



**ENAN
PUR 2023**
Belém 22 a 26 de maio



**Cultura, turismo e planejamento urbano e regional:
políticas públicas e as associações entre cultura, turismo e
esporte/lazer**

Elis de Araújo Miranda¹
Silvio José de Lima Figueiredo²
Mirleide Chaar Bahia³
Mônica de Nazaré Ferreira de Araújo⁴
Ludmila Gonçalves da Matta⁵

RESUMO GERAL

A Sessão "Cultura, Turismo e Planejamento Urbano e Regional" realizada nos encontros da ANPUR em Belém (2007); Florianópolis (2009), Rio de Janeiro (2011), Recife (2013) e Natal (2019), tem por objetivo discutir a relação das práticas turísticas e culturais com as estratégias de planejamento e gestão ligadas às políticas públicas e ao desenvolvimento urbano e regional. Esta sessão visa apresentar resultados de pesquisas grupos distintos que tem em comum a proposição de políticas públicas em áreas que se encontram associadas em espaços de gestão estadual ou municipal, para além das políticas nacionais. Cultura, turismo, esporte e lazer são comumente agrupados em fundações municipais ou secretarias estaduais e municipais para proposição de projetos, usos de espaços públicos, realização de eventos que se encontram associados. Nesses grupos temos em comum a discussão de políticas públicas, entretanto, orientadas por vieses distintos. Em diversos planos e programas de governos, em diversas escalas, os campos do turismo, do lazer e da cultura se inter-relacionam. Os vieses do planejamento e das políticas públicas tendem a ser, em uma certa proporção, mais ligados ao mercado no que diz respeito ao turismo e lazer e mais ligados à prática social, quando ligados à cultura, embora atualmente existam mudanças significativas nessas políticas (FIGUEIREDO,

¹ Doutora em Planejamento Urbano e Regional – IPPUR/UFRJ. Docente do PPG em Desenvolvimento Regional, Ambiente e Políticas Públicas, Universidade Federal Fluminense. elismiranda@id.uff.br

² Doutor em Ciências da Comunicação (USP), Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará. silviolimafigueiredo@gmail.com

³ Doutora em Ciências do Desenvolvimento Socioambiental (NAEA-UFPA), Professora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará. mirleidebahia@gmail.com

⁴ Doutora em Desenvolvimento Socioambiental (NAEA-UFPA); Professora do Departamento de Turismo e Hotelaria da Universidade Federal do Maranhão. monica.nazare@ufma.br

⁵ Doutora em Política Social. Docente do programa de Pós Graduação em Planejamento Regional e Gestão de Cidades da Universidade Candido Mendes (UCAM). ludmila.matta@ucam-campos.br

