. Como consequência, têm emergido localmente graves conflitos socioespaciais. A despeito desses conflitos, o governo não criou nenhuma instância de governança para enfrentá-los, um contexto que compromete o potencial de o turismo contribuir localmente para o desenvolvimento sustentável.

Palavras-chave: Destino Turístico, Mercado, Conflitos Socioespaciais, Governança, Desenvolvimento.

Abstract

SUPERPOSITION OF TOURIST DESTINATIONS: CHAULENGES TO TERRITORIAL GOVERNANCE

Tourism territorialization in the Northeast region of Brazil has taken several forms. In some areas, tourism is a response to public policies through regionalization strategies and an emphasis on tourism development poles. However, there are cases in which destinations or tourism poles have not responded satisfactorily to public policies, with the business sector being the driving force beyond touristification, and little influence of public policies. That is the case with the Rota Ecológica destination, on the north coast of the state of Alagoas. This destination forms part of the Costa Dourada Tourism Pole but its touristification has taken place mainly as a result of market forces. The objective of this work is to analyse how the Rota Ecológica developed until the present and its related changes. Methods include field observation; examination of remote imagery of Google Earth; participation in public hearings; and reading of official documents. Results identify the existence of two juxtaposed tourist destinations in the same space boundaries, a situation that has created severe local sociospatial conflicts. Despite the seriousness of these conflicts, the government has not created any governance strategy to face the conflicts, a context that hinders tourism potential to contribute locally to sustainable development.

Key-words: Tourism Destination, Business, Sociospatial Conflicts, Governance, Development.

1. Introdução

A partir da década de 1990 o governo brasileiro despertou para o papel que o turismo pode desempenhar no desenvolvimento socioeconômico local e regional. Embora as políticas públicas de turismo no Brasil já tenham uma história relativamente longa, até aproximadamente o final da década de 1980 ainda não existiam grandes acões do governo federal em relação ao fomento do turismo como alternativa de desenvolvimento para o país. Foi no início da década de 1990 que políticas públicas nesse sentido começaram a emergir, principalmente com a criação do Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo no Nordeste - Prodetur-NE. Esse programa teve como objetivo criar e melhorar infraestrutura básica para atrair investimentos privados no desenvolvimento turístico na região, incluindo capital estrangeiro.

Em parte, esse 'despertar' teve como principal força motriz reivindicações de governadores da região Nordeste. A despeito do papel histórico que essa região desempenhou no desenvolvimento do país ao longo de séculos, Carvalho (2016) mostra que ela sempre apresentou grandes desigualdades sociais, facilmente percebidas na paisagem urbana e rural. Por exemplo, um dos pilares históricos da economia regional, na porção leste da região, a atividade canavieira, passou por um processo de reestruturação em décadas recentes, com o fechamento de grande número de unidades produtivas, o que contribuiu para agravar os indicadores de desenvolvimento em determinadas áreas da região. Nesse contexto, os governadores da região viram no turismo uma alternativa ímpar de desenvolvimento.

Diante dos históricos problemas socioeconômicos da região Nordeste, e reconhecendo a inexistência de investimentos robustos no setor industrial, que normalmente é visto como setor-chave para o desenvolvimento, a atenção dos governadores se voltou para as potencialidades da região para o desenvolvimento do turismo. Inicialmente, reconheceram que a região era dotada de amplos recursos naturais, sobretudo no seu litoral, que poderiam ser usados para criar demanda turística. Com esse entendimento, os governadores reivindicaram ao governo federal iniciativas de fomento ao desenvolvimento turístico. Foi em parte em resposta a essa reivindicação que o Prodetur-NE foi criado. Segundo Cruz (2000, p. 5), esse programa levou à "[...] emergência dos lugares [do litoral nordestino] à transparência do mundo", ou seja, mostrou ao mercado o grande potencial da região para investimentos no turismo.

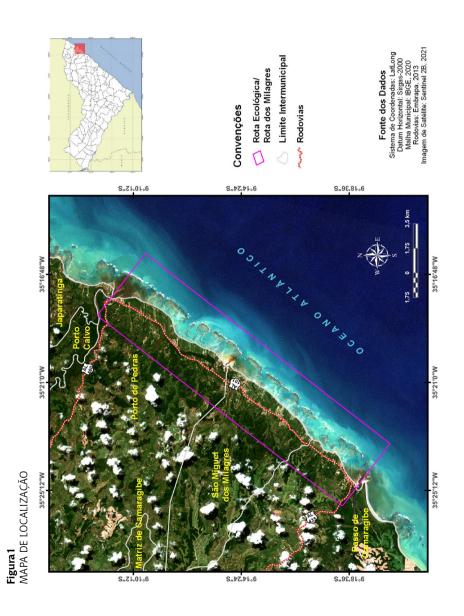
Os investimentos que se seguiram ao longo da década de 1990 e seguintes ampliaram e melhoraram a infraestrutura básica implantada, com a construção e a melhoria de aeroportos, a construção de novas rodovias, os projetos de saneamento básico, investimentos em comunicação etc. Como consequência, teve início nessa parte do Brasil, um amplo processo de turistificação, que continua no presente, com profunda reorganização do território em grandes extensões do seu litoral. A política federal de turismo adotou uma estratégia de regionalização, a qual foi organizada por meio de circuitos e polos de turismo (CARVALHO, 2019), operacionalizada territorialmente com base em instâncias de governança (ENDRES; PAKMAN, 2019).

Apesar da legitimidade da ação governamental, a implementação empírica da política de turismo trouxe muitos problemas socioespaciais. Talvez os dois principais fatores que levaram a tais problemas sejam: 1. Ênfase excessiva no turismo de massa, de "sol e mar", o que causou significativa pressão espacial sobre a zona costeira, incluindo uma faixa marítima e outra continental. Na parte litorânea do território da região encontram-se diversos e sensíveis ecossistemas, como recifes de corais, manguezais e matas de restinga. Esses ecossistemas têm sido muito impactados pelo turismo, degradando recursos naturais que são parte significativa da própria razão de ser da atividade; e 2. Ausência de um sistema de governança à altura do desafio estratégico de se buscar o desenvolvimento com base no turismo. Como consequência, os lugares envolvidos, onde vivem os eufemisticamente chamados de 'anfitriões', com sua história e marcas identitárias, têm sido negligenciados. Na prática, os lugares têm sido vistos unilateralmente como destinos, sendo submetidos largamente a interesses externos.

