



Caderno Virtual de Turismo
ISSN: 1677-6976
periodicocvt@gmail.com
Universidade Federal do Rio de Janeiro
Brasil

Quando as políticas públicas de turismo sustentável ignoram a dimensão social: reflexões a partir do estudo de caso de Fernando de Noronha (PE)

Cordeiro, Itamar; Körössy, Nathália

Quando as políticas públicas de turismo sustentável ignoram a dimensão social: reflexões a partir do estudo de caso de Fernando de Noronha (PE)

Caderno Virtual de Turismo, vol. 18, núm. 3, 2018

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=115459330003>

DOI: <https://doi.org/10.18472/cvt.18n3.2018.1555>



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional.

Quando as políticas públicas de turismo sustentável ignoram a dimensão social: reflexões a partir do estudo de caso de Fernando de Noronha (PE)

When the sustainable tourism public policies ignore the social dimension: reflections from the case of Fernando de Noronha

Cuando las políticas publicas de turismo sostenible ignoran la dimensión social: reflexiones a partir del caso de Fernando de Noronha

Itamar Cordeiro

Universidade Federal de Pernambuco, Brasil

itamar_cordeiro@yahoo.com.br

DOI: <https://doi.org/10.18472/cvt.18n3.2018.1555>

Redalyc: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=115459330003>

id=115459330003

Nathália Körössi

Universidade Federal de Pernambuco, Brasil

nathaliakorossi@gmail.com

Recepción: 31 Diciembre 2017

Aprobación: 10 Diciembre 2018

RESUMO:

Desenvolvimento sustentável tornou-se um termo recorrente nos estudos em turismo. Embora a necessidade de um modelo sustentável do turismo seja um consenso, uma aplicação prática e ampla de uma política de turismo sustentável ainda não aconteceu. É preciso, portanto, ter cautela com iniciativas autodenominadas de sustentáveis. Diante disso, o presente estudo dedicou-se a analisar a atuação do poder público no que tange à promoção de um turismo sustentável no arquipélago de Fernando de Noronha, um dos destinos insulares brasileiros mais conhecidos e desejados do País. A partir de observações não participantes in loco; de entrevistas com funcionários e ex-funcionários da Administração do Distrito Estadual de Fernando de Noronha (ADEFN), pesquisadores, ilhéus e ex-gestores; de pesquisas documentais e bibliográficas; e de pesquisas em páginas da web do governo do estado e de operadores turísticos, chegou-se ao entendimento de que, em Fernando de Noronha, a sustentabilidade é confundida com preservação da natureza, pois as outras dimensões (social e econômica) são negligenciadas pelo poder público.

PALAVRAS-CHAVE: Turismo, Desenvolvimento Sustentável, Turismo Sustentável, Políticas Públicas, Fernando de Noronha.

ABSTRACT:

Sustainable development has become a recurring term in tourism studies. Although the consensus on the need for a sustainable tourism approach, a comprehensive and practical implementation of a sustainable tourism policy has not yet taken place. So it is necessary to be cautious with initiatives self-described as sustainable. Face with this situation, the present study was devoted to analyze the performance of public sector in the promotion of sustainable tourism in the archipelago of Fernando de Noronha, one of the most popular and desired Brazilian island destinations. From non-participant observations in loco; interviews with officials and former employees of the Administration of the Fernando de Noronha State District (ADEFN), researchers, islanders and former managers; documentary and bibliographic research; and research on web pages of the government and tour operators, it was observed that, in Fernando de Noronha, sustainability is confused with preservation of nature because the other dimensions (social and economic) are neglected by the public authority.

KEYWORDS: Tourism, Sustainable Development, Sustainable Tourism, Public Policies, Fernando de Noronha.

RESUMEN:

El desarrollo sostenible se ha convertido en un término recurrente en los estudios de turismo. Aunque la necesidad de un modelo sostenible del turismo sea un consenso, una aplicación práctica y amplia de una política de turismo sostenible aún no ha ocurrido. Es necesario, por lo tanto, tener cautela con iniciativas autodenominadas de sostenibles. El presente estudio se dedicó a analizar la actuación del poder público en lo que se refiere a la promoción de un turismo sostenible en el archipiélago de Fernando de Noronha, uno de los destinos brasileños más conocidos y deseados del país. A partir de observaciones no participantes in loco; de entrevistas con funcionarios y ex funcionarios de la Administración del Distrito Estatal de Fernando de Noronha (ADEFN), investigadores, isleños y ex-gestores; de investigaciones documentales y bibliográficas; y de investigaciones en páginas web del

gobierno del estado y de operadores turísticos, se llegó al entendimiento de que, en Fernando de Noronha, la sustentabilidad es confundida con preservación de la naturaleza pues las otras dimensiones (social y económica) son descuidadas por el poder público.

PALABRAS CLAVE: Turismo, Desarrollo Sostenible, Turismo Sostenible, Políticas Públicas, Fernando de Noronha.

1 INTRODUÇÃO

Instituído pela Organização das Nações Unidas (ONU) com a finalidade de refletir sobre um necessário modelo de desenvolvimento alternativo ao que até então estava em voga, o Comitê de Desenvolvimento Sustentável, presidido pela norueguesa Gro Harlem Brundtland, apresentou, em 1987, o conceito de desenvolvimento sustentável. Com sua popularização, a partir da Conferência de 1992, o desenvolvimento sustentável acabou por se transformar em um dos grandes temas da atualidade e, como tal, acabou por ser aplicado em uma ampla gama de setores (FARSARI; PRASTACOS, 2000).

Nos últimos anos da década de 1980, o desenvolvimento sustentável tornou-se um termo recorrente nos estudos sobre o desenvolvimento, de uma maneira geral, e nas pesquisas em turismo, em particular; e embora não tenha implicado em inovações radicais, provocou uma reorientação no planejamento e gestão do turismo (LIU, 2003). É, a partir daí, que se passa a falar em turismo sustentável (HUNTER, 2002), entendido pela Organização Mundial do Turismo (UNWTO, 2004) como aquele que atende às necessidades dos turistas de hoje e das regiões receptoras, ao mesmo tempo em que protege e amplia as oportunidades para o futuro.