NÓBREGA, 2015, MIRANDA, ROCHA, EGLER 2014). O caminho para uma dimensão que considere todos os aspectos dessas práticas se relaciona com os tipos de planejamento e políticas públicas que estão explícitos nos ideários dos governos, transformando então ações de estado referentes a essas temáticas. A cultura muitas vezes é identificada como meio de se alcançar desenvolvimentos sociais e intelectuais e como alternativas para renda em perspectivas redistributivas, entendendo-se que a chamada “indústria do entretenimento”. A inclusão da cultura como projeto político enfrenta os desafios da pluralidade de um país que se formou com base na diversidade. Podemos arriscar a dizer que apenas nos anos 1930 o Brasil inicia a formulação de uma política nacional de cultura. Nesse momento, os gestores se orientaram por dois significados centrais: a) a cultura como um corpo de obras artísticas e intelectuais, domínio da elite e b) a cultura como parte da vida ordinária, dos comuns (EAGLETON, 2005). Seguindo essas duas orientações, a Constituição de 1934 estabeleceu competências comuns à União, estados e municípios de “favorecer e alavancar o desenvolvimento das ciências, das artes, das letras e da cultura em geral, proteger os objetos de interesse histórico e o patrimônio artístico do país, bem como prestar assistência ao trabalhador intelectual” e reconhece a diversidade regional brasileira e o reconhecimento de identidades regionais em contraposição à ideia de unidade cultural nacional (Meira e Grazielli 2006) e montou uma estrutura de gestão do setor com a criação do Conselho Nacional de Cultura. Durante o período ditatorial (1964-1985) o Conselho Nacional de Cultura (CNC) passou a ser denominado Conselho Federal de Cultura (CFC), tendo dentre suas responsabilidades a elaboração do Plano Nacional de Cultura. A década de 1970 inicia com a marca de uma reformulação antidemocrática na política cultural brasileira. Em 1975 o Governo Federal inclui a cultura dentre suas metas políticas, formalizando um conjunto de diretrizes para o setor que se refletiu em novo desenho institucional. Ainda neste período foram criados a Fundação Nacional de Arte (FUNARTE); a Empresa Brasileira de Filmes (Embrafilme); o Serviço Nacional de Teatro; o Conselho Nacional do Direito Autoral (CNDA) e o Conselho Nacional de Cinema (CONCINE). Segundo Botelho (2006) tais estruturas constituíram o embrião para a criação do Ministério da Cultura em 1985, tendo os gestores indicados pelos militares. A Carta Magna promulgada em 1988 torna-se o marco nas políticas públicas setoriais na abertura política. Nesta Constituição, a liberdade torna-se um preceito sobre o qual se assegura ao indivíduo seu desenvolvimento, tendo uma concepção descritiva de cultura, em sua interpretação simbólica de singularidade dos grupos sociais que interagem com elementos essenciais para a pluralidade das manifestações e o reconhecimento de diferentes identidades, em que estão associados e inseridos esses diversos grupos socio-espaciais. Nos anos 1990 até a virada do século, a política cultural deu ênfase às leis de incentivo fiscal para a cultura, com parcerias com empresas privadas. O Estado tornou-se um facilitador da relação entre a sociedade e setores do mercado. A privatização ou a mercantilização da cultura marcou este período da gestão pública da cultura. Nesse ambiente em que a cultura se encontra em estado de ‘coisificação’, chega à presidência do Brasil, em 2003, Luiz Inácio Lula da Silva, com Gilberto Gil à frente do Ministro da Cultura, trouxe uma nova estruturação para o setor. Numa intensa proposição de construir políticas públicas com base no debate com a sociedade surgem os seminários, as câmaras setoriais e a I Conferência Nacional de Cultura, culminando na publicação do Plano Nacional de Cultura, apresentado em março de 2006 ao Congresso Nacional através do projeto de Lei 6837. Debatido no Parlamento desde então, o PNC foi aprovado

em 2 de dezembro de 2010, transformado na Lei 12.343/10. O período de 2016 a 2022 política cultural e os agentes culturais sofreram golpes de Estado: o extermínio do Ministério da Cultura; controle dos fundos setoriais; censuras; gestão de pessoas sem nenhuma qualificação para o cargo, são apenas alguns dos golpes, ampliado com o período de pandemia do COVID 19. Entretanto, enquanto o a gestão do setor cultural encontrava-se em desmonte, os agentes culturais buscaram formas de organização em redes sociotécnicas para fins de manter a produção cultural ativa e a sobrevivência de artistas e produtores. Nesse contexto foram aprovadas as Leis Aldir Blanc I, Lei Paulo Gustavo e a Lei Aldir Blanc II de incentivo a cultura, culminando em 2022 com Lula novamente eleito presidente do Brasil, renovando esperanças em busca da democracia e cidadania cultural. O turismo, de certa forma, também é identificado como meio de alcançar desenvolvimentos, produzir renda e redistribuí-la. Dessa forma, é possível encontrar as diversificadas maneiras de desenvolvimento territorial que articulam turismo, lazer e cultura. Observam-se casos que vão desde a gentrificação dos territórios em função do turismo, para dar lugar a empreendimentos que visem ao turismo tradicional, isto é, aos hotéis e apartamentos para locações, evidenciando a expulsão de moradores de áreas tradicionais das cidades, até mesmo projetos e iniciativas de reforçam a permanência de moradores nesses bairros a partir da integração cultura – lazer – turismo, a partir de novas visões sobre as políticas públicas vinculadas a essas práticas. A proposta ora apresentada encontra-se subdividida em eixos: a) uma discussão sobre políticas públicas nacionais e b) apresentação de experiências concretas de políticas públicas de cultura, turismo e esporte/lazer em processo de implementação em contextos regionais distintos, mas que podem orientar proposições de elaboração de políticas públicas e de gestão de tais políticas em escala estadual ou municipal. Participam desta sessão pesquisadores de quatro instituições de ensino e pesquisa que buscam articular uma rede nacional de estudos relacionando, quais sejam: Universidade Federal do Pará; Universidade Federal do Maranhão, Universidade Federal Fluminense e Universidade Cândido Mendes (PPGDSTU, PPGPRGC, PPGDAP). Cada membro deste grupo apresentará o debate sobre políticas públicas que orientam suas pesquisas, bem como as especificidades de cada uma das áreas associadas e por fim, buscará uma proposição de integrações desses três campos a fim de orientar gestores municipais e estaduais em seus contextos geográficos de atuação profissional e de ensino-pesquisa-extensão.

PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS DO TURISMO NO BRASIL E NA AMAZÔNIA: CARACTERÍSTICAS E IDEOLOGIAS

O turismo na Amazônia sempre foi visto com potencialidade e entusiasmo pelo planejamento do desenvolvimento regional, ora pensado como complemento às atividades ditas tradicionais, articulando-se com a vida dos camponeses e ribeirinhos na agricultura familiar, extrativismo e pesca, ora como verdadeira alternativa a empreendimentos impactantes, como grandes projetos infraestruturais, mineradores e agropastoris. Para a Amazônia, os planos de turismo aparecem ainda no governo militar em 1977, um inventário das atrações e potencialidades (SUDAM, 1977). A partir de então, várias ações e propostas de planejamento seriam implementadas. Em dezembro de 1997 foi lançado o documento Estratégia para o Desenvolvimento Integrado do Ecoturismo da Amazônia Legal, e com ele, o Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na

Amazônia Legal – Proecotur. O Proecotur representaria a possibilidade de implementação de ações efetivas para o desenvolvimento do turismo, juntamente com a elaboração dos Planos de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDTIS) sugerindo estratégias para os estados da Amazônia. O Plano Amazônia Sustentável trata do turismo percebendo-o como atividade econômica, entendendo-o como econegócio e serviço ambiental, e apontando o mesmo nas diretrizes estratégicas do PAS como possibilidade produtiva sustentável, com inovação e competitividade, mais especificamente o turismo sustentável e ecoturismo, aliados ao manejo florestal, à produção agropecuária, a utilização econômica da fauna (pesca, aquicultura, etc), à produção mineral, e à produção industrial. Os objetivos no PAS para o turismo são baseados no PRT, em planejar e formatar roteiros e produtos turísticos sustentáveis e promover sua comercialização nos mercados nacional e internacional. Como política mais atual para a região (e para o Brasil) temos a criação do Investe Turismo, cujo objetivo seria criar um pacote de investimentos e incentivos (novos negócios, créditos, melhoria em serviços e marketing) para 158 municípios brasileiros. O programa Investe Turismo foi desenvolvido pela parceria entre o Ministério do Turismo (Mtur), o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) e a Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo (EMBRATUR) na tentativa de acelerar o desenvolvimento, aumentar a qualidade e a competitividade, criando ou aperfeiçoando as chamadas Rotas Turísticas Estratégicas do Brasil, com foco na geração de empregos. Para isso foi criado um Comitê Gestor Nacional do Investe Turismo, funcionando em Brasília, e, uma série de seminários foram realizados, de junho a novembro de 2019, em diversas cidades brasileiras. As Rotas Turísticas Estratégicas do Brasil são definidas pelo programa como “o agrupamento da oferta turística de um ou mais municípios para fins de planejamento, gestão, atração de investimentos, promoção e comercialização turística”. São muitos os agentes que formam o campo das práticas turísticas na Amazônia, desde instituições como Sudam, Ministérios (Meio Ambiente, Turismo, Integração Nacional), Embratur, Ibama, Governos Estaduais, Organização dos Estados Americanos, Sebrae, até mesmo ONGs que atuam como catalizadores de experiências inovadoras de turismo, como o turismo de base comunitária. A pesquisa aqui apresentada aborda o último plano nacional de turismo (2018-2022), as características ideológicas e conceituais do plano e sua relação com a realidade pós-pandêmica no Brasil e na Amazônia.

