



Ação Pública na Formação e Transformação do Destino Turístico de Porto de Galinhas - PE: um estudo dos referenciais no período de 1970 a 2010

Public Action in the Formation and Transformation of the Tourist Destination of Porto de Galinhas - PE: a study of references in the period 1970-2010

La Acción Pública en la Formación y Transformación del Destino Turístico de Porto de Galinhas - PE: un estudio de los referenciales en el período 1970-2010

Alba de Oliveira Barbosa Lopes¹
Dinah dos Santos Tinôco²

Resumo

A construção de destinos turísticos é um fenômeno pouco estudado, mas relevante para o avanço da compreensão sobre o turismo no país. Buscou-se identificar como a ação pública impulsionou a formação e transformação do destino turístico de Porto de Galinhas, em Pernambuco, no período de 1970 a 2010. Foram identificados os atores, processos e referenciais para proceder a re(constituição) analítica da formação e transformação desse destino. Foram utilizadas pesquisas documental, bibliográfica e de campo como fontes de coleta de dados e empregadas as análises documental e de conteúdo. O quadro teórico baseou-se na análise cognitiva de políticas públicas desenvolvida na França. Os resultados mostraram que as ações públicas passaram por transformações, indicando mudanças de concepção, expressas nos referenciais das políticas públicas, analisadas a partir de uma periodização em três fases. Identificou-se que o Estado atuou em diferentes papéis e que nos anos 1970 exerceu um papel propulsor e quase exclusivo no turismo local caracterizado como “turismo social” e também de segunda residência. A partir da década de 1990, contudo, novos atores foram protagonistas das ações públicas, com destaque para os hoteleiros locais, tendo a política de turismo incorporado às visões de mundo de seus proponentes. O destino tornou-se um atrativo turístico nacional. Do ano 2000 em diante, ocorreu a internacionalização do turismo, sendo os novos componentes do *trade* turístico, grandes grupos hoteleiros internacionais, que desenvolveram um “turismo de elite”. Embora ainda alvo de programas federais e apesar da retórica da sustentabilidade, os problemas sociais e ambientais do Porto agravaram-se, podendo, inclusive, comprometer a atratividade do destino turístico.

Palavras-chave: Ação pública; Política de turismo; Referencial; Mediadores; Porto de Galinhas.

¹ Professora do Instituto Federal de Pernambuco – campus Paulista. Doutorado em Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Brasil. E-mail: alba.barbosa@paulista.ifpe.edu.br

² Professora do Programas de Pós-Graduação em Administração-PPGA e do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas-PPGP, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte-UFRN. Doutorado em Urbanismo, Institut d'Urbanisme de Paris-Université de Paris XII, França. Pós-doutorado em Management - Laboratoire de Recherche en Management -LAREQUOI, de l'Université de Versailles, França. Brasil. Email: dinahtinoco@uol.com.br



Abstract

The construction of tourist destinies is a little studied phenomenon, but relevant to the advancement of understanding on tourism in the country. The purpose of this paper is to identify how public action spurred the formation and transformation of the tourist destination of Porto de Galinhas, Pernambuco, from 1970 to 2010. Sought to identify the actors, processes and frameworks used by them to carry out the analytical re(constitution) in the formation and transformation of a tourism destination. Documentary, bibliographical and field surveys were used as sources of data collection and used document and contents analysis. The theoretical framework was based on the cognitive analysis of public policies developed in France. The results showed that public actions have undergone transformations over the years, indicating changes of conception expressed in the reference of public policy, analyzed from a periodization in three phases. It was identified that the State acted in different roles and who in the 1970s played a propellant and almost exclusively at the local tourism characterized as "social tourism" and, also, second residence tourism. From the 1990s, however, new actors have been protagonists of public shares, primarily to local hoteliers, having built tourism policy to the worldviews of their proponents. The destination has become an attractive national tourism. From 2000 onwards, it was the internationalization of tourism, and the new actors of the tourism industry, large international hotel groups, which developed an "elite tourism". Although still subject to federal programs and despite the rhetoric of sustainability, social and environmental problems of Porto worsened, and may even compromise the attractiveness of the tourist destination.

Keywords: *Public Action; Tourism policy; Referential; Mediators; Porto de Galinhas.*

Resumen

La construcción de los destinos turísticos es un fenómeno poco estudiado, pero relevante para el avance del conocimiento del turismo en el país. Se buscó identificar cómo la acción pública estimuló la formación y transformación del destino turístico de Porto de Galinhas, Pernambuco, entre 1970 a 2010. Fueron identificados los actores, procesos y marcos para llevar a re (constitución) analítica de la formación y transformación del destino. Fueran utilizadas las investigaciones documental, bibliográfica y de campo como fuentes de recopilación de datos y utilizan el análisis documental y de contenido. El marco teórico se basó en el análisis cognitiva de las políticas públicas desarrolladas en Francia. Los resultados mostraron que las acciones públicas han sufrido transformaciones, lo que indica cambios en el diseño, expresadas en el referencial de la política pública, analizados y hecho la periodización en tres fases. Se identificó que el Estado actuó en diferentes roles y que en la década de 1970 tuvo un role propulsor y casi exclusivo en el turismo local caracterizado como "turismo social", y también de segunda residencia. Desde la década de 1990, sin embargo, nuevos actores han sido protagonistas de las acciones públicas, principalmente los hoteleros locales, cuya política turística ha incorporado sus visiones del mundo. El destino se ha convertido en un atractivo turístico nacional. A partir de los años 2000, ocurrió la internacionalización del turismo, y los nuevos componentes de la industria del turismo, como los grandes grupos hoteleros internacionales, impulsaron un "turismo de élite". Aunque todavía sujetas a programas federales y a pesar de la retórica de la sostenibilidad, los problemas sociales y ambientales de Porto empeoraron, y pueden incluso poner en peligro la capacidad de atracción del destino turístico.

Palabras clave: *Acción pública; Política turística; Referencial; Mediadores; Porto de Galinhas.*

1. Introdução

O processo de formação e transformação do destino turístico de Porto de Galinhas, no município de Ipojuca, litoral sul de Pernambuco, Nordeste do Brasil, é objeto de estudo deste artigo. O território que até o final da década de 1970 era destinado às plantações de coco e às residências de pescadores tornou-se, nos anos 2000, uma das praias mais visitadas do país, tendo obtido sucessivos destaques em publicações especializadas em turismo. Ao longo desse período, portanto, o território de Porto de Galinhas se tornou foco de exploração da chamada “indústria turística” e objeto de intervenção do Estado.

Porto, como é conhecido o território, é um dos três destinos turísticos mais importantes de Pernambuco, ao lado de Recife/Olinda e Fernando de Noronha e tem sido alvo prioritário de investimentos públicos do governo estadual. Nos últimos anos, observou-se a instalação de cadeias hoteleiras internacionais e a inserção do lugar em importantes programas de intervenção do governo federal, como o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), o Programa de Regionalização do Turismo e o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Regional do Turismo (PRODETUR).

Por meio das leituras realizadas no decorrer da pesquisa exploratória, contudo, identificou-se que as ações governamentais na referida praia foram intensificadas com o fortalecimento de uma dinâmica local iniciada por grupos mediadores privados do setor turístico a partir dos anos de 1990. Esses grupos, a partir da delimitação de problemas e da escolha de alternativas de ação buscaram enfrentar situações consideradas críticas ao aumento do número de visitantes à região, especialmente aquelas relacionadas à deficiência de infraestrutura de acesso, à carência de serviços básicos, além da baixa qualificação da mão-de-obra.

No final da década de 1990, em âmbito local, várias associações comerciais e profissionais vinculadas às atividades de apoio ao turismo foram criadas e desempenharam um papel importante, de acordo com os recursos empreendidos e com as fontes de poder disponíveis, na elaboração e construção desse destino turístico. Cada entidade buscou defender os seus interesses embasados no objetivo de fortalecer o turismo na localidade e a si mesmas.

Diante desse novo contexto, no qual emergem atores não estatais na definição das ações a serem desenvolvidas em parceria ou não com o Estado, o foco da análise delimitado inicialmente baseado na ação estatal como ente central e apoiado na definição clássica de política pública como “resultado da atividade de uma autoridade investida de poder público e de legitimidade



governamental [...] frente a um problema ou um setor relevante de sua competência” (MENY; THOENIG, 1992, p. 89), tornou-se inadequado para analisar as transformações do turismo em Porto de Galinhas.

No foco tradicional, a política pública estaria baseada apenas nas ações desenvolvidas pelos governos e as políticas empreendidas permitiriam uma visão sobre o método e os instrumentos utilizados pelo Estado. E neste sentido, a busca seria pela análise do conjunto de procedimentos, técnicas, relações de poder, resultados, dentre outros. O foco proposto neste artigo visa ampliar a análise ao buscar enfatizar a multiplicidade de atores (HASSENTEUFEL, 2011) e os referenciais das políticas sobre os quais eles intervêm.