Embora a necessidade de um modelo sustentável do turismo seja um consenso e muitos governos nacionais e autoridades locais já tenham dedicado algum tipo de atenção ao tema, isso não significa que ele esteja a ser transposto e implementado na prática (NITSCH; VAN STRAATEN apud MONIZ, 2006). Com efeito, apesar das afirmativas em contrário, uma aplicação prática e ampla de uma política de turismo social e ecologicamente responsável, em todos os âmbitos (empresarial, local, regional, nacional, internacional, tanto de consumidores como de produtores), ainda não aconteceu (KRIPPENDORF, 2003).

O que existe, portanto, é um grande gap entre a doutrina da sustentabilidade e sua aplicação no mundo real (RUHANEM, 2004; SIMPSON, 2001; TROUSDALE, 1999). Nessas condições, a sustentabilidade do turismo acaba por ser um jargão para gestores e políticos, um tema para conferências e um slogan para ativistas ambientais e do desenvolvimento, muito mais do que um objetivo a ser perseguido (SAARINEN, 2006).

Tal situação torna-se ainda mais crítica em ambientes insulares (TWINING-WARD; BUTLER, 2002; BRIGUGLIO; BRIGUGLIO, 1996). Isso porque, ao mesmo tempo em que essas pequenas regiões dependem bem mais do turismo do que as grandes regiões continentais (UNWTO, 2004; LIU; JENKINS, 1996), elas são ecologicamente bem mais frágeis (KOKKRANIKAL *et al.*, 2003). Por conseguinte, são proporcionalmente mais vulneráveis às pressões do turismo.

Tendo em vista o imperativo de um turismo sustentável para os ambientes insulares, o presente estudo dedicou-se a analisar a atuação do poder público no que tange à promoção de um turismo sustentável no arquipélago de Fernando de Noronha, um dos destinos insulares brasileiros mais conhecidos e desejados do País. Pertencente ao estado de Pernambuco, o arquipélago é um distrito estadual, cuja área encontra-se totalmente abrangida por duas unidades de conservação: uma de proteção integral, o Parque Nacional Marinho (Parnamar) de Fernando de Noronha; e a outra, de uso sustentável, a Área de Proteção Ambiental (APA) de Fernando de Noronha – Rocas – São Pedro e São Paulo.

De modo a empreender este estudo, procedeu-se à análise da evolução da atividade turística e da atuação do poder público distrital e estadual para o desenvolvimento do turismo no arquipélago nos últimos cinco anos. Para tanto, foram empregados os seguintes procedimentos metodológicos: observações não participantes in loco entre os anos de 2012 e 2016; entrevistas com funcionários e ex-funcionários da Administração do Distrito Estadual de Fernando de Noronha (ADEFN), pesquisadores, ilhéus e ex-gestores; pesquisas documentais e bibliográficas, além de pesquisas em páginas da web do governo do estado e de operadores turísticos. Convém esclarecer que, uma vez que determinadas falas levantaram aspectos delicados

concernentes à gestão do arquipélago, achou-se por bem omitir os nomes dos entrevistados como forma de preservar suas identidades. Após a fase de coleta de dados, foi realizada uma análise de conteúdo a fim de compreender se as políticas públicas locais, de fato, promovem um turismo sustentável.

2 TURISMO SUSTENTÁVEL: UMA APROXIMAÇÃO CONCEITUAL

O principal interesse acadêmico sobre os impactos do turismo data do início dos anos de 1960 e se resume a pesquisas relacionadas à capacidade de carga^[1] (SAARINEN, 2006). Ao longo de duas décadas, a noção de capacidade de carga formou a base da abordagem e da gestão dos impactos negativos da atividade, porém, após esse período, tornou-se um conceito problemático tanto em termos operacionais como teóricos (SAARINEN, 2006). Do reconhecimento das limitações da capacidade de carga e em um contexto onde o desenvolvimento sustentável era tema sempre presente, amadurece e se efetiva o conceito de turismo sustentável (BRAMWELL; LANE, 2008).

De certa forma, pode-se dizer que o conceito de turismo sustentável é o ápice de um amadurecimento teórico iniciado na década de 1960, com o reconhecimento dos impactos potenciais do turismo de massa, que atravessa a década de 1970 com as primeiras preocupações com a gestão de visitantes, e culmina com a emergência do conceito de turismo verde (*green tourism*) na década de 1980 (MONIZ, 2006; DANTAS, 2005; SWARBROOKE, 2000). Ao longo da década de 1990, o conceito ganha reconhecimento daqueles que trabalham com a atividade e acaba por tornar-se uma unanimidade pelo fato de o turismo ter a sustentabilidade como única opção.

Conceitualmente, Butler (apud SOUSA, 2006, p. 34) define turismo sustentável como aquele que:

se desenvolve e mantém numa área (ambiente, comunidade) de tal forma e a uma tal escala que garante a sua viabilidade por um período indefinido de tempo sem degradar ou alterar o ambiente (humano ou físico) em que existe e sem pôr em causa o desenvolvimento e bem-estar de outras atividades e processos.

Já para Swarbrooke (2000), trata-se de um tipo de turismo economicamente viável, mas que não destrói os recursos dos quais a atividade no futuro dependerá, principalmente o ambiente físico e o tecido social da comunidade local. O Acordo de Mohonk^[2] e a Carta de Lanzarote^[3] expandem essa interpretação ao incluir a promoção de benefícios econômicos para as comunidades locais e países receptores.

Para Pearce (2003), trata-se daquele que atende às necessidades dos turistas de hoje e das regiões receptoras e, simultaneamente, protege e amplia as oportunidades para o futuro, enquanto que o Relatório *Commonwealth of Australia* de 1991 (apud DRIML; COMMON, 1996) e Cater (apud LIU, 2003) não buscam por uma definição do termo, mas destacam uma série de princípios e características aos quais um turismo sustentável deve atender, a saber:

- Melhoria do bem-estar material e não material;
- Equidade intra e intergeracional;
- Proteção da diversidade biológica e a manutenção dos sistemas e processos ecológicos;
- Respeito pelo ambiente natural, cultural e social das áreas de destino;
- Desenvolvimento econômico e social das comunidades locais;
- Satisfação das necessidades (materiais e imateriais) dos visitantes e da população local.

Por fim, segundo Saarinen (2006), vários autores têm insistido na ideia de que não existem definições exatas acerca do que seja turismo sustentável, enquanto Clarke (1997) afirma tratar-se de um conceito ainda em evolução.

