

PLANEJAMENTO REGIONAL DO TURISMO E DESAFIOS DA REGIÃO TURÍSTICA BAIXADA VERDE: EVIDÊNCIAS DE UMA ANÁLISE LONGITUDINAL

Isabela de Fátima Fogaca*, Daiane Estacio da Silva Tavares** & Fausi Kalaoum***

Resumo

Este artigo visou analisar o estágio de implementação das ações propostas no Plano Estratégico da Região Turística Baixada Verde (BV) em dois períodos distintos: entre 2017 e 2020; e entre 2021 e 2022, bem como considerações sobre a estrutura do próprio plano. A BV é uma região turística institucionalizada no Programa de Regionalização do Turismo, em 2017, composta por dez municípios localizados na Baixada Fluminense, região metropolitana do Rio de Janeiro. Trata-se de um estudo de caso de abordagem qualitativa e exploratória. Além da análise documental, utilizou-se da revisão bibliográfica sobre políticas públicas e planejamento do turismo e a coleta de dados por meio da aplicação de questionário e formulário preenchidos pela equipe técnica de cada município, sobre os respectivos anos, permitindo uma análise longitudinal. A execução do plano enfrenta dificuldades significativas; são mais de 60 ações planejadas, a maioria de curto e médio prazo, e pouco foi considerado quanto às capacidades técnicas, financeiras e de recursos humanos disponíveis em uma região recém-criada. Esses resultados destacam a complexidade da gestão pública regional e a importância de adaptação contínua dos planos estratégicos às condições locais e à capacidade de implementação.

Palavras-chave: Planejamento; Políticas Públicas; Regionalização; Baixada Verde.

REGIONAL TOURISM PLANNING AND CHALLENGES OF THE BAIXADA VERDE TOURIST REGION: EVIDENCE FROM A LONGITUDINAL ANALYSIS

Abstract

This article aimed to analyze the implementation stage of the actions proposed in the Strategic Plan of the Baixada Verde Tourist Region (BV) across two distinct periods, 2017-2020 and 2021-2022, and to consider the plan's structure. BV is a tourist region, institutionalized in the Tourism Regionalization Program in 2017, composed of 10 municipalities in the Baixada Fluminense metropolitan region of Rio de Janeiro. This is a case study with a qualitative and exploratory approach. In addition to documentary analysis, a literature review on public policies and tourism planning was conducted, and data were collected through a questionnaire and form completed by the technical team of each municipality for the respective years, allowing for a longitudinal analysis. The execution of the plan faces significant challenges: there are more than 60 planned actions, most in the short- and medium-term, and little consideration was given to the technical, financial, and human resources available in a newly created region. These results highlight the complexity of regional public management and the importance of continuously adapting strategic plans to local conditions and implementation capacity.

Keywords: Planning; Policy; Regionalization; Baixada Verde.

PLANIFICACIÓN TURÍSTICA REGIONAL Y RETOS DE LA REGIÓN TURÍSTICA DE LA BAIXADA VERDE: EVIDENCIA DE UN ANÁLISIS LONGITUDINAL

Resumen

Este artículo tuvo como objetivo analizar el estado de implementación de las acciones propuestas en el Plan Estratégico de la Región Turística Baixada Verde (BV) en dos períodos distintos: entre 2017 y 2020; y entre 2021 y 2022, así como reflexionar sobre la estructura del propio plan. La BV es una región turística institucionalizada en el Programa de Regionalización del Turismo en 2017, compuesta por diez municipios ubicados en la Baixada Fluminense, en la región metropolitana de Río de Janeiro. Se trata de un estudio de caso con un enfoque cualitativo y exploratorio. Además del análisis documental, se realizó una revisión bibliográfica sobre políticas públicas y planificación turística, así como la recopilación de datos mediante cuestionarios y formularios completados por el equipo técnico de cada municipio correspondientes a los años respectivos, lo que permitió un análisis longitudinal. La ejecución del plan enfrenta dificultades significativas; se prevén más de 60 acciones, en su mayoría a corto y mediano plazo, y se consideraron poco las capacidades técnicas, financieras y de recursos humanos disponibles en una región de reciente creación. Estos resultados resaltan la complejidad de la gestión pública regional y la importancia de una adaptación continua de los planes estratégicos a las condiciones locales y a la capacidad de implementación.

Palabras clave: Planificación; Políticas Públicas; Regionalización; Baixada Verde.

HOW TO CITE: Fogaca, I. F.; Tavares, D. E.S. & Kalaoum, F. (2025). Planejamento regional do turismo e desafios da região turística Baixada Verde: evidências de uma análise longitudinal. *Anais Brasileiros de Estudos Turísticos*, v. 15, n. 1 (Edição Regular), 1–13, Jan./ Dez. Retrieved from:

<https://periodicos.ufif.br/index.php/abet/article/view/47229>

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.16970037>



Licenciada por Creative Commons
4.0 / Internacional
CC BY 4.0

* Doutorado em Geografia/UNESP (2011). Mestrado em Turismo e Hotelaria/Univali (2006). Licenciada em Geografia/ UnB (2018). Bacharelado em Turismo/UEPG (2002). Professora e Pesquisadora Associada do IM/UFRRJ, lecionando no curso Bacharelado em Turismo e no Programa de Pós-Graduação em Patrimônio, Cultura e Sociedade. Coordenadora do Observatório de Turismo e Lazer da região Turística Baixada Verde. Membro da Rede Brasileira de Observatórios de Turismo/RBOT. Representante da RBOT no CNT/ Câmara de Regionalização do Turismo. Membro da Rede Internacional de Pesquisa Turismo e Dinâmicas Socioterritoriais Contemporâneas. UFRRJ, Campus Nova Iguaçu, Instituto Multidisciplinar, Departamento de Administração e Turismo, Av. Gov. Roberto Silveira, s/n, CEP: 26020-740, Nova Iguaçu - RJ. CV (Brasil): <http://lattes.cnpq.br/1731543706249446> ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1704-5435> E-mail: isabelafogaca@ufrrj.br

** Doutoranda em Turismo/USP (2025). Mestrado em Turismo/UFRJ (2024). Bacharelado em Turismo/UFRRJ (2021) Membro do Observatório de Turismo e Lazer da região turística Baixada Verde. CV: <http://lattes.cnpq.br/3380340197363385> ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3346-8542> E-mail: estaciodesaiane@gmail.com

***Doutorado em Turismo/USP (2023). Mestrado em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas/ UFRRJ (2018). Especialização em Planejamento Urbano/ UCAM (2016). Bacharelado em Turismo/ UFRRJ (2015). Graduando em Gestão Pública / Estácio de Sá. Membro do Observatório de Turismo e Lazer da região turística Baixada Verde. Professor no curso de Turismo e Desenvolvimento do Território da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (Unesp) na Faculdade de Engenharia e Ciências (FEC), Campus de Rosana. Avenida dos Barrageiros, 1881, CEP: 19274000, Rosana - SP. CV (Brasil): <http://lattes.cnpq.br/0725425710734342> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3267-6377> E-mail: fausi.kalaoum@unesp.br

1 INTRODUÇÃO

O planejamento do turismo é essencial para maximizar o potencial econômico, cultural e ambiental de destinos, garantindo um desenvolvimento sustentável e integrado. Esse processo se materializa em documentos, como planos, programas e projetos, que orientam a política pública. No Brasil, desde os anos 2000, o planejamento do turismo tem sido conduzido com base na escala regional. Esta abordagem regionalizada visa integrar as peculiaridades locais, promover o desenvolvimento equilibrado e maximizar o potencial turístico de cada região do país, além de incentivar a cooperação entre os destinos, em detrimento da competição.

Em 2017, gestores públicos da região turística Baixada Verde (BV) criaram a Instância de Governança Regional da Baixada Verde (IGRBV) e obtiveram sua institucionalização, no âmbito do Programa de Regionalização do Turismo (PRT). Na época, foi composta por dez municípios (Belford Roxo, Duque de Caxias, Japeri, Magé, Mesquita, Nilópolis, Nova Iguaçu, Queimados, Seropédica e São João de Meriti) e contou com a participação de representantes da gestão pública, da iniciativa privada e da sociedade civil, especialmente a Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRJ), por meio do Observatório de Turismo e Lazer Baixada Verde.

