UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
MESTRADO E DOUTORADO EM ADMINISTRAÇÃO

ALBA DE OLIVEIRA BARBOSA LOPES

AÇÃO PÚBLICA NA FORMAÇÃO E TRANSFORMAÇÃO DO DESTINO TURÍSTICO DE PORTO DE GALINHAS: um estudo dos referenciais no período de 1970 a 2010

NATAL/RN
2013

ALBA DE OLIVEIRA BARBOSA LOPES

AÇÃO PÚBLICA NA FORMAÇÃO E TRANSFORMAÇÃO DO DESTINO TURÍSTICO DE PORTO DE GALINHAS: um estudo dos referenciais no período de 1970 a 2010

Tese submetida à banca avaliadora composta pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Norte com vistas à obtenção do título de Doutor em Administração.

Orientadora: Profa. Dra. Dinah dos Santos Tinôco.

NATAL/RN
2013

Catalogação da Publicação na Fonte.
UFRN / Biblioteca Setorial do CCSA

Lopes, Alba de Oliveira Barbosa.

Ação Pública na formação e transformação do destino turístico de Porto de Galinhas: um estudo dos referenciais no período de 1970 a 2010/ Alba de Oliveira Barbosa Lopes. - Natal, RN, 2013.

210 f. : il.

Orientador: Profª. Drª. Dinah dos Santos Tinôco.

Tese (Doutorado em Administração) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Ciências Sociais Aplicadas. Programa de Pós-graduação em Administração.

1. Turismo - Ação pública – Tese. 2. Destino turístico - Porto de Galinhas /PE - Tese. 3. Política de turismo - Tese. 5. Teoria crítica - Tese. I. Tinôco, Dinah dos Santos. II. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. III. Título.

RN/BS/CCSA CDU 338.48

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

ACAO PUBLICA NA FORMACAO E TRANSFORMACAO DO DESTINO TURISTICO DE PORTO DE GALINHAS: um estudo dos referenciais no período de 1970 a 2010

Alba de O. Barbosa Lopes
ALBA DE OLIVEIRA BARBOSA LOPES
(Autora)

Tese apresentada e aprovada em 21 / 10 / 2013, pela Banca Examinadora composta pelos seguintes membros:

BANCA EXAMINADORA

Dinah dos Santos Tinoco
Profª. DINAH DOS SANTOS TINOCO, Drª.
Orientadora – UFRN

Hironobu Sano
Prof. HIRONOBU SANO, Dr.
Examinador – UFRN

Maria Arlete Duarte de Araujo
Profª. MARIA ARLETE DUARTE DE ARAUJO, Drª.
Examinador – UFRN

Carla Borba da Mota Silveira
Profª. CARLA BORBA DA MOTA SILVEIRA, Drª.
Examinador Externo – UFPE

Luzia Neide Coriolano
Profª. LUZIA NEIDE MENEZES TEIXEIRA CORIOLANO, Drª.
Examinador Externo – UECE

Natal, 16 de outubro de 2013.

O que vemos é o velho discurso do turismo tratado como um fim [...] e não como um meio de melhorar as condições de vida dos brasileiros (BURSZTYN, 2005, p. 91).

Ao meu Deus, pela misericórdia de sempre.

AGRADECIMENTOS

A Deus por não ter permitido que eu me “perdesse”, pela força, amor e apoio incondicionais.

À professora Dinah Tinoco, pela orientação, pelo aprendizado, pela generosidade, pelo apoio e compreensão constantes.

Ao meu esposo, Luiz Lopes, pelo amor, dedicação e paciência de sempre.

A todos que contribuíram para a realização deste trabalho fica expressa minha gratidão, especialmente:

Aos meus familiares e amigos pelo apoio e pela compreensão nas repetidas ausências.

Ao PPGA-UFRN, pelo acolhimento e pela oportunidade de desenvolvimento pessoal e profissional.

Ao amigo Richard Medeiros pela amizade, generosidade, exemplo de superação, incentivo e direcionamentos.

À amiga-irmã Narcísia Lordsleem pelo companheirismo, apoio e amizade.

Aos amigos Ana Batista, Josué Victor, Antônio Gil, Thiago Cavalcanti, Paulo Medeiros pelas alegrias somadas e angústias compartilhadas.

Aos companheiros Elizabeth Castro e a Tiago Melo pelo suporte constante.

Aos colegas de trabalho da área de administração do IFPE-Campus Recife que possibilitaram a concessão da licença para capacitação.

RESUMO

O objetivo geral desta tese foi compreender como a ação pública impulsiona a formação e transformação de destinos turísticos. A investigação baseou-se na premissa de que as ações públicas são o resultado do processo de mediação de atores estatais e não estatais considerados importantes em um setor, os quais interagem visando prevalecer seus interesses e suas visões de mundo sobre os demais. O caso da praia de Porto de Galinhas, em Pernambuco, lócus de investigação desta tese, permitiu a análise de uma multiplicidade de atores na formação e implementação de ações locais voltadas ao desenvolvimento do turismo nos anos de 1970 a 2010, bem como permitiu a compreensão da construção do referencial das intervenções realizadas. A tese, de natureza qualitativa, teve como suporte teórico a abordagem cognitiva de análise de políticas públicas desenvolvida na França, tendo como expoentes principais os autores Bruno Jobert e Pierre Muller. Esta escolha foi feita pela ênfase conferida aos fatores cognitivos e normativos da política, aspectos estes pouco explorados nos estudos de políticas públicas no Brasil. Foram utilizadas a pesquisa documental, a bibliográfica e a de campo como fontes de coleta de dados para a re(constituição) da formação e transformação deste destino. As técnicas de análises empregadas foram: a análise de conteúdo e a documental. Para traçar o referencial da ação pública, partiu-se da caracterização das fronteiras do setor de turismo e a criação de imagens pelo principal órgão internacional: a Organização Mundial do Turismo. A partir da análise da evolução do turismo no país, identificou-se que as políticas públicas no Brasil passaram por transformações na sua promoção ao longo dos anos, indicando mudanças no referencial que nortearam as intervenções. Estas diretrizes e transformações foram identificadas na construção do destino turístico de Porto de Galinhas, cujos dados foram sistematizados e apresentados em quatro períodos históricos, nos quais foram discutidos os valores, as normas, os algoritmos, as imagens e os mediadores relevantes. Identificou-se que o Estado atuou em diferentes papeis nas décadas analisadas no turismo local. A partir da década de 1990, contudo, novos atores foram inseridos na formulação e implementação das políticas desenvolvidas, com destaque para os hoteleiros locais. Estes, por meio da sua associação, instauraram uma relação de liderança no setor turístico local, com isso, eles conseguiram firmar sua hegemonia e disseminar seus próprios interesses. A liderança adquirida por um grupo de atores, no caso de Porto de Galinhas, não significa que as trocas no interior do setor foram neutralizadas, mas sim que existe um quadro cognitivo que se confronta com os atores envolvidos. Apesar dos avanços obtidos pelo trabalho dos mediadores nas últimas décadas que resultaram na ampliação e diversificação da atividade na região, bem como na consolidação da praia como um destino turístico de destaque em nível nacional, a posição do destino é instável em relação à competitividade uma vez que existe um ambiente de frágil sustentabilidade social e ambiental.

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

ABSTRACT

The central interest of this thesis is to comprehend how the public action impels the formation and transformation of the tourist destinies. The research was based on the premise that the public actions are the result of the mediation process of state and non-state actors considered important in a section, which interact aiming for prevailing their interests and world visions above the others. The case of Porto de Galinhas beach, in Pernambuco, locus of the investigation of this thesis, allowed the analysis of a multiplicity of actors on the formation and implementation of local actions toward the development of the tourism between the years 1970 and 2010, as well as permitted the comprehension of the construction of the referential on the interventions made. This thesis, of a qualitative nature, has as theoretical support the cognitive approach of analysis of the public policies developed in France, and it has as main exponents the authors Bruno Jobert and Pierre Muller. This choice was made by the emphasis on the cognitive and normative factors of the politics, which aspects are not very explored in the studies of public policies in Brazil. As the source of the data collection, documental, bibliographic and field researches were utilized to the (re)constitution of the formation and transformation in the site concerned. The analysis techniques applied were the content and the documental analysis. To trace the public action referential, it started by the characterization of the touristic section frontiers and the creation of images by the main international body: the World Tourism Organization, of which analysis of the minutes of the meetings underscored guidelines to the member countries, including Brazil, which compounds the global-sectorial reference of the section. As from the analysis of the evolution of the tourism in the country, was identified that public policies in Brazil passed by transformations in their organization over the years, indicating changes in the referential that guided the interventions. These guidelines and transformations were identified in the construction of the tourist destination of Porto de Galinhas, of which data was systematized and presented in four historical periods, in which were discussed the values, the standard, the algorithms, the images and the important mediators. It has been revealed that the State worked in different roles in the decades analyzed in local tourism. From the 1990s, however, new actors were inserted in the formulation and implementation of policies developed, especially for local hotelkeepers. These, through their association, establishes a leadership relation in the local touristic section, thereby, they could set their hegemony and spread their own interest. The leadership acquired by a group of actors, in the case of Porto de Galinhas, does not mean that trade within the industry were neutralized, but that there is a cognitive framework that confronts the actors involved. In spite of the advances achieved by the work of the mediators in the last decades, that resulted in an amplification and diversification of the activity in the area, as well as the consolidation at the beach, as a tourist destiny of national standout, the position of the place is instable, concerned to the competitiveness, once that there is an situation of social and environmental unsustainability.

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

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 Visitantes e outros viajantes.....65
FIGURA 2 Propaganda da EMBRATUR em 1976.....76
FIGURA 3 Propaganda da EMBRATUR em 1970.....76
FIGURA 4 Coordenação do setor de turismo.....85
FIGURA 5 Localização de Ipojuca.....92
FIGURA 6 Mapa turístico do litoral e delimitação da área de estudo da pesquisa.....95
FIGURA 7 Composição dos turistas de Porto de Galinhas (em %).....97
FIGURA 8 Articulação política na residência de verão em Porto de Galinhas 103
FIGURA 9 Polos de turismo.....109
FIGURA 10 Banho de mar do governador Joaquim Francisco (à direita).....113
FIGURA 11 Ação conjunta da Prefeitura Municipal e Política Militar.....119
FIGURA 12 *Resorts* em Muro Alto.....125
FIGURA 13 Influência dos investimentos em SUAPE.....133
FIGURA 14 Dimensão da política pública.....136
FIGURA 15 Acesso viário a Porto de Galinhas – período de construção.....144
FIGURA 16 Reunião dos hoteleiros de Porto de Galinhas.....146
FIGURA 17 Folder dos serviços da AJPM.....153
FIGURA 18 Folheto com orientações para o manejo do Cavalo-marinho.....155
FIGURA 19 Folheto informativo dos passeios de jangada da AJPG.....159
FIGURA 20 Referenciais das ações públicas.....169
FIGURA 21 Ações públicas intervenientes na formação e transformação de Porto de Galinhas em destino turístico por ordem cronológica.....171

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 Lista dos entrevistados.....32
QUADRO 2 Papéis e responsabilidades do Estado no turismo.....61
QUADRO 3 Diretrizes globais do turismo.....72
QUADRO 4 Padrões de crescimento.....73
QUADRO 5 Praias de Porto de Galinhas.....94
QUADRO 6 Elementos do referencial do período "Bela adormecida".....98
QUADRO 7 Elementos do referencial do período "Turismo – nosso petróleo".....102
QUADRO 8 Elementos do referencial do período "O paraíso perdido".....107
QUADRO 9 Problemas delimitados pelos mediadores.....115
QUADRO 10 Principais ações delimitadas nas oficinas de trabalho do PNMT em Porto de Galinhas.....118
QUADRO 11 Elementos do referencial do período "Porto: muito mais do que um paraíso".....122
QUADRO 12 Consequências negativas do desenvolvimento turístico desordenado em Porto de Galinhas.....127
QUADRO 13 Princípios gerais do desenvolvimento territorial – Ipojuca.....129
QUADRO 14 Estratégias e ações voltadas ao desenvolvimento do turismo sustentável.....132
QUADRO 15 Papéis e ações do Estado no turismo em Porto de Galinhas.....140
QUADRO 16 Elementos de análise da ação da AHPG.....146
QUADRO 17 Elementos de análise da ação da AJPM.....151
QUADRO 18 Elementos de análise da ação da AJPG.....156
QUADRO 19 Elementos de análise da ação da Associação dos proprietários e condutores de buggys de Porto de Galinhas.....161

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 Ocorrências sobre Porto de Galinhas no Diário Oficial Eletrônico.....31
TABELA 2 Comparativo de chegadas de turistas internacionais: Mundo, América do Sul e Brasil (1999-2009) – em milhões.....55
TABELA 3 PIB e participação percentual dos cinco maiores municípios de Pernambuco (2006-2007).....92
TABELA 4 Inventário turístico dos setores hoteleiro e alimentício de Porto de Galinhas.....96

LISTA DE ABREVIATURAS

ACT	Atividades Características do Turismo
AHPG	Associação dos Hotéis de Porto de Galinhas
AJPG	Associação dos Jangadeiros de Porto de Galinhas
AJPM	Associação dos Jangadeiros do Pontal de Maracaípe
ALEPE	Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco
BANDEPE	Banco do Estado de Pernambuco
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CONDEPE/FIDEM	Agência Estadual de Planejamento e Pesquisa de Pernambuco
CONTUR	Conselho Estadual de Turismo de Pernambuco
COMTUR	Conselho Municipal de Turismo
CPRH	Agência Estadual de Meio Ambiente
DOE	Diário Oficial do Estado
EMBRATUR	Empresa Brasileira de Turismo
	Instituto Brasileiro de Turismo
EMPETUR	Empresa de Turismo de Pernambuco
FUNGETUR	Fundo geral do Turismo
OCDE	Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico
OMT	Organização Mundial de Turismo
ONU	Organização das Nações Unidas
PNMT	Programa Nacional de Municipalização do Turismo
PNT	Política Nacional do Turismo
PRODETUR	Programa de Desenvolvimento do Turismo
PRT	Programa de Regionalização do Turismo
SNT	Sistema Nacional de Turismo
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
UNWTO	World Tourism Organization

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 15
1.1 OBJETIVOS 20
1.2 RELEVÂNCIA DO ESTUDO 21
1.3 ORGANIZAÇÃO DA TESE 24

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS 26
2.1 DELINEAMENTO DA PESQUISA 28
2.2 TÉCNICAS DE COLETA DE DADOS 30
2.3 DEFINIÇÕES CONSTITUTIVA (DC) E OPERACIONAL (DO) DAS CATEGORIAS ANALÍTICAS UTILIZADAS 34
2.4 TÉCNICAS DE ANÁLISES DE DADOS E LIMITAÇÕES DA PESQUISA 36

3 A AÇÃO PÚBLICA E ABORDAGEM COGNITIVA DE POLÍTICAS 39

4 TURISMO 50
4.1 CONCEITUAÇÃO E IMPORTÂNCIA 50
4.2 PAPÉIS DOS ATORES NA POLÍTICA PÚBLICA DE TURISMO 60

5 REFERENCIAL GLOBAL-SETORIAL 64
5.1 CONSTITUIÇÃO DO SETOR TURÍSTICO NO BRASIL 74
5.1.1 Década de 1970: turismo como "passaporte ao desenvolvimento" 74
5.1.2 Década de 1980: crise e reformulação da gestão das políticas públicas no país 78
5.1.3 Década de 1990: intensificação da intervenção estatal no turismo e diversificação dos atores envolvidos 80
5.1.4 Década de 2000-2010: ênfase na competitividade dos destinos turísticos 83

6 AÇÃO PÚBLICA NO TURISMO EM PORTO DE GALINHAS 91
6.1 PRIMEIRO PERÍODO (DÉCADAS DE 1950 E 1960): "PORTO DE GALINHAS COMO A BELA ADORMECIDA" 98
6.2 SEGUNDO PERÍODO (DÉCADAS DE 1970 E 1980): TURISMO – NOSSO PETRÓLEO" 102
6.3 TERCEIRO PERÍODO (DÉCADA DE 1990): PORTO DE GALINHAS – O PARAÍSO PERDIDO 106
6.4 QUARTO PERÍODO (ANOS 2000-2010): "PORTO: MUITO MAIS DO QUE UM PARAÍSO" 121

7 MEDIADORES DA AÇÃO PÚBLICA 139
7.1 ESTADO 139
7.2 ASSOCIAÇÃO DOS HOTÉIS DE PORTO DE GALINHAS (AHPG) 145
7.3 ASSOCIAÇÃO DOS JANGADEIROS DE PONTAL DE MARACAÍPE (AJPM) 151
7.4 ASSOCIAÇÃO DOS JANGADEIROS DE PORTO DE GALINHAS (AJPG) 156
7.5 ASSOCIAÇÃO DOS PROPRIETÁRIOS E CONDUTORES DE BUGGY DE PORTO DE GALINHAS 161

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS 168

REFERÊNCIAS 177

APÊNDICE A – Estudos sobre a abordagem cognitiva no Brasil 200
APÊNDICE B – Protocolo do estudo de caso 200
APÊNDICE C – Lista dos cargos de indivíduos que não participaram da pesquisa 205
APÊNDICE D - Roteiro de entrevista 206

ANEXO A – Praias do destino de Porto de Galinhas 207
ANEXO B – Em busca de uma identidade 209

1 INTRODUÇÃO

O processo de formação e transformação do destino turístico de Porto de Galinhas, litoral sul de Pernambuco, é objeto de estudo desta tese. 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, como a Viagem e Turismo, revista da editora Abril, na qual a praia foi considerada por dez anos consecutivos como a melhor do Brasil. Ao longo desse período, portanto, o território de Porto de Galinhas se tornou foco de exploração da chamada "indústria turística"[1] e um objeto de intervenção do Estado.

Porto, como é conhecida, é um dos três destinos mais importantes de Pernambuco, ao lado de Recife/Olinda e Fernando de Noronha, tendo sido alvo prioritário de investimentos públicos do governo estadual. Nos últimos anos, se observou 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 (PRT) e o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Regional do Turismo (PRODETUR).

A investigação das ações empreendidas no território ao longo das últimas décadas, as quais impulsionaram a transformação de uma vila de pescadores e de fazendas destinadas ao cultivo do coco em um destino turístico de relevância no cenário nacional e alvo crescente de investimentos internacionais, poderia ser feita sob a perspectiva clássica da análise sequencial das etapas de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas empreendidas. E inicialmente, esta tese buscou compreender apenas o papel da ação estatal na formação e transformação de Porto de Galinhas enquanto destino turístico. Todavia, identificou-se por meio de pesquisa exploratória que o Estado havia atuado em Porto de Galinhas, nas décadas de 1970 e 1980, ao escolher a região adequada ao lazer da autoridade máxima do executivo; na autorização de venda de loteamentos dos terrenos; na construção de *camping* voltado à hospedagem e na construção de acessos para aumentar o número de visitantes.

[1] A utilização do termo indústria está entre aspas, pois, apesar de muito comum a utilização da referida expressão, esta é inadequada, pois o turismo é serviço e não pertence, portanto, ao setor industrial. Essa classificação, conforme será apresentado na parte teórica deste estudo, foi muito utilizada com o intuito de dar *status* e importância ao turismo.

Até a década de 1990, a ação governamental federal havia se tornado mais sistemática em Porto de Galinhas, a qual além de possibilitar e estimular a urbanização, viabilizou linhas de financiamento para a construção de hotéis e o governo estadual possibilitou o acesso aos serviços básicos, como saúde, educação, transporte, iluminação e abastecimento de água para o desenvolvimento do destino.

Intervenções públicas voltadas à melhoria da infraestrutura básica e turística também foram empreendidas, como ampliação do acesso, capacitação da mão-de-obra, serviços de saneamento, estruturação de atrativos naturais, dentre outros, o que reforçava, a princípio, que o Estado teria sido o único agente impulsionador das transformações realizadas. Essas medidas intervencionistas desenvolvidas em Porto, inicialmente em nível federal e em seguida estadual, estavam em sintonia com um conjunto de normas prescritas em nível internacional por organismos como a Organização Mundial do Turismo, a qual incentivava a participação do Estado no sentido de estimular o desenvolvimento do turismo.

A formulação e a execução de políticas públicas desenvolvidas de forma centralizada no âmbito federal de governo típica de períodos da ditadura militar sofreram modificações como resultado do processo de democratização ocorrido na década de 1980 e passaram a incluir a redefinição da atuação da administração pública, cujos elementos primordiais envolviam a descentralização da formulação e execução de algumas políticas públicas para níveis subnacionais; delimitação das ações do Estado em atividades essenciais e concessão de atividades que poderiam ser exercidas pela iniciativa privada, com consequente aumento dos esforços regulatórios dos governos e aumento da participação popular no processo decisório por meio da criação de espaços de debate, deliberação e controle em diversas áreas sociais.

Em nível nacional, o setor de turismo, a partir dos anos 1990, foi marcado pela presença mais ativa dos entes governamentais nos três níveis em vários programas de infraestrutura básica nas regiões turísticas, melhoria do sistema de transporte, expansão dos meios de hospedagem e do desenvolvimento de campanhas promocionais em nível internacional. O setor turístico se fortaleceu e buscou legitimidade para justificar os investimentos realizados para dinamizar os destinos nacionalmente. Essas ações foram acompanhadas de avanços institucionais como a institucionalização da Política Nacional do Turismo (Decreto 448/92), da criação do Ministério do Turismo em 2003, e da formalização dos planos nacionais do setor em 2003 e 2007, como também da Lei Geral do Turismo em 2008.

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 infraestrutura de acesso, à promoção de serviços básicos, além da questão da qualificação da mão-de-obra.

Em 1992, o turismo incipiente que existia na região[2], marcado notadamente por turistas vindos da Região Metropolitana do Recife, foi ameaçado pelas ações adotadas pelo governo do Estado visando combater o surto de cólera em Pernambuco, em especial a norma que determinava a proibição dos banhos de mar pela população.

Os donos dos hotéis locais, percebendo-se prejudicados com a repercussão negativa gerada com a ação estatal, ao discutirem como resolver a situação, decidiram criar a Associação dos Hotéis de Porto de Galinhas (AHPG), em 1992, e empreender estratégias no sentido de atrair os turistas diversificando os mercados emissores, como os da região Sul e Sudeste, promovendo o destino para profissionais especializados e formadores de opinião, bem como, estabelecer parcerias com outros prestadores de serviços locais. O problema marcante disseminado pela associação era reverter a imagem negativa gerada com as medidas governamentais para combater o vibrião colérico e atrair um número maior de turistas para a região.

No final da década de 1990, em nível local, várias associações profissionais[3] 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 do destino turístico. Cada entidade buscou defender os seus interesses embasados no objetivo de fortalecer o turismo na localidade.

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 nesta tese baseado na ação estatal como ente central e apoiado na definição clássica de política pública como "resultado da atividade de uma autoridade investida de

[2] Como a primeira pesquisa cedida pela Secretaria de Turismo do Estado e pela EMPETUR voltada especificamente para Porto de Galinhas sobre o perfil do turista é de 2009, as informações sobre o turismo da região para os períodos anteriores baseiam-se em relatos dos envolvidos no processo de desenvolvimento do turismo, como hoteleiros, comerciantes e gestores do sistema institucional destacados na parte metodológica da pesquisa.

[3] Como as associações dos jangadeiros de Porto de Galinhas e do Pontal de Maracaípe, dos proprietários e condutores de buggys, dos comerciantes, dos moradores de loteamentos, etc.

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, seja em nível municipal, estadual ou federal, no turismo 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 nesta tese 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 que trabalham para prevalecer seus interesses.

Na concepção de Massadier (2003), neste contexto, as autoridades governamentais se fazem presentes no jogo, mas são observados outros atores que negociam e lutam para difundir suas visões de mundo, suas definições de interesses e suas lógicas de ação. Os atores sejam eles estatais ou não estatais, chamados de mediadores por Jobert e Muller (1987), são agentes que elaboram o referencial dessas políticas públicas. Uma política pública existe por meio da ação desses grupos que criam imagens cognitivas as quais determinam a percepção do problema e suas possíveis soluções. Pouco a pouco, uma visão de mundo vai impondo-se, sendo aceita e reconhecida como verdadeira perante os mediadores relevantes do setor e as soluções propostas por esses são tidas como legítimas.

Será apresentado ao longo desta tese que em Porto de Galinhas o trabalho dos mediadores colaborou para mudanças relacionadas à funcionalidade e gestão do território destinado, inicialmente, às antigas fazendas de coco e residência dos pescadores, nos anos de 1970 e início de 1980, depois à segunda residência da classe média de Recife e arredores, a partir de meados da década de 1980. Nos anos de 1990, percebe-se a expansão do turismo de sol e mar em Porto como alternativa de desenvolvimento econômico da região e o surgimento de inúmeras associações representativas do turismo.

Esse período foi seguido pela consolidação do destino turístico em âmbito nacional, nos anos 2000-2010, com vistas à internacionalização. Percebe-se, contudo, que se por um lado o destino se tornou competitivo com uma diversidade de empreendimentos disponíveis ao turista, também surgiram ou foram intensificadas externalidades negativas de ordem ambiental e social em virtude da falta de planejamento e de medidas de controle do crescimento advindo do turismo e do fenômeno da urbanização do litoral. Ainda nesta década, em âmbito local, foi evidenciada uma mobilização em prol do desenvolvimento sustentável da atividade. Para tanto, vários instrumentos normativos foram concebidos, mas cujas normas em Porto encontram-se em processo de institucionalização[4], a exemplo do Plano Diretor e da Agenda 21 do município.

Neste intuito, percebendo as transformações existentes ao longo das décadas impulsionadas pela ação de atores estatais e não estatais buscou-se a compreensão de como a ação pública, ou seja, as intervenções formuladas e implementadas pelos atores contribuíram para a mudança de uma praia voltada à pesca e ao cultivo de coco para um destino turístico nacionalmente relevante e com vistas à internacionalização. Neste sentido, e com o objetivo de facilitar a operacionalização da pesquisa, sintetiza-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 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 funcionam como um prisma pelo qual são percebidos os problemas sociais que serão transformados em problemas políticos ao entrarem na agenda de políticas públicas.

A abordagem baseada nos referenciais de ação foi desenvolvida na França, tendo como principais expoentes Pierre Muller; Bruno Jobert e Yves Surel; permite mostrar a complexidade dos processos de mediação, ou seja, conciliação dos interesses envolvidos (VILLARD, 2009) e no caso deste estudo foi utilizada como ferramenta para compreender as mudanças de Porto de Galinhas em um destino turístico por meio dos espaços de mediação.

[4] Institucionalização, neste estudo, é compreendida como o processo de transformar crenças e ações em regras de conduta social (FONSECA, 2003).

Essa abordagem analisa as ações dos mediadores, sobretudo, como eles concebem os problemas e elaboram suas soluções na medida em que trabalham na adaptação do referencial da política pública. Por meio desta abordagem, percebe-se que os interesses em jogo nas políticas públicas são expressos através da produção de quadros de interpretação do mundo. De acordo com Muller (1985), o referencial é a variável-chave da mudança de políticas uma vez que são as transformações da relação global-setorial que provocam a implementação de novas intervenções políticas.

Conforme Mériaux (1995), a abordagem cognitiva de políticas públicas parece adequada para o estudo de áreas de política nas quais os instrumentos, processos e resultados são fortemente influenciados por outras políticas governamentais, como o setor de turismo, ou no caso em que as ações não são exclusivas do poder público, mas também de responsabilidade das organizações profissionais representativas, bem como de organismos internacionais e organizações não governamentais.

1.1 OBJETIVOS

Para responder a pergunta de pesquisa foram traçados os objetivos descritos a seguir. O objetivo geral foi: **compreender 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.**

Como objetivos específicos foram definidos as seguintes metas:

- Identificar as principais ações públicas desenvolvidas que repercutiram no destino turístico de Porto de Galinhas, assim como, seus objetivos, problemas definidos e parcerias estabelecidas;
- Compreender os referenciais mais relevantes na definição dos problemas enfrentados e nas alternativas de solução estabelecidas e implementadas pelos mediadores;
- Apreender os principais mediadores atuantes no processo de formação e transformação do destino turístico de Porto de Galinhas, bem como, suas ideias, recursos, objetivos, formas de atuação e estratégias adotadas.

A tese buscou elaborar um quadro analítico capaz de compreender o papel da ação pública na formação e a transformação do destino turístico de Porto de Galinhas, litoral sul de Pernambuco, no período de 1970 a 2010. Tendo em mente a complexidade dos processos e o horizonte de tempo abrangido na tese, bem como o conjunto contemplado de atores, questões secundárias emergiram dos objetivos:

1. Quais as principais ações públicas desenvolvidas que repercutiram no destino turístico de Porto de Galinhas? Quais objetivos essas ações visavam alcançar? Que problemas foram explicitados? Quais parcerias foram estabelecidas?
2. Quem são os mediadores relevantes no processo de formação e transformação do destino turístico de Porto de Galinhas? Quais espaços de discussão foram utilizados pelos mesmos? Quais as ideias e objetivos propagados por esses grupos? Como foram articulados os recursos disponíveis pelos mediadores no quadro da ação pública para o turismo?
3. Que referenciais mais relevantes balizaram a delimitação dos problemas a serem enfrentados e as alternativas de ação no turismo na região?

1.2 RELEVÂNCIA DO ESTUDO

Em administração, área de estudo do programa de pós-graduação ao qual esta tese está vinculada, torna-se importante estudar o turismo, especialmente, devido a incipiente representatividade da temática na área. Barbosa, Melo e Silva (2008) fizeram um levantamento bibliometrico da produção científica em turismo no principal congresso de administração no país, o Encontro Nacional de Pós-graduação em Administração (ENANPAD) e verificaram que essa temática representava menos de 1% dos artigos publicados nos anos de 2003 a 2007. O turismo não tem, ainda, uma agenda de pesquisa consolidada na área de administração, mesmo tendo impactos consideráveis econômicos e sociais. Apesar de não ter sido foco do estudo, as autoras perceberam, ainda, a predominância de artigos com viés positivista em relação ao tema, o que reforça a necessidade de realizar estudos mais críticos sobre os efeitos do turismo. Esta tese, portanto, visou contribuir para a discussão da temática na área de políticas públicas.

A autora desta tese, apoiada na abordagem cognitiva, acredita na relevância de estudos mais aprofundados sobre a ação pública na localidade como forma de compreender as incoerências existentes e tornar mais efetiva a intervenção pública realizada, por meio da identificação dos referenciais que orientam as escolhas públicas e de como os mediadores contribuem para a formação e transformação do destino. Conforme Jobert e Muller (1987, p. 15, tradução nossa)[5]:

> [A abordagem cognitiva] admite a existência de inconsistências, ambiguidades e incertezas em todas as fases da ação pública. [...] Muitos tomadores de decisão não sabem o que eles querem e ainda não desejam explicitar seus objetivos, como também ignoram os resultados possíveis de suas ações. Os decisores oficiais, por outro lado, não são sempre tão influentes do que outros menos visíveis.

Meny e Thoenig (1992) alertam para o risco de erro na análise das políticas que consiste em valorizar a decisão como único momento chave de uma política pública e, em consequência, ocultar os acontecimentos anteriores a ela, especialmente às condições em que nascem os problemas. A abordagem cognitiva pode minimizar a ocorrência deste erro uma vez que se concentra na gênese das políticas. Beni (2006) apresenta as bases centrais desta abordagem em sua obra e informa que é necessário proceder à análise de políticas a partir das ideias e crenças existentes, todavia, não as desenvolve na obra, fato que estimulou o aprofundamento da análise na tese ora apresentada.

Essa perspectiva de investigação ainda é pouco explorada nos estudos de políticas públicas no país. Feito um levantamento na base de dados da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações em 2010, foram identificados estudos que fazem referências à escola francesa nas áreas de agricultura, como o estudo de Tomacheski (2007); saúde, como o de Chalita (2004); educação, como os de Araújo (2006) e Silva (2005) e em habitação, como o de Larratea (2004). Ampliando o levantamento, em língua portuguesa foram identificados outros estudos sobre a abordagem cognitiva ou utilizando a mesma como aporte teórico, expostos no apêndice A. Foi identificado com a investigação que existe uma escassez de estudos que discutem a abordagem no país, mas também se percebeu um pequeno crescimento gradual de pesquisas utilizando essa abordagem teórica.

---

[5] Do original: Notre démarche au contraire consiste à postuler l'existence d'incohérences, d'ambiguités et d'incertitudes à tous les stades et à tous les moments de l'action publique. On verra ainsi que bien souvent les "décideurs" ne savent pas ce qu'ils veulent on encore qu'ils ne désirent pas expliciter leurs objectifs, bien souvent aussi, ils ignorent les résultats possibles de leur action, les décideurs officiels ne sont d'ailleurs pas toujours aussi influentes que d'autres acteurs moins visibles.

A abordagem cognitiva permite aprofundar nuances da ação pública, como, a importância das ideias, dos valores e dos discursos que a legitimam perante o público, aspectos esses ainda pouco explorados no Brasil. De acordo com Jobert e Muller (1987), analisar as evoluções da ação pública surge como uma das alternativas de pesquisa mais frutíferas em políticas e obriga o deslocamento do interesse do pesquisador para assuntos negligenciados como a influência do passado nas ações atuais.

Os trabalhos sobre as políticas de turismo enfatizam a coordenação nacional da atividade, sendo poucos os estudos que tratam de outras esferas do poder público (BRANDÃO, 2010; SOLHA, 2004). Esta tese poderá contribuir para atenuar lacunas existentes nesse sentido ao focar sua análise nas ações públicas no que se refere especialmente às intervenções por entes estatais e não estatais desenvolvidas na região de Ipojuca, ou seja, em âmbito local, e à identificação das contradições existentes na atuação desses atores.

O turismo é tido como um dos setores mais dinâmicos da economia e com grandes perspectivas de crescimento para as próximas décadas. As previsões acerca do crescimento do turismo são otimistas e, cada vez mais, a OMT (2008) afirma que ele contribuirá para o aumento do Produto Interno Bruto (PIB) de muitos países. Apesar dos resultados econômicos positivos, a euforia com a adoção do turismo nas regiões menos desenvolvidas deve ser analisada com mais afinco, pois pode trazer prejuízos sociais e ambientais à dinâmica do lugar, conforme destacado por Baldi e Lopes (2006) e Holanda e Vieira (2003). Repensar a forma como a atividade é promovida na localidade pode contribuir para o desenvolvimento sustentável e menos prejudicial do setor.

Coriolano (2003) destaca que a maioria dos planos governamentais remete ao desenvolvimento sustentável e à melhoria da qualidade de vida da população local, no entanto, os resultados desses podem não implementar o chamado desenvolvimento ao concentrarem os benefícios em uma minoria, segregando espaços e separando pessoas. Analisar como a ação pública interfere na formação e transformação do destino de Porto de Galinhas poderá contribuir com a discussão sobre a temática, bem como oferecer subsídios para a investigação das intervenções realizadas em nível local.

Por fim, diante do exposto, as principais contribuições teóricas e empíricas da tese são:

- Aprofundar estudos sobre ação pública empreendida em Porto de Galinhas para compreender as incoerências existentes e gerar informações para subsidiar as intervenções realizadas;

- Contribuir com a institucionalização do campo de estudos de turismo na área de administração;
- Aprofundar os estudos da abordagem cognitiva de análise das políticas públicas no país;
- Colaborar com a reflexão sobre as políticas públicas de turismo na região e repensar a forma como a atividade é desenvolvida contribuindo para o desenvolvimento sustentável;
- Obter elementos que indiquem como se formam os destinos turísticos e como os atores interagem para a transformação dos mesmos.

A subseção seguinte apresenta como a tese foi estruturada em suas principais partes, apresentando-as sinteticamente, para posteriormente discorrer sobre os procedimentos metodológicos nela adotados.

1.3 ORGANIZAÇÃO DA TESE

A presente tese está organizada em oito seções. Em princípio, foram apresentadas as definições iniciais que nortearam o estudo, a contextualização da problemática e o objetivo geral, o qual é compreender como a ação pública impulsionou a formação e a transformação do destino turístico de Porto de Galinhas. Os objetivos específicos traçados estavam relacionados com a compreensão das ações públicas desenvolvidas na região, de seus referenciais e dos principais mediadores envolvidos. A relevância do estudo foi apresentada em termos teórico e prático.

Optou-se por apresentar os procedimentos metodológicos logo após as definições iniciais em uma decisão balizada pelo desejo de tornar a leitura e a apresentação do caso em estudo mais fluidas, uma vez que o leitor já estaria ciente de como os dados foram pesquisados e utilizados para a elaboração da tese, bem como as categorias analíticas definidas. Por meio de um estudo de caso, buscou-se compreender a ação pública em uma pesquisa classificada como qualitativa, descritiva, de campo, documental e bibliográfica, no qual a investigação de documentos e de entrevistas foi ferramenta essencial na análise.

Posteriormente foi apresentado o referencial teórico que norteou a investigação. Dois construtos foram desenvolvidos: a ação pública e o turismo. No terceiro capítulo, tratou-se do

conceito de ação pública e do estudo dos referenciais de políticas públicas, enfocando especialmente o trabalho dos mediadores, ou seja, nos grupos que delineiam o setor de turismo à sua imagem e interesses. Na quarta seção, foram apresentadas a conceituação, a importância, as características e as contradições do turismo. Enfatizou-se que a mesma atividade tida como geradora de emprego e renda também tem potencial para acentuar desigualdades sociais e a degradação ambiental. Finalizando a parte teórica, foram apresentadas reflexões sobre os papéis do Estado, da iniciativa privada a da comunidade local no turismo.

A análise dos dados foi dividida em duas partes: uma seção geral que tratou do referencial global-setorial das ações públicas do turismo a partir das análises das delimitações do setor disseminadas pelo seu principal mediador: a Organização Mundial do Turismo; e a partir da constituição do setor de turismo no Brasil. Essa seção foi importante uma vez que evidenciou elementos do referencial que influenciaram as ações públicas desenvolvidas em Porto de Galinhas.

A parte específica da análise de dados está concentrada no turismo na região escolhida. As pesquisas sob o aporte da abordagem cognitiva retomam a gênese e a trajetória histórica visto que não se pode compreender a situação atual sem apreender as escolhas realizadas anteriormente. Por isso, foram apresentados os eventos mais significativos na formação e transformação do destino turístico a partir da década de 1970 até o final da década de 2000, nos quais foram destacados os valores, normas, imagens, algoritmos e mediadores mais relevantes por período.

O último capítulo da análise de dados abordou os principais mediadores da ação pública de turismo elencados na pesquisa. Nas considerações finais foram abordados os resultados alcançados pela tese em resposta ao problema de pesquisa definido, bem como foram levantados novos questionamentos por ela suscitados que poderão ser abordados em pesquisas futuras. Por fim, nos elementos pós-textuais foram apresentadas as referências do estudo e as ilustrações dispostas em quatro apêndices e em dois anexos.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Antes de explicar os procedimentos metodológicos se faz necessário delimitar o objeto de estudo e definir o que se entende por ação pública de turismo. A ação pública é entendida nesta tese como o "produto de interações múltiplas entre atores diversos" (HASSENTEUFEL, 2011, p. 138, tradução nossa[6]). A noção de política pública estaria focada na ação coordenada por uma autoridade pública, no caso o Estado, visando alterar uma situação considerada como problemática. A partir da segunda metade do século XX, ferramentas de regulação foram diversificadas, dentre elas, a participação de atores nos processos decisórios e de controle das ações públicas.

Adota-se como ponto de partida nesta tese, a concepção de que as autoridades públicas não possuem o monopólio da fabricação das políticas públicas e as desenvolve juntamente com uma multiplicidade de atores. Optou-se neste trabalho por destacar o conceito de ação pública porque ele é mais abrangente ao englobar "ações de conjunto de atores, sejam eles ligados ao aparelho governamental ou não e, como exposto em Lascoumes e Le Galès (2012, p. 8, tradução nossa[7]), "a noção de ação pública tem-se em conta o conjunto de interações que agem nos níveis complexos [...]. O entrelaçamento de níveis, formas de regulação e de redes de atores levaram à revisão de concepções estatistas de intervenção pública em favor de uma análise mais aberta".

Ao longo desta tese, todavia, por vezes foram utilizadas as duas terminologias (ação pública e política pública) uma vez que o próprio Muller utiliza os termos como semelhantes. Em Muller (2005, p. 158, tradução nossa[8]), por exemplo, na seção intitulada "o papel das ideias na análise das políticas públicas", o mesmo ressaltou que "essa abordagem destaca a função cognitiva da ação pública desenvolvida por numerosos atores a qual enfatiza o papel das ideias no estudo da ação pública".

O que se propôs investigar foi como Porto de Galinhas emergiu como destino turístico de relevância nacional e em busca da internacionalização a partir do trabalho dos atores,

[6] Do original: [...] Produit d'interactions multiples entre les différents acteurs.
[7] Do original: La notion d'action publique prendre en compte l'ensemble des interactions qui agissent à des niveaux multiples. [...] L'enchevêtrement des niveaux, des formes de régulation et des réseaux d'acteurs ont conduit à réviser les conceptions étatistes de l'intervention publique au profit d'analyse beaucoup plus ouverts.
[8] Do original: Cette approche qui met l'accent sur la fonction cognitive de l'action publique a été développée par de nombreux auteurs qui soulignent le rôle des idées dans l'étude de l'action publique.

estatais e não estatais. A política pública construída na localidade, fazendo uso do pensamento de Muller e Surel (2002), refere-se a um quadro normativo de ação, formado por um conjunto de medidas concretas, ou seja, substância visível da política, constituída de recursos financeiros, reguladores e materiais e de produtos, mas também de modelos de interpretação da realidade que contemplam matrizes cognitivas que interferem na forma de ação dos respectivos atores. A política pública constitui, ainda, espaços de mediação no seio dos quais os grupos envolvidos constroem e exprimem suas visões de mundo a partir da maneira como eles percebem a realidade e o seu lugar na sociedade.

É esperado que o sentido das ações públicas desenvolvidas na localidade não seja unívoco, uma vez que Muller e Surel (2002) e Muller (2010) expuseram que toda política pública é caracterizada por contradições e que a realidade do mundo é, ela mesma, contraditória, o que implica que os tomadores de decisões são estimulados a perseguir objetivos em si mesmo conflitantes. No caso do turismo, por exemplo, os gestores públicos e privados podem buscar o lucro máximo das atividades desenvolvidas no destino, ao mesmo tempo em que afirmam perseguir o equilíbrio entre as dimensões econômica, social e ambiental.

Outra delimitação importante é a temporal. Sabe-se que análises baseadas na gênese e evolução dos referenciais das políticas públicas são estudos de longos períodos sob a perspectiva histórica. As análises respectivas insistem sobre o peso das políticas desenvolvidas anteriormente e sobre as possibilidades de escolhas oferecidas aos atores públicos. Conforme Muller e Surel (2002, p. 129), "é a herança deixada pelos governos precedentes que aparece como o fator determinante para as mudanças possíveis da ação pública".

Diante do exposto, percebe-se que este tipo de estudo envolve a investigação dos referenciais que guiam as decisões, bem como as estratégias escolhidas, as crenças, valores e normas estabelecidas e disseminadas pelos atores. No caso de Porto de Galinhas, o período de delimitação da ação pública (1970 a 2010) compreende as fases em que o território era destinado às fazendas de coco e a pesca (inicio dos anos 1970), a implantação dos loteamentos (final dos anos 1970 a 1990), a consolidação do turismo de massa e a chegada dos *resorts* (entre 1990 e 2000) e, por fim, a busca do desenvolvimento turístico sob a retórica da sustentabilidade (meados da década 2000-2010 em diante).

Ao tomar como base a abordagem cognitiva apreende-se a realidade como uma construção social, percebida por meio dos significados compartilhados entre os diversos

mediadores a qual é múltipla e fluida. Além disso, conforme Berger e Luckmann (1978), a realidade organizacional é vista como socialmente construída e as instituições são regidas por normas e regras compartilhadas por valores, crenças e mitos institucionalizados, sendo percebida como uma realidade interpretada, e mesmo parecendo objetiva, ela pode ser alterada e adquirir diferentes concepções e significados. O mundo social, sob esta perspectiva não é visto de forma estática, concreta, mas sim, como uma construção simbólica (MORGAN; SMIRCICH, 1980).

Este estudo, portanto, toma como pressuposto ontológico essencial à realidade tal qual uma construção social, elegendo a análise cognitiva de políticas públicas como quadro teórico balizador, onde os atores, no caso da tese, os mediadores, são vistos como construtores sociais, criadores de símbolos e significados. Para Morgan e Smircich (1980), os indivíduos podem até trabalhar para criar uma realidade compartilhada, mas aquela realidade ainda é uma construção subjetiva. Os referenciais das políticas públicas a serem elucidados e as estratégias escolhidas de ação, são frutos das visões de mundo dos mediadores que lutam para que seus objetivos prevaleçam.

2.1 DELINEAMENTO DA PESQUISA

Os procedimentos metodológicos foram orientados por uma abordagem qualitativa, visto que o propósito da pesquisa foi compreender a atuação da ação pública na formação e transformação do destino turístico. Segundo Bauer, Gaskell e Allum (2002) a pesquisa qualitativa permite um maior envolvimento com o problema em estudo. O objetivo descritivo e interpretativo, a estratégia de amostragem teórica, a inclusão de valores na coleta e análise dos dados, a necessidade de priorizar a fala dos personagens são os principais elementos que caracterizam a abordagem qualitativa desta pesquisa. Este tipo de abordagem possibilita entender situações únicas dentro de um contexto particular e suas interações.

Quanto aos objetivos, a pesquisa se enquadra em um estudo descritivo, ao procurar expor características de determinado fenômeno estudado, no caso, o papel da ação pública na formação e transformação do destino turístico de Porto de Galinhas. Quanto aos meios, a pesquisa define-se como de campo, documental e bibliográfica e foi estimulada a interdependência entre métodos de coleta para se obter respostas às perguntas de pesquisa formuladas. Os métodos utilizados estão detalhados na próxima subseção. Concluídas,

portanto, as definições iniciais dos procedimentos metodológicos como qualitativa, descritiva, documental e bibliográfica, o estudo agora se posiciona rumo à escolha da estratégia.

Esta tese utilizou como estratégia de investigação o método de estudo de caso que de acordo com Yin (2001) busca examinar um fenômeno contemporâneo em um contexto de vida real. A vantagem marcante, segundo Triviños (1987), é a possibilidade de aprofundar os conhecimentos de uma realidade. No estudo de caso, o fenômeno e o contexto não são facilmente dissociáveis (LAZZARINI, 1995). O estudo de caso se torna útil para análise de fenômenos dentro de seu contexto mais amplo, em situações onde a inserção do pesquisador no contexto traz benefícios à pesquisa realizada.

A complexidade do objeto a ser investigado e sua íntima relação com o contexto são citadas como características do objeto de um estudo caso (MERRIAM, 1998; STAKE, 1994; YIN, 2001). Essas características estão presentes na pesquisa desenvolvida, uma vez que se propôs a analisar um fenômeno no qual relações entre os referenciais das políticas e a atuação dos mediadores são importantes na escolha das estratégias de ação.

A estratégia de estudo de caso também permite explorar e descrever características holísticas do fenômeno. O estudo foi desenvolvido respeitando as orientações e cuidados para que os resultados obtidos pudessem garantir a aplicação do seu conteúdo na construção do conhecimento sobre o processo. Para aumentar a confiabilidade da pesquisa foi desenvolvido o protocolo[9], apresentado no Apêndice B, contendo os procedimentos e regras relativas à investigação e à condução do estudo (YIN, 2001).

Nesta tese, o caso é a ação pública atuante na formação e transformação de destinos turísticos litorâneos e de forma intencional foi escolhida a praia de Porto de Galinhas, em Ipojuca, Pernambuco, como lócus de análise. Esta se tornou foco deste estudo pelas intensas transformações locais ocorridas nas últimas décadas, quando passou de uma vila de pescadores e fazendas de coco para destino turístico nacional de destaque e objeto de interesse de diversas cadeias hoteleiras internacionais. Porto de Galinhas foi objeto de intervenção de diversas políticas e programas públicos e possui grupos representativos de diversos segmentos turísticos.

[9] O protocolo visa aumentar a confiabilidade da pesquisa de estudo e caso e deve apresentar a) uma visão geral do projeto de estudo; b) procedimentos de campo, c) questões do estudo de caso e d) guia para o relatório do estudo de caso. O protocolo "força o pesquisador a antecipar vários problemas, incluindo o de como os relatórios de estudo de caso devem ser completados" (YIN, 2001, p. 91).

2.2 TÉCNICAS DE COLETA DE DADOS

Conforme Alves-Mazzotti e Gewandsznajder (1999), as pesquisas qualitativas se caracterizam como multimetodológicas, ou seja, utilizam uma variedade de procedimentos e instrumentos de coleta de dados. Fontes primárias e secundárias, bem como diferentes técnicas de coletas foram utilizadas de modo a ofertar um quadro mais completo possível de informações que permitissem atingir os objetivos propostos. Foram utilizadas, neste caso, a pesquisa documental, a pesquisa bibliográfica e a pesquisa de campo por meio de entrevistas, ou seja, diferentes fontes e técnicas de coleta de dados, também chamada por Denzin e Lincoln (1994) de triangulação.

A pesquisa documental, conforme Vergara (2011) envolve a análise de documentos guardados no interior de órgãos públicos e privados. Obteve-se uma multiplicidade de documentos disponíveis para a análise, pois, conforme Muller (2010), toda política pública gera muitos documentos dos quais se faz necessário ter conhecimento.

Antes de detalhar as fontes de coleta de dados documentais que foram utilizadas, a complexidade do processo de análise impulsiona reflexões sobre a questão da familiarização com o objeto de pesquisa e o campo a ser investigado. Todo trabalho de pesquisa requer uma investigação empírica inicial, a pesquisa exploratória, a qual direciona o pesquisador a melhor definir suas inquietações e as perguntas de pesquisa. Pela falta de informações sobre a ação pública na localidade em períodos anteriores aos anos 2000, esta tese utilizou além das fontes tradicionais de pesquisas (teses, dissertações, artigos e livros), o Diário Oficial do Estado (DOE) de Pernambuco, no qual foi encontrado material extenso sobre ações estatais desenvolvidas.

Ao fazer levantamento em toda a base de dados eletrônica do DOE utilizando os critérios de busca: “Porto de Galinhas”, foram encontradas as seguintes ocorrências por ano, disponíveis na tabela 1. Houve, em um segundo momento, a triagem desse material para selecionar documentos importantes para mapear as políticas públicas de turismo na região escolhida.

Tabela 1: Ocorrências sobre Porto de Galinhas no Diário Oficial do Estado

ANOS	PORTO DE GALINHAS
1930	1
1940	5
1950	28
1960	27
1970	54
1980	141
1990	287
2000	1379
TOTAL	**1922**

Fonte: Baseado em Companhia Editora de Pernambuco (2011)

Como se pode perceber, as intervenções estatais em Porto de Galinhas aumentaram a partir dos anos de 1980. Não se quer afirmar que essas ações são características do setor turístico, todavia, pode-se inferir que nesse período ocorreu uma maior visibilidade da localidade em virtude da urbanização. As ações e visibilidade tiveram seu auge nos anos 2000-2010 e pode-se afirmar que a maioria das ações desenvolvidas no período estava voltada para a consolidação do destino turístico. Esse levantamento também foi relevante para conhecer os fenômenos empíricos mais importantes, descobrir alguns dos grupos considerados como pertinentes e documentos delineadores das ações públicas antes mesmo da entrada da pesquisadora no campo.

Os documentos relativos às intervenções governamentais na área de turismo selecionados para a pesquisa foram coletados, especialmente, no site do governo federal (leis, decretos e portarias); do Ministério do Turismo (planos setoriais e glossário de termos); na Empresa de Turismo de Pernambuco e na Secretaria de Turismo do Estado de Pernambuco (que tratavam de discursos e ações estatais nos setor); no site da Companhia Editora de Pernambuco (diários oficiais) e no site da Prefeitura Municipal de Ipojuca (que tratavam de ações governamentais municipais e de informações sobre o destino). Fontes bibliográficas consideradas importantes nesta tese foram livros, monografias, dissertações e teses desenvolvidas a respeito das ações do Estado no turismo no Brasil e em Porto de Galinhas, bem como os bancos de dados dos principais jornais do estado (Jornal do Commercio, Diário de Pernambuco), além do acervo digital da Revista Veja[10], e do jornal Folha de São Paulo.

Em nível macro de análise, para acompanhar as mudanças de referenciais setoriais das políticas públicas foram analisadas as declarações e normas da OMT aos seus estados

[10] Apesar das críticas à revista pelo seu posicionamento muitas vezes tendencioso, evidenciada no meio acadêmico, a investigação focou sua análise no período anterior aos anos 1990 e levou a fatos que não foram relatados em livros que tratam da evolução das políticas públicas no país.

membros da América Latina, dentre eles o Brasil, por meio das atas das Assembleias Gerais realizadas (de 1975, primeira assembleia, até 2009, última ata disponibilizada).

É válido adiantar que, em nível estadual, não se teve autorização para o acesso às atas do Conselho de Turismo do Estado de Pernambuco, mas que se buscou compensar a falta destas com a análise do Diário Oficial do Estado e de outros documentos relevantes. Em nível municipal, a coleta das discussões do conselho de turismo de Ipojuca foi inviável uma vez que este está inoperante há vários anos, conforme será exposto na seção dos mediadores, sendo o mesmo retomado apenas em 2013.

Adicionalmente, foram realizadas entrevistas, semiestruturadas, as quais permitiram tratar de temas que dificilmente poderiam ser investigados adequadamente por meio de questionários, explorando-as em profundidade. A entrevista que já possui importância relevante nas pesquisas qualitativas adquire um espaço de destaque na análise cognitiva, pois é útil para inserir elementos essenciais das estruturas de sentido que constituem os referenciais da ação pública (BONGRAND; LABORIER, 2005). Elas foram importantes na obtenção de dados necessários à interpretação das experiências vividas pelos atores que adaptaram, elaboraram e participaram das transformações do destino de Porto de Galinhas. As mesmas foram realizadas no período compreendido entre setembro de 2012 a abril de 2013.

Sob o plano metodológico, foram entrevistados numerosos atores. Os entrevistados foram pessoas ligadas às ações públicas de turismo na região, representantes da iniciativa privada; setor público e associações. Os entrevistados foram selecionados na pesquisa documental exploratória ou indicados por entrevistados e estão separados em quatro grupos: A) empresários locais; B) gestores ou ex-gestores do sistema político-institucional; C) acadêmicos e D) participantes de organizações não governamentais, conforme exposto no quadro 1, a seguir.