Não é intenção realizar uma revisão exaustiva das várias definições sobre turismo sustentável. As definições citadas são suficientes para se concluir que todas, apesar de seu enfoque, concordam, em maior ou menor grau, que o turismo sustentável assenta-se essencialmente em dois pressupostos: I) preocupação com a manutenção das dimensões social, ambiental e econômica; e II) garantia de bem-estar para as presentes e futuras gerações.

Esses dois pressupostos traduzem, ao fim e ao cabo, os três pilares sobre os quais o turismo sustentável se fundamenta (UNWTO, 2004):

- A sustentabilidade econômica, que implica a criação de prosperidade nos diferentes níveis da sociedade, considerando a rentabilidade de todas as atividades econômicas. Fundamentalmente, se trata da viabilidade das empresas e de suas atividades, e de sua capacidade para se manterem no longo prazo;
- A sustentabilidade social, que implica o respeito dos direitos humanos e a igualdade de oportunidades para todos os membros da sociedade. Requer uma distribuição justa dos benefícios, que se centre na redução da pobreza. Dedicar-se principalmente às comunidades locais e à manutenção e reforço de seus sistemas de subsistência, bem como ao reconhecimento e respeito às diferentes culturas, evitando qualquer forma de exploração;
- A sustentabilidade ambiental, que implica a conservação e gestão dos recursos, especialmente os não renováveis ou que sejam fundamentais para a subsistência. Traduz-se na implementação de ações para reduzir a contaminação do ar, da terra e da água, e para conservar a diversidade biológica e o patrimônio natural.

Nessa perspectiva, entende-se, tal como Unep/UNWTO (2005), que o turismo sustentável não é uma tipologia de turismo (como o são turismo rural, ecoturismo, turismo de aventura, etc.), mas uma forma diferente de promover turismo.

3 FERNANDO DE NORONHA ENQUANTO DESTINO TURÍSTICO ASSOCIADO À IMAGEM DE PARAÍSO INTOCADO E TURISMO SUSTENTÁVEL

A história documentada de Fernando de Noronha remete ao ano de 1503, quando uma expedição portuguesa comandada por Gonçalo Coelho chegou ao arquipélago. Por não ter havido uma ocupação efetiva por parte da Coroa portuguesa, o arquipélago foi alvo, durante os dois séculos seguintes, de invasões inglesas, alemãs, holandesas e francesas (LINS; SILVA, 2007). Somente em 1700, Portugal retomou o arquipélago dos holandeses e o doou à Capitania de Pernambuco. A partir daí, Fernando de Noronha passou a ser utilizado como colônia correcional, ponto estratégico dos norte-americanos durante a II Guerra e a Guerra Fria, presídio político e Território Federal (tendo sido governado pelo Exército, Aeronáutica, Estado Maior das Forças Armadas e pelo Ministério do Interior).

Através do Decreto nº 92.755, de 5 de junho de 1986, uma parte do arquipélago é, juntamente com o Atol das Rocas e os Penedos de São Pedro e São Paulo, transformado na Área de Proteção Ambiental (APA) de Fernando de Noronha – Rocas – São Pedro e São Paulo. E em 1988, por meio do Decreto nº. 96.693, de 14 de setembro, o restante do território é convertido em Parque Nacional Marinho (Parnamar), ou seja, 100% do território do arquipélago está protegido na forma de Unidade de Conservação (UC). Também em 1988, por força do artigo 15 das Disposições Transitórias da Constituição Federal de 1988, Fernando de Noronha deixou de ser território da União e passou a integrar, novamente, o estado de Pernambuco (LINS; SILVA, 2007). Com a posse do novo território, o governo do estado passou a estimular o turismo no arquipélago.

Observando o número de turistas que chegam à ilha por via aérea (Figura 1), nota-se que, ao longo dos 10 primeiros anos de turismo (1991-2001), a média anual foi de pouco mais de 26 mil pessoas/ano. Já quando se observam os 10 anos seguintes (1992-2002), a média anual de visitantes é de mais de 63 mil, ou seja, praticamente 2,5 vezes mais. O ano de 2015 bateu o recorde absoluto de visitantes: 90.522 (18% a mais que no ano anterior).

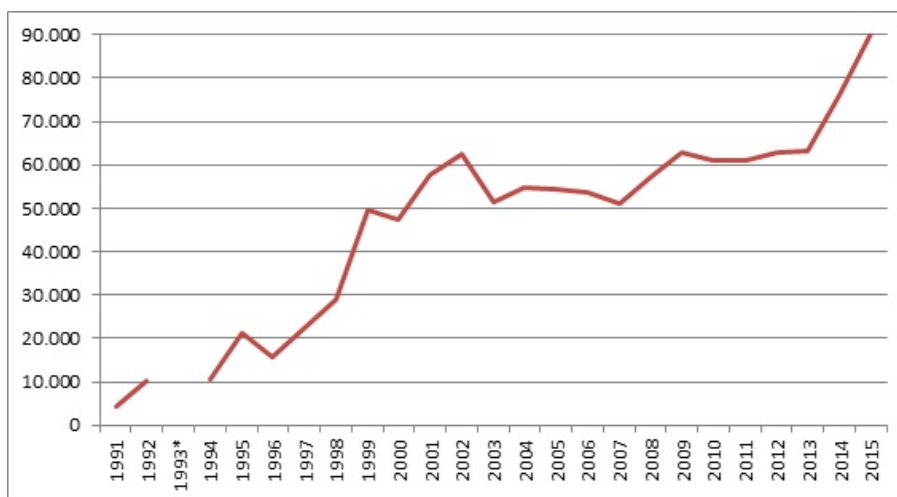


FIGURA 1
Evolução do fluxo turístico – via aérea (1995-2015)
Os autores (a partir de dados fornecidos pela ADEFN)

Hoje, Fernando de Noronha não só é um dos destinos mais conhecidos do País, como também é um dos mais desejados pelos brasileiros (FIPE, 2012). O Manual do Operador^[4] destaca como principais atrativos do destino: as praias, baías e enseadas, o patrimônio histórico, além de aventura e ecoturismo. Associada sobretudo às praias, fauna marinha e belas paisagens, a imagem de Fernando de Noronha é constantemente enaltecida como um paraíso (Figura 2). Também frequentemente recebe títulos como os de “Praia mais bonita do Brasil” (Figura 3) ou de “Melhor Ilha da América do Sul” (Figura 4), ambos segundo o TripAdvisor 2015/2016.



