

AGENDAS, IMAGENS E POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO PARA AS FAVELAS NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, BRASIL: UMA ANÁLISE DO PERÍODO 2007-2017

Agendas, Images, and Tourism Public Policies for Favelas in Rio de Janeiro, Brazil: An Analysis of 2007-2017 Decade

DIANINE CENSON¹ & MÁRCIO BARCELOS²

DOI: <https://dx.doi.org/10.18226/21789061.v13i3p850>

RESUMO

Este texto buscou compreender de que forma a visibilidade midiática da favela e as mudanças na imagem dessas localidades veiculadas pela mídia culminaram em novas imagens sobre o que seria a favela, sua possibilidade enquanto destino turístico e a implementação de políticas públicas articuladas a esta mudança de imagem. Foram utilizadas fontes documentais como notícias veiculadas na mídia, materiais de divulgação, e documentos oficiais no período entre 2007 e 2017, procedendo-se à análise de conteúdo. Partindo da Teoria do Equilíbrio Pontuado, da área de Análise de Políticas Públicas, foi possível observar que um emaranhado de elementos e interações complexas constituem o que pode delimitar a mudança na atenção que é dada a determinados assuntos, e a forma como essa atenção é enquadrada e discutida e, assim, como através dos anos, a atividade turística nas favelas do Rio de Janeiro sofreu uma mudança na sua percepção e imagem. Também foi possível pontuar a necessidade de esforços para continuar buscando a aproximação do campo midiático dos processos de definição de agenda pública no que diz respeito às políticas públicas de turismo.

PALAVRAS-CHAVE

Turismo; Políticas Públicas; Imagem; Favela; Rio de Janeiro, Brasil.

ABSTRACT

This paper aimed to comprehend how the media visibility of favela and the changing in this localities images aired by the media culminated in new images about the favela, its possibilities as a touristic destination, and the implementation of public policies related to this image changing. The study was based on documental data, using media news, marketing, promotion documents, and official documents between 2007-2017 to proceed with content analysis. Starting from Punctuated Equilibrium Theory, from Public Policies Analysis area, it was possible

¹ **Dianine Censon** - Mestra. Professora do Departamento de Turismo da Universidade Estadual do Centro-Oeste, Irati, Paraná, Brasil. Currículo Lattes <http://lattes.cnpq.br/5825500531620402>. E-mail: dianinecenson@gmail.com

² **Márcio Barcelos** - Doutor. Professor do Departamento de Administração da Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, Rio Grande do Sul, Brasil. Currículo Lattes <http://lattes.cnpq.br/1251002352765766>. E-mail: barcelosmarcio@gmail.com

to observe a tangle of elements and complex interactions that constitutes what could delimitate the changing of attention in a specific matter, how this attention is framed and discussed, and, finally, how, through the years, the tourism activity in Rio de Janeiro favelas has changed its perception and image. It was also possible to point the necessity of efforts to seek out the interaction of the media field of public agenda definition process concerning tourism public policies.

KEYWORDS

Tourism; Public Policies; Image; Favela; Rio de Janeiro, Brazil.

INTRODUÇÃO

Neste artigo buscamos analisar a construção de imagens e percepções sobre as favelas enquanto destinações turísticas na cidade do Rio de Janeiro [Brasil] a partir de meados dos anos 2000 e seus reflexos na construção de políticas públicas para o turismo. Para isso, utilizamos referenciais da área de Análise de Políticas Públicas que buscam dar conta dos processos mediante os quais se constroem problemas e questões de política pública, e como estes ganham a atenção e se tornam prioritários nas agendas governamentais. Nesses processos o papel da mídia, conforme se verá adiante, é fundamental. No presente artigo, portanto, houve um empenho em desenvolver uma análise que articulasse e promovesse o diálogo entre o turismo e as pesquisas do campo das políticas públicas.