Quadro 1: Lista dos entrevistados

(continua)

CÓDIGO	DESCRIÇÃO DOS ENTREVISTADOS	GRUPO
E1	Foi contratada pela EMPETUR em seu primeiro concurso em 1968, empresa na qual chegou a assumir cargos de direção e a própria presidência da instituição. Na EMBRATUR, assumiu a chefia do Departamento de Economia do Turismo. Foi assessora especial da Secretaria de Cultura e do Instituto de Planejamento do Estado de Pernambuco.	B
E2	Um dos sócios do primeiro hotel construído em Porto de Galinhas, tendo acompanhado suas operações desde o início. Trabalha diretamente com hotelaria há vinte anos. Na época da coleta de dados era o presidente da Associação dos Hotéis de Porto de Galinhas.	A D

(conclusão)

CÓDIGO	DESCRIÇÃO DOS ENTREVISTADOS	GRUPO
E3	Trabalha com restaurantes há vinte e dois anos. Foi presidente da ABRASEL – Associação Brasileira de Restaurantes e em Porto atua há dezessete anos. No local, chegou a assumir a presidência da Associação dos Comerciantes e a coordenação do Grupo Gestor GG-65 Ipojuca, do Programa de Regionalização do Turismo. Em janeiro de 2013, passou a ocupar a presidência da Diretoria de Cultura da Secretaria de Turismo e Cultura da Prefeitura de Ipojuca.	A D
E4	Presidente da Associação dos Jangadeiros de Porto de Galinhas, na qual faz parte como integrante há quatorze anos. Era pescador e vendedor ambulante antes de se tornar jangadeiro.	D
E5	Presidente da Associação dos Jangadeiros do Pontal de Maracaípe. Antes da associação, criada em 1999, o mesmo era pescador na localidade. Há treze anos trabalha com o turismo.	D
E6	Diretor executivo da AHPG até o final de 2012. Tem experiência no ramo de hotelaria no Nordeste de aproximadamente doze anos. Representante da AHPG no grupo GG-65 Ipojuca, do Programa de Regionalização do Turismo. Em janeiro de 2013, passou a ocupar a presidência da Diretoria de Turismo da Secretaria de Turismo e Cultura da Prefeitura de Ipojuca.	A D
E7	Fundador da Associação dos Proprietários e Condutores de Buggy de Porto de Galinhas em 1995 e na localidade trabalha com transporte de turistas há vinte e cinco anos. Na época da coleta de dados, ocupava a presidência da referida associação.	D
E8	"Bugueiro" e ex-presidente da Associação dos Proprietários e Condutores de Buggy de Porto de Galinhas em duas gestões nos anos de 2000.	D
E9	Gestora do SEBRAE na região da Mata Sul, responsável pelo projeto de desenvolvimento turístico da entidade em Ipojuca a partir da criação do escritório em 2008. Representante do SEBRAE no grupo GG-65 Ipojuca, do Programa de Regionalização do Turismo.	D
E10	Artista plástica local, nativa da fazenda Merepe. Foi secretária de Turismo, entre os anos de 1998 a 2000, e de Obras do município de Ipojuca entre os anos de 2000 a 2004. Integrante do grupo GG-65 Ipojuca, do Programa de Regionalização do Turismo. Em janeiro de 2013, passou a ocupar a Diretoria de Projetos Especiais da Secretaria de Turismo e Cultura da Prefeitura de Ipojuca.	A B D
E11	Professora universitária nas áreas de comunicação e turismo. Funcionária da EMPETUR desde 1977 na qual já ocupou a gestão da Unidade de Qualidade e a diretoria de Estruturação do Turismo. No período da coleta de dados, era a responsável pela interlocução do Programa de Regionalização do Turismo no Estado.	B C
E12	Professor universitário na área de turismo. Gestor de projetos turísticos da Prefeitura Municipal de Ipojuca desde 2010. Indicado pelo gabinete do prefeito para participar da pesquisa.	B C
E13	Professor universitário na área de cooperativismo e extensão rural. Engenheiro Agrônomo da Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares – INCUBACOOP da Universidade Federal Rural de Pernambuco.	C D

Fonte: Dados da pesquisa (2013)

Alguns indivíduos considerados importantes na etapa de planejamento da coleta de dados ou que emergiram nos discursos dos informantes acima citados não puderam participar da pesquisa ou não foram localizados. A lista com cargos dos indivíduos encontra-se no Apêndice C, ao final desta tese.

Ressalta-se que a representatividade da seleção dos informantes-chave para a pesquisa foi garantida pela amostragem teórica. Isso implica que, conforme Flick (2004), os indivíduos ou grupos investigados foram selecionados de acordo com o nível esperado de novos *insights*

para o estudo em desenvolvimento. Esse tipo de seleção de informantes, portanto, obedece ao critério de relevância dos casos.

As informações foram obtidas por meio de um roteiro de entrevista contendo os tópicos previamente estabelecidos e importantes para a tese, disponível no Apêndice D[11]. O roteiro de entrevista foi elaborado de acordo com as perguntas de pesquisa. Entretanto, adotou-se a orientação de Gaskell (2002) que sugere que o roteiro de entrevista é um guia, e o pesquisador não deve se tornar "escravo" dele, como se o sucesso da entrevista dependesse só disso. Para o autor, o "entrevistador deve usar sua imaginação social científica para perceber quantos temas considerados importantes e que não poderiam estar presentes em um planejamento ou expectativa anterior, apareceram na discussão" (GASKELL, 2002, p. 67). Essas considerações levaram à modificação do guia para entrevistas posteriores à medida que novas informações surgiram.

2.3 DEFINIÇÕES CONSTITUTIVA (DC) E OPERACIONAL (DO) DAS CATEGORIAS ANALÍTICAS UTILIZADAS

Esse tópico tem como objetivo definir e operacionalizar os conceitos utilizados nesta tese. Segundo Selltiz et al (1974), a fim de organizar os dados da pesquisa de forma a perceber relações entre eles, o pesquisador precisa empregar conceitos. Para os autores, um conceito é uma abstração a partir de acontecimentos percebidos. Os conceitos tendem a simplificar os pensamentos e colocá-los sob um título compreensível a todos. Foram utilizadas definições constitutiva (DC) e operacional (DO), conforme pode ser visto a seguir:

Referencial da política pública

(DC): "É constituído de um conjunto de prescrições que dão sentido a uma ação pública definindo os critérios de escolhas e os modos de designação dos objetivos. Ele corresponde a um processo cognitivo permitindo compreender o real limitando sua complexidade e a um processo prescritivo permitindo agir sobre o mesmo. Dado que estrutura o sentido, o

[11] Adaptável a partir dos objetivos da entrevista e do perfil (nível de conhecimento e experiências) do entrevistado.

referencial articula assim quatro níveis de percepção do mundo: valores, normas, algoritmos e imagens" (MULLER, 2010, p. 61, tradução nossa[12]).

(DO): Foi observado por meio da identificação dos valores, das normas, dos algoritmos e das imagens das políticas públicas concebidas no destino turístico no período selecionado.

Valores

(DC): Os valores são as representações mais fundamentais sobre o que é bom ou mau, desejável ou indesejável na sociedade. Eles definem um quadro global de ação pública (MULLER, 2010, p. 61, tradução nossa[13]).

(DO): Foram identificados por meio das orientações gerais sobre o que é desejável ou não das intervenções públicas e do desenvolvimento turístico. Essas orientações não são exclusivas do setor turístico visto que podem permear outras políticas setoriais.

Normas

(DC): As normas expressam a defasagem entre o real e o desejado, definem os princípios de ação (MULLER, 2010, p. 62, tradução nossa[14]).

(DO): Foram apreendidas por meio das prescrições existentes nas ações públicas para o desenvolvimento turístico em Porto de Galinhas, em âmbito federal, estadual e municipal.

Algoritmos

(DC): Englobam as relações causais que exprimem uma teoria da ação (MULLER, 2010, p. 62, tradução nossa[15]).

(DO): Foram identificados por meio da análise de relações causais expressas nas ações públicas analisadas.

---

[12] Do original: Le référentiel d'une politique est constitué d'un ensemble de prescriptions qui donnet du sens à un programme politique en désignation des objectifs. Il s'agit à la fois d'un processos cognitif permettant de comprendre le réel en limitant sa complexité et d'un processos prescritif permettant d'agir sur le réel. En tant que structure de sens, le référentiel articule ainsi quatre niveaux de perception du monde qui doivent être distingués: des valeurs, des normes, des algorithmes et des images.

[13] Do original: Les valeurs sont les représentations le plus fondamentales sur ce qui est bien ou mal, désirable ou à rejeter. Elles définissent un cadre global de l'action publique.

[14] Do original: Les normes définissent des écartés entre le réel perçu et le réel souhaité. Elles définissent des príncipes d'action.

[15] Do original: Les algorithmes sont des relations causales qui expriment une théorie de l'action.

Imagens

(DC): "São vetores implícitos de valores, normas e algoritmos" que conduzem imediatamente ao sentido, possuindo forte apelo cognitivo (MULLER, 2010, p. 62, tradução nossa[16]).

(DO): Foram identificadas por meio da análise das principais representações da realidade criadas pelos mediadores e inseridas nas políticas públicas. Decerto, é esperada a existência de múltiplas imagens que podem, inclusive, entrar em conflito com as de outros grupos, entretanto, foram investigadas as que mais se destacaram entre principais mediadores envolvidos.

Mediadores

(DC): São os agentes que realizam a construção do referencial de uma política, isto é a criação de imagens cognitivas que determinam a percepção do problema pelos grupos e as soluções apropriadas (MULLER, 2010).

(DO): Foram observados por meio da identificação dos atores sociais que modelam o setor de turismo à sua imagem e segundo seus interesses, dando, com isso, forma e conteúdo a política pública. Também foi importante nesta investigação a identificação dos objetivos declarados, recursos e estratégias utilizadas nas ações, parcerias estabelecidas e os valores, as normas, os algoritmos e imagens dos mesmos.

2.4 TÉCNICAS DE ANÁLISES DE DADOS E LIMITAÇÕES DA PESQUISA

As pesquisas qualitativas geram um grande volume de dados que precisam ser organizados e compreendidos, por meio de um processo em que se procura identificar dimensões, categorias, tendências, padrões, relações, desvendando-lhes o significado (ALVES-MAZZOTTI; GEWANDSZNAJDER, 1999). A análise não foi feita de forma linear, devido à sua importância, foi realizada em todo o processo de pesquisa, a fim de evitar perdas de informações consideradas relevantes.

[16] Do original: Les images sont des vecteurs implicites de valeurs, de normes ou même d'algorithmes.

As técnicas de análise empregadas foram: a análise de conteúdo, proposta por Bardin (2011) e a análise documental, definida em Richardson (1999). A combinação entre as duas técnicas permitiu compreender melhor o fenômeno estudado, pois, conforme Dellagnelo e Silva (2005) se uma busca a análise das informações explicitadas no texto (análise documental), a outra busca entender a mensagem, o significado transmitido pela mensagem, ou seja, o que está implícito (análise de conteúdo).

As fases da análise seguiram as orientações de Bardin (2011) ao delimitar os três pólos cronológicos: a) pré-análise na qual os documentos obtidos foram selecionados de forma a identificar quais documentos seriam submetidos à análise, de acordo com critérios de pertinência, representatividade; b) exploração do material na qual foram realizadas as codificações e categorizações em função de regras da análise categorial e c) tratamentos dos resultados, inferência e interpretação, cujos resultados brutos foram tratados de forma a serem significantes e permitirem informações sobre o problema formulado e retificação ou ratificação das questões formuladas.

A análise categorial funciona por operações de divisão do texto em categorias segundo temas, tende a ser mais rápida e eficaz na condição de se aplicar a discursos diretos. Os dados obtidos na coleta de dados foram codificados, classificados e analisados segundo as categorias analíticas apresentadas anteriormente tendo como base a abordagem teórica utilizada. A riqueza de possibilidades da pesquisa qualitativa, contudo, permite que sejam analisados dados que emergiram como categorias relevantes no decorrer da pesquisa e que ajudaram a compreender a atuação da ação pública na formação e transformação de Porto de Galinhas como atrativo turístico.

Por fim, na execução da pesquisa a autora desta tese encontrou dificuldades de ordem metodológica e operacional dentre as quais se destacam:

- A dificuldade de acesso às informações das ações públicas municipais ao longo da história já que estas não são facilmente encontradas. A obtenção de dados sobre as ações das gestões passadas depende a) da sistematização e arquivamento da memória das intervenções realizadas e b) de interesses dos partidos políticos em preservar as informações de gestões passadas em seus registros. O que, em Porto de Galinhas, nem um fator, nem outro recebeu a devida atenção do aparato governamental.

- A impossibilidade de acesso a duas fontes de pesquisa documentais relevantes: as atas do Conselho Estadual de Turismo de Pernambuco e as do Conselho Municipal de Turismo, este último já desativado. Apesar das diversas tentativas, a pesquisadora não obteve acesso e buscou compensar a falta de informações por meio de entrevistas, contudo, como o próprio Muller (2010) destaca em pesquisas como a que tenta reconstruir o referencial da política, os entrevistados normalmente confundem datas e tem a tendência de reconstruir a *posteriori* seu papel na decisão, seja para minimizar os fracassos, sejam para valorizar sua atuação, em caso de sucesso.

- Também se acrescentam a falta dos dados que poderiam ser fornecidos pelos informantes considerados importantes descritos no Apêndice C. O período reservado para a coleta de dados foi prejudicado pela proximidade das eleições municipais e pela transição do mandato do executivo por prefeitos de partidos opositores. Além disso, alguns representantes do sistema político institucional eram alvo de processos administrativos (por denúncias de improbidade administrativa) e optaram em não participar da pesquisa.

Apesar dessas limitações, os resultados alcançados demonstram que houve um avanço no mapeamento e compreensão da trajetória de Porto de Galinhas enquanto destino turístico e que os documentos analisados e os depoimentos dos entrevistados foram essenciais para a re(constituição) da formação e transformação deste destino, e, consequentemente, para a compreensão dos referenciais que o balizaram.

3 A AÇÃO PÚBLICA E ABORDAGEM COGNITIVA DE POLÍTICAS

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. Os fatores que contribuíram e contribuem para o interesse na análise das políticas públicas são: mudança profunda e rápida do contexto econômico e institucional, problemas de complexidade crescentes vinculados à globalização; diversificação das necessidades da sociedade; novas tecnologias de comunicação e informação; crescente participação dos usuários e grupos de pressão nos processos decisórios; exigência maior de transparência e provisão de informações em todas as áreas governamentais (SARAVIA, 2006, 2006a).

Esta análise procura investigar o desenvolvimento das políticas públicas[17], sobretudo no tocante à compreensão das lógicas de intervenção do Estado na sociedade e da interação entre os atores públicos e privados. O Estado é um ente de difícil compreensão porque é marcado por paradoxos que dificultam sua apreensão. Segundo Jobert e Muller (1987, p. 16, tradução nossa[18]), "como apreender o Estado uma vez que ele é um e múltiplo, instrumental e centro de poder, fator de ordem e de desordem, limitado e infinito, fator de mudança e freio de inovação, exterior à sociedade devorando-a literalmente, superpotente e fraco?" O essencial para os autores é tomar consciência da complexidade das relações Estado-sociedade o que impulsiona a definição do foco desta tese.

Analisar as políticas públicas auxilia na compreensão dos ambientes social, político e econômico existentes, já que elas não se produzem no vácuo. Além disso, são perceptíveis os objetivos perseguidos pelas ações públicas, seus conteúdos e instrumentos, os sujeitos envolvidos e afetados pelas mesmas, cuja análise pode contribuir para a otimização das outras políticas setoriais. Para analisar o objeto de estudo – ação pública – esta tese se apoiou nas ferramentas de análise das políticas públicas. Tradicionalmente, Thoenig (1983) relata que a primeira maneira de analisar uma política pública seria a assimilação das despesas,

[17] Esta tese 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.

[18] Do original: Comment saisir cet Etat à la fois un et multiple, instrumental et centre de pouvoir, facteur d'ordre et de désordre, limite et infini, facteur de changement et frein de l'innovation, extérieur à la société tout en la "dévorant" littéralement, surpuissant et faible?

programadas ou efetivas, consagradas às ações. Esse esquema tende a dar a impressão de sucesso implementado por causa do crescimento progressivo sobre certa linearidade.

As políticas públicas seriam, então, entendidas em termos de sua efetividade. De acordo com Lascoumes (2010), essa abordagem tradicional, baseada apenas na análise de dispositivos técnicos, mobilização de recursos específicos em vistas de resolver um problema claramente identificado, não requer investigações sobre valores, nem sobre as formas de interpretação dos atores de políticas públicas, negligenciando a natureza socialmente construída dos problemas públicos.

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. Apesar da dificuldade de operacionalização, evidenciada nas críticas[19] à abordagem cognitiva, a construção do referencial permite ultrapassar a visão puramente instrumental e tradicional de análise, uma vez que esse esquema volta-se para aspectos pouco evidenciados na investigação de políticas 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.

Do ponto de vista tradicional, é comum, por exemplo, associar a noção de políticas públicas com o objetivo de transformação de uma situação vista como problemática sob um determinado contexto, através de intervenções que trarão resultados satisfatórios para a resolução do problema. Beni (2003, p. 177), por exemplo, define política pública de turismo como "a espinha dorsal do formular, do pensar, do fazer, do executar, do programar e do fomentar o desenvolvimento turístico de um país ou de uma região e seus produtos finais", ou

[19] Surel (2010) destaca as seguintes críticas expostas na literatura: a abordagem cognitiva é incapaz de definir corretamente suas variáveis de análise e de lhe proporcionar um rigor metodológico. Essa crítica se deve ao fato dos autores relevantes, como Muller e Jobert, não terem feito uma indicação precisa sobre o que entendem por ideias e como elas influenciam as políticas públicas. Além disso, conforme o autor, o peso atribuído aos fatores cognitivos e normativos nos trabalhos apresentados pode ser considerado excessivo em relação a outras variáveis que poderiam também influenciar as políticas.

seja, tem como objetivo a resolução de uma situação-problema para o turismo, seja relacionado à capacitação da mão-de-obra, à infraestrutura; ao acesso ao crédito ou até à promoção do destino, dentre outros.

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

O fato de defender que as políticas públicas não servem para resolver problemas, não significa que as situações definidas como problemáticas pelos mediadores sejam insolúveis, mas que na realidade,

> Os problemas são "resolvidos" pelos próprios atores sociais através da implementação de suas estratégias, a gestão de seus conflitos e, sobretudo, através do processo de aprendizagem que marca todo o processo de ação pública. Nesse quadro as políticas públicas têm como característica fundamental construir e transformar os espaços de sentido, no interior dos quais os atores vão confrontar e redefinir os seus problemas e testar em definitivo as soluções que eles apoiam (MULLER; SUREL, 2002, p. 29).

Como já anunciado, o quadro de pesquisa desta tese trata de apreender a ação pública no processo de formação e transformação do destino turístico de Porto de Galinhas. Com esta tese, buscaram-se elementos de explicação da mudança efetuada neste destino, principalmente no que concerne sua dimensão cognitiva marcada pela incorporação de ideias, valores, normas e algoritmos nas ações públicas nele desenvolvidas.

A análise cognitiva se desenvolveu a partir do final dos anos 70 e compreende as políticas públicas como matrizes constituindo sistemas de representação da realidade nos quais os atores sociais podem inscrever suas ações. A abordagem se preocupa com o que Muller e Surel (2002) chamam de ausência de uma teoria da gênese social. Ou seja, para essa abordagem, os modelos de análise tradicionais não respondem de forma satisfatória as questões de "por que e como", a partir de determinada situação, uma política específica é ou não elaborada. Este modelo tem como base a análise dos referenciais das políticas onde cada setor constrói um referencial, ou seja, uma representação do mesmo, do seu lugar e papel na sociedade.

Abordar o papel das ideias não é exclusividade da abordagem cognitiva, mas a mesma proporciona às ideias um lugar central na análise. Inspirados nos trabalhos de Lucien Nizard e Yves Barel sobre o planejamento francês que refletia sobre o impacto das representações sociais na ação pública, os estudos de Jobert e Muller analisam as sociedades modernas e industriais caracterizadas por uma forte divisão do trabalho social (MULLER, 2005).

Émile Durkheim, sociólogo francês, desenvolveu estudos na temática da divisão do trabalho os quais influenciaram as ideias de Bruno Jobert e Pierre Muller no desenvolvimento da análise cognitiva das políticas públicas, no tocante ao conceito de setor. Durkheim identificou dois tipos de solidariedades: mecânica e orgânica. A solidariedade mecânica é uma solidariedade por semelhança. Quando esta forma de solidariedade domina uma sociedade, os indivíduos diferem pouco uns dos outros, pois possuem os mesmos sentimentos, os mesmos valores, reconhecem os mesmos objetos como sagrados, etc. Este tipo de solidariedade prevalece nas sociedades sem escrita nas quais os indivíduos são intercambiáveis. (ARON, 2003; DURKHEIM, 2004).

As sociedades dominadas pela solidariedade orgânica são caracterizadas pela complexidade na qual existe um processo de individualização dos membros do grupo. A unidade coerente da coletividade é, portanto, resultado de uma diferenciação, onde os indivíduos não se assemelham uma vez que são diferentes. Com a intensificação da divisão do trabalho, a solidariedade mecânica se reduz e é gradativamente substituída pela solidariedade orgânica na qual cada indivíduo assume uma função na sociedade e são unidos porque são interdependentes e não porque são semelhantes (ARON, 2003).

Em uma sociedade complexa, marcada pela diferenciação entre subsistemas com valores, normas e regras de funcionamento diferentes, muitas vezes contraditórias, a política consiste o lugar onde vão ser confrontadas as demandas de interesses divergentes. Influenciado pelas ideias de Durkheim, Muller (1985) expõe que a intervenção pública se organiza em torno de suas lógicas, cada uma com suas próprias racionalidades: a lógica territorial e a lógica setorial. Na territorial, o sistema social é regulado no território geográfico, ou seja, uma intervenção no contexto de uma região específica em uma área com estatuto especial. Na lógica setorial, o Estado procura regular a reprodução de um campo de ação através de um corte vertical: a saúde, a indústria, a defesa, o planejamento urbano, o transporte ou a agricultura.

Nas sociedades setoriais, existe uma necessidade de desenvolver o sistema de ideias que dará sentido e que servirá de guia para as políticas públicas, e neste caso, é o referencial

que exerce essa função (MULLER, 1995). Com as políticas setoriais, a intervenção do Estado será, portanto, concebida para ajustar na medida do possível, a reprodução do setor em questão. Para Jobert e Muller (1987, p. 55, tradução nossa[20]), um setor é "um conjunto de papéis sociais estruturados em torno de uma lógica de funcionamento em geral profissional" e que, portanto, define as regras de funcionamento, de elaboração de normas e valores específicos, etc. O setor de turismo, utilizando a definição acima, agrupa o conjunto de papéis que concorrem para o exercício da atividade no país com profissionais do *trade* turístico. Conforme Brasil (2013), *trade* turístico engloba organizações privadas e governamentais atuantes no setor de turismo.

Essa lógica de funcionamento fornece aos indivíduos nela inseridos novas identidades: a identidade profissional, que também irá substituir identidades locais. É precisamente este processo de "setorialização" da sociedade que irá estabelecer novos modelos de intervenção estatal, através do nascimento de políticas setoriais, elas mesmas constitutivas do Estado moderno. A finalidade das políticas setoriais é: "manter ou restaurar um mínimo de coerência social que outrora foi fornecido pela territorialidade" (MULLER, 1985, p. 168, tradução nossa[21]).

Em uma sociedade fundada sobre a diferenciação entre subsetores, a política constitui o lugar aonde vão se confrontar as demandas existentes exprimindo interesses, muitas vezes, contraditórios. O problema evidente é saber em função de qual critério é possível decidir entre interesses procedentes de diferentes setores da sociedade. O referencial constitui o espaço de sentido que permitirá ultrapassar a dificuldade de escolha na medida em que ele delimita os valores, as normas e as relações causais que se impõem como um quadro cognitivo e normativo para os atores envolvidos na confrontação de seus interesses (MULLER, 2005).

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.

---

[20] Do original: [...] Un secteur est un assemblage de rôles sociaux structurés par une logique de fonctionnement en general professionnelle.

[21] Do original: [...] Mantenir ou restaurer au sein de la sectorialité um minimum de cohérence qui était autrefois assurée par la territorialité.

O problema é, então, uma construção analítica. Mesmo que um fato social tenha requisitos para se tornar um problema político, pela relevância ou por ter alcançado notoriedade pública ou proporções de crise, é necessária a intervenção de grupos representantes de interesses sociais, partidos políticos, setores influentes do aparato burocrático, criadores de opinião, dentre outros. Os atores dominantes definem se os problemas são merecedores de atenção pública e, portanto, o acesso à agenda não é livre nem neutro e o controle desse acesso promove recursos políticos decisivos para quem detêm esse controle (SUBIRATS, 1994, 2006).

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 no 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; JOBERT, 1992).

Os referenciais representam o conjunto de crenças, de valores e de técnicas que são comuns e estruturam a cena das políticas públicas. 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. A ação pública, portanto, é sempre incerta e o processo no qual se realiza a politização dos problemas sociais, ou seja, a definição de interesses sociais pertinentes e a construção dos sistemas de crenças dos atores relacionados.

A produção do referencial não é um processo apenas discursivo, mas é uma dinâmica ligada às interações e às relações de força que se intensificam pouco a pouco em um setor e/ou em um subsetor dado. Na abordagem cognitiva, o processo de tomada de decisão é um processo de construção coletiva de uma representação do problema social, das suas possíveis soluções, da seleção das alternativas e da análise de suas consequências. A noção de referencial aplicada ao estudo desse processo permite a hierarquização de prioridades inscritas na agenda.

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 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 uma imagem de toda a sociedade, ou seja, uma representação em torno da qual a sociedade de organiza e prioriza atividades setoriais.

Atualmente, de forma marcante, essa visão da sociedade é controlada pela percepção de mecanismos econômicos que dominam as ações governamentais e, portanto, as políticas. 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. 63, tradução nossa[22]), "[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".

Já o referencial setorial é uma "imagem dominante da área, da disciplina ou da profissão" (MULLER, 2010, p. 66, tradução nossa[23]). Ele é uma imagem social 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 (1995, 2005, 2010), quatro níveis de percepções do mundo compõem o referencial: os valores, as normas, os algoritmos e as imagens, conforme apresentado na parte metodológica da pesquisa. Os valores são as representações mais fundamentais sobre o que é bom ou mau, desejável ou indesejável, na sociedade. Eles definem um quadro global de ação pública. O debate da promoção da competitividade dos destinos turísticos baseados na sustentabilidade ambiental é um debate que está ao nível dos valores da sociedade atual, presentes não apenas nos debates em turismo, mas na maioria das políticas setoriais.

Ainda de acordo com o autor, as normas expressam a dissensão entre o real e o desejado, na visão dos mediadores. Os algoritmos englobam as relações causais que

[22] 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.
[23] Do original: [...] Est une réprésentation du secteur, de la discipline ou de la profession.

exprimem uma teoria da ação, sendo mais comumente expostos sobre a forma "se...então", como por exemplo: "se houvesse mais financiamento no setor hoteleiro em Porto de Galinhas, então as empresas seriam mais competitivas e atrairiam turistas internacionais em maior quantidade" ou "se mais atores do *trade* fossem inseridos no processo decisório, então os programas de ação definidos seriam mais eficazes e eficientes". 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 compreender os quadros de interpretações do mundo dos mediadores envolvidos na ação pública. Por ela, pode-se inferir que nas políticas públicas, como decorrente do jogo de poder dos mediadores e de um processo socialmente construído, encontra-se imerso em bases ideológicas e normativas. 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 a linguagem da sociedade na linguagem da 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 capacidade de intervenção de um mediador sobre os processos da ação pública são determinados pela natureza e importância dos recursos que ele possui (HASSENTEUFEL, 2011). Esta tese apoiou-se na classificação do referido autor para a análise das fontes de recursos que podem ser: a) de posicionamento, ou seja, relativo à posição ocupada pelo ator no processo de produção da ação pública; b) materiais, sejam financeiros e operacionais disponíveis; c) de conhecimento que se refere a informações e conhecimentos que dispõe um mediador para a ação; d) políticos, isto é, relacionado a uma legitimidade democrática; e) temporais, voltado ao tempo em que um mediador pode consagrar a uma política pública. Esses recursos são interdependentes e são utilizados pelos mediadores como forma de atingir os seus objetivos.

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).

Em relação à tipologia, Muller (2005) classifica os mediadores em duas categorias de agentes: os especialistas e os praticantes. Os especialistas, os quais se encontram especialmente no nível global de ação, participam da definição das políticas através de formas coercitivas e de consulta. São os professores universitários, os especialistas e representantes de organizações internacionais que definem o quadro cognitivo e normativo das políticas. Estes produzem as ferramentas intelectuais que modelam as novas políticas e são apoiadas sobre uma interpretação do estado do mundo e de suas transformações.

Os praticantes (atores políticos, altos funcionários, dirigentes de empresas, responsáveis por organizações profissionais, representantes de sindicatos, dentre outros) não teorizam sobre o novo estado do mundo, no entanto, agem sobre sua mudança. Ainda de acordo com o autor, “sua ação, a definição de suas estratégias organizacionais ou políticas

consistem em mobilizar os recursos cognitivos e normativos definidos ou difundidos pelos especialistas" (MULLER, 2005, p. 185, tradução nossa[24]).

A análise cognitiva destaca também a importância da análise de espaços de discussão das políticas públicas como forma de compreender o processo de produção de ideias. É interessante perceber como algumas ideias são aceitas pela maioria dos mediadores, se impondo sobre outras que são rejeitadas e que não irão compor o quadro de normas que guiarão as ações governamentais. Essa abordagem reforça a necessidade de analisar as configurações de redes de atores relativamente permanentes que são "os locais de produção do sentido das políticas públicas" (MULLER, 2010, p. 49, tradução nossa[25]), "mais ou menos institucionalizados, regidos por regras e dinâmicas específicas, onde os atores têm debates que afetam de alguma forma a política que está sendo estudada" (FOUILLEUX, 2000, p. 278, tradução nossa[26]).

Jobert (1995) define esses espaços de produção de sentido como fórum e os classificam em duas categorias, ou possibilidade de espaços visando à produção de ideias e a institucionalização das mesmas. No fórum de produção de ideias, são produzidas as representações, as ideias sobre as políticas públicas, através das interações entre os atores que participam das discussões.

No fórum de institucionalização, as ideias produzidas em outros fóruns são importadas, selecionadas e reutilizadas na fabricação de receitas orientadoras da ação pública, ou como denomina Fouilleux (2000), institucionalizada como instrumentos de políticas públicas. Este é o local onde são fabricadas as receitas por meio das quais vão ser implementados os programas da ação.

Finalizando, é preciso ressaltar que esta seção foi construída para elucidar os conceitos-chaves sobre a ação pública que serviram para a discussão do problema de tese identificado. 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,

[24] Do original: [...] Leur action, la definition de leurs stratégies organisationnelles ou politiques consistent pour une bonne part, à mobiliser des ressources cognitives et normatives définies ou popularisées par les experts.
[25] Do original: Les réseaux sont des lieux de production du sens des politiques publiques.
[26] Do original: [...] Plus ou moins institutionnalisées, régies par des règles et des dynamiques spécifiques, au sein desquelles des acteurs ont des débats touchant de près ou de loin à la politique que l'on étudie.

organizações do terceiro setor, e até mesmo entre diferentes níveis governamentais na delimitação de problemas e de escolhas de estratégias de ação.

A formulação de uma política pública envolve a elaboração de representações da realidade, subjetivas, portanto, sobre a qual se intervém. É esperado, todavia, que esse processo não seja homogêneo, isento de conflitos, mas sim que esses referenciais sejam um processo de mediação no qual são revelados interesses muitas vezes conflitantes entre si. O referencial predominante será resultado do trabalho dos mediadores que conseguirem ocupar a liderança na produção do mesmo.

4 TURISMO

Esta tese tem como foco a ação pública no âmbito do turismo e nesta seção foram abordadas informações relativas à conceituação, à importância e segmentações do fenômeno. Ressalta-se que a atividade turística é composta de incoerências, uma vez que se por um ponto de vista ela é tida como estratégia de desenvolvimento, geradora de emprego e renda e alvo de investimentos de diversos governos, também se mostra potencialmente geradora de impactos negativos para a comunidade receptora.

As políticas públicas de turismo e o papel dos atores públicos, privados e da comunidade foram apresentados nesta parte como forma de subsidiar o leitor para a compreensão da ação pública na formação e transformação de destinos turísticos. Esses papéis não foram imutáveis ao longo dos anos, nem de igual importância, e por isso a evolução do setor turístico foi apresentada como forma de identificar as funções de grupos importantes e especialmente das principais ideias, valores e crenças que nortearam as mudanças na atividade.

4.1 CONCEITUAÇÃO E IMPORTÂNCIA

O homem desloca-se no território desde o início dos tempos, quando os povos primitivos percorriam grandes distâncias em busca de comida e agasalho necessários à sobrevivência. Ao longo da história, as pessoas passaram a viajar para satisfazer necessidades comerciais, educacionais, religiosas, econômicas, de domínio de territórios, saúde, etc. O turismo se ampliou em todo o planeta no século XX, e hoje, poucos países estão fora da área de interesse turístico, se não provisoriamente, em razão de guerras ou de catástrofes. (CAZES; COURADE, 2004).

Enquanto fenômeno de massa, seu crescimento foi decorrente de diversos fatores que possibilitaram a estabilidade econômica e política para o desenvolvimento de viagens e o barateamento dos custos da promoção dos serviços turísticos, na segunda metade do século XX. Fatores como: a paz prolongada em parte da Europa e nos Estados Unidos; redução das

jornadas de trabalho e criação das férias anuais remuneradas; consolidação da classe média com aumento do poder aquisitivo de amplas camadas da população; avanços tecnológicos na comunicação e no transporte, contribuíram para a intensificação das viagens e para a ampliação do acesso de grupos antes excluídos do processo turístico.

O turismo é um fenômeno fragmentado e particularmente extenso. Conforme exposto na metodologia de contas satélites[27] proposto por OMT/OCDE/ ONU (2008), ele se estende por um conjunto de atividades produtivas que podem atender as necessidades dos viajantes que envolvem serviços de hospedagem, alimentação e transporte dos visitantes; serviços de agências de viagens; serviços culturais, esportivos e de recreação; dentre outros.

O turismo é disseminado pela OMT como um "fenômeno econômico, social e cultural, que envolve o deslocamento de pessoas para países ou lugares fora do seu entorno para fins pessoais ou profissionais ou de negócios" (OMT, 2013, tradução nossa[28]), por um período inferior a um ano. Como pode ser notado na definição anterior, o turismo envolve a viagem, bem como a permanência fora do domicílio habitual. Para recepcionar os turistas na comunidade receptora devem ser desenvolvidas conforme Beni (2008), a infraestrutura básica a qual, é utilizada não exclusivamente por um setor e a infraestrutura turística, ou seja, aquela específica ao setor como equipamentos receptivos e serviços para o atendimento das necessidades dos turistas. Esses investimentos, sejam eles públicos ou privados, influenciarão o nível de competitividade dos destinos turísticos.

Voltando ao atendimento das necessidades dos consumidores turistas, percebem-se cada vez mais nas políticas governamentais segmentações da atividade com base na relação entre oferta e demanda, ou seja, para melhorar a adequação dos roteiros a ser oferecidos aos turistas com necessidades e expectativas específicas. Em Brasil (2006), são destacados doze segmentos e Beni (2008) apresenta pelo menos cinquenta e três abordagens de turismo praticadas no país. Esta tese não pretende destacar essas diferentes segmentações, mas abordou aqueles considerados importantes para a análise turística de Porto de Galinhas, a saber: turismo de classe "alta" (de elite); de classe média (ou de massa); ecoturismo; social (ou popular); de sol e mar (também chamado de sol e praia). O turismo de elite, de massa e o social estão relacionados no padrão de consumo dos turistas. O ecoturismo, o de sol e mar,

[27] Conta Satélite é uma ferramenta de mensuração desenvolvida e disseminada pela OMT a seus membros como forma de padronizar e tornar mais eficaz a mensuração dos resultados da atividade na economia desses países

[28] Do original: Le tourisme est un phénomène social, culturel et économique qui implique le déplacement de personnes vers des pays ou des endroits situés en dehors de leur environnement habituel à des fins personnelles ou professionnelles ou pour affaires.

explicados a seguir, estão relacionados com a vocação turística e o poder de atração do público consumidor.

O turismo de elite é realizado por pessoas com um poder aquisitivo mais elevado, as quais tendem a ter gastos maiores do que os visitantes do turismo de massa com produtos e serviços turísticos mais sofisticados e muitas vezes, exclusivos. De acordo com Beni (2008), esse tipo de turismo tem o poder de disseminar a prática entre outras classes sociais uma vez que ao usufruir de um destino e substitui-lo por outros, a classe média poderá utilizar-se da infraestrutura básica, de acesso, dos equipamentos e serviços outrora desenvolvidos e ofertados aquele público inicial.

O turismo de massa, ainda baseado no autor, é o mais comum, pois envolve uma quantidade maior de pessoas que se deslocam fora do seu entorno habitual. São viagens realizadas por roteiros predeterminados, utilizando serviços mais econômicos e com um gasto médio menor na comunidade. Esse turismo é um dos mais criticados em virtude do potencial de desrespeito à capacidade de carga do lugar e do distanciamento dos turistas com a população local.

O turismo social busca inserir segmentos da população de baixa renda para usufruir das viagens, ou conforme exposto em Brasil (2006), segmentos populacionais em condições de vulnerabilidade. Este tipo de turismo normalmente é subsidiado pelo Estado, por empresas ou por organizações de classe. Por outro lado, não se pode esquecer que do ponto de vista gerencial este se mostra benéfico uma vez que ocupa as instalações nos períodos de baixa estação podendo minimizar os prejuízos aos empresários do setor.

O ecoturismo possui implícito o uso sustentável dos atrativos turísticos ofertados aos visitantes, ou seja, existe uma preocupação em preservar o patrimônio, seja ele natural ou cultural e estimular seu uso de maneira consciente. De acordo com Brasil (2006, p. 9), este turismo “caracteriza-se pelo contato com ambientes naturais e pela realização de atividades que possam proporcionar a vivência e o conhecimento da natureza, e pela proteção das áreas onde ocorre”.

Por fim, apresenta-se o tipo mais comum ao Nordeste do Brasil que é o turismo de sol e mar, pela abundância de praias com temperaturas amenas e poucos períodos chuvosos. É composto por diversas atividades relacionadas, de acordo com Brasil (2006, p. 42) “à recreação, ao entretenimento ou descanso em praias, em função da presença conjunta de água, sol e calor”. É um segmento bastante associado ao turismo de massa ao concentrar um grande contingente de pessoas nos períodos de alta estação e em territórios concentrados.

As segmentações da atividade voltadas ao atendimento do mercado turístico, acima descritas, são importantes para a análise, entretanto, no âmbito desta tese, o turismo é visto além dos aspectos econômicos tão ressaltados nas políticas públicas, pois também é um fenômeno social, político, cultural e ambiental de acordo com os entendimentos de Paiva (1995), Beni (2000) e ONU/OMT/OECD (2008). Quanto mais os governos focam suas ações apenas no desenvolvimento econômico, mais o fenômeno é reduzido à dimensão mercadológica. Nesta perspectiva, conforme Coriolano, Leitão e Vasconcelos (2008, p. 16), ocorrem a "imagem do turista como hóspede, consumidor ou cliente e o turismo como mera fonte de renda e divisas, [na qual se subestima] a imagem do turista como protagonista cultural, [ou seja,] alguém que estabelece trocas simbólicas com outros indivíduos".

O turismo, contudo, da mesma forma que pode contribuir para o progresso econômico, também pode maximizar as desigualdades sociais existentes na região e gerar externalidades ambientais que prejudicam o entorno. Para evitar tais aspectos negativos, as políticas públicas e o planejamento governamental deveriam estar atentos à multiplicidade de interesses dos atores envolvidos e aos impactos negativos para os níveis local, nacional e internacional. O turismo tem sido estimulado por meio do entendimento de que ele pode contribuir para o desenvolvimento de regiões, conforme apresentado anteriormente, entretanto, isto nem sempre se verifica. A seguir reflete-se, sem pretender ser exaustivo, sobre a relação entre turismo e desenvolvimento.

Após a Segunda Guerra Mundial, vários países, sobretudo, os da Europa Ocidental apostaram no turismo como estratégia de desenvolvimento no processo de recuperação econômica. Com o desempenho econômico positivo alcançado por estas experiências, conforme Salto (1998) e Crick (1992), vários organismos internacionais, como a OCDE e o OMT apresentaram o turismo como uma oportunidade excepcional que permitiria, sobretudo, aos países do hemisfério sul, de obterem crescimento econômico. Ainda de acordo com os autores acima citados, esses países por não possuírem recursos financeiros suficientes poderiam aproveitar os recursos naturais e culturais abundantes, como também o contingente de mão-de-obra desempregada e barata para investir na atividade turística.

Conforme apresentado anteriormente, a atividade turística passou a ser reconhecida e defendida, nas últimas décadas, como fator de desenvolvimento social e econômico pela sua capacidade de geração de divisas e de empregos para a população local. O turismo também é visto como um elemento impulsionador do desenvolvimento devido a sua capacidade de geração de renda para os países ao favorecer a redução das desigualdades regionais, através da

entrada de recursos financeiros e da criação de empregos (ARCHER; COOPER, 2002; LAGE; MILONE, 2000; SALTO, 1998).

Isso contribuiu para que o turismo se tornasse um setor relevante para muitos governos voltados a aproveitar os resultados econômicos gerados pelo mesmo com o objetivo de fomentar o crescimento da região. Com o advento de maiores investigações, dentre elas as patrocinadas pelo próprio Banco Mundial como a De Kadt (1979) sobre os benefícios do turismo para países e regiões que o adotaram, surgiram vários questionamentos sobre a relação entre turismo e desenvolvimento.

Esses questionamentos, na verdade, não eram específicos ao setor turístico, mas estavam permeados de mudanças na percepção do que se entendia como desenvolvimento. Em nível internacional, notadamente com os estudos da CEPAL[29] – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, da Organização das Nações Unidas, a lógica do desenvolvimento como um processo evolutivo e inevitável desde que fossem adotados os modelos de crescimento econômico recomendados pelos organismos internacionais foi criticado. Conforme Furtado (2000, 2002), desenvolvimento não é sinônimo de crescimento econômico. O aumento das forças produtivas deve ser acompanhado pela melhoria do padrão de vida da população e por alterações na estrutura econômica dos países.

É possível, portanto, uma localidade turística obter um desempenho satisfatório em índices econômicos, sem, contudo, avançar em indicadores sociais e ainda por cima, acentuar impactos ambientais negativos. Sobre os empregos gerados, no entanto, Arrones (1992) alerta que a maioria dos empregos analisados no caso espanhol não exigia qualificação o que poderia produzir o que ele nomeia como “escola de lacaios”.

Nesse contexto, as remunerações são baixas, o que pode inviabilizar a melhoria da qualidade de vida da população. Além do mais, as políticas públicas de turismo de massa que normalmente privilegiam os grandes investimentos estrangeiros e de grandes grupos podem não favorecer a desconcentração da renda entre os habitantes (SOUZA, 2007). O crescimento econômico, portanto, gerado pelo turismo, pode ocorrer sem favorecer a melhoria da qualidade de vida da população.

Autores como Arrones (1992) e Coriolano (2003, 2003a) destacam que em muitos casos, os melhores empregos gerados nos empreendimentos turísticos são ocupados por gestores externos ao lugar onde a organização está instalada, ficando os cargos operacionais

[29] A CEPAL, com sede em Santiago do Chile e teve suas atividades iniciadas em 1948, é uma das cinco comissões regionais das Nações Unidas e tem como objetivo contribuir para o desenvolvimento econômico e social da América Latina (ONU, 2013).

destinados à comunidade, como também, pode ocorrer a incorporação de hábitos de consumo incompatíveis com a realidade dos autóctones[30].

Para Arrones (1992), especificamente, a ideia da atividade como geradora de emprego e renda é uma mensagem manipulada pela classe política para obter apoio a uma ação tão controversa como o turismo. Os resultados econômicos divulgados por governos e organismos de turismo buscam legitimar a consolidação do setor e a necessidade crescente de investimentos, contudo a obtenção de ganhos em termos econômicos nem sempre se realiza.

Isoladamente os discursos dos organismos internacionais podem indicar uma expansão da atividade, contudo, quando comparados com dados globais por região, apresentados na tabela 2 a seguir, percebe-se que a participação percentual das chegadas de turistas internacionais ao Brasil é insignificante e vem diminuindo nos últimos anos, de 0,79% em 1999 a 0,55% em 2009.

Tabela 2: Comparativo de chegadas de turistas internacionais: Mundo, América do Sul e Brasil (1999-2009) – em milhões

Ano	Mundo	América do Sul	Brasil	Participação (%) do Brasil no Mundo
1999	650,2	15,1	5,1	0,79
2000	689,2	15,2	5,3	0,77
2001	688,5	14,6	4,8	0,69
2002	708,9	12,7	3,8	0,53
2003	696,6	13,7	4,1	0,59
2004	765,5	16,2	4,8	0,63
2005	801,6	18,3	5,4	0,67
2006	846,0	18,8	5,0	0,59
2007	900,5	20,1	5,0	0,56
2008	919,0	20,8	5,1	0,55
2009	880,5	20,5	4,8	0,55

Fonte: Brasil (2011)

Esse fato é corroborado por Dehoorne (2009) que discorda da ideia disseminada pelos organismos internacionais de que o turismo se tornou global e ressalta que os países do Hemisfério Sul receberam apenas ¼ (um quarto) dos turistas internacionais em 2008. Os fluxos turísticos são dominados pelas sociedades ricas e algumas cidades em países em desenvolvimento. Nos países do Sul, o turismo se apresenta como uma atividade básica sobre a exploração de recursos, não deixando mais que uma modesta parte de benefícios às economias locais, por isso, a relação turismo e desenvolvimento não é tão óbvia.

[30] Comunidade autóctone é entendida nesta tese como a comunidade receptora de importantes grupos em mobilidade como a turística e a laboral (BENI, 2008, p. 85).

Outra crítica recorrente é que o turismo, enquanto produtor de benefícios para muitas regiões, também pode contribuir para a perpetuação das desigualdades regionais, dos problemas econômicos e das tensões sociais. Para Crick (1992), a adoção do turismo enquanto estratégia de desenvolvimento é um tema que merece grandes reflexões, pois não é uma "indústria" que leve ao desenvolvimento seguro, já que a maioria dos destinos pode ser substituída com facilidade, podendo deixar a população sem trabalho e alojamentos sem ocupação.

Em relação às questões sociais e culturais, percebe-se que a ampliação das férias remuneradas, diminuição da jornada de trabalho e barateamento dos preços dos transportes tem facilitado o deslocamento de pessoas para conhecer outros países e regiões. Esse contato social entre turistas e população local tende a promover, conforme os defensores do turismo, uma compreensão maior entre as nações. A Declaração de Manila[31] ressalta o turismo como fator positivo e permanente de conhecimento, conforme pode ser visto a seguir:

> No que diz respeito às relações internacionais e à busca da paz, baseada na justiça e no respeito às aspirações individuais e nacionais, o turismo se destaca como um fator positivo e sempre presente na promoção do conhecimento e da compreensão mútua e como uma base para alcançar um nível maior de respeito e confiança entre todos os povos do mundo (WTO, 1980, p. 3, tradução nossa[32]).

A OMT neste mesmo documento destaca que a rentabilidade econômica não deve ser o único critério para estimular a atividade, mas a possibilidade que cada um conheça seu próprio meio, reafirme sua consciência nacional e a solidariedade que une seus compatriotas, assim como o reconhecimento de pertencimento a uma cultura e a um povo. Conforme a OMT (2001), o investimento do turismo pode proporcionar, sobretudo, melhoria nas comodidades e nas instalações das localidades turísticas; recuperação e conservação dos valores culturais e aumento da tolerância social.

O primeiro aspecto citado acima trata da melhoria que o turismo pode proporcionar nas condições sanitárias da região em que se desenvolve, uma vez que os turistas anseiam por condições higiênicas semelhantes ou melhores dos que as suas de origem. O turismo também

[31] Conferência celebrada em Manila, nas Filipinas, em 1980 com a participação de 107 delegações de Estados convocada pela OMT onde foram discutidas as peculiaridades do turismo e a função que o mesmo desempenha na sociedade. Foram ressaltadas também as responsabilidades dos Estados no desenvolvimento e expansão do turismo.

[32] Do original: With respect to international relations and the search for peace, based on justice and respect of individual and national aspirations, tourism stands out as a positive and ever-present factor in promoting mutual knowledge and understanding and as a basis for reaching a greater level of respect and confidence among all the people of the world.

pode estimular o interesse da comunidade sobre sua própria cultura, tradições, costumes e patrimônios que serão apresentados aos turistas. Por fim, o intercâmbio cultural entre visitantes e moradores poderia interferir na percepção do visitante em direção a outras maneiras de viver, aumentando a compreensão e o respeito às diferenças.

O turismo interno, ao proporcionar viagens entre distintas regiões do país, pode agir, conforme Archer e Cooper (2002), como força integradora que fortalece o sentimento nacional. Isso é importante especialmente em países com grande extensão territorial como o Brasil que, ao estimular o deslocamento dos habitantes, pode promover ou fortalecer um sentimento de pertencimento e valorização da cultura nacional. Segundo Coriolano (1997), entretanto, a relação entre residentes e turistas muitas vezes não ocorre de maneira salutar, pois os viajantes podem adotar comportamentos que dificilmente o fariam nas suas próprias localidades, interferindo na dinâmica do lugar. Na condição de turista, na terra dos outros, ele "libera suas emoções", dando-se o direito de extrapolar, exceder-se.

Em relação ao meio ambiente, Archer e Cooper (2002) mencionam que o turismo, pode favorecer a criação de reservas naturais e a proteção destas ocorre graças ao financiamento obtido com as viagens turísticas. Desta maneira, a renda gerada pelas entradas cobradas aos turistas contribuiria para a manutenção das reservas e parques e para a preservação de monumentos históricos das regiões receptoras.

A ideia seria promover o turismo sem prejuízo do ambiente. Isso envolveria, principalmente, o respeito à capacidade de carga[33] do espaço local no que se refere aos aspectos físicos, biológicos, sociais e psicológicos; aplicação irrestrita da legislação ambiental e com aproveitamento de materiais locais nas construções; genuína participação local no processo de planejamento, assim como na gestão e controle do desenvolvimento do turismo; desenvolvimento de programas educativos voltados à comunidade e aos turistas; gestão dos impactos ambientais e socioeconômicos do turismo.

A valorização excessiva dos efeitos positivos do turismo, em detrimentos das implicações negativas geradas pelo seu desenvolvimento, pode mascarar o que Britton (1992) ressaltou sobre uma imprecisão dos resultados turísticos. Segundo ele, existe a tendência dos estudos que versam sobre turismo e desenvolvimento focarem apenas a relação custo-

[33] Os enfoques tradicionais da capacidade de carga baseiam-se nas seguintes premissas: o turismo traz em si o potencial de benefícios e custos econômicos, sociais e ambientais; é possível identificar as condições desejadas para o turismo, além das quais este deixa de ser sustentável para as populações locais; é possível estabelecer e implementar estratégias de administração capazes de controlar a taxa e a direção dos impactos introduzidos pelo turismo obedecendo às condições desejadas (WILLIAMS; GILL, 2002). A capacidade de carga está relacionada, portanto, com a noção de sustentabilidade.

benefício e descreverem de forma imprecisa os impactos socioculturais e questões técnicas sobre fluxo de turistas e impactos regionais do mesmo. Esse fato contribui para a análise limitada do turismo que desconsidera o contexto político e histórico do desenvolvimento.

No Brasil, os dados estatísticos produzidos e/ou divulgados pelo Ministério do Turismo são utilizados para justificar um maior investimento em turismo, pois indicam que a atividade conduz ao aumento de emprego e renda. Entretanto, qual a natureza desses empregos? A renda que está sendo gerada é distribuída de forma equitativa? As comunidades estão tendo acesso às decisões relativas ao uso dos equipamentos turísticos? De que forma está havendo a interação entre as comunidades receptoras e os turistas? As séries estatísticas não focam isso, visto se situarem na lógica de mercado, todavia, a ausência de reflexões mais profundas sobre a atividade pode contribuir para o agravamento das contradições da sociedade, degradação ambiental e comercialização dos aspectos culturais para o turismo.

Para aprofundar a questão da comercialização da cultura impulsionada pelo turismo, a autora deste trabalho recorre às ideias de Adorno e Horkeimer que, no período de consolidação da industrialização e da expansão da lógica capitalista publicaram o artigo "A indústria Cultural: o iluminismo como mistificação das massas", em 1947. Neste documento, eles discutem como o mercado tem transformado os bens culturais em mercadorias. Para os autores, a reprodução de uma obra de arte levaria a degradação do bem, descaracterizando-o enquanto instrumento para o culto ao espírito. Conforme Adorno (1971, p. 288) "as mercadorias culturais da indústria se orientam segundo o princípio da comercialização e não segundo seu próprio conteúdo e sua figuração adequada". Toda a *práxis* da indústria cultural transfere, sem mais, a motivação do lucro às criações espirituais.

Se for ampliada a crítica dos autores acima, uma vez que originalmente eles não analisaram o turismo, pode-se inferir que o turismo pode estimular a comercialização de formas culturais do lugar que perderiam seu significado original, transformadas em meros produtos comercializados. Inclusive o contato de culturas distintas, tão ressaltado pelos defensores do turismo, pode provocar o processo de aculturação da comunidade receptora, fazendo com que economias tradicionais e rituais existentes percam o sentido.

Além do aspecto econômico, as discussões da Indústria Cultural conduzem à inquietação, pois, segundo Adorno e Horkheimer (1985), a mercantilização da cultura impede a formação de indivíduos autônomos ao conduzir os homens a uma sensação confortável de que o mundo está em ordem num tipo de satisfação compensatória. Ainda segundo os autores:

> Divertir-se significa estar de acordo. [...] Divertir significa sempre: não ter que pensar nisso, esquecer o sofrimento até mesmo onde ele é mostrado. A impotência é a sua própria base. É na verdade uma fuga, mas não, como afirma, uma fuga da realidade ruim, mas da última idéia (sic) de resistência que essa realidade ainda deixa subsistir (ADORNO; HORKHEIMER, 1985, p. 119).

As horas de lazer, portanto, proporcionam um sentimento de satisfação aos envolvidos que contribuem para controlar os mesmos, uma vez que para perpetuar o prazer, não deve mais exigir esforço, reflexão. O espectador não deve ter necessidade de pensamento próprio. Adorno e Horkheimer (1985) referem-se especialmente aos instrumentos de comunicação, mas também podem contribuir para a análise do turismo, visto que este pode conduzir também a esse sentimento de satisfação e de não reflexão.