Em sua gênese, a região turística BV foi contemplada com um plano estratégico para o desenvolvimento turístico, resultado de uma parceria com o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas no Estado do Rio de Janeiro (Sebrae) e do apoio do governo estadual, por meio da Secretaria Estadual de Turismo (Setur). O plano estratégico definiu as diretrizes que a gestão do turismo regional deveria seguir em cinco eixos estratégicos, sendo eles: Infraestrutura; Políticas Públicas; Qualificação; Mercado; Gestão e Monitoramento.

Em mais de sete anos de sua elaboração, houve dois momentos em que o grupo que compõe a IGRBV se mobilizou para avaliar a execução do plano estratégico do turismo na região e, com isso, foi possível, além de levantar as ações desenvolvidas, em desenvolvimento e que ainda não haviam sido iniciadas, os “gargalos” que o plano e, mesmo o planejamento regional do turismo, no Brasil, nos apresenta, e os desafios relativos à execução de um plano regional, na região analisada, e, ainda, em qualquer outra do país.

Assim, este artigo teve como objetivo geral analisar o estágio de implementação das ações propostas no Plano Estratégico em dois períodos distintos: entre 2017 e 2020; e entre 2021 e 2022, bem como considerações sobre a estrutura do próprio plano. O documento ainda se encontra em implementação, mas é possível observar seus resultados por meio de análise longitudinal.

Este artigo integra os resultados de um projeto mais amplo, cujo objetivo é monitorar e analisar a estrutura administrativa do turismo nos municípios da região turística BV, conduzido por uma equipe interdisciplinar, composta por pesquisadores e profissionais ligados a ações de extensão e de planejamento da IGRBV.

O artigo apresenta, a seguir, uma revisão da literatura sobre planejamento do turismo e políticas públicas. Em seguida, descreve os procedimentos metodológicos. A

penúltima seção apresenta os dados coletados e realiza análises longitudinais com base na análise de conteúdo. Finalmente, são feitas considerações com o objetivo de contribuir para o planejamento da região turística BV e para o planejamento regional do turismo em geral.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O planejamento turístico é um campo de estudo que se concentra na aplicação de princípios e estratégias para o desenvolvimento e gestão eficazes do turismo em destinos específicos. Este campo busca integrar diversas disciplinas, como Economia, Geografia, Sociologia, Administração e Planejamento Urbano, dentre outras para entender e melhorar a forma como os destinos turísticos são planejados, desenvolvidos e gerenciados.

O planejamento no turismo não é considerado algo estático, mas sim uma organização sistemática de decisões integradas, dinâmica e voltado para a proposição de ações futuras (Barreto, 1991). Beni (1999) reforça que o turismo apresenta interdependência e interação de seus componentes, o que demanda a abordagem de três pontos essenciais no planejamento: estabelecimento de objetivos, definição de cursos de ação e determinação da realimentação.

Bissoli (2001) define o planejamento como um processo voltado à análise da atividade turística em determinado espaço geográfico. Petrocchi (2009) complementa, afirmando que o planejamento envolve a formulação de objetivos e a prática de ações que orientam o destino rumo a esses objetivos, promovendo a transição entre a situação atual e a planejada.

O planejamento turístico, ao longo das últimas décadas, passou a incorporar conceitos como a integração, a democracia e a necessidade de um trabalho endógeno. A participação de diferentes atores ligados ao turismo, como o setor privado e o terceiro setor, tornou-se essencial, especialmente sob a perspectiva da governança. A governança, conforme Trentin e Tavares (2021), comprehende a existência de estruturas de cooperação público-privada, no qual a pluralidade de atores e representações é fundamental para uma nova forma de governar.

No Brasil, o planejamento do turismo passou a ser interesse do poder público, especialmente na escala federal, no final do século XX, após o processo de redemocratização do país. O marco dessa mudança foi o Programa Nacional de Municipalização do Turismo, criado no início dos anos de 1990 (Cruz, 2006), que resultou na instituição de conselhos municipais de turismo (COMTUR).

No início do século XXI, dando continuidade à perspectiva da descentralização da gestão pública, a escala de planejamento do setor de turismo foi alterada de local para regional com a implementação do PRT. O PRT passou a orientar a formação de Instâncias de Governança Regional (IGRs) como estruturas de cooperação público-privada que visam a formulação de políticas públicas na região aonde estão inseridas, com a perspectiva de uma governança compartilhada.

Essa transformação do recorte territorial revela a limitação da ausência do ente “região” no pacto federativo

brasileiro, trazendo desafios à gestão regional (Cruz, 2006). O planejamento regional exige que os poderes públicos municipais renunciem a projetos individuais em benefício de um projeto coletivo, superando vaidades pessoais e desenvolvendo a capacidade de diálogo. Além disso, para muitos municípios, a colaboração pode ser a única forma de se inserir no grupo de destinos que utilizam o turismo como ferramenta de desenvolvimento econômico e social, já que a união dos municípios pode aumentar as chances de alcançar os objetivos coletivos (Cruz, 2006).

O planejamento turístico é fundamental para a elaboração de políticas públicas e tomada de decisão. Segundo Secchi (2012), a formulação dessas políticas segue um ciclo que inclui identificação do problema, formação de agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção, embora essas etapas possam não seguir a ordem estabelecida na prática, mas permanecem inter-relacionadas.

A tomada de decisão envolve escolher soluções para os problemas identificados, com critérios e métodos definidos pelos atores envolvidos. Políticas populares tendem a ser mais atrativas para formuladores, mesmo que ineficazes, enquanto políticas impopulares, porém necessárias, muitas vezes, são ignoradas (Wu; Ramesh; Howlett & Fritzen, 2012). Assim, é essencial considerar os recursos necessários e as especificidades regionais ao elaborar planos e programas, evitando modelos padronizados e a inexequibilidade das ações.

A fase da implementação é quando a política pública ganha forma e entra em vigor. Para que a implementação seja eficaz, os gestores públicos carecem de conhecimento, habilidades de defesa e negociação, bem como o entendimento de política em trabalho em rede que extrapolam os modelos anteriores de gestão, pautados na hierarquia e responsabilidade apenas com superiores (Wu et al., 2012).

A avaliação ocorre para aferir o estágio em que uma política se encontra para o alcance de seus objetivos, e caso não esteja adequado, é possível discutir o que pode ser feito para melhorá-la (Wu et al., 2012). Todavia, na prática, muitos gestores públicos receiam de serem prejudicados por avaliações negativas, ignorando o potencial que esta etapa compreende para o alcance dos objetivos da política.

O processo de formulação de políticas públicas resulta na definição de diretrizes, planos e programas em diferentes recortes territoriais (Trentin, Moraes & Fogaça, 2021). Embora existam diferentes modelos de planejamento turístico, há elementos em comum entre eles, como o inventário, o diagnóstico e o prognóstico. Ao unir essas fases à definição de objetivos, metas, estratégias e diretrizes, é possível elaborar o Plano de Desenvolvimento do Turismo (Bissoli, 2001).

Para Soares, Emmendoerfer e Monteiro (2013), o planejamento estratégico é um dos mais utilizados no turismo, pois abrange os objetivos gerais e visa a formulação dos programas e projetos que norteiam a direção que a organização deve seguir. Hall (2004) adota o planejamento estratégico no turismo como uma abordagem conceitual e uma ferramenta eficaz para conduzir os processos integrados mencionados rumo ao desenvolvimento do turismo sustentável.

Segundo o Plano Estratégico Institucional do Ministério do Turismo 2020-2023 (MTur, 2020, p.5), “o planejamento estratégico é um processo de gestão de análise, criação de alternativas e tomada de decisão sobre a identidade da organização, sua atividade e razão de existir”. Dá-se, basicamente, por dois macroprocessos: o diagnóstico, que traça a situação atual daquela realidade, e o prognóstico, que indica o cenário futuro que se quer alcançar. Portanto, para elaboração de um plano estratégico é preciso considerar sua análise ambiental e sua cadeia de valores.

Por meio da análise ambiental, é possível direcionar recursos, sejam financeiros, humanos ou técnicos. Por meio da cadeia de valores se identifica os principais órgãos e parceiros e as suas possíveis entregas de produtos (MTur, 2020).