REFLEXÕES SOBRE A NECESSIDADE DE UMA POLÍTICA PÚBLICA PARA O TURISMO SUSTENTÁVEL DE BASE COMUNITÁRIA

O turismo sustentável de base comunitária (TSBC) é um modelo de turismo que tem como protagonistas as comunidades locais, que gerenciam e empreendem neste setor para obter renda e simultaneamente alcançar objetivos comuns. Ademais, promove a conservação ambiental, a valorização da cultura local e do patrimônio natural. Apesar do TSBC ser um modelo de turismo este não se resume apenas a uma relação de cunho comercial entre os ditos turistas e empreendimentos de um território ou localidade. O TSBC constitui um mecanismo integrado de desenvolvimento sustentável via atividades turísticas. Na verdade, o TSBC se revela como um potencial para fortalecer as comunidades no que tange a determinar e garantir seus futuros socioeconômicos através de atividades produtivas sustentáveis que contam com

a prestação e serviços turísticos, ou seja, hospedagem, artesanaria, cultura gastronômica, atividades lúdico-recreativas e transportes. Sua multissetorialidade é fundamental para o seu desenvolvimento que, no entanto, requer legislação específica que carece de competência para trabalhar seus diversos aspectos. As atuais legislações sobre o TSBC em muitos países panamazônicos, por exemplo, como a Bolívia, Equador e Peru, possuem normativas regulatórias que disciplinam tal modelo de turismo em várias esferas. E por conseguinte, em decorrência desses marcos regulatórios, tem-se uma política pública que atende as necessidades do TSBC, independentes de sua eficácia. Em se tratando de Brasil, um dos problemas que se mostram é a ausência de uma regulamentação federal que contemple o TSBC. Entretanto, existe legislação em apenas em três estados brasileiros – Bahia, Minas Gerais e Rio de Janeiro – nenhum na Amazônia. E mais, fica patente que esse tipo de situação fragiliza, sobretudo, o TSBC e os seus ambientes, desordenando-os, ou seja, as iniciativas existem, muitas são bem organizadas porém, obter-se-ia melhores resultados se existisse uma política pública nacional que orientasse e regulamentasse esse modelo de gestão turística, o que demandaria a união dos atores envolvidos com o TSBC para formulação de políticas de estado voltadas para os seus interesses e aos da nação. Isto posto, elenca-se alguns fatores para as políticas públicas darem incentivos ao TSBC: garantir os princípios da sustentabilidade e do turismo sustentável; desencorajar práticas de turismo insustentáveis; promover a competitividade dos empreendimentos turísticos locais e de pequena escala; promover e divulgar os destinos das comunidades; abordar os principais aspectos do desenvolvimento humano e da equidade e promover a capacitação turística. Por fim, o que foi explanado requer o desenvolvimento e a manutenção de canais de diálogos com os formuladores de políticas e a apresentação de propostas construtivas sobre como melhores os mecanismos já existentes e evitar as burocracias irrelevantes.