Em uma outra perspectiva, e talvez influenciado pela amplificação da discussão sobre desenvolvimento sustentável, sobretudo a partir da Rio-92, surgiram e se expandiram no Nordeste, concomitante à ampliação do turismo de massa, diversas ofertas de turismo alternativo (CARVALHO, 2019) capitaneadas, quase exclusivamente, pelo mercado. Essas ofertas valorizam a conservação ambiental, a pequena escala, os recursos culturais, a geração de emprego e a ocupação e a renda para as comunidades locais, envolvendo, frequentemente, populações tradicionais. As ofertas alternativas criaram territórios diferenciados daqueles do turismo de massa. Entretanto, um problema desafiador para planejadores, gestores e formuladores de políticas públicas se manifesta nesse contexto: às vezes ofertas turísticas alternativas e de massa ocorrem no mesmo recorte espacial, sem qualquer tentativa efetiva de integração das duas ofertas por parte do governo ou de agentes do mercado, o que tem causado sérios conflitos socioespaciais. Sem dúvida, uma possibilidade de se enfrentar os problemas emergentes nos destinos depende da criação de diversas estratégias de governança (CARVALHO, 2019; BRAMWELL; LANE, 2012), indo-se além de formas tradicionais de planejamento e gestão.

As políticas públicas apresentam dificuldades em criar uma estratégia de governança que integre os interesses dos dois tipos de oferta. Uma das causas principais dessa falha é a insistência na adoção de um planejamento e uma gestão com desenho tradicional, que não consegue responder à altura aos desafios impostos pelo turismo como uma força que reorganiza o território, mesmo quando, nos documentos de política, se propõe a empregar estratégias de governança. Se tornou claro que em contextos como esse é necessário se criar estruturas de governanca adequadas (ARAUJO; SCOTT, 2018), sem o que é difícil se contornar os conflitos que têm emergido. Apesar das aparentes boas intenções do governo, na prática, a turistificação na região Nordeste tem comprometido ecossistemas, recursos culturais, meios de subsistência de populações tradicionais, contribuindo para a erosão gradativa da base de recursos de interesse do turismo.

O destino Rota Ecológica, que é atualmente também conhecido como Rota dos Milagres (KASPARY, 2019), formado por três municípios do litoral norte do estado de Alagoas (figura 1), é um exemplo claro de contradições que surgiram entre uma oferta alternativa de turismo e a emergência de ofertas de turismo de massa, no mesmo recorte espacial. Esse contexto gerou conflitos que ameaçam a sustentabilidade do desenvolvimento turístico nessa área do território de Alagoas. Apesar disso, o governo não criou qualquer instância de governança para direcionar o desenvolvimento turístico do destino, de tal forma que os objetivos e metas da política nacional de turismo possam ser alcançados, com o devido protagonismo da população dos lugares envolvidos. Este trabalho examina como a emergência da oferta alternativa da Rota Ecológica foi seguida pelo surgimento de uma oferta de turismo de massa no mesmo recorte espacial, a Rota dos Milagres. Busca-se contribuir para uma melhor compreensão sobre a necessidade de se avançar na governança de destinos turísticos no Brasil.



144. GeoTextos, vol. 17, n. 2, dezembro 2021. R. Mendonça, L. Araujo. 139-161

2. Rota Ecológica

A Rota Ecológica ficou conhecida por uma oferta alicerçada em pousadas de charme, "[...] uma oferta turística com base em pousadas de pequena escala, que combinam sofisticação, aspectos rústicos e alta exclusividade" (CARVALHO; ARAUJO; HIDAKA, 2021, p. 9052). A instalação e a operação dessas pousadas incluem atividades com baixo potencial de criar impactos ambientais negativos. Ao mesmo tempo, elas também levam à inclusão da comunidade nas suas atividades. A despeito de várias pousadas se enquadrarem no estilo de charme e de apenas a Pousada do Toque fazer parte da Associação de Hotéis e Roteiros de Charme (CAMÊLO, 2016), no seu conjunto elas têm características que as associam ao perfil de charme, sendo assim referidas no estado de Alagoas e pelos visitantes. Essa oferta turística se distancia significativamente do turismo de resorts, grandes hotéis e condomínios turístico-imobiliários (KASPARY, 2019; ARAUJO, 2016).

A Associação [Nacional] de Hotéis e Roteiros de Charme deixa claro que os hotéis e outros meios de hospedagem que fazem parte dessa Associação devem seguir um Código de Ética e de Conduta Ambiental. Entre os aspectos a serem seguidos há a implementação de práticas ambientais como identificar e reduzir os impactos e riscos ambientais, com a finalidade de preservação do cenário, da fauna e da flora locais, como também evitar desperdício e reduzir o consumo de água, ou seja, quando possível utilizar a água da chuva, desse modo empregar os três Rs da consciência ambiental, que são: reduzir, reutilizar e reciclar. Essas iniciativas de fato representam algo novo em termos do perfil socioambiental das ofertas turísticas em alguns lugares do litoral do Nordeste do Brasil.

Estudo realizado por Carvalho (2017) com proprietários de pousadas da Rota Ecológica mostra que a maioria delas oferta gastronomia com inclusão de pratos baseados na culinária local; vende peças de artesanato que são produzidas por pessoas das comunidades do entorno; possui hortas orgânicas cujos produtos são usados na sua cozinha; e que mais de 90% de seus funcionários são pessoas nativas do lugar. Ofertas turísticas com essas características também existem em outros países subdesenvolvidos, como mostram Timms e Conway (2012), ao estudarem o caso de Treasure Beach, na costa sudoeste da Jamaica, que é semelhante à oferta turística da Rota Ecológica.