O Estado ainda é um ente relevante na promoção de políticas, contudo, não possui o monopólio da fabricação ou produção das mesmas como afirmam Lascoumes e Le Galès (2012), pois elas são elaboradas com uma multiplicidade de atores os quais projetam seus interesses e expectativas no processo. As políticas públicas seriam, então, o resultado das ações de atores importantes no jogo de mediações os quais trabalham para prevalecer seus interesses. Neste sentido, e com o objetivo de facilitar a operacionalização da pesquisa, sintetizou-se o problema na forma da seguinte questão: como a ação pública impulsionou a formação e a transformação da praia de Porto de Galinhas, litoral sul de Pernambuco, em destino turístico entre os anos de 1970 a 2010?

Foi escolhida para subsidiar a análise da ação pública na construção do destino uma perspectiva teórica que engloba os fatores cognitivos e normativos ao enfatizar a existência de matrizes ou referenciais, através das quais os indivíduos percebem a realidade que os rodeia. Essas matrizes possuem a função de filtrar as informações existentes fazendo com que os indivíduos percebam a realidade de maneira geralmente distinta e por vezes, contraditória. No caso da ação pública, as matrizes funcionariam como um prisma pelo qual são percebidos os problemas sociais que serão transformados em problemas políticos ao entrarem na agenda de políticas públicas.

Quanto à metodologia, trata-se de uma pesquisa qualitativa, na qual utilizou-se de fontes primárias e secundárias: pesquisa documental, pesquisa bibliográfica e pesquisa de campo (por meio de entrevistas). Devido à falta de informações sobre a ação pública estudada, pesquisou-se além das fontes tradicionais (teses, dissertações, artigos e livros), a base de dados eletrônica do Diário Oficial do Estado (DOE), banco de dados dos principais jornais do estado e do jornal Folha de São Paulo, além de atas das Assembleias Gerais realizadas pela Organização Mundial

do Turismo-OMT e legislação e documentos como planos, discursos dos representantes do Ministério do Turismo, da Empresa de Turismo de Pernambuco e Secretaria de Turismo do Estado de Pernambuco e da Prefeitura Municipal de Ipojuca, entre outros.

Adicionalmente, foram realizadas entrevistas semiestruturadas no período entre setembro de 2012 a abril de 2013. Os entrevistados referem-se a quatro grupos: a) empresários locais, b) gestores e/ou ex gestores do sistema político-institucional, c) acadêmicos e d) participantes de organizações não governamentais. No total foram treze os entrevistados, com destaque para um entrevistado com cargo de direção e presidência da EMPETUR e da EMBRATUR, uma gestora do SEBRAE tendo desempenhado vários cargos vinculados ao turismo da região, uma ex-secretária de turismo de Ipojuca e diretora de projetos especiais da secretaria de Cultura da Prefeitura de Ipojuca, uma professora universitária e funcionária da EMPETUR e gestora do Programa de Regionalização do Turismo, um professor universitário e gestor de projetos na Prefeitura Municipal de Ipojuca, outro professor universitário na área de cooperativismo e extensão rural da Universidade Federal Rural de Pernambuco, bem como, alguns empresários e presidente de associações.

O artigo foi estruturado em cinco seções incluindo esta introdução e as considerações finais. A seção dois refere-se à ação pública e a abordagem cognitiva de políticas, traz os elementos teóricos necessários a compreensão dos conceitos adotados. A seção três discorre sobre a ação pública no turismo em Porto de Galinhas, a qual se subdivide em três outras - uma para cada período destacado. A seção quatro faz uma síntese dos referenciais da ação pública numa perspectiva histórica. Por último, a seção cinco apresenta algumas conclusões.

2. Ação Pública na Abordagem Cognitiva de Políticas Públicas

A análise das políticas públicas com base nas ciências administrativas surgiu no início do século XX, mas intensificou-se a partir dos anos 60 e teve como foco o funcionamento do Estado e dos atores sociais que participam do processo de tomada de decisão e das variáveis intervenientes em seu desenvolvimento. Esta análise procura investigar o desenvolvimento das políticas públicas, sobretudo no tocante à compreensão das lógicas de intervenção do Estado na sociedade e da interação entre os atores públicos e privados.

Este artigo situa-se no termo da língua inglesa *policies*. De acordo com Muller e Surel (2002), o termo *política* refere-se, ao mesmo tempo, a esfera da política (*polity*), que faz referência a



distinção entre o mundo da política e a sociedade civil; a atividade política (*politics*) que compreende a atividade política em geral e a ação pública (*policies*) que designa o processo pelo qual são elaborados e implementados dispositivos político-administrativos coordenados em princípio em torno de objetivos explícitos.

Analisar as políticas públicas auxilia na compreensão dos ambientes social, político e econômico, já que elas não se produzem no vácuo. Refletir sobre a ação pública é uma forma renovada de pensar as políticas públicas, pois segundo Massardier (2003, p.1) “as autoridades públicas não têm mais o monopólio da fabricação das políticas públicas, mas devem ao contrário ‘fazer com’ uma multiplicidade de atores que projetam suas ‘finalidades vividas’ no processo de fabricação de políticas públicas”.

Antes do turismo se tornar objeto de uma política, contudo, uma realidade social é problematizada, na qual diversos atores públicos e privados empreendem interpretações diferentes, e muitas vezes, conflitantes, sobre a questão. Conforme exposto em Muller e Surel (2002), nenhuma situação é considerada a priori problemática e nenhum problema o é por essência, ou seja, existe um processo de problematização no qual os atores vão ser levados a perceber uma situação como inadequada, anormal e, com isso, podem qualificá-la, de maneira a chamar a atenção do poder público.

O que se propõe aqui é a compreensão de como as intervenções emergem ligadas às capacidades de apreensão do mundo dos atores. A construção do referencial das políticas permite ultrapassar a visão puramente instrumental e tradicional de análise, uma vez que esse esquema volta-se para aspectos pouco evidenciados na investigação como os elementos que precedem ou acompanham uma intervenção governamental, combinando duas dimensões de análise: a intelectual e a de poder que, articuladas, dão ao referencial a capacidade de expressar e manifestar o “Estado em Ação”, que segundo Jobert e Muller (1987, p. 10³) é “um estado cujo funcionamento é estruturado em torno da condução das políticas públicas...todavia, o que o Estado deixa ver dele mesmo se distingue muito do que o Estado faz.”.

A abordagem cognitiva expõe que as políticas públicas não servem apenas para a resolução ou a minimização de problemas. Segundo Muller (2010), as políticas públicas servem tanto para construir interpretações da realidade quanto para definir modelos normativos de ação. Isso

³ Do original: [...] *Il est un Etat dont le fonctionnement est structure autour de la conduit des politiques publiques [...] toutefois, ce que l'État cesse de se voir distingue beaucoup de ce que l'Etat fait.*

significa que em qualquer política pública podem ser encontradas matrizes, cognitivas e normativas, que funcionam como prismas de interpretação da realidade, delimitando a forma de seleção dos problemas a serem tratados e os critérios de escolha dos objetivos.

A transformação do problema social em problema político, ou seja, a inserção de um problema na agenda governamental não é entendida como um processo estritamente racional, mas, conforme Muller e Surel (2002) sob um jogo complexo de lógicas cognitivas e normativas que possibilitam o desenvolvimento de ações com o propósito de solucionar problemas provocados por fatores (econômicos, sociais, culturais e ambientais etc.). A existência da política pública irá, portanto, depender da visão e dos processos de conflito e negociação dos mediadores do setor.

A abordagem em questão enfatiza que a condução das políticas públicas é exercida por meio de um sistema de representação da realidade. Essa representação é o resultado da interpretação de grupos sociais na estrutura social. Os referenciais possuem uma dimensão cognitiva, normativa e instrumental. Na dimensão cognitiva, os referenciais proporcionam os elementos de interpretação causais dos problemas a serem resolvidos. Os referenciais também definem os valores necessários para assegurar o respeito ao tratamento dos problemas (dimensão normativa). Por fim, eles também definem os princípios de ação (dimensão instrumental) que devem orientar a atividade em função do saber e dos valores (JOBERT, MULLER, 1987).

Conforme Jobert e Muller (1987), a incerteza está no centro do processo político e para cada um dos problemas de ação pública existem diversas possibilidades. Segundo os citados autores:

“se a ação pública é sempre incerta, é também porque não há nunca uma solução única obrigatória entre um conjunto de tensões sociais e sua tradução sob a forma de conflito político. O processo de politização, a diversidade irreduzível dos modos de mediação constituem então tantas fontes de incerteza” (Jobert; Muller, 1987, p.37⁴).