POLÍTICA CULTURAL E A GESTÃO DE EQUIPAMENTOS CULTURAIS UNIVERSITÁRIOS

Em 2020 foi proposto à Universidade Estadual do Norte Fluminense um projeto de extensão universitária que articula duas instituições de ensino superior instaladas na cidade de Campos dos Goytacazes, com forte influência em todos os municípios das regiões Norte e Noroeste Fluminense. Um projeto que articule ensino, pesquisa e extensão a partir da cultura que busca promover o acesso aos equipamentos culturais universitários existentes na UENF. Assim o projeto Gestão Cultural da UENF 2020-2023 foi aprovado em 2020 com dupla coordenação, tanto da assessoria de cultura da UENF quanto da coordenadora do Laboratório Cultura, Planejamento e Representações Espaciais (LABCULT), da Universidade Federal Fluminense. A Assessoria de Cultura da UENF tem como principais missões promover a articulação interinstitucional nos setores artísticos e culturais aos agentes públicos e privados dos setores de arte e cultura para fins de potencializar o uso dos equipamentos culturais universitários geridos pela UENF, enquanto o Labcult tem o objetivo de desenvolver pesquisas no campo dos estudos e das políticas culturais desde 2009. Com vistas a alcançar as referidas missões realizam-se ações culturais articulando agentes públicos e privados de cultura aos equipamentos culturais pertencentes a UENF, a saber: a Casa de Cultura Villa Maria e o Cine Darcy. Ressaltando que entre 2020 e 2021, no contexto pandêmico do COVID19, as ações aconteceram de

forma virtual, com o uso de aplicativos informacionais de transmissão de imagens e o uso das redes sociais para a exibição de shows, filmes e a realização de cursos e oficinas. Na Casa de Cultura Villa Maria são realizadas ações de duas naturezas: a) de gestão dos acervos bibliográficos, fonográficos, documentais (<https://vmaria.uenf.br>) e b) a realização de eventos musicais e de teatro, bem como feiras associadas a economia criativa. No Cine Darcy (@cinedarcyuenf), realizam-se sessões de exibições de produções audiovisuais brasileiras, seguidas de debates com diretores, produtores, atores de tais produções. Importa ressaltar que a UENF já havia montado a sala de cinema desde 1993, mas apenas em 2020 aprovou um projeto de uso e ocupação da sala, bem como o seu batismo de Cine Darcy, homenageando o Darcy Ribeiro e recuperando os princípios do seu projeto de educação e comunicação. Essas ações estão pautadas na crença da cultura como uma das dimensões do desenvolvimento, associando esta à economia, a política, a ciência e tecnologia, a educação de diferentes níveis. Neste caso, colocando as universidades as agentes do desenvolvimento, tendo a cultura como um dos pilares da política educacional de nível superior, juntamente com o ensino, a pesquisa e a extensão. Tendo as universidades um papel de institucional de promover o desenvolvimento regional de forma ampla, diversa e inclusiva, respeitando os princípios fundamentais dos direitos humanos. Nesta direção, o projeto de extensão Gestão Cultural da UENF 2020-2023 articula ações propostas por outros projetos de extensão da UENF ampliando a capacidade de realização de atividades nos espaços universitários e potencializando a capacidade de ação da UENF na cidade de Campos dos Goytacazes e demais municípios que compõem as regiões Norte e Noroeste Fluminense.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESPORTE/LAZER