Ações de responsabilidade socioambiental são uma importante característica das ofertas da Rota Ecológica, com iniciativas alinhadas à noção de desenvolvimento sustentável. Carvalho (2017, p. 149) afirma que alguns pousadeiros realizam visitas com os hóspedes nas comunidades locais, buscando proporcionar "[...] algum tipo de interação com o contexto natural, paisagístico e sociocultural do entorno [...] permitindo que conhecam a região onde as pousadas estão instaladas". A preocupação e a adoção de ações que buscam engajar o visitante com o lugar de entorno das pousadas contribui para valorizar o lugar e seus habitantes, o que pode contribuir para elevar a autoestima das pessoas envolvidas, ao passo que o turismo de massa, sobretudo de resorts, tenta evitar esse tipo de contato (PEARCE, 2003), com o intuito de 'proteger' o visitante de supostos perigos locais.

Uma oferta turística que esteja efetivamente comprometida com uma valorização do contexto sociocultural, econômico e ambiental dos lugares pode se beneficiar ao mostrar ao turista a importância do lugar visitado. Iniciativas nesse sentido podem melhorar a hospitalidade nos destinos, uma dimensão crucial para a satisfação do turista, como argumenta Urry (1990). Adicionalmente, Coriolano (2012) defende que, para se ir além do mero crescimento econômico, é importante que haja ações voltadas à melhoria das reais condições de desenvolvimento local, o que exige a valorização dos anfitriões, buscando engajá-los nas atividades turísticas, oferecendo a eles inclusive oportunidades de obtenção de renda, para que eles não fiquem à margem do processo de turistificação.

Uma análise da oferta turística da Rota Ecológica, desde seu surgimento, em torno da virada da década de 1990, até o meio da década de 2010, identifica elementos que indicam a existência de uma preocupação deliberada e genuína em se valorizar o chamado tripé da sustentabilidade. Körössy (2008, p. 65) comenta que "a sustentabilidade de uma prática turística está [...] relacionada com o atendimento aos critérios de justiça social, crescimento econômico e proteção do patrimônio natural". Nessa perspectiva, é crucial que a turistificação dos lugares traga para a comunidade anfitriã desenvolvimento social, crescimento econômico, melhoria da qualidade de vida, valorização da cultura local e cuidado com o meio ambiente, objetivos que são perseguidos pelas pousadas da Rota Ecológica.

O chamado turismo alternativo apareceu, segundo Cruz (2003, p. 6-7), "[...] para categorizar modalidades de turismo que, do ponto de vista de seu objeto de consumo e da sua forma de consumo do espaço, se contrapõem ao turismo de massa". Esse é inegavelmente o caso da oferta da Rota Ecológica. Por exemplo, nesse destino os pousadeiros demonstram preocupação com a possibilidade de o destino se tornar tão conhecido que venha eventualmente a atrair resorts e outros tipos de investimento ligados ao turismo de massa. O entendimento é de que o turismo de massa inexoravelmente exclui interesses locais e impacta severamente o meio ambiente. Coriolano (2012, p. 62) argumenta que as formas alternativas de turismo têm mais possibilidades de contribuir para "[...] uma sociedade justa, sustentável, com o turismo contribuindo com a elevação da qualidade dos serviços para os turistas e a qualidade de vida dos anfitriões", o que parece ser uma das marcas das pousadas da Rota Ecológica.

3. Rota dos Milagres

A partir de aproximadamente a metade da década de 2010, começaram a ocorrer algumas transformações territoriais na Rota Ecológica que deram início à formação de um novo destino, a Rota dos Milagres, superposto ao destino pioneiro da Rota Ecológica, o que levou ao surgimento de graves contradições socioespaciais. As ofertas da Rota dos Milagres estão associadas a atividades de recreação e lazer, turismo e mercado imobiliário, com a implantação de loteamentos e a construção de condomínios, caracterizando um fenômeno conhecido como empreendimentos turístico-imobiliários (KASPARY, 2019; ARAUJO, 2016).

Com base no exposto acima, se defende neste estudo que atualmente existe, no mesmo recorte espacial da Rota Ecológica, e a ela superposta, outra oferta turística, de massa, frequentemente denominada de Rota dos Milagres. Essa oferta, que parece estar associada à noção de modernidade líquida de Bauman (2001), é diametralmente oposta à oferta da Rota Ecológica, estando alinhada à grande escala e a investimentos externos que não parecem valorizar os interesses das comunidades afetadas. Uma questão preocupante é que não tem havido qualquer tentativa de compatibilizar as duas orientações de ofertas. A única iniciativa que existiu até o presente para discutir os problemas emergentes foi a realização de três audiências públicas, convocadas pelo Ministério Público, federal e estadual. Entretanto, essas audiências ocorreram apenas pontualmente no tempo.

O início das transformações na oferta local situa-se temporalmente em meados da década de 2010, quando começou a ser ofertado um grande réveillon no destino. Esse réveillon logo ficou conhecido com o nome de Réveillon dos Milagres (SILVA, 2016). Aqueles envolvidos com essa oferta trataram de associar o evento a uma suposta Rota dos Milagres, tomando emprestado o nome Milagres do município São Miguel dos Milagres, que se tornou o município-ícone da Rota Ecológica, com sua oferta de turismo alternativo. Esse fato criou conflitos sociopolíticos com pessoas e agentes sociais do município de Passo de Camaragibe, pois o réveillon ocorre em um povoado que, de fato, faz parte do território desse município. Obviamente, o termo "milagres" tem forte apelo simbólico, algo central na criação de atratividade turística, segundo Urry (1990), pois esta depende largamente do imaginário humano.

