



Vol. 9, Nº 21 (diciembre / dezembro 2016)

AVALIAÇÃO DA GESTÃO TURÍSTICA MUNICIPAL: UM ESTUDO DE CASO DO ÓRGÃO GESTOR DE TURISMO DE IPOJUCA (PERNAMBUCO)

Thomás Galvão¹

Nathália Körössy²

Luciana Araújo de Holanda³

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Thomás Galvão, Nathália Körössy y Luciana Araújo de Holanda (2016): "Avaliação da gestão turística municipal: um estudo de caso do órgão gestor de turismo de Ipojuca (Pernambuco)", Revista Turydes: Turismo y Desarrollo, n. 21 (diciembre 2016). En línea: <http://www.eumed.net/rev/turydes/21/ipojuca.html>

Resumo

Este artigo apresenta como estudo de caso uma avaliação do órgão gestor de turismo do município de Ipojuca, considerado como um dos três destinos indutores do estado de Pernambuco por abrigar a praia de Porto de Galinhas. Pautando-se em quatro princípios, 1) cooperação e corresponsabilidade entre a administração pública e demais atores do destino; 2) transparência; 3) estabilidade e autossuficiência financeira; 4) orientação ao mercado, preconizados pela *Federación Española de Municipios e Provincias* como requisitos à gestão ideal de destinos turísticos, analisa-se a estrutura institucional da gestão municipal do turismo e reflete-se sobre o modelo de gestão pública em vigor. Os procedimentos metodológicos consistiram na realização de pesquisa documental sobre o destino e na aplicação de entrevista com um gestor do órgão realizada no início do mandato municipal em 2013.

¹ Bacharel em Turismo (Universidade Federal de Pernambuco – Brasil), thomass.silva@gmail.com.

² Docente e investigadora do Departamento de Hotelaria e Turismo (DHT / Universidade Federal de Pernambuco – Brasil), nathaliakorossy@gmail.com.

³ Docente e investigadora do Departamento de Hotelaria e Turismo (DHT / Universidade Federal de Pernambuco – Brasil), ludeholanda@gmail.com.

Palavras-Chave: gestão municipal de destinos turísticos; estudo de caso; Ipojuca; Porto de Galinhas.

***EVALUATING TOURISM DESTINATION MANAGEMENT: A STUDY OF
IPOJUCA'S (PERNAMBUCO) DESTINATION MANAGEMENT
ORGANIZATION***

Abstract

This case study aims to evaluate the current conjecture of Ipojuca's Destination Management Organization. Grounded on the principles of a good destination management established by the Federación Española de Municipios e Provincias - 1) cooperation and shared responsibility between the stakeholders; 2) transparency; 3) financial stability; 4) market orientation – we analyze the institutional structure of the destination management organization and we reflect on the governance model in place. Methodological procedures consisted in conducting documentary research on the destination and in the interview application with a manager held at the beginning of the municipal govern in 2013.

Key words: *destination management organization; case study; Ipojuca; Porto de Galinhas.*

***EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN MUNICIPAL DEL TURISMO: UN ESTUDIO DE
CASO DE LA ORGANIZACIÓN DE GESTIÓN DE DESTINO DE IPOJUCA
(PERNAMBUCO)***

Resumen

Este trabajo presenta como estudio de caso la evaluación de la organización de la gestión de destino del municipio de Ipojuca, considerado como uno de los destinos inductores de desarrollo de la provincia de Pernambuco. Centrado en cuatro principios, 1) cooperación y corresponsabilidad entre la administración pública y otros actores del destino; 2) transparencia; 3) estabilidad y autossuficência financiera; 4) orientación al

mercado, recomendados por la Federación Española de Municipios y Provincias como requisitos ideales de gestión de destinos turísticos, analizamos la estructura institucional de la administración municipal de turismo y reflexionamos acerca del modelo de gestión pública actual. El procedimiento metodológico consistió en llevar a cabo la investigación documental sobre el destino y la aplicación de una entrevista con uno manager de la organización, al principio del mandato municipal en 2013.

Palabras clave: *organización de gestión de destino; estudio de caso; Ipojuca; Porto de Galinhas.*

INTRODUÇÃO

A grande atenção dada ao turismo nos últimos anos se dá principalmente por conta de sua capacidade de gerar riquezas, empregos e trazer bem-estar social (BENI, 2008; SCARPATI, 2008). Nesse sentido, tem sido fomentado mundialmente por diversas instituições, uma vez que é capaz de estimular o desenvolvimento local e, se bem gerido, contribuir para a diminuição de injustiças sociais.

Em contramão a esses aspectos positivos, o turismo pode afetar os destinos de maneira prejudicial quando se apropria de espaços desordenadamente, os modelando e os transformando. É compreensível e aceitável que durante o processo de turistificação ocorram transformações nos territórios de usufruto turístico. Essas mudanças são necessárias nos campos da comunicação, tecnologia, transportes, etc. e elas firmam estruturas e equipamentos voltados para as práticas do setor nos destinos (CRUZ, 1999).

Entretanto, é sabido que problemas como criminalidade, degradação ambiental, inflação, especulação imobiliária, entre outros efeitos negativos, tendem a se evidenciar caso o destino não tenha uma equipe gestora eficiente e preocupada em solucionar esses e outros problemas que surgem e se intensificam durante o desenvolvimento da atividade (RUSCHMANN, 1997; HALL, 2001; PIRES, 2002; SCARPATI, 2008; GONZÁLEZ, 2011). O mau gerenciamento dessas questões pode vir inclusive a prejudicar a sua competitividade.