De acordo com Oliveira (1999 como citado em Feger; Fischer; Etges & Rossetto, 2010), o planejamento estratégico resulta numa agenda de ações por um período que requer dos atores envolvidos a organização e o direcionamento de esforços para um ponto comum: o entendimento da missão, propósitos, formulação de estratégias e metas. Na elaboração do planejamento estratégico, realizam-se discussões entre gestores e tomadores de decisão, com o intuito de elencar o que é importante para a instância. A organização avalia as suas forças e fraquezas e estabelece as estratégias que pretendem implementar que, por sua vez, se tornam programas e projetos que compõem o plano (Mintzberg, 2006).

Assim, o principal objetivo do desenvolvimento regional é valorizar as pessoas que habitam a região, respeitar o meio ambiente, a cultura e as características sociais, promovendo crescimento com qualidade e inclusão. Para isso, o planejamento estratégico se mostra fundamental, tendo em vista a visão a longo prazo. Contudo, não basta elaborar e implementar o plano; é necessário desenvolver métodos de avaliação contínua e indicadores que fornecerão feedback sobre o progresso das ações implementadas (Hall, 2004). Diante dessa necessidade, para analisar os resultados das ações propostas no Plano Estratégico da Região Turística BV, nos debruçamos no ciclo de políticas públicas de Secchi (2012), com ênfase nas fases de implementação e avaliação.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A abordagem qualitativa e a tipologia exploratória foram as mais adequadas para a execução desta investigação. A pesquisa bibliográfica sobre temas como: Planejamento e Políticas Públicas em Turismo, com foco na regionalização do turismo, embasa o estudo, visto a importância do planejamento estratégico para otimizar os impactos econômicos, culturais e ambientais dos destinos turísticos. As fases de implementação e avaliação do ciclo de políticas públicas de Secchi (2012) foram essenciais para a análise.

A pesquisa se trata de um estudo de caso e foca na análise do Plano Estratégico da BV, produzido em 2017. Como técnica de análise de dados, tem-se como enfoque a pesquisa documental, pela qual, além da análise do Plano,

analisaram-se planilhas em Excel geradas a partir de questionário enviado aos gestores municipais de turismo pelo Observatório de Turismo e Lazer BV, no ano de 2020, e formulário *on-line*, em 2022.

Em 2020, os gestores municipais da região responderam ao questionário, exceto no município de Belford Roxo. Era questionado sobre o estágio de execução das ações previstas nos cinco eixos do plano estratégico. Estas deveriam ser classificadas em três categorias: executada, em execução e não iniciada. Também, questionava-se sobre as dificuldades de executá-las. As respostas foram apresentadas nas reuniões de avaliação desenvolvidas pelo observatório, realizadas nos dias 13, 20 e 27 de agosto de 2020, no formato *on-line*, cujas gravações tiveram alguns trechos transcritos, gerando planilhas.

No ano de 2022, foi encaminhado formulário, com o mesmo conteúdo do questionário de 2020, pelo Google Forms cuja tabulação foi realizada e apresentada em um evento organizado pelo Grupo de Trabalho (GT) de Planejamento da IGRBV, no dia 10 de maio de 2022, no Hotel Nobile Inn Dutra, em São João de Meriti. Ambos os instrumentos de coleta de dados tinham como objetivo avaliar o andamento da execução das ações previstas no plano estratégico, respectivamente, nos períodos de 2017 a 2020 e de janeiro de 2021 a janeiro de 2022, já no contexto de uma nova gestão municipal. Por meio dos dados, foi possível realizar uma análise longitudinal a partir da análise de conteúdo (Minayo, 1994).

Cabe destacar que os eixos 4 e 5 foram desconsiderados na análise do período 2021 a 2022, visto algumas ações serem identificadas pelo GT planejamento como referentes à IGRBV como um todo e não aos

municípios que a compõem. Partindo deste entendimento, o GT de planejamento propôs uma entrevista junto à mesa diretora da IGRBV para verificar se as ações foram realizadas, porém, não obtiveram sucesso naquela ocasião. Como foi apresentado no referencial teórico, muitos gestores não querem se arriscar na avaliação das políticas públicas, tendo em vista que podem receber críticas quanto ao seu trabalho.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

4.1 O plano estratégico da região turística Baixada Verde

O referido plano teve como objetivo identificar a missão e visão da região turística BV, além de propor eixos estratégicos alinhados com as respectivas ações que viabilizem a sua missão. Sua elaboração se deu a partir de quatro oficinas participativas, realizadas nos dias 18 e 25 de outubro e 01 e 08 de novembro de 2017 que contaram com a participação dos atores públicos e privados da região (Sebrae, 2017).

A metodologia participativa combinou a utilização de técnicas como *World Café* e o *Open Space*. Pequenos grupos de quatro ou cinco pessoas foram estimulados a conversar sobre o tema e/ou pergunta estabelecida pelo coordenador da reunião (Sebrae, 2017). A partir das discussões, gerou-se uma matriz baseada em quatro aspectos: forças, fraquezas, oportunidades e ameaças que produziu ideias e soluções, desenhandando as diretrizes que compõem os cinco eixos do planejamento estratégico e suas 63 ações, visualizadas nos quadros a seguir:

Quadro 01: Eixo Infraestrutura

Ação	Prazo	Responsável
1. Elaborar um inventário da oferta turística de cada município	CP	SMT
2. Interpretar o resultado desse inventário	CP	SMT / IGR
3. Definir os segmentos prioritários para direcionar os investimentos	CP	SMT / IGR
4. Elaborar projetos de melhoria da infraestrutura turística do município	CP	SMT
5. Acrescentar nos projetos a acessibilidade para o turismo inclusivo	AC	SMT
6. Acompanhar os programas de investimentos de infraestrutura turística	CP	SMT
7. Criar um banco de projetos	MP	IGR/ IE
8. Elaborar projeto de sinalização turística municipal	MP	IGR
9. Elaborar projeto de sinalização turística intermunicipal	MP	SMT
10. Acompanhar as ações de infraestrutura para fins turísticos do município	AC	SMT
11. Articular com as secretarias municipais/órgãos competentes a execução de obras de infraestrutura, com finalidades turísticas	AC	SMT
12. Sensibilizar os secretários municipais de outras pastas para a importância da atividade turística	CP	SMT

Legenda: CP: Curto Prazo; MP: Médio Prazo; LP: Longo Prazo; AC: Ação Contínua. SMT: Secretaria municipal de turismo; IGR: Instância de Governança Regional; IE: Instituição de ensino; PP: Poder Público/ SCO: Sociedade Civil Organizada; IP Iniciativa Privada.

Fonte: Sebrae, 2017, p.56.

Quadro 02: Eixo Política

Ação	Prazo	Responsável
1. Verificar os termos da lei orgânica em relação ao turismo.	CP	SMT
2. Nivelar a proposta lei de fomento ao turismo entre os municípios integrantes da Baixada Verde.	MP	IGR
3. Criar leis e regulamentos municipais de fomento ao turismo.	CP	SMT
4. Criar e/ou fortalecer os conselhos municipais de turismo.	CP	PP/SMT/ SCO/ IE
5. Incentivar o cadastramento dos equipamentos turísticos junto ao Cadastur.	LP	SMT
6. Formalizar a instância de governança da Região Turística da Baixada Verde.	MP	SMT / IGR
7. Acompanhar a implantação do Plano Estratégico.	MP	SMT / IGR
8. Fomentar ações de incentivo à atividade turística.	LP	SMT

9. Criar leis de incentivo à desburocratização da atividade.	MP	SMT
10. Pleitear um assento no conselho regional.	MP	IGR
11. Criar calendário de eventos municipal.	CP	SMT
12. Criar calendário de eventos regional.	MP	IGR
13. Incentivar Curso de gestão pública em turismo.	MP	PP/SMT/ SCO/ IE/ Sebrae
14. Formalização das empresas do segmento do turismo.	AC	PP/SMT/ Sebrae

Fonte: Sebrae, 2017, p.57.