A área de Análise de Políticas Públicas, especificamente nos estudos sobre processos de formação de agenda, tem se dedicado a examinar o papel das ideias, imagens e percepções construídas coletivamente e seus impactos sobre decisões públicas e formulação de políticas públicas (Sabatier & Weible, 2007; Baumgartner & Jones, 2009; Kingdom, 2011). Ainda assim, são escassos os estudos que desenvolvam o esforço de associar abordagens específicas do campo das políticas públicas a análises sobre o fenômeno da ação governamental na área do turismo. É justamente nesse sentido que o presente artigo visa contribuir: a utilização, na área do turismo, de teorias e ferramentas da Análise de Políticas Públicas para examinar políticas públicas de turismo.

A partir do exposto, foi realizada uma análise da forma como a mídia, em especial a Rede Globo, ao longo do tempo, foi construindo certas representações que veiculavam ideias sobre o que seria a especificidade das favelas na capital do Estado do Rio de Janeiro. A escolha pela Rede Globo se deu por esta (1) ser o maior conglomerado de mídia do Brasil e (2) estar sediada na

cidade do Rio de Janeiro. Com base no referencial teórico utilizado, conforme se verá a seguir, as representações veiculadas pela Rede Globo acabam por constituir <imagens políticas> [policy images] que podem afetar a maneira como são construídas as políticas públicas. Em paralelo à análise da mídia, foi realizado um exame das políticas governamentais desenvolvidas e implementadas no mesmo período. Este período compreende um recorte temporal de dez anos – 2007 a 2017 – no qual se observou uma mudança significativa na imagem das favelas do Rio de Janeiro enquanto possibilidade de destinação turística. Tais mudanças representaram uma ruptura na forma como estas comunidades eram percebidas até o início dos anos 2000. Essa percepção, conforme será desenvolvido a seguir, foi reforçada na década de 1990, após a intervenção do maior *pop star* da época, o cantor Michael Jackson, e a gravação na favela do morro Santa Marta, do videoclipe icônico *They Don't Care About Us*.

A partir de meados dos anos 2000 desencadeia-se um processo que culmina na imagem das favelas como destino turístico, com a construção de serviços de hospedagem, restaurantes, bares da moda, espaços de convivência, passeios guiados, dentre outras atividades que destoavam completamente da imagem que se tinha das favelas na década de 1990 e anteriormente. A este processo de mudança, conforme se verá, uma abordagem específica da área das políticas públicas dá a designação de 'equilíbrio pontuado'. Ou seja: o equilíbrio, a estabilidade do *status quo* anterior é pontuada ao longo do tempo por eventos que vão dando novas formas a este *status quo*, até que ele se torne algo distinto de sua configuração anterior. E nesse processo a imagem, a forma como se percebe a realidade, cumpre papel de destacada importância.

Tomando como base as considerações sucintamente expostas, o objetivo principal desta pesquisa foi o de compreender de que forma a visibilidade midiática da favela e as mudanças na imagem dessas localidades veiculadas pela mídia culminaram em novas imagens sobre o que seria a favela, sua possibilidade enquanto destino turístico e a implementação de políticas públicas articuladas a esta mudança de imagem. Nesse sentido é importante destacar que tomamos o turismo como uma área setorial de políticas públicas, articulamos essa compreensão ao papel da mídia na construção de imagens e narrativas sobre o que seria um destino turístico desejado e a partir daí realizamos a conexão com as políticas públicas do setor.

O artigo, assim, divide-se nas seguintes seções além dessa Introdução e das Considerações Finais. A seção a seguir aborda a perspectiva teórico-analítica utilizada no trabalho. Discute-se a

importância da ênfase no papel das ideias, crenças e visões de mundo, e seus impactos sobre os processos de formação de agendas de política pública. Esse ferramental analítico é utilizado, então, para o exame das políticas de turismo. A seção seguinte apresenta os procedimentos metodológicos utilizados no trabalho, com sua ênfase na pesquisa documental. Finalmente, apresentam-se na seção a seguir os principais resultados da pesquisa, bem como a análise e discussão desses resultados.