É com esta perspectiva que Scarpati (2008) destaca a relevância da colaboração entre os envolvidos na atividade turística, em todos os seus setores e dimensões, com vistas a aperfeiçoar a capacidade de negociação, inovação e aprendizado gerando rentabilidade para o destino. O esforço coletivo em gerenciar os recursos locais pode ajudar a evitar os diversos danos aos quais um destino é exposto quando da introdução da atividade turística, sendo atribuído ao poder público a responsabilidade de conduzir esse relacionamento (BENI, 2008), articulado em torno de um ente institucional de gestão (de caráter público, privado ou misto), que no nível local pode ser denominado “organização de gestão de destino” (DMO - *destination management organization*). No caso do Brasil, no âmbito municipal, as DMO costumam assumir a forma de secretarias municipais, departamentos ou diretorias vinculados a uma determinada secretaria.

Em Ipojuca, município do litoral sul de Pernambuco, o turismo é uma das principais atividades econômicas, sendo gerido por uma secretaria municipal que alia as pastas do turismo e da cultura. T tamanha importância para o turismo brasileiro atual rendeu a Ipojuca em 2006 o título de destino indutor do desenvolvimento regional do estado⁴ – baseado principalmente no poder de atratividade de Porto de Galinhas, sua mais famosa praia.

Isso se deve, sobretudo, às praias e piscinas naturais de repercussão nacional e às políticas públicas estaduais de desenvolvimento turístico. Desde a década de 90 a área vem sendo fomentada através de projetos de grande proporção, como o Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste – PRODETUR/NE. No âmbito da gestão municipal, as políticas têm sido mais direcionadas ao ordenamento da atividade, como determinação de uma limitação de acesso às piscinas naturais, disciplinamento do trânsito local ou embelezamento das vias locais.

Contudo, ainda observa-se *in loco* uma série de entraves e desafios ao desenvolvimento turístico local, como expansão imobiliário-hoteleira desenfreada,

⁴ O mesmo reconhecimento foi dado a outros dois destinos em Pernambuco: Recife (compreendendo a junção de Recife e Olinda como um polo) e o Arquipélago de Fernando de Noronha. Essa abordagem política facilita a atração de projetos, programas e ações que visam o desenvolvimento local e de suas zonas de influência.

congestionamentos, deficiência na segurança pública, entre outros, que evidenciam a necessidade de uma gestão turística proativa e estratégica.

Desse modo, o presente artigo se concentra na análise da DMO municipal que, no caso de Ipojuca, consiste na Secretaria de Turismo e Cultura (SETUC). Tem como objetivo avaliar sua estrutura institucional e mecanismos de atuação à luz de um conjunto de princípios para a gestão ideal de destinos turísticos preconizados pela *Federación Española de Municipios e Provincias (ROS DEVELOPMENT & PLANNING S.L., 2008)*, a saber: 1) cooperação e corresponsabilidade entre a administração pública e demais atores do destino; 2) transparência; 3) estabilidade e autossuficiência financeira; 4) orientação ao mercado.

A GESTÃO DE DESTINOS TURÍSTICOS: uma breve aproximação teórica

O turismo deve criar mecanismos próprios que permitam o desenvolvimento da atividade de forma equilibrada, promovendo políticas que propiciem um ordenamento e deem direcionamentos para esse desenvolvimento, seguidos de programas e ações que concretizem os objetivos pensados. Com essa prerrogativa, fica clara a necessidade do gerenciamento e planejamento dos destinos turísticos. Uma forma de tentar ampliar as vantagens que a atividade pode gerar, mitigando os possíveis prejuízos que venham a ser causados (RUSCHMANN, 1997).

Nesse sentido, emerge o conceito de gestão de destinos, compreendido como o esforço em administrar recursos e processos circunscritos a um ambiente e seu entorno. Atrelada à gestão de destino, encontra-se a noção *Destination Management Organization* (DMO – em português, Organização de Gestão de Destinos), que vem sendo recorrente na literatura internacional para definir, segundo Goeldner, Ritchie e McIntosh (2002), as organizações responsáveis pela criação e execução de políticas, planos, programas e projetos de interesse turístico em suas localidades. Tratam-se de organizações que podem assumir diferentes modelos de gestão, de caráter público, privado ou misto, devendo congrega os múltiplos atores envolvidos na atividade turística em torno da responsabilidade de planejamento do destino e promoção turística.

Presença, Sheehan e Ritchie (2005) apresentam duas funções fundamentais desenvolvidas pelas DMO's: *External Destination Marketing* (EDM) e *Internal Destination Development* (IDD). A primeira delas, *External Destination Marketing* (EDM) que pode ser traduzida livremente como Marketing Externo da Destinação, compreende a junção de todas as atividades que visam à promoção do destino e atração de pessoas para o mesmo. São exemplos a realização de eventos, propagandas, participação em feiras, blitz de promoção, *famtours*, entre outros esforços de promoção. Já a segunda função consiste no desenvolvimento interno da destinação que prevê a coordenação dos *stakeholders* do turismo⁵, bem como atividades relacionadas à coleta e tratamento de informações por departamentos de estatística e inteligência de mercado, ao gerenciamento de crises, ao desenvolvimento de recursos humanos, ao financiamento de projetos e à administração de recursos.

No quesito financiamento, por exemplo, os autores defendem que a DMO deve propiciar aos investidores e demais atores informações e subsídios que apoiem a decisão de investimento naquela localidade, tal qual a previsão de crescimento de fluxo turístico, bem como oportunidades e necessidades que o destino possui. Ademais deve permitir o acesso aos operadores a linhas de crédito para realização de empreendimentos no setor. Já em relação à administração de recursos, estariam as atividades de intervenção que visam à proteção do meio socioambiental do destino. Tratam-se de ações que visam a identificação dos impactos causados pela atividade turística e que seriam trabalhados para minimizar os efeitos negativos a ocorrer. A delimitação da capacidade de carga, e de planos de uso e boas práticas para ações a serem desenvolvidas na destinação são exemplos de atividade, configurando-se como atividades que preconizam a sustentabilidade do destino.