Quadro 03: Eixo 3. Qualificação

Ação	Prazo	Responsável
1. Elaborar projeto de capacitação para o turismo.	CP	IGR/ IE/ PP
2. Sensibilizar o munícipe para a importância da atividade turística.	CP	PP
3. Desenvolver programa de capacitação de guias de turismo sobre os atrativos da Baixada Verde.	MP	IGR/ IE
4. Realizar cursos de capacitação para o turismo para: taxistas, jornaleiros, frentistas, guardas municipais etc.	MP	SMT/ IE
5. Estabelecer parcerias entre as instituições de ensino com o trade turístico e o poder público.	CP	SCO/ PP/ IE/
6. Fortalecer o turismo como tema no ensino fundamental.	MP	PP/ SMT/ IE
7. Estabelecer parcerias públicas e privadas para estágio.	AC	SMT/ IP
8. Formar monitores municipais com capacitação continuada.	CP	PP/ IE/ SCO
9. Realizar cursos de capacitação para os setores de gastronomia, hotelaria e agenciamento para funcionários e empresários.	MP	SMT/ IE/ SCO/ Sebrae
10. Capacitar a mão de obra para atender pessoas com necessidades especiais.	CP	SMT/ PP/ IE/ SCO
11. Realizar cursos de capacitação online para atores sociais.	CP	IGR/ IE

Fonte: Sebrae, 2017, p.58.

Quadro 04: Eixo 4. Mercado

Ação	Prazo	Responsável
1. Criar um vídeo de sensibilização para o turismo na Baixada Verde.	CP	IGR/ PP/ IP
2. Criar um vídeo promocional da Baixada Verde.	CP	IGR/ PP/ IP
3. Criar a identidade visual da Baixada Verde meio de concurso nos municípios integrantes.	CP	IGR/ PP/ IP/ IE
4. Criar banco de imagens.	CP	IGR/ PP/ IP
5. Criar um plano de comunicação para a região.	MP	IGR/ PP/ IP
6. Criar um plano de marketing.	LP	IGR/ PP/ IP
7. Desenvolver um plano abrangente de promoção da região em outras regiões e estado.	MP	IGR/ PP/ IP
8. Criar um selo de turismo para certificação das atividades envolvidas com o turismo.	MP	IGR/ PP/ IP
9. Criar de Terminais de Informação Turística (TIT).	LP	IGR/ PP/ IP
10. Criar um portal de turismo da Baixada Verde.	MP	IGR/ PP/ IP
11. Instaurar uma mensagem positiva e global da Baixada Verde.	CP	IGR/ PP/ IP
12. Levar os membros da IGTR a visitarem os principais atrativos turísticos da Baixada Verde.	CP	IGR/ PP/ SCO
13. Benchmarking.	CP	IGR/ PP/ IP
14. Realizar famtour com os influenciadores digitais.	MP	IGR/ PP/ IP

Fonte: Sebrae, 2017, p.59.

Quadro 05: Eixo 5. Gestão e Monitoramento

Ação	Prazo	Responsável
1. Criar o Conselho Regional de Turismo.	CP	IGR
2. Implantar e acompanhar a execução do Planejamento Estratégico.	AC	SMT
3. Acompanhar a assinatura dos termos de cooperação técnica, junto à UFRRJ.	CP	IE/ IGR
4. Estabelecer indicadores para avaliação de resultados de cada eixo.	CP	IGR
5. Instituir ações de monitoramento da IGTR.	CP	SMT /IGR
6. Mobilizar a sociedade civil para a instância de governança.	CP	IGR
7. Implantar o observatório na UFRRJ, envolvendo outras instituições de ensino.	MP	IE/ IGR
8. Realizar articulação política em nível municipal, estadual e federal.	MP	IGR
9. Elaborar um planejamento estratégico da IGTR em consonância com o Baixada Verde.	MP	IGR
10. Estimular o relacionamento e articulação entre os dez municípios que compõem a Região Turística da Baixada Verde.	AC	IGR
11. Estudar captação de recursos financeiros.	MP	SMT /IGR
12. Estimular a cooperação entre a administração pública municipal, os indivíduos e as pessoas jurídicas, para o progresso dos interesses turísticos do município.	AC	PP/ SMT /IGR

Fonte: Sebrae, 2017, p.60.

Como percebe-se, a lista de ações foi desafiadora, e, ainda que haja o argumento de que há ações de longo prazo, menos de 10% (n=4) estão nessa categoria. No que se refere às ações de curto e médio prazo, estas representam, respectivamente, 28 e 23 ações (45% e 37%). Portanto, cerca de 82% do que se foi previsto no documento está direcionado ao curto e médio prazo. As 8 ações restantes (12%) se classificam como contínuas, voltadas, em parte, ao monitoramento ou ao engajamento da população no desenvolvimento do turismo. No total, há 94% de ações de implementação imediata ou quase imediata.

Outra deficiência do documento é a ausência de uma definição clara do que o plano estabelece como curto, médio e longo prazo. Mesmo supondo que, respectivamente, são ações realizadas em até dois, quatro anos, o que equivale a uma gestão municipal e execução de um Plano Plurianual (PPA), e oito anos, somando duas gestões municipais, fica evidente a baixa viabilidade de execução, seja pela limitação de recursos financeiros, humanos ou temporais, mesmo porque, em 2017, ao ser concluído o plano, o PPA do próximo quadriênio já havia sido definido e as ações do plano não haviam sido incluídas de forma objetiva na previsão orçamentária.

É importante observar que uma das principais queixas dos gestores, durante as discussões, tanto nas reuniões de 2020 quanto no evento de 2022, foi a ausência de uma dotação orçamentária expressiva para a pasta do turismo, o que contribui para a inexequibilidade de considerável parte das ações estabelecidas.

Além de os prazos para as ações não se adequarem à realidade de recursos financeiros e humanos dos municípios envolvidos, há algumas ações mal alocadas nos eixos do plano, por exemplo, a ação “sensibilizar os secretários municipais de outras pastas para a importância da atividade turística”, alocada no eixo infraestrutura.

O documento, tampouco, trouxe a definição de níveis de prioridade para a execução das ações, o que seria fundamental para o direcionamento de recursos e esforços de execução do que foi proposto.

Ademais, é importante frisar que a maioria das ações apresenta enfoque municipal, confundido, assim, a escala do plano e reafirmando o que diz Trentin e Fratucci (2011), que apesar da política de regionalização, a base legal para o desenvolvimento do turismo no Brasil ainda está na escala local/ municipal. Para os autores, “sem a organização e preparação dos municípios, dificilmente os arranjos e redes regionais têm chances de se estruturarem de forma competitiva ...” (Trentin & Fratucci, 2011, p.847).

4.2 Avanços na execução do plano no de 2017 a 2020

A avaliação do eixo infraestrutura visou analisar se os municípios estavam aplicando recursos à infraestrutura de apoio ou à específica ao turismo, bem como se as obras executadas favoreciam melhorias nos produtos e serviços ofertados.

O município de Magé se destacou por obras como a reforma do Píer da Piedade, a construção do Mirante no Morro do Bonfim, a reforma da orla da Praia do Limão e a execução de dois Centros de Atendimento ao Turista. Nilópolis elaborou um projeto de sinalização do Parque Natural do Gericinó, a reestruturação do Mercado Popular e reforma do calçadão Mirandela e de Olinda. Portanto, obras diretamente relacionadas à melhoria dos produtos turísticos dos municípios.

São João de Meriti destacou obras de recuperação asfáltico, concretagem e pavimentação das principais vias e de acesso aos morros do Pau Branco, ao morro do Embaixador e de outros onde estão as áreas naturais protegidas do município, reformas e modernização de equipamentos públicos como praças, quadras, Vila Olímpica, calçadões, entre outros para maior conforto aos moradores e visitantes, mas com pouco impacto nos produtos turísticos do município.

Mesquita destacou o projeto Revitalizarte, recuperação de muros em áreas antes abandonadas da cidade, no centro da cidade e em bairros como Chatuba, com grafite que destacam características culturais e históricas da região.

Japeri apresentou a elaboração de um projeto de sinalização e revitalização das rampas do Pico da Coragem e dos demais pontos, que constavam de programas de financiamento, mas ainda não haviam sido iniciados. Nova Iguaçu apresentou um projeto de trilhas para o município e sua sinalização (Serra do Vulcão, Tinguá e Parque Municipal).

É importante destacar que algumas ações, como a elaboração de inventários da oferta turística que, equivocadamente, estava no eixo infraestrutura, foram parcialmente realizadas em parceria com o Observatório da UFRRJ, apesar de no plano constar como uma responsabilidade das secretarias municipais.