O campo das políticas públicas constituem num campo interdisciplinar visto seu papel fundamental na relação entre estado e sociedade. Quando se pensa na articulação das políticas públicas nos campos da cultura, turismo, esporte e lazer deve-se compreender o conjunto de atores, equipamentos, espaços e territórios em disputa por recursos escassos e que, prioritariamente, quando se pensam nesses campos, são preteridos frente aos interesses econômicos e políticos. As políticas públicas de esporte e lazer no Brasil padecem historicamente de avanços e retrocessos, a falta e a inconstância dos investimentos é o principal problema. A institucionalização do esporte e lazer em termo de política pública tem como marco a criação do Ministério do Esporte em 2003 com as seguintes competências: a) desenvolvimento de uma política nacional do esporte; b) intercâmbio com organismos públicos e privados, nacionais e internacionais; c) estímulo às iniciativas públicas e privadas e d) planejamento, coordenação e avaliação dos planos e programas de incentivo aos esportes e às ações de democratização e inclusão social e a realização da I Conferência Nacional do Esporte em junho de 2004 além da criação da bolsa-atleta também 2004. A II Conferência Nacional do Esporte foi realizada em 2006 com a proposta de refletir sobre a (re)construção do Sistema Nacional de Esporte e Lazer reconhecendo os graves problemas que impedem o desenvolvimento do esporte no país. Na III Conferência Nacional do Esporte realizada em 2010, sendo esta a maior já realizada no segmento esportivo, discutiu-se os grandes eventos esportivos. Com a Copa do Mundo de 2014 e a Olimpíadas do Rio em 2016 o esporte toma muita visibilidade no Brasil e os estudos e interesse pelo

tema cresceram Após uma década de existência do Ministério do Esporte e suas ações nas áreas de esporte e lazer, despertou o interesse por diversas pesquisas pelos mais variados órgãos e estudiosos. Os principais temas foram: a concepção dos gestores acerca do esporte e do lazer a construção de espaços e equipamentos; a formação dos agentes sociais e o acesso restrito ao lazer. A partir de 2016 com o fim da era dos governos do PT a partir do governo de Michel Temer, muitos programas foram encerrados e outros perderam significativamente os investimentos do governo federal. No dia 12 de junho de 2018, foi editada a Medida Provisória 841 que retira recursos da Loteria Federal, antes repassados à saúde, cultura, educação, assistência social e esporte, para repassar ao Fundo de Segurança Pública. Apenas na área esportiva, a perda de recursos será equivalente a 514 milhões de reais por ano, dinheiro que era redistribuído para as secretarias municipais e estaduais e para entidades esportivas que desenvolvem projetos de esporte educacional e participativo. Entretanto, foi no governo de Jair Messias Bolsonaro, em 2019, que o Ministério voltou a ser uma secretaria – Secretaria Especial do Esporte vinculada ao Ministério da Cidadania, ocorrendo a partir deste ano, um grande corte do orçamento para esta pasta, bem como a interrupção de muitos programas de incentivo ao esporte no país.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE LAZER NA AMAZÔNIA

A inclusão do lazer na Constituição Brasileira de 1988, apesar de representar certo avanço no que se refere ao reconhecimento do lazer no conjunto dos direitos sociais, manteve-se com uma conotação estigmatizante e questionada por muitos. Essa legislação aborda a questão do lazer em diferentes enfoques. No capítulo II – Dos Direitos Sociais, no artigo 6º, ao tratar dos Direitos e Garantias Fundamentais, inclui o lazer como um desses direitos, juntamente com a saúde, o trabalho, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, e a assistência aos desamparados. Também no artigo 7º, ao tratar dos direitos sociais, há referências aos direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, no parágrafo IV, sendo que o lazer aparece como uma das necessidades básicas que o salário mínimo deve atender. No título VIII, quando trata da Ordem Social, no capítulo II – Da Educação, da Cultura e do Desporto, na seção III do Desporto (art. 217-parágrafo 3º), o incentivo do poder público ao lazer é incluído como forma de promoção social. A expressão “promoção social” é carregada de vícios assistencialistas, compreendendo o lazer como uma “utilidade”, e não como um dos fatores para o desenvolvimento social e humano. Além disso, percebe-se também a necessidade de verificar até que ponto o que está garantido em lei se concretiza na efetivação de Políticas Públicas de Lazer em nível federal, estadual e municipal, principalmente no que tange ao papel do Estado como mediador social, o qual deve buscar o bem-estar da sociedade. Pensando em traçar um panorama sobre as Políticas Públicas de Lazer, é necessário discorrer sobre tais Políticas no Brasil e, mais especificamente, na Amazônia (com enfoque em Belém-Pará), precisamente sobre programas, projetos e ações de lazer em funcionamento atualmente no município de Belém.