No caso brasileiro, as DMO's locais estão ligadas à estrutura administrativa pública municipal. Analisando a realidade brasileira, Beni (2008) afirma que dependendo da amplitude (nacional, estadual ou municipal/local) o turismo pode aparecer de duas formas na composição da administração pública: a primeira, incorporado às pastas correlatas já existentes num determinado governo (cultura, lazer, esporte,

⁵ Como stakeholders os autores definem quaisquer entidades ou entes que são influenciadas ou podem influenciar as atividades realizadas pela DMO no processo de gestão de destinos.

desenvolvimento econômico); e a segunda em estruturas próprias – como secretarias, departamentos e diretorias de turismo. A opção por qual modelo de gestão vai depender da importância que o turismo tem pra localidade ou região, além de questões políticas.

Desse modo, pode-se considerar as diversas secretarias, departamentos e diretorias de turismo do poder público como sendo DMO's, isso se considerado seu caráter funcional que é o de gerir a atividade em seus territórios. Mesmo que, em alguns casos, seja percebida como pequena ou quase nula a ação de outros atores na condução e tomada de decisões. Independente do modelo de gestão adotado e de quem sejam os responsáveis pela gestão no destino, sua função é administrar os diversos interesses dos atores e recursos locais tentando propor ações que garantam a competitividade e sustentabilidade do destino.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A proposta deste artigo consiste na realização de uma avaliação da gestão de destinos, a partir da análise da atuação do órgão gestor de Ipojuca, a Secretaria de Turismo e Cultura. Para conduzir tal avaliação, selecionaram-se quatro princípios da gestão local ideal propostos pela *Federación Española de Municipios y Provincias* (2008), conforme quadro 01:

Quadro 1: **Matriz de princípios da gestão de destinos turísticos**

PRINCÍPIOS	DESCRIÇÃO GERAL
Cooperação / Corresponsabilidade	A gestão de um destino deve conseguir o envolvimento e cooperação dos agentes implicados (públicos e privados), sendo condição indispensável para o êxito do desenvolvimento do turismo. Desse modo, devem ser propostas fórmulas e mecanismos que impliquem numa crescente corresponsabilidade dos agentes privados, tanto na tomada de decisões como no esforço financeiro, sempre sob o princípio da máxima equidade da responsabilidade.
Transparência	Os entes de gestão devem ser transparentes à sociedade local em geral e frente ao setor turístico em particular, tanto em seus objetivos, como em seus parâmetros financeiros (esforço financeiro, aplicação de recursos, etc.).

Tendência a uma maior estabilidade e autossuficiência financeira	Os novos modelos de gestão devem levar a uma maior estabilidade e previsibilidade em sua base financeira que permita um planejamento com horizonte a médio e longo prazo de seus planos de atuação e uma maior autossuficiência financeira.
Orientação ao mercado	Uma vez que a função principal das entidades de desenvolvimento e promoção turística é a de "vender" o destino, deve-se ter em todo o momento uma orientação ao mercado e ser competitiva. Em nível operativo e executivo as entidades devem ter um enfoque próprio de uma empresa moderna, ainda que tenham sempre presente que são entidades de interesse público.

Adaptado de: *Federación Española de Municipios y Provincias* (ROS, 2008 p. 28).

Com base em tais princípios, procedeu-se a uma pesquisa documental sobre o município de Ipojuca de forma geral e, em específico, sobre a evolução do desenvolvimento turístico local. Buscou-se nesse primeiro momento compreender o panorama do turismo na região traçando aspectos históricos ligados à gestão do turismo.

A segunda fase da investigação consistiu na realização da pesquisa de campo para observação in loco e aplicação de uma entrevista semiestruturada com o Coordenador de Estruturação e Promoção da Secretaria de Turismo e Cultura de Ipojuca, realizada em 2013, no início do novo mandato da gestão municipal. O roteiro da entrevista foi formulado a partir de questionamentos em torno da estrutura organizacional do órgão, seu quadro funcional, dotação orçamentária, a estrutura física, as ações (planejadas e em curso) e desafios à gestão.

O MUNICÍPIO DE IPOJUCA E SUA ORGANIZAÇÃO DE GESTÃO DE DESTINO

Ipojuca é um município da Região Metropolitana do Recife (RMR) distando 50,2Km da capital Recife. Sua população teve entre 1992 e 2010 um crescimento de 54,26%, alcançando em 2012 a estimativa de 83.862 habitantes, segundo dados do perfil Municipal 2013⁶.

⁶ Documento construído pela Agência CONDEPE-FIDEM que reúne informações dos municípios pernambucanos através da Base de Dados do Estado (BDE). Suas fontes são órgãos oficiais como o

Em 2011 as maiores fontes de emprego formal concentravam-se na construção civil (quase 30.000 pessoas), seguida da indústria de transformação (cerca de 13.000 pessoas) e da atividade de serviços (12.000 aproximadamente). Parte desses empregos é oriunda do complexo industrial portuário de Suape, um misto de porto e indústria, que tem 40% de suas instalações em solo ipojucano (parte norte do município). Recentemente, Ipojuca mantém a segunda colocação no ranking do PIB estadual, avaliado em 9,1 bilhões, sendo grande parte desse valor originária das atividades do complexo de Suape (MARKMAN, 2013).

Contribuindo para o desenvolvimento de setor de serviços, o turismo passa a assumir relevância local a partir do reconhecimento nacional e internacional da praia de Porto de Galinhas, principalmente a partir de meados dos anos 90, quando a praia foi escolhida como o destino oficial do cartão American Express, junto com Búzios e Caribe (SALAZAR e PEREIRA, 2007). Atualmente, segundo dados da Associação dos Hotéis de Porto de Galinhas – AHPG, a oferta hoteleira local é estimada em 13 mil leitos, distribuídos entre hotéis, resorts e pousadas (AHPG, 2013).