Os promotores do réveillon investem pesadamente em marketing e promoção, algo que não se aplica às pousadas de charme. Por exemplo, eles escolheram o bordão em inglês I believe in miracles (Eu acredito em milagres, em tradução livre), para promover o destino. A ampla divulgação do Réveillon dos Milagres em Alagoas e no Brasil deu grande visibilidade ao lugar nos meios de comunicação, revistas de bordo de aeronaves comerciais, e nas redes sociais. Uma das consequências diretas dessa visibilidade, para os fins deste estudo, foi que a região formada pelos três municípios que formam o destino Rota Ecológica passou a receber investimentos que estão associados à crescente construção de uma oferta de turismo de massa. Kaspary (2019) mostra que a construção de empreendimentos turístico-imobiliários na área em anos recentes tem reorganizado o território, marginalizando interesses de territórios antecedentes, sobretudo em relação às necessidades de moradia.

Ao se referirem aos efeitos locais desse tipo de empreendimento no litoral nordestino, Sousa, Matias e Selva (2016, p. 178) argumentam que esses empreendimentos geram segregação social, uma vez que deslocam "[...] as populações nativas de seus locais de assentamento original,

promovem aumento considerável do preco dos imóveis [...], emergindo contradições de ordem cultural, social e econômica". Por exemplo, ao passo que em Porto de Pedras e São Miguel dos Milagres uma parcela não desprezível da população local vivia em casas cedidas até uma década atrás - respectivamente 26,27% e 10,85% -, atualmente é muito difícil se encontrar casas para alugar de maneira permanente; há agora uma preferência em se alugar casas por dias ou períodos curtos, por meio de plataformas como a Airbnb, envolvendo também residências que anteriormente desempenhavam importante papel social na coletividade.

Os loteamentos e condomínios residenciais que estão sendo construídos na Rota dos Milagres também têm causado forte impacto na paisagem do lugar. Se trata de grandes empreendimentos, com padrão arquitetural uniforme e monótono, o que contrasta significativamente com a paisagem natural e cultural do lugar. Esse tipo de intervenção cria paisagens que têm se tornado lugar-comum no litoral brasileiro, situando-se esteticamente muito distantes das chamadas "paisagens paradisíacas" que normalmente se vende no mercado turístico. Urry (1990) chama atenção para o fato de que para o indivíduo que está saindo de férias a oportunidade que a viagem abre para ele ou ela é revestida de uma aura especial. Se espera encontrar nos destinos turísticos, como parte do 'produto' comprado, nada menos do que um pedaço do paraíso.

Entretanto, com a expansão do turismo de massa na Rota dos Milagres parece que esse paraíso está se perdendo. Por exemplo, no dia 25 de abril de 2019 bugueiros e donos de barracas de praia (bares e restaurantes) localizadas em São Miguel dos Milagres derrubaram o muro de um condomínio que impedia o acesso público à praia. O conflito existente entre o dono do mencionado condomínio, os bugueiros e os donos de barracas de praia já existia há algum tempo. Em 24 de outubro de 2018 bugueiros, donos de barracas e representantes de outros interesses locais realizaram um bloqueio da rodovia AL-101 Norte, em São Miguel dos Milagres, exigindo o posicionamento da Prefeitura sobre a construção do mencionado muro, que conflitava de forma direta com os interesses dos mencionados atores sociais, um tipo de conflito que vem se expandindo rapidamente no lugar.

Esses problemas se tornaram tão visíveis que levaram o Ministério Público – federal e estadual – a realizar uma primeira audiência pública no dia 30 de agosto de 2017 na Câmara Municipal de São Miguel dos Milagres, para se discutir as consequências da expansão imobiliária na região. Além de problemas de acesso à praia e ao mar, a expansão imobiliária, que tem atraído a especulação imobiliária para a região, também está acarretando uma excessiva valorização mercadológica da terra, que tem tido seu valor de uso substituído rapidamente por seu valor de troca. Como já discutido acima, esse fenômeno mercadológico, situado muito além da perspectiva de paraíso turístico, tem dificultado o acesso da população local de menor poder aquisitivo à moradia, como foi verificado por Kaspary (2019), que também identificou na área um processo de gentrificação.

Compreendemos que as abordagens oficiais que têm sido adotadas para planejamento e gestão de destinos turísticos, particularmente no litoral nordestino, não têm tido a capacidade de identificar e menos ainda de responder efetivamente aos muitos problemas e desafios emergentes, associados a domínios interorganizacionais que envolvem diversos interesses conflitantes, algo comum no âmbito do desenvolvimento de regiões e destinos turísticos em países subdesenvolvidos. Ao abrir os lugares à "transparência do mundo" (CRUZ, 2000, p. 5), os agentes da turistificação (KNAFOU, 1996) mobilizam interesses diversos, com ocorrências desde o nível local até o global, uma vez que os destinos de regiões periféricas normalmente envolvem interesses associados às comunidades anfitriãs, mas também atraem investimentos de capital externo à região e ao próprio país, os quais não têm um interesse genuíno no desenvolvimento local.

O caso exposto neste trabalho identifica um contexto de turistificação que se busca capturar por um prisma que nos parece novo. Vejamos. O modelo do ciclo de vida da área turística de Butler, que tem sido amplamente empregado em estudos de Geografia do Turismo mundo afora (BUTLER, 2006), caracteriza a evolução temporal de um destino turístico como um fenômeno linear, pelo qual uma fase antecedente de evolução é substituída por outra fase, subsequente, sem que normalmente se discuta o que acontece com a identidade da oferta do destino. Particularmente, não se discute, para além das mudanças de fases de evolução, se no conjunto da oferta turística o destino é de natureza alternativa ou de massa. Obviamente, está de alguma forma subsumido no mencionado modelo que a evolução dos destinos tende a levá-los gradativamente de um contexto ambiental e socio-culturalmente preservado para uma situação de alta entropia, fazendo com que os turistas aventureiros dos primeiros anos sejam substituídos por turistas de massa, à medida que o destino se torna muito visitado. Entretanto, o modelo parece falhar em não identificar a possibilidade teórica da existência, pelo menos por determinado período de tempo, de dois destinos contrastantes nas características das suas ofertas, em um mesmo recorte espacial. Este parece ser o caso da Rota Ecológica/ Rota dos Milagres, destino(s) formado(s) por três municípios em comum.