O quadro 6 a seguir traz a síntese de ações do eixo infraestrutura.

Quadro 06: Execução de 2017 a 2020 das ações do Eixo Infraestrutura

Ação	Executada	Em execução	Não iniciada
1. Elaborar um inventário da oferta turística de cada município	Japeri, Magé, Mesquita, Nilópolis, NI e Queimados		DM ¹
2. Interpretar o resultado desse inventário		NI	DM
3. Definir os segmentos prioritários para direcionar os investimentos	Magé, Nilópolis	NI	DM
4. Elaborar projetos de melhoria da infraestrutura turística do município		Magé, Nilópolis, SJM e Mesquita.	DM

¹ Municípios que compõem a região turística Baixada Verde, exceto Belford Roxo que não participou da avaliação no período de 2017 - 2020.

5. Acrescentar nos projetos a acessibilidade para o turismo inclusivo			TM
6. Acompanhar os programas de investimentos de infraestrutura turística			TM
7. Criar um banco de projetos		Japeri, Nilópolis e NI	DM
8. Elaborar projeto de sinalização turística municipal	Nilópolis, Japeri, NI		DM
9. Elaborar projeto de sinalização turística intermunicipal			IGR
10. Acompanhar as ações de infraestrutura para fins turísticos do município			IGR
11. Articular com as secretarias municipais/órgãos competentes a execução de obras de infraestrutura, com finalidades turísticas	Japeri, Nilópolis, NI e SJM	DM	DM
12. Sensibilizar os secretários municipais de outras pastas para a importância da atividade turística	Japeri, Nilópolis e SJM	DM	DM

Legenda: DM: Demais municípios; TM: Todos os municípios; NI: Nova Iguaçu; SJM: São João de Meriti; IGR: ações de responsabilidade da IGR

Fonte: Autores, 2023.

O eixo 2, referente à política de turismo, foi o que mais avançou no âmbito municipal. Os COMTUR, visto ser um critério para compor o Mapa do Turismo Brasileiro, com exceção de Belford Roxo e Seropédica, estavam ativos em todos os municípios, todavia, foi destacada a necessidade de capacitação dos membros dos conselhos para que pudessem ter uma atuação mais efetiva e um plano de trabalho. Também era necessária a mobilização da iniciativa privada e da sociedade civil organizada.

Além dessa legislação básica, Japeri participou ativamente para inserir o turismo na discussão e na construção do novo Plano Diretor Municipal, em 2018 e 2019, e no Orçamento Anual 2019, apesar de ter obtido pouco sucesso, especialmente na questão orçamentária. Magé se destacou pela criação e regulamentação da lei de operação verão, com controle de visitação de suas áreas naturais.

O incentivo ao Cadastro de Prestadores de Serviços Turísticos (Cadastur) também é destaque, evidenciando o interesse dos municípios em ordenar seus equipamentos turísticos e obter uma melhor classificação no Mapa do Turismo Brasileiro.

Quanto à formalização da IGRBV, houve a aprovação de seu estatuto, com a adesão dos municípios constantes do mapa. Todavia, no período, a IGRBV ainda não havia conseguido se formalizar com o seu Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) e Fundo Regional de Turismo (FUNRETUR).

De modo geral, os municípios fomentaram ações de incentivo à atividade turística como eventos e conferências municipais, o que é avaliado como um fator positivo para o desenvolvimento do setor. O quadro 7 traz a síntese do eixo 2:

Quadro 07: Execução de 2017 a 2020 das ações do Eixo 2. Política

Ação	Executada	Em Execução	Não iniciada
1. Verificar os termos da lei orgânica em relação ao turismo.	Japeri; Mesquita; NI	SJM	DM
2. Nivelar a proposta lei de fomento ao turismo entre os municípios integrantes da Baixada Verde.			IGR
3. Criar leis e regulamentos municipais de fomento ao turismo.	Japeri, Magé		DM
4. Criar e/ou fortalecer os conselhos municipais de turismo.	DC, Japeri, Magé, Mesquita, Nilópolis, NI, Queimados e SJM		Seropédica
5. Incentivar o cadastramento dos equipamentos turísticos junto ao Cadastur.		Magé, Nilópolis, SJM, NI, Queimados	DM
6. Formalizar a instância de governança da Região Turística da Baixada Verde.		IGR	
7. Acompanhar a implantação do Plano Estratégico.		IGR/ Observatório	
8. Fomentar ações de incentivo à atividade turística.		TM	
9. Criar leis de incentivo à desburocratização da atividade.		NI	
10. Pleitear um assento no conselho regional.		IGR	
11. Criar calendário de eventos municipais.		TM	
12. Criar calendário de eventos regionais.		IGR	
13. Incentivar Curso de gestão pública em turismo.		Japeri, Queimados	
14. Formalização das empresas do segmento do turismo.			TM

Legenda: DC: Duque de Caxias

Fonte: Autores, 2023.

O eixo qualificação tinha como meta oferecer um número significativo de vagas em cursos, até o fim de 2018, de maneira a elevar a qualidade e a hospitalidade na

prestações de serviços aos turistas, mas poucas ações foram executadas como se verifica no quadro 8 a seguir.

Quadro 08: Execução de 2017 a 2020 das ações do Eixo 3. Qualificação

Ação	Executada	Em Execução	Não iniciada
1. Elaborar projeto de capacitação para o turismo.	DC, Mesquita, Nilópolis		DM

2. Sensibilizar o município para a importância da atividade turística.		Japeri, Magé, Nilópolis, Queimados, SJM, Seropédica	DM
3. Desenvolver programa de capacitação de guias de turismo sobre os atrativos da Baixada Verde.	Japeri, Magé e Nilópolis		DM
4. Realizar cursos de capacitação para o turismo para: taxistas, jomaleiros, frentistas, guardas municipais etc.			TM
5. Estabelecer parcerias entre as instituições de ensino com o trade turístico e o poder público.			TM
6. Fortalecer o turismo como tema no ensino fundamental.			TM
7. Estabelecer parcerias públicas e privadas para estágio.			TM
8. Formar monitores municipais com capacitação continuada.	Magé	Nilópolis	DM
9. Realizar cursos de capacitação para os setores de gastronomia, hotelaria e agenciamento para funcionários e empresários.		Nilópolis e SJM	DM
10. Capacitar a mão de obra para atender pessoas com necessidades especiais.			TM
11. Realizar cursos de capacitação online para atores sociais	TM, IGR, Observatório		

Fonte: Autores, 2023.

O eixo Mercado foi o que menos ações teve desenvolvidas no período. Um vídeo promocional foi criado para a participação em pequenos eventos, porém, ainda de forma amadora em função da qualidade de imagens disponíveis. A situação se repete com vídeos realizados para cada município.

O Observatório da UFRRJ realizou uma oficina em que perspectivas iniciais da identidade visual da região foram definidas, como o protótipo de um logotipo e de uma mascote, paleta de cores para o material promocional, entre outros. O quadro 9 traz a síntese das ações executadas no eixo.

Quadro 09: Execução de 2017 a 2020 das ações do Eixo 4. Mercado

Ação	Executada	Em Execução	Não iniciada
1. Criar um vídeo de sensibilização para o turismo na Baixada Verde.			TM
2. Criar um vídeo promocional da Baixada Verde.	IGR		
3. Criar a identidade visual da Baixada Verde meio de concurso nos municípios integrantes.	Observatório		
4. Criar banco de imagens.			TM
5. Criar um plano de comunicação para a região.			TM
6. Criar um plano de marketing.			TM
7. Desenvolver um plano abrangente de promoção da região em outras regiões e estado.			TM
8. Criar um selo de turismo para certificação das atividades envolvidas com o turismo.		Nilópolis	DM, IGR
9. Criar de Terminais de Informação Turística (TIT).	Magé, Nilópolis		DM
10. Criar um portal de turismo da Baixada Verde.			TM, IGR
11. Instaurar uma mensagem positiva e global da Baixada Verde.		TM, IGR	
12. Levar os membros da IGTR a visitarem os principais atrativos turísticos da Baixada Verde.			TM, IGR
13. Benchmarking.			TM
14. Realizar famtour com os influenciadores digitais.			TM

Fonte: Autores, 2023.