Em relação à estrutura institucional de gestão da atividade, o município conta com a Secretaria de Turismo e Cultura, subdividida em uma Secretaria Executiva, à qual são subordinadas uma Diretoria de Projetos Especiais para captação de investimentos para o destino; uma Diretoria de Turismo, responsável por: fomentar o desenvolvimento do capital social local para a atividade turística através de capacitações e cursos para a população, implementar ações de marketing externo e realizar o ordenamento interno do destino; e uma Diretoria de Cultura.

Em relação ao quadro funcional, a pesquisa de campo identificou a existência de aproximadamente trinta funcionários vinculados à secretaria como um todo, sendo em torno de vinte ligados diretamente às diretorias de Turismo e de Projetos Especiais. Contudo, desse total, apenas quatro funcionários são efetivos, sendo o restante do quadro composto por cargos comissionados. Isso demonstra que a maioria do quadro funcional é percebida como recurso político, tornando o órgão instável pela maior

suscetibilidade de ocorrerem manobras e rearranjos durante a gestão, o que pode tornar frágil a execução das ações previamente planejadas. Ademais, isso pode refletir uma situação de favorecimento de correligionários, no qual o partido político hoje na situação repassa pastas de governo para seus aliados políticos, prejudicando o desenvolvimento de um trabalho realmente técnico no desenvolvimento da atividade.

Outra repercussão ainda sobre o quadro funcional de cunho político é uma possível descontinuidade de ações durante as já previstas trocas de mandato por conta das eleições. Foi o que ocorreu entre a gestão passada e a atual: uma “quebra na gestão”, pois os mandatos (anterior e atual) pertenciam a coligações partidárias diferentes. Assim, no momento da pesquisa de campo percebeu-se que a maioria das ações em curso ainda estavam em sua fase inicial de planejamento, não havendo aproveitamento de projetos passados. Nesses casos, a competitividade do destino é prejudicada.

No quesito dotação orçamentária, o entrevistado informou que para o ano de 2013 o orçamento para as atividades do órgão estava estimado em 3,5 milhões de reais vindos essencialmente da Prefeitura Municipal, dos quais 40% seriam destinados ao turismo e os 60% restantes à cultura. Tal repartição dos recursos, segundo o representante da Secretaria, se deve ao fato de o governo municipal enxergar a pasta de Cultura como mais relevante devido às diversas manifestações e ativos culturais existentes no município.

No momento da pesquisa, a Secretaria não contava com a orientação de algum plano estratégico de turismo, visto que o quadro da Secretaria estava ainda em estruturação típica de início de mandato político, marcado pela descontinuidade das ações levadas a cabo pela gestão anterior. Contudo, foi manifestado o interesse de se produzir tal documento durante a gestão prevista para finalizar em 2016. De toda forma, afirmou-se nunca ter havido, ao longo da história do turismo de Ipojuca, qualquer iniciativa de elaboração desse tipo de instrumento de planejamento, havendo apenas pesquisas pontuais e o estabelecimento de algumas diretrizes de trabalho.

Contudo, observou-se a menção ao turismo no Plano Diretor Municipal, elaborado em 2008, com vigência de 10 anos a partir de sua publicação. Ao longo do documento, o turismo é ressaltado enquanto atividade estratégica para o desenvolvimento do município de Ipojuca, havendo um conjunto de diretivas concretas sobre que tipos de ações devem ser tomadas para desenvolvê-lo de modo a garantir a sua efetividade enquanto atividade econômica. Uma das orientações previstas é a criação do Plano Diretor para o Turismo de Ipojuca. Nesse caso, é possível verificar os indícios de uma política turística preconizados na forma de um instrumento de ordenamento (GONZÁLEZ, 2011). Entretanto, o plano diretor não foi citado enquanto referência direta para o planejamento das ações da Secretaria.

O entrevistado foi questionado sobre como se dá o processo de planejamento das ações da gestão já que não havia um plano estratégico até então. Ele informou que é usado um programa de metas, também utilizado pelo Governo do Estado de Pernambuco para facilitar o gerenciamento das atividades da Diretoria de Turismo. Esse programa vem a ser o modelo de Gestão Pública por Resultados, difundido pela Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de Pernambuco (SEPLAG), no qual são trabalhadas metas prefixadas que são acompanhadas pelos dirigentes das organizações (SEPLAG, 2013).

O Coordenador de Estruturação informa que foram definidas 10 metas prioritárias para o ano de 2013. Ele informou que também eram realizadas ações não contempladas no programa de metas, que aconteciam por razões fortuitas e destacou a criação do Comitê de Desenvolvimento do Turismo Sustentável Local (ação interministerial) no qual são discutidos assuntos ligados ao turismo transversais a outras pastas. Ele citou a Secretaria de Meio Ambiente, a de Planejamento e o Gabinete do Prefeito enquanto integrantes desse grupo.

No que tange à capacidade de desenvolvimento de produtos turísticos locais, observou-se uma tendência de se ampliar a concepção do destino Porto de Galinhas compreendendo toda a faixa litorânea que vai de Muro Alto (ao norte da Vila de Porto) até Maracaípe (ao Sul da Vila de Porto). Também foi pensada a possibilidade de se trabalhar com mais força o turismo em Serrambi (praia secundária de Ipojuca, menos

conhecida no cenário nacional). Nesse sentido, estavam em processo de criação três novos roteiros: o de Serrambi, o dos Baobás e dos engenhos, como forma de aproveitar o patrimônio histórico-religioso do município de Ipojuca (conventos, igrejas), as áreas rurais e as trilhas já existentes. Entretanto, os esforços maiores da Secretaria estavam mais canalizados para a ampliação e diversificação da oferta e expansão dos atrativos dentro do “guarda-chuva” Porto de Galinhas, por conta da visibilidade que o destino já tem.