A evolução dos destinos turísticos e o desenvolvimento do turismo no litoral brasileiro decorrem, na visão de Costa (2012, p. 150-151), principalmente, de "[...] incentivos dados a partir das políticas públicas voltadas à atividade, a aplicação do capital de grandes grupos de empresários, com forte presença de grupos internacionais [...]". No caso do litoral norte do estado de Alagoas, esse fenômeno começou a ocorrer apenas em anos recentes, e, pontualmente, nos municípios de Barra de Santo Antônio, Japaratinga, Maragogi e Maceió, portanto fora do recorte espacial deste estudo. A principal razão para isso é que o destino em estudo está afastado da principal rodovia que interliga Maceió a Maragogi. Além disso, a Rota Ecológica atendia, e ainda atende, a uma demanda turística que não está interessada em grandes fluxos de veículos ou de visitantes.

A maior parte dos investimentos turísticos que foram realizados na área de estudo não foram resultado da política federal de turismo, em parceria com o governo do estado e municipal, como normalmente ocorre. Em grande medida, os investimentos surgiram, na maior parte do tempo, exclusivamente por iniciativa do mercado. A primeira experiência de turistificação da área de estudo foi protagonizada pelas pousadas de charme. Um fato interessante é que, dentre os proprietários das 13 pousadas pioneiras, nove eram estrangeiros. Eles haviam visitado a região como turistas antes, corroborando a proposição de Knafou (1996) de os turistas serem um dos agentes centrais da turistificação do espaço. Concomitantemente, empresários de Alagoas também viram o potencial para uma oferta alternativa de turismo na área e também passaram a investir em pousadas semelhantes.

Paradoxalmente, e a despeito da existência de uma política oficial de polo turístico no litoral norte de Alagoas, que supostamente deveria alavancar o crescimento do turismo em todos os municípios do litoral, a maior parte dos investimentos em ofertas de massa na área foi despertada pelo sucesso da Rota Ecológica, fenômeno que começou a se manifestar no território já em 2015, como identificado por Silva (2016), com a oferta do réveillon pelo grupo Tamo Junto. Com os investimentos que se seguiram, e que continuam em rápido progresso no presente, se pode dizer que o mesmo recorte espacial da Rota Ecológica agora conta com um destino voltado ao turismo de massa, cuja operação ocorre com base em grandes investimentos, fortes estratégicas mercadológicas, gentrificação e especulação imobiliária - o destino Rota dos Milagres. Esse conjunto de características se situa na contramão da oferta alternativa da Rota Ecológica, que se alicerça nas pousadas de charme e nos processos de territorialização mais inclusiva, associada à noção de desenvolvimento sustentável.

4. Análise e discussão

Fica claro neste estudo que foi o início da oferta do réveillon do grupo Tamo Junto que começou a dar grande visibilidade à Rota Ecológica, passando a funcionar como o principal fator que atraiu interesses externos interessados em investimentos de grande porte na área. Em determinado momento, começaram a aparecer loteamentos, mas também empreendimentos turístico-imobiliários (KASPAKY, 2019; ARAUJO, 2016), condomínios estes que normalmente contemplam uma oferta de segundas residências. Além disso, parte das unidades habitacionais é ofertada por períodos curtos, por meio de plataformas como a Airbnb. Atualmente, ao longo dos 23 km da rodovia que percorre o destino, existem muitas intervenções construtivas e de urbanização turística desse tipo. É com base nessa constatação, juntamente com a percepção da existência simultânea da oferta das pousadas de charme, que se propõe aqui existirem, atualmente, no mesmo recorte espacial, dois destinos turísticos superpostos e distintos, isto é, a Rota Ecológica e a Rota dos Milagres. Esse fenômeno parece refletir o pensamento de Hall e Page (1999), quando eles argumentam que o fenômeno turístico envolve muitos tons de cinza, sendo frequentemente difícil se compartimentar a realidade em seções estanques. No caso aqui mencionado, as duas ofertas se sobrepõem e

compartilham alguns servicos, mas em outros aspectos são distintas. Por exemplo, alguns donos de pousadas não aceitam hóspedes que tenham vindo à região participar do Réveillon dos Milagres, por entenderem que a motivação que os trouxe ao lugar foge à natureza de turismo alternativo que eles entendem que acontece nas suas pousadas.

Cruz (1998) argumenta que a turistificação do litoral nordestino decorre em parte da crescente valorização que a sociedade tem dado às praias tropicais, juntamente com a paisagem de entorno, que vem crescentemente se tornado atrativo turístico, sob a orientação de interesses de mercado. Os processos de turistificação que governam a turistificação do litoral nordestino nem sempre emanam de políticas públicas. Por exemplo, pousadeiros da Rota Ecológica comentam que seria melhor o governo deixar o destino evoluir sob a condução do mercado, por medo de o governo incentivar a vinda de resorts para o lugar. Beni (1997, p. 32) argumenta que o crescimento e a valorização do turismo em determinados lugares frequentemente ocorrem através das "[...] forças criativas do mercado [...]", ou seja, em muitos casos são mecanismos privados que criam, determinam e valorizam o ritmo do crescimento da atividade turística, o que vem ocorrendo na zona costeira do Brasil. Essa situação pode ser explicada por Santos (1994, p. 48) quando diz que os lugares são usados pelo poder hegemônico da produção do espaço, completando: "[...] o espaço vai ser produzido de acordo com as demandas de quem o idealiza, para permitir fluir suas necessidades". É em grande parte por isso que a turistificação do espaço, orientada por ofertas de turismo de massa, dirigida por interesses alheios ao lugar, termina criando insatisfação e conflitos socioespaciais, como vem ocorrendo na área de estudo.