FIGURA 2
Anúncio da CVC apresentando Fernando de Noronha como um paraíso
Disponível em: <<http://www.cvc.com.br/destinos/brasil/fernando-de-noronha.aspx>>



FIGURA 3
Anúncio do TripAdvisor apresentando a Praia do Sancho
(Fernando de Noronha) como a melhor praia do Brasil
Disponível em: <<https://www.tripadvisor.com.br/TravelersChoice-Beaches-cTop-g294280>>



FIGURA 4
Anúncio do TripAdvisor apresentando Fernando de Noronha como a melhor ilha da América do Sul
Disponível em: <<https://www.tripadvisor.com.br/TravelersChoice-Islands-cTop-g13>>

Também a teledramaturgia (como as minisséries “Riacho Doce”, da TV Globo, e “O Canto das Sereias” da TV Manchete, ambas na década de 1990), os vários programas que o jornalista Francisco José fez para o Globo Repórter, as matérias de diversos jornais do País (nas quais o termo “paraíso” foi exaustivamente empregado nas manchetes nas seções de viagem e lazer), as ações de promoção turística (quer fossem da Embratur, da Empetur ou da ADEFN) aliados às ações publicitárias de agências de viagens (ao comercializarem pacotes turísticos) exerceram e ainda exercem forte influência na formação da imagem de paraíso intocado do destino Fernando de Noronha.

Em um estudo realizado por Pires (2008) sobre as peças de publicidade turística oficiais do estado de Pernambuco entre os anos de 2004 e 2006, conclui-se que, apesar de serem construídas imagens como a de uma Pernambuco cultural e a de Pernambuco moderna, ainda é a imagem de uma Pernambuco paradisíaca aquela predominante, sendo Fernando de Noronha o melhor exemplo disso. Nesse mesmo sentido, Dantas (2009, p. 155) considera que “as imagens de Fernando de Noronha oferecidas pela mídia se aproximam do relato idílico [de paraíso] consagrado no Ocidente em sua forma mais tradicional”. E é justamente nas belezas naturais que o governo do estado vem se apoiando para veicular Fernando de Noronha como um destino turístico.

Aliás, o esforço para comercializar Fernando de Noronha não é apenas como um destino ecoturístico, mas sim o destino sustentável. Um exemplo emblemático disso é a descrição que é feita do destino no Manual do Operador (EMPETUR, S/D):

o turismo é desenvolvido de forma sustentável

A sustentabilidade, não obstante, está no centro da forma como o poder público pensa Fernando de Noronha. Exemplo disso é a política de controle migratório que visa restringir o acesso de visitantes e turistas ao arquipélago, de acordo com os limites determinados por estudos de capacidade de suporte e cobrança de uma taxa de preservação ambiental (IBAMA, 2005; MPPE, 2016). Também o fato de todo o território de Fernando de Noronha abranger duas unidades de conservação implica em um maior controle do uso e ocupação do solo, com restrições tanto para construções como para compra e utilização de veículos pelos moradores locais.

Além disso, programas institucionais de pesquisa científica e de preservação de espécies (a exemplo do projeto Tamar desenvolvido pelo Ibama e o Golfinho Rotador), bem como iniciativas como coleta seletiva e compostagem de resíduos orgânicos fazem parte das ações de sustentabilidade ambiental empreendidas em Fernando de Noronha. Ainda no campo das ações ambientais capitaneadas pelo governo do estado de Pernambuco merece destaque o Programa Noronha Carbono Zero (Figura 5), anunciado em 2013. Tendo-se como meta o estabelecimento de uma economia de baixo carbono na ilha, transformando-a em um território pioneiro na compensação das emissões de gases de efeito estufa, esse programa, em parceria com a iniciativa privada prevê uma série de medidas, tais como: migração total da fonte de energia atual (diesel) para a energia eólica e solar, o desenvolvimento de um sistema de carros elétricos carregados que poderão ser acessados a partir de aplicativos, a substituição em longo prazo de todos os veículos movidos a combustível por modelos elétricos, entre outras.



FIGURA 5

Matéria publicada no Jornal Folha de São Paulo sobre a iniciativa para transformar Fernando de Noronha em um laboratório de negócios de carbono zero

Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2016/11/1829927-fernando-de-noronha-vira-laboratorio-de-negocios-de-carbono-zero.shtml>>

Tanto nas matérias de jornais, quanto nas páginas institucionais da Administração do Distrito Estadual de Fernando de Noronha e do Governo do Estado, Fernando de Noronha é frequentemente enaltecido como um território diferenciado do ponto de vista da sustentabilidade. Termos como “paraíso ecológico”,

“lugar intocado”, “natureza exuberante”, “gestão sustentável” têm sido comumente utilizados para se referir ao arquipélago. Em suma, o discurso construído em torno de Fernando de Noronha faz parecer crer que a sustentabilidade no destino é fato consumado. No entanto, tendo em conta que se declarar sustentável não implica, necessariamente, em sê-lo. O presente estudo se dedicou a colocar esse discurso da sustentabilidade em perspectiva.

4 FERNANDO DE NORONHA: TURISMO SUSTENTÁVEL?

Antes de qualquer coisa, é preciso ter em conta a ênfase dada à proteção do patrimônio natural. A questão da beleza cênica e dos recursos naturais do arquipélago é recorrentemente citada pelo poder público. Sobre isso, convém esclarecer que, apesar do discurso, o fato é que, como qualquer destino, Fernando de Noronha também sofre com os impactos ambientais dos visitantes. Ibama (2005), por exemplo, atribui à visitação impactos como: diminuição da diversidade e densidade de organismos em função do pisoteamento pelas pessoas que visitam os costões rochosos para mergulhar, observar e fotografar; retirada de organismos (dos costões rochosos) para venda em outros estados ou com o intuito de levar uma lembrança da ilha; biopirataria de espécies de invertebrados (algumas espécies de moluscos de Fernando de Noronha já foram encontradas à venda em sites de conchiliologia na internet); danificação da biota marinha incrustante (corais) devido à grande quantidade de mergulhadores inexperientes; introdução de espécies exóticas; e alteração no comportamento dos golfinhos decorrente do molestamento ocasionado pelas embarcações de turismo. Assim, mesmo no que toca à proteção ambiental, Fernando de Noronha tem ainda muito o que avançar. Por outro lado, são notórios os esforços do poder público no sentido de tentar resolver esses entraves.