Sob a égide da qualificação, estavam em andamento o projeto *Taxista Amigo do Turista* (qualidade no atendimento e idiomas – em parceria com o Governo do Estado), o projeto PRONATEC-COPA⁷ (ensino técnico-profissional em diversas áreas do setor turístico – iniciativa federal), oficinas de qualidade no atendimento e a campanha “Em Porto o Turista é mais”, as duas últimas junto ao Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE-PE) que, segundo o entrevistado, havia qualificado recentemente cerca de 500 pessoas dentre lojistas, baristas, jangadeiros, bugueiros, funcionários de empresa de mergulho, ambulantes e outros.

Na área de estudos e pesquisas para norteamento do planejamento, o entrevistado ressaltou a elaboração em andamento do *Inventário Turístico* em parceria com o SEBRAE. Outra ação em curso consistia na pesquisa de iconografia de Ipojuca e Porto de Galinhas para servir de base aos trabalhos de promoção.

No tocante à estruturação do destino, foi destacado o projeto Praia Sem Barreiras de iniciativa do Governo de Pernambuco, mas que era gerido e executado pela Secretaria de Turismo local em conjunto com a Associação Rodas da Liberdade, uma organização não governamental local. Com este projeto foram realizadas ações de infraestrutura para mobilidade e acesso dos cadeirantes na vila de Porto de Galinhas e na orla (adaptação de calçadas e paradas de ônibus na entrada da Vila de Porto de Galinhas, esteiras e cadeiras anfíbias para acesso à praia, além de monitores que dão suporte aos usuários).

⁷ Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego, com o objetivo de “expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de Educação Profissional e Tecnológica (EPT) para a população brasileira” em vistas a Copa do Mundo da FIFA 2014 (BRASIL, 2013). São oferecidos 44 cursos ligados à cadeia do turismo.

Outra ação que se enquadra tanto em estruturação quanto na área de regulação é o projeto *Praia Legal* que envolve outras secretarias e prevendo o reordenamento da orla, padronização de barracas, regulação da atividade comercial (padronização de cardápios e preços tabelados para evitar abusos), instalação de câmeras de segurança e controle de acesso dos automóveis na vila. Foi ressaltada a construção de novos centros de atendimento ao turista – um na vila (já implantado) e outro na principal via de acesso (PE-09, próximo ao Hotel Armação) de maior capacidade que integraria mais a oferta (possibilidade de venda de pacotes, serviços e produtos) ao turista que esteja chegando a Porto de Galinhas. E por fim a ampliação da rede *wi-fi* na vila através da criação de mais sete *spots* de difusão da rede.

No âmbito da promoção, têm sido criados materiais promocionais junto à Associação de Hotéis de Porto de Galinhas (AHPG), embora a participação em feiras e eventos não venha sendo tão forte, por conta da priorização de outras ações como as de ordenamento da Vila de Porto. O entrevistado ainda destacou como ações fora do programa de metas prioritárias a contratação de uma empresa para reativação do site promocional de Porto de Galinhas e também a criação de um aplicativo turístico para o destino.

Uma observação deve ser feita no quesito promoção: a AHPG tem sido uma das entidades referência se tratando em promoção do destino. Desde a década de 1990, a Associação tem sido a grande responsável pela venda de Porto de Galinhas enquanto destino turístico. O próprio site da entidade preza mais pelo apelo promocional de Porto de Galinhas, do que institucional da entidade.

Ao ser questionado sobre a existência de ferramentas de consulta pública para acompanhamento da execução das ações realizadas na Secretaria, o entrevistado afirmou não haver tais ferramentas. Porém mencionou um evento similar às propostas de Orçamento Participativo – Fala Ipojuca, como sendo um evento de participação e consulta à população sobre as ações que deveriam se planejadas e executadas durante a gestão.

Ainda de modo a apurar a existência de mecanismos de promoção da transparência pública, foi realizada uma consulta ao site da prefeitura, que era formatado como um blog de notícias. Dessa forma, foi possível constatar o lançamento de notas sobre o andamento da gestão municipal como um todo, incluindo as ações da SETUC.

Foi constatada também a existência do Portal da Transparência municipal, cujo objetivo principal é prestar informações sobre o uso da verba municipal. No portal existem mecanismos de busca que revelam os gastos realizados pela SETUC e demais órgãos do governo.

No portal, há vários filtros que auxiliam a pesquisa, como as categorias de busca: despesas, recursos humanos, licitações e receitas. Cada uma delas exibia informações específicas, como por exemplo, em recursos humanos, o quantitativo de pessoas que trabalham na Secretaria, nome, cargo que ocupa e data inicial de trabalho. Existem inclusive tutoriais em vídeo para auxiliar o pesquisador sobre como aperfeiçoar a pesquisa direcionando sua busca. Entretanto, algumas informações não estavam preenchidas por completo ou não eram exibidas, tais como o valor dos salários dos funcionários da SETUC, informações sobre a contratação de empresas prestadoras de serviços e os documentos fiscais que acompanham os gastos realizados. Portanto, existe um canal que prevê a inserção e exibição de informações de relevância para a população que não é alimentado adequadamente. Tal ferramenta, contudo, não foi citada no discurso do entrevistado.

Por fim, em relação aos principais desafios à gestão do destino, o entrevistado citou questões de ordenamento urbano, como a regulação e fiscalização das atividades de barraqueiros e ambulantes. Ressaltou também o atendimento ao turista por parte da cadeia produtiva que havia sido alvo de muitas críticas. Porém, segundo ele, essa seria uma deficiência que já estaria sendo sanada nos programas de qualificação. Outro problema destacado como sendo histórico foi a falta de saneamento na Vila de Porto de Galinhas que reflete a precariedade na infraestrutura básica local que vai desde dificuldades com o esgotamento na Vila, à coleta do lixo.

