

Planejamento turístico, arranjos de gestão participativa e a importância da extensão universitária: a experiência na Região Turística Baixada Verde

Tourism planning, participative management arrangements and the importance of **university extension**: the experience in the Baixada Verde Tourism Region

ISABELA DE FATIMA FOGAÇA * [isafog@hotmail.com]

MARIA ANGÉLICA MACIEL COSTA ** [mangelicamc@hotmail.com]

TERESA CRISTINA DE MIRANDA MENDONÇA *** [tecaturismo@yahoo.com.br]

Resumo | Este artigo tem como objetivo analisar o processo de construção de políticas públicas na área de turismo, através de um estudo de caso referente à região turística Baixada Verde (Rio de Janeiro, Brasil) e ao seu “Conselho Gestor Regional” denominado Instância de Governança Regional (IGR), bem como destacar o papel da extensão universitária durante este percurso. O artigo se caracteriza como descritivo de caráter qualitativo, vale-se da pesquisa bibliográfica e documental, bem como das técnicas de observação e relato de experiências das atividades desenvolvidas nos anos de 2017, 2018 e 2019, junto ao projeto “Observatório de Turismo e Lazer da Região Turística Baixada Verde”. A experiência da região turística Baixada Verde é recente, conta com inúmeros desafios, em especial a violência e pobreza urbana. Contudo, além da institucionalização de um arranjo político participativo, foi verificado que diversos avanços na estrutura de política pública do turismo ocorreram na região, e a Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, através de um projeto de extensão, vem apresentando importante papel nesse processo.

Palavra-chave | Políticas públicas, turismo, extensão universitária, Baixada Fluminense, Baixada Verde

* **Professora** no Programa de Pós-graduação em Patrimônio, Cultura e Sociedade (PPGPaCS) e no curso Bacharelado em Turismo da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). **Coordenadora Geral** do Observatório de Turismo e Lazer da região turística Baixada Verde

** **Professora** no curso Bacharelado em Turismo da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). **Coordenadora Adjunta** do Observatório de Turismo e Lazer da região turística Baixada Verde

*** **Professora** no curso Bacharelado em Turismo da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). **Coordenadora Adjunta** do Observatório de Turismo e Lazer da região turística Baixada Verde. **Membro** do Laboratório de Turismo de Base Comunitária, Sustentabilidade e Redes (TBC-REDE)

Abstract | This article aims to analyze the process of building public policies in the field of tourism, through a case study referring to the Baixada Verde tourist region (Rio de Janeiro, Brazil) and its “Regional Management Council”, called Regional Governance Instance (IGR), as well as highlighting the role of university extension during this course. The article is characterized as descriptive of a qualitative character, it uses bibliographical and documentary research, as well as the observation and reporting techniques of the experiences of the activities developed in the years 2017, 2018 and 2019, together with the project “Observatory of Tourism and Leisure of the Baixada Verde Tourist Region”. The experience Baixada Verde Tourist region is recent, but It has countless challenges, especially violence and urban poverty. However, in addition to the institutionalization of a participatory political arrangement, it was found that several advances in the structure of public tourism policy have occurred in the region, and the Federal Rural University of Rio de Janeiro, through an extension project, has been playing an important role in that process.

Keywords | Public policies, tourism, university extension, Baixada Fluminense, Baixada Verde

1. Introdução

A gestão pública descentralizada e participativa tomou impulso, no Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988, pelo fortalecimento da autonomia de estados e municípios e por meio da obrigatoriedade de criação de instâncias de gestão participativas, como conselhos e fóruns. Desta forma, como indicam Dalonso et al (2012), o sistema de gestão pública para o exercício da Política Nacional de Turismo, segue o mesmo padrão de gestão indicado pela Constituição Brasileira.

Além da designação das atribuições cabíveis nas diversas instâncias (união, estados e municípios), como citado anteriormente, o sistema sugere mecanismos para a descentralização no processo de execução da política de turismo.

Como resultado, no setor de turismo, na década de 1990, ações de políticas públicas, como o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), fomentaram a criação de Conselhos Municipais de Turismo, bem como de fundos para o desenvolvimento de ações de incentivo ao setor.

Após a estruturação destes arranjos em nível local (municipal), e o início de um processo de planejamento participativo e integrado do turismo no

país, no início dos anos 2000, compreendeu-se que a melhor forma de se pensar o turismo seria com base em seu planejamento regional, o que fundamentou o Programa de Regionalização do Turismo (PRT).

Com esta mudança de escala territorial nas políticas públicas estruturantes do turismo, foi incentivado a criação de Instâncias de Governança Regional (IGR), o que, mais recentemente, passou a ser um pré-requisito para que o município componha o Mapa do Turismo Brasileiro (BRASIL, 2018), e esteja apto a receber incentivos financeiros para projetos, por parte do governo federal.

Diante da importância desta temática, este artigo tem como objetivo analisar o processo de construção de políticas públicas na área de turismo, através de um estudo de caso referente à Região Turística Baixada Verde, localizada na Baixada Fluminense, vertente oeste da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), e à sua IGR, bem como destacar o papel da extensão universitária durante este percurso.

A relevância deste estudo, deve-se ao fato de que é preciso ter um olhar atento sobre estas experiências, pois não basta apenas constituir espaços para a participação da sociedade civil e iniciativa

privada nas tomadas de decisão; é necessário capacitar e criar condições favoráveis para que os diferentes atores participem ativamente no estabelecimento, execução e monitoramento de políticas públicas de turismo. As universidades, por sua vez, por meio da frente extensionista, ocupam importante papel para o alcance destas condições, seja pelo compartilhamento de conhecimentos com tais grupos, seja pelo assessoramento, geração de informações e capacitação de seus membros.