Contudo, não se observa o mesmo esforço no que toca à questão social. Embora a proteção ecológica seja uma parte importante de um desenvolvimento dito sustentável, não se deve olvidar que o bem-estar das comunidades locais é igualmente fundamental. E nesse sentido, as políticas públicas implementadas em Fernando de Noronha deixam bastante a desejar. A expansão irregular das habitações é, possivelmente, a principal evidência disso.

De 1.241 pessoas em 1970, a população de Fernando de Noronha (residentes permanentes e temporários) aumentou para cerca de 2.974 pessoas em 2016 (IBGE, 2016). No entanto, na contramão desse crescimento populacional (dada a exiguidade do espaço insular combinada às restrições legais relativas ao disciplinamento do uso e ocupação do solo de uma área natural protegida), a autorização para novas construções diminuiu. Isso fez com que uma parte da população ocupasse alguns edifícios abandonados. De acordo com o Jornal do Commercio (2011):

Favela em Fernando de Noronha tem nome de presídio. Chama-se Carandiru. É um prédio público, escondido no fim de uma rua enlameçada e ocupado por famílias que não têm onde morar. São nove adultos e sete crianças disputando o mesmo banheiro, o mesmo varal. Brigando por eles até. Pai, mãe e filhos espremidos em quatinhos sem nenhuma privacidade. Quando chove, tem que colocar prego no forro, porque senão o teto cai na cabeça das crianças. Já ocorreu outras vezes. Toda noite, o medo é que aconteça de novo.

As condições de habitação nesses ambientes são, evidentemente, insalubres. Segundo relatou um entrevistado por esta pesquisa, nesses tipos de habitações...

[...] a promiscuidade é grande [...]. Os mesmos arranjos que você encontra na população de baixa renda, você encontra também lá [em Fernando de Noronha] [...]. É um arrumadinho que não é arquitetonicamente correto [...] e aí tem uma série de problemas: para onde é que vai o detrito, o lixo? E o saneamento? E outras coisas mais: [...] adolescentes, crianças e adultos convivendo [...] num espaço exíguo como você vê em população de baixa renda. E há a dificuldade de convívio também: há muita violência doméstica, há muita violência. E você só sabe disso quando você convive lá; porque oficialmente isso não existe em Noronha.

A falta de autorização para novas construções levou a outra prática que acabou por tornar-se bastante comum na ilha: a construção de “puxadinhos”. À medida que os filhos crescem, casam e têm, eles também, seus filhos, a casa original torna-se insuficiente. Como inexistia autorização para construir em novos lotes, a alternativa encontrada pela população local é fazer um acréscimo ilegal (“puxadinho”) da casa original. Neste, passam a coabitar avós, pais, filhos e netos. São, portanto, três gerações dividindo um pequeno espaço sem nenhuma privacidade e com poucas condições sanitárias.

O que convém esclarecer é o lugar do turismo nessa dinâmica: o que motiva os ilhéus a construir esses anexos irregulares para neles morarem é a perspectiva de que, assim, a casa fique disponível para ser alugada aos turistas. Dada a forma e a velocidade com a qual essa prática vem sendo feita, Andrade *et al.* (2007) comentam que a situação habitacional em Fernando de Noronha corresponde a um verdadeiro quadro de favelização decorrente da expansão informal das edificações com uso de materiais inadequados; baixo nível de conservação em alguns setores e famílias morando em barracos nos fundos dos terrenos para usar a casa como pousada.

A combinação entre escassez de habitações e o fato de ser um dos destinos mais desejados do País traz à tona outro problema: o êxodo da população local. Como em Fernando de Noronha a quantidade de moradias já atingiu o máximo permitido pelo poder público, um empresário de fora da ilha que queira se estabelecer no local não pode simplesmente comprar um pedaço de terra e construir. Logo, o que muitos desses empresários fazem é estabelecer uma sociedade com um ilhéu.

A partir das entrevistas em campo identificou-se que essa prática funciona da seguinte forma: o primeiro entra com o dinheiro para construir, ampliar, reformar ou melhorar o estabelecimento, ao passo que o segundo entra com o imóvel ou terreno. Segundo apurado nessas entrevistas, os ilhéus, ao se associarem, costumam se mudar para o continente para viverem da renda. Isso porque o empresário fica responsável por administrar a pousada e pagar uma renda ao ilhéu.

Esse êxodo também é alimentado por outra dinâmica constatada in loco: o arrendamento de casas e de pousadas menores por grandes pousadas. Em Fernando de Noronha não é incomum grandes pousadas arrendarem as pequenas hospedarias para que estas sirvam de alojamento para seus funcionários. Isso se deve ao fato de que, no rastro do desenvolvimento da atividade, surgiram novas pousadas e, com elas, a necessidade de mais funcionários. Como a ilha carece de recursos humanos qualificados, alguns meios de hospedagem (sobretudo os maiores e mais luxuosos) passaram a recorrer a pessoas de fora da ilha. Precisando de alojamentos para esse novo contingente, esses meios de hospedagem viram no arrendamento das pequenas pousadas a solução para a acomodação de seus funcionários.

Uma pesquisa realizada por ADEFN/DHT (2014) com 174 meios de hospedagem identificou que 17 deles funcionavam como alojamento de outras pousadas. A consequência do arrendamento é que o ilhéu precisa deixar a casa a fim de que ela sirva integralmente como hospedaria para os funcionários dessas outras pousadas. Não tendo para onde ir na ilha, o destino da maior parte dessas pessoas acaba por ser o continente.

O que convém observar é que, desde um ponto de vista social, os que partem acabam por ser privados da convivência e das referências que tinham com um espaço que lhes era familiar e o qual ajudaram a produzir. Com essa emigração, os vínculos entre o homem e seu espaço se desfazem. Quanto aos que permanecem, lhes resta testemunhar os que partiram serem substituídos por haoles^[5] e turistas.