Muller e Surel (2002) e Muller (1985, 2010) destacam que para se compreender uma política pública, o primeiro elemento a ser observado é o referencial global-setorial da política, que pode ser entendido como representações dos contextos, elaboradas cognitivamente pelos

⁴ Do original: [...] *Si l'action publique est toujours incertaine, c'est aussi parce qu'il n'y a jamais de solution unique de passage obligé entre un ensemble de tensions sociales et sa traduction sous formes de conflit politique. Le processus de politisation, la diversité irréductible des modes de mediation constituent donc autant des sources d'incertitude.*

mediadores envolvidos. Nesse referencial ou imagem da realidade, os atores vão organizar suas visões, identificar problemas e definir posturas de ação.

O referencial da política pode se decompor em dois elementos: o referencial global e o setorial. O referencial global é fortemente ligado aos valores dominantes da sociedade, ou seja, a percepção que se tem da sociedade, do ambiente e da vida e o mesmo está, em realidade, integrado no modelo cultural que dá sentido e se articula às práticas cotidianas dos indivíduos e grupos. De acordo com Muller (2010, p. 63⁵), “[o referencial global] é formado de um conjunto de valores fundamentais que constituem as crenças de base de uma sociedade, e de normas que permitem escolher entre condutas. Ele define a representação que uma sociedade faz de sua relação com o mundo a um momento dado”. Atualmente, de forma marcante, essa visão da sociedade é controlada pela percepção de mecanismos econômicos que dominam as ações governamentais e, portanto, as políticas.

Já o referencial setorial é uma “imagem dominante da área, da disciplina ou da profissão” (MULLER, 2010, p. 66⁶). Ele é uma imagem do setor e é uma representação feita pelos profissionais e atores que nele se inserem. Nele, os sujeitos profissionais e administrativos dominantes modelam o setor à sua imagem e segundo seus interesses, dando a ele forma e conteúdo. O primeiro efeito dessa representação é balizar as fronteiras dos setores, em conformidade com os mecanismos socioeconômicos dominantes.

De acordo com Muller (2005, 2010), quatro níveis de percepções do mundo compõem o referencial: os valores, as normas, os algoritmos e as imagens, conforme apresentado abaixo:

- a) Os valores são as representações mais fundamentais sobre o que é bom ou é mau, desejável ou indesejável, na sociedade. Eles definem um quadro global de ação pública.
- b) As normas expressam a dissensão entre o real percebido e real desejado, na visão dos mediadores.
- c) Os algoritmos englobam as relações causais que exprimem uma teoria da ação, sendo mais comumente expostos sobre a forma “se...então”.

⁵ Do original: [...] *Est formé d'un ensemble de valeurs fondamentales qui constituent les croyances de base d'une société, ainsi que d'une série de normes qui permettent de choisir entre des conduites. [...], il définit la représentation qu'une société se fait de son rapport au monde à un moment donné.*

⁶ Do original: [...] *Est une représentation du secteur, de la discipline ou de la profession.*

d) Por fim, no quarto nível, as imagens são os vetores implícitos nos valores, normas e algoritmos, elas trazem referências a símbolos ou expressões facilmente visualizáveis.

A análise cognitiva busca, então, compreender os quadros de interpretações dos mediadores envolvidos na ação pública. Por ela, pode-se analisar as políticas públicas, como decorrentes do jogo de poder dos mediadores e de um processo socialmente construído. Este processo encontra-se imerso em bases ideológicas e normativas e cabe ao pesquisador identificar essas bases para apreender o significado das ações públicas em questão.

Os mediadores são os agentes que elaboram o referencial das políticas públicas. Eles decodificam o referencial global-setorial tornando-o inteligível aos demais atores e (re)codificam o mesmo em normas e critérios de intervenções políticas (JOBERT; MULLER, 1987). O papel desses empreendedores políticos consiste em formular o problema em uma linguagem aceitável para as elites políticas e então traduzir as expressões da sociedade em ação política. Esses definem o setor em relação à sociedade como um todo e se apoiam nas transformações do global para anunciar as mudanças inevitáveis do setor. Nesse sentido, os mediadores são vistos como heróis do inevitável, o que contribui para reformar consideravelmente seu discurso, sua importância (MULLER, 2010; MULLER; SUREL, 2002).

A construção das políticas públicas é indissociável da ação dos indivíduos ou dos grupos envolvidos. Pelo que foi apresentado, o referencial global-setorial não exclui a ideia de conflito, pelo contrário, o trabalho dos mediadores não é consensual e ocorre em um espaço de sentido aonde se cristalizam as discordâncias. No caso do turismo, os mediadores podem discordar, por exemplo, sobre o futuro do setor e o nível de intervenção do governo na regulamentação da atividade.

O processo de criação de uma visão de mundo é um processo coletivo e, como é coletivo, não se pode falar em mediador no singular de uma política, pois se refere ao conjunto de atores relevantes que trabalham na elaboração de referenciais. A delimitação das fronteiras do setor, conforme apresentado, é um intenso jogo de poder, onde os mediadores perseguem seus interesses setoriais, manifestam suas visões do que consideram como eficaz e realizável. Os mediadores que controlam fontes de poder tendem a ter mais sucesso no processo de modelagem do setor conforme suas necessidades.

A análise cognitiva coloca em evidência a importância das mediações setoriais e profissionais nos processos cognitivos de confrontação das ideias entre os interesses particulares e o interesse

geral. Para ela, certos especialistas, sejam profissionais ou políticos, ocupam de fato, um lugar privilegiado na produção dos referenciais de ação. Para a emergência do setor, como exposto anteriormente, o papel da liderança se torna importante. Uma determinada categoria profissional vai assumindo a direção do setor e busca modelar o mesmo à imagem de seus interesses, suas intenções e necessidades. Essa categoria pode exercer a liderança ao reivindicar a exclusividade de um poder de especialista em determinada área (JOBERT, 1985; JOBERT, MULLER, 1987).

Finalizando, é preciso ressaltar que esta seção foi construída para elucidar os conceitos-chaves sobre a ação pública. Conforme já abordado, opõe-se ao modelo tradicional de política pública promovida por um Estado centralizador e enfatiza-se o conjunto de vínculos e a multiplicidade de atores envolvidos na formulação e implementação das intervenções na sociedade. Essa escolha não reduz nem o papel, nem a importância do Estado, mas ressalta o relacionamento do mesmo com outros grupos, como a iniciativa privada, a comunidade, organizações do terceiro setor, e até mesmo com diferentes níveis governamentais na delimitação de problemas e de escolhas de estratégias de ação.

3. Os Referenciais do Turismo em Porto de Galinhas

O que convencionalmente se comercializa pelo referido destino extrapola os limites da praia denominada de Porto de Galinhas, com apenas quatro quilômetros de extensão, com sua ocupação principalmente de residências e onde está localizado o principal atrativo natural da região: as piscinas naturais. Porto de Galinhas, enquanto pacote comercializável aos turistas é composto pelos atrativos naturais, culturais e ambientais e infraestrutura básica e turística que permitem o turismo nas praias de Muro Alto, Cupe, Porto de Galinhas e Maracaípe. A ideia de polo turístico difundida na localidade desde a década de 1990 representa a ação de vender e tratar as praias, seus atrativos e organizações de forma conjunta.

Porto de Galinhas é destaque pela beleza de suas praias, com trechos em mar aberto e protegidos por arrecifes. A localidade dispõe de serviços urbanos básicos, correio, postos telefônicos, posto de saúde, delegacia de polícia e serviço de salvamento marítimo. Em relação aos serviços turísticos, definidos por Beni (2008), como àqueles destinados à satisfação das motivações, necessidades e preferências dos turistas, Porto possui uma vasta oferta hoteleira, com hotéis, *flats*, *resorts* e pousadas, além da oferta diversificada de bares, lanchonetes, sorveterias e

restaurantes. Também se encontram à disposição dos turistas, boates, locadoras de veículos, agências de viagem, bancos, equipamentos náuticos e de lazer e postos de gasolina.

De que forma esse destino turístico foi construído ao longo dos anos é abordado na periodização a seguir, subsidiada pelas categorias de análise explanadas na seção anterior.

3.1. Primeiro período (1970 - 1980): turismo – nosso petróleo”

Nos anos anteriores a 1970, mesmo na capital do Estado de Pernambuco, o turismo não era visto como uma atividade relevante. As atividades características do turismo – hospedagem, agenciamento, transporte etc. – eram muito escassas ou inexistentes na região. Os visitantes esporádicos que percorriam as estradas de terra batida entre a PE-60 e Porto de Galinhas, não tinham onde pernoitar senão nas casas dos moradores ou nos terrenos dos mesmos. A Empresa de Turismo de Pernambuco (EMPETUR), criada no final da década de 1960, tinha a incumbência de desenvolver a atividade no Estado e, nesta época a mesma estava se estruturando e empreendendo esforços para realizar o inventário turístico do Estado (PERNAMBUCO, 1967, 1967a).