2. Contextualização teórica

Para Azevedo (2003, p. 23), “política pública é tudo o que um governo faz e deixa de fazer, com todos os impactos de suas ações e de suas omissões”. Ou seja, sob este ponto de vista, é uma condição exclusiva do governo no que se refere à formulação, deliberação, implementação e monitoramento das políticas. No entanto, convém recordar o processo de transição vivenciado, no Brasil, a partir da Constituição de 1988¹, pelo qual os governos passaram a ser orientados para lidar com uma gestão das políticas, de forma mais participativa e descentralizada.

Na década de 1970, de acordo com Cardoso (1983), a movimentação das classes operárias que reivindicavam o direito a uma vida melhor, trouxe para a cena política brasileira uma camada popular mais participante, capaz de definir objetivos e formas de luta condizentes com seus interesses. Graças a estas lutas populares, a Constituição de 1988 teve, como principais características, a legitimação da participação da sociedade civil nas decisões políticas através da criação de inúmeros arranjos de gestão compartilhada, tais como conselhos, fóruns, comitês, dentre outros formatos. Além do mais, dá destaque para a descentralização administrativa no Brasil, que deu maior autonomia para os estados e municípios na tomada de decisões, não abdicando

da soberania da União.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 23, confere, como competência comuns à União, Estados, Distrito Federal e aos municípios, matérias como a proteção do meio ambiente e do patrimônio cultural – bens cuja conservação é essencial em se tratando de valores turísticos.

Portanto, é fundamental que estados e municípios criem estruturas administrativas e participativas próprias (como secretarias e os respectivos conselhos), por intermédio de legislação, dotando-as de atribuições específicas para colocar em prática essas incumbências constitucionais de forma coordenadas. Tais estruturas passaram a ser fundamentais no processo de planejamento das mais diversas políticas públicas coordenadas, entre as quais se incluem as políticas de turismo federais, regionais, estaduais e locais.

De acordo com Beni (2006, p. 91), as políticas de turismo “... são orientações específicas para a gestão diária do turismo, abrangendo os muitos aspectos operacionais da atividade”. Cabe ao Estado, em consonância com a iniciativa privada e a sociedade civil organizada, a prerrogativa de ditar políticas orientadoras para o planejamento e gestão do turismo em todos os níveis de governo, assim como para o setor privado.

No setor de turismo brasileiro, o principal órgão gestor é o Ministério do Turismo (Mtur), criado no ano de 2003. Este é o responsável pela elaboração das diretrizes que orientam as políticas públicas nacionais. A Lei nº11.771, de 17 de setembro de 2008 (Brasil, 2008), Lei Geral do Turismo, regulamentada pelo Decreto 7.381 de 3 de dezembro de 2010 (Brasil, 2010), dispõe sobre a Política Nacional de Turismo e o Plano Nacional de Turismo (PNT), que deve ter periodicidade quadrienal, sendo que o mais recente abrange os anos de 2018 a 2022.

A política estruturante do turismo, em vigência no país desde o ano de 2004 (continua nos

¹Lei fundamental e suprema do Brasil, servindo de parâmetro de validade a todas as demais espécies normativas.

PNT 2003-2007; 2007-2010; 2013-2016 e 2018-2022) tem como base o Programa de Regionalização do Turismo (PRT), que se insere no centro dos macroprogramas do PNT e se tornou a principal política de turismo do país (Dalonso et al, 2012), sendo assim também sendo de responsabilidade dos órgãos estaduais e municipais de turismo. Esse programa orienta que a gestão do turismo deve acontecer de forma descentralizada e participativa, a partir da escala regional, e deve ser operacionalizada através das Regiões Turísticas, com suporte de estados e municípios, e da IGR (BRASIL, 2013). Destaca-se que o perfil jurídico e o formato desta instância, a IGR, ficam a critério dos atores envolvidos, podendo se constituir de fóruns, comitês, associações, conselhos, entre outros (Dalonso et al, 2012).

O PRT foi antecedido pelo Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), que alicerçou a base para a descentralização da gestão do turismo no Brasil. De acordo com Lobato (2001 apud Brusadin, 2005, p.98),

O processo de implementação do PNMT nos municípios passou por uma série de etapas, que podem ser sintetizadas da seguinte maneira: preenchimento do Relatório de Informações Turísticas – RINTUR (estabelecido pela Deliberação Normativa 417), treinamento dos Agentes Multiplicadores, conscientização da comunidade, formação do Conselho Municipal de Turismo, criação do Fundo Municipal do Turismo, elaboração e implementação do Plano de Desenvolvimento Turístico Municipal.

Trentin e Fratucci (2011, p.841) apontam que

... o programa buscava capacitar agentes multiplicadores locais para reconhecerem a importância do turismo no desenvolvimento socioeconômico

de seus municípios (...) consolidou-se como um programa estratégico de governo, articulador de vários setores nacionais, como o Banco do Brasil, o SEBRAE, a Caixa Econômica Federal, dentre outros. Baseado em cinco princípios norteadores – descentralização, sustentabilidade, parcerias, mobilização e capacitação.