ABORDAGEM TEÓRICO-ANALÍTICA: FORMAÇÃO DE AGENDA EM PROCESSOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O campo da Análise de Políticas Públicas [Policy Analysis] é multidisciplinar e conta com uma extensa literatura relativa a processos de formação de agenda que remonta à década de 1970 (Cobb & Elder, 1971; Cohen, March & Olsen, 1972; Baumgartner & Jones, 2009; Birkland, 2007; Kingdom, 2011; Green-Pedersen & Walgrave, 2014; Zahariadis, 2016; Brasil, 2017; Brasil & Jones, 2020). Compreender a formação de agenda tem a ver, fundamentalmente, com a análise e o exame dos processos de priorização de determinados temas e/ou assuntos. Em suma, trata-se de compreender por que algo se torna visível e importante, e de que maneira isso acontece. Como destaca Kingdom (2011), o que entendemos como questões prioritárias ou aquilo que percebemos como um ‘problema’ não está dado, mas é construído socialmente. Nesse sentido, a compreensão de determinada situação como relevante ou prioritária dependerá da forma como se percebe e se molda aquela situação. Baseando-se nesse pressuposto, Stone (1997,) afirma: “A definição de um problema é uma questão de representação porque a descrição da situação é um retrato de um entre tantos pontos de vista” (p. 133) [“Problem definition is a matter of representation because the description of a situation is a portrayal from only one of many points of view”].

O aspecto central a ser destacado, portanto, é que um tema pode se tornar muito importante em certo período, e ser enquadrado de maneira positiva. Ao longo do tempo as percepções podem mudar e o mesmo tema pode passar a ser percebido de forma negativa. Baumgartner e Jones (2009) citam, dentre outros exemplos, a energia nuclear: esta foi percebida ao longo das décadas de 1950 e 1960 como algo positivo, uma fonte inesgotável de energia. Até que, com a ascensão dos movimentos ambientalistas na década de 1970, houve uma mudança nessa imagem e a energia nuclear passou a ser vista como algo negativo, uma ameaça constante ao meio ambiente. Da mesma forma, em outros trabalhos os autores analisam as imagens em

relação ao consumo de cigarros nos Estados Unidos e como essas percepções mudaram ao longo do tempo (Jones & Baumgartner, 2012).

Com base no exposto acima, entende-se por <agenda> neste trabalho a lista de temas ou questões que estão recebendo atenção em determinado momento do tempo, e como é enquadrada esta atenção (Kingdom, 2011). Sendo assim, uma vez que se está falando da construção de percepções sobre as coisas do mundo à nossa volta, decorre logicamente o papel relevante da comunicação, da construção de argumentos e narrativas. E, conforme destaca Majone (1989), políticas públicas são feitas de linguagem. É nesse sentido que o papel da mídia se torna preponderante.

Os estudos sobre processos de formação de agenda, inclusive, tiveram origem na área da comunicação ainda na década de 1930ⁱ, tendo migrado para a área de políticas públicas a partir da década de 1970 (Brasil, 2017). Assim, é importante destacar o papel da mídia em interferir na formação da agenda governamental. Na formulação de Cook (1998), veículos de mídia são atores políticos fundamentais devido a sua capacidade de escolher, selecionar e enquadrar o que será discutido. Capella (2004), ao desenvolver esta abordagem, aponta para uma via de mão dupla entre mídia e governos, ao afirmar que “a mídia exerce influência na percepção da opinião pública em relação ao governo, mas também os atores políticos influenciam em grande parte da cobertura midiática” (p. 12).

Tendo desenvolvido de maneira sucinta o plano de fundo que deu a base para a pesquisa aqui desenvolvida, apresentamos a seguir a abordagem teórica específica que possibilitou a análise realizada: a Teoria do Equilíbrio Pontuado (Baumgartner & Jones, 2009). Esta abordagem busca compreender tanto as discontinuidades ou interrupções das políticas públicas, quanto as continuidades destas políticas, entendendo que o mesmo sistema institucional pode dar conta de gerar pequenas mudanças, de formas graduais ou, então, de romper totalmente com alguma ideia em curso (Baumgartner, Jones & True, 2007). Para isso é necessário trazer dados qualitativos acerca dos problemas, da inserção dos problemas na agenda e da formulação de políticas públicas para estes, bem como também é necessária uma abordagem longitudinal, uma vez que a análise se propõe a trazer comparativos nas mudanças ou estabilidades das políticas públicas através de longos intervalos de tempo.