No período de 1970 e 1980 foi identificada a gênese do turismo na localidade, ou seja, perceberam-se relatos da permanência por no mínimo de vinte e quatro horas de visitantes, conforme definição de turismo da OMT (2003). Os elementos do referencial global-setorial característicos do período são apresentados no quadro 1 a seguir.

Quadro 1: Elementos do referencial do período “Turismo – nosso petróleo”

| | |
|-------------------|--|
| VALORES | Atribuição da importância do turismo para o crescimento da região; |
| NORMAS | É preciso urbanizar o litoral de Ipojuca; É preciso expandir o turismo na região; |
| ALGORITMOS | Com o estímulo ao turismo, a região se desenvolverá; |
| IMAGENS | Turismo como riqueza; turismo como lazer, turismo social |
| MEDIADORES | Governo estadual (indutor, empresário, redistribuidor e regulamentador). |

Fonte: Dados da pesquisa (2013)

O pernoite em Porto de Galinhas foi possível graças a dois acontecimentos: a) venda de lotes de terra pelas famílias proprietárias das fazendas de coco e b) construção dos primeiros meios de hospedagem. As autoras não conseguiram esclarecer razões que justificassem as vendas naquele período específico das terras pelos proprietários, mas pode-se supor, pelas coincidências das datas, que o lançamento da pedra fundamental da construção do Porto de SUAPE no litoral do Município de Ipojuca, vizinho à praia de Muro Alto em 1974 e o



consequente receio dos proprietários de desapropriação de terras próximas, podem ter estimulado a definição da função social do território entre Cupe e Maracaípe como zona urbana pela Prefeitura Municipal de Ipojuca e pela Câmara de Vereadores, em 1975, conforme Pernambuco (1975).

À medida que os loteamentos eram aprovados pelo poder público municipal e as segundas residências eram construídas, transformações na dinâmica local foram desenvolvidas e relatadas em Anjos (2005), Lima (2006) e Mendonça (2004), como por exemplo: extinção da lavoura de coco, destruição das antigas casas na Vila de Porto e deslocamento da população nativa para terrenos distantes da orla. Com a mudança na composição da ocupação de pescadores e cortadores de cana de açúcar para uma população sazonal, mais exigente em termos de serviços e consumo, novas demandas surgiram neste período como a necessidade de construção de estradas, postos de saúde, escolas e também o fornecimento de serviços de água e energia elétrica. Demandas essas que foram intensificadas com a inauguração dos primeiros meios de hospedagem no final da década de 1970.

Os deslocamentos para Porto de Galinhas foram inicialmente marcados pelo turismo de segunda residência e, gradativamente, novos empreendimentos receptivos foram surgindo e o turismo interno foi sendo desenvolvido. No âmbito estadual, conforme observado em O Pernambuco (1979, 1983), as discussões em torno do potencial do turismo como atividade benéfica para a região já estavam bastante avançadas ao ponto de haver grupos de pessoas, não apenas no âmbito da EMPETUR, que defendiam maiores investimentos no setor. Em 1980, o então governador do Estado, Marco Maciel, abriu um importante evento da área, o *Brasil Travel Mark*, uma feira internacional com cinquenta países sediada em Recife e se referiu ao turismo como “o nosso petróleo” (PERNAMBUCO, 1980), bem como, uma fonte de riqueza relevante não apenas para o Estado, mas para a região Nordeste. Os discursos defendidos pelos mediadores tanto no poder executivo quanto no legislativo estavam voltados para os inúmeros benefícios que a atividade proporcionaria ao Estado.

Com vistas a incentivar o turismo de massa dentro do Estado, o governo estadual atuou em duas frentes: a) por meio do BANDEPE – Banco do Estado de Pernambuco – financiou passagens para turistas de outros estados a virem a Pernambuco por agências de turismo da região (PERNAMBUCO, 1976) e b) por meio do IPSEP – Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Pernambuco – financiou viagens para os servidores públicos em

roteiros pré-definidos e em hotéis e *campings* administrados pela EMPETUR (PERNAMBUCO, 1973) por meio do programa denominado Pró-lazer.

Essas ações de turismo social, entendido como a forma de conduzir e praticar a atividade turística promovendo igualdade de oportunidades, equidade e solidariedade (BRASIL, 2006), tinha no Estado o ator principal ao incentivar as viagens especialmente do público mais desfavorecido economicamente. A ação de financiar as férias dos servidores estaduais perdurou até a década de 1990 quando o Estado decidiu vender seus ativos turísticos. O turismo social foi uma prática comum na atuação do estado interventor na sociedade, tendo sido desprezada com a redefinição do papel do Estado na economia a partir de ideias neoliberais e da Nova Gestão Pública. Essa redefinição de responsabilidades eliminou ações do turismo subsidiadas pelo Estado como essas desenvolvidas até o ano de 1995 e a gestão pública de equipamentos hoteleiros.

Faz-se importante ressaltar que o neoliberalismo defende as relações contratuais no mercado: “Ele sustenta que o bem social é maximizado se se maximizam o alcance e a frequência das transações de mercado, procurando enquadrar todas as ações humanas no domínio do mercado” (HARVEY, 2008, p. 13). A Nova Gestão Pública por sua vez, refere-se a um conjunto de reformas inspiradas nos métodos e formas de gestão do setor privado. O seu principal postulado refere-se à redução do setor público em tamanho, recurso, âmbito e influencia (WRIGHT, 1996-1997, *apud* GETE, 2001, p.12).

No próximo período, será exposto a importância que ganha o turismo em Porto de Galinhas, que coincide com o aumento dos trabalhos da EMPETUR no desenvolvimento da atividade no estado. Adianta-se, contudo, que em Porto de Galinhas essa origem não resultou de ações planejadas pela referida entidade no setor turístico.

3.2. Segundo período (anos de 1990): Porto de Galinhas – o paraíso perdido

Iniciando esta fase, explica-se a denominação Paraíso perdido, utilizada inicialmente por Oliveira e Medeiros (2005), a qual representa tanto a beleza de Porto de Galinhas, escondida entre coqueiros e o canavial, como também a representação de um paraíso que foi perdido, ou melhor, desaparecendo com a chegada do turismo. O clima calmo e sereno, típicos do período precedente, no qual o turismo ainda não estava consolidado foi gradativamente desaparecendo com a transformação da praia em destino turístico, como evidenciado nas palavras de um morador local, citado pelos autores:



O pessoal se tornou favelado. Isso é grave [...]. Não tem mais pescador, nem peixe. Antigamente a gente ia para a beira do campo, era um silêncio, só escutava o grito do pessoal e as ratoeiras de guaiamum [...]. Hoje, a gente só escuta trim, trim (sic) do celular tocando. A marginalidade cresceu, a prostituição cresceu, o tráfico de drogas. [...] Hoje a gente não sabe quem é quem. Hoje não conhecemos mais ninguém (OLIVEIRA; MEDEIROS, 2005, p. 168).

Este período é caracterizado pelo desenvolvimento do turismo evidenciado pelo crescimento dos números de estabelecimentos hoteleiros e de alimentação. Mesmo que o deslocamento de visitantes existisse com a instalação das segundas residências e com a implantação dos primeiros meios de hospedagem na década precedente, foi nesse período que ocorreram mudanças significativas no setor. O turismo em Porto de Galinhas adquiriu, em meados de 1990, uma importância considerável nas intervenções governamentais em nível federal, estadual e municipal, conforme sintetizado no quadro 2, a seguir.

Quadro 2: Elementos do referencial do período “O paraíso perdido”

| | |
|-------------------|---|
| VALORES | Valorização do turismo de massa (foco sol e mar); Desenvolvimento de polos regionais de desenvolvimento; Reconhecimento da capacidade associativa; |
| NORMAS | É preciso vender o destino e não os hotéis; É preciso melhorar a competitividade do destino; É preciso sensibilizar a comunidade e capacitar os profissionais para o turismo; |
| ALGORITMOS | Se houver maior investimento na estrutura básica e turística, a competitividade será elevada; Se a mão-de-obra local for capacitada, poderão ser oferecidos serviços turísticos com uma maior qualidade; |
| IMAGENS | Turismo: passaporte ao desenvolvimento; |
| MEDIADORES | Associação dos Hotéis de Porto de Galinhas (AHPG); Governos federal, estadual e municipal (indutor e regulador). |

Fonte: Dados da pesquisa (2013)

Este segundo período coincide com uma maior estruturação das ações do Estado nas atividades características do turismo no país. Conforme apresentado em Cruz (2002), em nível nacional, percebe-se um alargamento e aprofundamentos das ações públicas, especialmente federais, no turismo. O turismo em Pernambuco se inseriu de forma recorrente nos discursos governamentais como vetor de desenvolvimento econômico, em consonância com o que estava sendo disseminado pela OMT, como pode ser visto nas citações seguintes: a) a “implantação de uma política moderna para Pernambuco será beneficiada, em grande medida, pela dinamização do setor turístico, enquanto fonte de geração de divisas, de emprego e de renda” (PERNAMBUCO, 1991, p. 59); b) “não estamos aproveitando a potencialidade de uma

atividade que se tem mostrado como fundamental para a sobrevivência de muitas cidades, estados e principalmente alguns países” (EMPETUR, 1990a, p. 4).