A base do PNMT foi a constituição de Conselhos Municipais de Turismo (COMTUR), consultivos e/ou deliberativos, que contavam com representantes da administração pública do turismo, da iniciativa privada e da sociedade civil organizada, e do Fundos Municipais de Turismo (FUMTUR) (Brusadin, 2005; Trentin e Fratucci, 2011). Entre os resultados do programa Trentin e Fratucci, (2011, p.844), apontam que:

A implantação do PNMT em 1.081 municípios brasileiros possibilitou o envolvimento a capacitação de 27.483 pessoas através da realização de 1.107 oficinas de diversos níveis (...). Em oito anos de funcionamento efetivo (1995-2002), o programa gerou uma mudança significativa na gestão do turismo brasileiro, principalmente, quando olhamos para o envolvimento e a participação dos diversos agentes sociais. O país saiu de uma situação de políticas públicas extremamente centralizadas e verticalizadas, para uma situação de envolvimento e participação dos agentes interessados no desenvolvimento do turismo em seus municípios.

Em 2003, com a criação do MTur e a ascensão de um governo com foco na diminuição das desigualdades regionais, a escala das políticas públicas de turismo foi alterada, mantendo os princípios das parcerias e da gestão descentralizada do turismo.

Além disso, no decorrer do PNMT, a atuação na escala municipal para o planejamento do turismo "... revelou-se equivocada na medida em que o turismo, tanto do ponto de vista do fenômeno socioespacial quanto da atividade econômica, não se restringe às fronteiras municipais" (Trentin e Fratucci, 2011, p. 845). Assim, mesmo antes da institucionalização do PRT, o envolvimento com o PNMT levou a um movimento de criação de conselhos regionais, a exemplo dos municípios da Serra Gaúcha (localizado no estado do Rio Grande do Sul), que sentiram a necessidade de um trabalho de cooperação para o desenvolvimento do setor turístico, como citado pelos autores.

O Programa de Regionalização do Turismo tem por objetivo "apoiar a gestão, estruturação e promoção do turismo no País, de forma regionalizada e descentralizada" (Brasil, 2013). Portanto, os estados devem desenvolver suas estratégias específicas de regionalização, seja por regiões, circuitos ou outra forma de regionalizar o planejamento do turismo. No Rio de Janeiro, o resultado do PRT foi a divisão do estado em 12 em regiões turísticas: Águas do Noroeste; Agulhas Negras; Caminhos Coloniais; Caminhos da Mata; Caminhos da Serra; Costa Doce; Costa do Sol; Costa Verde; Metropolitana; Serra Verde Imperial, Vale do Café e, a mais nova região, Baixada Verde - esta última, nossa área objeto de estudo, uma instância ainda com pouco protagonismo no cenário estadual.

Trentin e Fratucci (2011, p.847) ao analisar o desempenho do PRT no país, avaliam que

A criação de produtos e roteiros turísticos regionais vem se revelando uma excelente opção para a construção de destinos turísticos competitivos no país, capazes de gerarem efeitos multiplicadores mais ampliados para toda a região onde se inserem. Entretanto, a sua formalização e constituição passa necessariamente pela escala local e municipal. Não é possível ter-

mos regiões turísticas (leia-se produtos e roteiros turísticos regionais) sem que os municípios que as compõem não estejam minimamente organizados e estruturados na gestão do setor turístico local.

Ou seja,

As redes, as instâncias e os arranjos produtos regionais devem estar ancorados em instâncias de gestão municipal que possibilitem a articulação na escala regional. Sem a organização e preparação dos municípios, dificilmente os arranjos e redes regionais têm chances de se estruturarem de forma competitiva, tendo em vista que o nível administrativo que estabelece as legislações e normas básicas para o seu desenvolvimento é o do município (Trentin e Fratucci, 2011, p.847).

No pacto federativo brasileiro, não há previsão em sua organização político-administrativa de estruturas regionais. Temos o formato de escalas de gestão federal, estadual e municipal. Assim, gerir um projeto que ultrapassa os limites administrativamente regulamentados no território é sempre um grande desafio. Nesse sentido, a estrutura municipal necessita estar muito bem-organizada para poder cooperar de forma igualitária em um projeto regional de turismo, o que no Brasil não é uma realidade na maioria das situações. As desigualdades municipais e regionais em infraestrutura, em educação, entre outros, resultam em desigualdades territoriais e administrativas, o que dificulta a possibilidade de participação igualitária na constituição de uma instância regional.

Além disso, a cultura político-partidária existente em nosso território nacional, desfavorece o trabalho em cooperação entre lideranças do poder executivo de municípios vizinhos, que podem defender legendas partidárias diferentes e mesmo

concorrentes, sendo este outro fator desfavorável ao trabalho em parceria e cooperação para o desenvolvimento regional. Este fato ainda está muito presente na realidade, políticas de governo e não de Estado (Brandão e Siqueira, 2013).

Brandão e Siqueira (2013, p.12) defendem que “...se torna necessária e urgente uma reconstrução teórica, política e institucional estratégica e potente para enfrentarmos nossas desigualdades socio-regionais ... dever-se-ia agir em múltiplas escalas para transformar decisivamente a atuação territorial do Estado.” Nesse sentido, ficam explícitas as dificuldades de se trabalhar o planejamento na escala regional, o que, também, reflete-se nas dificuldades para alcançar os objetivos do PRT.

3. Metodologia

O artigo apresentado se caracteriza como descritivo de caráter qualitativo. Vale-se da pesquisa bibliográfica e documental, bem como das técnicas de observação (MINAYO, 2004) nos anos de 2017, 2018 e 2019.