O orçamento para o ano considerado pelo gestor como “apertado” para realizar tantas ações foi outra dificuldade apontada para a gestão do destino. E por último, ele citou um desfalque nos primeiros meses de gestão, por conta de um rearranjo organizacional que ocasionou a saída de diretores e de um secretário, prejudicando o planejamento das atividades para o ano corrente.

Diante da descrição ora apresentada, será exposta a seguir uma avaliação da gestão turística atual.

AVALIAÇÃO DA SECRETARIA DE TURISMO E CULTURA DE IPOJUCA-PE

A seguir, apresenta-se uma avaliação sobre a atuação da Secretaria de Turismo e Cultura de Ipojuca, a partir da discussão em torno de quatro princípios considerados pela *Federación Española de Municipios y Provincias* (ROS, 2008) como sendo ideais a uma eficiente gestão local da atividade turística.

Cooperação/Corresponsabilidade

É notória a existência de certo grau de cooperação entre a Secretaria e outras entidades de natureza pública e privada. Numa perspectiva horizontal (entre secretarias de governo) há uma comunicação direta com outras secretarias importantes (como Meio Ambiente, Infraestrutura e Planejamento) e com o Gabinete do Prefeito, dando inclusive origem a um comitê no seio da gestão municipal responsável pela discussão de temáticas transversais ao turismo. Isso reflete a consciência do órgão quanto ao caráter transversal da atividade, cabendo um gerenciamento integrado a outras pastas do governo.

Contudo, no que se refere ao relacionamento com a iniciativa privada e a sociedade civil organizada, foram identificadas ações tímidas de cooperação, como o projeto Fala Ipojuca – ação aos moldes do Orçamento Participativo - e ações de promoção turística através de confecção de folheteria junto à Associação de Hotéis local.

A reativação do Conselho Municipal do Turismo que estava prevista para 2014 pode promover um maior grau de cooperação e corresponsabilidade no desenvolvimento

do turismo local. Isso dependerá dos esforços do governo em fazer os demais atores acreditar que é possível desenvolver o turismo de modo participativo trazendo benefícios a todos os envolvidos.

Conclui-se, então, que o princípio da cooperação e corresponsabilidade é parcialmente atingido. Isso porque se analisadas as parcerias e associações feitas pela Secretaria com entes públicos e privados, observa-se que existem ações tímidas de cooperação, mas que o nível de corresponsabilidade não é alto, assumindo o poder público a maior responsabilidade de gestão; não se tendo observado uma prática significativa tanto de compartilhamento de atribuições, quanto de descentralização do processo decisório.

Transparência

Não foram relatados na fala do entrevistado instrumentos de consulta pública que propiciassem o acesso às informações referentes ao andamento das ações da Secretaria. Porém, é possível afirmar que há sim alguns instrumentos de transparência que possibilitam a consulta pública de informações sobre a gestão, como é o caso do Portal da Transparência. Entretanto, ao visitar o portal foram encontradas informações incompletas sobre a folha de pagamento, por exemplo. Ademais, documentos fiscais deveriam estar anexados às informações sobre as despesas realizadas pelo município, mas ao acessar tais informações não havia anexos a serem exibidos, o que demonstra uma falha na alimentação do sistema, prejudicando a transparência das ações.

Foi afirmado pelo entrevistado que há a intenção de se criar uma estrutura específica de transparência para turismo, mas não chegou a precisar o que seria. Pelo seu discurso, não pareceu ser uma preocupação urgente. Talvez pela priorização de outras ações de início de mandato.

A existência desses instrumentos é de suma importância para tentar inibir o uso indevido do dinheiro público e possíveis atos de corrupção. No Brasil, é histórica a ação mancomunada da iniciativa privada e dos governos no intuito de fortalecer esquemas exclusivos de interesses, no qual indivíduos do trade financiam as campanhas político-partidárias e são recompensados após as eleições com a alocação de verbas públicas em contratação de serviços, isenções de impostos ou outros tipos de favorecimentos,

infringindo por vezes o princípio da livre concorrência e imparcialidade em casos de licitações públicas, ou passando por cima de legislações importantes para construção de seus empreendimentos, por exemplo.

A participação de outras entidades representativas da sociedade civil organizada na gestão, combinada com a criação de aparatos de monitoramento público das ações permitiriam um controle maior dessas irregularidades. Além disso, transparência é requisito chave para a participação pública, pois leva os cidadãos a se interessarem sobre o que acontece com os recursos públicos e lhe dão subsídios para opinar, discutir e cobrar ações que favoreçam o interesse das coletividades.

Devido ao grande volume de informações que um site como o Portal da Transparência deve fornecer, seria necessária uma análise mais acurada sobre o grau de detalhamento, teor das informações e frequência de atualização de todas as categorias de busca presentes no Portal da Transparência (despesas, recursos humanos, licitações e receitas). A existência desse Portal é um ponto positivo no que tange à transparência das ações, mas, ainda assim, é possível afirmar que a Secretaria deixa muito a desejar nesse quesito por não prover de informações atualizadas e completas sobre o andamento das ações.

Tendência a uma estabilidade e autossuficiência financeira

O entrevistado informou que para o ano de 2013 o orçamento para as atividades da organização estava estimado em 3,5 milhões de reais vindos basicamente da Prefeitura Municipal. Um valor razoavelmente baixo pra um órgão que se propõe a gerir um destino reconhecido pelo governo como indutor do desenvolvimento turístico regional, que é Porto de Galinhas.

Ademais, o próprio modelo jurídico de gestão fundado em secretarias ligadas ao poder executivo municipal já se constitui em um empecilho a uma autossuficiência financeira, visto seu quase completo grau de dependência dos recursos repassados pela Prefeitura.