Uma ação desenvolvida por atores locais em Porto de Galinhas que recebeu destaque foi à articulação de um grupo de hoteleiros no enfrentamento de uma situação considerada como problemática pelos mesmos. Essa ação, descrita a seguir, representa uma valorização da capacidade associativa a qual contribuiu para a geração de demandas de: a) articulação de atores públicos e privados atuantes em Porto; b) conscientização da importância do turismo para a comunidade como fator de geração de emprego e renda; c) capacitação de mão-de-obra local para o turismo; d) implantação de infraestrutura básica e turística. Essa união do *trade* turístico modificou comportamentos na localidade e demandou o apoio governamental, seja municipal, estadual ou federal. Foi considerada importante porque conforme E1 (ex-presidente da EMPETUR e ex-diretora da EMBRATUR):

“Pernambuco sempre teve muita dificuldade em articular o *trade* turístico. Considerava-se que o hotel que chegava era um concorrente. Nunca houve um receptivo para o novo empresário, de forma a achar que ele iria se agregar a um cluster. Não havia isso. Se achava que ele era um concorrente. [...] E em Porto ocorria justamente o contrário. Vamos criar um sistema de bem-viver... Os hotéis entre si, compartilhando. E começou haver a necessidade de capacitar a população, os pequenos comerciantes. Aí sim, foi “puxado” (sic) pelos empresários. A EMPETUR não teve grande participação, responsabilidade. Eles criaram a associação e mudaram comportamentos”.

A decisão de criar uma associação de hoteleiros surgiu da necessidade de enfrentamento da crise gerada pela proibição dos banhos de mar, no período de alta estação para o turismo, pelo governo do Estado de Pernambuco. Os primeiros casos de cólera no Brasil, no período, ocorreram na região do Amazonas, em municípios de fronteira com a Colômbia e o Peru. Em seguida, a epidemia alastrou-se pela Região Norte, chegando a Região Nordeste. O governo estadual ao adotar medidas de redução da propagação da doença, determinou o fechamento do acesso ao mar da região, em pleno período carnavalesco durante uma semana e o policiamento ostensivo nas principais praias do litoral foi utilizado, dentre elas, Porto de Galinhas.

A decisão em proibir o acesso das pessoas ao litoral fazia parte de um conjunto de medidas preventivas e corretivas desenvolvidas desde o final de dezembro de 1991, que também incluíam: criação de uma comissão estadual e prevenção do cólera, pela secretaria de saúde do Estado (PERNAMBUCO, 1992a); ações de equipes de sanitaristas do governo estadual no

Aeroporto Internacional dos Guararapes e nos terminais rodoviários de passageiros, como forma de impedir a entrada do vibrião colérico no Estado (PERNAMBUCO, 1992b).

Após uma semana da proibição, o governo decidiu permitir o acesso ao mar com base nas críticas recebidas pela ação e fundamentado em relatórios da Fundação Osvaldo Cruz e da Organização Mundial da Saúde que informavam que não havia necessidade de proibição dos banhos de mar e da atividade pesqueira para a região. Até aquele momento, cerca de noventa por cento das reservas nos hotéis de Porto de Galinhas, conforme dados indicados por E2 (hoteleiro e presidente da Associação de Hotéis de Porto de Galinhas - AHPG), já haviam sido canceladas e diante dessa situação os empresários dos hotéis Solar de Porto de Galinhas, Village, Armação, Marupiara e Ocaporã se reuniram para discutir o que fazer diante da grave crise enfrentada. É interessante ressaltar que eles sabiam da existência dos outros empreendimentos turísticos, mas até aquele momento, cada hotel trabalhava de forma isolada para vender o seu produto.

Sobre a integração dos atores sociais, percebe-se que a união decorrente da necessidade de resolução do problema gerado pela crise do cólera desenvolveu a percepção e, em seguida, uma norma de trabalho entre os hoteleiros de que estes não deveriam trabalhar individualmente para cada estabelecimento e sim em conjunto visando fortalecer o turismo. Conforme E2, era “preciso se vender o destino e não o hotel”. Essa afirmação é representativa da mudança de comportamento dos entes locais uma vez que além dos hoteleiros trabalharem de forma cooperativa e coordenada, eles provocaram os grupos locais, que ainda não estavam envolvidos em associações, a contribuírem com o destino e não apenas com seus negócios.

Ao participarem de feiras e congressos de turismo nacionais e internacionais, os hoteleiros ao realizarem diversos *famtours* conseguiram o envolvimento de jangadeiros, “bugueiros”, comerciantes, dentre outros, na concessão de serviços turísticos para os agentes e operadoras de viagens de mercados emissores de turistas e de formadores de opinião, como jornalistas como forma de divulgar Porto de Galinhas e gerenciar impressões desses grupos. Conforme Gonçalves et al (2008), os *famtours*, ou seja, viagens de familiarização, são usados para atrair a atenção de operadoras e imprensa especializada visando gerar impressões favoráveis sobre o local.

O aumento do fluxo de visitantes para a região, intensificada por investimentos em promoção da praia de Porto para outros mercados emissores, desencadeou demandas de ação pública em

virtude dos problemas surgidos ou intensificados com o crescimento do número de viagens e pernoites. Esses problemas extrapolavam a ação da AHPG e de grupos locais e por isso foi requerido o envolvimento dos diferentes níveis governamentais. Os principais problemas delimitados pelos mediadores e evidenciados na análise das ações públicas desenvolvidas, na referida década de 1990, estavam relacionados com a conscientização da importância do turismo para a região, a qualificação da mão-de-obra e o ordenamento do território.

Em relação ao problema da qualificação da mão-de-obra, destaca-se a citação de E2 sobre a necessidade de dar instruções para os moradores e profissionais locais no atendimento do turista: “o Ipojucano (residente do município) só sabia fazer duas coisas: trabalhar na cana-de-açúcar e pescar. Era preciso qualificar a mão-de-obra”. O problema da capacitação da mão de obra local para o turismo foi trabalhado inicialmente por meio da parceria estabelecida entre a prefeitura do município de Ipojuca e a empresa American Express, em julho de 1996. Porto de Galinhas havia sido escolhida pela referida empresa como destino oficial do cartão no país.

As ações de treinamento foram desenvolvidas com a iniciativa privada, setor público e comunidade. Essa parceria entre a empresa americana e a prefeitura de Ipojuca ao focar a capacitação de trabalhadores locais para o turismo e a divulgação do destino em mercados nacionais e internacionais, impulsionou a escolha de Ipojuca, no mesmo ano, pela EMBRATUR (Empresa Brasileira de Turismo) como município piloto na implantação do Programa de Municipalização do Turismo.

A estrutura do referido programa foi idealizada em bases descentralizadas, com a perspectiva de criação de comitês em nível estadual e de conselhos em nível municipal formado por representantes da sociedade e de segmentos envolvidos diretamente com a atividade turística. Para sua implementação, normas de ação foram definidas e ressaltadas as quais têm destaque na dimensão normativa deste artigo: a integração das ações entre atores estatais e não estatais e a participação dos diferentes atores turísticos da localidade na delimitação dos problemas e na definição de alternativas de ação a serem desenvolvidas.

Outro problema trabalhado pela ação pública na década foi a ordenação do território no período de alta estação, entretanto, as ações desenvolvidas para resolver a questão apresentadas a seguir, refletem mais do que a preocupação com a incapacidade da infraestrutura básica em atender os visitantes e sim uma reestruturação da atuação do Estado na atividade, bem como a definição do tipo de turismo que se queria desenvolver em Porto de Galinhas. A pesquisa documental

realizada não obteve dados que pudessem expressar o fluxo de visitantes neste período, todavia, pode-se perceber nas palavras de E3 (empresário local, ex-presidente da associação dos comerciantes e ex-presidente da ABRASEL – Associação Brasileira de Bares e Restaurantes), que a localidade recebia, aos finais de semana, um grande quantitativo de excursionistas em meados de 1990:

“Nas madrugadas dos finais de semana, chegavam aqui dezenas de ônibus, vindos dos mais diferentes engenhos e interiores de madrugada. Quando amanhecia o dia, essas pessoas já estavam instaladas na beira da praia. [...] Estávamos nos organizando e estávamos trabalhando por um turismo de qualidade e isso não combinava com este turismo. [...] A gente investindo nas atratividades do turismo em diversos mercados do país e quando chegava o turista aqui, ele não podia andar na beira da praia porque eles eram assediados pelos ambulantes informais e também por esse tipo de turista. [...] A gente não tinha condições de acolher duas mil pessoas na praia. Nem banheiro público nós tínhamos. O nosso balneário estava se tornando um banheiro público. Quando eles saíam, deixavam lixo na beira da praia”.