De acordo com Minayo (2004), a observação, que nasce do seio da Antropologia, é uma complementação da observação empírica, em que o pesquisador se coloca em contato com o objeto pesquisado, se põe no lugar do outro, e ao participar dessa teia de relações colhe os dados para a análise. Citando Malinowski, Minayo (2004) apresenta que o mérito da observação direta é favorecer a compreensão de uma série de fenômenos por meio de perguntas ou dados estatísticos, e demanda envolvimento com a vida real do objeto estudado.

As principais experiências de observação se deram por: i) a participação ativa nas reuniões do Fórum/Conselho Regional de Turismo Baixada Verde; ii) participação, representando a Universidade, nos Conselhos Municipais de Turismo consolidados (ou em fase de estruturação) das prefeituras municipais, inclusive por meio do desenvolvi-

mento de oficinas de qualificação de seus membros e assessoramento a seus grupos de trabalho; iii) trabalhos de campo para a coleta de dados in loco para os Inventários da Oferta Turística nos anos de 2017, 2018 e 2019 (atividade realizada pelo Observatório, por meio de projeto de extensão).

Estas ações proporcionaram a observação direta da realidade política, institucional, estrutural de cada município; do envolvimento do poder público e de seus agentes, iniciativa privada e comunidade em geral; bem como possibilitou avaliar a atuação da Universidade em uma ação de extensão na região onde está implantada, levando-nos a refletir sobre o papel do Turismo e da Academia junto à sociedade e o enfrentamento das desigualdades sociais e territoriais.

4. Resultados

4.1 A construção de políticas públicas participativas na Região Turística Baixada Verde e o papel da extensão universitária durante este percurso

A Baixada Verde é uma das 12 Regiões Turísticas constituídas no estado do Rio de Janeiro, como supracitado. É composta por 10 municípios: Belfort Roxo; Duque de Caxias; Japeri; Magé; Mesquita; Nilópolis; Nova Iguaçu; Queimados; São João de Meriti; e, Seropédica; todos localizados na vertente oeste da RMRJ, como se observa na figura 1.

Até 2017, a região turística Baixada Verde levava a mesma denominação que tem para fins administrativo, Baixada Fluminense, um território fortemente marcado pelos estigmas de ‘lugar de violência’, altos índices de pobreza e descaso do poder público. Trata-se de uma das maiores concentrações urbanas do Brasil e da América Latina, em uma realidade socioespacial onde se condensam as dramáticas contradições vivenciadas pela

sociedade brasileira. Em 2018, a estimativa populacional, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), alcançava 3.867.923 habitantes (IBGE, 2019). Como exemplo, o município de São João de Meriti comporta o maior número

de habitantes por quilômetro quadrado da América Latina e o segundo maior do mundo, sendo conhecido como o “Formigueiro da América Latina (IBGE, 2010).

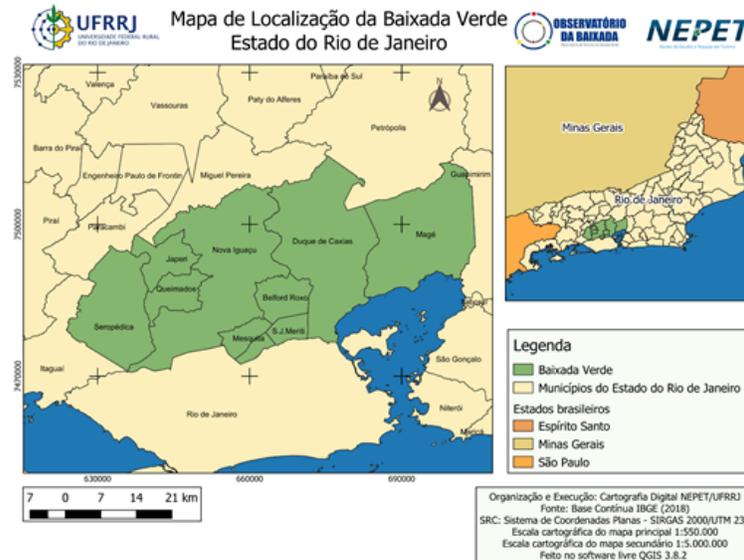


Figura 1 | Mapa da Região Turística Baixada Verde
Fonte: Cleber Castro (2019)

Assim, como a maior parte das grandes metrópoles latino-americanas, a região possui inúmeros problemas socioambientais, em especial a exclusão e segregação sociais, a poluição e degradação de seus recursos naturais e a violência urbana. Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, o município de Queimados, em 2018, era o mais violento do País, com 134,9 mortes violentas para cada 100 mil habitantes. Já o município de Japeri, de acordo com as Nações Unidas pelo Desenvolvimento (PNUD) e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), apresentava o pior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Rio de Janeiro. Ou seja, planejar turismo no chamado “faroeste fluminense”, exige uma mudança de paradigma dos agentes públicos e privados envolvidos, dos moradores e, até mesmo, para a co-

munidade universitária extensionista, portanto um grande desafio.

Alves (2002, p. 60) classifica a região como “uma formação histórica, espacial e social marcada por um padrão comum de segregação da classe trabalhadora, originada pela extrema violência expressa na média de aproximadamente dois mil assassinatos por ano, ou 74 homicídios por 100 mil habitantes” e pela desigualdade no que tange à disponibilização de infraestrutura e serviços urbanos. Assim, historicamente, a região, até o final de 2017, devido à sua realidade urbana, nunca havia sido contemplada com políticas efetivas para o fomento do turismo por parte do Estado, que sempre priorizou ações para as regiões turísticas já consolidadas: Metropolitana (referente à capital, Rio de Janeiro e Niterói); Costa Verde e Costa do Sol (Polos Litoral); Serra Verde Imperial, Vale do

Café e Agulhas Negras (Polos Serra).