A luta pelo espaço normalmente desencadeia conflitos socioespaciais uma vez que ele inexoravelmente envolve diferentes agentes sociais, buscando conquistar o território, o que se transforma em "[...] luta social convertida em espaço" (ZAMBRANO, 2001, apud HAESBAERT, 2004, p. 10). As transformações espaciais que o turismo produz são facilmente identificáveis na paisagem, pois o lugar "se transforma para se adaptar às novas necessidades da sociedade" (SANTOS, 2012, p. 54), nesse caso, as necessidades do turismo. É por isso que a modificação da paisagem se transforma em dado empírico que denuncia os interesses, o poder e os agentes por trás das mudanças que o turismo causa no território. Com o turismo, frequentemente o espaço, que antes detinha grande conteúdo natural, passa por um processo de urbanização que insere novos sistemas técnicos ligados à dimensão artificial que dá vida à fruição turística.

Uma análise do território turístico que vem sendo construído na Rota dos Milagres revela exatamente esse fenômeno. Ao passo que a paisagem foi sendo modificada pelos novos empreendimentos turístico-imobiliários, os conflitos socioespaciais começaram a emergir, ao ponto de o Ministério Público ter realizado as mencionadas audiências públicas. Há um importante fator complicador dos conflitos nessa área de Alagoas. Os municípios da área de estudo fazem parte da Área de Proteção Ambiental Costa dos Corais (APACC), que é predominantemente marinha, embora inclua as praias e os estuários até onde ocorrem os mangues. Dessa forma, a turistificação de massa no destino conflita também com os objetivos de conservação dessa APA. Na realidade, um dos objetivos dessa unidade de conservação é compatibilizar o desenvolvimento turístico na sua área de abrangência com a conservação ambiental, em uma perspectiva sustentável. A criação da APACC e a operacionalização do seu plano de manejo desencadearam diversos conflitos socioespaciais e socioambientais, os quais conectam seu espaço de abrangência às mudanças que vêm ocorrendo na área continental, na qual se espacializam os dois tipos de ofertas mencionados. Assim, o ICMBio decidiu criar uma instância de governança para a implementação da APACC.

Em uma tese que é relevante para este estudo, Gatto (2021) identificou importantes resultados positivos que o ICMBio alcançou, ao buscar alinhar os interesses de agentes locais e externos aos interesses de conservação dos recursos comuns no âmbito da unidade de conservação, particularmente no ambiente marinho. É importante para este trabalho constatar que o ICMBio alcançou esses resultados através da criação de uma excelente estratégia de governança da sustentabilidade em torno da unidade de conservação, um trabalho que envolve amplo leque de *stakeholders*, os quais atuam ativamente na defesa de seus interesses, assim como na construção de decisões coletivas, que envolvem consensos, os quais são construídos nos interstícios dos conflitos interorganizacionais, incluindo indivíduos, grupos de indivíduos e organizações, púbicas e privadas. Ficou claro para

os técnicos do ICMBio que mecanismos tradicionais de planejamento ambiental, assim como acões de comando e controle, não obteriam os resultados necessários. A governança foi a estratégia-chave usada para se enfrentar os conflitos inevitáveis que surgiram, uma vez que o plano de manejo da APACC trouxe limitações de uso dos recursos ambientais por parte de diversos agentes sociais, desde aqueles ligados ao turismo até as chamadas populações tradicionais.

Uma análise detalhada da tese de Gatto (2021) leva à constatação de que ocorrem no recorte espacial da Rota Ecológica duas dimensões de conflitos que, na prática, estão empiricamente inter-relacionados. Como já explicado antes neste trabalho, há graves conflitos socioespaciais que emergiram entre a oferta da Rota Ecológica e a oferta da Rota dos Milagres, com amplas repercussões também para os interesses coletivos das comunidades locais. O outro conjunto de conflitos, de natureza socioambiental, emerge das relações entre o turismo - na planície litorânea e no ambiente marinho - e os objetivos de conservação e desenvolvimento sustentável na APACC. A estratégia de governança ambiental que foi adotada pelo ICMBio obteve importantes resultados positivos, o que levou Gatto (2021) a afirmar que, nesse sentido, a APACC está sendo muito bem-sucedida.

No que diz respeito à turistificação no recorte espacial deste estudo, que se estende ao ambiente marinho - as piscinas naturais da região, juntamente com a paisagem, são os principais atrativos do destino -, propomos que sem a criação de uma abordagem de governança efetiva que busque compatibilizar os objetivos das duas ofertas turísticas, a médio e longo prazos, tanto a oferta turística alternativa quanto a de massa terão sua base de recursos seriamente ameaçada, com profundas consequências negativas para os ecossistemas locais e repercussões adversas para as populações das comunidades locais, os chamados anfitriões. O desenvolvimento econômico dirigido quase exclusivamente pelo mercado, como é o caso do turismo na região, sem qualquer protagonismo governamental no direcionamento do desenvolvimento, tem como interesse central o lucro, nesse caso, resultado da transformação dos recursos locais de uso das comunidades tradicionais e demais anfitriões em valor de troca, o que é materializado pelo mercado. Essas características são opostas ao que Carvalho (2019) constatou no âmbito da regionalização do turismo no Maranhão, onde o governo tem assumido maior protagonismo, por meio de instâncias de governança, deixando importantes segmentos sociais locais subrepresentados. No caso aqui estudado, o avanço do turismo de massa tem sido dirigido pelo mercado, com interesses locais também sendo negligenciados.

Assim, um importante achado deste trabalho é que ele identifica um contexto de conflitos socioespaciais, envolvendo dois destinos turísticos superpostos em um mesmo recorte espacial. As duas ofertas turísticas envolvem graves contradições entre si, uma vez que elas têm perfil e orientação mercadológica e operacional distintas. Com base no pensamento de Haesbaert (2004), propomos que há na área múltiplos territórios, que incluem territórios antecedentes e os territórios que foram criados com a turistificação, com a consequente geração de diversos e graves conflitos, que foram identificados pelo próprio Ministério Público, ao realizarem três audiências públicas no lugar, para discutir tais problemas.