Para restringir o acesso dos excursionistas à praia, a prefeitura municipal de Ipojuca com o apoio do governo estadual, implementou, a partir de 1997, medidas restritivas ao ingresso de ônibus de turismo, principal meio de transporte dos excursionistas. Essa medida contou com o apoio da força policial do Estado e limitava o acesso dos ônibus à praia aos finais de semana (SINAL...1997) e recebeu o apoio dos hoteleiros da região.

Além de apoiar a restrição do acesso de camadas populares ao destino, o governo estadual também desencorajou ações de incentivo ao turismo social em Pernambuco, desenvolvidas desde a década de 1980 no qual o Estado democratizava o acesso dos funcionários estaduais e seus familiares a destinos turísticos nos quais o governo detinha hotéis, pousadas ou *campings*, como no caso de Porto de Galinhas, com custo reduzido e pagamento parcelado em folha de pagamento.

O desestímulo ao turismo subsidiado pelo Estado teve início com a incorporação da ideia de redefinição do papel do mesmo nas reformas neoliberais na década de 1990. Em 1992, o então presidente da EMPETUR já declarava que era “de interesse do governo afastar-se da incumbência de administrar imóveis, como teatros e hotéis” (PERNAMBUCO, 1992, p. 3) e que o governo estaria nos próximos anos leiloando os meios de hospedagens sob sua responsabilidade.

A partir das transformações citadas anteriormente, os mecanismos para o aumento da competitividade do destino se tornaram relevantes. Era preciso aumentar a eficácia dos investimentos e intervenções no setor e em nível municipal, estimulavam-se a discussão de problemas e a definição de alternativas de ação por grupos representativos relevantes.

3.3 Terceiro período (anos 2000-2010): “Porto: muito mais do que um paraíso”

Neste período foi exposto no tocante à forma de gestão da política que houve uma mudança de referencial global-setorial refletida na incorporação e valorização do conceito de sustentabilidade nas políticas públicas, conforme síntese exposta no quadro 3. As normas decorrentes dessa valorização carecem ainda de aperfeiçoamento em relação à operacionalização (dimensão instrumental) pois o que se percebe em relação à Porto de Galinhas e que pode refletir a realidade de outros destinos é a predominância do pilar econômico em detrimento ao social e ambiental.

Para diminuir a lacuna entre o definido e o realizado nas políticas, mudanças são necessárias, especialmente, no referencial global setorial vigente, pois, conforme Muller (1985) já alertava, o referencial global tende a se organizar cada vez mais em torno de uma visão dominada por mecanismos econômicos, o que por sua vez, é incompatível com o equilíbrio preconizado pelo desenvolvimento sustentável.

Quadro 3: Elementos do referencial do período “Porto: muito mais do que um paraíso”

| | |
|-------------------|--|
| VALORES | Incorporação do discurso de sustentabilidade nas políticas públicas; Intensificação da busca pela competitividade; |
| NORMAS | É preciso controlar os efeitos negativos do turismo em Porto de Galinhas; É preciso regular o uso e ocupação do solo; É preciso aumentar a competitividade do destino; |
| ALGORITMOS | Se houver controle da ocupação e uso do solo, então o destino se tornará mais competitivo. |
| IMAGENS | Turismo (in)sustentável; O perigo do Complexo Industrial Portuário de SUAPE; |
| MEDIADORES | Associação dos Hotéis de Porto de Galinhas (AHPG); Cadeias Hoteleiras Internacionais; Associações locais; Governo estadual e municipal (regulamentador, indutor, coordenador). |

Fonte: Dados da pesquisa (2013)

Neste período, os princípios da sustentabilidade (eficiência econômica, prudência ecológica e justiça social), foram incorporados aos discursos das ações desenvolvidas pelos entes públicos e privados em Porto de Galinhas. Logicamente, percebe-se o aumento de iniciativas visando o turismo sustentável especialmente com as associações dos jangadeiros de Porto de Galinhas e

do Pontal do Maracaípe, todavia, são iniciativas isoladas e sem grande impacto no turismo desenvolvido na localidade.

O foco apenas no turismo de sol e mar, com a exploração forte no litoral, durante a década de 1990, aliado ao desenvolvimento do turismo de massa e ao crescimento desordenado da atividade em Porto de Galinhas, gerou problemas relacionados ao uso e à ocupação do solo. Apesar do PNMT e da parceria da prefeitura municipal com a empresa American Express terem promovido a normatização de comportamentos em relação ao trabalho em conjunto do *trade* turístico e destes com os diferentes níveis governamentais, pode-se ressaltar que Porto se transformou em destino turístico nacional de bastante relevância com geração ou ampliação de graves problemas de ordem social e ambiental. A infraestrutura deficitária para os residentes se tornou insustentável nos anos de 2000-2010 para atender também a população flutuante nos meses de alta estação.

O modelo de desenvolvimento do turismo está coerente com o referencial de mercado, no qual, no caso de Porto de Galinhas estimula a implantação de grandes empreendimentos hoteleiros, como os *resorts* de praia. Em Porto, os *resorts* estão sendo implantados predominantemente na praia de Muro Alto (onde a ocupação por parte destes já está consolidada) e Gamboa (próxima fronteira de expansão ao norte) as quais são denominadas áreas de Zona de Interesse Turístico (ZIT). Entretanto, entre essas duas praias existe um trecho destinado à proteção ambiental, o que merece reflexão é até que ponto esse zoneamento será respeitado, em virtude das pressões do interesse imobiliário. A chegada de cadeias internacionais ocorreu nos anos 2000 e já estão presentes em Porto investimentos portugueses, com o Enotel *Resort & SPA* Porto de Galinhas do grupo Estevão Neves que possui quatro *resorts* na ilha da Madeira, em Portugal; investimentos americanos, com o *Best Western Solar* Porto de Galinhas, do grupo *Best Western* que possui mais de quatro mil hotéis administrados em diversos países.

Este fenômeno está em sintonia com o relatado em Chevallier (2009), para o qual essas empresas tornaram-se atores importantes presentes na nova ordem transnacional. As empresas têm tanta necessidade do apoio e do suporte dos Estados como os Estados tem necessidade delas para assegurar o equilíbrio das trocas, reforçar o tecido industrial ou preservar o emprego; no processo de globalização. As organizações internacionais, notadamente econômicas, que são o suporte dessa ordem, não aparecem mais apenas como um meio de cooperação entre Estados:

por trás da tela estatal, elas representariam poderosos interesses econômicos, que procuram utilizar os Estados como instrumentos de ação para fazer prevalecer seus interesses.

O aumento crescente e acelerado de turistas, acompanhado da ausência de ações efetivas de planejamento urbano, agravou os problemas sociais e ambientais existentes em Porto. A transformação de Porto de Galinhas como um dos principais destinos turístico do país impulsionou o deslocamento da população nativa para locais mais distantes do litoral e contribuiu para a migração de pessoas de municípios vizinhos atraídas pela possibilidade de emprego, o qual muitas vezes não se efetiva por falta de qualificação adequada dos trabalhadores ou pela sazonalidade do turismo. A favelização ocorrida em Porto de Galinhas, resultou em comunidades de baixa renda (denominadas de Socó, Salinas e Pantanal), onde estariam localizadas mais de duas mil pessoas, em meados de 2000, vivendo em palafitas situadas em locais próximos ou dentro dos manguezais e lagoas, de acordo com Melo (2006). Ainda conforme o autor,

não há banheiro na maioria das casas e os dejetos vão para os rios e lagoas. Não há controle e fiscalização sanitária e ambiental. Muitos dos moradores destas áreas trabalham na cadeia do turismo em setores formais (bares, hotéis, pousadas, e venda de artesanato) ou informais (ambulantes e biscateiros). São nestas comunidades que se concentram os bolsões de pobreza de Porto de Galinhas. Estes contrastam com o conforto dos hotéis, pousadas e das casas de veraneio (MELO, 2006, p. 15).

Com o agravamento das questões ambientais e sociais, explicitadas na Agência Estadual de Meio Ambiente do Estado de Pernambuco (2003), Melo (2006) e Pernambuco (2007, 2009) e pela ausência de perspectivas de melhoria no curto prazo sem uma intervenção efetiva do poder público, a prefeitura de Ipojuca e o Governo do Estado formalizaram instrumentos norteadores de ordenamento e urbanização do solo. Essa formalização de documentos normativos decorre de pressões em âmbito internacional e nacional de normas e valores em torno do discurso de sustentabilidade das atividades econômicas. Em Porto de Galinhas, dois instrumentos norteadores (Plano Diretor e Agenda 21) foram concebidos na perspectiva do desenvolvimento sustentável.