Conforme Urry (1996), o turismo de massa promove viagens em grupos nos quais os turistas encontram prazer em atrações inventadas com pouca autenticidade, gozam com credulidade de "pseudoacontecimentos" e não leva em consideração o "mundo real" em torno deles. As comunidades são levadas a produzir apresentações para a observação turística que são consumidas sem grandes reflexões, pois já foram decodificadas pelos eficientes mecanismos de propaganda e marketing e tornados prontos para o consumo.

O marketing voltado ao turismo tende a influenciar o comportamento de compra dos turistas trabalhando a subjetividade e lançando a imagem de felicidade no consumo de bens e produtos que, em certo sentido, são desnecessários. No entanto, são experiências, geralmente, superficiais, pois conforme Bacal (2003), o turista com sua câmera fotográfica ou sua máquina de filmar, não tenta tirar o prazer de usufruir a paisagem na experiência em foco, mas consumi-la depois, através do que foi captado pela câmera. O importante não é o enriquecimento das próprias vivências, mas as provas (fotos, filmagens) do que se viu e por onde passou.

A implementação do turismo consciente das potencialidades e limites da região deve passar, conforme Caire e Caire-Roullet (2002), por um planejamento estratégico cujo processo decisório está baseado na reflexão, consulta e participação de todos os atores envolvidos. A seguir é discutida a política pública de turismo e o que se espera dos entes nela inseridos.

4.2 PAPÉIS DOS ATORES NA POLÍTICA PÚBLICA DE TURISMO

O Nordeste brasileiro tem sido alvo de políticas públicas de turismo nas últimas décadas que contribuíram para modificar o território especialmente ao longo do litoral. Nestas políticas são estabelecidas as metas e orientações para o desenvolvimento da atividade e o papel dos entes públicos, privados e comunidade receptora. Como ressalta Cruz (2002, p. 9), na ausência de uma política pública, o turismo "se dá à revelia, ou seja, ao sabor de iniciativas e interesses particulares". Pode-se inferir que a ausência de ações regulatórias pode contribuir para a implantação de um modelo de desenvolvimento que enfatiza no turismo, conforme afirma Anjos (2005) a dimensão econômica, em detrimento das outras dimensões (social e ambiental) do desenvolvimento sustentável[34].

A promoção do turismo não é necessariamente benéfica nem prejudicial ao entorno. Conforme Brohman (1996), essa depende da maneira que o turismo atende às necessidades e interesses da população local. Para ele, devem ser criados mecanismos para assegurar uma distribuição mais equitativa dos custos e benefícios do turismo a um maior número de envolvidos. No entanto, conforme será apresentado nesta tese, em meio ao referencial de mercado que orienta várias políticas públicas, a recomendação ou expectativa do autor acima se torna difícil de ser concretizada.

No turismo, o papel das intervenções governamentais deveria ser o de possibilitar o desenvolvimento harmônico da atividade. Caberia ao **Estado**, conforme Barreto, Burgos e Frenkel (2003), a construção da infraestrutura básica e prover uma superestrutura jurídico-administrativa responsável pelo planejamento, organização e controle dos investimentos estatais. Essas ações permitiriam o desenvolvimento e envolvimento da iniciativa privada no setor e beneficiária à sociedade. As intervenções do poder público no turismo podem ocorrer de formas diversas não excludentes. O quadro 2 a seguir, apresenta as principais classificações sobre as modalidades de intervenção.

[34] A noção de desenvolvimento sustentável será novamente exposta na parte que trata do referencial global da política pública de turismo.

Quadro 2: Papéis e responsabilidades do Estado no turismo

AUTORES	PAPEL DO ESTADO	FUNÇÃO
Ferraz (1992); Hall (2001); OMT (2003)	Produtor/Empresário	O Estado atua como empreendedor, exercendo atividades diretamente relacionadas com as atividades características do setor;
Ferraz (1992)	Indutor	O Estado atua como indutor, orientando o comportamento dos agentes de mercado, notadamente através da concessão de incentivos financeiros e fiscais;
Durand, Gouirand; Spindler (1994); Keller (2005)	Regulamentador/ Legislador	O Estado atua como mediador de interesses distintos, podendo atuar na regulamentação visando proteger os turistas e melhorando suas experiências de viagens. Pode também restringir atividades em áreas ambientalmente vulneráveis ou limitando-lhe o acesso; organizar e manter a ordem de rotas aéreas;
Hall (2001); OMT (2003)	Coordenador/Político	O Estado coordena o conjunto multissetorial do turismo, envolvendo bens, serviços e atividades de diversos outros setores. Ele também coordena as diversas organizações públicas responsáveis ou interessadas no setor. Esta função também envolve a elaboração e aplicação de uma política de turismo;
Hall (2001); Durand, Gouirand; Spindler (1994)	Redistribuidor	O Estado incentiva o turismo social como forma de reduzir as desigualdades existentes. Esta ação visa possibilitar a oportunidade de todos, especialmente os desfavorecidos economicamente, o acesso ao lazer e as férias de suas escolhas.

Fonte: Baseado em Durand, Gouirand; Spindler (1994); Ferraz (1992); Hall (2001); Keller (2005); OMT (2003)

Como os limites do setor são difíceis de serem percebidos, a atividade é tratada de forma interinstitucional, ou seja, vários áreas do governo são chamados a pensar o turismo em suas políticas setoriais. A OCDE (2011) recomenda, reconhecendo a multissetorialidade do turismo, a adoção de uma abordagem governamental integrada entre os diversos órgãos do Estado como forma de otimizar os recursos utilizados e os benefícios obtidos. Esta integração visaria não apenas os objetivos relacionados ao crescimento econômico e de riqueza, mas também os de ordem ambiental, social e cultural.

Em relação ao papel da **iniciativa privada**, Beni (2003, 2006, 2008) expõe o entendimento de que esta seria responsável pela exploração dos empreendimentos turísticos, cabendo ao governo determinar as prioridades, criar normas, promover estímulos e administrar os recursos. A ação direta do Estado somente seria necessária quando se tratasse de serviços ou equipamentos de apoio às atividades turísticas[35] ou em casos onde a iniciativa privada não tivesse interesse.

O que resultaria em uma ausência do Estado na regulação da atividade ou de uma diminuição do papel do mesmo no sentido operacional, pelo contrário, segundo o mesmo autor, na verdade representaria uma mudança de atuação uma vez que o governo ainda detém

[35] Atividades como sistematização e difusão de informações turísticas; centros de convenções, de exposição e feiras; centros de artes; terminais e outras instalações de embarque, desembarque e trânsito de passageiros, etc.

a responsabilidade pelo desenvolvimento da atividade e atuaria como regulador e facilitador do setor, assegurando que “os benefícios dele auferidos, inclusive os financeiros, não sejam obtidos em detrimento das necessidades sociais, culturais e ambientais” (BENI, 2008, p. 142).

Por fim, chega-se às discussões sobre a participação da **comunidade** receptora no turismo. O êxito do desenvolvimento e da sustentabilidade do turismo requer uma aceitação e participação das populações locais. O diálogo entre os atores se torna necessário para uma boa governança. No entanto, o processo continua a ser difícil em regiões onde o processo de apropriação e de exclusão permanecem fortes. As relações assimétricas de poder explicam as tensões em torno das decisões tomadas em relação ao desenvolvimento do turismo. O Estado nem sempre é capaz de monitorar/mensurar a evolução dos projetos empreendidos pelas elites locais, cujos interesses convergem com os parceiros internacionais (DEHOORNE, 2009).

Como foi ressaltado nas críticas ao turismo, o controle do destino pode ser feito por grandes corporações do mercado que podem não entender ou desconsiderar os interesses da comunidade local. Por isso, quando mais controle a comunidade tiver do destino, maiores as possibilidades de equilibrar os interesses existentes e de promover um turismo menos excludente e mais sustentável. Krippendorf (1989) ressalta que o turismo só deveria ser encorajado na medida em que proporcionasse à população hospedeira uma vantagem de ordem econômica, em forma de lucros e empregos, e que não trouxesse prejuízos aos outros aspectos da qualidade de vida.

O turismo voltado para o desenvolvimento sustentável considera os direitos individuais e coletivos e elabora processos de gestão e planejamento participativos, nos quais a maioria dos atores sociais de uma comunidade se envolve de forma direta e/ou indireta com as atividades desenvolvidas nesse lugar, tendo em vista à melhoria da comunidade, além de levar em conta a cultura local, a valorização do patrimônio cultural e os desejos e as necessidades das pessoas da comunidade (CORIOLANO, 2003).

Como pôde ser visto, o turismo é uma atividade que vem se destacando na economia dos países e regiões. Organismos internacionais vêm disseminando a relação positiva entre o turismo e o desenvolvimento, contudo, apesar dos resultados econômicos positivos, vários outros impactos podem decorrer do maior investimento e prejudicar o entorno. A adoção da atividade é controversa e merece melhor atenção por parte dos governantes, além disso, as políticas públicas empreendidas poderiam efetivamente abordar além dos aspectos econômicos, as questões sociais e ambientais.

Conforme discussão e argumentação ao longo desta tese, o potencial turístico enquanto vetor de desenvolvimento é uma possibilidade, todavia, as bases do modelo de desenvolvimento devem ser analisadas e a visão acrítica da atividade deve ser evitada, pois, conforme Britton (1992), o turismo enquanto produtor de benefícios para muitos países do terceiro mundo, também pode perpetuar as desigualdades regionais e de classes, os problemas econômicos e as tensões sociais.

Na próxima seção, tem-se início à discussão do referencial da política pública de turismo em Porto de Galinhas. Esses elementos foram obtidos por meio da observação da constituição do setor pelas orientações globais de seu principal órgão normatizador e incentivador e pela reconstrução histórica de fatos relevantes da atividade no país.

5 REFERENCIAL GLOBAL-SETORIAL

Neste capítulo primeiramente, foram abordados os resultados da pesquisa documental sobre a delimitação das fronteiras do setor do turismo e a criação de imagens pelo principal órgão internacional, a OMT[36], abordando as delimitações gerais e disseminando normas em relação às bases de implementação do turismo. A entidade chamada de União Internacional de Organizações Oficiais de Viagens (IUOTO), até 1974, e posteriormente OMT é uma agência especializada da Organização das Nações Unidas e o principal organismo internacional no campo do turismo. Conforme seu estatuto tem como objetivo fundamental a promoção e o desenvolvimento do turismo com vistas a "contribuir para: a expansão econômica, a compreensão internacional, a paz, a prosperidade, bem como para o respeito universal e a observância dos direitos e liberdades humanas fundamentais, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião" (OMT, 2009, p. 4, tradução nossa[37]).

Esta tese identificou as reuniões da Assembleia Geral da OMT como um fórum de **produção de ideias** do turismo, de acordo com a classificação de Jobert (1995), uma vez que nele são produzidas as representações sobre as políticas públicas do turismo por meio da interação dos atores que participavam das sessões. A OMT busca a excelência e institucionalização da atividade entre seus países membros e tem um papel determinante na delimitação dos problemas a serem enfrentados e das fronteiras do setor.

A Organização das Nações Unidas, em conferência sobre o turismo realizada em Roma, em 1963, no sentido de uniformizar as definições para permitir a mensuração dos resultados do setor, propôs as seguintes definições para o contexto do turismo internacional: turista inclui toda pessoa que visita temporariamente um país, nele permanecendo por mais de

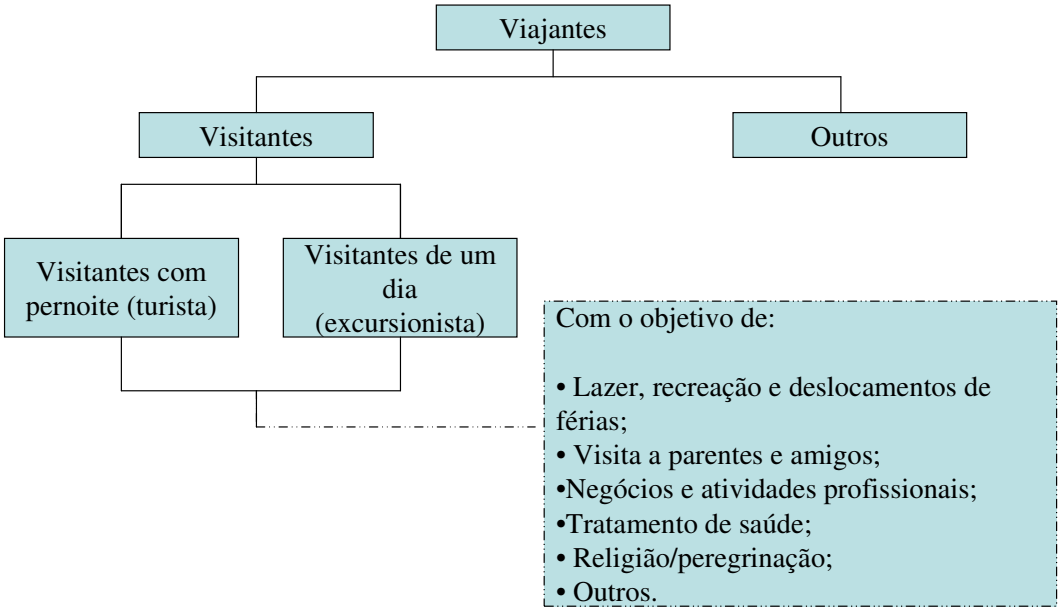
[36] A OMT possui como órgão supremo a Assembleia Geral que reúne a cada dois anos os delegados dos membros efetivos (Estados soberanos) e dos membros associados (organismos intergovernamentais e não governamentais, instituições turísticas e organizações profissionais e sindicais, bem como instituições universitárias, de formação profissional e de pesquisa) e se trata da mais importante reunião de altos funcionários e representantes do setor turístico do mundo. Nela são discutidos os problemas relativos à expansão e consolidação do turismo, bem como a definição dos valores e delimitações das alternativas de ação a serem empreendidas. O Brasil participa da Assembleia com membro efetivo desde a primeira assembleia em 1975. Como não foi identificado pedido de afiliação do país, conclui-se que o país já fazia parte da instituição mesmo quando ela era denominada IUOTO.

[37] Do original: L'objectif fondamental de l'Organisation est de promouvoir et de développer le tourisme en vue de contribuer à l'expansion économique, à la compréhension internationale, à la paix, à la prospérité ainsi qu'au respect universel et à l'observation des droits et des libertés humaines fondamentales sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion.

vinte e quatro horas e cujo objetivo é lazer, negócios, família, missão ou reunião; excursionista, por sua vez, inclui visitantes temporários que não pernoitam no país (THEOBALD, 2002).

Em 1991, em Ottawa no Canadá, a OMT propagou que a definição mais apropriada do turismo, segundo a entidade o mesmo corresponde "as atividades de uma pessoa que viaja para fora de seu ambiente costumeiro por um período de tempo inferior a um ano e superior a 24 horas e cujo objetivo principal é outro que não o exercício de uma atividade remunerada no local visitado" (OMT, 2003, p. 18). A figura 1, a seguir, sintetiza essas conceituações.

Figura 1: Visitantes e outros viajantes



Fonte: OMT (2003, p. 19)

Desde o início dos trabalhos a OMT tem atribuído responsabilidades aos Estados membros no desenvolvimento turístico. Como estes são soberanos e a entidade não possui poder de obrigá-los a atender as ações propostas, é comum a utilização dos verbos "demandar" e "solicitar" nas proposições da organização. Contudo, como forma de estimular a adoção pelos países, as demandas nas décadas de 1970 e 1980 eram estimuladas por meio de discursos sobre a obtenção de benefícios advindo do desenvolvimento do turismo.

Sobre o **papel e ação dos Estados**, a OMT na década de 1970, buscava chamar a responsabilidade dos mesmos à condução do turismo e se colocava à disposição para auxiliá-los. Na década seguinte, a Organização procurou sistematizar as atividades intergovernamentais ao, por exemplo, em 1983, delimitar que as áreas de atuação do Estado deveriam ser as de coordenação, legislação, planejamento e financiamento do turismo e que

eles deveriam tomar todas as medidas possíveis para conhecer as novas concepções do turismo e empreender ações em toda a sociedade (OMT, 1983).

Com a Carta do Turismo em 1985 na qual a Organização definiu princípios gerais para o setor, a OMT apresentou em detalhes as responsabilidades governamentais. Partindo do pressuposto de que todas as pessoas possuem direito ao lazer e ao repouso, o Estado deveria formular e executar políticas visando promover um desenvolvimento das atividades de turismo e para isso eles deveriam,

> integrar sua política turística a sua política global de desenvolvimento em seus diversos níveis - local, regional, nacional e internacional – e ampliar a cooperação turística a nível bilateral e multilateral, também no contexto da Organização Mundial do Turismo [...]; encorajar a adoção de medidas que permitam a participação de todos ao turismo nacional e internacional, especialmente pela organização do tempo de trabalho e lazer, melhoria do regime de férias pagas anuais e a divulgação de datas de férias, com uma atenção particular ao turismo de jovens, de pessoas idosas e de deficientes físicos, e proteger, no interesse das gerações presentes e futuras, o meio ambiente turístico (OMT, 1985, p. 44, tradução nossa[38]).

A necessidade de definir os termos do turismo debatidos nas atas das Assembleias Gerais da OMT, bem como as responsabilidades dos países membros, buscava minimizar o problema evidenciado pelos representantes dos países membros e da própria instituição sobre a padronização dos resultados do turismo. Cada país adotava medidas de desempenho distintas, partindo de definições também diversas. Era necessário legitimar os investimentos turísticos e demonstrar de forma estatística, como também direcionar os esforços dos governos. A Entidade, então, elaborou em 1978, 1993 e em 2008 sucessivas recomendações internacionais para estatísticas do turismo que incentivam os países a elaborarem estudos em conformidade com as seguintes diretrizes:

> As estimativas deveriam ser baseadas em fontes confiáveis, ao abordar os visitantes e os produtores de bens e serviços; as observações deveriam ser de caráter estatístico e realizar-se de forma permanente, combinando a compilação de estimativas de referência com a utilização de indicadores para aumentar a utilidade dos resultados; os dados deveriam ser comparáveis ao longo do tempo dentro do mesmo país, comparáveis entre países e

[38] Do original: Intégrer leur politique touristique à leur politique globale de développement à ses divers niveaux-local, régional, national et international - et élargir la coopération touristique aussi bien dans un cadre bilatéral que multilatéral, ainsi que dans le cadre de l'Organisation Mondiale du Tourisme, [...]; encourager l'adoption des mesures permettant la participation de tous au tourisme national et international, notadament par l'aménagement des temps de travail et de loirs, l'amélioration du régime des congés payés annuels et l'étalement des dates de congés, ainsi que par une attention particulière au tourisme des jeunes, des personnes âgées et des handicapés, et protéger, dans l'intérêt des génération présentes et à venir, l'environnement touristique.

> comparável com outras áreas da atividade econômica; os dados deveriam ser consistentes internamente e apresentadas em quadros macroeconómicos reconhecidos em nível internacional (ONU/OMT/OECD, 2010, p. 1-2, tradução nossa[39]).

A intensificação das ações sobre mensuração dos resultados dos investimentos dos programas governamentais faz parte de uma agenda de reformas de cunho neoliberal e responde à Resolução 50/225, de 1996, da Assembleia Geral da ONU que formulou uma convocatória com o propósito explícito de melhorar a eficácia e eficiência das instituições públicas e redesenhar o aparelho estatal para enfrentar as mudanças ambientais. As ideias disseminadas no neoliberalismo estão relacionadas com redução dos gastos "desnecessários" do governo, melhoria da eficácia, flexibilidade gerencial e aumento da capacidade de resposta às necessidades dos usuários as quais seriam essenciais para reverter à situação de crise na qual muitos países se encontravam. O controle dos investimentos públicos era considerado como uma questão crítica nas mudanças a serem executadas e diante disso, a ONU convidou por meio da resolução acima citada,

> os governos a reforçarem suas capacidades em matéria de administração e finanças públicas por meio da introdução de reformas na administração e gestão do setor púbico, com foco no aumento da eficácia e responsabilidade, produtividade e adequação das instituições públicas e incentivar, conforme o caso, a descentralização das instituições e serviços públicos (ONU, 1996, p. 3, tradução nossa[40]).

Neste primeiro momento, o turismo era tido como uma atividade: a) vital ao progresso de todos os povos [...] nos domínios econômicos, social e cultural (OMT, 1975), b) essencial à compreensão internacional, à paz e a prosperidade (OMT, 1977) e c) indispensável à vida dos homens (OMT, 1979). As palavras sinônimas vital, essencial e indispensável revelam o nível da importância que a organização queria imputar ao turismo no âmbito dos países e organizações membros. Esse discurso visava legitimar não apenas o turismo, mas a entidade

[39] Do original: Las estimaciones deberían basarse en fuentes estadísticas fiables, en las que se contemple tanto a los visitantes como a los productores de bienes y servicios; las observaciones deberían ser de carácter estadístico y realizarse permanentemente, combinando la compilación de estimaciones de referencia con la utilización de indicadores para aumentar la utilidad de los resultados; los datos deberían ser comparables en el tiempo dentro del mismo país, comparables entre los países y comparables con otros ámbitos de actividad económica; los datos deberían ser coherentes a nivel interno y presentarse en marcos macroeconómicos reconocidos a nivel internacional

[40] Do original: Invite les gouvernements à renforcer leurs capacités en matière d'administration et de finances publiques en introduisant des réformes dans le domaine de l'administration et de la gestion du secteur public, en mettant l'accent sur l'accroissement de l'efficacité et de la productivité, l'obligation de rendre compte et l'adéquation des institutions publiques, et encourage, selon qu'il convient, la décentralisation des institutions et services publics.

recém-criada que se colocava no dever de adotar uma contribuição central e decisiva no desenvolvimento do turismo no mundo.

Em relação às **imagens** propagadas pela instituição, a primeira que se sobressai com a análise das atas é a do turismo como vetor de crescimento econômico acessível aos países pobres ou em vias de desenvolvimento. Ele é visto como oportunidade ao avanço econômico de todos os povos e legitimado como uma estratégia de desenvolvimento rápido, fácil, seguro e essencial para a expansão da economia.

Essa imagem está coerente com o referencial global de desenvolvimento que emergiu a partir da Segunda Guerra Mundial, quando, conforme Faé (2009), a temática ganhava relevância a partir dos estudos realizados por pesquisadores engajados na busca de alternativas para integrar os países atrasados às práticas mercadológicas dos países da Europa e dos Estados Unidos. A Europa estava em processo de reestruturação socioeconômica e os Estados Unidos buscavam legitimar sua posição de potência única por meio da disseminação de ideias ligadas à expansão da industrialização e, consequentemente, ampliação do mercado ao maior número de países.

A diferenciação dos conceitos de desenvolvimento e crescimento econômico não era enfatizada uma vez que até a década de 1960, as poucas nações desenvolvidas existentes enriqueceram por meio da industrialização e os países que se encontravam subdesenvolvidos eram aqueles nos quais o processo de industrialização era inexistente ou rudimentar. Já no final dessa década, tornam-se relevantes as críticas ao processo de industrialização nos países em desenvolvimento as quais não resultaram em maior acesso das populações a bens materiais e culturais como disseminado no discurso de desenvolvimento (VEIGA, 2010).

Durante as duas primeiras assembleias em 1975 e 1977, realizadas respectivamente em Madri e Torremolinos, na Espanha, não foram evidenciadas preocupações com os efeitos negativos do turismo e sim apenas com a expansão da atividade. As discussões sobre os efeitos negativos dos modelos de desenvolvimento na dimensão ambiental, iniciadas em Estocolmo, em 1972, surgiram nas discussões da OMT a partir da terceira Assembleia, em 1979, também em Torremolinos, de maneira incipiente, uma vez que não foram determinadas normas de conduta aos países, contudo, foi criado o Comitê do meio ambiente, e solicitado trabalhos investigativos sobre a relação entre o turismo e o entorno. A ideia difundida pela OMT (1979) era a de que o meio ambiente constitui a "razão de ser" do turismo e que um ambiente sadio era uma qualidade essencial das zonas turísticas.

Mesmo sem uma discussão mais ampla, o respeito aos limites da natureza, já estava inserido nas discussões da OMT em 1981. Por certo, não se trata de um respeito altruísta, mas estreitamente relacionado com o aumento da legitimidade da atividade nas comunidades receptoras. O que se queria desenvolver, neste momento, era o conceito de capacidade de carga, que viria a ser incorporado posteriormente nos discursos em torno das diversas políticas públicas de turismo nos países membros, inclusive no Brasil, como forma de evitar a saturação dos destinos e com isso prejudicar o turismo, como pode ser visto na citação a seguir:

> [A OMT] RECORDANDO a diversidade de situações que surgem em matéria de saturação de áreas turísticas do mundo, CONSTATA o interesse de desenvolvimento de estudos sobre a saturação de destinos turísticos que determinem os limites físicos do uso turístico para evitar fenômenos de saturação que são produzidos em alguns destinos turísticos em detrimento da qualidade do produto e ambiente, [por isso] CONVIDA os Estados-membros da Organização para explorar as possibilidades de implementação das recomendações deste estudo em seus respectivos países e RECOMENDA que a Organização continue seus trabalhos nesta área, em vista de propor normas de aplicação geral respeitando a capacidade de carga turística (OMT, 1981, p. 19, tradução nossa[41]).

Em nível internacional, diversos fóruns de mediadores discutiam a compatibilidade entre o desenvolvimento e o meio ambiente. No âmbito da ONU, já havia sido criado o PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – como proposta de trabalho da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, realizada em Estocolmo, 1972. Atualmente, o programa foi transformado em uma agência responsável por promover a conservação do meio ambiente e o uso eficiente de recursos no contexto do desenvolvimento sustentável (ONU, 2012).

A definição de **desenvolvimento sustentável** só viria a ser utilizada com a publicação do relatório Nosso Futuro Comum[42], em 1988, expressa como aquele que satisfaz "las

[41] Do original: RAPPELANT la diversité des situations qui se présentent em matière de saturation des espaces touristiques dans le monde, CONSTATE l'intérêt de l'étude sur la saturation des destinations touristiques pour déterminer les seuils physiques de l'utilisation touristique en vue d'éviter les phénomènes de saturation qui se sont produits dans certains destinations touristiques au détriment de la qualité du produit et de l'environnement, INVITE les Etats membres de l'Organisation à étudier les possibilités de mise en oeuvre des recommandations de cette étude dans leurs pays respectifs, RECOMMANDE que l'Organisation poursuive ses travaux dans ce domaine notadamment en entreprenant des études et en organisant des réunions techiniques, en vue de proposer des normes d'application générale concernant la capacité de charge touristique.

[42] O relatório Brundtland, também conhecido como "Nosso Futuro Comum" é fruto dos trabalhos da comissão formada e presidida por Gro Harlem Brundtland, primeiro ministro da Noruega, a pedido do secretário geral das Nações Unidas, em 1983, com a responsabilidade de estudar os graves problemas ambientais mundiais. Este

necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras geraciones para satisfazer las próprias" (ONU, 1988, p. 29). O relatório propõe ainda que, dentro da concepção de desenvolvimento sustentável, seja garantida a satisfação das necessidades básicas, especialmente dos pobres.

Como foi apresentada anteriormente, a concepção de desenvolvimento sustentável está relacionada com a divulgação de uma agenda norteadora de mudanças nos padrões de desenvolvimento econômico, a ser adotada internacionalmente. Com o Relatório Brundtland a sustentabilidade adquiriu posição de categoria-chave nos discursos das agências internacionais de fomento que passaram a influenciar a formulação, execução e avaliação das políticas públicas.

As preocupações que são evidenciadas no Relatório Brundtland, ou seja, em ONU (1988) estão relacionadas com a destruição do meio ambiente; com o aumento da pobreza e com a diminuição dos níveis de qualidade de vida. Esses problemas interferiam no fornecimento de insumos básicos necessários à continuidade do crescimento dos países desenvolvidos; limitavam o crescimento do mercado uma vez que muitos consumidores não teriam acesso aos produtos e serviços ofertados por estarem excluídos economicamente; como também eram geradores de conflitos que poderiam desestabilizar o sistema econômico mundial.

As discussões realizadas na Assembleia Geral da OMT entre os anos de 1975 a 1997 culminaram com a elaboração do Código de Ética do Turismo em 1999, que reafirmou normas já estabelecidas em assembleias anteriores, além de convocar um maior envolvimento dos atores nas decisões e no desenvolvimento da atividade. O turismo é representado neste documento como uma força viva no serviço da paz, como também um fator de amizade e compreensão entre os povos do mundo. Ele se inscreve em uma lógica que tende a conciliar de forma sustentável a proteção ambiental, o desenvolvimento econômico e a luta contra a pobreza, como expresso em OMT (1999) e na Agenda 21, adotado naquela ocasião na ECO-92, como ficou conhecida a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento ocorrida no Rio de Janeiro.

As discussões da sustentabilidade permearam o setor e a expressão "turismo sustentável" começou a ser utilizada no final da década de 80, quando os estudantes e profissionais de turismo começaram a considerar as implicações do Relatório Brundtland em

---

relatório, publicado em 1988 e elaborado pela referida comissão tornou-se referência para estudos sobre desenvolvimento sustentável e para o direcionamento de ações no contexto das políticas públicas.

suas atividades (SWARBROOKE, 2000). O turismo sustentável envolve, conforme Beni (2006, p. 96-97), dentre outros aspectos,

> A compreensão dos impactos turísticos; distribuição justa dos custos e benefícios; geração de empregos locais; estimulação de negócios lucrativos; injeção de capital e dinheiro na economia local; diversificação da economia local; transferência de benefícios de uma região mais rica para outra mais pobre, contribuindo para um maior equilíbrio intra-regional (sic); [...] elevação das condições de vida das comunidades envolvidas; estímulo e favorecimento do crescimento de outras atividades; interação com todos os segmentos da sociedade; incorporação dos planos de planejamento e zoneamento.

Os mediadores das ações públicas incorporaram essas ideias em suas discussões nas décadas seguintes, conforme já exposto. A valorização de práticas sustentáveis reflete a premissa de compatibilidade entre a exploração dos recursos – naturais, culturais, ambientais, etc. – e o crescimento econômico. O turismo, dentro das discussões do desenvolvimento sustentável estimula um modelo de políticas governamentais com estratégias de intervenção preventivas e corretivas, baseadas nas sustentabilidades ambiental, econômica e social, além da participação efetiva da população nos sistemas decisórios dos planos turísticos.

Em resumo, as ideias globais que permearam o setor de turismo podem ser vista sob os pilares do desenvolvimento sustentável, mesmo que esse conceito ainda esteja em processo de institucionalização. No início das disputas de poder dos mediadores, o investimento turístico foi legitimado em virtude de suas perspectivas de ganhos, especialmente os países em desenvolvimento. Imagens como "turismo gerador de emprego e renda" eram comuns nos discursos empreendidos. Hoje, ainda se faz presente, mas ao longo dos anos foi incorporando outras representações.

Entre fins de 1980 e início dos anos 2000, intensificaram discussões em torno do respeito ao meio ambiente no mundo, a partir do Relatório Brundtland e da ECO-92, ocorrida no Rio de Janeiro. O turismo, como outros setores, não poderia ficar à margem dos discursos de sustentabilidade. Contudo, mais recentemente, nos anos 2000, o terceiro pilar da sustentabilidade, o social, obtém ênfase por meio da definição dos Objetivos do Milênio[43] e o turismo passou a ser inserido na luta contra a pobreza. Os objetivos do Milênio, conforme Faé

[43] Os objetivos são: reduzir da pobreza, atingir o ensino básico universal, obter a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres, reduzir a mortalidade na infância, melhorar a saúde materna, combater o HIV/Aids e a malária, garantir a sustentabilidade ambiental, estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2013).

(2009, p. 231), “passaram a influenciar toda a produção discursiva sobre desenvolvimento até o momento atual”. Se por um lado esses objetivos ratificaram a ênfase no desenvolvimento sustentável, os mesmos também refletem em metas vagas e inalcançáveis e reafirmam a compatibilidade entre a manutenção da lógica neoliberal e a compensação de suas consequências.

Quando não existe o questionamento, nem o intuito de repensar o tipo de desenvolvimento exaltado e estimulado pouco pode ser realizado em termos efetivos, apenas pequenas reformas são estimuladas em prol do modelo de desenvolvimento existente. O turismo gerado sob a perspectiva neoliberal utilizando as palavras de Coriolano (2003a, p. 63) é “um turismo de luxo ou turismo de *resorts*, controlado por conglomerados que dominam todos os escalões da cadeia produtiva do turismo”. Faz-se necessário ampliar o debate para o modelo de turismo que é desejado pela sociedade. Ainda nas palavras da autora, se temos uma sociedade injusta, desigual, que segrega, como pensar em um turismo sustentável, equilibrado?

Conforme foi apresentado, o referencial das políticas públicas foi influenciado pela ação dos mediadores em nível global, como nas discussões da Assembleia geral da OMT ao longo dos anos. O quadro 3, a seguir, sintetiza as diretrizes trabalhadas nas décadas nas discussões do fórum liderado pela OMT.

Quadro 3: Diretrizes globais do turismo

1970	**1980**	**A partir de 1990**
Econômica	Econômica e ambiental	Econômica, ambiental e social (Desenvolvimento sustentável)

Fonte: Dados da pesquisa (2013)

O desenvolvimento sustentável está baseado na harmonização de objetivos sociais, ambientais e econômicos. O quadro 4 a seguir, destaca o equilíbrio entre as dimensões econômicas, sociais e ambientais. Se apenas os objetivos econômicos prevalecerem, existirá um crescimento desordenado. Se os aspectos econômicos e sociais forem privilegiados em detrimentos dos aspectos ecológicos, ocorrerá um crescimento social benigno. Quando ocorrem impactos econômicos e ecológicos positivos em detrimento dos sociais, ocorre o chamado crescimento ambientalmente sustentável. O ideal conforme Sachs (2002) seria a harmonização entre os três impactos destacados para se atingir o desenvolvimento.

Quadro 4: Padrões de crescimento

PADRÕES DE CRESCIMENTO	IMPACTOS		
	ECONÔMICOS	SOCIAIS	ECOLÓGICOS
Crescimento desordenado	+	-	-
Crescimento social benigno	+	+	-
Crescimento ambientalmente sustentável	+	-	+
Desenvolvimento sustentável	+	+	+

Fonte: Sachs (2002, p. 36)

Com este equilíbrio ficam evidentes três ideias importantes no desenvolvimento: a prudência ecológica, a justiça social e a eficiência econômica cuja conciliação é almejada. Conforme Brasil (2013a) a eficiência econômica está relacionada com a utilização racional dos recursos produtivos; a justiça social refere-se a um conjunto de oportunidades à disposição dos cidadãos como liberdades políticas, direitos civis, oportunidades sociais, proteção social e a justiça distributiva. Por fim, ainda segundo o autor, a prudência ecológica está relacionada com a minimização dos efeitos negativos das atividades humanas sobre a natureza.

Apesar da ênfase crescente nos pilares de sustentabilidade ambiental (por meio da prudência ecológica) e social (por meio da justiça social), o pilar econômico (por meio da eficiência econômica) foi fortalecido ao longo dos anos. O turismo se expande como uma atividade econômica lucrativa e que deve ser disseminada no mundo, daí o papel e importância da OMT. O neoliberalismo influenciou as decisões sobre a gestão do turismo a qual deve ser promovida favorecendo "a economia do mercado, a empresa privada e a liberdade do comércio" (OMT, 1999, p. 47, tradução nossa[44]).

A liberalização do comércio turístico assume relevância nas discussões da OMT entre 1989 e 2003. Segundo Francesco Frangialli, secretário geral da OMT, em 2002, no discurso de apresentação na reunião do Conselho Executivo, essa liberalização requer a abertura dos mercados turísticos, a eliminação de todos os obstáculos ao crescimento do turismo em toda a cadeia produtiva, a garantia de uma concorrência livre e equilibrada das atividades turísticas, notadamente o transporte aéreo. Essas ações, segundo ele, permitiriam o crescimento do setor e especialmente, aos países pobres e emergentes a ascensão aos mercados de países industrializados (OMT, 2002).

A ideia de benefícios para todos, por meio especialmente da geração de empregos e na confiança na concorrência do mercado é utilizada para legitimar as práticas mercadológicas que seriam compatíveis com o desenvolvimento sustentável das localidades. O que se deve

[44] Do original: L'économie de marché, l'entreprise privée et la liberté du commerce.

levar em consideração, contudo, é que tipo e para quem esse desenvolvimento se destina, já que na prática os interesses dos grupos turísticos podem se mostrar incompatíveis com os benefícios sociais mais amplos.

5.1 CONSTITUIÇÃO DO SETOR TURÍSTICO NO BRASIL

Ao discutir a evolução do turismo no país, poderia ter escolhido focar a apresentação dos marcos legais que impulsionaram a atividade no país, contudo, Cruz (2002) e Beni (2006) já o fizeram exaustivamente. O que se propôs foi a compreensão do referencial das políticas públicas de turismo a partir da revisão da literatura e de reportagens de revistas e jornais de circulação nacional do período a partir do qual o território de Porto de Galinhas começa a ser transformado pela ação de atores públicos e privados, ou seja, a partir da década de 1970. Conforme já apresentado na seção precedente, o referencial pode ser concebido como uma ferramenta de análise da política pública, já que este é o primeiro elemento a ser observado (MULLER; SUREL, 2002). Por meio da descrição do turismo no país nas décadas a seguir foram extraídos elementos do referencial global, ou seja, da imagem da sociedade, de seus valores dominantes, bem como do referencial setorial, no qual se percebem imagens específicas do setor turístico.

5.1.1 Década de 1970: turismo como "passaporte ao desenvolvimento[45]"

No setor do turismo, em 1974, foram criados fundos de investimentos fiscais e estímulos à atividade turística nacional. Deve-se ressaltar que desde 1966 havia uma preocupação em organizar o setor, evidenciado com a criação da Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR), do Conselho Nacional de Turismo (CNTur) e da Política Nacional de Turismo. De acordo com Beni (2008, p. 120), com isso "o turismo até então marginalmente considerado [pelo governo], foi ressaltado como integrante do sistema produtivo".

[45] Turismo como passaporte ao desenvolvimento é título do livro de De Kadt, de 1979, financiado pelo Banco Mundial no qual apresenta uma coletânea de artigos que questionam esta relação, considerada, até então, uma relação óbvia.

O Decreto-Lei no. 1376/74 criou o Fundo de Investimentos do Nordeste (FINOR), gerido pelo Banco do Nordeste do Brasil, sob a supervisão da SUDENE; o Fundo de Investimentos da Amazônia (FINAM), operado pelo Banco da Amazônia e o Fundo de Investimentos Setoriais (FISET) gerido pelo Banco do Brasil e dirigido pela EMBRATUR e pela Superintendência do Desenvolvimento da Pesca e pelo Instituto Brasileiro Florestal. A política de turismo, nesse período, acabou restringindo-se a incentivos fiscais e financeiros. O Estado sistematizou sua intervenção sobre o desenvolvimento da atividade sob a forma de "indução" (FERRAZ, 1992), onde buscou estimular o envolvimento e a orientar o comportamento das empresas, com a criação de estímulos para investimentos.

O problema essencial que esses incentivos buscavam resolver, como já exposto, era dotar o país de uma estrutura hoteleira capaz de atender de forma satisfatória o fluxo crescente de turistas. A ideia propagada pela EMBRATUR na época, evidenciada nas palavras do então presidente da entidade em 1972, Paulo Potásio, era o turismo visto como uma oportunidade excepcional de investimento que estava coerente, como foi exposto ao longo desta tese, com a imagem disseminada pela OMT de turismo como estratégia de desenvolvimento, ou melhor, de crescimento econômico. Segundo ele, "está provado que o turismo é um bom negócio, tanto para quem aplica, como para a área que o recebe. Seu desenvolvimento é irreversível passando a oferecer aos empreendedores turísticos um volume de consumo cada vez maior" (INCENTIVOS...1972, p. 144). Essa constatação também fica evidente na propaganda da EMBRATUR que enfatiza a "facilidade" de se obter lucros a partir dos investimentos em turismo, como exposto na figura 2 a seguir:

Figura 2: Propaganda da EMBRATUR em 1976

Fonte: ALGUNS... (1976, p. 85)

A imagem de que o governo, por meio da EMBRATUR, buscava criar perante a iniciativa privada era a de: turismo como oportunidade de bons negócios. Expressões como: “é lucro certo”, “vontade de ganhar dinheiro”, “quanto mais bonita a paisagem, mas dinheiro você pode ganhar com ela” evidenciam a ideia de boas perspectivas de crescimento econômico decorrentes direta ou indiretamente desses investimentos, como pode ser visto na figura 3 a seguir.

Figura 3: Propaganda da EMBRATUR em 1970

Fonte: DINHEIRO... (1970, p. 71)

Cruz (2002) ressalta que, apesar da praticidade dos incentivos, o turismo não veio a se transformar em uma atividade econômica relevante, e de acordo com Beni (2006, 2008) houve um equívoco de direcionamento do mercado, uma vez que muitos equipamentos turísticos estavam em desacordo com as características socioeconômicas do lugar para o correto atendimento de seu fluxo interno. Os capitais incentivados foram utilizados em sua maioria em hotéis de luxo e esses investimentos, no entanto, esbarravam na deficiência de mão-de-obra qualificada para trabalhar nos meios de hospedagem.

Os primeiros cursos de turismo que surgiram no país na primeira metade da década de 1970 pretendiam suprir o mercado de profissionais qualificados para o setor. Como já exposto, os incentivos fiscais via EMBRATUR e SUDENE tornavam fáceis a construção de hotéis pelos empresários, no entanto, a falta de profissionais qualificados era uma das principais reclamações dos hoteleiros para atender a demanda cada vez mais exigente dos turistas. Na segunda metade da década, no âmbito da OMT era discutida a profissionalização da mão-de-obra turística no mundo e foi formalizada, em 1977, a necessidade perante seus membros da inclusão do turismo nos programas de ensino superior e a expansão dos cursos nos países que já haviam iniciado o processo de inclusão, como o Brasil (OMT, 1977).

A Política Nacional de Turismo, em 1977, estava direcionada ao patrimônio, divulgação e promoção dos valores culturais, incentivo ao turismo interno através da construção de meios de hospedagem mais simples e redução de custos das viagens dentro do país. Era comum, nas propagandas da EMBRATUR, o foco ao turismo interno, como em *slogans* do tipo: “Vamos, esqueça o passaporte e venha viver uma aventura fantástica, cheia de sonhos, fantasias e emoções” (BRASILEIRO...,1976, p. 16-17). Além de propagandas, o governo prescreveu severas restrições às viagens ao exterior. Conhecida como a “lei dos 12000 cruzeiros”, o Decreto-lei n. 1470 exigia o depósito prévio por pessoa restituível dentro de um ano, sem juros nem correção monetária, das viagens para fora do país, com exceção da Argentina, Uruguai, Paraguai e Chile (NOSSOS...1976).

Como evidenciado, este período foi caracterizado principalmente pela noção de planejamento nacional e regional que institucionalizou o Sistema Nacional do Turismo e pelo plano de desenvolvimento econômico que intensificou o modelo de substituição de importações na medida em que destinava ao Estado um papel de empreendedor e provedor de recursos para a expansão e consolidação dos meios de hospedagens nas regiões turísticas e ao aproveitar a conjuntura internacional favorável à aplicação de recursos em forma de investimentos diretos e empréstimos bancários. A busca do crescimento econômico via

turismo se mostrava forte e as preocupações principais estavam voltadas às garantias de expansão e consolidação da atividade no país.

5.1.2 Década de 1980: crise e reformulação da gestão das políticas públicas no país

Já no final dos anos 1970, a economia brasileira dava sinais de enfraquecimento, evidentes na elevada dívida externa, inflação elevada, conflitos trabalhistas, desequilíbrios na balança de pagamentos e exacerbada concentração econômica (BRUM, 2005). Essa situação se agravou na década subsequente tanto que os analistas econômicos denominaram os anos 1980 como a "década perdida" em termos de crescimento econômico e social. Conforme Santagada (1990), os recursos que até 1982 eram aplicados com facilidade no país e na América Latina, tornaram-se escassos e a dívida externa destes países tornou-se insustentável para suas economias. A crise econômica que se instalou intensificou as tensões sociais e para piorar, a população agrícola que havia migrado do campo para as cidades não conseguiu ser absorvida pelas atividades urbanas.

A população que, desde a década precedente, se organizava em associações e movimentos sociais para a melhoria das condições de vida e outras reinvindicações, com o enfraquecimento do governo militar, intensificou suas reivindicações tornando-se protagonista do debate por reformas sociais. De acordo com Degenszajn et al (2006), era a hora de repensar o padrão histórico de realização das políticas sociais, operado até então, de forma seletiva, fragmentada, excludente e setorial, em prol da necessidade de democratização dos processos decisórios responsáveis pela definição de prioridades e das formas de execução das intervenções estatais.

Ao mesmo tempo em que a década foi um período de aprofundamento das desigualdades sociais, também foi caracterizada por avanços democráticos que culminaram com a Constituinte de 1988. Novos instrumentos participativos foram criados como o plebiscito, referendos e projetos de iniciativa popular e também, os conselhos gestores de políticas públicas. Conforme Melo (1998), as dimensões processuais da democracia foram gradativamente inseridas na agenda de discussão pública e a mesma tornou-se pré-requisito para o aperfeiçoamento das políticas, tornando-as mais eficazes e eficientes. Hoje, após quase duas décadas dos avanços constitucionais, muitas políticas setoriais brasileiras, como saúde, educação, turismo, meio ambiente, cultura, pesca, etc., contam com espaços de participação

social institucionalizados, normalmente sob a forma de conselhos com representantes da sociedade civil, poder público e privado.

A Constituição Federal alterou o relacionamento dos Estados com o turismo, não apenas por meio dos processos de descentralização e participação, mas especialmente por decretar que a promoção e o incentivo do turismo deveriam ser assumidos como dever da União, Estados e Municípios, como fator de desenvolvimento social e econômico (BRASIL, 1988, art. 180). Com a influência de normas de reestruturação do aparelho do Estado, o governo federal que durante o período militar centralizava as decisões na cúpula administrativa, adotou medidas de descentralização administrativa, buscando tornar as unidades subnacionais (estados e municípios) entes participativos no processo decisório.

A participação da população e a descentralização de atribuições e responsabilidades seriam estimuladas por meio de diversos planos que envolveriam a parceria entre os três níveis de governo, além da inserção da população e empresariado, através de conselhos representativos estaduais e municipais ou mediante consultas populares. Houve um crescimento no estabelecimento de conselhos no processo de tomada de decisão e implementação como espaços locais de debate, deliberação e controle em diversas áreas sociais; bem como a ampliação de outras formas de participação como conferências, fóruns, câmaras, comissões e ouvidorias possibilitaram que um grupo maior de atores sociais discutisse o setor turístico mediante esses novos espaços de interlocução, o que provocou mudanças no relacionamento do Estado com os mediadores das políticas.

A Constituinte também estimulou discussões do turismo entre os parlamentares que criaram comissões permanentes tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado. Essa ação estava em congruência com as ideias da OMT, uma vez que já em 1987, a entidade convocou os países membros a uma conferência sobre o turismo com o objetivo de formular todas as recomendações apropriadas a legisladores nacionais e internacionais, em vista de promover uma participação maior desses no desenvolvimento do turismo (OMT, 1987).

Nos anos 1980, em âmbito internacional, assiste-se a uma crise das políticas representada pela contenção do processo de crescimento estatal das políticas empreendidas especialmente na Inglaterra de Margaret Thatcher e nos EUA de Ronald Regan e em um segundo momento, na América Latina com a imposição de normas de reformulação econômica pelo Consenso de Washington (CHEVALLIER, 2009).

5.1.3 Década de 1990: intensificação da intervenção estatal no turismo e diversificação dos atores envolvidos

Na década de 1990, o Estado neoliberal passaria a assumir as funções específicas de proteger os contratos privados, garantir a propriedade e estimular a competição entre as empresas. Ao Estado caberia a função de impedir que indivíduos ou organizações prejudicassem o funcionamento da economia de mercado. As privatizações, o desenvolvimento do mercado, o reforço dos controles financeiros e a implementação de parcerias entre a administração pública e privada foram utilizadas como forma de reduzir as despesas públicas. Utilizando a expressão de Rouban (2004, p. 15) esse processo representa a passagem do *faire* (fazer) para o *faire faire* (fazer fazer) por meio especialmente da descentralização.

Neste período, identificou-se o aumento das políticas públicas de turismo comprometidas com a produção e reprodução do capital, para a qual a viabilização de obras voltadas a aumentar o fluxo de visitantes e de viabilizar melhorias na infraestrutura básica e turística foram implementadas pelo Estado com o objetivo de desenvolver o turismo no território. A discussão sobre o meio ambiente ganha importância no país, especialmente com a Conferência das Nações Unidas para o meio ambiente realizada em 1992, destacando o paradigma da sustentabilidade no qual consolida, conforme Sarti e Queiroz (2012, p. 17) "o pensamento que concebe o desenvolvimento econômico dentro de certos limites balizados por princípios éticos, prudência, justiça e viabilidade".

A partir de 1994, com a implantação do Plano Real e o controle da inflação foram desenvolvidas condições para o planejamento do setor no longo prazo. O setor público foi influenciado por ideias do "gerencialismo" ou Nova Gestão Pública, inspirados no governo de Margareth Thatcher, que repousa, de acordo com Chevallier (2009, p. 86), sobre a convicção de que "a administração pública é obrigada a se inspirar no modelo de gestão da empresa privada, modelo julgado mais producente".

Essa reforma modificou sensivelmente a maneira de formulação e implementação das políticas públicas ao promover a descentralização do poder decisório aos níveis subnacionais e ao permitir o envolvimento e o controle de um número maior de atores sociais no processo. Nesse período, segundo Cruz (2002), assistem-se ao alargamento e ao aprofundamento da ação pública federal voltada ao desenvolvimento do turismo, onde se valoriza o espaço,

tornando-o mais atrativo ao capital privado com o fornecimento de infraestrutura básica e de acesso e de financiamentos ao setor de hospedagem.

No Nordeste, especificamente nos Estado de Alagoas, Paraíba, Pernambuco e Rio Grande do Norte foi desenvolvida uma política de megaprojetos turísticos que possuía como objetivo comum desenvolver o turismo na região, através da ampliação da infraestrutura hoteleira e tinha os respectivos governos estaduais como principais empreendedores e patrocinadores através de incentivos fiscais e financeiros (CRUZ, 2002).

Esse modelo foi baseado na construção de grandes empreendimentos hoteleiros na região litorânea o qual proporcionou uma infraestrutura territorialmente concentrada em áreas de interesse turístico. Essa concentração está de acordo com o pensamento de Chesnais (1996, p. 17), para o qual "as operações feitas com finalidades lucrativas [...] são, por definição, seletivas", ou seja, não são todas as áreas do planeta que interessam ao capital, mas partes onde determinados critérios podem ser atendidos, como por exemplo, o de retorno financeiro.

O modelo que estava implícito na política acima era o de polos turísticos, o qual foi adotado também pelo Banco do Nordeste ao promover o Programa de Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR) posteriormente. A ideia de polo turístico está baseada na de polos de desenvolvimentos definido por Perroux (1964) apud Bardelli (2004, p. 5, tradução nossa)[46] como "uma unidade econômica motriz ou um conjunto formado por tais unidades [...] a qual exerce sobre as outras unidades que ela mantém relação efeitos de atração". No turismo, esses polos constituem-se por empresas voltadas para a prestação de serviços e produtos aos turistas as quais se unem visando obter competitividade e mercado.

Os estados do Nordeste do país empreenderam políticas públicas no sentido de atrair grandes investimentos nacionais e internacionais em detrimento do estímulo aos pequenos e médios negócios do *trade* turístico. Essas ações são percebidas nas regiões de interesse turístico nos empreendimentos imobiliários e turísticos em fase de implantação ou conclusão. A competitividade, entre indivíduos, empresas e entidades territoriais, torna-se imprescindível, uma vez que a mesma passa ser considerada como benefícia.

No âmbito de turismo, os estados e municípios passaram a não apenas atuar na implementação de políticas públicas, mas também na formulação das mesmas. Um dos grandes desafios a ser enfrentado seria o aumento da capacidade de gestão das unidades subnacionais dessas políticas. Para atuar nesse âmbito, o governo federal desenvolveu programas de fortalecimento institucional dessas unidades a exemplo do Plano Nacional de

[46] Do original: Un pôle de développement est une unité économique motrice ou un ensemble formé par de telles unités. […] Elle exerce sur d'autres unités avec qui elle est en relations, des effets d'entraînement.

Municipalização do Turismo (PNMT), inserido na Política Nacional de Turismo, no governo de Fernando Henrique Cardoso, e também do Programa de Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR), inserido posteriormente no governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Ressalta-se, desde então, que esses dois programas foram implementados em Porto de Galinhas e contribuíram para discussão coletiva das ações governamentais e investimentos a serem realizados no local, conforme apresentado na próxima seção. Pela importância conferida a eles, aqui, serão apresentadas as concepções gerais dos dois programas.

Em 1994, a EMBRATUR havia identificado cerca de setecentos municípios com potencial para o desenvolvimento turístico. O governo FHC tornou explícito que esses municípios antes de necessitarem de recursos financeiros para investimentos turísticos, precisariam entender e aprender a importância de se reconhecer e trabalhar o turismo de forma profissional como uma alternativa viável, eficiente e consistente de desenvolvimento econômico e social. O Programa baseou-se nas orientações da OMT com o propósito de:

> implementar um novo modelo de gestão da atividade turística, simplificado e uniformizado, para os estados e municípios, de maneira integrada, buscando maior eficiência, eficácia e efetividade na administração da atividade turística, adotando a metodologia de enfoque participativo para a formação de sua equipe técnica de operacionalização (BRASIL, 1995).

A ideia propagada era a de que haveria desenvolvimento turístico a partir das discussões dos problemas existentes e definições das estratégias de ação em âmbito local. A metodologia de trabalho estava, portanto, baseada na gestão participativa obtida por meio das "Oficinas de Capacitação" compostas por grupos de trabalho na qual os participantes, com base em documentos norteadores, propunham o enfrentamento da situação definida como problemática (BRASIL, 1995). O PNMT teve como princípios a descentralização, a sustentabilidade, o estabelecimento de parcerias, a mobilização da comunidade e a capacitação de mão-de-obra. O objetivo do programa era fomentar o desenvolvimento turístico nos municípios, com base na sustentabilidade (econômica, social, ambiental).