Em maio de 2017, iniciou-se um processo de articulações entre representantes de secretarias municipais de turismo dos 10 municípios que compunham a então 'Região Turística Baixada Fluminense', com o objetivo de definir estratégias para o desenvolvimento do setor na região, culminando na criação do 'Fórum de Turismo da Baixada Verde'. Assim, já em sua segunda reunião, o grupo passou a contar com a participação de professores e alunos do curso de Turismo da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) para assessoria na criação e consolidação de uma IGR. Além disso, a UFRRJ seria responsável pelo levantamento de dados que embasassem a tomada de decisão quanto ao desenvolvimento de políticas públicas para o turismo, tanto municipais quanto regionais. Ou seja, iniciou-se o intercâmbio de conhecimento entre academia e sociedade.

Conforme resultado de pesquisa, foi identificado que dos 36,27% do território verde conservado da RMRJ, cerca de um terço está localizada na Baixada Fluminense (Sistema Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas/Sebrae/Rio de Janeiro, 2017). Destarte, como resultado dos primeiros encontros do grupo, foi definida a mudança do nome da região turística de 'Baixada Fluminense' para 'Baixada Verde', no intuito de reverter a imagem da região, pondo em destaque a riqueza natural presente neste território. Acreditou-se que a mudança de nome seria benéfica para destacar as qualidades da região e buscaria desviar a atenção do estigma de degradação socioespacial, desordem urbana, violência e pobreza responsável pela baixa estima dos moradores e que afasta visitantes.

No final de 2017, momento em que o grupo se consolidou e ganhou uma certa visibilidade institucional, a IGR Baixada Verde recebeu o apoio

da Secretaria de Turismo do Estado do Rio de Janeiro (SETUR) e do Sistema Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE/RJ) para a construção do "Plano Estratégico da Região Turística Baixada Verde", lançado em fevereiro de 2018. Este Plano foi construído em quatro encontros, com a participação dos mais diversos atores ligados ao poder público, à sociedade civil organizada (relacionados à cultura e às áreas naturais) e estabelecimentos comerciais, de forma direta ou indireta, relacionados ao turismo, além de instituições de ensino de turismo da região (de nível superior e técnico profissionalizante), com destaque para a Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro por meio do Observatório de Turismo e Lazer da Região Turística Baixada Verde².

O resultado da elaboração do Planejamento Estratégico da Região Turística da Baixada Verde culminou na definição de cinco eixos estratégicos e 61 ações pautadas sob a análise de cenários e tendências, os quais procuraram manter a interação das diversas dimensões em prol do alcance da visão proposta (Sebrae/Rio de Janeiro, 2017, p.12).

Na apresentação do documento, destacam-se a possibilidade de inserção da Baixada Fluminense no contexto do turismo regional e nacional tendo o novo título 'Baixada Verde' como elemento importante. O papel da UFRRJ foi ressaltado no Plano Estratégico, sendo este documento definido em cinco eixos estratégicos (Infraestrutura, Qualificação, Mercado, Políticas Públicas e Gestão e Monitoramento). No eixo "Gestão e Monitoramento", estava prevista a implantação do Observatório de Turismo e Lazer da UFRRJ; e, no eixo "Infraestrutura", a elaboração, pelo observatório,

²O "Observatório de Turismo e Lazer da Região Turística Baixada Verde" é uma atividade de extensão institucionalizada desde 2017 no âmbito do curso de turismo da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) e vem contribuindo para o fomento do Turismo regional através de ações de: i) assessoria aos municípios do Fórum da Baixada Verde; ii) levantamento e sistematização de dados para compor os Inventários Turísticos Municipais; e iii) participação na avaliação, no monitoramento e na divulgação das políticas públicas de Turismo da Baixada Fluminense.

de um inventário da oferta turística de cada um dos municípios, em curto prazo, para que se pudesse dimensionar a necessidade de implementação de infraestrutura, ações de qualificação profissional e de qualificação de serviços e equipamentos para o desenvolvimento do setor.

Ainda no Plano Estratégico, no eixo Políticas Públicas, estava prevista a formalização da instância de governança regional (IGR), à qual a UFRRJ ocupa um assento. Assim, no ano de 2019, após a realização de mais de vinte encontros do Fórum Regional de Turismo da Baixada Verde, articulação com os segmentos turísticos da Região Turística Baixada Verde, que aconteceram de forma itinerante nos municípios-membros, nos anos de 2017, 2018 e 2019, foi decidida a construção de um regimento que transformou o antigo formato institucional “Fórum” em “Conselho Regional de Turismo da Baixada Verde”. A mudança foi motivada pelo fato de o formato de Conselho, para a IGR, estar mais adequado às orientações do MTur – sobretudo com relação à previsão de um Fundo Regional para o Turismo (FUNRETUR).

A existência de um FUNRETUR é fundamental para dar condições de funcionamento e organização de um plano de trabalho concreto para a IGR, uma vez que para viabilizar suas ações há necessidade de recursos financeiro e contratação de serviços. Assim, a IGR foi aprovada na Procuradoria Geral de oito dos 10 municípios, bem como teve seu estatuto publicado nos Diários Oficiais de cada um deles, estando em trâmite o seu Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) para que possa captar recursos da União para execução de seus projetos, bem como por meio de parcerias público-privadas.