De todo modo, à Diretoria de Projetos Especiais cabe o trabalho de captação de investimentos externos para financiamento de projetos, muito embora não tenha sido percebida durante a pesquisa de campo uma atuação mais incisiva na captação de recursos federais.

É possível concluir que no recorte temporal desta pesquisa, as ações da Secretaria estiveram limitadas diante de orçamento previamente estipulado de início de mandato. Mas percebeu-se uma intenção de se organizar as entradas de recurso, tanto vindas da administração municipal através do PPA e das LDO e LOA, quanto as oriundas de fontes externas para os próximos anos, podendo-se, assim, trabalhar uma perspectiva de planejamento financeiro sustentável das ações. Existe então, uma disposição clara em conquistar uma estabilidade financeira, porém dependente de recursos públicos.

Orientação ao Mercado

A concepção ideal de uma *Destination Management Organization* prevê um espaço de interação e equalização de forças entre os atores. Tomando como base a perspectiva de Presenza, Sheehan e Ritchie (2005) levantada no Referencial Teórico sobre as funções de uma DMO: *External Destination Marketing* e *Internal Destination Development*, foi notado, no discurso do entrevistado, um claro posicionamento organizacional para a segunda função que seria voltada para o desenvolvimento interno do destino. Têm destaques as ações de ordenamento territorial em conjunto com outras Secretarias, além de projetos de estruturação e qualificação da oferta (Projeto Taxista Amigo do Turista, PRONATEC-COPA e Oficinas de qualidade no atendimento do SEBRAE, além da criação de uma nova central de atendimento ao turista na “entrada” da Vila, que terá um foco altamente comercial).

Por acreditar que Porto de Galinhas “vende-se por si só”, ações de ordenamento territorial se destacam em relação às ações de promoção externa. Isso porque Porto de Galinhas já possui promoção e mídia espontânea, fato evidenciado pelo título de Melhor Praia do Brasil pela revista Viagens e Turismo conquistado consecutivamente dez vezes na história recente.

É notadamente sabido que é necessário organizar o destino internamente para depois promovê-lo. E Porto de Galinhas tem uma série de problemas fundamentais que precisam ser sanados. Mais uma vez, bate-se na tecla da cooperação em rede, no ponto de vista da governança, junto com os outros atores influentes no destino para colaborar no processo de gerenciamento, talvez partilhando algumas funções com órgãos e entidades não públicas, já que também são partes interessadas no sucesso da destinação. Por fim, cabe destacar que não foram relatadas ações de estímulo financeiro a investimentos da iniciativa privada na área.

É perceptível que Porto de Galinhas, apesar de já ter atratividade de nível internacional, ainda sofre com problemas básicos de ordem estrutural, social e econômica. Apesar de não haver um planejamento bem estruturado, nota-se no discurso do órgão gestor da atividade uma intenção de promover melhorias no destino. Conta-se com uma equipe gestora com a presença de cinco turismólogos, que conhecem a fundo as peculiaridades e necessidades do setor.

Pode-se afirmar, portanto, que o trabalho de estruturação da oferta seria um demonstrativo forte da capacidade do órgão em orientar-se ao mercado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É inegável que o turismo tem sido um dos vetores que contribuíram para a urbanização, sobretudo na área costeira do município de Ipojuca. Isso propiciou uma mudança nos paradigmas socioeconômicos da região, principalmente na área onde hoje se encontra o principal destino turístico do município: Porto de Galinhas. O turismo trouxe dinamização econômica, gerando emprego e renda e foi capaz de elevar o nome de Porto de Galinhas internacionalmente. Entretanto, problemas básicos que competem à administração municipal não foram resolvidos a tempo, como é o caso do esgotamento sanitário, que vem sofrendo medidas corretivas com o passar dos anos e até hoje ainda é apontado como dificuldade para o desenvolvimento do destino.

Ficou claro, então, que o turismo se desenvolveu de modo desordenado, tendo acontecido algumas intervenções em turismo mais significativas e com maior

frequência por parte da administração pública a partir da década de 1990. Mas, desde então, ainda se vê muita discrepância em relação ao desenvolvimento econômico. Não houve uma conversão direta entre a injeção de investimentos na área e a melhoria das condições de vida da população local. Hoje, tenta-se correr atrás desse prejuízo.

É nesse sentido que urge a discussão de saber se vale a pena deixar todos os aspectos do gerenciamento do destino quase que exclusivamente nas mãos da máquina pública. Já é mais do que provado que, devido ao modelo de Estado vigente, não há o alcance de efeitos satisfatórios a médio e longo prazo, que são justamente os momentos onde os resultados em turismo começam a aparecer. Uma das razões para a pouca probabilidade de sucesso são os ciclos de ação muito curtos (mandatos de quatro anos) que acabam por levar à descontinuidade de ações, e porque não dizer à quebra total de padrões de gestão durante as trocas de mandato.

Reitera-se aqui a necessidade de criação de um órgão de caráter misto que possa planejar e dividir as responsabilidades entre os atores no destino de modo equitativo. Não se espera que todas as ações que antes eram de incumbência do poder público sejam repassadas para o setor privado. Porém, algumas atividades podem ser feitas com uma maior proximidade entre os atores. Uma ação a ser pensada seria a legitimação e ampliação da promoção do destino, por parte do *trade*, uma vez que já existem iniciativas nesse sentido. Partilhar as participações em feiras e eventos de turismo com essas entidades no intuito de baratear custos de viagem e em troca, permitir-lhes contato direto com os públicos dessas feiras, garantindo-lhes vantagem competitiva seria uma possibilidade de ideia a ser amadurecida e quiçá implantada.