O eixo gestão e monitoramento visa a formação de uma estrutura da gestão pública do turismo na região BV, a partir da articulação e fortalecimento das IGRBV e municipais. Como principais ações executadas, destaca-se a criação da IGRBV, elaboração de seu regimento interno

e adesão formal, até 2020, de oito municípios, mas ainda há dificuldades na regularização de seu CNPJ e FUNRETUR, como já tratado. O quadro 10 mostra a síntese do eixo 5:

Quadro 10: Execução de 2017 a 2020 das ações do Eixo 5. Gestão e Monitoramento

Ação	Executada	Em Execução	Não iniciada
1. Criar o Conselho Regional de Turismo.		IGR	
2. Implantar e acompanhar a execução do Planejamento Estratégico.	IGR/ Observatório		
3. Acompanhar a assinatura dos termos de cooperação técnica, junto à UFRRJ.	Magé, NI		DM
4. Estabelecer indicadores para avaliação de resultados de cada eixo.	IGR		
5. Instituir ações de monitoramento da IGTR.		IGR/TM	
6. Mobilizar a sociedade civil para a instância de governança.		IGR	
7. Implantar o observatório na UFRRJ, envolvendo outras instituições de ensino.	Observatório		

8. Realizar articulação política em nível municipal, estadual e federal.	TM		
9. Elaborar um planejamento estratégico da IGTR em consonância com o da Baixada Verde.	TM		
10. Estimular o relacionamento e articulação entre os dez municípios que compõem a Região Turística da Baixada Verde.	TM		
11. Estudar captação de recursos financeiros.			TM
12. Estimular a cooperação entre a administração pública municipal, os indivíduos e as pessoas jurídicas, para o progresso dos interesses turísticos do município.		TM	

Fonte: Autores, 2023.

Portanto, essas foram as ações executadas, iniciadas ou não do plano estratégico da região turística BV nos anos de 2017 a 2020. Na seção a seguir, são apresentadas as ações no recorte temporal de 2021 a 2022.

4.3 Avanços na execução do plano nos anos de 2021 a 2022

No eixo infraestrutura, em 2020, apenas os municípios de Magé, Nilópolis e Nova Iguaçu já haviam definido os segmentos prioritários. Magé informou que os segmentos eram ecoturismo e turismo religioso; Nilópolis, turismo religioso, cultural e gastronômico; e Nova Iguaçu, que não informou os segmentos em 2020, pois estavam com seu Plano Municipal de Turismo em elaboração, em 2022 informou os segmentos: Ecoturismo, Turismo Rural, Turismo de Aventura, Turismo de Negócios, Turismo de Base Comunitária e Turismo Histórico e Cultural.

Embora a maioria apresentou a demanda bem definida, para uma região que vem de esforços constantes em prol do turismo, era esperado uma porcentagem maior, tendo em vista que a definição de segmentos é primordial para o direcionamento de recursos, aplicação de ações e projetos.

No que tange a elaboração de projetos de melhoria da infraestrutura de apoio e específica para o turismo, 70% dos municípios da região afirmaram ter executado a ação ou com projetos em andamento, na fase de captação de recursos e/ou apresentação de projeto. Um dos principais desafios para a execução dos projetos é a ausência de orçamento, e no caso da BV, é improvável contar com a iniciativa privada para o investimento em infraestrutura voltadas para o turismo, pelo descrédito e pela difícil e histórica relação entre gestão pública e iniciativa privada.

Em 2022, 60% das secretarias afirmaram possuir um banco de projetos. Foi solicitado que informassem como esse banco de projetos é administrado, e caso a resposta tenha sido negativa, por qual motivo esse banco não foi criado. Os municípios que afirmaram não possuir um banco de projetos como Queimados, justificaram que ainda estão visando e buscando a estruturação do banco, Nova Iguaçu relatou a falta de recursos humanos especializados para essa construção, enquanto Seropédica justificou que a Secretaria de Turismo tinha pouco tempo de existência, portanto ainda se estruturando para a ação. O município de Mesquita não justificou.

No quadro 11 constam as ações do Eixo 1:

Quadro 11: Execução de 2021 a 2022 das ações do Eixo 1. Infraestrutura

Ação	Executada	Em execução	Não iniciada
1. Elaborar um inventário da oferta turística de cada município	Observatório.		
2. Interpretar o resultado desse inventário		TM	
3. Definir os segmentos prioritários para direcionar os investimentos	NI, Japeri, Nilópolis, Magé, DC e SJM.		Queimados, Mesquita, Seropédica e BR
4. Elaborar projetos de melhoria da infraestrutura turística do município	NI, Japeri, Queimados, Magé, Mesquita e SJM.		Nilópolis, DC e Seropédica
5. Acrescentar nos projetos a acessibilidade para o turismo inclusivo			TM
6. Acompanhar os programas de investimentos de infraestrutura turística	NI, Nilópolis, Magé, DC, SJM e BR		Japeri, Queimados, Mesquita e Seropédica
7. Criar um banco de projetos	Japeri, Nilópolis, Magé, DC, SJM e BR.		NI, Queimados, Mesquita e Seropédica
8. Elaborar projeto de sinalização turística municipal	NI, Nilópolis, Magé, SJM		Japeri, Queimados, Mesquita, DC, Seropédica e BR
9. Elaborar projeto de sinalização turística intermunicipal			IGR
10. Acompanhar as ações de infraestrutura para fins turísticos do município			IGR
11. Articular com as secretarias municipais/órgãos competentes a execução de obras de infraestrutura, com finalidades turísticas			TM
12. Sensibilizar os secretários municipais de outras pastas para a importância da atividade turística	Japeri, Queimados, Magé, DC e SJM.	NI, Nilópolis	Mesquita, Seropédica

Legenda: BR: Belford Roxo

Fonte: Autores, 2023.

No que tange a criação de leis municipais, a Baixada Verde apresentou um quadro satisfatório, pois, normas relacionadas ao setor se encontram em vigor ou foram apresentadas para aprovação. Destacam-se as leis para criação do COMTUR, do Plano Municipal de Turismo, do Fundo Municipal de Turismo e de eventos. Porém, sobre o fortalecimento dos conselhos é relatado pouco comprometimento de determinados membros. Para alguns prevalecem reuniões trimestrais ou semestrais, enquanto outros realizam encontros apenas quando solicitado.

O incentivo ao Cadastur de equipamentos turísticos vem acontecendo de forma tímida ao longo desses anos. Apenas Queimados, Seropédica e Duque de Caxias realizaram visitas aos estabelecimentos, enquanto os demais realizaram essa ação por meio divulgação nas redes sociais, oferecendo auxílio na secretaria para a efetivação do cadastro. O município de Mesquita ainda estava estabelecendo plano de trabalho. Magé realizou campanhas

de sensibilização; Nova Iguaçu realizou encontros com empresários; Queimados e São João de Meriti conseguiram cadastrar empresas.

A maioria dos municípios estruturou e/ou estava estruturando o calendário de eventos. Esses se referiam, majoritariamente, às datas comemorativas no município, tal como festa dos padroeiros e aniversário do município.

Sobre os cursos de capacitação para qualificação da equipe do órgão municipal, muitos gestores mencionaram a realização dos seguintes: Gestor de Turismo pelo MTur; Programa de Capacitação para Excelência em Gestão do Turismo Fluminense - SETUR/ECG-TCE/RJ; Capacitação para Gestores Públicos e Privados dos Municípios Turísticos do estado do Rio de Janeiro - LabPGTUR/UFF; Jornada de Alinhamento Técnico do Turismo Fluminense - Setur, TurisRio, ECG TCE.