No âmbito municipal, dos 10 municípios que participam da Região Turística Baixada Verde, oito tiveram seus Conselhos Municipais de turismo criados por lei, sendo que o município de Nova Iguaçu se destaca por ter um conselho criado desde 2013, diferente dos demais municípios que formalizaram seus conselhos em 2018 e, principalmente, no início

de 2019. A exceção se dá nos municípios de Belfort Roxo e Seropédica que, até o momento, não conseguiram formalizar seus conselhos municipais.

Da mesma forma, Belfort Roxo e Seropédica não conseguiram a aprovação da participação no Conselho Regional por suas procuradorias gerais, especialmente, em função dos critérios estabelecidos em relação à contribuição financeira (contrapartida) com o FUNRETUR, o que aponta que a escolha pela escala de gestão regional, diante da cultura político-administrativa brasileira (com foco no município), é um dos desafios para o desenvolvimento do setor na Baixada Verde. A não adesão destes 2 municípios à IGR impossibilitou que estes participassem do Mapa do Turismo Brasileiro na edição de 2019-2021, uma vez que, como já citado, a participação em uma IGR e ter um COMTUR ativo, além de uma estrutura formal de gestão pública do setor, são pré-requisitos para que o município possa compor o Mapa do Turismo e receber recursos da União para projetos de fomento ao setor (Brasil, 2018).

Ainda quanto a contribuição/participação da UFRRJ nesse processo de consolidação de uma estrutura para o planejamento do turismo em âmbito regional, é importante destacar que, mesmo antes da institucionalização do “Observatório de Turismo e Lazer da Região Turística Baixada Verde”, docentes do curso de Turismo, bem como discentes, participavam como membros titulares do Conselho Municipal de Turismo de Nova Iguaçu (COMTUR-NI). Destaca-se o papel da Universidade como uma das principais colaboradoras no grupo de trabalho de planejamento que discutiu o estatuto do Conselho Municipal durante todo o ano de 2018. Em 2019, com a criação dos Conselhos Municipais dos demais municípios, outros docentes, discentes e egressos do curso de Turismo se disponibilizaram para participar e contribuir nos Conselhos Municipais com assento, como ouvinte ou convidado técnico (de notório saber) para discussão de temas específicos, bem como com ações de qualificação aos membros, prevista nas leis de criação destes

conselhos.

Ainda em 2018 e 2019, foram iniciadas as Conferências anuais de Turismo, nos municípios de Japeri e Nova Iguaçu, respectivamente, e, em 2019, Seminários Regionais de Turismo, bem como foram realizados inúmeros eventos desde 2018 (Semana do Meio Ambiente de Queimados, Seminário sobre Magé promovido pelo Centro Federal de Educação Tecnológica - CEFET) em que foi constatado significativa participação da população e uma mudança sobre a compreensão da gestão pública do Turismo por parte dos gestores diretamente relacionados ao tema. Nestes eventos, membros do Observatório participaram apresentando resultados das pesquisas que estão em desenvolvimento na região, além da temática relacionada ao planejamento do setor.

Foram ainda realizadas, em 2019, oficinas de criatividade ofertadas aos gestores municipais para estimular estratégias de promoção dos destinos, tendo como um de seus produtos a definição de “mascote” símbolo para representar a região, que retrata a natureza e cultural local.

No estatuto do Conselho Regional de Turismo da Baixada Verde, consta que, este deve ser composto pelas Prefeituras Municipais componentes da Região Turística Baixada Verde, representadas por seus secretários municipais de turismo ou representantes de cargos equivalentes, e, ainda, por representantes de diversos segmentos dos setores cuja atuação permeie a atividade de turismo. Além disso, indica-se que seja garantida a paridade legal (Mesquita, 2019). No entanto, o resultado da pesquisa nos permite avaliar que a participação social ainda é muito incipiente nos processos de decisão relacionados aos rumos que o planejamento do setor de turismo na região vem tomando.

Pode-se considerar, assim, que do ponto de vista prático, a participação, assim como a integração dos agentes públicos e privados, para o desenvolvimento do turismo, depende essencialmente dos interesses individuais e coletivos dos envolvidos no processo, em uma rede de cooperação

(Pena, Brasileiro & Santos, 2012). E, no caso aqui apresentado, esta articulação ainda se encontra no campo dos agentes públicos, sendo ainda incipiente a participação efetiva dos agentes privados.

Durante a elaboração do Plano Estratégico para o Turismo da Baixada Verde, houve uma importante mobilização e participação tanto de entes públicos quanto de representantes da iniciativa privada e da sociedade civil organizada, bem como ocorreu nas conferências municipais e eventos locais e regionais relatados. Todavia, nas reuniões ordinárias da IGR Baixada Verde, com frequência mensal, a composição dos participantes é basicamente relacionada ao setor público, com exceção da participação assídua da academia, por meio do Observatório, discentes e egressos do curso de Turismo da UFRRJ (ouvintes), e de uma representante do Sindicato de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares da Baixada e Sul Fluminense, mas que também atua no âmbito público, desta forma, se confundindo como um ator do setor público.

Portanto, constatam-se desafios em alcançar a plena participação paritária por parte da iniciativa privada e da sociedade civil organizada. Para ilustrar, podemos citar a situação que ocorreu no município de Queimados, que repercutiu na mídia estadual (ver Band News, 30/09/2019). A criação do COMTUR foi motivo de polêmica, questionava-se o fato de se pensar em turismo na cidade mais violenta do Brasil e que, na visão dos moradores, não apresenta nenhum atrativo para ser visitado.