Conforme Brasil (2002), este programa pretendia transmitir aos gestores locais as técnicas de planejamento para dotá-los de condições para elaborar seus planos de forma autônoma. Além disso, procurava conscientizar a sociedade para a relevância do turismo e fortalecer a relação entre os níveis federal, estadual e municipal de governo entre si e destes com a iniciativa privada. O objetivo principal era fortalecer o poder público municipal, as instituições privadas e os representantes da comunidade, para que participassem da definição

e da gestão das políticas, programas e projetos turísticos baseados na sustentabilidade econômica, social e ambiental.

Beni (2008) critica, contudo, a implantação deste programa, pois o modelo prescritivo da OMT pressupunha o conhecimento prévio, por cada país membro, de seu espaço turístico. Isso, contudo não fez parte da realidade brasileira e deixou-se de analisar as diferenças regionais e foram aceitas solicitações de regiões com pouca atratividade do ponto de vista turístico, o que desviava recursos de regiões que efetivamente necessitavam dos mesmos.

O PRODETUR foi desenvolvido em parceria entre o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), o BID e os governos estaduais da região Nordeste como forma de aumentar o turismo na região incrementando os níveis de emprego e renda da população. Devido a sua magnitude, o programa foi dividido em duas etapas: a primeira, o PRODETUR NE/I, disponibilizou um montante de US$ 670 milhões, sendo US$ 400 milhões de financiamento do BID e US$ 270 milhões de contrapartida local; o PRODETUR NE/ II previa o montante de US$ 400 milhões, dos quais US$ 240 milhões seriam financiados pelo BID e o restante pelos governos estaduais, municípios, Ministério do Turismo ou outros órgãos da União definidos como coexecutores do programa (BANCO DO NORDESTE DO BRASIL, 2006).

5.1.4 Década de 2000-2010: ênfase na competitividade dos destinos turísticos

Neste período, institucionalmente, ocorreram mudanças voltadas a dar mais visibilidade e organização ao setor com a criação do Ministério do Turismo, em 2003, e a criação de uma estrutura que permitisse o envolvimento de unidades subnacionais e de entidades representativas do turismo. Com a criação de uma pasta própria e o lançamento de um plano nacional de turismo, o PNT 2003-2007, o governo federal proporcionou relevância ao setor de turismo.

No governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o Plano Plurianual de 2004 a 2007, intitulado “Brasil um país de todos”, aprovado pelo Congresso Brasileiro em 2003, fixou os seguintes objetivos gerais em relação ao desenvolvimento: inclusão social e redução das desigualdades sociais; desenvolvimento econômico propício ao desenvolvimento sustentável, à geração de empregos e renda e à redução das disparidades regionais; promoção da participação e fortalecimento da democracia (BRASIL, 2003). Essas orientações

permearam a elaboração das políticas públicas setoriais e dentro do setor turístico, elas refletiram na elaboração dos Planos Nacionais de Turismo. A inserção da dimensão social da política pública de turismo está coerente, conforme já apresentado, com as orientações da OMT para o enfrentamento da pobreza.

Quando analisados os objetivos declarados nos discursos de apresentação dos Planos Nacionais de Turismo (2003-2007 e 2007-2010) percebe-se uma ocorrência de termos como inclusão social, redução de desigualdades, sustentabilidade, bem-estar social. O turismo, na década de 2000-2010 é declarado um "bem de todos para todos", pode-se inferir, ao fazer alusão aos benefícios que a atividade pode trazer para as comunidades, como consumidoras ou produtoras de serviços turísticos. Conforme Brandão (2010), as propostas governamentais brasileiras para o turismo, pelo menos no âmbito do discurso, têm apresentado acentuada inquietação com a superação dos problemas sociais, de maneira a promover o desenvolvimento. No entanto, observa-se que, na prática, nas políticas públicas ainda predomina a dimensão econômica.

O principal programa nos dois planos destacados acima é o de regionalização do turismo. Esse programa buscava potencializar a oferta turística no país por meio da melhoria da estruturação dos atrativos existentes na região, da segmentação das atividades ofertadas e da promoção[47] dos destinos. Tal como iniciado pelo PNMT, no processo de estruturação é incentivado que as discussões sobre o turismo e as ações a serem desenvolvidas sejam realizadas em nível regional ou municipal, com foco no planejamento participativo (BRASIL, 2003a; 2007). Porto de Galinhas, conforme já exposto, é um dos sessenta e cinco destinos indutores do programa, ou seja, um núcleo receptor de turistas com certo nível de estruturação o qual é objeto de políticas públicas que buscam o desenvolvimento dos produtos e serviços em padrão internacional de qualidade.

Em relação ao sistema de gestão de turismo no país, observa-se que o Ministério é composto pela EMBRATUR, cuja responsabilidade atual[48] é a promoção, divulgação e o apoio à comercialização dos produtos, serviços e destinos turísticos do país no exterior e pelo Conselho Nacional de Turismo, um órgão colegiado de assessoramento que tem como atribuições propor diretrizes e oferecer subsídios técnicos para a formulação e acompanhamento da Política Nacional do Turismo (BRASIL, 2003a).

[47] A promoção e a comercialização dos produtos e serviços turísticos do destino são realizadas em nível nacional no Salão do Turismo – Roteiros do Brasil que é um espaço onde os roteiros turísticos desenvolvidos a partir do programa de regionalização podem ser comercializados (BRASIL, 2013b).

[48] Antes da reformulação da função da EMBRATUR na década de 1990, o objetivo da mesma era promover o desenvolvimento e a normalização da atividade turística no país.

Foi apresentada anteriormente a orientação da OCDE sobre a necessidade de uma gestão governamental integrada. Com a descentralização da gestão do turismo a níveis supraestatais o sistema institucional do setor no Brasil foi evidenciado nos Planos Nacionais de Turismo, na referida década da seguinte forma:

Figura 4: Coordenação do setor de turismo

Fonte: BRASIL (2007, p. 23)

Ao Ministério do Turismo apoiado pelo Conselho Nacional de Turismo compete à definição de diretrizes e estratégias para a institucionalização das instâncias de governança regionais, em âmbito nacional; apoiar e orientar as unidades da federação na institucionalização das ações; articular a realização de parcerias com as diferentes esferas do poder público, empresários e organismos internacionais para apoiar o processo de institucionalização de instâncias de governança (BRASIL, 2007a).

Em nível estadual, por sua vez, compete ao órgão oficial de turismo com o apoio do fórum ou conselho estadual de turismo definir diretrizes e estratégias alinhadas com as nacionais; bem como coordenar o processo de institucionalização das instâncias de governança regional no Estado. Em nível regional, a instância de governança regional preocupa-se em promover a integração e cooperação entre a população envolvida no processo de regionalização do turismo; articular parcerias e negociar recursos técnicos, normativos e institucionais com as diferentes esferas do poder público, empresários e organismos internacionais para apoiar a implementação do Programa de Regionalização do Turismo em

âmbito regional; promover a integração de ações intrarregionais e interinstitucionais (BRASIL, 2007a).

Ao órgão municipal do turismo em conjunto com o colegiado local compete a articulação e a integração regionalizada do turismo com os atores municipais; a participação na instância de governança regional; a participação ativa no debate e na formulação das estratégias locais para a consolidação turística da região; o planejamento e a coordenação de ações locais de modo integrado às regionais e por fim o monitoramento e avaliação da implantação das ações do Plano Nacional de Turismo em nível municipal (BRASIL, 2007a).

Em 2008, o governo brasileiro publicou a Lei Geral do Turismo nº 11.771/08[49] que é um instrumento que normatiza a atividade no país. A Política Nacional de Turismo, estabelecida por esta lei, é regida por um conjunto de normas e deve obedecer aos princípios constitucionais referentes à descentralização, à regionalização, à livre iniciativa, ao desenvolvimento econômico e social sustentável e, como esperado, está igualmente em sintonia com as propostas de ação e normas de conduta disseminadas pela OMT.

Com o intuito de mapear as principais ideias, normas, valores que compõem o referencial global da política pública de turismo, partiu-se das ações públicas desenvolvidas na área para identificar as orientações subjacentes. É sabido, não obstante, que o referencial global refere-se ao conjunto das políticas públicas, pois as orientações permeiam outras políticas setoriais. Conforme foi apresentado anteriormente, as políticas públicas no Brasil passaram por modificações na sua promoção ao longo dos anos, indicando mudanças no referencial que nortearam as intervenções. As principais ideias que podem ser ressaltadas, nesta etapa do trabalho, são:

- Generalização do paradigma de mercado nas políticas públicas setoriais

A atividade turística está inserida no contexto capitalista, através da ideologia do consumo e com orientação no cliente. Conforme Cruz (2002), a permanente necessidade de criação de novos produtos e, consequentemente, da expansão de consumidores faz do

[49] Esta Lei definiu como responsabilidades do governo federal o planejamento, o fomento, a regulamentação, a coordenação e a fiscalização da atividade turística. Reafirmou a necessidade de desenvolver a atividade de forma sustentável nas suas dimensões econômica, social e ambiental. Além disso, esta normatiza o cadastramento, a classificação e a fiscalização dos prestadores de serviços turísticos (meios de hospedagem, agências de turismo, transportadoras turísticas, organizadoras de eventos, parques temáticos e acampamentos turísticos) (BRASIL, 2008).

mercado um agente importante da apropriação de territórios para o uso do turismo, ou seja, de sua transformação em produto turístico.

Transformação essa que, em muitas ocasiões, não respeita os princípios da sustentabilidade propagada no turismo como a restrição de pessoas, visando atender a capacidade de carga do lugar. As campanhas mercadológicas de atração de turistas não são feitas de forma integrada e acabam por sobrecarregar a infraestrutura existente. Infraestrutura que, em muitas regiões, já é insuficiente para atender as demandas da população com saneamento, transporte, habitação, comunicação e equipamentos de educação e saúde.

Pelo que foi identificado, há uma preocupação em criar condições de ampliação do mercado consumidor no turismo, por meio do aumento da competitividade e da eliminação de obstáculos ao crescimento da atividade. Conforme apresentado, a OMT em 1985 encorajou a ampliação turística e a adoção de medidas que permitissem a participação de um público maior, antes excluído, ao turismo. Foram desenvolvidas ações no sentido de inserir os jovens, os idosos e os trabalhadores nas viagens e para isso houve a criação e facilidades (redução de preços nos períodos de baixa estação, oferta de créditos e intervenções de turismo social) voltadas a esses públicos. Em nível nacional, os dois primeiros aspectos ficaram bastante evidentes nos planos nacionais de turismo da década de 2000-2010.

Em busca da competitividade, foi estimulada a melhoria da infraestrutura territorial, bem como a diversificação e o aumento qualidade dos serviços, sobretudo com o programa de regionalização do turismo. A segmentação da atividade se tornou mais evidente no país, nos anos 2000, quando se buscou ofertar, no país, além do turismo de sol e mar, outros tipos de turismo como o cultural, ecoturismo, de aventura, de pesca, dentre outros. Percebe-se também o aumento da exigência da qualidade na prestação de serviços turísticos por esse público consumidor e por isso cada vez mais a qualificação da mão-de-obra se torna imperativo. A diversificação e o aumento da qualidade dos serviços buscam atender as diversas motivações de viagens e expectativas do público consumidor estimulando-os à prática de viajar e com isso, aumentar a renda das empresas envolvidas.

Em relação ao mercado, a OMT em 1999 deixou claro que o turismo deveria ser promovido favorecendo a economia de mercado, ou seja, a iniciativa privada e o Estado seria responsável pelo papel de regulamentação da atividade e por proporcionar condições para que àquela se instale na localidade. Diante do exposto, o Estado que no início da constituição do setor turístico do país promoveu diretamente atividades como agenciamento e hospedagem, passou por mudanças em sua atuação que resultou na privatização das companhias estatais, na

liberalização dos mercados e em certa desregulamentação das atividades econômicas. Para uniformizar a gestão e até certo ponto legitimar o setor, a OMT vem estimulando a adoção dos países membros da Conta Satélite do Turismo como forma de mensurar e padronizar os resultados dos países, esses resultados também servem para legitimar maiores investimentos na área.

- Implementação de processos de descentralização os quais estimularam a coordenação e participação de diferentes atores na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas

O termo descentralização contempla uma variedade de conceitos e aspectos. De forma geral, conforme Litvack (2004), ele envolve a transferência de autoridade e de responsabilidades de funções públicas, do governo central para organizações governamentais subordinadas ou para o setor privado. O autor argumenta, ainda, que este processo pode assumir diversas formas como a descentralização política, a qual visa conferir maior poder de decisão aos cidadãos ou aos políticos eleitos, conferindo poder de influência na formulação e execução de políticas. Também a descentralização pode ocorrer no âmbito administrativo a qual confere responsabilidade e recursos financeiros a diferentes níveis de governo com vistas a assegurar a promoção de serviços públicos.

Este foi um processo não exclusivo no país, tendo sido incentivado também pela Organização das Nações Unidas, conforme visto na resolução 50/225, de 1996, da Assembleia Geral a qual tinha como objetivo melhorar a eficácia e eficiência das instituições públicas e redesenhar o aparelho estatal. No turismo, foi apresentado que durante o período militar as ações estavam concentradas no governo federal e que este formato centralizar de gestão de políticas não favorecia as relações intergovernamentais. Conforme Arretche (2000), o modelo centralizador de gestão das políticas sociais no Brasil foi decorrente da centralização financeira pelo governo federal e de estratégias de expansão administrativa do mesmo com a criação de órgãos capazes de elaborar ações de desenvolvimento econômico para o país.

Em realidade, a Constituição de 1989 alterou a natureza das relações intergovernamentais e normatizou novas funções aos níveis subnacionais em matéria de formulação, implementação e avaliação de políticas, ainda que muitos desses entes estaduais e municipais mesmo que parcialmente dependam de financiamento advindo do governo federal. Houve a formalização do turismo como dever da União, estados e municípios, bem como a

criação de instrumentos participativos tidos como pré-requisito para o aperfeiçoamento das políticas, visando torná-las mais eficazes e eficientes.

O Sistema Institucional do Turismo no país evidenciado nos planos nacionais destaca a promoção da atividade em contexto participativo ao institucionalizar coordenações em âmbito nacional, estadual, regional e municipal e incentivar a criação instâncias de governança. O governo federal desempenha, neste aspecto, o papel de coordenador do conjunto multissetorial do turismo, conforme explícito na Lei Geral de Turismo de 2008. As decisões sobre o turismo incorporariam um número maior de atores sociais cujos participantes (públicos, privados e do terceiro setor) dos conselhos prestariam assessoria aos órgãos governamentais e definiriam cursos de ações para a atividade.

- Discussão dos riscos ligados às atividades econômicas e a inserção do paradigma do desenvolvimento sustentável nas políticas setoriais

Foi observado na discussão do setor turístico em nível global, por meio das orientações da OMT que especialmente a partir do final da década de 1970 começou-se a discutir a necessidade de definição e respeito à capacidade de carga dos destinos (OMT, 1979), no qual também foi ressaltado que o ambiente sadio seria uma qualidade essencial das zonas turísticas. Seguido a essa situação, a Carta do Turismo, em 1985, declarava a urgência de um desenvolvimento da atividade, sobretudo com a proteção do interesse das gerações futuras.

Conforme Freitas (1985), a discussão dos perigos ao meio ambiente em nível global não existia antes de 1960 e a primeira manifestação de uma tomada de decisão política no sentido de institucionalizar o meio ambiente foi a criação, nos anos de 1960, da Agência de Proteção Ambiental dos Estados Unidos. A criação deste órgão teria sido influenciada pela expansão do movimento ecologista nos países desenvolvidos, nascido após a segunda guerra, o qual transformou a degradação ambiental em problema social, necessário à inserção na agenda política. Depois disso, nos anos de 1970, outros organismos públicos similares foram criados e que isso deu início à adoção de novos instrumentos jurídicos e da implementação de políticas públicas ligadas à proteção da natureza.

Conforme foi exposto, a partir dos anos de 1980, na preocupação com a preservação do meio ambiente emerge a expressão desenvolvimento sustentável, nas discussões da ONU. O relatório Brundtland, em 1988, e a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente

e o Desenvolvimento, ocorrida no Rio de Janeiro em 1992 contribuíram para a popularização da noção nas políticas públicas. A eficiência econômica, prudência ecológica e justiça social apareceram como princípios-chave de um modelo de desenvolvimento em bases "sustentáveis", o qual influenciou os discursos no âmbito turístico.

6 AÇÃO PÚBLICA NO TURISMO EM PORTO DE GALINHAS

A praia de Porto de Galinhas está localizada no estado de Pernambuco, um dos nove estados da região Nordeste do país, situado no centro-leste da região e tem como limites os estados da Paraíba, ao norte; do Ceará, ao noroeste; da Bahia, ao sul; de Alagoas, ao sudeste; do Piauí, ao oeste e com o oceano Atlântico, ao leste. Possui uma área de 98.311 km², onde também está incluído o arquipélago de Fernando de Noronha. Com uma população de quase 8,8 milhões de habitantes, Pernambuco é o sétimo estado mais populoso do país. A capital Recife é o município mais habitado com cerca de um milhão e quinhentas mil pessoas e, juntamente com a Região Metropolitana, da qual o município de Ipojuca faz parte, concentra quarenta e dois por cento da população pernambucana, em uma área de 2.700 km² (IBGE, 2013).

O referido Estado tem apresentado ao longo da história padrões diferenciados de crescimento econômico, passando por períodos de sustentado dinamismo aos de estagnação. No final da primeira metade do século XX, a economia, antes essencialmente baseada na cultura da cana-de-açucar, começou a se diversificar e desenvolver indústrias fornecedoras de insumos e equipamentos para a agroindústria açucareira e de produção têxtil.

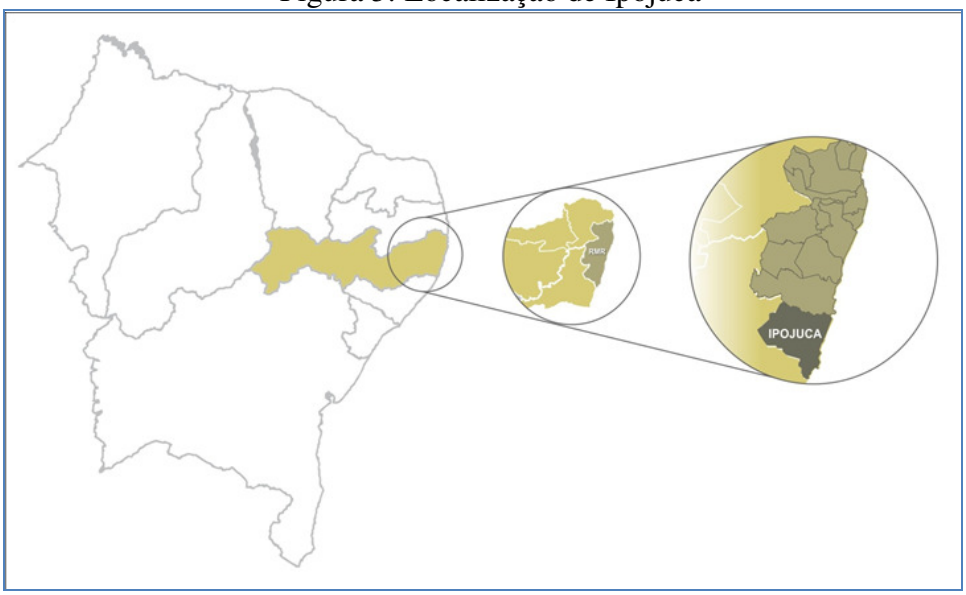
Já nos anos de 1960 e 1970, os incentivos fiscais administrados pela SUDENE estimularam o desenvolvimento da economia especialmente na região Metropolitana do Recife, o que não foi sustentado com o declínio dos investimentos nas décadas de 1980 e 1990 e com a falta de competitividade da agroindústria alcool-açucareira. O turismo no Estado começou a despontar como um setor importante nos anos de 1980, como resultado especialmente do desgaste do processo de desenvolvimento baseado na cultura da cana-de-açúcar. Fato esse que impulsionou os empresários pernambucanos a buscarem novas áreas de atuação e, assim, emergiu o turismo, a agricultura irrigada e a tecnologia de ponta (LIMA, SICSÚ, PADILHA, 2007).

A partir dos anos 2000, a economia pernambucana apresentou um desempenho melhor em termos de crescimento devido a, ainda conforme os autores, fatores como: atração de investimentos para o Complexo Indústrial Portuário de Suape; expansão da fruticultura irrigada do entorno do município de Petrolina; expansão de atividades têxteis e de confecções do Pólo Caruaru/Toritama/Santa Cruz do Capibarine; consolidação de serviços de saúde e

informática e, por fim, do incremento do turismo em Recife (de sol e mar e de negócios) e Porto de Galinhas (do tipo sol e mar).

O destino de Porto de Galinhas localiza-se no município de Ipojuca, exposto na figura 5, o qual possui uma área de 512,6 km^2, limitando-se ao norte com o município de Cabo de Santo Agostinho; ao sul, com Sirinhaém; a oeste, com Escada e a leste, com o Oceano Atlântico. Tem como vias de acesso principais a BR-101 e a PE-060 e possuía uma população de 80.637 habitantes em 2010 (IBGE, 2013a).

Figura 5: Localização de Ipojuca



Fonte: Elaboração própria

Ipojuca é o segundo município pernambucano com maior participação no Produto Interno Bruto do Estado. Juntamente com Recife, Jaboatão, Cabo de Santo Agostinho e Petrolina, estes, participam com 57,9% do PIB de Pernambuco e com 31,17% da população, como pode ser visto na tabela 3, a seguir.

Tabela 3: PIB e participação percentual dos cinco maiores municípios do Estado (2006-2007)

RANKING 2006	**MUNICÍPIOS**	**PIB (R$ MILHÃO)**	**PARTICIPAÇÃO (%) EM PE**
		2010	**2010**
1	Recife	30.032	31,55%
2	**IPOJUCA**	**9.095**	**9,56%**
3	Jaboatão dos Guararapes	8.360	8,78%
4	Cabo de Santo Agostinho	4.476	4,70%
5	Petrolina	3.149	3,31%
	Subtotal	55.112	57,90%
	Pernambuco	95.187	100%

Fonte: Baseado em IBGE (2013a)

Nas décadas de 70 e 80, a economia de Ipojuca antes baseada nos empreendimentos ligados ao cultivo da cana de açucar começou a ser transformada por duas fontes principais: o turismo que valorizou os terrenos existentes próximos à orla e a construção do Porto e do Complexo Industrial de SUAPE, localizado entre os municípios de Ipojuca e Cabo de Santo Agostinho e, que estimulou a instalação de diversas empresas na região.

Conforme Pernambuco (2011), em 2011 o complexo possuía mais de cem empresas instaladas[50] (e outras trinta e cinco estariam em fase de implantação), além da construção de uma refinaria de petróleo, três plantas petroquímicas e o maior estaleiro do hemisfério sul. Nas últimas décadas, portanto, ocorreram alterações no perfil econômico do município, antes baseado na atividade sucroalcooleira e atualmente no setor de serviços, com destaque para as atividades do Porto de SUAPE, com investimentos na ordem de trinta e cinco bilhões de reais em 2011 (GUIMARÃES, 2011), e o turismo em Porto de Galinhas, que chega a receber cerca de oitocentos mil turistas por ano (CASTRONEVES, 2011).

O nome da praia de Porto de Galinhas remontaria a estória de que a região era chamada, inicialmente de Porto Rico em virtude da sua disponibilidade em pau-brasil em seu litoral e posteriormente, no auge da escravidão no país era um ponto de comércio de escravos clandestinos no nordeste brasileiro. Estes chegariam escondidos sobre engradados de galinhas vindas de Angola e durante a chegada dos navios, seriam anunciados da seguinte maneira: "tem galinha no porto" e assim nasceu o nome Porto de Galinhas. Mendonça (2004), todavia, desmente a estória acima ao constatar que o mapa de Frans Post, pintor que durante o período da ocupação holandesa no Brasil, acompanhou o Conde Maurício de Nassau, produzido em 1634, já registrava o nome da localidade como Porto de Galinhas.

A referida praia, ao lado de Recife/Olinda e Fernando de Noronha, atualmente é um dos três principais destinos turísticos do Estado, os quais têm como característica principal a exploração do turismo de sol e mar. 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

[50] Empresas de produção de embalagens, tubos de PVC, cimentos, cosméticos, alimentos e bebidas, dentre outros; e de prestação de serviços como transportes rodoviários, distribuição de derivados de petróleo, terminal de contêineres, armazenagens e logística.

Alto, Cupe, Porto de Galinhas e Maracaípe. A ideia de polo turístico difundida na localidade desde a década de 1990, conforme será apresentado, representa a ação de vender e tratar as praias, seus atrativos e organizações de forma conjunta. No quadro 5, a seguir, apresentam-se as praias envolvidas e suas características, conforme Agência Estadual de Meio Ambiente do Estado de Pernambuco (2003):

Quadro 5: Praias do destino de Porto de Galinhas[51]

NOME	LOCALIZAÇÃO	PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS
Praia de Muro Alto	Entre as praias de Gamboa e do Cupe	Com três quilômetros de extensão, possui vegetação rasteira com presença de coqueiros espaçados. Ocupada por hotéis e *resorts*, tem comércio informal apenas aos finais de semana. Seu acesso é restrito e feito pela Praia do Camboa, na maré baixa, a pé ou pela praia do Cupe por buggy cadastrado,
Praia do Cupe	Entre as praias de Muro Alto e Porto de Galinhas	Sua extensão é de quatro quilômetros e meio e é caracterizada pela concentração de grandes hotéis, pousadas e privês de veraneio,
Praia de Porto de Galinhas	Entre as praias de Cupe e Maracaípe	Possui quatro quilômetros de praia e a ocupação humana se dá através de casas residenciais, equipamentos e serviços de apoio ao turismo. Tem como atrativo principal as piscinas naturais formadas pelos arrecifes, as quais podem ser visitadas por meio de jangadas,
Praia de Maracaípe	Entre a praia de Porto de Galinhas e a foz do Rio Maracaípe	Possui dois quilômetros e meio de extensão e é marcada pela presença de área de mangue e coqueiros. Está voltada à prática de surf, integrando o calendário de campeonatos nacionais e internacionais, e também à visita ao estuário da Foz do Rio Maracaípe por meio de jangadas onde podem ser vistos cavalos-marinho.

Fonte: Baseado em Agência Estadual de Meio Ambiente do Estado de Pernambuco (2003)

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, p. 38), 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.

A infraestrutura turística, em Ipojuca, está concentrada em três áreas: a primeira, englobando o trecho Porto de Galinhas-Maracaípe (74,2% dos equipamentos); a segunda, no trecho Muro Alto-núcleo urbano de Nossa Senhora do Ó (12,3% dos equipamentos); a

[51] Ver figuras no Anexo A.

terceira, o trecho Serrambi-Toquinho (7,2% dos equipamentos) (AGÊNCIA ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE DO ESTADO DE PERNAMBUCO, 2003). O referido estudo, ao focar sua análise no que convencionalmente o governo, as agências de viagens e a mídia denominam Porto (ou seja, não apenas à Vila de Porto, mas o território que vai das praias de Muro Alto à Maracaípe) concentra seu foco na região que detém mais de 75% dos equipamentos turísticos do município, numa faixa de quinze quilômetros de praia, conforme apresentada na figura 6 a seguir (EMPETUR, 2009; 2010).

Figura 6: Mapa turístico do litoral e delimitação da área de estudo da pesquisa

Fonte: Adaptado de Ipojuca (2010)

Ao se verificar os números relativos aos empreendimentos do setor turístico nos últimos anos, percebe-se o crescimento acelerado da oferta de meios de hospedagem e serviços de alimentação necessários ao atendimento dos diversos visitantes em Porto. Os primeiros cresceram percentualmente quase 2000% e os últimos quase 382% em um período de dezoito anos, como pode ser visto na tabela 4, a seguir.

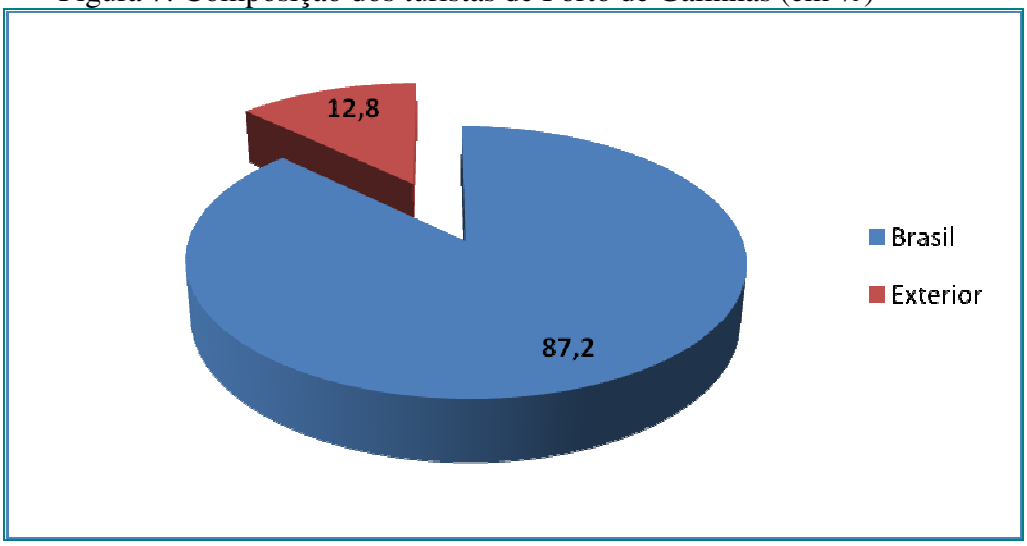
Tabela 4: Inventário turístico dos setores hoteleiro e alimentício de Porto de Galinhas

	1990	**1998**	**2008**
Meios de hospedagem	**8**	**51**	**167**
Hotéis	5	11	21
Pousadas	0	23	100
Albergues	0	-	3
Acampamentos turísticos	1	1	1
Flat	0	-	2
Privê de veraneio	1	15	39
Colônia de férias	0	1	1
Pensões	1	-	-
Serviços de alimentação	**22**	**46**	**106**
Restaurantes	10	25	27
Bares	2	9	40
Casas de café/chá	0	-	3
Lanchonetes	3	4	17
Confeitarias	4	-	-
Casas de suco	1	-	-
Pizzarias	0	3	12
Creperias	0	-	1
Sorveterias	2	5	6

Fonte: EMPETUR (1990, 1998, 2008, 2010)

No que se refere ao perfil dos turistas de Porto de Galinhas, as pesquisas realizadas pela EMPETUR, a partir de 2009, permitem uma constatação: a pequena quantidade de turistas internacionais. Atualmente, em relação à procedência do turista, a composição é a seguinte:

Figura 7: Composição dos turistas de Porto de Galinhas (em %)



Fonte: EMPETUR (2012, p. 9)

Conforme EMPETUR (2012), os turistas brasileiros são, sobretudo, do Sudeste (48,92% vindos de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro), ressalta-se que este é o principal mercado emissor no qual a AHPG desenvolve um trabalho de divulgação e de parcerias com operadoras e agências há vinte anos, como será exposto na próxima seção. A incidência de pernambucanos é cerca de 12,41% e os 38,67% restantes são advindos de diversos estados do país sem uma predominância que mereça destaque. Em relação aos estrangeiros, com a crise econômica da Europa, houve uma mudança do perfil e no final dos anos de 2000-2010, Porto passou a ser visitada predominantemente por argentinos (58,32%), mas os europeus ainda se fazem presentes (26,03%).

A condução das políticas públicas é exercida através de um sistema de representações no qual se devem analisar as características (JOBERT, 1992). A evolução das ações públicas em Porto de Galinhas foi caracterizada em períodos pela autora desta tese baseados nas representações mais relevantes nas ações desenvolvidas na localidade. Cada um desses períodos implica a seleção de um conjunto de fatos significativos evidenciados na análise dos documentos e entrevistas, mas também, representa a ocultação de outros fenômenos considerados periféricos. Essas interpretações são constituídas em função de valores que orientam as ações e da pesquisa dos atores e de suas estratégias.

No início de cada período foi exposto um quadro que faz referência às categorias de análise apresentadas na parte metodológica desta pesquisa, ou seja: os valores (representações mais fundamentais sobre o desejável ou indesejável), as normas (prescrições definidas para as ações), os algoritmos (relações de causalidade existentes) e as imagens (representações do

turismo). Esses elementos são importantes na compreensão do referencial da ação pública desenvolvida em Porto de Galinhas e de como os mediadores contribuíram para a formação e transformação do território.

6.1 PRIMEIRO PERÍODO (DÉCADAS DE 1950 E 1960): "PORTO DE GALINHAS COMO A BELA ADORMECIDA" [52]

O quadro 6, a seguir, sintetiza os valores, normas, algoritmos, imagens e mediadores mais relevantes nas décadas de 1950 e 1960. A denominação "A Bela adormecida" para o período que antecede o início das visitações na região, caracterizada pela ausência de fatos relevantes ao setor de turismo em Porto de Galinhas, é utilizada por Oliveira e Medeiros (2005) que desenvolveram um estudo na referida praia sobre protagonismo social. Optou-se por utilizar a mesma denominação como metáfora relacionando Porto de Galinhas como a princesa do conto de fadas, adormecida, mas que em breve despertará, contudo, não para o seu "amor", mas para os interesses turísticos de atores econômicos diversos. Podia-se ter utilizado também a denominação pré-história do turismo em Porto neste período para indicar uma ausência de práticas turísticas, a qual ao longo dos anos foi se modificando, como será exposto adiante.

Quadro 6: Elementos do referencial do período "A Bela adormecida"

VALORES	1º. Momento: Desprezo pelo investimento estatal no turismo (atividade improdutiva); 2º. Momento: Reconhecimento do turismo como alternativa de crescimento econômico;
NORMAS	É preciso estimular o desenvolvimento do turismo no Estado de Pernambuco;
ALGORITMOS	Se forem realizados investimentos no turismo a arrecadação aumentará;
IMAGENS	Turismo como luxo; Turismo como indústria;
MEDIADORES	EMPETUR (indutor/coordenador).

Fonte: Dados da pesquisa (2013)

[52] Pode-se perceber que foram inseridas informações sobre um período anterior ao surgimento do turismo em Porto de Galinhas (entre os anos de 1950 a 1960), uma vez que este período foi identificado como importante ao destacar ações voltadas ao início das discussões sobre a atividade no Estado.

Neste período, mesmo na capital do Estado de Pernambuco, o turismo não era um setor relevante. A atividade era desconhecida, não se tinha definição do que a mesma compreendia e as atividades características do turismo – hospedagem agenciamento, transporte, etc. – eram muito escassas ou inexistentes na região. Existia também um desestímulo ao incentivo de viagens via recursos estatais, pois o turismo era visto como uma atividade de "luxo", para poucos abastados, como pode ser visto em uma das discussões na Assembleia Legislativa do Estado (ALEPE) no início da década de 1950, envolvendo os deputados Elpídio Branco, Paulo Cavalcanti e Gomes Lopes[53] sobre alocação de recursos governamentais a qual demonstra divergência de opiniões em relação ao turismo.

Para o Senhor Deputado Elpídio Branco, a construção de um hotel na cidade de Garanhuns, distante 230 quilômetros de Recife iria trazer surto econômico à referida região. Entretanto, para os outros deputados referenciados acima, a atividade turística era percebida assentada no prazer, no lúdico e não no dever, na seriedade, no trabalho. Esse tempo destinado às viagens, conforme afirmação dos mesmos não iria proporcionar benefícios ao Estado e por isso, o investimento estatal no setor deveria ser desestimulado. De acordo com o deputado Paulo Cavalcanti a construção de um hotel destinado a "**agasalhar os rechonchudos e vitamínicos burgueses nas suas horas de lazer**" não deveria figurar entre as obras fundamentais do Estado de Pernambuco. E, continuando as críticas, o deputado Gomes Lopes afirmou: o "**senhor deveria dizer ao deputado Elpídio Branco que turismo nunca significou surto econômico**" (PERNAMBUCO, 1950, p. 123, grifo nosso).

A 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, conforme pode ser visto na citação de E1, ex-presidente da entidade, a seguir:

> "A primeira coisa era fazer esse levantamento. Durante longos meses, durante bastante tempo, eu acompanhei algumas das viagens ao interior para descobrir atrativos turísticos. A gente ia com o espírito de aventura mesmo, subia montes com carros, com jipes, com tração nas quatro rodas... Diversos atrativos que a gente dizia o que é isso aí? Não tinha uma metodologia muito... a gente fotografava e perguntava como era o acesso, se aquele atrativo poderia ser incluído, se poderiam levar grupos de turismo para lá... A gente fez todo o levantamento neste sentido".

[53] Partidos políticos não identificados.

Os investimentos públicos na referida região de Ipojuca, município onde fica Porto de Galinhas, naquela época estavam relacionados apenas à melhoria da estrada que ligava a Vila dos pescadores ao Engenho São Paulo, nos anos de 1950 com quatorze quilômetros de extensão como forma de melhorar o acesso dos trabalhadores rurais (PERNAMBUCO, 1953). E, nos anos de 1960, a pavimentação da rodovia PE-60 que ampliou a acessibilidade ao litoral sul, uma vez que esta liga a BR-101, no município Cabo de Santo Agostinho ao Estado de Alagoas, passando também pelos municípios de Ipojuca, Sirinhaém, Rio Formoso, Tamandaré, Barreiros e São José da Coroa Grande. O acesso à praia, entretanto, ainda necessitava de pavimentação em quase dezoito quilômetros entre a PE-60 e a Vila de Porto de Galinhas, o que conforme será exposto, ocorreu apenas nos anos de 1990.

O território de Porto de Galinhas era ocupado por propriedades destinadas, especialmente, ao cultivo de coco. Eram basicamente três propriedades: uma que correspondia à área de Maracaípe, pertencente à família Chalaça; a segunda correspondia à área da Vila de Porto, pertencente à família Uchoa e a terceira correspondia à fazenda Merepe, nas áreas de Cupê, Merepe e Muro Alto, pertencente à família Brito (ANJOS, 2005). 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.

O governo do Estado de Pernambuco era proprietário de uma extensão de terra adquirida no ano de 1950 entre Porto de Galinhas e Maracaípe. Conforme se pode perceber em relato publicado em Mendonça (2004, p. 48), a motivação da aquisição pelo governador Agamenon Magalhães, (1950-1952, PSD), não indicava a aquisição do terreno para fins turísticos:

> Mané [Dr. Manuel Luís Cavalcanti Uchoa, dono das terras da Vila de Porto de Galinhas] estava passando por dificuldades e conversou com Padre Getúlio, seu irmão, e o padre então foi falar com Agamenon Magalhães, governador do Estado, de quem era muito amigo, pois tinham sido colegas de seminário. O padre Getúlio sugeriu ao governador comprar um trecho da praia para se implantar um campo de pesquisa[54] de qualidade e melhoria de coco. E deu certo. Não demorou a fazer negócio – em 30 de dezembro de 1950. Porto de Galinhas [a Vila] tinha 200 hectares e Agamenon comprou 100.

Como se pode notar, até o início da década de 1970, Porto não havia despertado como área de interesse turístico e seu território era destinado às fazendas de coco e à pesca, com

[54] Esse espaço foi destinado ao antigo Instituto de Pesquisas Agronômicas do Estado de Pernambuco.

raros visitantes que percorriam as estradas sem asfalto. Em nível estadual, identificou-se que, se no início do período, havia discussões sobre a legitimidade dos investimentos pelo governo no turismo, ao final dos anos de 1960 essa questão já não era perceptível e a atividade era proclamada na ALEPE um investimento que traria no futuro "**uma nova excelente fonte de arrecadação**" (PERNAMBUCO, 1960, p. 32, grifo nosso) e pelo governador Nilo Coelho como "um fenômeno econômico **mensurável, rentável**, proporcionador de comercialização e estimulador de receita" (PERNAMBUCO, 1967, p. 718, grifo nosso).

O benefício óbvio do turismo seria a criação de postos de trabalho, entretanto, outros benefícios, conforme já relatado na parte teórica deste estudo, seriam proporcionados como o aumento da demanda por produtos e serviços produzidos em nível local, o que estimularia outros setores. Houve um trabalho de organismos internacionais, especialmente a ONU, OMT e o Banco Mundial no sentido de disseminar o turismo entre os países ocidentais e foi institucionalizada a ideia de que o turismo possui relação direta com o crescimento econômico. Ele foi vinte vezes, ao total, referido nos discursos e documentos publicados no diário oficial como "indústria" na década de 1960. Essa definição foi feita especialmente na Lei. No. 6030 de 03 de novembro de 1967, a qual definiu a Política Estadual de Turismo como o conjunto das diretrizes e normas integradas no planejamento de todas as iniciativas ligadas à "**indústria do turismo"**, sejam originárias do setor privado ou público, isoladas ou coordenadas entre si (PERNAMBUCO, 1967a, grifo nosso).

Essa referência visava dar legitimidade a uma atividade historicamente percebida como voltada ao lazer, ao divertimento e, portanto, improdutiva. Como ressaltado em Coriolano (2006, p. 6), por se tratar de uma atividade do setor terciário, ao ser classificado como pertencendo ao setor industrial deixa evidente um "equívoco conceitual, reduzindo a dimensão da atividade ao setor econômico quando ele é também um fenômeno sociocultural". Essa redução à dimensão econômica permeou e permeia, conforme será apresentado, as ações públicas desenvolvidas em Porto de Galinhas ao longo das décadas.

6.2 SEGUNDO PERÍODO (DÉCADAS DE 1970 E 1980): TURISMO – NOSSO PETRÓLEO"

Neste período 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-setoria característicos do período são apresentados no quadro 7 a seguir. Esse 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. Inicialmente, será discutida a construção dos loteamentos e antes do final desta seção, o surgimento dos primeiros meios de hospedagem.

Quadro 7: 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;
MEDIADORES	Governo estadual (indutor, empresário, redistribuidor e regulamentador).

Fonte: Dados da pesquisa (2013)

A autora desta tese não conseguiu esclarecer razões que justificassem as vendas naquele período específico das terras pelos proprietários, mas pode-se inferir 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). Ademais as oportunidades de lucro obtidas com a venda de terrenos que passariam a ser valorizados com a chegada das empresas a serem instaladas no Complexo Portuário podem ter influenciado a criação dos loteamentos.

As terras passaram a ser valorizadas também, a partir do final da década de 1970, além do exposto anteriormente, em virtude da escolha do governo estadual em construir a residência de férias do poder executivo em parte do terreno adquirido em 1950 pelo

governador Agamenon Magalhães. A "Casa do Governador" como ficou conhecida a residência despertou o interesse de jornalistas à região, interessados em publicar informações sobre o representante do executivo e de seus convidados (PERNAMBUCO, 1977).

A foto a seguir representa a atividade de articulação política que ocorreu na residência em Porto de Galinhas, especialmente no segundo governo de Miguel Arraes (1987-1990). A casa recebeu as principais lideranças do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) da época, como os deputados federais Ulysses Guimarães e Waldir Pires; o governador do Rio de Janeiro Moreira Franco (figura 8 a seguir, à esquerda, com o governador Miguel Arraes, à direita), além de aliados políticos como Leonel Brizola.

Figura 8: Articulação política na residência de verão em Porto de Galinhas

Fonte: CASA... (1995, p. A-6)

À medida que os loteamentos eram aprovados pelo poder público municipal e as segundas residências eram construídas, transformações na dinâmica local eram 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 citados no início desta seção e que serão discutidas a seguir.

A primeira pousada na praia teve suas operações iniciadas em aproximadamente 1978-79, conforme relatado pela senhora Benedita Oliveira, fundadora da pousada que leva o seu nome, exposto em Mendonça (2004, p. 142), "chegava muito turista e não tinha onde ficar". Diante dessa oportunidade de negócio, a moradora resolveu abrigar essas pessoas e obter uma fonte de renda. No mesmo período, o governo do Estado instalou um *camping* em Maracaípe, administrado pela EMPETUR e construído com recursos do FUNGETUR – Fundo Geral do Turismo, via convênio entre a EMBRATUR e o governo do Estado de Pernambuco em 1979. Este convênio envolvia a complementação das obras de implantação de um acampamento turístico e a implantação de acessos rodoviários que assegurassem a ligação permanente com o acampamento, além do abastecimento de água potável e energia elétrica (PERNAMBUCO, 1979).

O outro equipamento de hospedagem importante, contudo pertencente à iniciativa privada, mas com apoio público foi o Hotel Solar Porto de Galinhas, considerado o primeiro hotel de Porto de Galinhas. A prefeitura municipal de Ipojuca, já havia normatizado, em 1983, o plano urbanístico para o loteamento Merepe, no qual foi instalado o referido hotel, que seria base também para os outros loteamentos (PERNAMBUCO, 1983). O Banco do Estado de Pernambuco (BANDEPE), com recursos do FUNGETUR[55], apoiou a construção do Hotel Solar (PERNAMBUCO, 1986), do Sr. Arthur Maroja que anos após criaria a Associação de Hotéis de Porto de Galinhas cuja importância foi abordada na seção que trata dos mediadores da ação pública.

A Lei no. 809/83 previa a distribuição de funções do território de acordo com as normas estabelecidas pelo Governo do Estado de Pernambuco, por meio da Secretaria para Assuntos Extraordinários de SUAPE que delimitavam as áreas em: livres (matas, mangues, coqueirais), habitacionais, turísticas (hotéis), recreacionais, comércio/serviços, industriais, de circulação e de superfície líquida. Com isso, deu-se início aos estímulos à construção de hotéis, comércio e serviços e áreas de recreação no loteamento (PERNAMBUCO, 1983).

O início dos deslocamentos para Porto de Galinhas foi marcado pelo turismo de segunda residência e, gradativamente, novos empreendimentos receptivos foram surgindo e o turismo interno foi sendo desenvolvido. Em nível estadual, as discussões em torno do

[55] É interessante lembrar que o FUNGETUR fazia parte da política de incentivos fiscais e financeiros do governo federal a qual visava dotar o país de infraestrutura hoteleira satisfatória para atender a demanda crescente dos turistas.

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 Marco Maciel (PDS)[56] 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, grifo nosso), 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. O atraso da região Nordeste, em relação à industrializada e desenvolvida Sudeste, poderia ser revertido graças às ações de turismo no litoral nordestino. Conforme o ex-presidente da EMBRATUR, Miguel Calaussuono, em discurso no Seminário "Turismo: opção econômica para o Nordeste", em 1983, a atividade seria uma das vocações naturais para que o "desenvolvimento econômico nordestino acontecesse, com toda a pujança, para **acelerar o processo econômico brasileiro como um todo**" (PERNAMBUCO, 1983a, p. 2, grifo nosso).

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 a igualdade de oportunidades, a equidade, a solidariedade (BRASIL, 2006), tinha no Estado o ator principal ao incentivar as viagens especialmente com o 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

[56] Partido Democrático Social.

1995 e a gestão pública de equipamentos hoteleiros. O presidente da EMPETUR em 1992, Roberto Pereira, afirmou 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 estava leiloando os *camping* e hotéis sob sua responsabilidade[57].

No próximo período, será exposto que o nascimento do turismo em Porto de Galinhas coincide com o aumento dos trabalhos da EMPETUR no desenvolvimento da atividade no estado. Adianta-se, contudo, que em Porto de Galinhas este nascimento não foi resultado de ações planejadas pela referida entidade no setor turístico.

6.3 TERCEIRO PERÍODO (DÉCADA 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. Se houvesse um acidente, uma morte, todo mundo ajudava. Aquela humanidade existia (OLIVEIRA; MEDEIROS, 2005, p. 168).

[57] As privatizações tornaram-se parte essencial das reformas econômicas do governo brasileiro a partir da década de 1990, apesar de que desde o governo Figueiredo (1979-1985) ela já ser discutida no Programa Nacional de Desburocratização que visava à desregulamentação do governo e fixava as normas para transferência, transformação e desarticulação de empresas sob o controle do governo federal. É a partir da redefinição do Estado, sob o paradigma neoliberal, que as privatizações se tornaram corriqueiras. Com a Lei no. 8.031, de 12 de abril de 1990, é instituído o Programa Nacional de Desestatização com a qual foram desestatizadas empresas federais nos ramos da siderurgia, petroquímico, energia, telecomunicações, etc. (AMARAL FILHO, 1996). Além dos hotéis e casas de *camping* pertencentes ao Estado também foi vendida a EMPETUR que passou a ser de capital aberto, com 49% de suas ações vendidas ao público, ficando o governo com o seu controle acionário.

Este período é caracterizado pelo desenvolvimento do turismo evidenciado pelo crescimento dos números de estabelecimentos hoteleiros e de alimentação expostos anteriormente na tabela 4. 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 na localidade, conforme sintetizado no quadro 8, a seguir.

Quadro 8: 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	AHPG; Governos federal, estadual e municipal (indutor e regulador).

Fonte: Dados da pesquisa (2013)

Recorda-se, como exposto na seção de constituição do setor de turismo desta tese, que este período coincide com uma maior estruturação das ações do Estado nas atividades caraterísticas 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. No Nordeste, especialmente os Estados de Alagoas, Paraíba, Pernambuco e Rio Grande do Norte, foram desenvolvidas políticas públicas para viabilizar investimentos privados por meio de criação de infraestrutura básica e turística.

O Banco Mundial possuía uma política voltada à criação de Centros Turísticos Integrados, como os realizados no México (Cancun), ideia que orientou os investimentos realizados no Nordeste do país, nas décadas de 1980 e 1990, na Política de megaempreendimentos hoteleiros, descritos em Cruz (2002). Estes investimentos concentrados em uma única área poderiam provocar ao redor ondas de articulação e de desenvolvimento nos municípios vizinhos.

A imagem ressaltada neste período da atividade turística é a de um passaporte ao "desenvolvimento", uma vez que o turismo seria uma alternativa para o progresso da região. Foi utilizado propositalmente o termo desenvolvimento entre aspas para ressaltar que a referida palavra, estava muito mais voltada à geração de emprego e renda, questões importantes, mas que não necessariamente implicam distribuição da renda entre a comunidade, como bem ressaltou Coriolano (1997, 2003, 2003a).

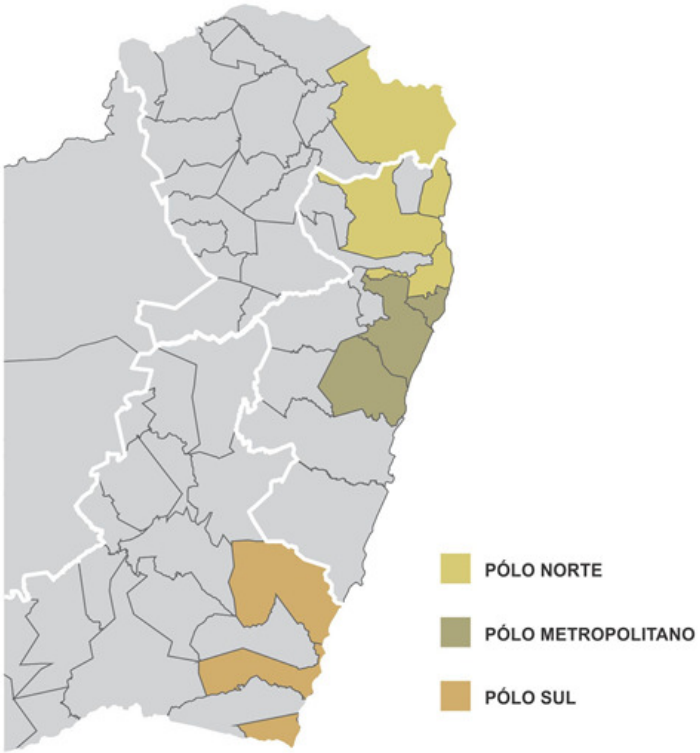
O turismo em Pernambuco se inseriu de forma recorrente nos discursos governamentais como vetor de desenvolvimento econômico, em consonância com o que estava sendo disseminado pela OMT, como pode ser visto nas citações seguintes: a) a "implantação de uma política moderna para Pernambuco será beneficiada, em grande medida, pela dinamização do setor turístico, enquanto **fonte de geração de divisas, de emprego e de renda**" (PERNAMBUCO, 1991, p. 59, grifo nosso); 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, grifo nosso), evidente no discurso de posse do ex-presidente da EMPETUR, Sr. Samuel de Oliveira Neto, em abril de 1990 e c) "a atividade turística é, a nosso ver, a **mais viável das oportunidades** de que desfruta Pernambuco, a fim de promover o seu rápido desenvolvimento" (PERNAMBUCO, 1991a, p. 3, grifo nosso), segundo discurso do então deputado estadual José Chaves (PTB), na ALEPE.

No início da década em análise, vários problemas foram evidenciados e ganharam importância nos documentos oficiais em Pernambuco como: a necessidade de ordenar a faixa litorânea do Estado (PERNAMBUCO, 1991b); a concentração da rede hoteleira na cidade de Recife a ausência de hotéis de lazer e o não aproveitamento do turismo como alternativa à estagnação econômica pela qual a região passava desde a década de 1980 (PERNAMBUCO, 1991c).

Visando atuar na resolução dos problemas acima, o governo do Estado solicitou a Agência Estadual de Planejamento e Pesquisa de Pernambuco (FIDEM) a elaboração de um projeto turístico para a Região Metropolitana do Recife (PERNAMBUCO, 1991b). A inovação do projeto era a criação e o desenvolvimento de polos regionais de desenvolvimento como agentes dinamizadores, os quais provocariam a atração de empreendimentos turísticos privados e aumentariam a competitividade do destino. A política estadual estava, portanto, em sintonia com a política do governo federal para o Nordeste com a adoção de polos turísticos nos quais seriam desenvolvidos megaempreendimentos ao longo do litoral.

As ações da FIDEM propostas estavam voltadas para três polos, apresentados na figura 8, a seguir: a) o Metropolitano, que compreendia a criação de espaço de lazer e a instalação de equipamentos turísticos em Boa Viagem, Olinda e Jaboatão dos Guararapes; b) o Norte, que compreendia as cidades de Paulista, Igarassu, Itamaracá e Goiana e buscava o ordenamento físico-territorial da área e c) por fim, o Sul, denominado de Centro Integrado de Turismo – Barra Guadalupe voltado para a criação de um espaço receptivo de grandes empreendimentos hoteleiros, na região compreendida entre as cidades de Sirinhaém, Tamandaré e São José da Coroa Grande.

Figura 9: Polos de turismo



Fonte: Elaboração própria baseada em Pernambuco (1991c)

O projeto Costa Dourada, em Pernambuco, com ações voltadas ao polo sul, apresentava-se como o principal programa de turismo estadual no início da década de 1990, como se pode perceber na citação de Pernambuco (1991c, p. 18, grifo nosso) a seguir: "O Centro Integrado de Turismo, Barra-Guadalupe (nos municípios de Sirinhaém, Rio Formoso e Tamandaré) se constitui no **principal instrumento** da política estratégica adotada para o desenvolvimento do setor turístico de Pernambuco", além disso, o projeto era tido como uma "**inquestionável oportunidade** para a interiorização de estruturas hoteleiras e de prestação de serviços turísticos" (PERNAMBUCO, 1991, p. 3, grifo nosso).