Embora seja legítimo dar o benefício da dúvida e esperar que algum tipo de relação positiva possa florescer desses novos arranjos, a experiência tem mostrado que a tendência é ocorrer o inverso. Pesquisadores e ex-gestores com os quais se conversou foram recorrentes quanto ao fato de que, com o desenvolvimento do turismo, aquilo que anteriormente era marcado por relações de solidariedade entre as pessoas, passou à condição de relações comerciais mediadas pela possibilidade de lucro. Como descreve Lima (2000, p. 276):

Um morador assim se expressa quanto às mudanças de atitude entre os próprios habitantes: “... antes [do turismo] os donos de carros paravam para levar a gente [carona]. Hoje, não. Eles não param, pois, se levar a gente, não ganha dinheiro com o turista... [ele] é quem paga o aluguel do carro cada vez que vai para algum lugar; a gente não...”.

Um entrevistado que trabalhou em Fernando de Noronha menciona que...

Trabalhei em Noronha por mais de 5 anos [...] e conhecia todo mundo lá. Quando volto lá [Fernando de Noronha] agora... 10 anos depois, não reconheço mais ninguém [...]. Tá tudo muito mudado [...], as pessoas principalmente [...]. Fiquei espantada, sabe?

Outro desdobramento desse êxodo é o esfacelamento do poder de mobilização local. Em recente obra para reinauguração do Palácio São Miguel (edifício que serve de sede para a ADEFN), houve um protesto de moradores. Segundo a moradora, Ana Paula da Silva, líder do protesto:

Não somos contra a reforma do Palácio nem das ruas, estamos protestando pela desigualdade social, o desmando é grande. Carteira de morador sendo emitida para quem não mora na ilha, o setor de veículos comete arbitrariedades. O governo é feito para os ricos, o povo está oprimido (BLOG VIVER NORONHA, 2017).

Esse protesto atesta um poder de mobilização da comunidade local para fazer frente a uma situação que considera inadequada: as arbitrariedades cometidas pelo poder público que reverberam na qualidade de vida do ilhéu. Ocorre que tal tipo de protesto só se torna factível a partir do momento em que existe uma comunidade local que se mobiliza. A partir do momento em que os antigos residentes são substituídos por empresários de fora e turistas, essa situação muda radicalmente. Isso porque, sem uma comunidade local, as possibilidades de resistência, articulação e cobrança junto ao poder público pela melhoria de vida na ilha atrofiam-se e tendem a desaparecer. Quando é esse o caso, o próprio espaço tende a perder o sentido, a se converter em um “presente sem espessura, quer dizer, sem história, sem identidade; [...] espaço do vazio” (CARLOS, 1999, p. 28). Enfim, tende a transformar-se em um espaço do provisório e do efêmero, no qual as relações entre os indivíduos são impessoais e sem referências comuns a um grupo.

Por fim, é preciso considerar que, do ponto de vista econômico, o desenvolvimento da atividade no destino não dá, igualmente, mostras de ser sustentável. Isso porque economias de ilhas com forte apelo turístico encontram-se em uma situação particularmente delicada face os mercados emissores, ou seja, a eventualidade de algum tipo de recessão econômica no mercado de origem, ocasionada por fatores diversos, pode representar um colapso econômico de uma comunidade que tendeu a se desvencilhar quase por completo de outras formas de subsistência como é o caso de Fernando de Noronha (ELABORE, 2008).

Soma-se a isso a questão do custo de vida. Alguns dos ilhéus, com os quais se conversou, revelaram gostar de viver em Fernando de Noronha, mas declararam que o custo de vida na ilha tem se tornado, de certa forma, proibitivo. Se por um lado parece aceitável o fato de que, por se tratar de uma ilha relativamente distante e com reduzidos canais de distribuição, os preços dos produtos sejam relativamente maiores do que no continente. O que as entrevistas realizadas com alguns moradores e com a própria ADEFN permitiram entrever foi que o turismo também tem uma parcela de responsabilidade nessa questão.

O que acontece é que, dadas as suas características, Fernando de Noronha tem um forte apelo junto a um público de um elevado poder aquisitivo. Segundo DHT/ADEFN (2016), 96% do público que visita o arquipélago é de brasileiros. Em sua maioria, esses turistas são casados, possuem nível instrucional elevado, idade entre 31 e 40 anos e nível de renda entre 6 e 10 salários mínimos. O tempo médio de permanência da maior parte deles é de 3 a 5 dias e o gasto médio em torno de R\$ 3.320,00. Esse tipo de perfil de visitante é desejável porque traz dinheiro, no entanto, é preciso considerar que ele também é o responsável pela alavancagem de preços dos produtos/serviços em geral, inclusive de itens básicos (entre os quais a alimentação é o principal) que passam a ficar caros também para os locais. Essa pressão inflacionária, aliás, também foi relatada por alguns entrevistados como outro motivo pelo qual alguns ilhéus estão deixando a ilha para ir viver no continente.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Indo além da perspectiva ingênua e simplista que costuma considerar como sustentável um destino turístico apenas porque ele apresenta belezas cênicas ou desenvolve ações midiáticas relacionadas com a proteção da natureza, a presente investigação se propôs a discutir a sustentabilidade do destino Fernando de Noronha a partir de uma reflexão sobre como a prática dessa atividade está repercutindo do ponto de vista social, ecológico e econômico.

A esse respeito, uma primeira consideração a ser feita tem a ver com o fato de que o poder público confunde sustentabilidade com preservação da natureza. O levantamento sobre a atuação do poder público demonstrou que, majoritariamente, a proteção do meio ambiente é utilizada como elemento para atestar a sustentabilidade do destino. Tal aceção, no entanto, é, no mínimo, um equívoco. Isso porque sustentabilidade não se resume à proteção ambiental. No caso de Fernando de Noronha, é evidente que questões de ordem social, como déficit habitacional, assentamentos subnormais e êxodo de moradores rumo ao continente são igualmente importantes. E, a esse respeito, o que se constata é que tais questões não recebem a devida atenção por parte do poder público.

Ademais, os arranjos que vêm sendo feitos entre empresários de fora e ilhéus tendem a, conforme já discutido, estimular o êxodo destes últimos. Como consequência, o que se traz para reflexão é a possibilidade de, no médio prazo, haver um desmanche da tessitura espacial. Ora, como falar, pois, em sustentabilidade na medida em que a população local vem sendo progressivamente substituída por empresários de fora e turistas? Como falar em sustentabilidade em um ambiente no qual a manutenção das condições para as futuras gerações de ilhéus satisfazerem suas próprias necessidades não está assegurada?