Interessante ressaltar que o turismo se desenvolveu na região sem documentos norteadores setoriais que regulassem a atividade. Na reconstrução da evolução da ação pública em Porto de Galinhas por meio da análise de documentos, foram encontrados discursos nos quais se



evidenciava a necessidade e o interesse em elaborá-los, todavia, mesmo após décadas de atividade intensa no destino por meio de entes estatais e não estatais, esses documentos não haviam sido elaborados.

Um dos grandes desafios que a localidade deve enfrentar, portanto, nos próximos anos é a implementação do Plano Diretor e da Agenda 21 local como forma de nortear o crescimento desordenado das atividades econômicas de Ipojuca, buscando equilibrar as dimensões econômicas, sociais e ambientais para a efetiva sustentabilidade local. Faz-se necessário aliar o crescimento do destino com a melhoria das condições de promoção do turismo não apenas do ponto de vista mercadológico, com produtos e serviços de qualidade, mas, sobretudo com a preservação dos recursos naturais e culturais e com a ampliação de um maior número de nativos nos ganhos com a atividade.

Uma grande preocupação evidenciada por alguns mediadores investigados é o risco de desastre ambiental na região. Como o destino de Porto de Galinhas está distante apenas dez quilômetros do Complexo Industrial Portuário de SUAPE e este prevê um conjunto de indústrias poluidoras e de alto risco⁷, a ocorrência de desastre com vazamentos e derramamentos de petróleo e derivados não é uma possibilidade remota. Conforme Costa (2011), professor da Universidade Federal de Pernambuco, “um possível acidente afetaria o ecossistema marítimo, colocando em xeque o futuro de comunidades costeiras onde milhares de famílias vivem da pesca, além de afetar as atividades econômicas do turismo na região”. Esse tema foi bastante discutido e exposto na entrevista com E3:

“Devemos cobrar mecanismos de proteção de SUAPE. Ora, SUAPE não está totalmente instalada e passam dezenas de navios por aqui. Se, por acaso, tiver um derramamento de óleo aqui na frente, como vai ser Porto de Galinhas. Se os manguezais não forem preservados, como será Porto? [...] O Porto estreitou o canal de SUAPE... Então se aquele meio ambiente não for preservado, teremos tubarão atacando os turistas aqui como em Boa Viagem. Quais os projetos de proteção de SUAPE? Nós estamos preparados caso haja um derramamento de óleo?”

Ao contrário dos períodos anteriores no qual a denominação do mesmo foi exposta no início, neste último, optou-se por explicar porque a definição “Porto - muito mais do que um paraíso”,

⁷ No complexo existem as chamadas indústrias sujas como estaleiros navais (dois planejados e dois já em funcionamento), termelétrica a gás natural (já em funcionamento) e a óleo combustível (Termelétricas Suape II e Suape III), a Refinaria de Abreu e Lima (com sua própria termelétrica) e o projeto do parque de tancagem (armazenamento de líquidos em tanques) para armazenamento de óleo combustível (COSTA, 2011).

ao final. Esta frase foi escolhida pelo grupo gestor do programa de regionalização do turismo, como estratégia de *marketing* a ser desenvolvida na região, conforme E4 (ex-secretária de turismo de Ipojuca, integrante do grupo GG-65 Ipojuca, do Programa de Regionalização do Turismo). Essa frase representa bem Porto de Galinhas nos anos de 2000 a 2010, uma vez que o destino visto e disseminado como “muito mais do que um paraíso” pretende distinguir a praia de outros destinos de considerável beleza no país.

Logicamente, essa é uma estratégia para diversificar o turismo desenvolvido na região e não apenas focar o turismo de sol e mar, todavia, essa imagem representa também que Porto é muito mais do que um dos principais territórios turísticos do Brasil, de beleza ímpar, com acesso privilegiado e com uma infraestrutura receptiva relevante. Ele, como tantos destinos nordestinos, representa um território de contraste no qual a perspectiva de ganhos para “todos” existe, mas na realidade, os ganhos são apropriados por poucos privilegiados em âmbito local.

4. Os Referenciais da Ação Pública em Porto de Galinhas em Perspectiva

A análise do referencial global-setorial da política de turismo em Porto de Galinhas foi importante para a compreensão das ações públicas desenvolvidas na localidade. Sabe-se que os referenciais não determinam todas as ações, mas estes constituem caminhos pelos quais os mediadores envolvidos em uma política se referenciam, discutindo seus elementos e aceitando-os ou refutando-os. O referencial não é de todo coerente e isso se refletiu em incoerências de objetivos nas ações públicas em Porto de Galinhas, sobretudo no tocante ao desenvolvimento do turismo, no qual os objetivos de aumento de competitividade entraram em atrito, por vezes, com a sustentabilidade ambiental e social.

Foram identificados elementos que compõem os referenciais evidenciados na parte teórica deste artigo: os valores, as normas, os algoritmos e as imagens, apresentados sinteticamente por período analisado na figura 1, a seguir. Essa caracterização não indica, todavia, que as visões acerca do turismo foram integradas e homogêneas ao longo dos períodos, uma vez que se trata de um espaço de mediação heterogêneo, fragmentado, devido aos interesses diversos e por vezes divergentes dos mediadores.

| | Turismo: nosso petróleo (1970-1980) | O paraíso perdido (1990) | Porto: muito mais do que um paraíso (2000-2010) |
|------------|---|--|--|
| Valores | Crescimento econômico | Desenvolvimento regional Associativismo | Competitividade Sustentabilidade |
| Normas | Expandir o turismo | Expandir e consolidar o destino | Aumentar a competitividade e a sustentabilidade |
| Algoritmos | Com estímulo, a região se desenvolverá | Com infraestrutura, a competitividade será aumentada | Com o controle das atividades, o destino se tornará mais competitivo |
| Imagens | Fonte de riqueza | Passaporte ao desenvolvimento | Fragilidade da atividade |

Figura 1: Referenciais das ações públicas em Porto de Galinhas

Fonte: Dados da pesquisa (2013)

Como se pode notar, a ênfase nos aspectos econômicos se fez presente nos três períodos e, não é inesperada essa constatação, uma vez que a atividade turística reflete a ideologia do mercado. O turismo era e ainda é visto como uma alternativa de crescimento econômico seguro para as regiões em desenvolvimento e, com essa ideia, o turismo tem sido inserido em diversas agendas políticas governamentais.

Foram percebidas, entretanto, mudanças no referencial das ações públicas uma vez que em nível internacional foi disseminada a ideia de que o crescimento econômico não poderia ser realizado gerando ou acentuando impactos ambientais e sociais importantes. A Organização Mundial do Turismo incorporou e disseminou os pilares do desenvolvimento sustentável de forma evolutiva, na medida em que as ideias eram institucionalizadas em âmbito mundial.

Essa evolução foi identificada em Porto de Galinhas no qual no primeiro período, nas décadas de 1970 a 1980, a preocupação era criar condições para a expansão do turismo no litoral de Ipojuca. O turismo iria trazer benefícios à região, sendo considerada uma fonte relevante de riqueza e de lazer, tendo motivado o turismo social, contudo, não foram identificadas preocupações com os impactos negativos da atividade na região.

Na década subsequente, foram observados aspectos ligados à participação e diversificação de atores na condução do destino e, com eles, à inserção de interesses locais e setoriais na agenda política. A percepção de que as ações empreendidas na localidade estavam em desacordo com o esperado no tocante ao respeito ao meio ambiente fez eclodir uma série de críticas sobre as

externalidade negativas que dificilmente seriam excluídas das discussões da agenda política realizada pelos mediadores relevantes.

Essa preocupação em controlar os efeitos negativos do desenvolvimento turístico se tornou ainda mais presente nos anos de 2000-2010, pois a degradação ambiental e a situação crítica no âmbito social influenciavam negativamente a percepção dos turistas em relação ao destino. Foram formalizados documentos norteadores e a questão da sustentabilidade era constantemente inserida nos discursos governamentais e de mediadores relevantes.

5. Considerações Finais

Como observado, Porto de Galinhas cresceu de forma desordenada, segregando espaços e esse processo não contribuiu efetivamente para a integração da comunidade local nos empreendimentos. Pode-se afirmar, inclusive, que a institucionalização dos princípios do desenvolvimento sustentável na atividade turística pode ser caracterizada como um desafio para Porto de Galinhas, tão relevante quando o enfrentamento da crise de 1992 com as proibições do banho de mar. E este enfrentamento mostra-se essencial para a continuidade do turismo uma vez que o agravamento das condições ambientais e sociais na localidade pode contribuir para a perda da qualidade e atratividade por afetar a imagem do destino. A atividade que poderia representar um incentivo para a preservação dos atrativos naturais existentes na região, mostra-se geradora de impactos ambientais negativos.