Foi constatada também durante a pesquisa a grande carga de funcionários comissionados na SETUC. Isso só torna mais frágil a gestão do órgão, por deixá-lo mais suscetível a mudanças repentinas de equipe de gestão e prejudicando assim a sustentabilidade das ações na área. Além de fazer com que o órgão possa ser questionado como loco apenas de execução para o esquema de beneficiamento de correligionários no poder público.

Outro ponto a ser relevado é a pouca credibilidade do Portal da Transparência do município que não apresenta informações completas sobre os valores e atividades desempenhadas pelo órgão. Isso fragiliza a capacidade de gerar confiança na população sobre o que é realizado no município.

Além disso, o orçamento da pasta para o ano corrente foi citado pelo próprio entrevistado como inadequado diante das demandas existentes. Também foi fruto de um planejamento que indicava imprecisões e inconsistências na sua elaboração. Ainda assim, foram detectados poucos indícios objetivos de que se buscava uma abrangência no horizonte financeiro da pasta através de convênios ou outras formas de captar recursos. A busca por financiamentos ficou no âmbito da intenção.

Dos quatro princípios analisados, a “cooperação e corresponsabilidade” mostrou estar sendo atendido parcialmente. Já em relação ao da “transparência”, verificou-se a necessidade de se avançar na criação de mecanismos de disponibilização das ações do órgão. No quesito “tendência a uma maior estabilidade e autossuficiência financeira” ficou clara uma intenção de se organizar os recursos, apesar de demonstrar uma completa dependência de repasses do município. Por fim, no princípio da “orientação ao mercado” é que se demonstraram boas perspectivas pelo fato de já terem ações sendo realizadas no sentido de organização da oferta turística local.

Desse modo, verifica-se que face a tais requisitos, a gestão municipal do turismo de Ipojuca precisa avançar mais no sentido de desenhar iniciativas de promoção da corresponsabilidade entre setor público e privado e mecanismos de participação e cooperação público-privada, de promover a transparência de suas ações e de buscar ampliar as formas de captação de recursos para dar suporte ao desenvolvimento de projetos futuros. Finalmente, considerando-se que a presente avaliação foi realizada no início de mandato de uma nova gestão municipal, sugere-se o acompanhamento da equipe nos próximos anos para reavaliação com base em tais princípios. Além disso, sugere-se a realização de estudos voltados para a avaliação da eficácia e da efetividade das ações implantadas pela gestão, no sentido de identificar os impactos oriundos das mesmas e perspectivas futuras de desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

ROS Development & Planning S.L. **Modelos de gestión turística local. Principios y prácticas**. Madrid: Federación Española de Municipios y Provincias, 2008.

ASSOCIAÇÃO DE HOTÉIS DE PORTO DE GALINHAS (AHPG). **União de hoteleiros ergue um destino**. Disponível em: <<http://www.ahpg.com.br/ahpg>>. Acesso em: 8 set. 2013.

BENI, M. C. **A Política do Turismo**. In: TRIGO, Luiz (Org). Turismo – Como aprender, como ensinar. 4ª ed. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2008.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Portal da Transparência. Convênios por órgão concedente: Ministério do Turismo - Ipojuca**. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/convenios/ConveniosLista.asp?UF=PE&Estado=PERNAMBUCO&CodMunicipio=2443&Municipio=IPOJUCA&CodOrgao=54000&Orgao=MINISTERIO+DO+TURISMO&TipoConsulta=1&Periodo=>>>. Acesso em: 19 ago. 2013.

_____. **Pronatec COPA e Na Empresa: parceria entre os ministérios do turismo e da educação**. Disponível em: <<http://pronateccopa.turismo.gov.br/pronatec.html>>. Acesso em: 8 set.2013.

CONDEPE-FIDEM. **Perfil Municipal: Ipojuca**. Recife, 2013.

CRUZ, R. C. A. Turismo, território e o mito do desenvolvimento. **Espaço e Geografia**, Ano 03. n.01, Universidade de Brasília, 1999. p. 19-26.

GOELDNER, C. R.; RITCHIE, J. R. B.; MCINTOSH, Robert W. **Turismo, princípios, práticas, filosofias**. Porto Alegre: Bookman, 2002. 478p.

GONZÁLEZ, M. V. La Política Turística: uma arena de acción autónoma. **Cuadernos de Turismo**, n. 27, p. 953-969, maio 2011.

HALL, C. Michael. **Planejamento turístico: políticas, processos e relacionamentos**. São Paulo: Contexto, 2001.

MARKMAN, L. **Apesar de PIB alto e turismo forte, educação é precária em Ipojuca-PE**. Disponível em: < <http://g1.globo.com/pe/ipojuca/noticia/2013/08/apesar-de-pib-alto-e-turismo-forte-educacao-e-precaria-em-ipojuca-pe.html>>. Acesso em: 12 set. 2013.

PIRES, P. S. **Dimensões do ecoturismo**. São Paulo: Senac/SP, 2002.

PRESENZA, A.; SHEEHAN, L.; RITCHIE, J.R. Towards a model of the roles and activities of destination management organizations. **Journal of Hospitality, Tourism & Leisure Science**. 2005.

RUSCHMANN, D. V. M. **Turismo e planejamento sustentável: a proteção do meio ambiente**. Campinas-SP: Papyrus, 1997.

SALAZAR, V; PEREIRA, Y. Complexo Porto de Galinhas: um paraíso e uma arena competitiva?. **Revista Acadêmica Observatório de Inovação do Turismo**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 1-19, 2007.

SCARPATI, F. V. **Gestão de destinos turísticos**. São Paulo: Senac/SP, 2008.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DE PERNAMBUCO – SEPLAG. **Gestão pública por resultados**. Disponível em: <<http://www2.seplag.pe.gov.br/web/seplag/projetos/gestao-publica-por-resultados#nogo>>. Acesso em 16 ago. 2013.