Em face do exposto, o que este trabalho vem trazer à tona é a necessidade de se repensar a sustentabilidade em seu nível mais elementar: o do planejamento. É ponto pacífico que o turismo sustentável não se dá ao acaso. Autores como Inskeep (1991), Swarbrooke (2000), Körössy (2007), Lai *et al.* (2006), Moiteiro (2008), Schianetz *et al.* (2007), Simpson (2001), UNWTO (2004) e Yuksel *et al.* (1999) são unânimes quanto ao fato de que um turismo sustentável só é possível com planejamento.

A omissão da dimensão social pelo poder público leva a crer que não há um planejamento para o turismo sustentável em Fernando de Noronha. E isso precisa ser revisto. Continuar limitando a sustentabilidade no âmbito ecológico é insistir em uma abordagem que não assegurará a perenidade de Fernando de Noronha enquanto destino. Nesse sentido, é fundamental e urgente que se pense uma política de turismo sustentável para Fernando de Noronha, uma política que, evidentemente, enxergue para além do ecológico e que reflita algumas das questões socioeconômicas levantadas neste estudo.

REFERÊNCIAS

- ADMINISTRAÇÃO DO DISTRITO ESTADUAL DE FERNANDO DE NORONHA/DEPARTAMENTO DE HOTELARIA E TURISMO – ADEFN/DHT. **Diagnóstico da situação atual dos meios de hospedagem do arquipélago de Fernando de Noronha**. Recife: UFPE/PROEXT/DHT, 2014.
- ANDRADE, L. *et al.* Conflitos da gestão ambiental urbana no arquipélago de Fernando de Noronha. XII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 21-25 de maio de 2007. **Anais...** Belém: 2007.
- BLOG VIVER NORONHA. **Palácio São Miguel é reinaugurado com protesto de moradores de Fernando de Noronha**. Disponível em: <http://g1.globo.com/pernambuco/blog/viver-noronha/post/palacio-sao-miguel-e-reinaugurado-com-protesto-de-moradores-de-fernando-de-noronha.html>>. Acesso em: 30 dez. 2018.
- BRAMWELL, B.; LANE, B. Priorities in sustainable tourism research. **Journal of Sustainable Tourism**, v. 16, n. 1, p. 01-04, 2008.

- BRIGUGLIO, L.; BRIGUGLIO, M. Sustainable tourism in the Maltese Islands. In: BRIGUGLIO, L. et al. (Ed.). **Sustainable tourism in islands & small states: case studies**. Pinter: London. p. 162-179, 1996.
- CARLOS, A. F. O Turismo e a Produção do Não Lugar. In: YÁZIGI, E.; CARLOS, A. F.; CRUZ, R. de C. (Org.). **Turismo: espaço, paisagem e cultura**. 2. ed. São Paulo: HUCITEC, p. 25-37, 1999.
- CLARKE, J. A framework of approaches to sustainable tourism. **Journal of Sustainable Tourism**, v. 5, n. 3, p. 224-233, 1997.
- DANTAS, A. **O uso de indicadores socioambientais para análise da atividade turística na Ilha de Santa Catarina, Município de Florianópolis/SC**. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina: Florianópolis, 2005.
- DANTAS, P. **Destino da ilha sob a mira do Éden: Fernando de Noronha no percurso do tempo**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo: Dinâmicas do Espaço Habitado) – Universidade Federal de Alagoas, 2009.
- DEPARTAMENTO DE HOTELARIA E TURISMO / ADMINISTRAÇÃO DO DISTRITO ESTADUAL DE FERNANDO DE NORONHA – DHT/ADEFN. **Avaliação do destino Fernando de Noronha – 2016: relatório**. DHT/UFPE: Recife, 2016.
- DRIML, S.; COMMON, M. Ecological economics criteria for sustainable tourism: application to the great barrier reef and wet tropics world heritage areas, Australia. **Journal of Sustainable Tourism**, v. 4, n. 1, p. 3-16, 1996.
- ELABORE – ASSESSORIA ESTRATÉGICA EM MEIO AMBIENTE. **Estudo e determinação da capacidade de suporte e seus indicadores de sustentabilidade com vistas à implantação do plano de manejo da área de proteção ambiental do arquipélago de Fernando de Noronha – Produtos 3 e 4** (documento submetido ao ICMBio). Brasília, 2008.
- EMPRESA DE TURISMO DE PERNAMBUCO – EMPETUR. **Manual do Operador Turístico**. Empetur: Recife, S/D.
- FARSARI, Y.; PRASTACOS, P. **Sustainable tourism indicators: pilot estimation for the Municipality of Hersonissos, Crete**. Proceedings of The International Scientific Conference on “Tourism on Islands and Specific Destinations”, University of the Aegean, Chios, 2000. Disponível em: . Acesso em: 12 jan. 08.
- FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS – FIPE. **Caracterização e dimensionamento do turismo doméstico no Brasil – 2010/2011: relatório executivo**. São Paulo: 2012. Disponível em: . Acesso em: 09 out. 2015.
- HUNTER, C. Sustainable tourism and the touristic ecological footprint. **Environment, Development and Sustainability**, v. 4, n. 1, p. 07-20, 2000.
- INSKEEP, E. **Tourism planning: an integrated and sustainable development approach**. Van Nostrand Reinhold: New York, 1991.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Cidades@: estimativa da população 2016: Fernando de Noronha**. IBGE, 2016. Disponível em: , Acesso em: 20 out. 2016.
- INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS – IBAMA. **Plano de Manejo – Fase 1 da Área de Proteção Ambiental APA Fernando de Noronha, Atol das Rocas e São Pedro e São Paulo**. Encarte 3: Análise da Unidade de Conservação: Parte 1. Brasília: IBAMA, 2005.
- JORNAL DO COMMERCIÓ. Noronha: o paraíso às avessas. **Especial do Jornal do Commercio**. 2011. Disponível em: <http://www2.uol.com.br/JC/especial/noronha>>. Acesso em: 20 out. 2015.
- KOKKRANIKAL, J.; BAUM, T.; MCLELLAN, R. Island tourism and sustainability: a case study of the Lakshadweep Islands. **Journal of Sustainable Tourism**, v. 11, n. 5, p. 426-447, 2003.
- KÖRÖSSY, N. **Turismo e recursos hídricos no arquipélago de Fernando de Noronha (Pernambuco/Brasil): reflexões sobre a sustentabilidade da atividade turística a partir da análise do consumo de água pelos meios de hospedagem**. Dissertação (Mestrado em Gestão e Políticas Ambientais) – Universidade Federal de Pernambuco: Recife, 2007.
- KRIPPENDORF, J. **Sociologia do turismo: para uma nova compreensão do lazer e das viagens**. 3. ed. Aleph: São Paulo, 2003.