Outro fator que deixa evidente a necessidade de se fortalecer processos de sensibilização, mesmo junto à gestão pública e iniciativa privada, para a constituição de políticas mais sólidas e integradas para o setor, refere-se à compreensão por parte do líder do executivo e dos membros do poder legislativo de alguns municípios. Alguns não compreendem a possibilidade de desenvolver o setor na região em segmentos diversos dos que ocorrem na capital fluminense, a cidade do Rio de Janeiro, vista como um “destino turístico ideal”; um turismo em grande escala/ massificado. Portanto, na au-

sência de uma visão de planejamento do turismo para o médio/longo prazo, não colocam o setor como prioritário de seus esforços, tampouco incentivam que gestores de outras temáticas se voltem a um planejamento de integração multissetorial.

Ademais, mesmo entre os gestores públicos do turismo de alguns municípios, há comportamentos que desfavorecem o trabalho regional, o que retrata as dificuldades do desenvolvimento de políticas públicas regionais no Brasil - como apresentado por Brandão e Siqueira (2013) e, especificamente, sobre o PRT, por Trentin e Fratucci (2011). Assim, muitas vezes, a Universidade, por meio do Observatório, atua como mediador destes conflitos a partir de um trabalho específico de sensibilização e articulação individual e coletiva junto à essa problemática da desarticulação regional. Exemplo disso é a participação em reuniões específicas com prefeitos, secretários e vereadores destes municípios³. Portanto, como afirmam Trentin e Fratucci (2011) para que a região se consolide, as estruturas municipais precisam, antes, se fortalecer.

Cabe evidenciar que as ações desenvolvidas pelo Observatório, em parceria com a IGR Baixada Verde e Secretarias Municipais, realizadas em 2017, 2018 e 2019, têm sido divulgadas nos meios de comunicação ajudando a revelar a Baixada Verde não mais como o lugar da miséria e da violência. O foco passou a ser apresentar uma nova imagem da Baixada, relacionada às áreas naturais, ao lazer e ao patrimônio histórico dos municípios. Parte destas ações desenvolvidas foram apresentadas em congressos no Brasil e no exterior (México, Portugal, Uruguai e Colômbia) e já repercutem como uma mudança de imagem para a região e uma maior conscientização, mesmo que inicial, de gestores, empreendedores e moradores da região sobre as potencialidades que o turismo apresenta como “meio” de superação das mazelas regionais ali vivenciadas.

5. Conclusão

O território em estudo não é um “paraíso turístico”, sendo assim, aos gestores da IGR Baixada Verde cabe o desafio de destacar o que a Baixada Fluminense pode revelar para além da imagem de pobreza, degradação socioambiental e violência, mesmo para as lideranças do poder executivo, membros do poder legislativo, empreendedores dos diversos setores que compõem o turismo (hospedagem, alimentação, entretenimento, entre outros). O descrédito na potência do setor como um instrumento de fortalecimento de outras políticas que visem a diminuição das desigualdades territoriais e de mazelas urbanas vividas pela população da Baixada Fluminense, como a insegurança e a violência vivida nos municípios da região é, certamente, um dos maiores obstáculos para a construção de políticas sólidas para o turismo no âmbito local e regional.

Como está apresentado no módulo III dos cadernos de orientação para implementação do PRT nas regiões turísticas

Regionalizar não é apenas o ato de agrupar municípios com relativa proximidade e similaridades. É construir um ambiente democrático, harmônico e participativo entre poder público, iniciativa privada, terceiro setor e comunidade. É promover a integração e cooperação intersetorial, com vistas à sinergia na atuação conjunta entre todos os envolvidos direta e indiretamente na atividade turística de uma determinada localidade (MTUR, 2007, p.9)

Portanto, este se apresenta como um difícil desafio, e algo que acreditamos alcançar na Baixada Verde em longo prazo.

³Tais reuniões, muitas das vezes, são solicitadas por representantes do órgão oficial municipal do Turismo, e, quando este também não está sensibilizado, por grupos de empreendedores ou lideranças sociais que acreditam na potencialidade do desenvolvimento do setor em seus municípios.

Com a formalização da região turística Baixada Verde as imagens propagadas na web já revelam novos olhares e perspectivas sobre a região. Mas, existe, ainda, uma resistência tanto da iniciativa privada quanto da comunidade em participar das ações de planejamento do turismo em seus municípios. Há aqueles que ficam surpresos com a proposta de desenvolvimento do turismo na região, considerada por muitos somente como violenta, feia, degradada, o que impossibilita a ideia de turismo para o lugar pela visão dos moradores. Ou seja, a imagem reverberada pela mídia é validada pelos atores locais, que, muitas vezes, colocam-se contra as ações de planejamento do turismo na região. Dessa forma, somos obrigados a pensar o tema na Baixada Fluminense diante de um contexto de relevância – turismo e medo social. Machado (2017, p. 13) nos lembra que “A falta de segurança é considerada um importante fator restritivo para o desenvolvimento do turismo, pois impõe riscos à integridade da população local e flutuante, incluindo os turistas”. Assim, inegavelmente, esse é um grande desafio na Baixada Verde.

No últimos dois anos, a discussão sobre, a agenda 2030, com seus 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável⁴ (especialmente os objetivos de erradicação da pobreza e redução das desigualdades, e discussões sobre despoluição das águas) e suas 169 metas, e a construção de agendas 2030 para cada um dos municípios participantes, vem sendo mais uma oportunidade para que o turismo seja assumido pelas gestões municipais das cidades da Baixada Verde como mais um argumento para construção de políticas públicas participativas que visem a melhoria da vida da população tão marginalizada no estado do Rio de Janeiro e no Brasil.