No quadro 12 estão as ações do Eixo 2. Política:

Quadro 12: Execução de 2021 a 2022 das ações do Eixo 2. Política

Ação	Executada	Em Execução	Não iniciada
1. Verificar os termos da lei orgânica em relação ao turismo.	NI, Japeri, Nilópolis, Queimados, Magé, DC, SJM e Seropédica.		Mesquita e BR
2. Nivelar a proposta lei de fomento ao turismo entre os municípios integrantes da Baixada Verde.			
3. Criar leis e regulamentos municipais de fomento ao turismo.	Japeri, Magé, SJM e Seropédica.	NI, Nilópolis, Queimados e BR	Mesquita e DC
4. Criar e/ou fortalecer os conselhos municipais de turismo.	Japeri, Nilópolis, Queimados, Magé, SJM e Seropédica	NI, Mesquita e DC	BR
5. Incentivar o cadastramento dos equipamentos turísticos junto ao Cadastur.	Nilópolis, Queimados, Magé, DC, SJM e Seropédica.	NI e Japeri	Mesquita e BR
6. Formalizar a instância de governança da Região Turística da Baixada Verde.	Magé e SJM	NI e Queimados	Mesquita, DC e Seropédica
7. Acompanhar a implantação do Plano Estratégico.		IGR/ Observatório	
8. Fomentar ações de incentivo à atividade turística.			TM
9. Criar leis de incentivo à desburocratização da atividade.			TM
10. Pleitear um assento no conselho regional.			
11. Criar calendário de eventos municipal.	Magé, SJM e Seropédica	Japeri, DC e BR.	NI, Nilópolis, Queimados e Mesquita
12. Criar calendário de eventos regional.			
13. Incentivar Curso de gestão pública em turismo.	Nilópolis, Queimados, Magé, DC, SJM e Seropédica.	NI e Japeri	Mesquita
14. Formalização das empresas do segmento do turismo.			TM

Fonte: Autores, 2023.

No eixo qualificação, a elaboração de projetos para a capacitação dos municípios para o turismo foi executada em Magé, Duque de Caxias e São João de Meriti; com cursos de condução ambiental, valorização dos atores de turismo, projeto monitor mirim e qualificação para artesãos. A ação se encontrava em andamento nos municípios de Nova Iguaçu e Nilópolis. Nos projetos apresentados não houve formação de mão de obra para atender pessoas com necessidades especiais.

A sensibilização do município para o turismo tem sido realizada por meio de: folheteria; realização de eventos; fóruns; divulgação nas redes sociais; reuniões do COMTUR; Câmara de Vereadores, pelos municípios de Magé, Duque de Caxias e São João de Meriti. Nova Iguaçu, Japeri, Nilópolis e Queimados que classificaram a ação como em andamento.

Cerca de 80% dos municípios da BV não desenvolveram programas de capacitação de guias de turismo sobre os atrativos da região. Apenas Belford Roxo respondeu como realizada, contudo, não detalhou quais são os programas. A ação se encontrava em andamento em São João de Meriti, com a criação de roteiros e a impressão de folheteria e outros materiais.

As instituições de ensino com as quais foi estabelecida parceria em prol do desenvolvimento do turismo nos municípios foram: UFRRJ; Universidade Federal do Rio de Janeiro; Centro Federal de Educação Tecnológica - RJ; e Centro de Tecnologia e Educação Profissional. Enquanto as parcerias público-privada se destacaram em Magé, por meio de parcerias com o comércio local, e em São João de Meriti, com os meios de hospedagem, empresas da cidade, gestores, sociedade civil e políticos, com os quais conseguiram apoio, patrocínio e participação efetiva nos

projetos apresentados. Nova Iguaçu informou que a ação se encontrava em andamento, pois a Superintendência de Gestão apresentou ao gabinete do prefeito a reformulação da legislação municipal para a aplicação dessa política.

A exequibilidade de todas as ações do eixo se encontra no quadro 13:

Quadro 13: Execução de 2021 a 2022 das ações do Eixo 3. Qualificação

Ação	Executada	Em Execução	Não iniciada
1. Elaborar projeto de capacitação para o turismo.	Magé, DC e SJM.	NI e Nilópolis.	Japeri, Mesquita, Queimados e Seropédica
2. Sensibilizar o município para a importância da atividade turística.	Magé, DC e SJM.	NI, Japeri, Nilópolis e Queimados.	Mesquita e Seropédica
3. Desenvolver programa de capacitação de guias de turismo sobre os atrativos da Baixada Verde.	BR	SJM	DC, Japeri, Nilópolis, NI, Magé, Mesquita Queimados e Seropédica
4. Realizar cursos de capacitação para o turismo para: taxistas, jornaleiros, frentistas, guardas municipais etc.			TM
5. Estabelecer parcerias entre as instituições de ensino com o trade turístico e o poder público.	Magé e SJM	NI	DC, Japeri, Nilópolis, Mesquita, Queimados e Seropédica
6. Fortalecer o turismo como tema no ensino fundamental.	Magé, Japeri e SJM.		DC, Nilópolis, NI, Mesquita, Queimados e Seropédica
7. Estabelecer parcerias públicas e privadas para estágio.		Japeri, NI, Queimados, Seropédica	
8. Formar monitores municipais com capacitação continuada.			TM
9. Realizar cursos de capacitação para os setores de gastronomia, hotelaria e agenciamento para funcionários e empresários.			TM
10. Capacitar a mão de obra para atender pessoas com necessidades especiais.			TM
11. Realizar cursos de capacitação online para atores sociais.			TM

Fonte: Autores, 2023.

A BV enfrenta desafios significativos. É uma região que sofre com a insegurança e precariedades em infraestruturas urbanas e serviços. Contudo, "... teoricamente, todos os lugares são potencialmente turísticos já que a atratividade turística dos lugares é uma construção cultural e histórica" (Cruz, 2006, p.339). Assim, a partir de um processo de planejamento e de políticas públicas bem elaboradas e executadas a BV pode se tornar, de fato uma região turística, pois é rica em atrativos naturais, culturais e saber-fazer, elementos reconhecidos pela gestão regional, que busca consolidá-la como destino turístico desde 2017.

Com base no ciclo de políticas públicas de Secchi (2012), a elaboração do plano estratégico BV seguiu caminhos convencionais. O plano contou com a participação de todos os atores da instância, que compartilharam suas demandas. Nas oficinas de planejamento, representantes identificaram os principais problemas e potencialidades do destino, formulando a agenda e as alternativas possíveis.

No entanto, embora o plano tenha sido elaborado e as decisões tomadas com base nas propostas, a fase de

avaliação das políticas públicas é raramente utilizada para tomadas de decisões. Quando ocorre, costuma ser motivada por exigências processuais ou considerações políticas estreitas (Wu et al., 2012). Ainda assim, percebe-se um esforço da IGRBV, com apoio do Observatório de Turismo e Lazer da BV vinculado à UFRRJ, na execução destas etapas com as reuniões de avaliação feitas em 2020 e evento promovido pelo GT Planejamento em 2022.

Assim, percebe-se que apesar de seguir instruções gerais e realizar diagnósticos e prognósticos coletivos, após mais de sete anos de elaboração, pouco do plano que tinha cerca de 82% de suas ações com execução em curto e médio prazo foi executado, como se verifica no quadro síntese a seguir. O quadro 14 mostra progressos, mas retrocessos ou inconsistências, uma vez que uma das ações indicadas como iniciadas no período de 2017 a 2020, no período de 2021 a 2022 aparece como sequer iniciada, pois assim é interpretado pela nova gestão ou novos atores que compõem o processo.

Quadro 14: Síntese das ações declaradas como execução ou sequer iniciadas nos períodos de 2017 a 2020 e de 2021 a 2022 por Eixo pelos gestores públicos

Eixo	Número de ações	Executada		Sequer iniciada	
		2017 a 2020	2021 a 2022	2017 a 2020	2021 a 2022
1. Infraestrutura	12	3	7	4	2
2. Política	14	3	7	2	3
3. Qualificação	11	4	5	5	6
4. Mercado	14	3	-	9	-
5. Gestão e Monitoramento	12	7	-	1	-

Fonte: Autores, 2023.

A inexequibilidade do plano estratégico é complexa e não pode ser explicada por um único fator, como a falta de orçamento. A análise longitudinal mostra que, embora tenham ocorrido avanços, persiste uma lacuna entre o planejamento e a execução de políticas públicas.

Essa lacuna pode ser atribuída à descontinuidade administrativa, à escassez de recursos e à dificuldade de alinhar interesses dos setores público e privado e da sociedade civil, bem como à dificuldade do grupo (IGR) em executar as ações, de fato, de relevância e impactos regionais. Ademais, a rotatividade de gestores e instabilidade política nos municípios agravam o processo, comprometendo a sustentabilidade das ações planejadas: a execução de mais de 60 ações, em sua maioria de curto e médio prazo, desconsiderou as capacidades técnicas, financeiras e os recursos humanos de uma região recém-criada, bem como seu contexto histórico.