As ações desenvolvidas no polo Sul mais tarde deram início ao Programa de desenvolvimento de Turismo no Nordeste (PRODETUR). Apesar de não ser incluídas obras em Porto de Galinhas, no primeiro momento, é relevante mencionar este projeto pela sua relevância no Estado de Pernambuco na década de 1990, apesar dos problemas de execução descritos a seguir. A pouca efetividade das ações do Costa Dourada não inviabiliza as análises da ação pública uma vez que, como já exposto, o foco da abordagem cognitiva centra-se na concepção e disseminação de ideias e na delimitação dos problemas e escolha de alternativas de ação pelos mediadores.

Esse projeto pretendia transformar a região em um balneário com opções de lazer em nível internacional integrado à preservação do meio ambiente. O governo de Pernambuco participou de várias feiras de negócios, nacionais e internacionais, promovendo o projeto e buscando o interesse da iniciativa privada para a construção dos megaempreendimentos. O Estado de Pernambuco construiu vias de acesso e heliporto, implantou sinalização turística, bem como, ofereceu incentivos fiscais aos hotéis a serem implantados no referido centro.

O projeto previa um significativo contingente de turistas estrangeiros (58%) para o empreendimento, estimando a construção de quase quatorze mil unidades habitacionais, e para cada US$1,00 investido pelo setor público, US$ 4,00 seriam investidos pelo setor privado (BANCO DO NORDESTE DO BRASIL, 2001). Até o final da década de 2000, não havia se concretizado a instalação prevista de grandes redes hoteleiras que iriam atrair o turista estrangeiro. Além disso, os resultados não impulsionaram no desenvolvimento turístico local, deixando diversos passivos ambientais e não produzindo o efeito multiplicador desejado. Conforme destaca E1,

> “O Costa Dourada foi um grande investimento do governo do Estado sobre uma área privada. Acho que não preciso dizer mais nada. Não se pode fazer um planejamento de Estado em cima de uma área privada. E ela não era tão atrativa. Foi um esforço enorme para criar um centro de turismo, mas careceu de consistência. Se a terra fosse do governo do Estado, até poderia ter sido implantado, mas não dá para fazer planos em cima de terras privadas. A EMPETUR não interferiu. Recebemos o "pacote" pronto. Ao contrário, sabíamos que não dava para investir lá. Muitos técnicos, não da EMPETUR, foram ao exterior vender o projeto. O governo fez um agenciamento do terreno, mas a terra era minha e não tenho interesse. Precisava de um trabalho anterior, muito mais consistente”.

Pelo exposto acima, conclui-se que desde o projeto, o Costa Dourada já apresentava problemas que posteriormente se somaram a uma execução que acentuou efeitos ambientais negativos no entorno local. A definição do problema e sua inserção na agenda governamental,

conforme apresentado por Muller e Surel (2002), não podem ser entendidos como processos exclusivamente racionais e são influenciadas por lógicas de diversos mediadores. Do ponto de vista racional tratando apenas da etapa de definição do território que seria alvo de investimentos, conforme E1, existiam locais mais adequados do ponto de vista de atração do mercado emissor. Acrescenta-se, inclusive, que no período Porto de Galinhas já era um destino receptor de turistas regionais e o Estado já possuía um terreno com 100 hectares na orla, mas mesmo assim, Porto não foi inserido no projeto Costa Dourada, nem era alvo de investimentos estatais significativos.

Porto de Galinhas não recebeu os investimentos públicos necessários para o desenvolvimento do turismo na primeira metade da década de 1990, uma vez que o foco governamental era o Centro turístico Barra-Guadalupe, no Costa Dourada. A inserção de Porto de Galinhas no projeto estava prevista para uma segunda rodada de investimentos, conforme Pernambuco (1991c), o que efetivamente não ocorreu pelos problemas descritos anteriormente. Ao buscar informações sobre o que motivou o interesse dos atores estatais sobre a região de Porto de Galinhas na segunda metade da década de 1990, descobriu-se que, além da pouca efetividade obtida no principal projeto do governo estadual, uma dinâmica local impulsionou o turismo em Porto liderada pela iniciativa privada.

Uma ação desenvolvida por atores locais 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 ele municipal, estadual ou federal, foi considerada importante porque conforme E1:

> "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. Essa tomada de consciência de que era um destino turístico e que ali deveria haver um compartilhamento dos empresários para criar um

> cluster. É a primeira ideia de cluster que os empresários se deram conta (sic), foi em Porto de Galinha. O meu hotel é complementar ao outro".

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 da 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, 1992a);
- Destinação de recursos específicos para distribuição de cloro à população, campanhas educativas nas escolas e obras de saneamento emergenciais (PERNAMBUCO, 1992b, 1992c);
- Capacitação de profissionais de saúde, agentes comunitários em todo o Estado (PERNAMBUCO, 1991c).

A ação escolhida com o objetivo de tratar o problema pelo governo estadual recebeu críticas de todo o *trade* turístico que atuava no litoral, além de representantes da Assembleia Legislativa como retratado no discurso do Senhor Deputado Natalício Mendonça (PFL), em 15 de abril de 1992, o qual a firmou que as medidas adotadas contribuíram para:

> [...] a queda brusca do turismo no Estado. Nossos hotéis, principalmente os da orla marítima quase se fecharam. As campanhas de turismo sentiram na pele o gosto amargo das desistências dos grupos turísticos que para a nossa cidade sempre convergiram em busca de nossas praias. A insegurança e a

> incerteza ainda se fazem presentes à espera do nosso esforço conjunto (PERNAMBUCO, 1992d, p. 12).

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 pesca para a região. Para incentivar o retorno da população e dos turistas as praias, o próprio governador Joaquim Francisco, com o chefe da Casa Militar e assessores, tomou banho na Praia de Boa Viagem, conforme figura 10 e, em seguida, comeu frutos do mar em um restaurante em uma praia vizinha (Pina).

Figura 10: Banho de mar do governador Joaquim Francisco (à direita)

Fonte: PERNAMBUCO (1992e, p. 1)

Até aquele momento, cerca de noventa por cento das reservas nos hotéis de Porto de Galinhas, conforme dados indicados por E2, presidente da 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, sob o convite do Sr. Arthur Maroja, fundador do primeiro hotel de Porto, para discutir o que fazer diante da grave crise enfrentada. É interessante ressaltar que eles sabiam da existência dos outros empreendimentos turísticos, mas não se conheciam e cada hotel trabalhava de forma isolada para vender o seu produto.

As discussões sobre as alternativas de ação a serem empreendidas levou o grupo a defender a realização de uma ação judicial contra o Estado em busca de reparação dos

prejuízos adquiridos com a proibição dos banhos de mar. O presidente da EMPETUR na época era o Sr. Roberto Pereira que participou de algumas reuniões com os hoteleiros e os convenceu de que ao invés de brigar com o governo, se unissem pelo destino, conforme E2:

> "Com o dinheiro [do período] do réveillon e carnaval nós passávamos o resto do ano. As reservas do carnaval foram canceladas, não tinha nem como cobrar [dos turistas] porque foi uma coisa maior, de maior importância. Então nós ficamos sem nenhum hóspede, uns três a quatro meses no hotel. [Nós] nos reunimos para entrar com uma ação na justiça contra o governo estadual. Neste meio termo, conversamos muito com o presidente da EMPETUR e o Dr. Roberto convenceu os hoteleiros de ao invés de brigar com o governo, deveríamos nos unir e começar a divulgar Porto de Galinhas, no Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul. Os hotéis, já com a associação, e a EMPETUR ajudando na promoção".

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. Os *Famtours*, do inglês *familiarization tours*, são uma forma de promoção do destino ou produto turístico. Conforme Gonçalves et al (2008), essas viagens de familiarização são usadas 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 cujas atenções,

neste momento conforme já exposto, estavam voltadas para o Centro Turístico Barra-Guadalupe, no projeto Costa Dourada. Os problemas delimitados pelos mediadores e evidenciados na análise das ações públicas desenvolvidas, na referida década de 1990, destacados nesta tese foram os seguintes:

Quadro 9: Problemas delimitados pelos mediadores

PROBLEMAS	AÇÕES OU PROGRAMAS DESENVOLVIDOS
Conscientização da importância do turismo para a região	Implantação do PNMT e parceria da prefeitura local com a empresa *American Express*;
Qualificação da mão-de-obra[58]	
Superlotação do território	Controle do acesso pela prefeitura municipal.

Fonte: Dados da pesquisa (2013)

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 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. Os benefícios advindos da adoção de Porto como destino oficial da empresa, ao lado de Cancun e de Búzios, trouxe os seguintes benefícios, conforme Borba (1998, p. 85):

> Divulgação internacional da praia através de *folders* e do cartão a um público de alto poder aquisitivo, placas indicativas para a chegada ao destino, posto de informação turística a entrada do povoado; treinamento a profissionais dos hotéis e restaurantes em nível internacional, [pela] escola AVT[59] – Brasil e a busca de outros interessados em participar do desenvolvimento turístico.

As ações de treinamento foram desenvolvidas com a iniciativa privada, setor público e comunidade. Conforme dados citados por Borba (1998), mais de quinhentas pessoas foram capacitadas para o turismo em Porto de Galinhas por meio de cursos voltados ao ensino de idiomas, à melhoria da qualidade do atendimento ao turista e a gestão de empresas do ramo.

[58] Recorda-se que a questão da capacitação da mão-de-obra no turismo está presente nas discussões em nível global desde 1977 por meio da OMT.

[59] A Academia AVT é um programa de qualificação da empresa *American Express* atuando desde 1985 nos Estados Unidos voltada ao treinamento de profissionais para os hotéis e restaurantes em padrão internacional, em Porto atuou na promoção de ensino profissionalizante para o turismo (ACADEMIA DE VIAGENS E TURISMO BRASIL, 2013).

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 como município piloto na implantação do Programa de Municipalização do Turismo.

A estrutura do 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 desta tese: 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, como pode ser percebido na citação de Brasil (1995) que descreve o propósito do PNMT:

> implementar um novo modelo de gestão da atividade turística, simplificado e uniformizado, para os estados e municípios, de maneira integrada, buscando maior eficiência, eficácia e efetividade na administração da atividade turística, adotando a metodologia de enfoque participativo para a formação de sua equipe técnica de operacionalização (BRASIL, 1995).

A ideia era a de que o turismo só seria desenvolvido a partir do momento em que as soluções para os problemas existentes fossem discutidas e definidas em âmbito local. Esse era o princípio geral de ação definido em nível nacional, mas que precisa ser decodificado, ou seja, tornado inteligível pelos mediadores e recodificados e transformados em normas e critérios de ação pública (JOBERT; MULLER, 1987). A metodologia de trabalho estava, portanto, baseada na gestão participativa obtida por meio das chamadas "Oficinas de Capacitação" compostas por grupos de trabalho na qual os participantes, com base em documentos norteadores, proporiam o enfrentamento da situação definida como problemática.

Conforme Brasil (2002), este programa pretendia transmitir aos gestores locais as técnicas de planejamento para dotá-los de condições para elaborar seus planos de forma autônoma. Além disso, procurava conscientizar a sociedade para a relevância do turismo e fortalecer a relação entre os níveis federal, estadual e municipal de governo entre si e destes com a iniciativa privada. O objetivo principal era fortalecer o poder público municipal, as instituições privadas e os representantes da comunidade, para que participassem da definição e da gestão das políticas, programas e projetos turísticos baseados na sustentabilidade econômica, social e ambiental.

Os entes envolvidos participavam de oficinas de capacitação nas quais, divididos em grupos de trabalho e conduzidos por moderadores, conheciam as potencialidades do turismo e da região, discutiam os problemas da comunidade e propunham soluções. As oficinas eram divididas em fases as quais eram auxiliadas por monitores treinados pela EMBRATUR com a função de disseminar conhecimentos.

Além dos problemas destacados por Borba (1998) como a ocupação desordenada do solo, baixa qualidade dos serviços turísticos, infraestrutura básica deficiente; nas reportagens no Diário Oficial do Estado encontram-se outras reivindicações de grupos locais que neste período que versavam sobre o processo de coleta, tratamento e disposição final do lixo (PERNAMBUCO, 1995), a falta de capacitação de mão-de-obra (PERNAMBUCO, 1995a), insuficiente sistema de fornecimento de energia (PERNAMBUCO, 1997), falta de diretrizes de controle da atividade (PERNAMBUCO, 1997a).

Após a delimitação dos problemas pelos mediadores envolvidos pela política presentes nas oficinas de trabalho, foi traçado um plano de trabalho no qual os grupos teriam determinadas responsabilidades no desenvolvimento turístico. As ações comuns a todos os envolvidos estavam relacionadas a reuniões de divulgação do programa e de conscientização sobre a importância do turismo entre seus pares, bem como a criação de associações representativas dos interesses comuns. Os grupos envolvidos e as ações propostas foram os seguintes, expostos no quadro 10:

Quadro 10: Principais ações delimitadas nas oficinas de trabalho do PNMT em Porto de Galinhas

RESPONSÁVEIS	**AÇÕES**
Privês e pousadas	Promoção de campanhas de limpeza e coleta seletiva; divulgação de serviços e eventos turísticos;
Hotéis	Controle das comissões dos hotéis de forma a evitar a exploração do turista;
Bugueiros e jangadeiros	Organização de grupos de limpeza e preservação das praias e piscinas naturais; promoção de campanhas de distribuição de bolsas coletoras de lixos; formação de comissões para discutir as comissões junto às agências de turismo;
Pescadores	Melhoria da limpeza dos barcos e das praias; melhoria da forma de condicionamento do produto;
Restaurantes	Melhoria da qualidade do serviço prestado;
Prefeitura municipal	Conscientização da destinação correta do lixo por meio da rede pública de ensino; promoção do destino; diversificação dos atrativos turísticos; melhoria dos serviços básicos de coleta de lixo e manutenção de ruas; ampliação o número de roteiros turísticos;
EMPETUR	Elaboração de estudos paisagísticos e de ordenamento de praças de lazer; desenvolvimento de estudos de capacidade de carga da praia; promoção do destino; articulação de ações de ordenamento e conscientização ecológica com outros entes governamentais em nível estadual.

Fonte: Adaptado de Brasil (1996) apud Borba (1998)

Outro problema trabalhado pela ação pública na década foi a superlotação 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 restruturação 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 e ex-presidente da ABRASEL, 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. É o que nós chamávamos de "farofeiros" (sic). "Farofeiro" não é no sentido pejorativo, mas porque eles traziam pratos de galinha, farofa, feijão. E iam comer na beira da praia e traziam seus "sambões" (sic). 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 com sua esposa, sua família 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 decente 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, como pode ser visto na figura 11 a seguir, e limitava o acesso dos ônibus à praia aos finais de semana (SINAL...1997) e recebeu o apoio dos hoteleiros da região.

Figura 11: Ação conjunta da Prefeitura Municipal e Polícia Militar

Fonte: IPOJUCA... (1997, p. 14)

O governo estadual ao apoiar a restrição do acesso de camadas populares ao destino desencoraja ações de incentivo ao turismo social em Pernambuco, desenvolvidas desde a década de 1980 no qual o Estado promovia excursões de turismo aos 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.

O turismo que os mediadores queriam para Porto era semelhante ao que seria desenvolvido no projeto Costa Dourada, no que diz respeito à criação de um Centro Integrado de Turismo. Tanto que o prefeito Carlos Santana, em 1998, visitou o prefeito municipal de Cancun, Rafael Lara, para conhecer o projeto turístico da cidade mexicana e obteve uma cópia do modelo de planejamento urbanístico do Balneário, criado em 1970, o qual serviria de modelo para o plano de regulamentação e uso do solo, a ser elaborado em Ipojuca. A meta era

criar um centro turístico com cinquenta *resorts* e uma oferta de trinta mil leitos (IPOJUCA..., 1998).

Antes de finalizar esta década, discute-se sobre a busca de identidade da praia Porto de Galinhas. Identidade esta que foi relacionada com a imagem do artesanato produzido ou apenas comercializado em nível local. A imagem é um elemento importante de análise para a abordagem cognitiva, na década de 1990 foi percebido que, com a projeção do destino ficou evidente um sentimento de rejeição do nome Porto de Galinhas. Na época, enquanto secretária de turismo, E10 realizou um levantamento para identificar a percepção do nativo em relação ao nome e obteve as principais respostas destacadas a seguir. Ressalta-se, também, que houve, conforme destaca a entrevistada, empresária local, uma tentativa de mudança de nome da praia para Porto Rico e não Porto de Galinhas e que muitos utilizavam apenas o primeiro nome, já que para o segundo foram evidenciadas as seguintes percepções, decorrentes, muitas vezes, da própria crença popular:

> "Galinha é um bicho burro. Quem anda para trás, é galinha. Homem galinha é ruim. Mulher galinha também. Frango é pejorativo. Ovo é a proteína mais barata. Galinha é bicho de macumba. Quem tem pena é galinha. Bicho que anda para trás é galinha. Nunca ninguém falou que galinha dá sorte, nem que é prato requintado" (E10).

A partir da identificação desse sentimento de rejeição e também vislumbrando uma oportunidade de negócios, a entrevistada à frente da Secretaria de Turismo da Prefeitura Municipal de Ipojuca estimulou a elaboração de peças de artesanato que explorassem o nome da praia. Como era uma empresária e artesã de relevância na região, comercializava peças com galinhas em diversas situações de lazer, com visual atrativo que tiveram elevada aceitação entre os turistas. Os outros artesãos foram convencidos e estimulados a também utilizarem a criatividade na confecção de artesanato que envolvesse as peculiaridades da região. Isso contribuiu para que os mesmos direcionassem seus esforços para confeccionar peças de todos os tipos e com diversos materiais, desde que envolvessem galinhas.

Essa atitude da mesma forma que contribuiu para difundir o nome entre os nativos e disseminar a imagem da galinha entre os turistas, também reflete uma restrição à capacidade de criação do artesão, pois o artesanato passou a ser orientado segundo o princípio da comercialização e não segundo o conteúdo e interesses do produtor. Conforme visto na parte teórica desta tese, na discussão sobre a indústria cultural, o turismo pode estimular a comercialização de formas culturais artificiais, produzidas não porque refletem o cotidiano ou a imaginação do artesão, mas porque é facilmente transformada em produto comercializado.

Outro fator que ressaltou o nome de Porto de Galinhas foi a presença de um artista plástico importante no Estado que começou a utilizar o material natural abundante na localidade (a raiz do coqueiro, tida como a única parte da planta que não é economicamente aproveitável) após a abertura da PE-09, para elaborar as "famosas galinhas de Porto", as quais foram colocadas em pontos estratégicos na Vila de Porto de Galinhas. Exemplos de artesanato e das galinhas em material de coqueiro foram expostos no Anexo B desta tese.

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.

6.4 QUARTO 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 11. 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 11: 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 de SUAPE;
MEDIADORES	Associações locais; Governo estadual (regulamentador, indutor, coordenador).

Fonte: Dados da pesquisa (2013)

Não se quer afirmar, entretanto, que os princípios da sustentabilidade (eficiência econômica, prudência ecológica e justiça social), foram incorporados às ações desenvolvidas pelos entes públicos e privados em Porto de Galinhas, mas que esses princípios passaram a ser referência nos discursos das referidas ações. 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, como será exposto adiante, 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. Conforme apresentado, o Estado focado no trecho Barra-Guadalupe demorou a desenvolver interesse na região de Porto de Galinhas e, até o final da década de 1990, não se tem registro de obras relevantes de infraestrutura, com exceção da construção da estrada de Nossa Senhora do Ó a Porto de Galinhas em 1990.

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.

No último período caracterizado nesta tese, identificou-se que o PRODETUR II na região previa um grande projeto de urbanização das áreas de Muro Alto até o Pontal de Maracaípe. Este projeto de requalificação urbana de Porto de Galinhas ficou conhecido como projeto "Porto Melhor" (PERNAMBUCO, 2003). O que chama a atenção neste projeto, dentro das transformações das políticas públicas a partir dos anos 1990 é a forma de participação da concepção do programa evidenciada nos documentos oficiais.

A SEDUPE – Secretaria de Desenvolvimento Urbano, ligada ao governo do estado de Pernambuco promoveu um fórum de discussões com representantes do governo municipal, dos "bugueiros", comerciantes, hoteleiros, jangadeiros e moradores das comunidades mais carentes da região, com o objetivo de subsidiar o projeto de ordenamento urbano que seria implementado na Vila de Porto de Galinhas, com recursos do PRODETUR II. Destacando o "caráter democrático do evento", a secretária da época, Terezinha Nunes, afirmou que eles fizeram "questão de ouvir todos os setores interessados para saber o que eles pretendem melhorar no local" (PERNAMBUCO, 2003, p. 1).

Ressalta-se que o ato de consulta (ou até a simples difusão de informações sobre uma ação ou divisão de responsabilidades) não imputa um caráter democrático a uma política, pois essas atividades podem não levar a momentos de deliberação sobre o que está sendo discutido. A participação em Porto de Galinhas parecia ser mais uma expressão de prioridades da população local, dos empresários e dos representantes de associações, em relação ao que cada grupo desejava, mas que não necessariamente entrariam na agenda política.

Com a leitura de Pernambuco (2003) fica evidente que a intenção era coletar informações dos grupos representativos e obter legitimidade para a ação. Legitimidade, conforme Jobert e Muller (1987, p. 23, tradução nossa[60]) "é a identificação de cada um a um conjunto de símbolos e de interpretação que a justifica e a torna tolerável". Em relação à legitimidade, o governo parece ter obtido, inicialmente, apoio da população, como pode ser visto no comentário da barraqueira Isabel Santos, moradora da comunidade de Socó ao elogiar a iniciativa da prefeitura e do governo estadual: "[...] Isso é algo inédito. Moro a (sic) 12 anos em Porto e nunca fomos chamados para discutir nada. Dessa vez espero que a união da Prefeitura com o Governo traga melhorias para gente, tanto para o empresário como para o morador das invasões" (PERNAMBUCO, 2003, p. 1).

Na citação acima, são percebidos alguns pontos importantes no desenvolvimento do turismo na localidade. Apesar das orientações a respeito da gestão pública participativa ter

[60] Do original: L'identification de chacun à un ensemble de symboles et d'interpretation que la justifie et la rend tolérable.

sido formalizada em 1988, com a Constituição cidadã, ela ainda não está incorporada em Porto de Galinhas na prática e representantes de grupos com pouco poder econômico, no setor de turismo, são excluídos do processo, ou chamados apenas para opinar.

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) que são classificadas pelo atual plano de regulamentação da orla como Zona de Interesse Turístico (ZIT). Entretanto, entre estas duas praias existe um trecho destinado à proteção ambiental, o que merece reflexão é até que ponto este zoneamento será respeitado, em virtude das pressões do interesse imobiliário.

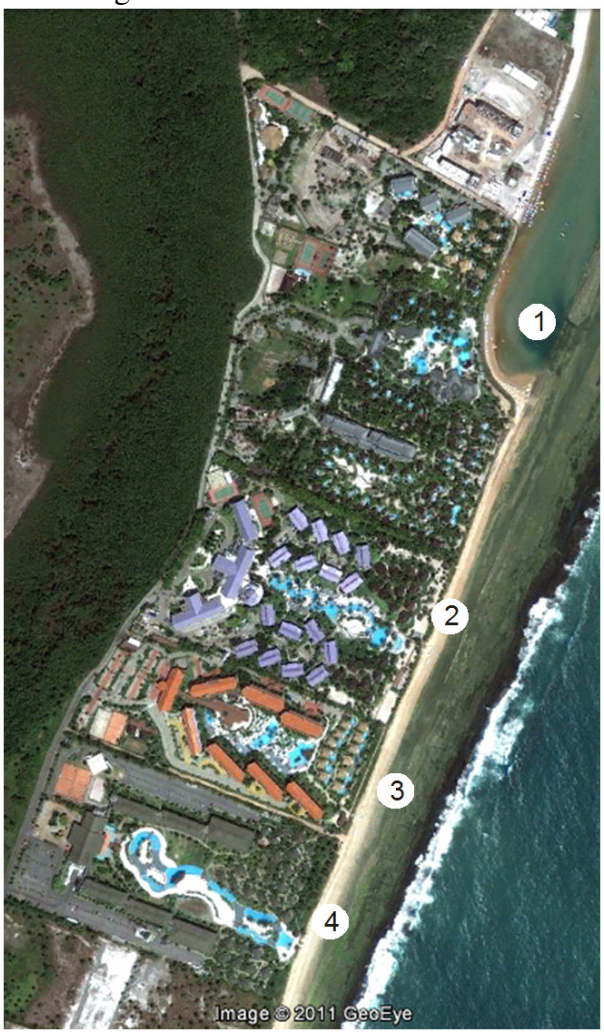
A chegada de cadeias internacionais ocorreu nos anos de 2000 e já estão presentes em Porto investimentos portugueses, com o Enotel *Resort* & SPA Porto de Galinhas do grupo Estevão Neves que possui quatro *Resorts* na ilha da Madeira, em Portugal; investimentos americanos, com o *Best Western* Solar Porto de Galinhas, do grupo *Best Wester* que possui mais de quatro mil hotéis administrados em diversos países. Além desses, tem o projeto da Casa do Governador, onde o grupo português Teixeira Duarte pretende implantar nos próximos anos um empreendimento turístico com um mil e duzentas unidades habitacionais, conforme Pernambuco (2008).

Este fenômeno está em sintonia com o relatado em Chevalier (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.

A figura 12, a seguir, apresenta um trecho da praia de Muro Alto onde se percebe a valorização imobiliária do território. Esses empreendimentos ocupam grandes extensões de terra, dificultando o acesso de turistas e população local à praia. Os veículos de passeio também são proibidos, com exceção dos buggys cadastrados na Associação dos Proprietários

e Condutores de Buggy de Porto de Galinhas. Os hotéis foram identificados com numeração de 1 a 4, onde o número 1 corresponde ao Nannai *Beach Resort*, ofertando 273 unidades habitacionais (UH's); o número 2 é o Summerville *Beach Resort*, que possui mais dois hotéis em Recife e oferece em Porto 707 UH's. O número 3 é o Marulhos *Suítes Resort* Hotel que oferta 209 UH's e possui um novo projeto de construção de 66 bangalôs e 162 apartamentos. Por fim, é identificado o *Beach Class Resort* Muro Alto, pertencente à cadeia americana Atlântica Internacional, com 999 UH's.

Figura 12: *Resort*s em Muro Alto



Fonte: Google Earth (2011)

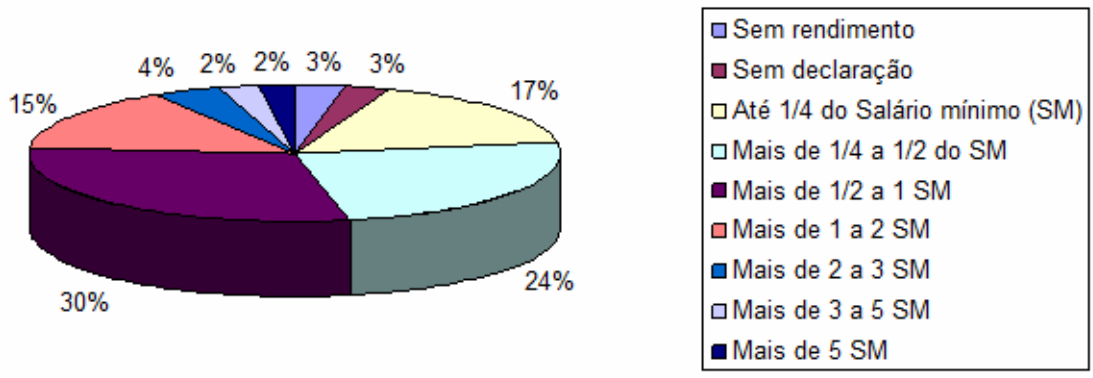
Os *resorts*, conforme apresentado por Coriolano e Almeida (2007), são meios de hospedagens elitizados, os quais formam um mundo isolado com pretensão de reter os turistas durante sua permanência ao ofertar uma diversidade de atrativos e serviços. Não se estimula, portanto, o contato dos turistas com os residentes da região. Os preços cobrados pelos

serviços por esses *resorts* tendem a desestimular o acesso de camadas mais populares da sociedade, o que entra em contradição com o discurso do governador Eduardo Campos (PSB), em 2008, na assinatura da venda do terreno da antiga "Casa do governador", no litoral de Porto de Galinhas. Na ocasião, o governo assinou contrato com o grupo hoteleiro português Teixeira Duarte para a implantação de um empreendimento hoteleiro com 1200 unidades habitacionais, além da construção de chalés e *bangalôs* com previsão de comercialização em período posterior (PERNAMBUCO, 2008).

Na assinatura do contrato, o governador de Pernambuco evidencia o papel do Estado frente ao desenvolvimento do turismo: "Pernambuco será um grande parceiro do grupo. Seremos um facilitador para que este empreendimento fique logo à **disposição dos pernambucanos**" (PERNAMBUCO, 2008, p. 2, grifo nosso). Destaca-se no discurso além da responsabilidade do governo, o uso da palavra disposição está relacionada com a noção do usufruto e utilização.

Pelo explícito por Eduardo Campos, o empreendimento estaria disponível, ou melhor, acessível, aos moradores do Estado, contudo, demanda-se se este tipo de lazer não pode estar inacessível a uma parcela de cidadãos excluídos economicamente. Conforme o gráfico 2 a seguir, 90% das famílias pernambucanas recebiam de ¼ salário mínimo (SM) a 3 SM[61], na época do discurso, e possivelmente usufruir de um empreendimento do porte do que será construído na área pode extrapolar o orçamento da população.

Gráfico 2: Rendimento mensal familiar per capita em salário mínimo (ano base 2009)



Fonte: Baseado em Base de dados do Estado de Pernambuco (2011)

[61] O salário mínimo em 2008 era de R$ 465,00.

Em relação ao governo estadual ser um facilitador do empreendimento, volta-se ao pensamento de Coriolano e Almeida (2007) os quais, ao analisar o turismo no litoral nordestino, identificaram que *resorts* estariam sendo construídos com o apoio do Estado o qual oferecia a infraestrutura de instalação do empreendimento, concedia isenção fiscal, mas por outro lado, não exigiria nenhuma contrapartida dos referidos empreendimentos, exceto geração de empregos. Conforme exposto na parte teórica desta tese, os empregos destinados aos residentes podem ser apenas operacionais, com baixos salários. Em relação às críticas a esses empreendimentos, pode-se ver em Beni (2008, p. 136) que muitos desses meios de hospedagens construídos pela iniciativa privada e, mesmo incentivados pelos governos estaduais,

> Não contribuem para a correção dos desníveis econômicos e sociais da região onde se implantam, não geram emprego e trabalho para a população residente no entorno, permanecem fechados ou insensíveis a uma adaptação de preços. [...] Não obedecem aos preceitos da política estratégica de desenvolvimento regional e do planejamento sustentável do turismo.

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. Problemas esses evidenciados no relatório da Agência Estadual de Meio Ambiente do Estado de Pernambuco (2003) sintetizado a seguir.

Quadro 12: Consequências negativas do desenvolvimento turístico desordenado em Porto de Galinhas

DIMENSÕES: AMBIENTAL, ECOLÓGICA e SOCIOCULTURAL	**CONSEQUÊNCIAS**
	Avanço das construções na faixa de praia; Obstrução, parcial ou total, dos acessos à praia; Erosão acentuada em vários trechos do litoral; Utilização descontrolada dos recifes de coral; Privatização de áreas de uso público; Abastecimento de água precário; Falta de saneamento (rede de esgoto e de drenagem de águas pluviais); Coleta de lixo insuficiente na alta estação e disposição inadequada dos resíduos (em lixão); Falta de sinalização nas praias; Falta de conservação e de limpeza da maior parte dos atrativos turísticos; Trânsito caótico em fins de semana e feriados; Precariedade dos acessos viários.

Fonte: Baseado em Agência Estadual de Meio Ambiente do Estado de Pernambuco (2003)

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 é efetiva por falta de qualificação adequada dos trabalhadores ou pela sazonalidade do turismo. Esse processo possibilitou o surgimento de três 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).

Em reportagem no Jornal do Commercio, com um título sugestivo – "O lado sem *glamour* de Porto de Galinhas" - os moradores dessas comunidades reclamavam da morosidade das obras prometidas pelos governos municipal e estadual e que até aquele momento não havia sido concluídas. Uma moradora das comunidades acima citadas em Pereira (2011), afirmava que "tudo se resolve com muita facilidade onde passam os turistas, mas aqui qualquer serviço é uma *novela*[62]".

Essa lentidão não significa, porém, que a situação nas comunidades carentes não seja importante ou crítica. Recorre-se a Subirats (1994, 2006) para compreender que mesmo um fato social tendo requisitos para se tornar um problema político, seja por sua relevância ou urgência, como no caso do processo de favelização das comunidades, ele pode não ser inserido na agenda política por não atrair o interesse de grupos detentores de recursos (materiais, políticos, *expertise*, dentre outros) que trabalham para definir quais problemas devem ser inseridos na agenda política. Conforme já exposto na parte teórica desta tese, o problema é uma construção analítica e o acesso à agenda não é livre nem neutro.

Com o agravamento das questões ambientais e sociais, explicitadas em Agência Estadual de Meio Ambiente do Estado de Pernambuco (2003), Melo (2006), Pernambuco (2007, 2009) e Pereira (2011) 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

[62] Novela aqui está em sentido figurado e se refere à lentidão com que as obras são realizadas nas comunidades sem atratividade turística.

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.

Esses instrumentos não tratam especificamente do turismo, contudo, suas orientações influenciam a atividade pois tratam do planejamento da gestão pública, como ações para problemas provocados pelo crescimento econômico, garantia do bem estar dos cidadãos e desenvolvimento sustentável do território municipal. O Plano Diretor está em consonância com as diretrizes do Estatuto da Cidade, da Lei Orgânica Municipal e a Constituição Federal, buscando, dentre outros objetivos, estabelecer meios para construção do desenvolvimento sustentável[63]. O documento é o instrumento básico da política de planejamento e gestão municipal de Ipojuca e estabelece princípios gerais do desenvolvimento territorial e das funções sociais da cidade e da propriedade. Como princípios gerais de desenvolvimento territorial, o Plano Diretor reconhece as funções sociais da cidade, da propriedade, do município, e gestão democrática. O quadro 13, a seguir, detalha os princípios propostos:

Quadro 13: Princípios gerais do desenvolvimento territorial - Ipojuca

DIMENSÕES	PRINCÍPIOS GERAIS
Função social da cidade	Reafirma o direito de todos os cidadãos do município a terra urbanizada; infraestrutura de saneamento básico; oportunidades de trabalho, emprego e renda; saúde; educação; lazer; transporte; habitação digna e ambiente preservado;
Função social da propriedade	Estabelece a regulação do uso e ocupação da propriedade urbana em prol do interesse coletivo, visando à qualidade de vida, justiça social e em obediência as normas de ordenamento existentes;
Função ambiental do município	Ressalta as condições essenciais para a manutenção do equilíbrio do meio ambiente, com a finalidade de garantir a redução dos impactos ambientais, a saúde coletiva e a universalização da oferta de serviços de saneamento básico;
Função econômica do município	Estabelece que os grandes investimentos municipais são: industriais de porte nacional, riquezas e grande potencial turístico e produção sucroalcooleira e agroenergética;
Gestão democrática	Estabelece que a gestão das políticas municipais deve ser pautada pela participação direta do cidadão e de suas organizações na formulação, execução e controle.

Fonte: Baseado em Ipojuca (2008)

[63] A criação do Plano Diretor é estabelecida pelo Estatuto da Cidade para o município com mais de 20.000 habitantes, prevendo a participação popular no processo de elaboração do mesmo, como forma de inserir no planejamento as necessidades e desejos de uma ampla gama de atores sociais. De acordo com Pinheiro (2010), os planos diretores partem de um diagnóstico das potencialidades e dos problemas da cidade e traçam os objetivos e as estratégias para transformar a sua realidade. A partir das orientações do Ministério das Cidades, a elaboração dos planos diretores locais deve abordar a inclusão territorial, entendida como o acesso e posse dos pobres a terra urbanizada; a justiça social, que implica uma distribuição mais justa dos benefícios do desenvolvimento urbano e a gestão democrática, a qual exige a participação dos cidadãos na concepção, implementação e controle da política urbana.

Pela análise dos princípios e normas estabelecidas, percebe-se que o Plano Diretor de Ipojuca expressa à observância com a sustentabilidade em suas dimensões **econômica**, ao buscar a otimização dos investimentos e a expansão do capital; **ambiental**, ao propor o controle do meio ambiente e a redução dos impactos ambientais e por fim, **social**, ao visar à melhoria da qualidade de vida e a equidade social, entretanto, não foram encontrados dados que indicassem a efetiva incorporação efetiva dos seus princípios gerais. O Plano Diretor parece ter sido formulado mais para atender a obrigatoriedade legal do que para nortear as ações públicas da região.

Está previsto no Plano Diretor também a criação de um plano setorial de desenvolvimento turístico para os próximos anos, além dos planos de desenvolvimento econômico e rural. O plano turístico deverá contemplar, além das normas ambientais já existentes em nível estadual e federal, as características dos atrativos turísticos a serem ofertados como marca do município, o perfil do mercado turístico a ser atraído para a localidade e os fatores de inclusão social da população com o desenvolvimento do turismo (IPOJUCA, 2008).

O plano setorial de turismo, descrito no Plano Diretor, tem como objetivos previstos: a criação e adequação de instrumentos capazes de garantir tratamento fiscal mais equitativo entre os meios de hospedagem; melhoria do sistema viário de acesso aos atrativos turísticos; definição da capacidade de carga dos centros receptores; desenvolvimento de programas de qualidade no atendimento ao turismo; implantação de sistema de sinalização turística; ordenamento da cadeia produtiva do turismo e estímulo à inserção do pequeno empresário e produtor informal; desenvolvimento de programas de capacitação profissional e criação de um sistema de acompanhamento estatístico permanente do desempenho do setor no município (IPOJUCA, 2008).

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 vinte anos de atividade intensa no destino por meio de entes estatais e não estatais, esses documentos não foram elaborados.

Em nível estadual, o plano orientador da atividade, o “Pernambuco para o Mundo”, com atuação prevista de 2008 a 2020, estabelece que uma das ações de curto prazo a ser desenvolvida é o estabelecimento da capacidade de carga para dois dos principais destinos

(Porto de Galinhas e Fernando de Noronha) e que as ações a serem desenvolvidas visam o desenvolvimento e manutenção da atividade turística com a minimização "da ocorrência de práticas ambientais, econômicas ou socialmente insustentáveis" (PERNAMBUCO, 2008a, p. 6).

A palavra minimizar empregada no discurso de apresentação do programa de turismo do governo do Estado está relacionada com a redução ao número, grau ou extensão menor possível (MINIMIZAR, 2012). Contudo, em relação ao turismo do ponto de vista de quem é o mínimo? Dos empresários, dos ambientalistas, da população local, dos prestadores de serviço ou dos políticos? Se a redução das práticas insustentáveis significasse uma reformulação do modelo turístico adotado na região com implicações relevantes na lucratividade dos empresários, quais os grupos que seriam atendidos nas discussões das alternativas a adotar?

Em termos de referenciais, percebe-se que o desenvolvimento sustentável tem permeado as orientações das políticas públicas concebidas no país. Na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992, conhecida como ECO-92, foi aprovado um documento de compromisso de mudança do padrão de desenvolvimento para o século XXI, denominado Agenda 21. Essa carta de intenções voltada ao desenvolvimento sustentável deveria ser a implementada em nível nacional e local, observando as peculiaridades existentes de cada lugar e por meio da participação de diversos atores sociais. Conforme Brasil (2003b, p. 16),

> Todo processo de implementação da Agenda 21, em cada país, é um momento significativo na consolidação do conceito de sustentabilidade e da sua aplicabilidade na organização social. Essa concepção processual da validação do conceito implica assumir que os princípios e as premissas que devem orientar a implementação da Agenda 21, não constituem um rol completo e acabado: torná-la realidade é, antes de tudo, um processo social no qual os atores definem, paulatinamente, novos consensos, reconhecem conflitos e montam uma agenda possível rumo ao futuro que se deseja sustentável (BRASIL, 2003b, p. 16).

A Agenda 21 de Ipojuca teve como responsável técnico a Fundação Apolônio Salles de Desenvolvimento Educacional – FADURPE[64], com o apoio da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente do Estado. A equipe ressaltou que o município possui um grande potencial de crescimento econômico, seja por meio da expansão da atividade turística ou da atividade industrial concentrada em SUAPE, mas que este pode ser limitado em virtude

[64] É uma entidade criada por iniciativa de professores da Universidade Federal Rural de Pernambuco com o objetivo primordial o estímulo às atividades de ensino, pesquisa e extensão e, prestação de serviços técnicos, administrativos e científicos, a níveis municipais, estaduais e regionais.

dos entraves ambientais e sociais associados a essas atividades. A construção da agenda foi feita por meio da discussão em oficinas de trabalho com representantes da sociedade, em 2004. Cinco temas nortearam a confecção da agenda: cidade, economia e turismo sustentáveis, redução das desigualdades sociais e conservação e gestão dos ecossistemas naturais (PERNAMBUCO, 2004).

Em relação ao turismo, a Agenda 21 local ressalta a atividade de planejamento para o desenvolvimento sustentável, caso contrário os efeitos negativos poderão ser irreversíveis. O que se percebeu foi a intenção de promover outros tipos de turismo que não apenas o de "sol e mar", mas intensificar também especialmente o turismo cultural e rural por meio de ações de resgate e valorização do patrimônio natural, cultural e histórico. Outro fator importante está relacionado com a qualificação da mão-de-obra turística local para a melhoria dos serviços prestados em Porto de Galinhas, Maracaípe e em Muro Alto. As ações previstas são apresentadas a seguir, no quadro 13:

Quadro 14: Estratégias e ações voltadas ao desenvolvimento do turismo sustentável

	ESTRATÉGIA	AÇÕES
TURISMO SUSTENTÁVEL	Valorização do patrimônio sociocultural	Promover o resgate sociocultural; Dinamizar/valorizar a produção cultural da cidade; Criar e readequar espaços de cultura e de lazer.
	Promoção da qualidade do patrimônio turístico	Elevar o padrão de qualidade do patrimônio turístico natural e construído; Elevar o padrão de qualidade do patrimônio turístico natural.
	Promoção da qualidade dos serviços turísticos	Promover ações de proteção estatal; Incentivar o aprimoramento da capacidade profissional;
	Criação e expansão de novos produtos	Incentivar o desenvolvimento e expansão da atividade turística; Valorizar a diversidade de micro atividades ligadas ao setor turístico; Desenvolver o turismo rural e o agro turismo.
	Planejamento e gestão da atividade turística	Promover o planejamento e ordenamento turístico territorial; Promover políticas públicas voltadas ao turismo sustentável; Promover a divulgação e oferta do produto turístico.

Fonte: Baseado em Ipojuca (2004)

Sabe-se, ainda, que apesar da OMT declarar que as políticas turísticas deveriam ser conduzidas de forma a contribuir com a melhoria dos níveis de vida das populações visitadas, atendendo suas necessidades, quando se verifica a prática se questiona o nível da melhoria que está sendo implementada em Porto uma vez que diversos problemas de ordem social e ambiental tem se agravado na localidade, evidenciado nos estudos já apresentados anteriormente.

Essa situação, contudo, ainda tende a piorar nos próximos anos ao período delimitado para esta tese com a sobrecarga dos serviços de saúde, de água, de saneamento básico e de

transporte e o aumento do déficit habitacional decorrentes da chegada de trabalhadores para os grandes empreendimentos de SUAPE a Ipojuca e Cabo de Santo Agostino. Além dessas duas cidades, SUAPE influencia mudanças urbanas e sociais em municípios vizinhos, como pode ser visto na figura 13 a seguir:

Figura 13: Influência dos investimentos em SUAPE

Fonte: Guarda (2011)

Sem mão de obra qualificada para atender as demandas de profissionais necessários à inicialização e conclusão das grandes obras a serem desenvolvidas, a administração de SUAPE contratou pessoas de outros Estados. Para se ter conhecimento das transformações sociais, de acordo com Guarda (2011), em 2011, 38 mil pessoas trabalhavam nas obras da refinaria Abreu e Lima e na petroquímica, representando quase metade da população de

Ipojuca. 35% dessas pessoas, ou seja, 13,3 mil, vieram de outros Estados que se somaram a pernambucanos oriundos de outras regiões que também precisaram ser instalados na região de SUAPE.

A grande quantidade de empregados agravou as demandas sociais já existentes. O déficit habitacional, conforme a reportagem acima citada, que já era significante, aumentou pois as cidades de Ipojuca e do Cabo de Santo Agostinho não possuem sistema de água e esgoto suficientes para atender a população residente e, muito menos, para suportar o aumento da população. Os sistemas de transporte público, de saúde e serviços de apoio como bancos e postos não conseguem atender a nova demanda.

Esse crescimento populacional tem impactado diretamente o setor de hospedagem uma vez que as pousadas nas praias circunvizinhas, como Porto de Galinhas estão se transformando em lar dos operários. A multiplicação das repúblicas de trabalhadores não conta com a simpatia e apoio do *trade* turístico local, onde pousadas tem sido alugadas por empreiteiras. "O arrendamento desses estabelecimentos é uma disfunção do setor. O que se espera para um destino turístico de lazer é um público de casais, famílias e viajantes. O que temos hoje é uma grande comunidade masculina", reclama E1, presidente da Associação de Hotéis de Porto de Galinhas, expresso em Guarda (2011).

Outra grande preocupação evidenciada por alguns mediadores investigados em relação à SUAPE diz respeito ao risco de desastre ambiental na região. Como o destino de Porto de Galinhas está distante apenas dez quilômetros do Complexo Industrial Portuário e este prevê para um futuro próximo um conjunto de indústrias poluidoras e de alto risco[65], 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

[65] 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 termoelétrica) e o projeto do parque de tancagem (armazenamento de líquidos em tanques) com capacidade de armazenamento 200.000 toneladas de óleo combustível (COSTA, 2011).

> 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[66]. Quais os projetos de proteção de SUAPE? Nós estamos preparados caso haja um derramamento de óleo?"

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.

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", ao final. Esta frase foi escolhida pelo grupo GG 65 – Ipojuca, o grupo gestor do programa de regionalização do turismo, como estratégia de marketing a ser desenvolvida na região (GG 65 – Ipojuca, 2011). Mesmo que formulada em um período imediatamente posterior ao contemplado por esta tese, essa frase representa bem Porto de Galinhas nos anos de 2000 a 2010. O destino como "muito mais do que um paraíso" pretende distinguir a praia de outros destinos de considerável beleza no país. Segundo E10,

> "Porto de Galinhas não é só o paraíso que é vendido nas imagens aéreas das piscinas naturais, as piscinas naturais representam o paraíso e isso é muito bem vendido até hoje. Contudo, ela é mais do que isso. A gente não conseguiu definir de outra maneira. A partir desse momento, a gente começou a incentivar, promover, a forçar a prefeitura de que toda imagem de Porto de Galinhas, teria que ter as piscinas naturais mais um detalhe (um sorriso do nativo, uma comida para destacar a gastronomia, um esporte náutico, um casal andando). Ou seja, Porto de Galinhas vai além das piscinas naturais [...] A gente não aprovava se não fosse assim".

Logicamente, essa é uma estratégia para segmentar o turismo desenvolvido na região e não apenas focar o turismo de sol e mar, todavia, para a autora desta tese, 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.

[66] Uma das teorias para o crescimento dos ataques de tubarão na praia de Boa Viagem, em Recife, decorre da coincidência do início dos ataques com o início das operações do Porto, no qual foram aterradas grandes proporções de área de mangue.

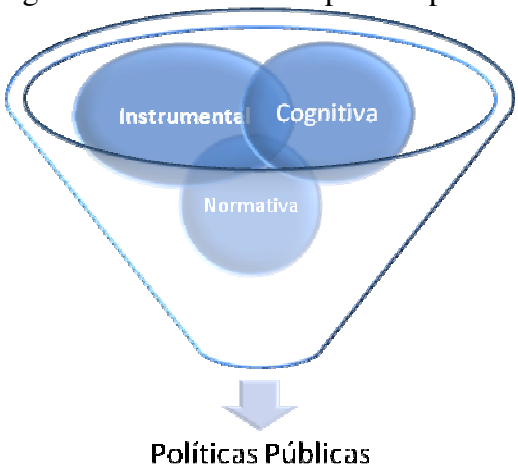
Ele, como tantos destinos nordestinos, representa um território de contraste no qual a perspectiva de ganhos para "todos" existe, mas na realidade, os ganhos são apropriados por poucos privilegiados em âmbito local

A atividade que poderia representar um incentivo para a preservação dos atrativos naturais existentes na região, mostra-se geradora de impactos ambientais negativos. E o turista, nessa situação, é convidado a usufruir de atrações fictícias, sem levar em consideração o mundo real entorno do atrativo visitado por ele.

Para finalizar esta seção que buscou proporcionar ao leitor a compreensão da formação e transformação do destino turístico do Porto de Galinhas por meio da análise dos referenciais da ação pública, volta-se às três dimensões da política pública descritos em Jobert (1992) a saber: cognitiva, normativa e instrumental aqui separadas por questão analítica, todavia, ressalta-se que elas são interligadas, se relacionam e se sobrepõem no fenômeno em questão, conforme figura 14 a seguir.

A dimensão cognitiva estrutura um quadro interpretativo dos problemas a resolver e das alternativas de ação a serem discutidas. Por isso, foram evidenciadas, em uma retrospectiva histórica, as situações percebidas como problemáticas e que mereceram, na visão dos mediadores envolvidos, a inserção na agenda política. Concomitantemente, a dimensão normativa e a instrumental foram exploradas na narração ao serem apresentados os valores que asseguram o respeito no tratamento dos problemas delimitados (dimensão normativa) e seus princípios de ação (dimensão instrumental) em função do conhecimento e dos valores.

Figura 14: Dimensões da política pública



Fonte: Baseado em Jobert (1992)

Fazendo uma breve retrospectiva, percebe-se que a ação pública desenvolvida em Porto de Galinhas estava em sintonia com as diretrizes globais do turismo apresentadas no quadro 3, da seção no. 5. Por certo não se aplica às datas estabelecidas, pois o surgimento do turismo em Porto se deu em períodos posteriores às discussões na OMT, mas afirma-se no que se refere às dimensões, que a busca pelo **crescimento econômico** permeou e predominou as primeiras ações na área nas décadas de 1980 e 1990.

Gradativamente, com as discussões sobre sustentabilidade em nível nacional e especialmente com a percepção do passivo ambiental deixado por ações governamentais e do setor empresarial, a preocupação com a **preservação do meio ambiente** se insere nos discursos de atores sociais relevantes, no final da década de 1990 e por toda a de 2000-2010. Nesta última década, por fim, a ideia de **distribuir os ganhos** do turismo, inserindo cada vez a população toma vulto.

A inserção do desenvolvimento sustentável na política não significa que todos os aspectos da antiga política desapareceram, pelo contrário, eles coexistirão e são os mediadores que fazem a articulação entre as antigas e novas crenças. A mesma política, inclusive, pode ter diversas normas e ser contraditória, com normas ou objetivos conflitantes. Conforme exposto em Jobert e Muller (1987, p. 73, tradução nossa[67]) "todas as normas não possuem o mesmo peso, nem a mesma posição hierárquica". […] O papel dos mediadores consiste em modificar e legitimar uma nova hierarquia de normas". Sabe-se que as políticas, a exemplo da política de turismo, apresentam objetivos implícitos e explícitos. No entanto, em muitas ocasiões, as políticas públicas apresentam o efeito de anúncio, ou seja, são apenas simbólicas (SUBIRATS, 1994) já que os formuladores não demonstram o efetivo interesse de atuar em determinada questão.

Analisando os objetivos explícitos de eficiência econômica (expresso no ideal de aumento da competitividade do destino), prudência ecológica (expresso nas ações e discursos de preocupação com o meio ambiente) e justiça social (evidenciados nas ações voltadas à inclusão de segmentos desfavorecidos economicamente ou social na cadeia produtiva como clientes ou produtores), percebe-se que os objetivos e as representações formuladas podem ser contraditórios. Isso porque a competitividade, em muitos momentos, pode desfavorecer a inclusão social, como é o caso dos baixos salários praticados pelo setor, inclusive na hotelaria, o que pode afastar profissionais mais qualificados.

[67] Do original: Tous les normes n'ont pas le meme poids, ni la meme position hierárchique. [...] Le role des mediateurs consiste à modifier et à legitimer une nouvelle hierárchie des normes

A identificação das visões do turismo permite mostrar as representações de turismo dominantes na política pública. As visões não são fixas e, com novas interpretações, novas visões vão impondo-se e uma vez reconhecidas como verdadeiras pelos mediadores, ou pelo menos pela maioria desses, o conteúdo da política vai depender, em uma abordagem pluralista, do resultado das pressões exercidas pelos grupos de interesse envolvidos. O processo de construção de uma matriz cognitiva, conforme Muller e Surel (2002), é um processo de poder, onde cada ator faz valer seus interesses. Interesses esses que mesmo inseridos na agenda política não necessariamente serão contemplados, uma vez que existe uma hierarquia de prioridades inscritas na agenda.

O desenvolvimento sustentável, todavia, apesar de bastante evidenciado em documentos e discursos estatais precisa ser institucionalizado nas ações públicas. O que se identificou sobre o turismo em Porto de Galinhas, é que esses princípios de ação estão formalizados no município, contudo, não foram encontrados indícios de sua integração nas intervenções realizadas. Pelo contrário, foram evidenciadas ações de minimização do poder do conselho gestor municipal[68] pela prefeitura municipal, de descaso com o meio ambiente pela ausência de ordenamento urbano, bem como ações de empresas do setor que não contribuem para a inclusão social de segmentos mais desfavorecidos.

[68] Fato a ser detalhado ao final da seção de mediadores.

7 MEDIADORES DA AÇÃO PÚBLICA

Ao longo da seção anterior que tratou do referencial global-setorial da política pública de turismo foram apresentados alguns dos mediadores da política. A atual seção, todavia, aprofunda a análise dos grupos considerados relevantes na elaboração do referencial. A Organização Mundial do Turismo, detalhada na seção 5 desta tese, é enquadrada como um mediador especialista (MULLER, 2005), o qual, conforme exposto em Jobert e Muller (1987), não trabalha diretamente na formulação de políticas, mas suas atuações são importantes na medida em que interferem na definição do quadro cognitivo e normativo das políticas. A OMT tem como objetivo a promoção e o desenvolvimento do turismo no mundo e desempenha um papel estratégico na definição de algoritmos e na proposição de meios para as transformações no setor a serem desenvolvidas pelos seus países membros.