Assim, pensar na estratégia de mudança de abordagem de Baixada Fluminense versus Baixada Verde, fortalece a premissa do turismo e do lazer

como ferramentas de desenvolvimento de políticas públicas, que possibilitem dar um dinamismo econômico local e regional, levando a equalização com a preservação/conservação ambiental; a valorização da identidade cultural; a preservação de locais históricos; a qualificação de espaços para recreação e lazer dos moradores e visitantes; a melhoria nas paisagens naturais ou urbanas; além do incentivo às produções agrícolas, industriais e artesanais. Na verdade, constata-se que falar de políticas públicas para o turismo na Baixada Fluminense consiste, essencialmente, como prioridade, na qualificação dos espaços de lazer e cultura para os próprios moradores da região.

Referências

- Alves, J. C. S. (2002). Violência e religião na Baixada Fluminense: uma proposta teórico metodológica. *Revista Rio de Janeiro*, 8, p. 59-80.
- Azevedo, S. de. (2003). Políticas públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação. In SANTOS JUNIOR, O. A. et al (Eds.), *Políticas públicas e gestão local: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais*. Rio de Janeiro, FASE.
- Band News (30/09/2019). Criação do Conselho Municipal de Turismo de Queimados é motivo polêmica. [online]. Recuperado de <https://bandnewsfmrio.com.br/editorias-detahes/criacao-do-conselho-municipal-de-turismo-de-q>
- Beni, M. C. (2006). *Política e planejamento de turismo no Brasil*. São Paulo: Aleph.
- Brandão, C & Siqueira, H. (2013). *Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional*. – São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.
- Brasil (2008). *Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008, Lei Geral do Turismo*.
- Brasil (2010). *Decreto 7.381 de 3 de dezembro de 2010*.
- Brasil (2018). *Portaria nº 192, de 27 de dezembro de 2018*. [online]. Recuperado de <http://regionalizacao>.

⁴Erradicação da Pobreza; Fome Zero; Saúde e Bem Estar; Educação de Qualidade; Igualdade de Gênero; Água Potável e Saneamento; Energia Limpa e Acessível; Trabalho Decente e Crescimento Econômico; Indústria, Inovação e Infraestrutura; Redução das Desigualdades; Cidades e Comunidades Sustentáveis; Consumo e Produção Responsáveis; Ação Contra a Mudança Global do Clima; Vida na Água; Vida Terrestre; Paz, Justiça e Instituições Eficazes; Parcerias e Meios de Implementação

- turismo.gov.br/images/conteudo/Portaria%20n%C2%BA%20192-27-12-18-Pg%2001.pdf
- Brasil. (2013). *Programa de Regionalização do Turismo: roteiros do Brasil: diretrizes operacionais*. Brasília: Ministério do Turismo.
- Brasil. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal.
- Brusadin, L. B. (2005). Estudo da avaliação do Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso. *Revista Hospitalidade*. São Paulo, ano 2, n. 2, p. 87-111.
- Cardoso, R. (1983). Movimentos sociais urbanos: balanço crítico. in Sorj, B. & Almeida, M. H. (Eds.), *Sociedade e política no Brasil pós-64*. São Paulo: Brasiliense.
- Dalson, Y. S., Lourenço, J. M., Remoaldo, P. & Cyrillo, M. (2012) O Papel do Plano Diretor na constituição das políticas públicas para o turismo: um estudo da cidade de Gramado, Rio Grande do Sul (Brasil). *Revista Turismo & Desenvolvimento*, 17/18(2), p. 909-923. <https://doi.org/10.34624/rtd.v2i17/18.13031>
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. Censo demográfico (2019). [online]. Recuperado de <https://cidades.ibge.gov.br/>.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Atlas da Violência 2018. Recuperado de http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/180604_atlas_da_violencia_2018.pdf
- Mesquita. (2019). *Conselho Da Região Turística Baixada Verde Estatuto*. Diário Oficial Prefeitura Municipal de Mesquita. Quinta-feira, 23 de maio de 2019, Nº 00756.
- Minayo, M. C. S. (2004). Ciência, técnica e arte: o desafio da pesquisa social. In: Minayo, M. C. S. et al. (Org.). *Pesquisa Social: Teoria, Método e Criatividade*. Petrópolis: Vozes.
- Ministério do Turismo (2007). *Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil: Módulo Operacional 3: Institucionalização da Instância de Governança Regional*. MTur – Brasília.
- Pena, L. C. S., Brasileiro, I. L. G & Santos, A. R. D. Dos. (2012). Processos participativos e Desenvolvimento Sustentável do Turismo: Reflexões sobre o Funcionamento do Grupo Gestor do Destino Indutor Brasília. *Revista Turismo & Desenvolvimento*, 17/18(2). p. 893-908. <https://doi.org/10.34624/rtd.v2i17/18.13027>
- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (2019). *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil*. [online]. Recuperado de <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>
- Serviço Brasileiro Apoio às Micro e Pequenas Empresas (2017). *Plano Estratégico da Região Turística - Baixada Verde*. Rio de Janeiro: SEBRAE/RJ.
- Machado, M. T. (2017). Turismo e medo social: Análise da segurança pública durante a Copa do Mundo FIFA 2014, na cidade do Rio de Janeiro-RJ, Brasil. *Revista Turismo & Desenvolvimento*, 27/28(2), 13-16. <https://doi.org/10.34624/rtd.v2i27/28.1669>
- Trentin, F. & Fratucci, A. C. (2011). Política nacional de turismo no Brasil: da municipalização à regionalização. In: *Book of Proceedings Vol. 1 – International Conference on Tourism & Management Studies*. Algarve.