A análise longitudinal das ações nos dois recortes temporais (2017-2020 e 2021-2022) evidencia o estágio de execução do plano estratégico da BV, que se encontra na fase de estruturação. Neste momento, as municipalidades devem continuar concentrando as suas ações para o fortalecimento institucional da região BV, bem como a capacitação dos seus membros e a incorporação dos atores da iniciativa privada e do terceiro setor para cooperar na execução das ações do plano. Quanto ao documento de política pública, é preciso analisar cuidadosamente a exequibilidade e as consequências das ações a longo prazo, evitando o *gap* entre projeção e execução (Wu et al., 2014); portanto, deve passar por uma reformulação com base nas análises e nas reais condições de execução.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo analisou o estágio de implementação das ações propostas no Plano Estratégico da Região Turística Baixada Verde (BV) em dois períodos: 2017-2020 e 2021-2022. Os resultados indicam que a execução do plano enfrenta desafios significativos, com mais de 60 ações, em sua maioria, de curto e médio prazo, planejadas sem considerar adequadamente as capacidades técnicas, financeiras e de recursos humanos disponíveis na região. Isso evidencia a complexidade da gestão pública regional e a necessidade de adaptar continuamente os planos estratégicos às condições locais e à capacidade de implementação.

A análise longitudinal revela que a IGRBV está na fase de estruturação, exigindo fortalecimento institucional, capacitação e envolvimento do setor privado e sociedade civil para efetivação do plano. Recomenda-se reformular o plano estratégico, considerando as análises realizadas e as condições reais de execução, para evitar a lacuna entre a projeção e a implementação das políticas públicas.

Como soluções práticas, propõem-se: a) revisão e reformulação do plano estratégico da BV; b) definição de prioridades claras; c) capacitação e fortalecimento institucional dos membros da gestão pública municipal e da IGRBV; d) estabelecimento de sistemas de monitoramento e avaliação que permita acompanhar regularmente o progresso das ações implementadas em relação aos

objetivos estabelecidos no plano estratégico; e) realização de parcerias estratégicas e cooperação regional; f) promoção do turismo responsável e sustentável na região, por meio da integração de princípios de sustentabilidade em todas as políticas e práticas relacionadas ao turismo na BV.

Entre as limitações da pesquisa, menciona-se a ausência da entrevista com a mesa diretora da IGRBV, o que limitou a análise das ações realizadas diretamente pela instância. Como agenda de pesquisa, sugere-se a elaboração de sistemas eficazes de gestão e monitoramento para avaliar e ajustar continuamente as iniciativas turísticas, garantindo sua sustentabilidade a longo prazo.

REFERÊNCIAS

- Barreto, M. (1991). *Planejamento e organização em turismo*. Campinas: Papirus.
- Beni, M. (1999). Política e estratégia do desenvolvimento regional: planejamento integrado e sustentável do turismo. *Turismo em Análise*, 10(1), 7-17.
- Bissoli, M. A. M. A. (2001). *Planejamento turístico municipal com suporte em sistemas de informações*. (2^a ed.) São Paulo: Futura.
- Cruz, R. de C. A. da. (2006). Planejamento governamental do turismo: convergências e contradições na produção do espaço. In: Lemos, A. I. G. de; Arroyo, M.; Silveira, M. L. *América Latina: cidade, campo e turismo* (pp.337-350). São Paulo: CLACSO. Recuperado de
- Feger, J. E., Fischer, A., Etges, V. E., & Rossetto, A. M. (2010). Regionalização: um desafio para o planejamento estratégico do desenvolvimento. *Informe Gepec*, 14(2), 112-128.
- Hall, C. M. (2004). *Planejamento turístico: políticas, processos e relacionamentos*. (2^a ed.). São Paulo: Contexto.
- MTur. (2020). *Plano Estratégico Institucional do Ministério do Turismo 2020-2023*. Brasília: MTur. Recuperado de https://www.gov.br/turismo/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/estrategia-e-governanca/planejamento-estrategico-institucional-pe/planejamento-estrategico-institucional-2013-pe/Plano_Estrategico_MTur_2020_.pdf
- Mintzberg, H. (2006). *Criando organizações eficazes*. (2^a ed.) São Paulo: Atlas.
- Minayo, M. C. S. (org.). (1994). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. Petrópolis, Vozes.
- Oliveira, D. R. (2005). *Planejamento Estratégico: Conceitos, metodologias e práticas* E22^a ed.). São Paulo: Atlas.
- Petrocchi, M. (2009). *Turismo: planejamento e gestão*. (2^a ed.). São Paulo: Pearson Prentice Hall.
- Secchi, L. (2012). *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análises, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning.
- Sebrae. (2017). *Planejamento Estratégico da Baixada Verde*. Rio de Janeiro: Sebrae/RJ.
- Soares, É. B. S., Emmendoerfer, M. L., & Monteiro, L. P. (2013). Gestão pública no turismo e o desenvolvimento de destinos turísticos em um estado da Federação Brasileira: uma análise do planejamento estratégico do turismo em Minas Gerais (2007-2010). *Tourism & Management Studies*, 9(2), 50-56.
- Trentin, F. & Fratucci, A. C. (2011). Política nacional de turismo no Brasil: da municipalização à regionalização. In: *Book of Proceedings Vol. I –International Conference on Tourism & Management Studies*. Algarve.

- Trentin, F., Moraes, C. C. de A., & Fogaca, I. de F. (2021). Gestão Pública do Turismo. Recuperado de <https://zenodo.org/records/7795785>.
- Trentin, F., & Tavares, D. E. S. (2022). Governança Regional e Municipal do Turismo. Recuperado de <https://zenodo.org/records/6638511>.
- Wu, X., Ramesh, M., Howlett, M., & Fritzen, S. (2014). *Guia de políticas públicas: gerenciando processos*. Brasília: Enap.

CRediT author statement.

Term	Definition	Author 1	A2	A3
Conceptualization	Ideas; formulation or evolution of overarching research goals and aims	x	x	x
Methodology	Development or design of methodology; creation of models	x		
Software	Programming, software development; designing computer programs; implementation of the computer code and supporting algorithms; testing of existing code components			
Validation	Verification, whether as a part of the activity or separate, of the overall replication/ reproducibility of results/experiments and other research outputs	x	x	x
Formal analysis	Application of statistical, mathematical, computational, or other formal techniques to analyze or synthesize study data	x	x	x
Investigation	Conducting a research and investigation process, specifically performing the experiments, or data/evidence collection	x	x	x
Resources	Provision of study materials, reagents, materials, patients, laboratory samples, animals, instrumentation, computing resources, or other analysis tools			
Data Curation	Management activities to annotate (produce metadata), scrub data and maintain research data (including software code, where it is necessary for interpreting the data itself) for initial use and later reuse			
Writing - Original Draft Preparation	Preparation, creation and/or presentation of the published work, specifically writing the initial draft (including substantive translation)	x	x	x
Writing - Review & Editing	Preparation, creation and/or presentation of the published work by those from the original research group, specifically critical review, commentary or revision – including pre-or post-publication stages	x	x	x
Visualization	Preparation, creation and/or presentation of the published work, specifically visualization/ data presentation	x	x	x
Supervision	Oversight and leadership responsibility for the research activity planning and execution, including mentorship external to the core team	x	x	
Project administration	Management and coordination responsibility for the research activity planning and execution	x		
Funding acquisition	Acquisition of the financial support for the project leading to this publication			

Source: reproduced from Elsevier (2022, s/p), based upon Brand et al. (2015).

Processo Editorial / Editorial Process / Proceso Editorial

Editor Chefe / Editor-in-chief / Editor Jefe: PhD Thiago D. Pimentel (UFJF).

Recebido / Received / Recibido: 25.01.2025; Revisado / Revised / Revisado: 23.10.2025; Aprovado / Approved / Aprobado: 28.11.2025; Publicado / Published / Publicado: 31.12.2025.

Artigo ressubmetido / Resubmitted paper / Artículo reenviado.

Documento revisado às cegas por pares / Double-blind peer review paper / Documento revisado por pares ciegos.