Os praticantes, ainda conforme Jobert e Muller (1987) e Muller (2005), não teorizam sobre o estado do mundo, mas agem sobre a mudança deste, a partir da definição de estratégias para mobilizar recursos cognitivos e normativos popularizados pelos especialistas. Os principais mediadores praticantes identificados (Estado, associações dos hoteleiros, dos jangadeiros do Pontal de Maracaípe, dos jangadeiros de Porto de Galinhas e dos proprietários e condutores de buggys) foram apresentados a partir de um quadro resumo com as categorias de análise apresentados na parte metodológica da pesquisa e a qual investiga os objetivos declarados, os recursos utilizados e as parcerias estabelecidas dos mesmos. Também se buscou investigar, especialmente, como os mediadores atuaram na formação e construção do destino turístico.

7.1 ESTADO

Conforme exposto na parte precedente, o nascimento do turismo ocorreu a partir da criação dos loteamentos e da viabilização de pernoites na região. O Estado teve um papel importante, mas não único ou homogêneo. Foram identificados momentos em que este estava mais presente no desenvolvimento de infraestrutura ou apoio à iniciativa privada e, em outros momentos, caracterizados pela ausência do mesmo, nos quais a falta de regulação da atividade

contribuiu para a continuidade de problemas graves que comprometem a competitividade do destino (infraestrutura precária, serviços deficientes, dentre outros) ou para o agravamento das questões sociais e ambientais.

A infraestrutura básica em Porto de Galinhas foi desenvolvida a partir das demandas geradas pela população das segundas residências instaladas nos loteamentos e dos meios de hospedagens. Entretanto, a intervenção estatal e a ação de entes privados se tornaram mais frequentes a partir dos anos de 1990. No período de 1970 a 2010 podem-se notar diferentes papéis assumidos pelo Estado frente ao desenvolvimento da atividade como os expostos no quadro 15, a seguir.

Quadro 15: Papéis e ações do Estado no turismo em Porto de Galinhas

PAPEL DO ESTADO	AÇÕES EM PORTO DE GALINHAS
Produtor/ Empresário	Construção e administração do *camping* de Porto de Galinhas (pela EMPETUR com recursos da EMBRATUR); Organização de viagens em roteiros pré-definidos, dentre estes, Porto de Galinhas (pela EMPETUR);
Indutor	Criação de fundos de investimentos fiscais, como o FUNGETUR – Fundo Geral do Turismo – disponíveis à construção de hotéis (pelo governo federal); Concessão de isenção fiscal à iniciativa privada para a construção de meios de hospedagem (pelo governo estadual);
Regulamentador/ Legislador	Autorização dos loteamentos (pelo governo municipal); Limitação do acesso às piscinas naturais (via prefeitura municipal e Polícia Militar do Estado); Regulamentação de parcerias com a iniciativa privada e associações locais (via governo municipal); Delimitação das funções do território de Porto de Galinhas (pelo governo municipal e estadual); Normatização das atividades dos jangadeiros, bugueiros, taxistas, etc. (pelo governo municipal);
Coordenador/ Político	Conscientização da importância do turismo na comunidade (via governo federal e municipal); Coordenação dos entes públicos e privados no turismo (governo municipal); Capacitação da mão-de-obra para o turismo (EMPETUR, prefeitura municipal);
Redistribuidor	Programa Pró-lazer voltado a funcionários públicos e seus familiares (via EMPETUR).

Fonte: Dados da pesquisa (2013)

Conforme exposto em Ferraz (1992), Hall (2001) e OMT (2003), o Estado como **produtor ou empresário** assume atividades diretamente relacionadas com o turismo. No caso de Porto de Galinhas, pôde-se identificar que o governo estadual, com recursos do governo

federal, atuou em duas situações como empresário: Estado como hoteleiro e como agente de viagens.

Na primeira situação, o Estado se responsabilizou pela construção e administração do *camping* de Porto de Galinhas, localizado, de fato, em Maracaípe. Visando estimular a pernoite em diferentes territórios de Pernambuco, o governo estadual construiu empreendimentos de hospedagem em municípios fora da Região Metropolitana do Recife considerados de interesse turístico nas décadas de 1970 a 1980, como Garanhuns, Triunfo, Arcoverde, Brejo da Madre de Deus, Ipojuca, Carpina, etc.

Neste âmbito, também foi realizado um convênio entre a Petrobrás e a EMPETUR para a implantação de uma rede de postos ao longo das rodovias mais importantes dotados de motéis, restaurantes e boxes de informações turísticas. Essa ação estava inserida na campanha nacional "Visite o Nordeste" de incentivo a viagens na região (PERNAMBUCO, 1971). É válido lembrar que em nível nacional o governo federal buscava estimular, neste período, o turismo interno. Como agente de viagens, o governo estadual organizou excursões para os destinos nos quais possuía meios de hospedagens e a criação de roteiros turísticos pré-definidos para os funcionários públicos e seus familiares. Essa atividade, contudo, foi mais detalhada na parte do Estado como redistribuidor discutida ainda nesta seção.

Como **indutor**, o Estado orientou o comportamento dos agentes do mercado, especialmente pela concessão de incentivos (FERRAZ, 1992; HALL, 2001). Em Pernambuco, isso ocorreu especialmente pela possibilidade de redução de até setenta por cento do imposto de renda por períodos anuais até dez anos após a conclusão das obras do empreendimento hoteleiro por meio do FUNGETUR. Não se teve acesso aos dados de utilização do referido fundo em Ipojuca, contudo, pôde-se verificar que, conforme Pernambuco (1986), o primeiro empreendimento hoteleiro contou com essa concessão.

Em nível estadual, não restrito, portanto, à Ipojuca, os incentivos fiscais foram intensamente utilizados em 1960 e em 1970, com isenção de até cinco anos de todos os impostos estaduais para todos os hotéis que viessem a se instalar no território pernambucano (PERNAMBUCO, 1960), em 1965, com a renovação do prazo de isenção em mais cinco anos (PERNAMBUCO, 1965) e em 1977 com a isenção do Imposto de Transmissão de Bens Móveis (ITBI) e do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) para além dos hotéis construídos ou ampliados, os motéis, pousadas e restaurantes da classe turística (PERNAMBUCO, 1977).

Como indutor destaca-se também a importância do Estado, por meio da EMPETUR, na constituição do setor de turismo em Pernambuco. Decerto não é uma ação específica à Porto de Galinhas, mas que pela sua importância não poderia ser negligenciada neste estudo. Conforme pode ser visto na citação de E1 a seguir, o turismo no início da década de 1970 era desconhecido em nível local e a entidade foi relevante para a valorização dos atrativos regionais:

> "Essa palavra turismo naquela época era tão pouco conhecida que quando eu passei a trabalhar na EMPETUR e me perguntavam com o que, eu dizia com o turismo. E eles diziam O que é isso? [Além disso], a gente começava a valorizar as coisas daqui... eu diria com toda tranquilidade que a EMPETUR contribuiu para a tomada de consciência da sociedade no sentido da importância dos atrativos e de sua cultura e de coisas que não se valorizava naquela época e que a EMPETUR mostrou a necessidade de valorizar".

O papel de **regulamentador** do Estado está diretamente relacionado com a dimensão normativa das políticas públicas. Conforme Durand, Gouirand; Spindler (1994) e Keller (2005), o Estado pode também atuar normatizando a atividade. Em Porto de Galinhas, diversas normas foram criadas ao longo das décadas, contudo, destacam-se ações no sentido de evitar a proliferação do vírus do cólera (1992 pelo governo estadual); controle do acesso à praia (1997, pelo governo municipal); regulamentação de parcerias da prefeitura municipal com a iniciativa privada e organizações não-governamentais (*American Express*, AHPG, SEBRAE, SENAC); elaboração de planos públicos (Projeto turístico para a Região Metropolitana do Recife; Plano Diretor do Município de Ipojuca, Agenda 21); normatização das atividades oferecidas aos turistas e das funções do território.

O Estado como **coordenador ou político**, de acordo com Hall (2001) e OMT (2003), coordena a área turística, ou seja, as ações dos diversos entes, sejam públicos, privados ou pertencentes ao terceiro setor diante da atividade. Neste papel está incluída a elaboração de planos públicos (como por exemplo, o Projeto turístico para a Região Metropolitana do Recife; o Plano Diretor do Município de Ipojuca, a Agenda 21, dentre outros). Em Porto, também foram desenvolvidas algumas tentativas de organização das diversas associações locais por meio da conscientização da importância do turismo na comunidade (especialmente no PNMT e Programa de Regionalização, pelo governo estadual e federal) e da necessidade de fortalecimento das discussões em nível municipal.

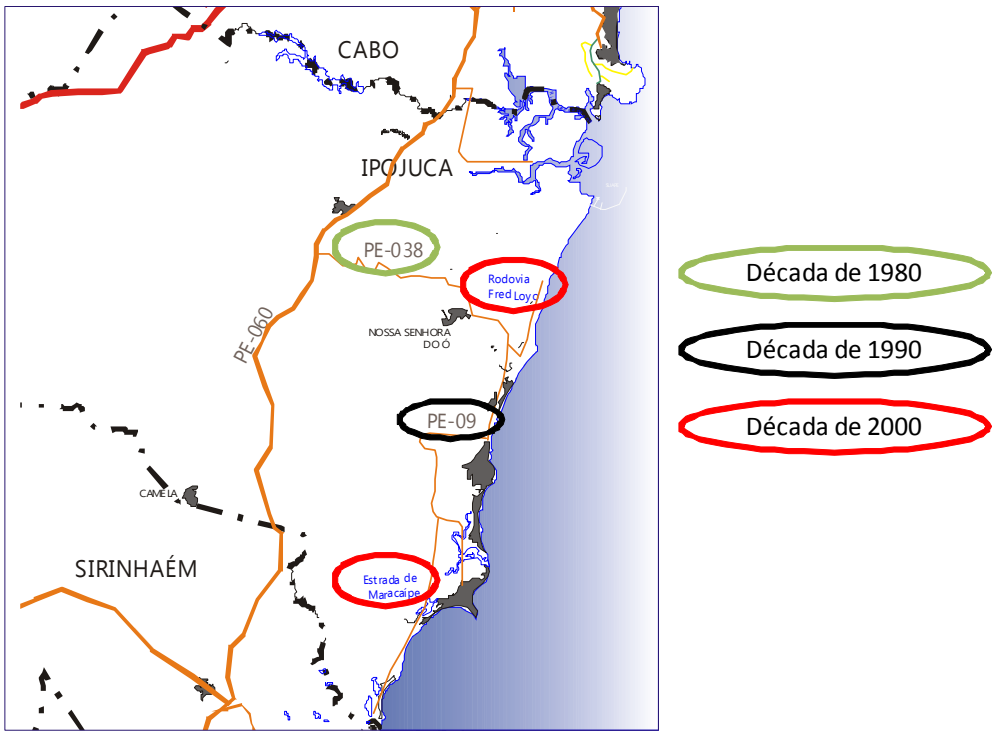
Uma atividade importante desenvolvida pelo governo por meio da EMPETUR durante décadas e em seguida, viabilizada pela Secretaria de Turismo foi a capacitação. A capacitação

para o turismo visava mudar atitudes em prol da atividade. O governo estadual buscou capacitar os seus funcionários e os das prefeituras locais para o desenvolvimento do turismo no Estado. Por meio da atuação isolada da EMPETUR ou de convênios com escolas especializadas, foram promovidos cursos de a) formação de garçons, *maîtres d'hotel*, camareiras, cozinheiros, guia turístico, profissionais para a hotelaria e b) de conscientização do turismo e atendimento ao turista para taxistas, guardas de trânsito, policiais militares, entre os anos de 1970 a 2000, conforme os dados da pesquisa encontrados no Diário Oficial do Estado. Por fim, é importante destacar a autorização de funcionamento do primeiro curso de turismo em nível superior, pela Universidade Católica de Pernambuco, em 1970 e a criação do segundo curso pela Universidade Federal de Pernambuco, em 1994.

De acordo com Durand, Gouirand e Spindler (1994), o papel de **redistribuidor** é exercido quando o Estado busca reduzir as desigualdades existentes, no caso do turismo, possibilitar às camadas menos desfavorecidas economicamente a oportunidade de realizar viagens. Em Porto, isso pôde ser realizado por meio do Programa Pró-lazer gerenciado pela EMPETUR o qual, conforme já exposto, facilitava o deslocamento dos servidores públicos estaduais e seus familiares a destinos pré-determinados nos quais o Estado possuía meios de hospedagens.

Destacam-se, ainda, as ações do Estado de Pernambuco na implementação da infraestrutura de acesso ao território de Porto de Galinhas, como a construção de estradas no programa Estradas do Turismo, com o estabelecimento de vias de acesso às principais praias da região, ao longo do litoral. Na figura 15 a seguir é possível identificar como ocorreu a construção das estradas da região de 1980 a 2000, com recursos do Departamento de Estradas e Rodagens, para a construção da PE-38 e PE-09, e com recursos do PRODETUR NE/II para as estradas que dão acesso à Maracaípe e à Muro Alto.

Figura 15: Acesso viário à Porto de Galinhas – período de construção



Fonte: Dados da pesquisa (2013)

Foram bastante homogêneas as críticas dos entrevistados representantes dos empresários e das associações em relação à participação do Estado na condução do destino turístico de Porto de Galinhas. As principais críticas estão concentradas no **ordenamento do território**. E3, por exemplo, expôs: "*a gente tem sofrido muito com a falta de ordenamento público. [...] Ipojuca tem leis para todos os segmentos, porém não existe fiscalização. Algumas áreas têm limites de construção, mas não existe respeito, o poder público não faz nada*". Percebe-se que instrumentos legais existem, como o Plano diretor, mas não foram implementados ou fiscalizados. E7, presidente da associação dos condutores e proprietários de buggys, ressaltou que a Prefeitura Municipal de Ipojuca "*tem que fazer a parte dela de fiscalização*". Em relação à **infraestrutura**, as críticas foram generalizadas, especialmente junto a AHPG. Conforme E2, *"o crescimento do destino não é acompanhado pelo poder público. A gente vive cobrando uma maior velocidade do poder público para que ele consiga colocar mais infraestrutura na região, melhorar os serviços, estradas, água, luz, telefone, saneamento, segurança, coleta de lixo"*.

A resistência dos grupos de mediadores com o poder público decorrente, sobretudo, de promessas não efetivadas como ficou evidente na citação de E11, responsável pela gestão do

Programa de Regionalização do Turismo no Estado, exposta a seguir. Ela, enquanto representante da EMPETUR e interlocutora do Ministério de Turismo na tentativa de implantar o programa de regionalização em Porto de Galinhas, encontrou sérias dificuldades para que o mesmo fosse aceito pelas organizações locais. Conforme a entrevistada, o empresariado "*não acreditava mais no poder público municipal, nem no estadual. Houve uma resistência muito grande, foram dois anos tentando criar esse grupo gestor e não se conseguia. Eles não acreditavam em nada. Eu deixei todos desabafarem e pedi um crédito de confiança"*.

O sentimento de descrença com mudanças lideradas pelos governos municipal e estadual parece, portanto, permear o discurso dos mediadores das organizações locais nos últimos anos, ou seja, relativo à década de 2000-2010. Na década precedente, mesmo com o descaso inicial com a região uma vez que o foco das atenções governamentais estava no Projeto Costa Dourada, após a crise do cólera percebe-se uma articulação entre agentes públicos e privados mais intensa, além da criação de associações representativas. Especialmente nos últimos anos, contudo, o crescimento acelerado do destino não foi acompanhado de obras importantes no tocante ao fornecimento de serviços básicos, ao controle e uso do solo, ao ordenamento do turismo e ao estabelecimento de espaços formais participativos de discussão sobre a condução do destino.

7.2 ASSOCIAÇÃO DOS HOTÉIS DE PORTO DE GALINHAS (AHPG)

Sentindo-se prejudicados com as medidas severas do governo estadual no combate à epidemia do vibrião colérico em 1992, no período de alta estação para o turismo, os hoteleiros de cinco hotéis instalados em Porto (Solar, Village, Armação, Ocaporã, Marupiara) decidiram se unir e criar a Associação. Inicialmente com a proposta de acionar o Estado judicialmente, os hoteleiros perceberam que unidos poderiam reverter à situação crítica imposta com proibição dos banhos de mar e pela repercussão negativa das medidas governamentais (notícias negativas veiculadas pela mídia, controle de acesso nos principais portões de entrada do Estado, etc.). Uma das primeiras reuniões é retratada em HOTELEIROS... (1992, p. B-2) e apresentada na figura 16 a seguir.

Figura 16: Reunião dos hoteleiros de Porto de Galinhas

Fonte: HOTELEIROS... (1992, p. B-2)

A AHPG foi a primeira associação voltada ao desenvolvimento do turismo na região, conforme E2. Sua criação e atuação são definidas pelos atores locais como relevantes para o aumento da taxa de ocupação dos hotéis da região, além de mobilizar os prestadores de serviços turísticos a estabelecerem parcerias. O número de hotéis aumentou ao longo dos vintes anos de existência e atualmente, a associação conta com onze hotéis. O quadro 16, abaixo, apresenta os elementos de análise da ação da associação dos hoteleiros que serão expostos nesta subseção.

Quadro 16: Elementos de análise da ação da AHPG

OBJETIVOS DECLARADOS	Expandir o turismo em Porto de Galinhas;
RECURSOS UTILIZADOS	Materiais (financeiros, humanos, operacionais); Políticos; Posicionamento;
PARCERIAS ESTABELECIDAS	Governo estadual e municipal; Sistema S (capacitação); Empresários e associações locais (*famtours*); Operadoras e agências de turismo (*famtours*);
ESTRATÉGIAS DE AÇÃO	Legitimação (retórica); Realização dos *famtours;* Parcerias com entes governamentais, da iniciativa privada e do terceiro setor;
VALORES	Sustentabilidade econômica; Competitividade externa e união interna;
NORMAS	É preciso atuar na divulgação do destino turístico independente da ação estatal; É preciso expandir o turismo em Porto e Galinhas; É preciso divulgar o destino e não os hotéis isoladamente;
ALGORITMOS	Um maior envolvimento de todos na prestação de serviços de qualidade, implica no aumento da satisfação do turismo e ganhos para todos;
IMAGEM	"A União dos hoteleiros ergue o destino".

Fonte: Dados da pesquisa (2013)

Os objetivos descritos no estatuto da AHPG são, de acordo com Pernambuco (1993, p. 28) "promoção de pesquisas, análises de tendências em Porto de Galinhas; além de promoção em âmbito regional, estadual, nacional e internacional para expandir o turismo e criar uma imagem positiva para Porto de Galinhas". O trabalho desenvolvido pela associação, portanto, envolve a participação em eventos nacionais e internacionais de turismo para aproximar os operadores e agências de turismo do destino. Conforme E6, diretor executivo da associação, "*a AHPG participa em média de trinta feiras por ano para divulgar Porto de Galinhas*".

Essas participações independem do apoio financeiro, político ou logístico do governo estadual ou municipal, já que os recursos advêm dos próprios associados e parceiros. No início, não havia profissionais voltados exclusivamente às atividades da entidade e os trabalhos eram executados pelos próprios hoteleiros, no entanto, na segunda metade da década de 2000-2010 foram contratados funcionários especializados para gerenciar a associação. Passados vinte anos de existência, "*o desafio agora é captar recursos públicos ou privados [extra-hoteleiros] para a divulgação de Porto de Galinhas*", segundo E6.

Para trazer os jornalistas, agentes e operadores de viagens a Porto de Galinhas, a associação contou no primeiro ano com suas redes de contatos, especialmente os de agências locais. De acordo com Mendonça (2004), com a agência de viagens Exata Turismo, a AHPG conseguiu que a empresa de aviação VASP cedesse quase mil passagens aéreas (ida e volta) para o projeto durante o ano de 1992. Em seguida, conseguiram via VARIG, a Rio Sul e a TransBrasil. Com a agência Luck Turismo, conseguiram apoio para divulgar o destino em outros Estados emissores e o traslado dos jornalistas, operadores, analistas do aeroporto de Recife para o destino (MENDONÇA, 2004). Conforme experiência de um dos membros da AHPG relatado em Palavras... (2009, p. 32) sobre este período:

> Já dormi muito em sofás de operadoras. Marcavam comigo às 10 horas da manhã e às 18 horas eu ainda estava lá. Mas eu não desistia. As pessoas conheciam Recife, mas Porto de Galinhas era um nome esquisito, diferente. [...] Um dia o Valdemir [Pontes, do Ponte Hotéis, de Recife] me ligou e disse que o [Valter] Patriani e Guilherme [Paulus, ambos da empresa CVC] iam tomar café no hotel dele e perguntou se eu não queria ir. Cheguei para os dois e disse que eles tinham que conhecer Porto de Galinhas, que tinham que me ajudar a trocar de carro [um fusca] e foi nele mesmo que consegui leva-los a Porto. Então eles começaram a apostar.

Em 2010, a AHPG conseguiu realizar em Porto de Galinhas a 19ª edição da *Brazil National Tourism Mart* (BNTM) considerado o maior evento do turismo no Nordeste e que

movimentou cerca de U$ 240 milhões em volume de negócios naquele ano (PERNAMBUCO, 2010). Cerca de mil profissionais do setor vindo das Américas, da Europa e do Brasil participaram do evento. É interessante destacar que foi a primeira vez que o evento não ocorreu em capitais nordestinas, o que demonstra a relevância do destino e a capacidade de articulação local. O Estado arcou com menos da metade dos custos do evento (R$ 450 mil), cabendo o restante, cerca de um milhão, a ser investido pela iniciativa privada local.

Depois de toda a mudança gerada com a articulação dos hoteleiros em 1992, o próximo grande fato ressaltado nos documentos encontrados na coleta de dados ocorre em 2010 como exposto no parágrafo anterior. Essa lacuna de quase vinte anos gerou questionamentos por parte da pesquisadora de como a associação atuou ao longo desse período. Pelo que foi analisado, a AHPG intensificou no referido período seu relacionamento com agências e operadoras locais e nacionais, participação em eventos da área nacionais e internacionais, além da realização dos *famtours* para atrair turistas ao destino. Paralelo a isso, buscava estimular o envolvimento de entes públicos, especialmente a Prefeitura Municipal de Ipojuca, e privados para a melhoria da qualidade dos serviços e da infraestrutura existente.

Conforme apresentado, o trabalho da AHPG contribuiu para despertar o interesse em ações conjuntas na divulgação da região como destino turístico e que envolveu, de forma complementar, outros elos da cadeia produtiva do turismo como pousadas, "bugueiros", jangadeiros, artesãos, proprietários de bares e restaurantes, que colaboraram de alguma forma com descontos e cortesias na realização desta campanha. O presidente da EMPETUR da época, Roberto Pereira, ressaltou o empenho dos empresários e afirmou que "o exemplo de união dado pelos hoteleiros de Porto de Galinhas deveria ser seguido por outros municípios turísticos de todo o Brasil [..] E a AHPG tem contribuído de forma efetiva para o desenvolvimento turístico não só da mais bela praia de Ipojuca, mas também de Pernambuco" (CAVALCANTI; CERQUEIRA, 1992, p. B-3).

Seria difícil criar uma impressão favorável nos visitantes trazidos nestas viagens sem o envolvimento de outras organizações do turismo que interferem na satisfação dos turistas e por isso, os hoteleiros passaram a conscientizar e pedir o apoio de todos para alavancar o destino. A AHPG buscou sensibilizar os grupos locais da importância de se oferecer um serviço de qualidade ao turista. Conforme E3:

> "A gente tem uma máxima aqui em Porto que é: se a gente vai dar uma hospedagem, uma refeição, uma noitada a um agente, um jornalista para que ele divulgue lá fora o nosso trabalho, a gente tem que dar o melhor. Se vai colocar ele em um quarto, que seja o melhor quarto; se vai dar uma refeição,

> que seja a melhor, pois aí a gente tem a certeza de que aquela pessoa vai sair com uma boa impressão do nosso destino. Pois não adianta você convidar, atrair e dar "meia boca" (sic), pois o "cara" pode sair falando bem ou mal. Então, faça o seu charme, dê o seu melhor. É assim que trabalhamos aqui".

Em AHPG (2013) e na entrevista com E2 foi evidenciada a frase "A união dos hoteleiros ergue o destino", o que pode ser visto como um instrumento de gerenciamento de impressões da entidade para destacar a imagem de importância da mesma. O discurso se tornou de certa forma homogêneo na localidade. Para E3, "*o crescimento de Porto de Galinhas se deve muito a AHPG e ao trabalho que é mantido até hoje em parceria com outros atores [famtour]*". E para E1, "*houve [o aumento da relevância do destino] porque os hoteleiros se associaram*".

Uma das perguntas do roteiro de entrevista estava relacionada à análise da mudança do foco das ações do Estado do Projeto Costa Dourada, no início de 1990 para Porto de Galinhas, já ao final da referida década e os entrevistados evidenciaram a ação da iniciativa privada para aumentar a relevância do destino. Conforme exposto por E3: "*Porto de Galinhas cresceu por conta do empresariado*". Já para E2, *"o discurso é que eles [os governantes] ajudaram muito, que é uma das prioridades do governo, mas ele [o destino] surgiu por persistência dos empresários de Porto de Galinhas"*. Ainda segundo E12, gestor de projetos turísticos da prefeitura municipal, isso ocorreu "*basicamente pela mobilização e organização da iniciativa privada. Os hoteleiros foram os percussores e depois foram induzindo novos investimentos, inclusive do setor público*". E por fim, destaca-se a citação de E10 que também está coesa com os relatos anteriores, pois para ela a inserção de Porto de Galinhas na agenda política do Estado se deu efetivamente por dois fatores:

> "Primeiro existiam empresários interessados aqui que não ficaram esperando nada, nem ninguém para promover o destino. Segundo, esses empresários acreditavam no destino que sem dúvida tinha um apelo [turístico] que são as piscinas naturais. Vender sol e mar em um destino com bom potencial e com a estrutura que estava sendo criada sem o apoio de ninguém, mas com a visão desses empresários que se juntaram em 1992 para formar a AHPG fez toda a diferença. A iniciativa privada foi a grande responsável. Aqui, juntou-se o produto com esses empresários".

A referida associação instaurou uma relação de liderança (MULLER; SUREL, 2002) no setor turístico local. Com isso, eles conseguiram firmar sua hegemonia e disseminar seus próprios interesses. Além dos recursos citados, a entidade usa a seu favor a produção de narrativas sobre como eles se uniram em prol do turismo e graças a essa atitude, conseguiram

dar início ao processo de reversão dos efeitos negativos da crise do cólera e contribuíram para o crescimento do destino. O pioneirismo e atuação forte vinte anos depois da criação da associação rende legitimação às suas reivindicações junto a outras associações e ao poder público.

A AHPG nesta tese é considerada como a associação com maior disponibilidade de recursos financeiros, políticos, operacionais e humanos. Os recursos financeiros, conforme já exposto, são cedidos pelos hotéis associados. Não se teve acesso à informação sobre a quantidade dos recursos financeiros repassados, contudo, a associação possui sede própria, quatro funcionários especializados para a gestão da associação, além dos hoteleiros que se reversam nos cargos de presidente, vice-presidente, diretor financeiro e diretor administrativo. Pelo observado na coleta de dados, ela é a associação com um maior nível de organização, mais estruturada e com mais inserção política da região. Na citação de E11, funcionária da EMPETUR e articuladora do programa de regionalização do turismo, pode-se perceber o acesso que a AHPG possui frente a outras associações e até mesmo a órgãos estaduais e ao sistema institucional estadual do turismo.

> "A gente [EMPETUR e o Grupo GG-65 Ipojuca] tentava marcar [uma reunião] com o secretário [de Estado de Turismo] e quando estávamos com dificuldade de marcar, a AHPG já vinha (sic) antes. E tratava do assunto [com ele] antes [de nós]. Quando conseguíamos [um encontro], o secretário dizia: "_ Já tratei [esse problema] com a associação de hotéis e já acertamos tudo". O poder político dela é muito forte".

Os membros possuem uma rede de contatos bem estruturada envolvendo as agências e operadoras de viagens nacionais e internacionais dos mercados emissores de turistas; além dos principais representantes do *trade* turístico com assento no Conselho Estadual de Turismo e dos atores políticos estaduais. Conforme apresentado por Hassenteufel (2011), o mediador que possuir uma posição dominante no espaço de mediadores, como no caso da AHPG, tem à sua disposição um recurso decisivo para a inserção da agenda de assuntos de seu interesse.

7.3 ASSOCIAÇÃO DOS JANGADEIROS DE PONTAL DE MARACAÍPE (AJPM)

A AJPM nasceu como alternativa de trabalho e geração de renda para pescadores locais em 1999. São ao todo trinta e oito jangadeiros, todos nativos e unidos por vínculos de amizade ou sangue. O quadro 17 sintetiza as informações mais relevantes sobre a ação da AJPM na região, as quão são exploradas a seguir.

Quadro 17: Elementos de análise da ação da AJPM

OBJETIVOS DECLARADOS	Gerar emprego e renda para os pescadores nativos do Pontal de Maracaípe;
RECURSOS UTILIZADOS	Jangada com acesso exclusivo ao atrativo natural (Foz do Rio Maracaípe);
PARCERIAS ESTABELECIDAS	IBAMA; Entidades do Projeto Hippocampus; UFRPE; AHPG (*famtours*);
ESTRATÉGIAS DE AÇÃO	Legitimação da sua existência e importância pelas ações de preservação e conscientização da área de manguezal do Pontal de Maracaípe;
VALORES	Sustentabilidade ambiental; Economia solidária;
NORMAS	É necessário preservar o ambiente natural do Pontal de Maracaípe; É preciso manejar adequadamente o cavalo-marinho exposto aos turistas durante o passeio; É preciso conscientizar os habitantes e visitantes sobre os cuidados com o meio ambiente;
ALGORITMOS	A quantidade de jangadeiros controlada, aumenta a possibilidade de ganhos para todos;
IMAGEM	Agentes ambientais voluntários.

Fonte: Dados da pesquisa (2013)

Os jangadeiros da AJPM transportam diariamente com suas jangadas centenas de visitantes pelo estuário do rio Maracaípe para observar os cavalos marinhos em seu *habitat* natural. Os passeios turísticos começaram sem planejamento e de forma espontânea conforme relato de E5, como alternativa de renda mais rentável do que a pesca:

> "Um passeio que foi lançado por pescadores, meus irmãos, que estavam passeando de jangada de pesca [...], não era uma jangada normal como essa. E aí (sic), veio alguém e ofereceu dinheiro para ir à outra parte do rio, tirar fotos e conhecer o manguezal. E de aí (sic) em diante, eles começaram a oferecer e viu (sic): "dá certo". E colocaram cinco jangadas e fizeram esse passeio. Cinco jangadas trabalhando quase cinco meses e viram que "dava futuro" e outros pescadores, vizinhos, pois são tudo (sic) família, construíram as jangadas e começaram a trabalhar. [...] Dava mais dinheiro do que a pesca porque a pesca não dá dinheiro mais para ninguém".

A associação criada logo após a implantação dos passeios serve de espaço para discussão dos problemas locais percebidos pelos integrantes. Ela delimitou normas para a prestação do serviço como o limite de jangadas que podem atuar na região (trinta e oito) de forma a atender as necessidades dos pescadores nativos (nenhum jangadeiro fora de Maracaípe tem permissão de ofertar o serviço) e não prejudicar o retorno financeiro dos membros. Também eles, desde o início, buscaram preservar a área do estuário do rio Maracaípe, onde sempre viveram e trabalharam.

A associação dos jangadeiros do Pontal de Maracaípe juntamente com a associação de jangadeiros de Porto de Galinhas, conforme será apresentada a seguir, ressalta a ideia de economia solidária, entendido aqui como um conjunto de atividades econômicas, de produção, de distribuição, consumo e poupança, organizada sobre a forma de autogestão, cujo foco é a compatibilidade entre a geração de emprego, a distribuição de renda, valorização dos aspectos culturais, ambientais e sociais (BRASIL, 2013c).

Eles, além da geração de emprego e renda para os pescadores, ainda conforme E5, buscam incluir socialmente as mulheres que vivem na comunidade por meio da criação de um centro comunitário na qual elas produzem doces e artesanatos que são vendidos aos turistas. Para os estudantes de escolas públicas, eles cobram um preço menor do transporte para incentivar a visita aos manguezais e realizar o trabalho de educação ambiental a um maior número de pessoas.

A AJPM no final da década de 2000-2010 contou com uma importante parceria no desenvolvimento de suas atividades: a INCUBACOOP (Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares) da Universidade Federal Rural de Pernambuco em um projeto encomendado e financiado pelos Ministérios do Trabalho e Emprego e do Turismo. Conforme Silva, Jesus e Fonseca (2011, p. 332), o projeto denominado Porturismo-Ecosol, desenvolvido com os jangadeiros, tinha como objetivo “favorecer a inclusão econômica através do turismo e da economia solidária”.

A INCUBACOOP, criada em 1999, é um núcleo acadêmico interdisciplinar que envolve extensão, ensino e pesquisa pertencente ao Departamento de Educação da referida universidade e atua nas áreas de agricultura familiar, reciclagem de resíduos sólidos e turismo. A INCUBACOOP começou a atuar em Porto de Galinhas por meio de uma demanda do governo federal. De acordo com E13, professor universitário, em 2007,

> "o Ministério do Trabalho, via Secretaria Nacional de Economia Solidária, em parceria com o Ministério do Turismo encomendou a execução desse projeto. Nós não concorremos em edital, nós fomos convidados. [...] Preparamos o projeto por encomenda. Pernambuco não era o único. O MTur selecionou alguns destinos e encomendou para várias universidades. Em Pernambuco, foi Porto de Galinhas".

O governo federal encomendou o projeto, mas não definiu, incialmente, os grupos locais que seriam trabalhados. A seleção foi delegada à INCUBACOOP que buscou identificar grupos com necessidade de organização e a partir do contato com a comunidade local dois grupos foram identificados: a AJPM e a associação de reciclagem de resíduos sólidos, esta última extrapola o campo de análise desta tese e, portanto, não foi abordada.

O contato mais próximo com os professores e técnicos da INCUBACOOP resultou em reuniões de sensibilização da importância da discussão dos problemas comuns, em cursos de capacitação para melhor atender os turistas, na diversificação dos serviços oferecidos aos mesmos e de folders promocionais ressaltando a beleza da região, este último, exposto na figura 17 a seguir. Os recursos operacionais também foram modificados no tocante à infraestrutura uma vez que eles criaram uma cabine (guichê) para a venda dos tickets e recepção dos turistas. Ao contrário da AHPG e da mesma forma que as outras associações (jangadeiros de Porto de Galinhas e dos "bugueiros"), eles não possuem sede própria e essas cabines existentes servem de ponto de encontro entre os associados.

Figura 17: Folder dos serviços da AJPM

Fonte: Associação dos Jangadeiros do Pontal de Maracaípe (2013)

Esse contato também impulsionou a definição de normas para o atendimento ao turista e para proporcionar uma percepção de segurança ao mesmo. O ambiente de trabalho dos jangadeiros do Pontal de Maracaípe é menos habitado e frequentado do que as piscinas naturais de Porto de Galinhas, o acesso ao atrativo é deserto e realizado por meio de área de manguezais por *buggys* ou carros particulares, o que poderia afastar o interesse de grupos familiares ou casais que são o público-alvo do destino. Conforme E13,

> "O próprio lugar é estranho, quando se chega ao Pontal, tem-se a impressão de que se está isolado do mundo. Você está na agitação de Porto e vai ao Pontal, com sua família, guiado com um "bugueiro" que você não conhece, que te pegou no hotel e pode te levar para qualquer lugar. E você vê um monte de homens, umas jangadas [...]. Conversamos com eles para adotarem uniformes, utilizarem uma cabine única de venda, ter alguma estrutura que oferecesse segurança ao turista de que ele não estava "entrando em uma fria".

Com a parceria com o Laboratório de Aqüicultura Marinha – LABAQUAC[69] instalado em Porto de Galinhas desde 2001 e que tem como objetivo o estudo de cavalos-marinhos no Brasil, os membros da associação intensificaram o foco no turismo sustentável da atividade desenvolvida pelos mesmos. Os trinta e oito jangadeiros foram capacitados pelo IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. - e credenciados como agentes ambientais voluntários, realizam trabalhos de preservação do manguezal e de conscientização ambiental na comunidade. Estes atuam:

> orientando os visitantes sobre o comportamento adequado durante o passeio de jangada, sensibilizando os turistas sobre a importância do estuário, do manguezal e dos seres vivos que habitam esses ambientes, conscientizando a comunidade sobre a necessidade de se conservar e proteger o rio Maracaípe, o manguezal e a praia, e despertando nas crianças o interesse pelo meio ambiente (PROJETO HIPPOCAMPUS, 2009, p. 7).

Durante o curso, decorrentes das discussões dos principais problemas da área (invasões do manguezal, desmatamento do mangue e poluição do estuário) foram estabelecidos como plano de trabalho, ou seja, normas a serem desempenhadas na região: a denúncia aos órgãos responsáveis pela fiscalização de crimes ambientais; a orientação dos

[69] O projeto desenvolvido pelo LABAQUAC, denominado Projeto Hippocampus, é financiado pela empresa Petrobras e tem como parceiras a Universidade Federal de Pernambuco; a Universidade Federal Rural de Pernambuco; Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade; o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e Ministério Público Federal/Procuradoria da República em Pernambuco – MPF/PRPE (PROJETO HIPPOCAMPUS, 2013).

turistas durante os passeios de jangada; atividades educativas com as crianças da comunidade; reuniões com a colônia de pescadores local e proprietários de bares para discutir possíveis soluções para a poluição do estuário; mutirões para limpeza do estuário e do manguezal; e replantio do mangue em áreas desmatadas pela comunidade (PROJETO HIPPOCAMPUS, 2009), além das orientações para manejo do cavalo-marinho, apresentadas a seguir:

Figura 18: Folheto com orientações para manejo do Cavalo-marinho

projeto hippocampus
Pela preservação do cavalo marinho.

ORIENTAÇÕES PARA MANEJO DO CAVALO-MARINHO
DURANTE O PASSEIO TURÍSTICO

1º) Nunca retirar os cavalos-marinhos para fora d'água;
2º) Não manejar machos grávidos;
3º) Não manejar juvenis (filhotes);
4º) Nunca permitir que o turista pegue os peixes na mão;
5º) Não relocar (trocar de um canto para outro);
6º) Colocar somente um cavalo-marinho em cada vidro, sem a presença de outros animais;
8º) O tempo máximo de permanência do animal no vidro é de 5 minutos;
9º) Devolver o peixe no mesmo local onde o capturou;
10º) Não remover a marca (colar) do cavalo-marinho, pois permitirá a coleta de informações importantes. Caso julgue que esteja inadequada, ligar a cobrar para o Projeto Hippocampus.

Fonte: Projeto Hippocampus (2009, p. 15)

Nos passeios, os jangadeiros mergulham no canal do rio para pegar os cavalos-marinhos. No início, os mesmos não manipulavam de forma segura, de acordo com E5, podendo comprometer a preservação da espécie no local. Com o treinamento do IBAMA, normas foram definidas e os peixes agora são postos em recipientes de vidros para serem observados e em seguida, devolvidos ao rio. Apenas aos jangadeiros autorizados, atuando como agentes ambientais voluntários, são permitidos realizar demonstrações aos turistas. Conforme afirma o presidente da Associação em Guibu (2012), "se não estivéssemos por perto com certeza eles não existiriam mais. Não iremos acabar com o nosso ganha-pão".

A importância da AJPM na região decorre de dois fatores importantes: a) por meio da união da associação, esta reivindicou ao poder municipal o controle do acesso ao Pontal do rio Maracaípe e por isso possui um recurso importante de poder a um dos principais atrativos locais; b) criação de uma rede de contato com importantes instituições que extrapolam o âmbito municipal, como a Universidade Federal Rural de Pernambuco, o Laboratório de

Aquicultura Marinha, o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente. Estes dois últimos conferiram legitimidade (agente voluntário ambiental) à associação para a preservação do território e dos cavalos-marinhos.

7.4 ASSOCIAÇÃO DOS JANGADEIROS DE PORTO DE GALINHAS (AJPG)

A Associação dos Jangadeiros de Porto de Galinhas surgiu em 1999 por meio da necessidade de organizar as viagens às piscinas naturais, conforme E4. Os jangadeiros membros da referida associação também foram antigos pescadores nativos, os quais em congruência com a percepção dos jangadeiros do Pontal de Maracaípe vislumbraram o turismo como uma oportunidade de renda. No quadro 18, podem ser observados os elementos de análise da AJPG.

Quadro 18: Elementos de análise da ação da AJPG

OBJETIVOS DECLARADOS	Gerar emprego e renda para os pescadores nativos de Porto de Galinhas;
RECURSOS UTILIZADOS	Acesso exclusivo às piscinas naturais;
PARCERIAS ESTABELECIDAS	Secretaria de Meio Ambiente da Prefeitura Municipal de Ipojuca; AHPG (*famtours*);
ESTRATÉGIAS DE AÇÃO	Legitimação (retórica): "Descobridores" do principal atrativo turístico natural de Porto de Galinhas e responsáveis pela sua preservação;
VALORES	Sustentabilidade ambiental; Economia solidária;
NORMAS	É preciso conscientizar os jangadeiros, a população e os turistas para a importância da preservação das piscinas naturais; Comportamentos proibidos nas visitas às piscinas naturais; - Ultrapassar os cabos e boias que sinalizam a área de preservação; - Subir [nos corais] com sandálias ou sapatilhas; - Levar bebidas alcóolicas e dar alimentos para os peixes;
ALGORITMOS	Quanto maior a preservação das piscinas naturais, maiores os ganhos para todos; A quantidade de jangadeiros controlada, aumenta a possibilidade de ganhos para todos;
IMAGEM	"Guardiões das piscinas naturais".

Fonte: Dados da pesquisa (2013)

Ao ser questionado sobre a criação da associação como resultado das ações do Programa Nacional de Municipalização do Turismo, E4 não atribuiu a responsabilidade ao mesmo e sim como um processo natural surgido do interesse dos membros. O mesmo relato ocorreu com E5, da AJPM, contudo, pode-se inferir que as reuniões de sensibilização e conscientização sobre a necessidade de fortalecimento dos segmentos turísticos, iniciadas no PNMT, pode ter tido uma influência na forma de atuação dos jangadeiros.

Um ponto a ser destacado entre essas duas associações relacionado à dimensão normativa é a criação de critérios pelos membros das associações em definir quem deve possuir o direito de exercer a atividade. Esse direito não é comprado, nem negociado, é adquirido como herança, como exposto em E4:

> "É uma associação que ninguém vende praça, passa de pai para filho. Isso é muito importante na associação. Você vende a sua jangada, mas não seu espaço. Ele é da associação. Ela garante para outras famílias [o direito de uso]. Como hoje tem falecidos da associação que tem filhas e estas não podem assumir, a associação colocou um substituto que sustenta essas famílias".

Os jangadeiros limitam o número de profissionais e embarcações nas associações e não permitem o acesso de jangadeiros não associados. Na Associação de Jangadeiros de Porto de Galinhas, conforme E4, tem-se "*oitenta e cinco jangadeiros, [este número] não sobe e não desce*" e em Maracaípe conforme E5, "*tem-se trinta e oito*". A restrição citada é o principal recurso das duas entidades, pois confere exclusividade à condução de turistas aos respectivos atrativos.

De fato, analisando essa limitação [ser nativo de Porto de Galinhas ou do Pontal de Maracaípe, pescadores locais], pode-se dizer que eles produziram um código, ou melhor, um algoritmo que estrutura a atuação dos mesmos no transporte de turistas aos atrativos naturais: "menos jangadeiros, mais os retornos podem ser elevados", seja pelo retorno financeiro (oferta e demanda), seja pela inclusão social. Conforme Muller (1985, p. 179, tradução nossa[70]), "essas receitas ou operações intelectuais permitem agir sobre a realidade social, reduzindo sua opacidade, tornando-a inteligível". A AJPG pode-se dizer que tem um destaque maior do que a associação anterior uma vez que o atrativo ao qual ela possibilita o acesso, ou seja, as piscinas naturais, é mais conhecido e visitado do que o Pontal do rio Maracaípe. É tido, inclusive na região, como o principal atrativo turístico natural.

[70] Do original: Sont autant de "recettes" ou d'opérateurs intellectuelles que permettent d'agir sur la réalité sociale en réduisant son opacité, en la rendant intelligible.

A força dos membros dessa associação pode ser percebida por meio do relato de um fato no qual os jangadeiros decidiram parar suas atividades em protesto a uma falha no processo de comunicação entre eles e a Prefeitura Municipal de Ipojuca. Em meados da década de 2000 a 2010, a Capitania dos Portos havia comunicado a regulamentação da obrigatoriedade do uso de equipamento de segurança à Prefeitura Municipal de Ipojuca, esta, entretanto, não repassou a informação tempestivamente e dias antes do prazo final comunicou a necessidade da compra imediata de coletes pelos jangadeiros, para si mesmos e para os turistas, como exposto pelo ex-presidente da AJPG, a seguir:

> A associação é muito forte. Há três anos atrás (sic) houve um problema com os coletes [salva-vidas, obrigatório]. [...] Ninguém fez passeio de jangada, paramos 48 horas. Os hotéis, as agências de turismo começaram a ligar e aí se formou uma comissão para verificar o que aconteceu. Pedimos a mudança dos responsáveis na Prefeitura porque [eles] deram apenas 24 horas para a compra dos coletes. Nem todo mundo tem dinheiro guardado e quem comprou esperou os outros comprarem (OLIVEIRA; MEDEIROS, 2005, p. 172).

Ao longo dos anos, diversos estudos evidenciaram a degradação dos corais ao longo da costa em Porto de Galinhas como Pereira (2008) e Sarmento (2011) e se tornou objeto de discussões em âmbito estadual, especialmente na ALEPE (PERNAMBUCO, 2007, 2009), local, entre a Prefeitura Municipal de Ipojuca, o Ministério Público e os jangadeiros para a definição de normas para preservar os passeios.

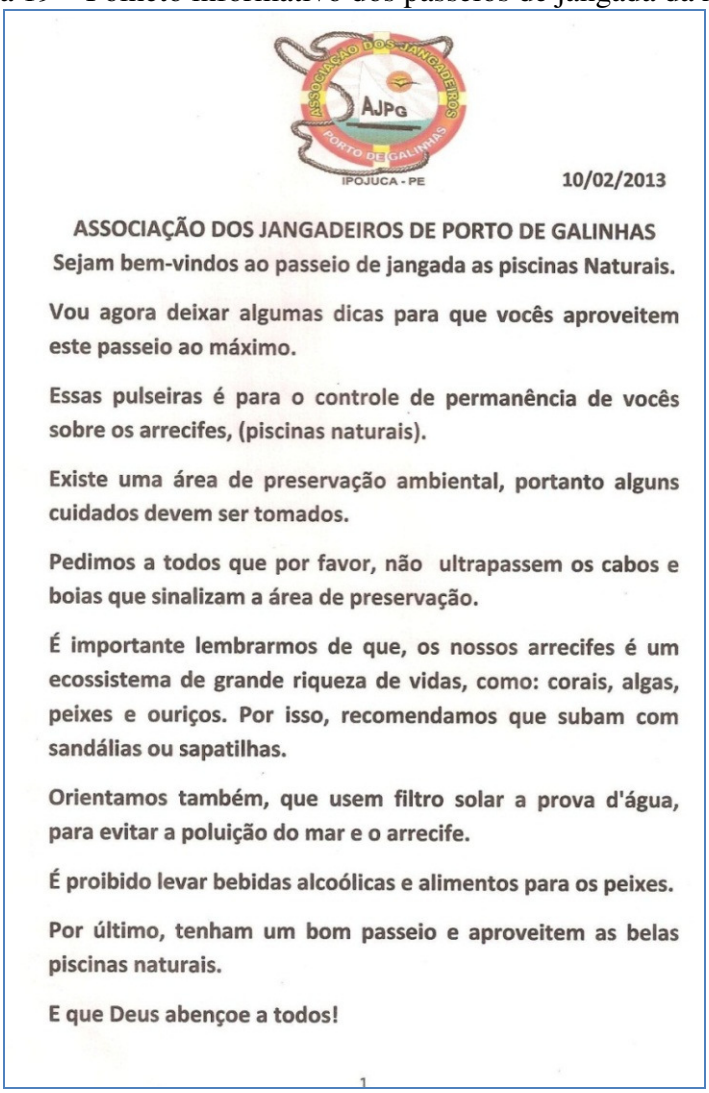
Chegou-se, nestas discussões, a cogitar a proibição total dos passeios o que acarretaria problemas sociais para os trabalhadores que dependiam daquela fonte de renda e na diminuição de atratividade do destino, o qual tem nas piscinas naturais um atrativo turístico importante. Conforme exposto em Oliveira e Medeiros (2005, p. 172), a solução para o impasse foi dada pela própria associação após reunião:

> A ideia inicial era proibir o passeio pelas piscinas protegidas pela formação de corais, visando à proteção da natureza. Essa determinação poderia deixar os trabalhadores do mar quase sem clientela e enfraquecer o fluxo turístico para Porto, já que as piscinas e os corais constituem o cartão postal dessa praia. Foi quando os jangadeiros propuseram uma alternativa diferente: criar uma trilha, em cima dos recifes de coral, com o objetivo de garantir a conservação do ambiente sem impedir, portanto, a visitação. Apenas 20% da área dos arrecifes são utilizadas e fiscalizadas por cinco monitores.

Não se quer afirmar, todavia, que esta solução resolve o sério problema de degradação ambiental que ocorre nas piscinas, pois como discutido em Pernambuco (2007) a própria via

de deslocamento, mesmo que reduzida, impacta negativamente na formação e vida dos corais. A proximidade com a costa litorânea aliada à ausência de controles efetivos do poder público municipal[71], contudo, também contribui para esse desgaste ao permitir, na maré baixa, que pedestres circulem pelos corais, visitando as piscinas sem precisar contratar os jangadeiros. Isso é grave uma vez que os jangadeiros são os educadores ambientais aos turistas, disseminando normas para o melhor aproveitamento dos passeios sem prejudicar de forma intensa o meio ambiente, como pode ser exposto no folheto informativo apresentado na figura 19 a seguir:

Figura 19 – Folheto informativo dos passeios de jangada da AJPG



IPOJUCA - PE

10/02/2013

ASSOCIAÇÃO DOS JANGADEIROS DE PORTO DE GALINHAS

Sejam bem-vindos ao passeio de jangada as piscinas Naturais.

Vou agora deixar algumas dicas para que vocês aproveitem este passeio ao máximo.

Essas pulseiras é para o controle de permanência de vocês sobre os arrecifes, (piscinas naturais).

Existe uma área de preservação ambiental, portanto alguns cuidados devem ser tomados.

Pedimos a todos que por favor, não ultrapassem os cabos e boias que sinalizam a área de preservação.

É importante lembrarmos de que, os nossos arrecifes é um ecossistema de grande riqueza de vidas, como: corais, algas, peixes e ouriços. Por isso, recomendamos que subam com sandálias ou sapatilhas.

Orientamos também, que usem filtro solar a prova d'água, para evitar a poluição do mar e o arrecife.

É proibido levar bebidas alcoólicas e alimentos para os peixes.

Por último, tenham um bom passeio e aproveitem as belas piscinas naturais.

E que Deus abençoe a todos!

1

Fonte: Associação dos Jangadeiros de Porto de Galinhas (2013)

[71] Conforme observado pela pesquisadora, o número de monitores é insuficiente para controlar a quantidade de pessoas que circulam nas piscinas. Conforme declarado por E4, no carnaval de 2013, por exemplo, cerca de três mil pessoas visitaram as piscinas sem utilizar as jangadas. Esse número foi mensurado por meio de uma filmagem realizada pelos jangadeiros para comprovar, junto ao poder público local, a necessidade da intensificação do controle.

A delimitação da área de transporte e a definição dos prazos para o rodízio das rotas são realizadas em conjunto com a Secretaria de Meio Ambiente da Prefeitura Municipal de Ipojuca. Aliado a isso, foi realizada uma campanha de conscientização da importância do trabalho desses profissionais para a preservação da região e hoje já foram incorporadas normas de controle da atividade, como pode ser percebido em E4:

> "Ele foi conscientizado para não destruir. Hoje o jangadeiro não joga âncora, não usa o remo nos corais. Agora eles levam uma âncora apenas para embarque aqui [na praia], lá [nas piscinas] eles amarram nos cabos de proteção que existem. Eu diria que um dos maiores trabalhos da associação é o trabalho do meio ambiente".

Apesar dos jangadeiros não terem tido uma participação tão ativa como os hoteleiros na formação de Porto de Galinhas, eles, pela importância que as viagens às piscinas naturais possuem em relação a outros atrativos turísticos, se destacam na lista dos mediadores pelas normas criadas e valores disseminados, especialmente no tocante à tentativa de controle do desgaste dos corais nas piscinas naturais e à cobrança de medidas efetivas ao poder público. Também a AJPG busca destaque por meio do discurso legitimador de que seriam os verdadeiros "descobridores" das piscinas naturais quando ainda eram pescadores e isto teria sido determinante para o aumento da atratividade do destino.

Por fim, uma das mudanças impulsionadas pelo turismo na região não mencionada até o momento foi à migração da mão-de-obra da pesca para a atividade turística. Os atuais jangadeiros eram anteriormente pescadores que perceberam o turismo como alternativa de trabalho. A pesca, no final da década de 1990, já não proporcionava ganhos relevantes e cada vez mais os pescadores eram obrigados a afastarem-se da costa em busca de cardumes e isso aumentava os custos da atividade. Esse fato demostra que com a estruturação do setor de turismo, novas identidades profissionais (MULLER, 1985) surgiram, como no caso dos pescadores que se tornaram jangadeiros ou no caso de antigos cortadores de cana-de-açúcar que se tornaram profissionais informais.

7.5 ASSOCIAÇÃO DOS PROPRIETÁRIOS E CONDUTORES DE BUGGY DE PORTO DE GALINHAS[72]

Os passeios de buggys na região começaram aproximadamente em 1988 com oito "bugueiros" e, ao longo dos anos esse numero cresceu chegando aos atuais duzentos e vinte e sete associados, conforme E7. Em 1995, a associação foi criada com o objetivo de ordenar as viagens, melhorar o serviço ofertado e, com isso, distribuir os ganhos com os associados, conforme exposto no quadro 19.