- LAI, K.; LI, Y.; FENG, X. Gap between tourism planning and implementation: a case of China. **Tourism Management**, v. 27, n. 6, p. 1171-1180, 2006.
- LIMA, J. R. A simbologia triádica de Fernando de Noronha. **Cadernos de Estudos Sociais**. Recife, v. 24, n. 2, p. 287-298, 2008.
- _____. **Nas águas do Arquipélago de Fernando de Noronha**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – São Paulo: PUC, 2000.
- LIU, Z. Sustainable tourism development: a critique. **Journal of Sustainable Tourism**, v. 11, n. 6, p. 459-475, 2003.
- LIU, Z.; JENKINS, C. Country size and tourism development. In: BRIGUGLIO, L. *et al.* (Ed.). **Sustainable tourism in islands & small states: issues and policies**. Pinter: London, 1996.
- MATTHIESON, A.; WALL, G. **Tourism: economic, physical and social impacts**. Longman: New York, 1982.
- MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO. **Controle Migratório em Fernando de Noronha: perguntas e respostas**. Recife: MPPE, 2016.
- MOITEIRO, A. I. **Análise das percepções dos turistas em relação a boas práticas e indicadores de sustentabilidade**. Dissertação (Mestrado em Gestão e Políticas Ambientais) – Universidade Nova de Lisboa: Lisboa, 2008.
- MONIZ, A. I. **A sustentabilidade do turismo em ilhas de pequena dimensão: o caso dos Açores**. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas e Empresariais). Universidade dos Açores: Ponta Delgada, 2006.
- PEARCE, D. **Geografia do turismo: fluxos e regiões no mercado de viagens**. São Paulo: Aleph, 2003.
- PIRES, C. **Imagens de Pernambuco: uma análise semiolinguística do discurso publicitário turístico**. Dissertação (Mestrado em Letras). Universidade Federal de Pernambuco, 2008.
- RUHANEM, L. Strategic planning for local tourism destinations: an analysis of tourism plans. **Tourism and Hospitality Planning & Development**, v. 1, n. 3, p. 239-253, 2004.
- SAARINEN, J. Traditions of sustainability in tourism studies. **Annals of Tourism Research**, v. 33, n. 4, p. 1121-1140, 2006.
- SCHIANETZ, K.; KAVANAGH, L.; LOCKINGTON, D. Concepts and tools for comprehensive sustainability assessments for tourism destinations: a comparative review. **Journal of Sustainable Tourism**, v. 15, n. 4, p. 369-389, 2007.
- SILVA, M. B. L. **Fernando de Noronha: cinco séculos de história**. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2013.
- SIMPSON, K. Strategic planning and community involvement as contributors to sustainable tourism development. **Current Issues in Tourism**, v. 4, n. 1, p. 03-41, 2001.
- SOUSA, R. M. **A sustentabilidade do destino turístico Porto Santo**. Dissertação (Mestrado em Gestão Estratégica e Desenvolvimento do Turismo) – Universidade da Madeira: Porto Santo, 2006.
- SWARBROOKE, J. **Turismo sustentável**. São Paulo: Aleph, 2000.
- TROUSDALE, W. Governance in context, Boracay Island, Philippines. **Annals of Tourism Research**, v. 26, n. 4, p. 840- 867, 1999.
- TWINING-WARD, L.; BUTLER, R. Implementing STD on a small island: development and use of sustainable tourism development indicators in Samoa. **Journal of Sustainable Tourism**, v. 10, n. 5, p. 363-387, 2002.
- UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME/UNITED NATIONS WORLD TOURISM ORGANIZATION – UNEP/UNWTO. **Making tourism more sustainable: a guide for policy makers**. UNEP/UNWTO: Madrid, 2005.
- UNITED NATIONS WORLD TOURISM ORGANIZATION – UNWTO. **Making tourism work for small island developing states**. UNWTO: Madrid, 2004.
- YUKSEL, F.; BRAMWELL, B.; YUKSEL, A. Stakeholder interviews and tourism planning at Pamukkale, Turkey. **Tourism Management**, v. 20, n. 3, p. 351-360, 1999.

NOTAS

- [1] Capacidade de Carga tem sido usualmente definida como o número máximo de pessoas que podem utilizar determinada área sem uma alteração inaceitável no ambiente físico e sem um declínio inaceitável na qualidade da experiência dos turistas (MATTHIESON; WALL, 1982).
- [2] O Acordo de Mohonk é um documento que contém um conjunto de princípios gerais e elementos que devem fazer parte de qualquer programa de certificação em ecoturismo e turismo sustentável. Resulta do workshop internacional promovido pelo Institute for Policy Studies com o apoio da Ford Foundation em Mohonk Mountain House (Nova Iorque) em novembro de 2000.
- [3] A “Carta Mundial para o Turismo Sustentável” ou “Carta de Lanzarote” é o documento resultante da Conferência Mundial do Turismo Sustentável, realizada em Lanzarote (Espanha) em 1995.
- [4] Lançado na 44ª Exposição da Associação Brasileira de Agentes de Viagens (Abav), em 2016, o Manual do Operador é uma publicação da Secretaria de Turismo de Pernambuco com o objetivo de munir os agentes de viagens de informações relevantes que ajudem a vender o destino.
- [5] De acordo com Rocha Lima (2008, p. 297), haule ou haole é um “vocábulo de origem havaiana, literalmente ‘homens brancos’. Como assinala Sahlins (ILHAS DE HISTÓRIA, 1994, p. 34), essa denominação refere-se, a princípio, aos surfistas que procuravam Noronha para a prática esportiva e, depois, de maneira xenófoba e pejorativa, aos novos migrantes que vieram residir no arquipélago depois de 1986”. Mesmo moradores residentes há décadas e, às vezes, que chegaram à ilha com poucos meses de idade são chamados de “haules”. Nesse mesmo sentido, Ibama (2005, p. 107) ressalta que “o haule é alguém que veio explorar a ilha e não deveria ter os mesmos direitos dos ilhéus”.