Outro aspecto relevante é que a população local teve perdas com a evolução da atividade. As atividades primárias desenvolvidas pela população autóctone foram comprometidas e essa população foi expulsa do seu habitat para constituir aglomerações de habitações precárias nas periferias. O turismo social que permitiu o desenvolvimento do turismo logo se mostrou inviabilizador do turismo de elite que veio a se desenvolver depois. Ademais, a mão de obra local não atende aos requisitos de qualificação exigidos pelos equipamentos turísticos das cadeias internacionais, ficando em sua maioria alijada ou minimamente incorporada ao processo em condições informais e precárias.

Destaca-se que a situação do turismo em Porto de Galinhas ainda está em evolução, pois apesar dos avanços obtidos pelo trabalho dos mediadores nas últimas décadas, que resultaram na ampliação da atividade na região, a posição do destino é instável em relação à competitividade uma vez que existe um ambiente de frágil sustentabilidade social e ambiental. Isso pode aguçar

paradoxos e contradições que comprometam a atividade no futuro, visto que a ação pública não conseguiu ainda dirimir os aspectos nefastos que atingem o destino apesar das recentes tentativas de regulamentação empreendidas pelos instrumentos norteadores como a Agenda 21 e o Plano Diretor. Todavia, a conscientização das necessidades de preservação aliada a ação reguladora dos instrumentos, se percebidas como fundamentais pelos mediadores mais relevantes, talvez possam ainda reverter a situação de vulnerabilidade do destino.

Referências

- AGÊNCIA ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE DO ESTADO DE PERNAMBUCO - CPRH. (Recife). *Diagnóstico socioambiental do litoral sul de Pernambuco*. 2003. Recife: CPRH, 2003.
- ANJOS, Kainara Lira dos. *Turismo em cidades litorâneas e seus impactos ambientais urbanos: o caso de Porto de Galinhas, Pernambuco*. 2005. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) – Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano, Departamento de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE, 2005.
- BENI, Mário Carlos. *Análise estrutural do turismo*. São Paulo: Editora SENAC, 2008.
- BRASIL. Presidência da República. Ministério do Turismo. *Segmentação do turismo: marcos conceituais*. Brasília, DF, 2006.
- CHEVALLIER, Jacques. *O Estado pós-moderno*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- COSTA, Heitor Scalabrini. *Vazamento de óleo e as praias do litoral pernambucano?* 2011. Disponível em: <<http://blogs.diariodepernambuco.com.br/meioambiente/tag/suape/page/2/>>. Acesso em: 23 maio 2013.
- CRUZ, Rita de Cássia Ariza da. *Política de turismo e território*. São Paulo: Contexto, 2002.
- EMPRESA DE TURISMO DE PERNAMBUCO. *Inventário da oferta turística*. Pesquisa do inventário da oferta turística de Pernambuco/Pesquisa Direta. Recife: EMPETUR, 1990.
- _____. *Discurso de posse do presidente Samuel de Oliveira Neto*. Recife: EMPETUR, 1990a.
- GETE, Blanca Olías de Lima. La evolución de la gestión pública: la Nueva Gestión Pública. In GETE, Blanca Olías de Lima (coord) *La Nueva Gestión Pública*, Madrid, Pearson Educación S.A, 2001.
- GONÇALVES, Santina et al. Promoção de destinos: um olhar ético cultural para as operadoras turísticas; In: SEMINÁRIO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM TURISMO, 5., 2008, São Paulo. *Anais*. São Paulo: ANPTUR, 2008.
- HARVEY, David. *O Neoliberalismo história e implicações*. São Paulo, Edições Loyola, 2008.
- HASSENTEUFEL, Patrick. *Sociologie politique: l'action publique*. Paris: Armand Colin, 2011.



JOBERT, Bruno; MULLER, Pierre. *L'Etat en action*. Paris: Presses Universitaires de France, 1987.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. *Sociologie de l'action publique: domaines et approches*. Paris: Armand Colin, 2012.

LIMA, Patrícia Carla Sitônio. *Desenvolvimento local e turismo no pólo [sic] de Porto de Galinhas – PE*. 2006. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano) - Departamento de Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília. Brasília, DF, 2006.

MASSADIER, Gilles. *Politiques et actions publiques*. Paris: Armand Colin, 2003.

MELO, Maria Emília. *Sustentabilidade e responsabilidade social na cadeia do turismo: o caso da praia de Porto de Galinhas em Ipojuca-PE / Brasil*. Relatório de pesquisa. Rio de Janeiro, RJ, 2006.

MENDONÇA, Luis Carvalheira de (Org.). *A Invenção de Porto de Galinhas: história, empreendedorismo e turismo*. Recife: Persona, 2004.

MENY, Ives; THOENIG, Jean-Claude. *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel Ciência Política, 1992.

MULLER, Pierre. Un schéma d'analyse des politiques sectorielles. *Revue Française de Science Politique*, Paris, v. 35, n. 2, p. 165-189. 1985.

_____. Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique: structures, acteurs et cadres cognitifs. *Revue Française de Science Politique*, Paris, v. 55, n. 1, p. 155-187, 2005.

_____. *Les politiques publiques*. Paris: Presses Universitaires de France, 2010.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. *A análise das políticas públicas*. Pelotas: EDUCAR, 2002.

OLIVEIRA, Cleide Galiza de; MEDEIROS, Rejane. Protagonismo social e alternativas para o turismo. *Cadernos e estudos sociais*, Recife, v. 21, n. 1-2, p. 165-176, jan./dez. 2005.

ORGANISATION MONDIALE DU TOURISME. *Turismo internacional: uma perspectiva global*. Porto Alegre: Bookmann, 2003.

PERNAMBUCO. Mensagem no. G461. *Diário Oficial [do] Estado de Pernambuco*, Poder Legislativo, Recife, PE, ano XLIV, n. 196, 03 out. 1967.

_____. Lei no. 6030, de 3 de novembro de 1967a. Define a política estadual de turismo, cria o Conselho de Turismo de Pernambuco e a Empresa de Turismo de Pernambuco e dá outras providências. *Diário Oficial [do] Estado de Pernambuco*, Poder Executivo, Recife, PE, ano XLIV, n. 219, 04 nov. 1967.

_____. Estado poderá financiar férias dos funcionários. *Diário Oficial [do] Estado de Pernambuco*, Poder Executivo, Recife, PE, ano L, n. 34, 17 fev. 1973.

_____. Lei n. 712. Aprova o Loteamento Merepe (expansão) previsto no loteamento Merepe aprovado pela Lei no. 703, de 22 de setembro de 1975. *Diário Oficial [do] Estado de Pernambuco*, Diário dos Municípios, Recife, PE, ano LIII, n. 147, 06 ago. 1976.

_____. Eduardo Portella prestigia convênio Estado/EMBRATUR. *Diário Oficial [do] Estado de Pernambuco*, Poder Executivo, Recife, PE, ano LIV, n. 52, 18 mar. 1979.



_____. Governador dá incentivos para desenvolver turismo. *Diário Oficial [do] Estado de Pernambuco*, Poder Executivo, Recife, PE, ano LVII, n.40, 29 fev. 1980.

_____. Encontro vai debater turismo como opção para ativar economia do Nordeste. *Diário Oficial [do] Estado de Pernambuco*, Poder Executivo, Recife, PE, ano LX, n.129, 13 jul. 1983.

_____. Governo do Estado. Secretaria de Indústria, Comércio e Turismo. *Programa Cresce Pernambuco*. Recife, 1991.

_____. Leilão do Grande Hotel é nos próximos 60 dias. *Diário Oficial [do] Estado de Pernambuco*, Poder Executivo, Recife, PE, ano LXIX, n. 131, 15 jul. 1992.

_____. Aumenta a vigilância contra entrada de cólera no Recife. *Diário Oficial [da] Cidade do Recife*, Poder Executivo, Recife, PE, ano XXIII, n. 1, 03 jan. 1992a.

_____. Joaquim libera verba e anuncia medidas de prevenção à cólera. *Diário Oficial [do] Estado de Pernambuco*, Poder Executivo, Recife, PE, ano LXIX, n. 12, 16 jan. 1992b.

_____. Ata da audiência pública da Comissão de Desenvolvimento Econômico, realizada no dia 07 de novembro de 2007. *Diário Oficial [do] Estado de Pernambuco*, Poder Legislativo, Recife, PE, ano LXXXIV, n. 209, 20 nov. 2007.

_____. Turistas ameaçam recifes de corais. *Diário Oficial [do] Estado de Pernambuco*, Poder Legislativo, Recife, PE, ano LXXXVI, n. 211, 03 dez. 2009.

SINAL vermelho para os ônibus. *Diário de Pernambuco*, Recife, p. G-2, 02 nov. 1997. Caderno Vida Urbana. Disponível em: <http://www.dpnet.com.br/antiores/1997/11/02/urbana6_0.html>. Acesso em 20 ago. 2011.

Recebido em: 20/12/2014 (1ª versão) 21/10/2015 (2ª versão)

Aprovado em: 14/11/2015