Quadro 19: Elementos de análise da ação da Associação dos proprietários e condutores de Buggy de Porto de Galinhas

OBJETIVOS DECLARADOS	Ordenar o transporte de buggys e distribuir os ganhos entre todos os associados;
RECURSOS UTILIZADOS	Veículos cadastrados na prefeitura para fins de exploração turística ;
PARCERIAS ESTABELECIDAS	AHPG (*famtours*);
ESTRATÉGIAS DE AÇÃO	Exposição dos problemas na mídia (jornais impressos e telejornais locais) e restrição da via de acesso à Porto de Galinhas;
VALORES	Sustentabilidade econômica;
NORMAS	É preciso controlar a atividade de transporte de turistas por meio dos buggys; É preciso gerar oportunidades de ganhos para todos os associados;
ALGORITMOS	Quanto maior a pressão sobre a prefeitura (exposição dos problemas à mídia e bloqueio do acesso dos turistas), maior a possibilidade de diálogo com o poder público municipal; A quantidade de "bugueiros" controlada, aumenta a possibilidade de ganhos para todos;
IMAGEM	"Excluídos dos ganhos gerados pelo turismo"

Fonte: Dados da pesquisa (2013)

E6, pertencente a AHPG, criticou a estratégia de algumas associações locais que insistem em despertar a atenção da mídia sobre os problemas do destino. Conforme o

[72] Durante a coleta de dados, esta associação foi a que mais criticou o governo municipal pela falta de controle da atividade na região e pela autoimagem de que estão excluídos dos ganhos gerados pelo turismo. O sentimento de insatisfação dos mesmos atrapalhou o detalhamento de informações a cerca das estratégias da referida entidade para a formação do destino. Decerto a situação descrita a seguir extrapola o período de estudo da tese, entretanto, é importante para compreender a dificuldade de acesso aos dados mais antigos da associação em virtude do sentimento de repulsa dos entrevistados com o governo municipal. A entrevista ocorreu no período de alta estação no destino (final de janeiro de 2013) e os "bugueiros" se sentiam prejudicados com a norma estabelecida pelo novo governo (empossado no início do referido ano) a qual proibia o transporte de passageiros pelas vias da Vila de Porto de Galinhas. Entretanto, os buggys clandestinos, segundo reclamação de E7 e E8 conseguiam burlar o controle da prefeitura e ainda cobravam um preço abaixo dos buggys regulamentados, esses fatos geravam uma concorrência desleal.

entrevistado, "*quando um reclama e chama os jornais, a [TV] Globo, ele não percebe que vai prejudicar o destino. Colocar o problema nosso em mídia, isso prejudica o destino*". Essa crítica, conforme dados da pesquisa, poderia ser destinada à associação dos "bugueiros" especialmente que, conforme percebido nos relatos com E7 e E8, protestos com a presença da mídia local fazem parte da estratégia da entidade como forma de obter apoio às suas reinvindicações.

Essas reivindicações estão centradas fortemente no ordenamento do transporte de turistas, pois, conforme os entrevistados existem diversos buggys clandestinos e outros que teriam sido indevidamente autorizados pela prefeitura. Conforme E8, "bugueiro" e ex-presidente da associação: "*hoje tem vários buggys piratas*". *Além dos clandestinos, o ex-prefeito [Pedro Serafim] concedeu cem selos para os temporários. Nós somos regularizados, eles não"*. O relato anterior retrata um momento posterior ao delimitado para estudo nesta tese [2012], contudo, como pode ser percebido em Guibu (2005), este problema recebeu atenção por parte da associação também em períodos anteriores:

> Cerca de cem motoristas de bugues (sic) que trabalham com turistas em Porto de Galinhas interditaram parcialmente ontem a rodovia de acesso à praia em protesto contra a presença de bugueiros (sic) clandestinos na região [...]. A manifestação só terminou no final da manhã, com a chegada de um representante da Prefeitura de Ipojuca. [...] [De acordo com o vice-presidente da entidade], apenas 210 motoristas estão aptos a transportar turistas, mas cerca de trezentos veículos estariam circulando nas praias. "Eles não pagam taxas, cobram preços fora da tabela e praticam a concorrência desleal", afirmou.

Volta-se, agora, para a crítica de E6, representante da mais relevante associação local, dotada de recursos financeiros e políticos em contrapartida a ação de uma associação, importante, porém de menor representatividade na região. Destaca-se aqui que o maior ou menor acesso a recursos implica em maiores facilidades ou limites às ações desenvolvidas. A invasão de outros profissionais e a incapacidade de representar e defender os interesses da categoria junto ao poder público municipal fez com que a referida associação perdesse legitimidade ao longo dos anos, conforme pode ser percebido em E7: *"Nós temos 267 bugueiros contando com os quarenta de Serrambi, sabem quantos pagam nossa mensalidade de quinze reais por mês? Quinze. Sabe por quê? Porque eles não acreditam mais na gente. Eu vou pagar por algo que eu não acredito, que não vejo retorno?"*.

De acordo com Muller e Surel (2002), o grupo mediador deveria com frequência dar provas de sua legitimidade e de sua capacidade de representar os interesses de seus membros,

em especial pela sua capacidade de fazer emergir "realmente" os problemas na agenda e de garantir a efetividade das decisões tomadas quando da implementação, o que, conforme exposto, não está ocorrendo com a associação em análise.

Com dificuldades de cobrança do poder público municipal de fazer cumprir o decreto que regulamenta[73] o setor e diante de uma possível dificuldade de diálogo, talvez, para esta associação, o fechamento do acesso à Vila de Porto de Galinhas e o destaque na mídia seja a única forma de impor suas necessidades à gestão pública, uma vez que a interrupção do acesso traria repercussões negativas ao destino e a insatisfação nos turistas, exigindo, portanto, ações imediatas da prefeitura. Essas confrontações retratam resistências frente à implementação de certas reformas ou de respostas eficazes para problemas locais. Isso retoma a ideia de Jobert e Muller (1987) de que as fronteiras do setor são fluídas e advêm de relações desiguais nas quais os mais fortes podem impor as suas condições.

Após apresentar a descrição e análise das principais ações desenvolvidas em Porto de Galinhas e dos mediadores envolvidos observou-se a existência de duas lógicas conflitantes: uma ligada a aspectos econômicos (eficiência econômica, competitividade, ganhos financeiros) e outra ligada a aspectos sociais e ambientais (economia solidária, preservação do meio ambiente).

A primeira tem como preocupação principal o desenvolvimento do destino de forma a torná-lo competitivo em relação a outros destinos nacionais e internacionais. Busca melhorar a diversificação dos produtos e serviços oferecidos, bem como aumentar a qualidade dos mesmos. A Associação dos Hotéis de Porto de Galinhas representa essa lógica. A matriz cognitiva e normativa está voltada ao turismo de elite e de massa, pautado no consumo dos serviços, paisagens e culturas e no qual se almeja o aumento do fluxo de turistas (BENI, 2008). A busca por uma maior competitividade é importante, contudo, devem ser traçadas estratégias para uma maior distribuição dos ganhos obtidos com a atividade entre os moradores da região.

Faz-se necessário, inclusive, inserir esses moradores na cadeia produtiva do turismo para que os ganhos sejam percebidos na comunidade. E1, ao prestar consultoria para a elaboração do plano de desenvolvimento de Ipojuca na segunda metade da década de 2000-2010, realizou entrevistas com os hoteleiros e com pessoas da comunidade local e identificou um afastamento grande entre os dois grupos, conforme relato a seguir. A situação descrita pela entrevistada ao final está em sintonia com as críticas de Arrones (1992) quando trata da

[73] Apesar de diversos contatos solicitando o decreto à Prefeitura Municipal de Ipojuca e à Câmara Municipal, o mesmo não foi cedido à entrevistadora.

"escola de lacaios" representando os empregos operacionais que não exige qualificação e com remuneração abaixo do nível de mercado.

> "Vimos um afastamento muito grande entre eles. Os hoteleiros não recomendavam aos hóspedes que fossem à comunidade e comessem algo [pois poderia ser inadequado]. E a comunidade falava que os turistas ficavam nos hotéis e não os visitavam. Perguntávamos: onde é que vocês [hoteleiros] compram os peixes? Eles vinham comprar no Recife. Eles preferiam comprar aqui [distante setenta quilômetros]. E pasme... Pão? Todos os dias, o hotel vinha para cá para comprar. [...] Lavar roupa? Muitos lavavam em Recife, outros fizeram suas próprias lavanderias. E aquelas senhoras que estavam lá [em Porto] não poderiam ser capacitadas, conscientizadas para fazer o serviço? A mão de obra era de fora, só era local (sic) as pessoas que faziam serviços de limpeza".

Beni (2008) relata que o turismo pode ser desestimulado pela saturação causada pelo processo de ocupação desordenada, especulação imobiliária e a perda do prestígio do lugar. Uma ideia parecida é encontrada em Petrocchi (2001) ao ressaltar que quando o crescimento do turismo é feito sem planejamento, o sistema turístico perde qualidade de forma generalizada, o que afeta negativamente sua imagem. No caso de Porto de Galinha, fatores como deficiência no sistema de água e esgoto, coleta de lixo, degradação do meio ambiente, favelização, controles ineficazes de ordenamento urbano podem contribuir para a substituição de segmentos de mercado de maior renda para de menor renda.

A segunda lógica busca promover uma maior distribuição entre os ganhos e é representada pelos nativos da região, no caso, antigos pescadores que viram no ecoturismo a perspectiva de geração de emprego e renda. Nesta nova função, todavia, não perderam o vínculo existente com a natureza nem o sentimento de solidariedade existente entre os moradores locais. A Associação dos Jangadeiros de Porto de Galinhas e a do Pontal de Maracaípe evidenciam uma solidariedade com os membros dos grupos, especialmente os mais desfavorecidos, bem como uma preocupação com a preservação dos atrativos naturais com os quais geram renda.

O turismo desenvolvido pelas associações, e notadamente no Pontal de Maracaípe, pode ser realizado com o que Coriolano (2006) classifica como "turismo comunitário", cuja ideia é contrária ao turismo de massa e global por enfatizar a sustentabilidade socioambiental e o desenvolvimento dos membros do grupo. A matriz cognitiva e normativa está baseada nas necessidades locais e no fortalecimento da comunidade. As ações públicas desenvolvidas são tomadas em coletividade, visando à melhoria das condições de vida dos grupos envolvidos.

A OMT e o BID disseminaram, conforme apresentado na seção 5, ideias sobre o desenvolvimento sustentável no turismo. Os jangadeiros do Pontal de Maracaípe e das piscinas naturais de Porto de Galinhas foram os que mais demonstraram receio com a degradação ambiental. Isso era esperado pela forte relação com o meio ambiente em virtude da atividade da pesca, realizada anteriormente. Os dois possuem ações de limpeza do mar como pode ser visto nos discursos de E4 e E5 a seguir:

> "Nós temos um projeto muito importante de meio ambiente: limpando o meio ambiente onde os jangadeiros se une um dia no mês para limpar o meio ambiente, dentro da água. Alguns vão mergulhando, outros na jangada, outros filmando. E vão colocando o lixo que encontram nas jangadas (E4)".
> "Hoje fazemos limpeza no manguezal. [...] Estamos esperando a maré baixar para entrar os trinta e oito [jangadeiros] e fazer uma coleta (E5)".

A existência de matrizes cognitivas dissidentes é esperada dentro do referencial de uma ação pública. No caso de Porto de Galinhas, o turismo de base local não ameaça a estabilidade do turismo de massa, pois os grupos que o defendem não possuem recursos (de posicionamento, materiais e políticos) suficientes para, no momento, provocar rupturas no referencial de mercado das políticas. Existe uma mudança de referencial quando o código de uma política se transforma através da implementação de um novo sistema de explicação e de interpretação de um problema, de novas soluções, de novas normas e na maior parte do tempo há um questionamento da hierarquia dos grupos e dos atores coletivos nos setores e mesmo uma modificação das fronteiras do setor (MULLER, 2005).

Antes de finalizar, faz-se necessário discutir a ausência de um importante espaço de mediação na região: o Conselho Municipal de Turismo. Inicialmente atuante na terceira gestão de Carlos Santana[74] (2001-2004), com reuniões mensais nos quais os representantes das diversas associações, discutiam os problemas e ações públicas do destino, no governo do Sr. Prefeito Pedro Serafim[75], o citado conselho foi praticamente desativado. Faltava, conforme evidenciado, um espaço de discussão, de consulta e de deliberação nos moldes em que o Plano Nacional de Turismo recomendava para o Sistema Nacional de Turismo.

Ao serem questionados pelos motivos da desarticulação do conselho, E2, E3, E11 indicavam que poderiam estar relacionados com uma estratégia de manutenção do poder por parte da prefeitura municipal, ao evitar o confronto com os grupos críticos à sua gestão. E11 cita que:

[74] Carlos José de Santana, do PSDB, ocupou a prefeitura em três gestões (1989-1992; 1997-2000 e 2001-2004). Em 2013, deu início ao seu quarto mandato.
[75] Pedro Serafim de Souza Filho, inicialmente do PMDB e em seguida do PDT assumiu a Prefeitura Municipal de Ipojuca duas gestões consecutivas como executivo maior do município (2005-2012).

> "No conselho municipal [de Porto de Galinhas] aconteceram as questões políticas: o prefeito não queria que o representante da hotelaria fulano de tal (sic) participasse do conselho, pois era opositor a ele. Então, como é uma pessoa que no trade turístico se destaca, o prefeito não permitiu que o conselho se instalasse. O conselho depende da aprovação [do governo local]. É o caso de Porto de Galinhas, trabalhamos sem conselho e apenas com grupo gestor, pois não era permitida a implantação do conselho por questões políticas".

Conforme pode ser evidenciado, as críticas dos entrevistados identificadas sobre a desarticulação do COMTUR por parte do poder público municipal vai de encontro com o estabelecido em BRASIL (2007a, p. 30) quando trata que:

> Cabe ao órgão municipal de turismo estimular o funcionamento do colegiado [do COMTUR] e acompanhar, de perto, suas discussões e propostas. Para isso, o órgão municipal de turismo deverá promover reuniões, alimentar os debates com informações e dados, avaliar os custos das ações públicas idealizadas e analisar a viabilidade e condições de implementação.

Estes últimos parágrafos desta consideração parcial muito mais do que dar informações sobre o funcionamento do Conselho municipal do turismo em Ipojuca, buscou discutir a ausência de um dos principais instrumentos de debate dos problemas locais e de articulação dos colaboradores envolvidos na política. Caberia a este órgão subsidiar a Secretaria Municipal de Turismo na elaboração, condução e avaliação das políticas públicas de turismo em Porto de Galinhas. Conforme apresentado anteriormente este teria caráter consultivo e deliberativo na área de desenvolvimento do turismo.

De forma alternativa, no final do período delimitado para elaboração desta tese, um grupo emergiu como espaço de discussão dos problemas locais formado por representantes da iniciativa privada, poder público e terceiro setor. É legitimado como instância de governança local inserido no Sistema Nacional de Turismo. Em Ipojuca, desde 2008 a EMPETUR, órgão articulador do programa de regionalização do turismo no Estado, tentou instalar o grupo gestor, mas não encontrava aceitação dos grupos privados *"porque eles estavam desacreditados no poder público"* (E11), mas após um período de negociações, este funcionou entre os anos de 2010 a 2011 e tinha como objetivo envolver diferentes grupos de interesse voltados à discussão e busca de soluções para o desenvolvimento do destino indutor.

O objetivo declarado pelo grupo pode ser percebido como "estruturar Porto de Galinhas com padrão de qualidade internacional" (GG 65 – IPOJUCA, 2013). Como pode ser

percebido, o grupo buscou aumentar a competitividade do destino em coerência com o estabelecido pelo Programa de Regionalização do Turismo. Em 2010, era formado por representantes do SEBRAE, da Prefeitura Municipal do Ipojuca, pela EMPETUR e por empresários do turismo e pelas associações locais, os quais estruturaram a análise do ambiente organizacional para identificar as forças e fraquezas, as oportunidades e ameaças de Porto de Galinhas.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas públicas de turismo em Porto de Galinhas estão ligadas a uma autoridade pública que visou modificar uma situação definida como problemática. Essa definição foi acompanhada de representações do problema, mobilização de atores e de confrontação de interesses entre as posições divergentes nos anos de 1970 a 2010. A tese foi motivada pela necessidade de reflexão sobre a construção e transformação do destino turístico de Porto de Galinhas, litoral sul de Pernambuco, a partir da ação de atores estatais e não estatais.

Essa reflexão foi articulada em torno de duas questões: a primeira de ordem geral e mais complexa que estava relacionada com a identificação de elementos do referencial global-setorial da política de turismo, sobretudo, as ideias, as normas, os algoritmos e as imagens mais relevantes na delimitação dos problemas a receberem intervenção e da definição de alternativas de ação. A segunda questão voltou-se para a atuação de mediadores na política pública de turismo no sentido de identificar quais atores foram importantes no desenvolvimento do destino e de como eles trabalharam para que seus interesses prevalecessem.

A definição dos elementos 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.

A abordagem cognitiva serviu de base para a análise do caso e permitiu deslocar a investigação da política pública para os determinantes cognitivos e normativos das escolhas dos mediadores na construção do destino turístico de Porto de Galinhas. Em nível global, foram identificados três movimentos considerados relevantes e que se fizeram presentes em nível local: a generalização do paradigma de mercado nas políticas públicas, a incorporação de processos de descentralização na promoção de políticas setoriais e a disseminação de discussões sobre o desenvolvimento sustentável nas ações a ser implementadas. Essas ideias

foram disseminadas especialmente pelo principal mediador especialista atuante no setor turístico, no caso, a Organização Mundial do Turismo em suas reuniões com os países membros.

Além dessas ideias que nortearam não apenas as políticas de turismo, mas outras políticas setoriais, foram identificados elementos que compõe o referencial evidenciados na parte teórica desta tese: os valores, as normas, os algoritmos e as imagens, apresentados sinteticamente por período analisado na figura 20, a seguir. Essa caracterização não indica que a visão acerca do turismo foi integrada e homogênea 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.

Figura 20: Referenciais das ações públicas em Porto de Galinhas

	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
Algoritimos	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

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 é característica do contexto capitalista e reflete a ideologia do consumo. O turismo era visto como uma alternativa de crescimento econômico seguro para as regiões em desenvolvimento e, com essa ideia, o turismo foi inserido em diversas agendas políticas governamentais.

Contudo, refletindo o referencial global, foram percebidas mudanças no referencial das ações públicas uma vez que em nível internacional era 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, 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 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.

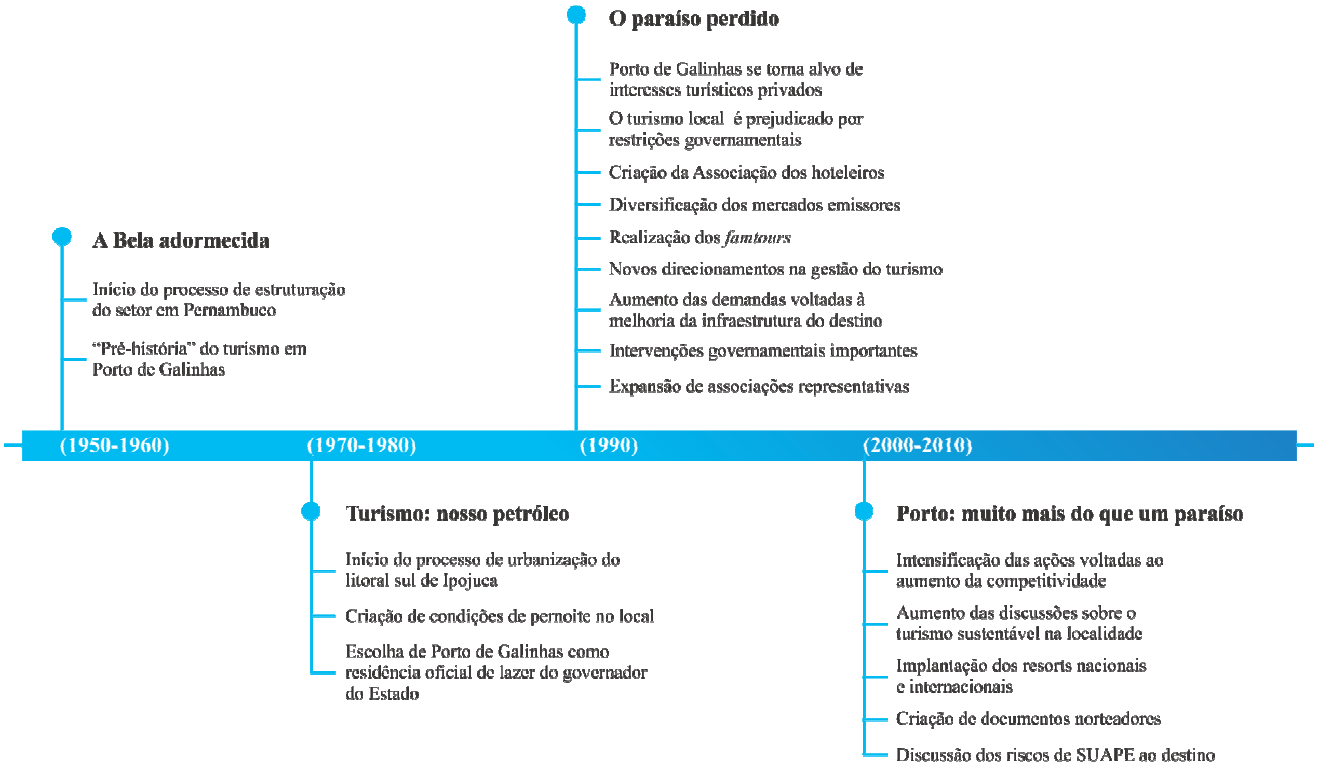
Em relação aos mediadores, foram ressaltados como mais atuantes em nível local atores governamentais (em nível federal, estadual e municipal) e atores não ligados ao aparelho estatal (associações de hotéis, jangadeiros, bugueiros), os quais atuaram de forma sistemática ou de maneira pontual ao longo do período destacado para a análise. Como pode ser visto na figura 21 sobre a ação pública de turismo em Porto de Galinhas, o papel do Estado, apesar de muito criticado pelas associações locais, foi importante para a criação de Porto de Galinhas. Assistiu-se, então, a um trabalho de modificação na forma de intervir no turismo no Estado, tendo o poder público como agente principal no desenvolvimento da atividade no Estado de Pernambuco como empresário, indutor, coordenador e/ou legislador ao longo dos anos.

Para compreender a trajetória da ação pública no turismo e o papel relevante dos mediadores faz-se importante ressaltar que até a década de 1970, Porto não era uma área de interesse turístico e o território era ocupado por fazendas nas quais eram praticadas o cultivo de coco e no litoral, a pesca. Raros visitantes se arriscavam nas estradas precárias de acesso ao litoral sul de Ipojuca e aqueles que conseguiam chegar à localidade não encontravam hotéis e pousadas que possibilitassem pernoites. O setor turístico no Estado, agrupando o conjunto de papéis que convergem para o exercício da atividade, ainda estava se estruturando

por meio da atuação da EMPETUR a qual atuava na disseminação da atividade e de sua importância, bem como, instalando meios de hospedagem de forma a possibilitar a pernoite fora da capital Recife.

Em nível estadual, identificou-se que, neste período, o turismo estava em processo de incorporação na agenda política, decorrente especialmente de mudanças na representação da atividade. A inserção na agenda governamental de Pernambuco e a criação do órgão estadual de turismo do Estado estavam apoiadas na criação do aparato institucional do turismo no país entre as décadas de 1950 e 1960. Mais do que fornecer instrumentos e condições técnicas para que a ampliação do turismo fosse possível, os governos federal e estadual influenciaram as representações do fenômeno. De uma atividade vista como improdutiva e tratada como um desejo de uma comunidade em recepcionar os visitantes, ela foi disseminada como uma atividade produtiva, fonte de arrecadação para o Estado e com capacidade de geração de emprego e renda a população e que, portanto, deveria ser estimulada e coordenada pelo poder público.

Figura 21: Ações públicas intervenientes na formação e transformação de Porto de Galinhas em destino turístico por ordem cronológica



Fonte: Dados da pesquisa (2013)

A partir da década de 1970 o território de Porto de Galinhas começou a ser alvo de interesses turísticos por meio da instalação de segundas residências da classe média de Recife e Alagoas. Estes visitantes adicionais provocaram demandas gradativas na prestação de serviços públicos (abastecimento de água, fornecimento de energia e telefone) e privados (de pedreiros, de eletricistas, padarias, farmácias, armazéns, etc.) e intervenções governamentais (especialmente em infraestrutura) locais. Essas intervenções também ocorreram decorrentes da adoção do terreno à beira mar pertencente ao governo do estado de Pernambuco como local de residência de veraneio do representante maior do poder executivo.

Um espaço de mediação das ações públicas foi criado com a incorporação de novos atores que se instalaram definitivamente ou provisoriamente em Porto de Galinhas e passaram a buscar melhorias na localidade. O governo estadual com recursos federais desenvolveu ações no sentido de ampliar o número de visitantes como a construção de acessos viários, a instalação de meios de hospedagens, divulgação dos atrativos turísticos existentes e subsídios para a visitação de pessoas, como os das viagens aos funcionários públicos. Porto de Galinhas, então, foi adquirindo destaque regional e o território foi se intensificando como alvo da exploração turística e novos empreendimentos privados foram fundados.

Uma mudança importante no referencial da ação pública no país foi o início do processo de descentralização das políticas públicas e as atividades consideradas não exclusivas do Estado foram repassadas à iniciativa privada. Em Pernambuco, assim sendo, as ações estatais relativas à hospedagem e ao agenciamento de viagens foram desestimuladas e o governo estadual buscou fortalecer sua ação na formulação e execução de políticas regionais. Contudo, a definição de um plano estadual por meio de polos de desenvolvimento na década de 1990 não contemplava a praia de Porto de Galinhas a qual na época estava em expansão de suas atividades.

O foco do governo estava em cidades ao sul de Ipojuca, no projeto Costa Dourada e não foram identificadas neste estudo ações relevantes do Estado em Porto na primeira metade da referida década, o que se identificou, todavia, foi que a demanda por serviços públicos aumentava em virtude do crescimento do número de turistas. Porto já era destaque regional recebendo turistas das cidades e estados circunvizinhos, mas o episódio conhecido como a "crise do cólera" poderia prejudicar a expansão da atividade turística e a consolidação da praia como destino turístico.

A ação dos hoteleiros na discussão dos problemas gerados com a proibição do banho-de-mar e com a repercussão negativa de expansão do vibrião colérico no Estado proporcionou

nova mudança no espaço de mediação da ação pública de turismo em Porto. O Estado, como ente principal articulador e disseminador de valores foi cedendo espaço a um grupo de mediadores que desde a crise buscou assumir a liderança das discussões sobre o futuro do destino.

Estes hoteleiros se articularam e formularam visões sobre a situação, definiram os problemas a serem trabalhados e traçaram posturas de ação. O desenvolvimento do turismo na região a partir da década de 1990 recebeu influência da iniciativa privada que buscou ampliar o mercado consumidor e melhorar a qualidade do produto turístico ofertado. Ações de capacitação, divulgação, de melhorias da gestão de empresas foram desenvolvidas pelas associações criadas em nível local.

As mudanças decorrentes da necessidade de ação perante as repercussões negativas no turismo da crise do cólera resultou em uma percepção de complementaridade entre os empresários locais. Esse prisma com o qual eles perceberam a realidade apresentou a união dos entes como alternativa viável de intervenção do problema a ser enfrentado. A representação de que o outro empreendimento não é um concorrente e sim um parceiro foi disseminada e serviu de instrumento balizador das ações desenvolvidas na localidade.

O objetivo de constituição de um polo turístico foi estimulado pela iniciativa privada local, notadamente, os hoteleiros, mas que também estimulou o envolvimento de outros segmentos no aumento da competitividade de Porto de Galinhas. Novos valores e normas foram elaborados, disseminados por mediadores relevantes e incorporados no referencial da ação pública. O governo estadual que estava voltado para o desenvolvimento de ações no projeto Costa Dourada foi requisitado para a resolução de problemas em Porto de Galinhas.

Por certo, em um polo turístico é esperado uma interdependência entre os produtores dos serviços ofertados aos visitantes, pois essa complementaridade influencia a competitividade do destino. O que está implícito é que: “o hotel X é necessário, mas não é suficiente; os passeios de jangada são relevantes, mas não garantem a satisfação dos visitantes; a gastronomia merece destaque, contudo, não é o bastante para a permanência do turista”. E com isso a cadeia produtiva do turismo em Porto foi desenvolvida. Um desempenho insatisfatório de um dos envolvidos poderia comprometer o sistema e sua competitividade.

Pelo destaque obtido com a ação pública local liderada pelos hoteleiros, a praia de Porto de Galinhas foi escolhida como um dos destinos pilotos do Programa de Municipalização do Turismo, pelo governo federal, bem como também foi alvo ao lado de

outros dois destinos (Búzios e Cancún) na realização de ações da empresa *American Express,* como cursos de capacitação e divulgação dos atrativos existentes.

A partir dessas intervenções, houve um entendimento de que, como ocorreu com os hoteleiros, a união poderia ser benéfica aos segmentos turísticos existentes em Porto de Galinhas ao possibilitar maior articulação entre eles e com os outros grupos. Várias associações foram criadas ao longo da segunda metade da década de 1990, contudo, em 2010, esta tese conseguiu identificar em atuação e ter acesso apenas às informações relativas aos jangadeiros de Porto e de Maracaípe, dos hoteleiros e "bugueiros", esta última com problemas de legitimação perante seus membros.

A necessidade de participação de grupos na discussão das ações públicas estava inserida no referencial global das políticas, uma vez que esta poderia melhorar a eficácia e a eficiência das intervenções desenvolvidas. Em Porto de Galinhas, as oficinas de capacitação previstas no PNMT tiveram papel relevante na disseminação desta forma de condução das ações. As associações criadas em Porto de Galinhas eram estimuladas a participar de fóruns de discussão do turismo em âmbito local para discussão dos rumos do destino, sobretudo na primeira metade da década de 2000-2010. A partir deste período, as discussões formais, via colegiado local de turismo, foram desestimuladas, sendo retomadas com o grupo GG 65 – Ipojuca no final da década.

Conforme destacado, o turismo foi utilizado como estratégia de desenvolvimento de regiões pelo Estado. Um local pode crescer, entretanto, sem se desenvolver. Esta tese não pode inferir que isto de fato ocorreu em Porto de Galinhas, apesar dos indícios, pois a temática de desenvolvimento perpassou a pesquisa, mas não foi seu foco. Sugerem-se, então, estudos futuros que possam mensurar os benefícios do turismo além da perspectiva econômica, mas englobando ganhos sociais na perspectiva da comunidade receptora. Esses estudos poderiam contribuir para o tratamento do turismo sob a perspectiva do desenvolvimento sustentável, mas também para a atratividade turística do local. Conforme exposto, se prevalecer apenas uma ou duas dimensões, o desenvolvimento sustentável não se verifica e no caso dos destinos turísticos, a própria competitividade dos mesmos pode ser comprometida.

No destino turístico em questão, a ausência de políticas regulatórias contribuiu para o desenvolvimento de inúmeros problemas de ordem ambiental e social os quais receberam atenção nas discussões políticas no último período da análise porque diminuíam a competitividade do destino ao influenciar negativamente a satisfação dos turistas e, não tanto,

pela incorporação do desenvolvimento sustentável nas ações públicas empreendidas. O turismo almejado pela Prefeitura Municipal de Ipojuca e pelos hoteleiros não era compatível com a situação provocada pela coleta de lixo irregular, avanço das construções na área da praia, ausência de saneamento básico, falta de conservação dos atrativos naturais, degradação da área de mangue, dentre outros.

Porto de Galinhas cresceu de forma desordenada, vem 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.

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. Pesquisas que possam contribuir para a reflexão das práticas desenvolvidas e que busquem ações públicas voltadas ao controle dos excessos da atividade turística devem ser estimuladas.

Registra-se, todavia, que a capacidade de gerar danos ao ecossistema não é característica apenas do setor turístico e que diferentes práticas podem contribuir para a diminuição e até a eliminação da qualidade de muitos atrativos naturais. No caso de Ipojuca, ainda faltam estudos sobre os impactos de SUAPE no destino de Porto de Galinhas, sejam eles positivos ou negativos e essas duas forças locais (o turismo e a indústria), bem como suas relações podem ser objeto de estudos futuros.

A liderança adquirida por um grupo de atores, no caso de Porto de Galinhas, os hoteleiros, não significa que as trocas no interior do setor foram neutralizadas, mas sim que existe um quadro cognitivo que se confronta com os atores envolvidos. As duas associações de jangadeiros existentes contribuíram para o turismo da região por viabilizarem o usufruto de dois atrativos importantes na localidade, ou seja, a visitação às piscinas naturais em Porto de Galinhas e à Foz do rio Maracaípe, dotando o destino de maiores opções de lazer aos turistas. Essas associações não possuem recursos materiais, políticos e de posicionamento relevantes,

mas destacam-se no contexto das ações públicas desenvolvidas por terem legitimado o acesso exclusivo aos atrativos.

Na quantidade limitada de jangadeiros autorizados a desenvolver a atividade nas referidas associações identificam-se algoritmos que orientam as atuações dos mesmos e que estão voltados à geração de renda para os nativos da região. O discurso de sustentabilidade se faz mais presente nas duas associações em virtude da relação de seus membros (em geral antigos pescadores) com a natureza e pela fragilidade ambiental dos atrativos com os quais geram renda para si mesmos.

O Estado se fez presente em todas as décadas compreendidas para estudo nesta tese em Porto de Galinhas. O Estado assumiu diferentes papéis e que estava presente no processo de construção do destino de Porto de Galinhas. Os papéis de empresário e o de redistribuidor foram gradativamente substituídos por outros uma vez que o referencial de mercado ganhou força e o Estado foi repassando para a iniciativa privada a responsabilidade pelas atividades características do turismo, como hospedagem e agenciamento. O Estado, especialmente, no tocante aos papéis de indutor, regulamentador e coordenador não teve uma continuidade em suas ações e a ausência de atuação pouco efetiva contribuiu para aumentar a insatisfação dos mediadores envolvidos com o mesmo e com a condução do turismo na região.

No setor turístico foram identificadas ações pelos governos federal, estadual e municipal no desenvolvimento do turismo, contudo, o papel de regulação deve ser mais sistemático para controlar a atividade e a implementação de instrumentos normativos importantes como o Plano Diretor. O turismo nascido de forma espontânea em Porto e sem um controle efetivo do aumento do uso do solo para fins turísticos gerou ou acentuou impactos negativos na comunidade em aspectos ambientais e sociais os quais precisam ser minimizadas, caso contrário, podem ter efeitos irreversíveis no meio ambiente, na comunidade local e na atração de turistas e investimentos privados.

REFERÊNCIAS

ACADEMIA DE VIAGENS E TURISMO BRASIL. (São Paulo). **Quem somos?** Disponível em: <http://www.avt.org.br/br/index.php?option=com_content&view=article&id=12&Itemid=6>. Acesso em: 23 maio 2013.

ADORNO, Theodor. A Indústria cultural. In: COHN, Gabriel (Org.). **Comunicação e indústria cultural**. São Paulo: Companhia Editora Nacional/EDUSP, 1971. p. 287-295.

ADORNO, Theodor; HORKHEIMER, Max. A Indústria cultural: o esclarecimento como mistificação das massas. In: **Dialética do esclarecimento.** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1985. p. 99-138.

AGÊNCIA ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE DO ESTADO DE PERNAMBUCO - CPRH. (Recife). **Diagnóstico socioambiental do litoral sul de Pernambuco.** 2003. Recife: CPRH, 2003. Disponível em: <http://www.cprh.pe.gov.br/central_servicos/centro_documentacao_informacao_ambiental/central_downloads/39749;34001;020709;0;0.asp>. Acesso em: 23 ago. 2010.

ALGUNS países têm clima gelado, céu cinzento e ganham fortunas com isso. **Revista Veja,** São Paulo, n. 392, p. 84, 10 mar. 1976. Semanal. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/acervodigital/home.aspx>. Acesso em: 10 ago. 2011.

ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith; GEWANDSZNAJDER, Fernando. **O método nas ciências naturais e sociais**: pesquisa quantitativa e qualitativa. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 1999.

AMARAL FILHO, Marcos Jordão Teixeira do. **Privatização no Estado contemporâneo.** São Paulo: Ícone, 1996.

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. Disponível em: <http://www.bdtd.ufpe.br/bdtd/tedeSimplificado/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=5551>. Acesso em: 10 out. 2009.

ARAÚJO, Flávia Monteiro de Barros. **Políticas públicas para formação de professores em nível superior:** a construção dos institutos superiores de educação no sistema público de ensino do Estado do Rio de Janeiro. 2006. Tese (Doutorado em Educação) - Curso de Pós-graduação em Educação, Centro de Educação e Humanidades, Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 2006. Disponível em: <http://www.curriculo-uerj.pro.br/imagens/pdfTeses/Politicas__39.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2011.

ARCHER, Brian; COOPER, Chris. Os impactos positivos e negativos do turismo. In: THEOBALD, William F. (Org.). **Turismo global**. São Paulo: Editora SENAC, 2002. p. 85-102.

ARON, Raymond. **As etapas do pensamento sociológico.** São Paulo: Martins Fontes, 2003. p. 457-588.

ARRETCHE, Marta. **Estado federativo e políticas sociais:** determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

ARRONES, Francisco Jurdão. Los mitos del turismo. In: ARRONES, Francisco Jurdão. **Los mitos del turismo**. Madrid: Endymion, 1992. p. 15-88.

ASSOCIAÇÃO DOS HOTÉIS DE PORTO DE GALINHAS - AHPG. (Ipojuca). **Hotéis associados**. Disponível em: <http://www.ahpg.com.br/hoteis>. Acesso em 23 maio 2013.

ASSOCIAÇÃO DOS JANGADEIROS DO PONTAL DE MARACAÍPE - AJPM. **Folder**. Ipojuca: AHPM, 2013

BACAL, Sarah. **Lazer e o universo dos possíveis.** São Paulo: Aleph, 2003.

BALDI, Mariana; LOPES, Fernando Dias. Turismo, desterritorialização e reteriorização: é preciso distinguir para quem e por quem? In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE PODER LOCAL, 10., 2006, Salvador. **Anais**... Salvador: CIAGS, 2006. 1 CD-ROM.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **Avaliação dos aspectos ambientais e sócio-econômicos do PRODETUR I**. New York, USA, 2001. Disponível em: <http://www.bancodonordeste.com.br/content/aplicacao/prodetur/downloads/docs/docum_1_bid_av_asp_amb_socio_econ_prod_i.pdf>. Acesso em: 19 maio 2013.

_____. **Programa de desenvolvimento do turismo no Nordeste** - PRODETUR/NE I. Contrato de empréstimo Nº 841/OC-BR. Projeto BR-0204. Fortaleza, CE, 2006. Disponível em: <http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/prodetur/downloads/docs/docum_10_pcr_ii.pdf/>. Acesso em: 03 nov. 2011.

BARBOSA, Alba de Oliveira; MELO, Maristela Jorge; SILVA, Michelaine Machado Maciel. Análise bibliométrica da produção científica de turismo em administração. In: SEMINÁRIO DE PESQUISA EM TURISMO NO MERCOSUL, 5., 2008, Caxias do Sul. **Anais**... Caxias do Sul: UCS, 2008. Disponível em: <http://www.ucs.br/ucs/tplVSeminTur%20/eventos/seminarios_semintur/semin_tur_5/trabalhos/arquivos/gt02-01.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2009.

BARDELLI, Pierre. **Le développement territorial durable:** la pertinence et l'actualité des conceptualisations de François Perroux. Journée d'Etudes François Perroux. Université Montesquieu Bordeaux IV. Bordeaux, FR, 2004. Disponível em: <http://conte.u-bordeaux4.fr/Perroux/Com/Bardelli.pdf>. Acesso em 20 maio 2013.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2011.

BARRETO, Margerita; BURGOS, Raúl; FRENKEL, David. O papel das políticas públicas na definição do espaço turístico. In: _____. **Turismo, políticas públicas e relações internacionais.** Campinas: Papirus, 2003. p. 33-39.

BASE DE DADOS DO ESTADO DE PERNAMBUCO. **Indicadores de rendimento**. Disponível em: <http://www.bde.pe.gov.br/visualizacao/Visualizacao_formato2.aspx?codFormatacao=1107&CodInformacao=905&Cod=3>. Acesso em: 23 maio 2012.

BAUER, Martin; GASKELL, George; ALLUM, Nicholas C. Qualidade, quantidade e interesses do conhecimento: evitando confusões. In: BAUER, Martin; GASKELL, George (Org.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som:** um manual prático. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 17-36.

BENI, Mário Carlos. A política de turismo. In: TRIGO, Luiz Gonzaga Godoi (Org.). **Turismo**: como aprender, como ensinar. São Paulo: Editora SENAC, 2003. p. 177-202.

_____. **Política e planejamento de turismo no Brasil.** São Paulo: Aleph, 2006.

_____. **Análise estrutural do turismo**. São Paulo: Editora SENAC, 2008.

BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas. **A construção social da realidade**: tratado de sociologia do conhecimento. Petrópolis, RJ: Vozes, 1978.

BONGRAND, Philippe; LABORIER, Pascale. L'entretien dans l'analyse des politiques publiques: un impensé méthodologique? **Revue Française de Science Politique,** Paris, v. 55, n. 1, p. 73-111, févr. 2005. Disponível em: <http://www.cairn.info/article.php?ID_ARTICLE=RFSP_551_0073>. Acesso em: 02 jan. 2010.

BORBA, Carla Santos. **Perspectivas para un turismo sostenible en la playa de Porto de Galinhas**, Palma. 1998. Tesina (Master en Gestión Turística) – Programa de Postgrado en gestión turística, Escuela Oficial del Turismo, Universidad de las Islas Baleares. Palma, ES, 1998.

BRANDÃO, Pamela de Medeiros. **Análise da rede política do turismo brasileiro**. 2010. Dissertação (Mestrado em Turismo) – Programa de Pós-graduação em Turismo, Departamento de Turismo, Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, RN, 2010.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988**.** Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 ago. 2011.

_____. Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo. **Portaria no. 130,** de 30 de março de 1994**.** Cria um Comitê Executivo para o Programa Nacional de Municipalização do Turismo. Brasília, DF, 1994. Disponível em: <http://www.in.gov.br/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=66&data=05/04/1994 />. Acesso em: 10 set. 2012.

_____. Ministério do Esporte e Turismo. **Programa de Municipalização do Turismo.** Brasília, DF, 1995. Disponível em: <http://www.abrasil.gov.br/nivel3/index.asp?id=187&cod=BUSCA#top>. Acesso em: 10 jun. 2010.

_____. Ministério do Esporte e Turismo. **Municipalização do turismo:** resultados**.** Brasília, DF, 2002. Disponível em: <http://www.abrasil.gov.br/avalppa/RelAvalPPA2002/content/av_prog/083/prog083.htm> . Acesso em: 10 set. 2012.

_____. Ministério do Turismo. **Plano nacional de turismo 2003/2007.** Brasília, DF, 2003. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/plano_nacional_turismo_2003_2007.pdf>. Acesso em: 26 out. 2009.

_____. Ministério do planejamento, orçamento e gestão. **Plano plurianual 2004-2007.** Orientação estratégica de governo. Um Brasil para todos: crescimento sustentável, emprego e inclusão social. Brasília, DF, 2003a. Disponível em: <http://www.defesanet.com.br/docs/ppa_2004_2007.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2011.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável. **Construindo a Agenda 21 local.** Brasília, DF, 2003b. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/publicacoes/responsabilidade-socioambiental/category/87-agenda-21>. Acesso em: 20 jan. 2012.

_____. Ministério do Turismo. **Segmentação do turismo**: marcos conceituais. Brasília, DF, 2006. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/Marcos_Conceituais.pdf>. Acesso em: 23 maio. 2013.

_____. Ministério do Turismo. **Plano Nacional de Turismo 2007/2010.** Brasília, DF, 2007. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/turismo/o_ministerio/plano_nacional/>. Acesso em: 26 out. 2009.

_____. Ministério do Turismo. **Módulo operacional 3.** Institucionalização da instância de governança regional. Brasília, DF, 2007a. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/conselhos/conselho_nacional/documentos_conselho/modulo_operacional_3_institucionalizacao_da_instancia_de_governanca_regional.pdf>. Acesso em: 01 maio 2013.

_____. Casa Civil. **Lei nº 11.771**, de 17 de setembro de 2008. Dispõe sobre a política nacional de turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico; revoga a Lei no 6.505, de 13 de dezembro de 1977, o Decreto-Lei no 2.294, de 21 de novembro de 1986, e dispositivos da Lei no 8.181, de 28 de março de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11771.htm>. Acesso em 23 maio 2013.

_____. Ministério do Turismo. **Documento referencial turismo no Brasil 2011-2014**. Brasília, DF, 2011. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downlo

ads_publicacoes/Turismo_no_Brasil_2011_-_2014_sem_margem_corte.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2012.

_____. Ministério do Turismo. **Glossário de Turismo.** Brasília, DF, 2013. Disponível em: <http://www.dadosefatos.turismo.gov.br/dadosefatos/espaco_academico/glossario/detalhe/T.html>. Acesso em: 23 abr. 2013.

_____. **Sobre meio ambiente.** Desenvolvimento sustentável. Brasília, DF, 2013a. Disponível em: <www.brasil.gov.br/sobre/meio-ambiente/sustentabilidade/>. Acesso em 25 maio 2013.

_____. Ministério do Turismo. **Programa de regionalização do turismo**: diretrizes. Brasília, DF, 2013b. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/PROGRAMA_DE_REGIONALIZACAO_DO_TURISMO_-_DIRETRIZES.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2013.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. **O que é economia solidária?** Brasília, DF, 2013c. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/ecosolidaria_oque.asp>. Acesso em: 23 abr. 2013.

BRASILEIRO: descubra o Brasil. **Revista Veja,** São Paulo, n. 409, p. 16-17, 07 jul. 1976. Semanal. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/acervodigital/home.aspx>. Acesso em: 10 ago. 2011.

BRITTON, Stephen G. La economía política del turismo en el tercer mundo. In: ARRONES, Francisco Jurdão. **Los mitos del turismo**. Madrid: Endymion, 1992. p. 301-319.

BROHMAN, John. New directions in tourism for third world development. **Annals of Tourism Research,** v. 23, n. 1, p. 48-70, 1996. Disponível em: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0160738395000437>. Acesso em: 05 fev. 2009.

BRUM, Argemiro. J. **Desenvolvimento econômico brasileiro**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2005.

BURSZTYN, Ivan. **Políticas públicas de turismo visando a inclusão social.** Dissertação (Mestrado em Ciências em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-graduação em Engenharia da Produção, Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.ivt-rj.net/ivt/bibli/Ivan%20Bursztyn%20-%20tese%20completa.pdf>. Acesso em : 01 maio 2013.

CAIRE, Gilles; CAIRE- ROULLET, Monique. Le tourisme peut-il être un élément de développement durable ? **Les enjeux du développement durable**. Orcades, Poitiers, FR, 2003. Disponível em: <www.sceco.univ-poitiers.fr/gedes/docs/DT16_ToursDurComp_Caire.pdf>. Acesso em: 20 out. 2011.

CASA de Porto de Galinhas não será usada por Arraes. **Diário de Pernambuco,** Recife, p. A-6, 26 fev. 1995. Caderno Política.

CASTRONEVES, Renato. Ecoturismo afeta recife de corais em Porto de Galinhas. **Folha de São Paulo,** São Paulo, 30 jul. 2011. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/ambiente/952089-ecoturismo-afeta-recifes-de-corais-em-porto-de-galinhas.shtml >. Acesso em: 15 dez. 2011.

CAVALCANTE, Carlos; CERQUEIRA, Jacques. Saída para o turismo começa a ser debatida. **Diário de Pernambuco,** Recife, p. B-2, 16 nov. 1992. Caderno Cidades.

CAZES, Georges; COURADE, Georges. Les masques du tourisme. **Revue Tiers Monde,** Paris, T. XLV, n. 178, p. 247-268, avril/juin. 2004. Disponível em: <http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/tiers_1293-8882_2004_num_45_178_5464>. Acesso em: 20 mar. 2010.

CHALITA, Marie Anne Najm. **Cultura, política e agricultura familiar:** a identidade sócio-profissional (sic) de empresário rural como referencial das estratégias de desenvolvimento da citricultura paulista. 2004. Tese (Doutorado em Sociologia) - Programa de Pós-graduação em Sociologia, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto alegre, RS, 2004.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital.** São Paulo: Xamã, 1996.

CHEVALLIER, Jacques. **O Estado pós-moderno.** Belo Horizonte: Fórum, 2009.

COMPANHIA EDITORA DE PERNAMBUCO. **Diário Oficial Eletrônico.** Disponível em: <http://www.cepe.com.br/diario/index.php?keyControl=357097a4412ead10d7e0d3ac30e64353b174ea5b >. Acesso em: 20 abr. 2011.

CORIOLANO, Luzia Neide M. T. Da sedução do turismo ao turismo de sedução. In: RODRIGUES, Adyr Balastreri (Org.). **Turismo**: modernidade e globalização. São Paulo: Hucitec, 1997. p. 119-135.

_____. Desenvolvimento voltado às condições humanas e o turismo comunitário. In: CORIOLANO, Luzia Neide M. T.; LIMA, Luiz Cruz (Org.). **Turismo comunitário e responsabilidade socioambiental.** Fortaleza: EDUECE, 2003. p. 26-44.

_____. O turismo de base local e o desenvolvimento na escala humana. In: _____. **Turismo e desenvolvimento social sustentável.** Anais do 1º. Seminário Internacional de Turismo. Fortaleza: EDUECE, 2003a. p. 60-70.

_____. **O turismo nos discursos, nas políticas e no combate à pobreza**. São Paulo: Annablume, 2006.

CORIOLANO, Luzia N. M. T; ALMEIDA, Humberto Marinho de. O turismo no Nordeste brasileiro: dos resorts aos núcleos de economia solidária. **Revista Electrónica de Geografía y Economia y Ciencias Sociales**, Barcelona, v. XI; n. 245(57); 2007. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-24557.htm>. Acesso em 20 maio 2013.

CORIOLANO, Luzia Neide M. T.; LEITÃO, C. S; VASCONCELOS, F. P. Sustentabilidades e insustentabilidades do turismo litorâneo. **Revista da gestão costeira**

integrada, Santa Catarina, v. 8, n. 2, p. 11-23, 2008. Disponível em: <http://www.aprh.pt/rgci/pdf/rgci-130_Coriolano.pdf>. Acesso em: 20 maio 2013.

COSTA, Heitor Scalambrini. **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.

CRICK, Malcolm. Representaciones del turismo internacional en las ciências sociales: sol, sexo, paisajes, ahorros y servilismos. In: ARRONES, Francisco Jurdão. **Los mitos del turismo**. Madrid: Endymion, 1992. p. 341-403.

CRUZ, Rita de Cássia Ariza da. **Política de turismo e território**. São Paulo: Contexto, 2002.

DE KADT, Emmannuel. **Turismo:** ¿pasaporte al desarrollo? Madrid: Ediciones Endymion, 1979.

DEGENSZAJN, Raquel Raichelis et al. Democratizar a gestão das políticas sociais: um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil. In: MOTA; Ana Elizabete et al. (Org.). **Serviço Social e Saúde:** formação e trabalho profissional. São Paulo: Cortez Editora, 2006. p. 73-87.

DEHOORNE, Olivier. Tourisme et développement durable dans les pays du Sud. Privatisation des ressources ou gestion concertée avec les populations locales? **Cahiers de Géographie du Québec,** Canadá, v. 53, n. 148, p. 83-99, avril, 2009. Disponível em: <http://www.erudit.org/revue/cgq/2009/v53/n148/038143ar.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2010.

DELLAGNELO, Eloise Helena Livramento; SILVA, Rosimere Carvalho da. Análise de conteúdo e sua aplicação na pesquisa na administração. In: VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; ZOUAIN, Déborah Moraes. **Pesquisa qualitativa em administração**: teoria e prática. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005. v. 2, p. 97-118.

DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. Introduction: entering the field of qualitative research. In: _____. **Handbook of qualitative research**. London: Sage, 1994. p. 1-22.

DINHEIRO cai do céu, sim senhor. **Revista Veja,** São Paulo, n. 76. p. 71, 18 fev. 1970. Semanal. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/acervodigital/home.aspx>. Acesso em: 10 ago 2011.

DURANT, Huguette, GOUIRAND, Pierre ; SPINDLER, Jacques. **Economie et politique du tourisme.** Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1994.

DURKHEIM, Émile. **Da divisão do trabalho social.** São Paulo: Martins Fontes, 2004.

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.

_____. **Inventário da oferta turística**. Pesquisa do inventário da oferta turística de Pernambuco/Pesquisa Direta. Recife: EMPETUR, 1998.

_____. **Inventário da oferta turística**. Pesquisa do inventário da oferta turística de Pernambuco/Pesquisa Direta. Recife: EMPETUR, 2008.

_____. **Sinopse da pesquisa do perfil do turismo receptivo das praias de Ipojuca.** 2009**.** Recife, 2009. Disponível em: <http://www2.setur.pe.gov.br/c/document_library/get_file?p_l_id=22093&folderId=30717&name=DLFE-1977.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2010.

_____. **Indicadores da hotelaria de Pernambuco** - Destinos indutores. Janeiro a Setembro - 2008-2009. Oferta dos meios de hospedagem de Pernambuco. BOH'S - Boletins de Ocupação Hoteleira/FAM. 2010. Recife: EMPETUR, 2010.

_____. **Pesquisa do perfil do turismo receptivo das praias de Ipojuca.** Recife: EMPETUR, 2012.

FAÉ, Rogério. **Os discursos sobre desenvolvimento como recursos políticos-estratégicos:** o Banco Mundial como organização central no campo discursivo do desenvolvimento. Porto Alegre. 2009. Tese (Doutorado em Administração) - Programa de Pós-graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, RS, 2009.

FERRAZ, Joandre Antonio. **Regime jurídico do turismo.** Campinas: Papirus, 1992.

FIGUEIREDO, Alessandra. Cancún: sonho longe de Ipojuca. **Diário de Pernambuco**, Recife, 10 maio 1998. Caderno Economia. p. B-10. Disponível em: <http://www.dpnet.com.br/anteriores/1998/05/10/econo10_0.html >. Acesso em: 10 out. 2011.

FLICK, Uwe. **Uma introdução à pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Bookman, 2004.

FONSECA, Valéria Silva da. A abordagem institucional nos estudos organizacioal contemporâneos. In: VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; CARVALHO, Cristina Amélia. **Organizações, instituições e poder no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. p. 47-66.

FOUILLEUX, Eve. Entre production et institucionnalisation des idées: la réforme de la politique agricole commune. **Revue Française de Science Politique**. Paris, n. 50, p. 277-305, avril, 2000. Disponível em: <http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfsp_0035-2950_2000_num_50_2_395468 >. Acesso em: 02 jan. 2010.