Essa situação indica a existência de um grave problema relacionado às políticas públicas de turismo no Brasil, a saber: Apesar de fomentar o crescimento turístico, as políticas públicas de turismo criadas pelo MTur não têm tido a capacidade de forjar, e fazer funcionar efetivamente na prática, estruturas de governança para direcionar o desenvolvimento dos destinos turísticos de tal forma que os objetivos de crescimento e desenvolvimento sustentável possam de fato ser alcançados, através de consideração aos interesses de todos os agentes sociais afetados. Também fica claro neste estudo que a política pública nem sempre consegue de fato fomentar a turistificação e o desenvolvimento com base no turismo. No caso do destino estudado, a turistificação ocorreu principalmente como resultado da presença do turista, como agente turistificador do espaço, e das iniciativas de agentes de mercado, dois dos principais agentes da turistificação do espaço, como afirma Knafou (1996). Assim, este trabalho constata, com base em dados de campo, documentos oficiais e literatura do campo disciplinar, que a ação empírica do MTur, por meio de parcerias com os governos dos estados e municípios envolvidos, está muito aquém das reais demandas de governança que uma atividade tão complexa como o turismo exige, nas escalas regional e de destino.

Essa falha nos remete à compreensão de que os próprios objetivos de desenvolvimento sustentável, os quais normalmente estão identificados

nos documentos das políticas públicas de turismo, terão grandes dificuldades de ocorrer no mundo empírico. Levando em consideração o pensamento de Furtado (2008), na sua reflexão sobre as bases do desenvolvimento, entendemos que sem um projeto social explícito que de fato seja perseguido empiricamente, projetos de desenvolvimento regional e local, com base no turismo, não passam de quimera. Veiga (2006) argumenta que crescimento econômico não equivale necessariamente a desenvolvimento. Em uma perspectiva contemporânea, com o atual estágio da globalização, se entende que, com as devidas exceções que envolvem ofertas turísticas alternativas, as políticas de turismo obedecem largamente aos ditames do capitalismo, como frequentemente denuncia Harvey (2011), ao analisar a lógica de funcionamento do capitalismo contemporâneo globalizado.

5. Considerações finais

A realização deste estudo identificou a existência de dois destinos turísticos em um mesmo recorte espacial. Esse tipo de fenômeno não se encontra identificado na literatura de Geografia do Turismo. Se constata que um destino começou a se formar, exclusivamente por meio de forças de mercado, com base em uma oferta alternativa ao turismo de massa no litoral norte de Alagoas. Esse destino deu grande visibilidade à área, o que levou posteriormente ao desencadeamento de investimentos privados de grande escala, por agentes de mercado, conduzindo à formação de uma demanda e uma oferta características de um destino de massa, a Rota dos Milagres, sobreposto ao turismo de oferta alternativa da Rota Ecológica.

Um dos principais achados do estudo é que ele mostra que um destino turístico nem sempre se desenvolve de maneira linear, ou seja, a oferta turística necessariamente nem sempre evolui por meio de estágios de um mesmo destino. No caso estudado, se constatou que atualmente existem dois destinos distintos operando em um mesmo recorte espacial, formando configurações territoriais contraditórias, com a geração de graves conflitos socioespaciais. Esse contexto demanda uma instância de governança adequada que possa dar conta de todos os interesses envolvidos, mobilizando agentes sociais do governo, mercado e comunidades locais. Sem uma governança territorial centrada em guiar o desenvolvimento e a integração das duas ofertas, possivelmente os atuais conflitos se agravarão, comprometendo os objetivos de desenvolvimento sustentável da política de turismo do Brasil.

Outro achado do estudo é que a política de regionalização do turismo no Brasil, constituindo circuitos e polos, pode não ter a capacidade de articular determinados recortes espaciais para atrair investimentos privados, alinhados às metas da política oficial. Dependendo das características do território e de uma certa independência das forças de mercado para atuarem segundo seus próprios interesses, o governo pode ficar à margem do processo de turistificação, não tendo, portanto, influência significativa no enfrentamento dos problemas coletivos e conflitos socioespaciais que podem emergir.

No caso da Rota Ecológica/Rota dos Milagres, os problemas socioespaciais parecem ser tão graves que estratégias tradicionais de gestão de destinos não serão suficientes para enfrentar os problemas de maneira adequada. Como identificado nas obras consultadas para este estudo, com apoio nos dados de campo, é necessário que haja uma governança de destino que dê conta de todas as características territoriais do recorte espacial em questão. Sem isso, se torna claro que os agentes sociais que existem e atuam na área continuarão enfrentando conflitos, criando problemas cuja solução está além da capacidade de qualquer grupo de agentes sociais agindo de maneira isolada. Estratégias de governança de destinos centradas no território têm grande potencial para o enfrentamento efetivo de tais problemas.

Referências

ARAUJO, L. M. de; SCOTT, N. Tourism governance. In: COOPER, C.; VOLO, S.; GARTNER, W. C.; SCOTT, N. (Ed.). **The Sage handbook of tourism management**. Thousand Oaks, USA: Sage, 2018. p. 524-537.

ARAUJO, C. P. de. "Paraísos à beira-mar": os empreendimentos turísticos imobiliários. In: VARGAS, H. C.; PAIVA, R. A (Org.). **Turismo, arquitetura e cidade**. Barueri: Aleph, 2016. p. 111-132.

BAUMAN, Z. Modernidade líquida. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

BENI, M. C. Análise estrutural do turismo. São Paulo: SENAC, 1997.

BRAMWELL, B.; LANE, B. **Tourism governance**: critical perspectives on governance and sustainability. Abingdon, UK: Routledge, 2012.

BUTLER, R. W. (Ed.). **The tourism area life cycle, Vol. 1**: applications and modifications. Clevedon, UK.: Channel View, 2006.