_____. Analisar a mudança: políticas públicas e debates num sistema em diferentes níveis de governança. **Estudos, Sociedade e Agricultura**. Rio de Janeiro, v. 19, n. 1, p. 88-125, 2011. Disponível em: <http://r1.ufrrj.br/esa/art/201104-088-125.pdf>. Acesso em 20 jan. 2013.

FURTADO, Celso. **Introdução ao desenvolvimento:** enfoque histórico-estrutural. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

_____. **Em busca de novo modelo:** reflexões sobre a crise contemporânea. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

GASKELL, George. Entrevistas individuais e grupais. In: BAUER, Martin; GASKELL, George. (Org.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som:** um manual prático. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 64-89.

GG 65 – IPOJUCA. **Grupo Gestor Ipojuca**. 2011. Disponível em: <http://gg65ipojuca-pe.blogspot.com.br/>. Acesso em 01 jan. 2013.

GOOGLE Earth**. Mapa de Muro Alto, Ipojuca.** 2011. Disponível em: <http://maps.google.com>. Acesso: em 20 jan. 2012.

GONÇALVES, Santina et al. Promoção de destinos: um olhar ético cultural para as operadoras turísticas. In: SEMINÁRIO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM TURISMO, 5., 2008, São Paulo. **Anais**... São Paulo: ANPTUR, 2008. Disponível em: <http://www.uesc.br/cursos/pos_graduacao/mestrado/turismo/artigos/promocao_etica.pdf >. Acesso em: 05 ago. 2011.

GUARDA, Adriana. **Documento 2011:** SUAPE**.** Disponível em: <http://www2.uol.com.br/JC/especial/suape/index.html>. Acesso em: 10 nov. 2011.

GUIBU, Fábio. Bugueiros fecham via que chega a Porto de Galinhas. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 29 dez. 2005. On line. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2912200517.htm>. Acesso em: 02 nov. 2012.

_____. Jangadeiro conduz passeio para ver cavalos-marinhos. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 24 fev. 2012. On line. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidiano/24147>. Acesso em: 02 nov. 2012.

GUIMARÃES, Lígia. Com R$ 35 bi em investimentos, Ipojuca cria 16 mil vagas em 2010. **Globo.com,** Rio de Janeiro, 20 jan. 2011. G1 Economia. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2011/01/com-r-35-bi-em-investimentos-ipojuca-cria-16-mil-vagas-em-2010.html>. Acesso em: 15 dez. 2011.

HALL, Michael. **Planejamento turístico:** políticas, processos e relacionamentos. São Paulo: Contexto, 2001.

HASSENTEUFEL, Patrick. **Sociologie politique:** l'action publique. Paris: Armand Colin, 2011.

HOLANDA, Luciana. A.; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. Sobre a falácia da relação direta entre turismo e desenvolvimento local. In: CARVALHO, Cristina Amélia; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão (Org.). **Organizações, cultura e desenvolvimento local*:*** a agenda de pesquisa do Observatório da Realidade Organizacional. Recife: EDUFEPE, 2003, p. 275-287.

HOTELEIROS promovem excursão. **Diário de Pernambuco,** Recife, p. B-2, 26 jun. 1992. Últimas notícias.

INCENTIVOS: o dinheiro do lazer. **Revista Veja,** São Paulo, n. 222, p. 144, 07 dez. 1972. Semanal. Caderno Investimentos. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/acervodigital/home.aspx>. Acesso em: 10 ago 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATISTICA **.** (São Paulo). **Estados@**. 2013. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=pe>. Acesso em 20 jan. 2013.

_____. (São Paulo). **Cidades@.** 2013a. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>. Acesso em: 20 jan. 2013.

IPOJUCA. Prefeitura Municipal do Ipojuca. **Lei nº. 1490, de 06 de junho de 2008.** Aprova o Plano Diretor Participativo do Município e dispõe sobre as condições de sua implementação no território municipal. Disponível em: <http://gwmroot.gt.com.br/obj/79/2037.PDF>. Acesso em: 10 nov. 2011.

_____. Prefeitura Municipal do Ipojuca. **Mapa da vila de Porto de Galinhas.** 2010. Disponível em: <http://gwmroot.gt.com.br/portodegalinhas/mapadavila.asp>. Acesso em: 23 ago. 2010.

_____. Prefeitura Municipal do Ipojuca. **Ipojuca**: turismo & desenvolvimento. Ipojuca, PE, 2012.

IPOJUCA controla acesso às praias. **Diário de Pernambuco,** Recife, p. 14, 03 nov. 1997. Vida urbana. Disponível em: <http://www.dpnet.com.br/anteriores/1997/11/03/urbana3_0.html >. Acesso em: 10 jan. 2012.

IPOJUCA se une a Cancún. **Diário de Pernambuco,** Recife, 30 abril 1998. Vida urbana. Disponível em: <http://www.dpnet.com.br/anteriores/1998/04/30/econo1_0.html>. Acesso em: 10 jan. 2012.

JOBERT, Bruno. L'État en action: l'apport des politiques publiques. **Revue Française de Science Politique,** Paris, année 35, n. 4, p. 654-682, 1985. Disponível em: <http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfsp_0035-2950_1985_num_35_4_394207 >. Acesso em: 02 jan. 2010.

_____. Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques. **Revue Française de Science Politique,** Paris, année 42, n. 2, p. 219-234, 1992. Disponível em: <http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfsp_0035-2950_1992_num_42_2_404294 >. Acesso em: 02 jan. 2010.

_____. Rhetórique politique, controverses scientifiques et construction des normes institutionnelles: esquisse d'un parcours de recherche. In: FAURE, Alain; POLLET, Gilles; WARIN, Phillippe. **La construction du sens dans les politiques publiques:** débats autour de la notion de référentiel. Paris: L'Harmattan, 1995. p. 13-24.

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

KELLER, Peter. Uma nova maneira de ver o turismo global. In: TRIGO, Luiz Gonzaga (Org.). **Análises regionais e globais do turismo brasileiro.** São Paulo: Rocca, 2005. p. 3-17.

KRIPPENDORF, Jost. **Sociologia do Turismo:** para uma nova compreensão do lazer e das viagens. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989.

LAGE, Beatriz Helena Gelas; MILONE, Paulo Cesar. Impactos socioeconômicos globais do turismo. In: LAGE, Beatriz Helena Gelas; MILONE, Paulo Cesar. **Turismo**: teoria e prática. São Paulo: Atlas, 2000. p. 117-131.

LARRATEA, Marcelo Gomes. **Representações sociais, atores e interesses:** a formação das políticas públicas em habitação no Rio Grande do Sul (1999-2002). 2004. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, RS, 2004. Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/6871/000448450.pdf?sequence=1>. Acesso em: 20 maio 2010.

LASCOUMES, Pierre. **Les logiques cognitives dans la réforme du service public:** analyse des débats parlementaires autour de la fusion ANPE-ASSEDIC. 2010. Programme doctoral en science politique, SciencesPo. Paris, 2010. Disponível em: <http://storage.canalblog.com/84/69/745353/53711744.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2011.

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

LAZZARINI, Sérgio Giovanetti. Estudos de caso: aplicabilidade e limitações do método para fins de pesquisa. **Economia e Empresa,** São Paulo, v. 2, n. 4, p. 17-26, out. 1995.

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. Disponível em: <http://repositorio.bce.unb.br/bitstream/10482/2516/1/2006_Patr%C3%ADcia%20Carla%20Sit%C3%B4nio%20Lima.pdf>. Acesso em: 25 maio 2008.

LIMA, João Policarpo R.; SICSÙ, Abraham B.; PADILHA, Maria Fernanda F. G. Economia de Pernambuco: transformações recentes e perspectivas no contexto regional globalizado. **Revista Econômica do Nordeste,** Fortaleza, v. 38, n. 4, p. 525-541, out./dez. 2007. Disponível em: <http://www.bnb.gov.br/projwebren/exec/artigoRenPDF.aspx?cd_artigo_ren=1062. Acesso em: 02 nov. 2010.

LITVACK, Jennie. **Qu'est-ce que la décentralisation?** Sourcebook en ligne sur la décentralisation et le développement local. New York, USA, 2004. Disponível em: <http://www.ciesin.org/decentralization/SB_entry.html#search>. Acesso em : 11 jul. 2013.

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. Disponível em: <http://somo.nl/publications-en/Publication_2229/at_multi_download/files?name=Document%20part>. Acesso em: 10 ago. 2010.

MELO, Marcus André. As sete agendas da agenda pública brasileira. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais:** uma questão em debate. Cortez/IEE, São Paulo. 1998. p. 11-27.

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.

MÉRIAUX, Olivier. Référentiel, représentation(s) sociale(s) et idéologie: remarques à partir d'une application du référentiel à la politique de l'emploi. In: FAURE, Alain; POLLET, Gilles; WARIN, Philippe. **La construction du sens dans les politiques publiques:** débats autour de la notion de référentiel. Paris: L'Harmattan, 1995. p. 49-68.

MERRIAM, Sahran B. **Qualitative research and case study applications in education.** São Francisco: Jossey-Bass, 1998.

MINIMIZAR. In: MICHAELIS. **Moderno dicionário da língua portuguesa.** Disponível em: <http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=minimizar>. Acesso em: 01 abr. 2012.

MORGAN, Gareth; SMIRCICH, Linda. The case for qualitative research. **Academy of Management Review**, v. 5, n. 4, p. 491-500, 1980.

MULLER, Pierre. Un schéma d'analyse des politiques sectorielles. **Revue Française de Science Politique,** Paris, v. 35, n. 2, p. 165-189. 1985. Disponível em: <http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfsp_0035-2950_1985_num_35_2_396182>. Acesso em: 02 jan. 2010.

_____. Les politiques publiques comme construction d'um rapport au monde. In: FAURE, Alain; POLLET, Gilles; WARIN, Philippe. **La construction du sens dans les politiques publiques:** débats autour de la notion de référentiel. Paris: L'Harmattan, 1995. p. 153-179.

_____. 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. Disponível em: <http://www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2005-1-page-155.htm >. Acesso em: 02 jan. 2010.

_____. **Les politiques publiques.** Paris: Presses Universitaires de France, 2010. (Collection Que Sais-je?).

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

NOSSOS turistas, mais longe do exterior. **Revista Veja,** São Paulo, n. 406, p. 78-84, 16 jun. 1976. Semanal. Economia e Negócios. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/acervodigital/home.aspx>. Acesso em: 10 ago. 2011.

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. Disponível em: <http://periodicos.fundaj.gov.br/index.php/CAD/article/viewArticle/626>. Acesso em: 23 jan. 2013.

ORGANISATION MONDIALE DU TOURISME. **Liste des resolutions adoptées par la première assemblée générale.** Madrid, Espagne. 14/24 mai. 1975. Disponível em: <http://www.unwto.org/conferences/ga/det.php?id=156&lang=E>. Acesso em: 06 nov. 2011

_____. **Resolutions adoptées par l'assemblée générale a sa deuxième session.** Torremolinos, Espagne. 23 mai./02 juin. 1977 Disponível em: <http://www.unwto.org/conferences/ga/det.php?id=151&lang=F>. Acesso em: 06 nov. 2011

_____. **Resolutions adoptées par l'assemblée générale a sa troisième session.** Torremolinos, Espagne. 17-28 sept. 1979. Disponível em: <http://www.unwto.org/conferences/ga/det.php?id=155&lang=F>. Acesso em: 06 nov. 2011

_____. **Resolutions adoptées par l'assemblée générale a sa quatrième session.** Rome, Italie. 14-27 sept. 1981. Disponível em: <http://www.unwto.org/conferences/ga/det.php?id=159&lang=F>. Acesso: em 06 nov. 2011

_____. **Resolutions adoptées par l'assemblée générale a sa cinquième session.** New Delhi, Inde. 03-14 oct. 1983. Disponível em: <http://www.unwto.org/conferences/ga/det.php?id=157&lang=F>. Acesso em: 06 nov. 2011.

_____. **Resolutions adoptées par l'assemblée générale a sa sixième session.** Sofia, Bulgarie. 17-26 sept. 1985. Disponível em: <http://www.unwto.org/conferences/ga/det.php?id=158&lang=F>. Acesso em: 06 nov. 2011.

_____. **Resolutions adoptées par l'assemblée générale a sa septième session.** Madrid, Espagne. 22 sept./1 oct. 1987. Disponível em: <http://www.unwto.org/conferences/ga/det.php?id=158&lang=F>. Acesso em: 06 nov. 2011.

_____. **Resolutions adoptées par l'assemblée générale a sa treizième session.** Santiago, Chili 27 sep./1 oct. 1999. Disponível em:

<http://www.unwto.org/conferences/ga/det.php?id=91&lang=F>. Acesso em: 06 nov. 2011.

_____. Impactos socioculturais do turismo. In: Organização Mundial do Turismo. **Introdução ao turismo.** São Paulo: Rocca, 2001. p. 215-224.

_____. Le tourisme, dimension humaine de la libéralisation des échanges commerciaux. **OMT Nouvelles.** Madrid, n. 2, p. 3-4. Second trimestre 2002. Disponível em: <http://unwto.org>. Acesso em: 06 nov. 2011

_____. **Turismo internacional:** uma perspectiva global. Porto Alegre: Bookmann, 2003.

_____. **Ayuda al desarrollo**. 2008. Disponível em: <http://dtxtq4w60xqpw.cloudfront.net/sites/all/files/pdf/unwto_development_assistance_2008_esp.pdf>. Acesso em: 02 mar. 2010.

_____. **Statuts de l'Organisation Mondiale du Tourisme.** Madrid, 2009. Disponível em: <http://www2.unwto.org/sites/all/files/docpdf/unwtostatutesfr.pdf>. Acesso em: 06 nov. 2011.

_____. **Comprende le tourisme:** glossaire de base. 2013. Disponível em: <http://media.unwto.org/fr/content/comprende-le-tourisme-glossaire-de-base>. Acesso em 01 maio 2013.

ORGANIZACIÓN DAS NACIONES UNIDAS. Comisión mundial del medio ambiente y del desarrollo. **Nuestro Futuro Común**. Madrid: Alianza Editorial, 1988.

_____. **Resolutions 50/225 adoptées par l'assemblée générale a sa cinquantième session.** Nueva York, USA, 1er. mai 1996. Disponível em: <http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/50/225&Lang=F>. Acesso em: 01 abr. 2012.

_____. **Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente.** 2012. Disponível em: **<**http://www.onu.org.br/onu-no-brasil/pnuma/>. Acesso em: 01 abr. 2012.

_____. **Acerca de la CEPAL**. 2013. Disponível em: <http://www.eclac.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/noticias/paginas/3/43023/P43023.xml&xsl=/tpl/p18f-st.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>. Acesso em 01 abril 2013.

ORGANIZACIÓN DAS NACIONES UNIDAS/ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO/ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICOS. **Cuenta satélite del turismo:** recomendaciones sobre el marco conceptual, 2008. Estudios de métodos. Série F, no. 80. Luxemburg/Madrid/Nueva York, 2010. Disponível em: <http://unstats.un.org/unsd/publication/Seriesf/SeriesF_80rev1s.pdf>. Acesso em: 06 jan. 2012.

ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES. **Les tendances et politiques du tourisme de l'OCDE 2010**. Paris, 2011. Disponível em: <http://www.oecd.org/fr/cfe/tourisme/48599778.pdf>. Acesso em: 20 maio 2013.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT - OCDE. **Tourism trends and policies 2010.** Paris, 2010. Disponível em: <http://www.oecd.org/cfe/tourism/oecdtourismtrendspolicies2010.htm>. Acesso em: 02 abr. 2010.

PAIVA, Maria das Graças Menezes V. **Sociologia do turismo.** Campinas, SP: Papirus, 1995.

PALAVRAS positivas. A relações públicas. **Jornal Panrotas Digital,** São Paulo, ed. 882, ano 16, p. 30-33, 20-26 out. 2009. Disponível em: <http://www.panrotas.com.br/jornal-digital-para-profissionais-do-turismo/jornal/reader2/Default.aspx?pID=2&eID=369&lP=30&rP=31&lT=page>. Acesso em: 20 maio 2012.

PEREIRA, Aércio José. **Sustentabilidade turística:** uma análise dos problemas de gerenciamento na faixa de praia em Porto de Galinhas. 2008. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós-graduação em Geografia, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE, 2008.

PEREIRA, Nathalia. O lado sem glamour de Porto de Galinhas. **Jornal do Commercio**, Recife, 18 out. 2011. Infraestrutura. Disponível em: <http://jconline.ne10.uol.com.br/canal/cidades/geral/noticia/2011/10/18/o-lado-sem-glamour-de-porto-de-galinhas--19299.php>. Acesso em: 21 out. 2011.

PERNAMBUCO. Discurso prenunciado pelo deputado Paulo Cavalcanti, na sessão da 2ª sessão extraordinária da Assembléia [*sic*] Legislativa, realizada no dia 21 de dezembro de 1948. **Diário Oficial [do] Estado de Pernambuco**, Poder Legislativo. Recife, PE, ano XXVII, n. 26, 01 fev. 1950. Disponível em: <http://www.cepe.com.br/docreader/DocReader.aspx?bib=F:\ANOS\1950\02-FEV\DO_FEV50.DOCPRO&PagFis=23>. Acesso em: 20 nov. 2012.

_____. Demonstração da conta patrimonial – Exercício de 1952. **Diário Oficial [do] Estado de Pernambuco**, Poder Legislativo, Recife, PE, ano XXX, n.88, 18 abr. 1953. Disponível em: <http://www.cepe.com.br/docreader/DocReader.aspx?bib=F:\ANOS\1953\04-ABR\DO_ABR53.DOCPRO&PagFis=398>. Acesso em: 20 nov. 2012.

_____. 1ª. Discussão do projeto n. 638. **Diário Oficial [do] Estado de Pernambuco**, Poder Legislativo, Recife, PE, ano XXXVII, n.223, 05 out. 1960. Disponível em: <http://www.cepe.com.br/docreader/DocReader.aspx?bib=F:\ANOS\1960\10-OUT\DO_OUT60.DOCPRO&PagFis=218>. Acesso em: 20 nov. 2012.

_____. Projeto no. 2019. Concede isenção de tributos a novos hotéis. **Diário Oficial [do] Estado de Pernambuco**, Poder Legislativo, Recife, PE, ano XLII, n. 188, 24 ago. 1965. Disponível em: <http://www.cepe.com.br/docreader/DocReader.aspx?bib=F:\ANOS\1965\08-AGO\DO_AGO65.DOCPRO&PagFis=957>. Acesso em: 20 nov. 2012.

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

<http://www.cepe.com.br/docreader/DocReader.aspx?bib=F:\ANOS\1967\10-OUT\DO_OUT67.DOCPRO&PagFis=32>. Acesso em: 20 nov. 2012.

_____. 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. Disponível em: <http://www.cepe.com.br/docreader/DocReader.aspx?bib=F:\ANOS\1967\11-NOV\DO_NOV67.DOCPRO&PagFis=105>. Acesso em: 20 nov. 2012.

_____. Petrobrás concede ao Estado Cr$ 2 milhões para turismo. **Diário Oficial [do] Estado de Pernambuco**, Poder Executivo, Recife, PE, ano XLVIII, n. 115, 28 maio 1971. Disponível em: <http://www.cepe.com.br/docreader/DocReader.aspx?bib=F:\ANOS\1971\05-MAI\DO_MAI71.DOCPRO&PagFis=936 >. Acesso em: 20 nov. 2012.

_____. Estado poderá financiar férias dos funcionários. **Diário Oficial [do] Estado de Pernambuco**, Poder Executivo, Recife, PE, ano L, n. 34, 17 fev. 1973. Disponível em: <http://www.cepe.com.br/docreader/DocReader.aspx?bib=F:\ANOS\1973\02-FEV\DO_FEV73.DOCPRO&PagFis=485 >. Acesso em: 20 nov. 2012.

_____. 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. Disponível em: <http://www.cepe.com.br/docreader/DocReader.aspx?bib=F:\ANOS\1976\08-AGO\DO_AGO76.DOCPRO&PagFis=121>. Acesso em: 20 dez. 2011.

_____. Lei n. 703, de 22 de setembro de 1975. Aprova o Loteamento Merepe desmembrado da fazenda Merepe. **Diário Oficial [do] Estado de Pernambuco**, Diário dos Municípios, Recife, PE, ano LIII, n. 15, 23 jan. 1976a. Disponível em: <http://www.cepe.com.br/docreader/DocReader.aspx?bib=F:\ANOS\1976\01-JAN\DO_JAN76.DOCPRO&PagFis=467>. Acesso em: 20 dez. 2011.

_____. EMPETUR lançará campanha para promover Pernambuco quando o BANDEPE chegar a São Paulo. Diário Oficial [do] Estado de Pernambuco, Poder Executivo, Recife, PE, ano LIII, n. 102, 01 jun. 1976. Disponível em: <http://www.cepe.com.br/docreader/DocReader.aspx?bib=F:\ANOS\1976\06-JUN\DO_JUN76.DOCPRO&PagFis=32>. Acesso em: 20 nov. 2012.

_____. Ata décima segunda reunião ordinária da terceira sessão legislativa da oitava legislatura, realizada no dia 17 de março de 1977. **Diário Oficial [do] Estado de Pernambuco**, Poder Legislativo, Recife, PE, ano LIV, n. 52, 18 mar. 1977. Disponível em: <http://www.cepe.com.br/docreader/DocReader.aspx?bib=F:\ANOS\1977\03-MAR\DO_MAR77.DOCPRO&PagFis=640 >. Acesso em: 20 dez. 2011.

_____. Eduardo Portella prestigia convênio Estado/Embratur. **Diário Oficial [do] Estado de Pernambuco**, Poder Executivo, Recife, PE, ano LVI, n. 167, 01 set. 1979. Disponível em: <http://www.cepe.com.br/docreader/DocReader.aspx?bib=F:\ANOS\1979\09-SET\DO_SET79.DOCPRO&PagFis=1 >. Acesso em: 20 dez. 2011.

_____. Governador dá incentivos para desenvolver turismo. **Diário Oficial [do] Estado de Pernambuco**, Poder Executivo, Recife, PE, ano LVII, n.40, 29 fev. 1980. Disponível em: <http://www.cepe.com.br/docreader/DocReader.aspx?bib=F:\ANOS\1980\02-FEV\DO_FEV80.DOCPRO&PagFis=713 >. Acesso em: 20 nov. 2012.

_____. Lei no. 809/83. Aprova o plano urbanístico Merepe. **Diário Oficial [do] Estado de Pernambuco**, Diário dos Municípios, Recife, PE, ano LX, n. 20, 29 jan. 1983. Disponível em: <http://www.cepe.com.br/docreader/DocReader.aspx?bib=F:\ANOS\1983\01-JAN\DO_JAN83.DOCPRO&PagFis=791 >. Acesso em: 20 dez. 2011.

_____. 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. 1983a. Disponível em: <http://www.cepe.com.br/docreader/DocReader.aspx?bib=F:\ANOS\1983\07-JUL\DO_JUL83.DOCPRO&PagFis=306 >. Acesso em: 20 nov. 2012.

_____. Bandepe investe mais de 56 bi no setor turístico do Estado. **Diário Oficial [do] Estado de Pernambuco**, Poder Executivo, Recife, PE, ano LXIII, n. 30, 15 fev. 1986. Disponível em: <http://www.cepe.com.br/docreader/DocReader.aspx?bib=F:\ANOS\1986\02-FEV\DO_FEV86.DOCPRO&PagFis=250>. Acesso em: 20 dez. 2011.

_____. Problema de ordenamento da utilização da faixa litorânea de Pernambuco. **Diário Oficial [do] Estado de Pernambuco**, Poder Executivo, Recife, PE, ano LXIV, n.162, 19 set. 1987. Disponível em: <http://www.cepe.com.br/docreader/DocReader.aspx?bib=F:\ANOS\1987\19-SET\DO_SET87.DOCPRO&PagFis=999 >. Acesso em: 20 nov. 2012.

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

_____. Convocação do Excelentíssimo Senhor Secretário de Indústria e Comércio, doutor Celso Steremberg. **Diário Oficial [do] Estado de Pernambuco**, Poder Legislativo, Recife, PE, ano LXVIII, n. 191, 04 out. 1991a. Disponível em: <http://www.cepe.com.br/docreader/DocReader.aspx?bib=F:\ANOS\1991\10-OUT\DO_OUT91.DOCPRO&PagFis=392>. Acesso em: 20 abr. 2011.

_____. FIDEM elabora projeto turístico para a RMR. **Diário Oficial [do] Estado de Pernambuco**, Poder Executivo, Recife, PE, ano LXVIII, n. 66, 09 abril 1991b. Disponível em: <http://www.cepe.com.br/docreader/DocReader.aspx?bib=F:\ANOS\1991\04-ABR\DO_ABR91.DOCPRO&PagFis=392 >. Acesso em: 20 nov. 2012.

_____. Governo do Estado. Secretaria de Indústria, Comércio e Turismo. Companhia de Desenvolvimento Industrial de Pernambuco – DIPER. **Projeto Costa Dourada:** termos de referência para elaboração do plano diretor do CIT Barra-Guadalupe. Recife, 1991c.

_____. Barreira contra cólera em portos e rodoviárias. **Diário Oficial [do] Estado de Pernambuco**, Poder Executivo, Recife, PE, ano LXVIII, n. 249, 28 dez. 1991d. Disponível em:

<http://www.cepe.com.br/docreader/DocReader.aspx?bib=F:\ANOS\1991\12-DEZ\DO_DEZ91.DOCPRO&PagFis=1492 >. Acesso em: 20 jul. 2012.

_____. 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. Disponível em: <http://www.cepe.com.br/docreader/DocReader.aspx?bib=F:\ANOS\1992\07-JUL\DO_JUL92.DOCPRO&PagFis=795 >. Acesso em: 20 abr. 2011.

_____. 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. Disponível em: <http://www.cepe.com.br/docreader/DocReader.aspx?bib=F:\ANOS\1992\01-JAN\DO_JAN92.DOCPRO&PagFis=145 >. Acesso em: 20 jul. 2012.

_____. 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. Disponível em: <http://www.cepe.com.br/docreader/DocReader.aspx?bib=F:\ANOS\1992\01-JAN\DO_JAN92.DOCPRO&PagFis=754 >. Acesso em: 20 jul. 2012.

_____. Cólera: Adib libera verba. **Diário Oficial [do] Estado de Pernambuco,** Poder Executivo, Recife, PE, ano LXIX, n. 39, 26 fev. 1992c. Disponível em: <http://www.cepe.com.br/docreader/DocReader.aspx?bib=F:\ANOS\1992\02-FEV\DO_FEV92.DOCPRO&PagFis=1257 >. Acesso em: 20 jul. 2012.

_____. Discurso proferido pelo Deputado Natalício Mendonça, realizado no dia 15 abril 1992. **Diário Oficial [do] Estado de Pernambuco**, Poder Legislativo. Recife, PE, ano LXIX, n. 75, 24 abr. 1992d. Disponível em: <http://www.cepe.com.br/docreader/DocReader.aspx?bib=F:\ANOS\1992\04-ABR\DO_ABR92.DOCPRO&PagFis=1490 >. Acesso em: 20 dez. 2011.

_____. Sem o risco da cólera. **Diário Oficial [do] Estado de Pernambuco**, Poder Executivo, Recife, PE, ano LXIX, n. 52, 19 mar. 1992e. Disponível em: <http://www.cepe.com.br/docreader/DocReader.aspx?bib=F:\ANOS\1992\03-MAR\DO_MAR92.DOCPRO&PagFis=697 >. Acesso em 20 jul. 2012.

_____. Extrato: a Associação dos Hotéis de Porto de Galinhas. **Diário Oficial [do] Estado de Pernambuco**, Publicações particulares. Recife, PE, ano LXX, n. 161, 27 ago. 1993. Disponível em: <http://www.cepe.com.br/docreader/DocReader.aspx?bib=F:\ANOS\1993\08-AGO\DO_AGO93.DOCPRO&PagFis=1398>. Acesso em: 20 jul. 2012.

_____. Pronunciamento do deputado Paulo Rubem Santiago, na reunião do dia 21 junho de 1995. **Diário Oficial [do] Estado de Pernambuco**, Poder Legislativo, Recife, PE, ano LXXII, n. 118, 23 jun. 1995. Disponível em: <http://www.cepe.com.br/docreader/DocReader.aspx?bib=F:\ANOS\1995\06-JUN\DO_JUN95.DOCPRO&PagFis=1712>. Acesso em: 20 abr. 2011.

_____. Indicação no. 4276 da Câmara Legislativa. **Diário Oficial [do] Estado de Pernambuco**, Poder Legislativo, Recife, PE, ano LXXII, n. 219, 22 nov. 1995a. Disponível em:

<http://www.cepe.com.br/docreader/DocReader.aspx?bib=F:\ANOS\1995\11-NOV\DO_NOV95.DOCPRO&PagFis=1361>. Acesso em: 20 abr. 2011.

_____. Litoral sul terá oferta de energia ampliada. **Diário Oficial [do] Estado de Pernambuco,** Poder Executivo, Recife, PE, ano LXXIV, n. 31, 20 fev. 1997. Disponível em: <http://www.cepe.com.br/docreader/DocReader.aspx?bib=F:\ANOS\1997\02-FEV\DO_FEV97.DOCPRO&PagFis=861 >. Acesso em: 20 abr. 2011.

_____. Porto de Galinhas terá turismo regulamentado**. Diário Oficial [do] Estado de Pernambuco**, Poder Executivo, Recife, PE, ano LXXIV, n. 82, 08 maio 1997a. Disponível em: <http://www.cepe.com.br/docreader/DocReader.aspx?bib=F:\ANOS\1997\05-MAI\DO_MAI97.DOCPRO&PagFis=467 >. Acesso em: 20 abr. 2011.

_____. Discussão democrática: Porto de Galinhas aprova plano de urbanização da praia. **Diário Oficial [do] Estado de Pernambuco,** Poder Executivo, Recife, PE, ano LXXX, n. 112, 31 maio 2003. Disponível em: <http://www.cepe.com.br/docreader/DocReader.aspx?bib=F:\ANOS\2003\05-MAI\DO_MAI03.DOCPRO&PagFis=937 >. Acesso em: 20 abr. 2011.

_____. Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Turismo e Meio Ambiente – SEDETMA. Diretoria de Agricultura e Meio Ambiente. **Agenda 21 do Ipojuca.** Recife: FADURPE, 2004.

_____. 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. Disponível em: <http://www.cepe.com.br/diario/includes/doel/box.php?ano=2007&data=20071120&caderno=6-PoderLegislativo&page=12&texto=Ata%20da%20audie^ncia%20pu|blica%20da%20Comissa~o%20de%20Desenvolvimento%20Econo^mico&key=a230981ed1951e31fc3182c5d5f34fbad4363c4d>. Acesso em: 20 abr. 2011.

_____. Casa do governador: Eduardo e portugueses assinam contrato. **Diário Oficial [do] Estado de Pernambuco,** Poder Executivo, Recife, PE, ano LXXXV, n. 52, 18 mar. 2008. Disponível em: <http://www.cepe.com.br/diario/includes/doel/box.php?ano=2008&data=20080318&caderno=1-PoderExecutivo&page=2&texto=portugueses%20assinam%20contrato&key=7c0cb64173e9cc915480d1f3c20384f2e5d10767>. Acesso em: 20 abr. 2011.

_____. Governo do Estado. **Pernambuco para o Mundo:** plano estratégico de turismo de Pernambuco. Versão Pública. São Paulo: 2008a.

_____. Turistas ameaçam recifes de corais. **Diário Oficial [do] Estado de Pernambuco**, Poder Legislativo, Recife, PE, ano LXXXVI, n. 211, 03 dez. 2009. Disponível em: <http://www.cepe.com.br/diario/includes/doel/box.php?ano=2009&data=20091203&caderno=6-PoderLegislativo&page=3&texto=recifes%20de%20corais&key=a230981ed1951e31fc3182c5d5f34fbad4363c4d>. Acesso em: 20 abr. 2011.

_____. Secretaria de Turismo. **Porto de Galinhas recebe a BNTM.** Recife, 2010. Disponível em: <http://www.comunidades.pe.gov.br/web/setur/exibirartigo?companyId=communis.com.br&articleId=4144>. Acesso em 23 abr. 2013.

_____. **Complexo industrial portuário governador Eraldo Gueiros**. Recife, 2011. Disponível em: <http://www.suape.pe.gov.br/>. Acesso em: 27 out. 2011.

PETROCCHI, Mário. **Gestão de polos turísticos.** São Paulo: Ed. Futura, 2001.

PINHEIRO, Otilie Macedo. **Plano diretor e gestão urbana.** Ministério da Educação, Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, Universidade Aberta do Brasil, Programa Nacional de Formação em Administração Pública, Especialização em Gestão Pública Municipal. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2010. Disponível em: <http://portal.virtual.ufpb.br/biblioteca-virtual/files/pub_1291087206.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2013.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Objetivos do Milênio.** 2013. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/ODM.aspx>. Acesso em 23 maio 2013.

PROJETO HIPPOCAMPUS. **II curso de formação do programa agentes ambientais voluntários do IBAMA em Pernambuco:** associação dos Jangadeiros do Pontal de Maracaípe. Relatório final. Ipojuca, 2009. Disponível em: <http://slideshare.net/vfalcao/relatrio-final-5702087>. Acesso em: 31 mar. 2013.

_____. **Histórico do projeto**. Ipojuca, 2013. Disponível em: <http://www.projetohippocampus.org/?page_id=2>. Acesso em: 31 mar. 2013.

RICHARDSON, Roberto Jarry (Org.). **Pesquisa social:** métodos e técnicas. São Paulo: Atlas, 1999.

ROUBAN, Luc. Les paradoxes de l'État postmoderne. **Cites,** Paris, v. 2, n. 18, p. 11-22, 2004. Disponível em: <http://www.cairn.info/revue-cites-2004-2-page-11.htm>. Acesso em: 26 dez. 2011.

SACHS, Ignacy. Pensando sobe o desenvolvimento na era do meio ambiente: do aproveitamento racional da natureza para a boa sociedade In: _____. **Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável.** Rio de Janeiro: Garamond, 2002. p. 47-64.

SALTO, Mónica Goded. **El impacto del turismo sobre el desarrollo económico:** el caso de Argentina. 1998. Tesis (Doctorado en Economía) - Programa de Postgrado en Economía Aplicada I, Economía Internacional y Desarrollo, Universidad Complutense de Madrid. Madrid, 1998. Disponível em: <http://eprints.ucm.es/tesis/19972000/S/2/S2025501.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2009.

SANTAGADA, Salvatore. A situação social do Brasil nos anos 80. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre. v. 17, n. 4, p. 121-143,1990. Disponível em: <http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/view/179/389>. Acesso em: 20 jan. 2009.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria das políticas públicas. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas públicas:** coletânea. Brasília: ENAP, 2006. v. 1, p. 21-42.

_____. Políticas públicas: dos clássicos às abordagens modernas. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas públicas:** coletânea. Brasília: ENAP, 2006a. v. 2, p. 13-18.

SARMENTO, Visnu da Cunha. **Efeito do pisoteio sobre a meio fauna e Copepoda Harpaticoida de fital nos recifes de Porto de Galinhas (Ipojuca, PE).** Recife. 2011. Dissertação (Mestrado em Biologia) – Programa de Pós-graduação em Biologia Animal; Centro de Ciências Biológicas, Universidade Federal de Pernambuco. Recife, PE, 2011.

SARTI, Antônio Carlos; QUEIROZ, Odaléia Telles Marcondes Machado. Espaço, paisagem e região – a organização do espaço turístico. In: BENI, Mário Carlos (Org.). **Turismo:** planejamento estratégico e capacidade de gestão. São Paulo: Manole, 2012. p. 3-27.

SELLTIZ, Claire; JOHOSA, Marie; DEUTSCH, Morton; COOK, Stuart W. **Métodos de pesquisa nas relações sociais.** São Paulo: Editora Pedagógica Universitária, 1974.

SILVA, Jamerson Antonio de Almeida da. **Política de esporte e lazer como educação emancipatória da juventude:** contradições e possibilidades das políticas democráticas e populares. 2005. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia. Salvador, BA, 2005. Disponível em: <http://www.bdae.org.br/dspace/bitstream/123456789/699/1/tese.pdf>. Acesso em 24 jan. 2009.

SILVA, João Paulo; JESUS, Paulo de; FONSECA, Jadson Munervino. Turismo, economia solidária e inclusão social em Porto de Galinhas. **Caderno Virtual de Turismo,** Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, p. 325-340, dez. 2011. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=115421323003>. Acesso em: 23 maio 2013.

SILVA, Sandro Valença da. **Modelo de sistema de gestão sustentável para um destino turístico de zona costeira:** um estudo em Porto de Galinhas, no município de Ipojuca (Pernambuco). 2008. Tese (Doutorado em Engenharia Civil) – Programa de Pós-graduação em Engenharia Civil, Universidade Federal de Pernambuco. Recife, PE, 2008. Disponível em: <http://www.bdtd.ufpe.br/bdtd/tedeSimplificado/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=2341>. Acesso em: 23 jan. 2010.

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/anteriores/1997/11/02/urbana6_0.html>. Acesso em 20 ago. 2011.

SOLHA, Karina Toledo. **Órgãos públicos estaduais e o desenvolvimento do turismo no Brasil.** 2004. Tese (Doutorado em Ciências da Comunicação) - Programa de Pós-graduação em Ciências da Comunicação, Escola de Comunicação e Artes, Universidade de São Paulo. São Paulo, SP, 2004. Disponível em:

<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/27/27148/tde-26072005-133940/pt-br.php>. Acesso em 23 jan. 2009.

SOUZA, Tânia Mara Melquiades de. As teorias de desenvolvimento local nas políticas de turismo: entre mitos, falácias e contradições. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM TURISMO, 4., 2007. São Paulo. **Anais**... São Paulo: ANPTUR, 2007. Disponível em: <http://anptur.org.br/novo_portal/anais_anptur/anais_2007/Souza_index.php>. Acesso em: 20 jul. 2011.

STAKE, R. Case studies: In: DENZIN, Normam K., LINCOLN, Yvonna S. **Handbook of qualitative research**. London: Sage, 1994. p. 236-247.

SUBIRATS, Joan. **Analisis de políticas públicas y eficacia de la administración.** Madrid: Ministerio para las Administraciones Publicas, 1994.

_____. Definición del problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas públicas:** coletânea. Brasília: ENAP, 2006. p. 199-218.

SUREL, Yves. Approches cognitives. In: BOUSSAGUET, Laurie; JACQUOT, Sophie; RAVINET, Pauline. **Dictionnaire des politiques publiques.** Paris: Presses de Sciences Po, 2010. p. 90-97.

THEOBALD, William F. Significado, âmbito e dimensão do turismo. In: THEOBALD, William F. **Turismo global.** São Paulo: Editora SENAC, 2002. p. 27-44.

THOENIG, Jean-Claude. **L'analyse des politiques publiques**. Paris: Presses Universitaires de France, 1983. Chapitre 2 du volume IV du Traité de Science Politique.

TOMACHESKI, João Alberto. **Condições sociais de surgimento e implementação de uma política pública:** burocráticas e médicos na formação das políticas de saúde no Brasil (1963-2004). 2007. Tese (Doutorado em Sociologia) – Programa de Pós-graduação em Sociologia, Departamento de Sociologia, Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília. Brasília, DF, 2007. Disponível em: <http://biblioteca.planejamento.gov.br/biblioteca-digital/biblioteca-digital/Tese_Joao_Alberto_Tomacheski.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2010.

TRIVIÑOS, Augusto. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

URRY, John. **O olhar do turista**: lazer e viagens nas sociedades contemporâneas. São Paulo: Studio Nobel, SESC, 1996.

VEIGA, José Eli. **Desenvolvimento sustentável:** o desafio do século XXI. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2011.

VILLARD, Phillip. **Aéroports de Paris**: du service public à l'entreprise de services. Émergence et mise en action d'un nouveau référentiel des politiques aéroportuaires. 2009. Dissertation (Master en Sciences) - Programme d'Études Supérieures en Politiques, École doctorale, Institute d'Études Politiques de Paris. Paris, FR, 2009. Disponível em: <http://temis.documentation.equipement.gouv.fr/documents/Temis/0064/Temis-0064086/17769.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2011.

WILLIAMS, Peter W.; GILL, Alison. Questões de gerenciamento da capacidade de carga turística. In: THEOBALD, William F. (Org.). **Turismo global**. São Paulo: Editora SENAC, 2002. p. 245-260.

WORLD TOURISME ORGANIZATION. **Manila declaration on world tourism.** Manila, 1980. Disponível em: <www.world-tourism.org/sustainable/doc/1980%20Manila-eng.pdf>. Acesso em: 02 mar. 2010.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2001.

APÊNDICE A – Estudos sobre a abordagem cognitiva no Brasil

ANO	REFERÊNCIA	OBJETIVO
1997	MARQUES, Eduardo C. Notas críticas sobre a literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. **Boletim bibliográfico de Ciências Sociais,** Rio de Janeiro, n. 43, p. 67-102, jan./jun. 1997. Disponível em: <http://cchla.ufrn.br/dpp/ppeur/selecao_2011/downloads/Marques_BIB.pdf> . Acesso em 20 jan. 2013.	Discute algumas contribuições teóricas ao estudo do Estado, dentre elas a abordagem cognitiva.
2008	TINOCO, Dinah dos Santos. Modelos contemporâneos de análise das políticas públicas na França: análise sequencial, análise cognitiva e análise de redes. **Revista Interface**, Natal, v. 5 - n. 1, p. 43-53, jan./jun. 2008. Disponível em: <http://ccsa.ufrn.br/ojs/index.php/interface/article/view/229/221> . Acesso em 20 jan. 2013.	Mapeia alguns dos principais modelos contemporâneos de análise das políticas públicas e expõe seus conceitos e categorias de análise, bem como algumas contribuições e críticas.
2010	GRISA, Catia. As políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: um ensaio a partir da abordagem cognitiva. **Desenvolvimento em debate,** Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 83-109, jan./jun. 2010. Disponível em: <desenvolvimentoemdebate.ie.ufrj.br/pdf/dd_catia.pdf>. Acesso em 20 jan. 2013.	Análise das ideias que deram origem a programas da agricultura familiar, bem como a atuação dos atores envolvidos.
2010	AZEVEDO, Janete Maria Lins de. Reflexões sobre políticas públicas e o Plano Nacional de Educação. **Revista Retratos da Escola**. Brasília, v. 4, n. 6, p. 27-35, jan./jun. 2010. Disponível em: <esforce.org.br/index.php/semestral/article/download/63/57>. Acesso em 20 jan. 2013.	Reflete sobre a articulação da educação como política pública, os seus referenciais e o papel dos educadores como mediadores para a proposição e implementação de políticas educativas.
2010	GRISA, Cátia. Diferentes olhares na análise de políticas públicas: considerações sobre o papel do Estado, das instituições, das ideias e dos atores sociais. Disponível em: <http://www.inagrodf.com.br/revista/index.php/SDR/article/viewFile/76/77>. Acesso em 20 jan. 2013.	Discute elementos que interferem na elaboração e execução das políticas públicas em quatro abordagens teóricas, dentre elas a cognitiva, destacando suas concepções, contribuições, limites e exemplos nas políticas agrícolas.
2011	BONNAL, Philippe; DELGADO, Nelson Giordano; CAZELLA, Ademir Antonio. Subsídios metodológicos ao estudo do desenvolvimento territorial. In: MIRANDA, Carlos; TIBURCIO, Breno (Org.). **Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil**. Brasília: IICA, 2011. p. 35-60. Disponível em: <http://www.iicaforumdrs.org.br/iica2010/adm/adm/imagens/arquivos/Volume%2014%20S%C3%A9rie%20DRS.pdf>. Acesso em 20 jan. 2013.	Apresenta os fundamentos teóricos de cinco abordagens de análise de políticas públicas no setor agrícola, dentre elas a análise cognitiva.
2011	FOUILLEUX, Eve. Analisar a mudança: políticas públicas e debates num sistema em diferentes níveis de governança. **Estudos. Sociedade e Agricultura,** Rio de Janeiro, v. 19, n. 1, p. 88-125, 2011. Disponível em: <http://r1.ufrrj.br/esa/art/201104-088-125.pdf>. Acesso em 20 jan. 2013.	Discute um modelo de análise de mudança de políticas pública baseado na noção de fóruns e arenas de Bruno Jobert.
2012	SANTOS, Kátia Silva. A política nacional de educação especial e a perspectiva inclusiva: novos referenciais cognitivos e normativos. In: SEMINÁRIO DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO DA REGIÃO SUL, 9., 2012, Caxias do Sul. **Anais...** Caxias do Sul: UCS, 2012. 12 p. Disponível em: <http://www.ucs.br/etc/conferencias/index.php/anpedsul/9anp	Discute o que significa em termos de ideias e normas a utilização do termo de educação inclusiva no Brasil.

	edsul/paper/viewFile/801/646>. Acesso em: 02 jan. 2011.	
2012	LUKIC, Melina de Souza Rocha. A tributação no Brasil analisada a partir da abordagem cognitiva. **Revista Ética e Filosofia Política**, v. 1, n. 15, p. 8-36, maio/2012. Disponível em: <http://www.ufjf.br/eticaefilosofia/files/2012/05/15_1_lukic2.pdf>. Acesso em 20 jan. 2013.	Análise do sistema fiscal como um problema público e como um campo de mobilização de atores em conflito no Brasil, identificando os principais atores que participam do debate sobre os problemas do sistema fiscal brasileiro, bem como os seus instrumentos de ação.

Fonte: Elaboração própria

APÊNDICE B - Protocolo do estudo de caso

1. OBJETIVO GERAL:

Apreender 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.

2. PROCEDIMENTOS DE CAMPO E CUIDADOS A SEREM OBSERVADOS:

- COLETA DOCUMENTAL

  - Diário oficial eletrônico do Estado: o DOE disponível em www.cepe.com.br contém as ações e discussões dos três poderes (executivo, legislativo e judiciário) publicadas no diário desde 1936. O critério de busca foi "Porto de Galinhas" e o período de coleta ocorreu entre os meses de março e abril de 2011;

  - Atas das assembleias gerais da OMT a partir de sua primeira reunião em 1975 até os dias atuais, disponíveis em <http://unwto.org>. Este órgão busca normatizar e disseminar as ações de turismo no mundo. Suas orientações quanto à definição da atividade e do papel do turismo no desenvolvimento local são linhas mestras das políticas desenvolvidas no mundo pelos países membros. O período de coleta de dados ocorreu entre outubro de 2011 e novembro de 2012;

  - Documentos norteadores relativos ao Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (PRODETUR/NE) no Banco Interamericano de Desenvolvimento, disponíveis em <http://www.iadb.org/>, coletados em outubro de 2012;

  - Documentos relativos às intervenções em Porto de Galinhas disponíveis nos nas secretarias de turismo de Ipojuca e do Estado de Pernambuco; na EMPETUR e na prefeitura de Ipojuca.

CUIDADOS OBSERVADOS:

Em todas as fontes, deve-se ter cuidado com o número excessivo de dados que podem fazer com que o pesquisador dedique tempo ao que não agrega valor à pesquisa ou por outro lado, deixe de perceber informações relevantes por causa do excesso de documentos.

Em relação aos dados existentes em instituições governamentais deve-se ter em mente que por causa do longo período de investigação a que se propõe esta pesquisa e o fato de que não se tem ainda institucionalizado a prática de sistematizar e arquivar as informações escritas sobre políticas de turismo de períodos anteriores, elementos de investigação podem estar perdidos ou em locais de difícil acesso, como já evidenciados na etapa exploratória dessa pesquisa. Por isso, deve-se dedicar uma atenção maior a essa etapa e fazê-la de forma sistemática e contínua.

- COLETA BIBLIOGRÁFICA

  - Banco de dados do jornal Diário de Pernambuco disponível em <http://arquivo.pernambuco.com> o acervo contempla o período entre 1980 a 1995, os demais períodos mais recentes puderam ser encontrados em <http://www.pernambuco.com>.

  - Banco de dados do Jornal do Commercio disponível em <http://ne10.uol.com.br>, a qual disponibiliza o acervo do jornal de 2001 a 2012.

  - O acervo digital da Revista Veja (<http://veja.abril.com.br/acervodigital/home.aspx>) foi utilizado para captar as imagens do turismo ao longo da história que poderiam ter influenciado o turismo na região.

  - Acervo do jornal Folha de São Paulo, disponível em <http:www.folha.uol.com.br>, com o critério de busca "Porto de Galinhas".

  - Dissertações e teses sobre Porto de Galinhas disponíveis no site <http://bdtd.ibict.br/>, da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações, do Ministério da Ciência e Tecnologia.

- ENTREVISTAS

  O plano das entrevistas foi apresentado e detalhado na parte metodológica deste projeto.

CUIDADOS A SEREM OBSERVADOS:

Muller (2010) acredita que as entrevistas possibilitam decodificar a ação dos tomadores de decisão e de organizar as informações coletadas na pesquisa documental. A pesquisa documental, segundo o mesmo, tem se mostrado mais rica, pois os entrevistados normalmente confundem datas e tem a tendência de reconstruir a *posteriori* seu papel na decisão, seja para minimizar os fracassos, sejam para valorizar sua atuação, em caso de sucesso. Diante desse fato, a habilidade e atenção do pesquisado se tornam mais importantes nesta fase para conduzir a entrevista de forma a agregar valor ao que já foi construído.

Conforme destacado no projeto, o roteiro de entrevista deve servir como um guia e não tornar rígida a pesquisa a ponto de prejudicar a interação com o pesquisado.

5. GUIA PARA O RELATÓRIO DO ESTUDO DE CASO:

A fase de composição do relatório de um estudo de caso exige o maior esforço do pesquisador. Este começou a ser escrito concomitante com as fases exploratórias e de levantamento bibliográfico de composição do projeto. Desde os momentos da pesquisa exploratória, já foram feitas as apresentações da evolução das intervenções estatais no Brasil e em Porto de Galinhas, bem como as análises das orientações da OMT.

Serão adotados dois tipos de estruturas de construção do caso que se mesclam: a linear e a cronológica (YIN, 2002). A primeira inclui a sequência de subtópicos que envolvem a construção do problema, a revisão da literatura, os procedimentos metodológicos (que no caso desta tese foram apresentados na introdução), a análise de dados e as considerações. Como se trata de um estudo que busca compreender as ações públicas ao longo de quase quarenta anos é também útil intercalar a estrutura linear com a cronológica, a qual consiste em apresentar os fatos na ordem de ocorrência dos mesmos.

APÊNDICE C – Lista dos cargos de indivíduos que não participaram da pesquisa

CARGO
Coordenador do Comitê Estadual do PNMT
Prefeito da cidade de Ipojuca em quatro gestões (1989-1992; 1997-2000; 2001-2004 e em 2013 em diante)
Secretário de Turismo, Esportes e Cultura do da Prefeitura Municipal de Ipojuca no governo de Pedro Serafim
Diretor do Núcleo de Hotelaria e Turismo da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)
Responsável pelo PRODETUR no Estado
Presidente da Associação dos moradores de Pantanal, Salinas e Socó (AMPASS)
Professora da UFPE na área de turismo e hotelaria e secretária executiva do Conselho Estadual de Turismo de Pernambuco.
Prefeito da cidade de Ipojuca entre os anos de 2005 a 2012
Ex-secretário municipal de a) Obras, Viação e Urbanismo e b) Infraestrutura e Serviços Municipais da Prefeitura Municipal de Ipojuca. Em 2013 passou a ser responsável pela pasta de turismo.
Secretário de Turismo do Estado entre os anos de 2008 a 2010.

APÊNDICE D - Roteiro de entrevista

1. Há quanto tempo o senhor trabalha com o turismo? Poderia relatar um pouco da experiência do senhor?
2. O que o turismo representa para Ipojuca? De que forma a atividade contribuiu para o desenvolvimento da região?
3. Na década de 1990, o foco dos investimentos governamentais estava no Centro Integrado de Turismo Barra-Guadalupe, voltado para a criação de um espaço receptivo de grandes empreendimentos hoteleiros, na região de Sirinhaém, Tamandaré e São José da Coroa Grande. O que fez com que o governo mudasse o foco das suas ações para Porto de Galinhas?
4. Quais empreendimentos foram vitais para a constituição do destino? Qual a participação do governo, da iniciativa privada e associações nesses empreendimentos?
5. Quais grupos foram importantes na construção do destino de Porto de Galinhas? Quais tipos de recursos foram empregados ao longo dos anos? Por que, na opinião do senhor, eles foram relevantes? Como as parcerias foram desenvolvidas?
6. Ao longo da história da construção do destino turístico de Porto de Galinhas várias associações foram criadas. Na opinião do senhor, qual o papel e a importância dessas associações?
7. O senhor pode relatar ocasiões em que os atores sociais relevantes (Estado, empresários, associações e comunidade) entraram em atrito em virtude de conflitos de interesses relacionados ao turismo na localidade? Como ocorreram as principais discussões? Quais as alternativas de ação propostas? Como as situações foram resolvidas?
8. De que forma ocorreram as articulações e parcerias entre os diferentes níveis de governo? Como o Estado estabelece parcerias com os representantes do *trade* turístico?
9. Ipojuca não possui um conselho de turismo em âmbito municipal. Que fatores impedem a criação desse fórum de discussão? Em quais espaços alternativos ocorrem às discussões dos problemas e das opções de ação no município? Quem participa das discussões?
10. Quais os desafios das ações de turismo em Porto de Galinhas? O que se espera do governo, dos empresários, das associações e da comunidade perante esses desafios?

ANEXO A – Praias do destino de Porto de Galinhas

Figura 23: Praia de Muro Alto

Fonte: Ipojuca (2012, p. 51)
Legenda: ao fundo podem-se ver os *resorts* à beira mar.

Figura 24: Praia do Cupe

Fonte: http://www.visiteportodegalinhas.com, acesso em 06 jan. 2013
Legenda: praia de maior concentração de meios de hospedagem.

Figura 25: Praia de Porto de Galinhas

Fonte: Ipojuca (2012, p. 11)
Legenda: piscinas naturais na praia de Porto de Galinhas, ao fundo podem-se ver jangadas utilizadas para o transporte de turistas.

Figura 26: Praia de Maracaípe

Fonte: Dados da pesquisa (2013)
Legenda: ao fundo podem ser vistos bares à beira mar e praia com ondas fortes, próprias à prática de surf.

ANEXO B – Em busca de uma identidade

Figura 27: Vitrine de loja com as lembranças de Porto em forma de galinha

Fonte: Ipojuca (2012, p. 31)

Figura 28: Galinha esculpida na raiz de coqueiro

Fonte: Dados da pesquisa (2013)

Legenda: Exemplo de escultura mais antiga e tradicional das galinhas.

Figura 29: Escultura de galinha mais sofisticada e elaborada

Fonte: Dados da pesquisa (2013)

Legenda: As esculturas mais recentes buscam retratar o toque de requinte ao lugar, sem perder a identidade com as galinhas típicas.