CAMÊLO, A. R. S. **Percepção das comunidades locais sobre a turistificação da rota ecológica em Alagoas**. 2016. 235 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade Federal de Alagoas, Maceió, Alagoas, 2016.

CARVALHO, R. K. A. de; ARAUJO, M. de A.; HIDAKA, L. T. F. Responsabilidade socioambiental no setor de acomodação turística no litoral norte de Alagoas. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v. 7, n. 1, p. 9050-9068, jan. 2021. Disponível em: https://www.brazilianjournals.com/index.php/BRJD/article/view/23648/19014. Acesso em: 25 ago. 2021.

CARVALHO, C. C. Políticas públicas e governança territorial do turismo no estado do Maranhão. **GeoTextos**, v. 15, n. 1, p. 157-179, 2019. Disponível em: https://periodicos.ufba.br/index.php/geotextos/article/view/29354/19135. Acesso em: 25 ago. 2021.

CARVALHO, R. K. A. de. **Pousadas da rota ecológica no litoral norte de Alagoas**: perspectivas de responsabilidade socioambiental e desenvolvimento sustentável. 2017. 172 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade Federal de Alagoas, Maceió, Alagoas, 2017.

CARVALHO, C. P. de. Formação histórica de Alagoas. 4. ed. Maceió: Edufal, 2016.

CORIOLANO, L. N. A Contribuição do turismo ao desenvolvimento local. In: PORTUGUEZ, A. P.; SEABRA, G.; QUEIROZ, O. T. M. M. (Org.). **Turismo, espaço e estratégias de desenvolvimento local**. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2012. p. 61-70.

COSTA, C. R. R. da. Turismo, produção e consumo do espaço litorâneo. **Geografia em questão**, Paraná, v. 5, n. 1, p. 147-162, 2012. Disponível em: http://erevista.unioeste.br/index.php/geoemquestao/article/view/5078/4942. Acesso em: 11 ago. 2021.

CRUZ, R. de C. Introdução à geografia do turismo. 2. ed. São Paulo: Roca, 2003.

CRUZ. R. de C. Política de turismo e território. São Paulo: Contexto. 2000.

CRUZ, R. de C. A. da. O turismo no espaço – o espaço no turismo: reflexões acerca da participação do turismo na produção do espaço brasileiro. **Revista RAEGA**, Curitiba-PR, n. 2., p. 31-41, 1998. Disponível em: https://revistas.ufpr. br/raega/article/view/17997/11729. Acesso em: 06 set. 2021.

ENDRES, A. V.; PAKMAN, E. T. A governança das políticas de turismo: o papel dos espaços de participação na perspectiva da análise de redes e da teoria institucional. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, v. 13, n. 1, p. 1-18, 2019. Disponível em: https://rbtur.org.br/rbtur/article/view/1431/842. Acesso em: 05 set. 2021.

FURTADO, C. **Criatividade e dependência na civilização industrial**. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

GATTO, D. B. **Governando a sustentabilidade**: a gestão dos recursos comuns na Área de Proteção Ambiental Costa dos Corais. 2021. 280 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas; Estratégias e Desenvolvimento) - Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

HAESBAERT, R. **O mito da desterritorialização**: do "fim dos territórios" à multi-territorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

HAL, C. M.; PAGE, S. J. **The Geography of tourism and recreation**: environment, place and space. London: Routledge, 1999.

HARVEY, D. **O** enigma do capital e as crises do capitalismo. São Paulo: Boitempo, 2011.

KASPARY, M. G. A. R. Estudo das transformações socioespaciais de lugares turísticos da Costa dos Corais, Alagoas, e da Costa Brava, Catalunha. 2019. 533 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo; Cidades) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2019.

KNAFOU, R. Turismo e território: por uma abordagem científica do turismo. In: RODRIGUES, A. B. (Org.). **Turismo e Geografia**: reflexões e teóricas e enfoques regionais. São Paulo: Hucitec, 1996. p. 62-73.

KÖRÖSSY, N. Do "turismo predatório" ao "turismo sustentável": uma revisão sobre a origem e a consolidação do discurso da sustentabilidade na atividade turística. **Caderno virtual de Turismo**, Rio de Janeiro, v. 8. n. 28. p. 56-68, 2008. Disponível em: http://www.ivt.coppe.ufrj.br/caderno/index.php/caderno/article/view/238/178. Acesso em: 25 ago. 2021.

PEARCE, D. G. **Geografia do turismo**: fluxos e regiões no mercado de viagens. Série Turismo. São Paulo: Aleph, 2003.

SANTOS, M. Pensando o espaço do homem. 4. ed. São Paulo: Edusp, 2012.

SANTOS, M. **Técnica, espaço, tempo**: globalização e meio técnico-científico informacional. São Paulo: Hucitec, 1994.

SILVA, T. R. P. da. Territorialização turística das pousadas da Rota Ecológica, litoral norte de Alagoas. 2016. 167 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo: Dinâmicas do Espaco Habitado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2016.

SOUSA, P. G. de; MATIAS, E. M.; SELVA, V. S. F. Do turismo residencial aos complexos turísticos imobiliários: a apropriação da zona costeira do nordeste brasileiro pela atividade turística imobiliária. Ambiente & Sociedade, São Paulo, v. 19, n. 3., p. 177-198, jul.-set. 2016. Disponível em: https://www.scielo. br/j/asoc/a/VzfPvrPQDVY66sNTdLJGsdC/?lang=pt. Acesso em: 16 jul. 2021.

TIMMS, B. F.; CONWAY, D. Slow Tourism at the Caribbean's Geographical Margins. Tourism Geographies: An International Journal of Tourism Space, Place and Environment, v. 14, n. 3, p. 396-418, 2012.

URRY, J. O olhar do turista: lazer e viagens nas sociedades contemporâneas. São Paulo: Nobel/Sesc. 1990.

VEIGA, J. E. da. Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.

> Recebido em: 07/09/2021 Aceito em: 10/10/2021