Ainda, é importante lembrar que ao se formular um estudo buscando compreender a formação da agenda de políticas públicas está se fazendo um esforço de compreender os processos e

eventos que levam a visibilidade dos problemas, o convencimento dos tomadores de decisão de que determinado problema é ou não merecedor de atenção. Não se trata de compreender onde ou quando as atenções foram estáveis ou modificadas, mas sim de buscar um entendimento de quais são os contextos, atores, as discussões e as influências que permitem estabilidades ou mudanças. Trata-se de contribuir para um entendimento de como se dá a produção de políticas públicas no Brasil e quais os processos estão intrínsecos no processo específico dessa produção. Trata-se, ainda, de compreender que os problemas e, conseqüentemente, a entrada destes nas agendas de políticas públicas, são construídos a partir de discursos, imagens, sentidos, tons, influências, argumentos, debates e relações para com determinadas situações (Kingdom, 2011).

Retomando a ideia da imagem da favela, há a premissa de que determinadas imagens remetem ao equilíbrio, a noção de que está tudo em harmonia até que não se esteja mais. Quando novas questões emergem, novas tensões surgem, novas problemáticas e temáticas passam a fazer parte daquele espaço, há a tendência a se interromper tal equilíbrio e assim a imagem em relação a determinada questão pode mudar (Baumgartner & Jones, 2009). O conceito de imagem enquanto uma 'imagem de política pública' [policy image] conforme a Teoria do Equilíbrio Pontuado, tem a ver, portanto, com a forma, o enquadramento de uma questão. Quando a policy image muda, as políticas públicas também tenderão a assumir novos formatos.

Sendo assim, tomando a Teoria do Equilíbrio Pontuado como lente analítica, podemos inferir que determinadas ideias são criadas e mantidas de forma a veicularem em larga escala um quadro específico. Esse quadro orienta como determinada política deve ser discutida e aceita com base em informações empíricas e apelos emotivos (Baumgartner & Jones, 2009). Na mídia os tópicos abordados também vêm permeados tanto por informações quanto por apelos emotivos, ou seja, por determinados tons. Estes tons orientam, em maior ou menor medida, como é o caminho para se pensar sobre determinado assunto. Nesse caminho, de alguma forma, as atenções são voltadas, às vezes de forma positiva e outras de forma crítica, a uma necessidade de atenção que leva a reflexão e, por que não, tomadas de decisão a respeito (Baumgartner et al., 2008).

A veiculação da informação nesse processo passa a figurar como importante papel em conjunto com a atenção alocada àquela temática específica, a partir de uma questão: como a informação é utilizada? (Baumgartner & Jones, 2005). Passa a ser necessário levar em consideração acordos, combinações, delineamentos e caminhos a serem seguidos, orientados por alianças poderosas

e complexas que envolvem o campo político brasileiro e a iniciativa privada do País. Com base nessa nova percepção de determinada temática merecedora de atenção, uma série de processos e etapas tomam forma, construindo uma questão de política pública que tem por base as demandas de determinado grupo social e de determinados atores específicos. Quais são esses atores, como eles conseguiram atenção a essa temática, quais são as complexas e variadas estratégias intrínsecas nesse processo, quem os apoia, quais são as percepções e ideias, enfim, de que forma se dá o momento inicial de estabelecimento de determinada temática como importante (Cobb, Ross & Ross, 1976)?

Para se compreender as ‘policy images’ que passam a sustentar ou não determinados arranjos institucionais, é preciso também compreender que os equilíbrios no que está em atenção não são mantidos, exclusivamente, pela relação de balanço entre as preferências e demandas de políticas públicas da população e as tomadas de decisões dos representantes políticos. Esse equilíbrio é mais norteado, na realidade, pela alocação de atenção das elites governamentais e pela falta de interesse que outros grupos demonstram para determinados assuntos em detrimento de outros (Baumgartner & Jones, 2009). São inúmeros os atores, contextos, influências e razões que podem auxiliar, em maior ou menor medida, na construção de argumentos tanto para a definição de problemas merecedores de atenção quanto na formulação de alternativas para tomadas de decisão referentes àquela problemática (Kingdom, 2011). Isso, talvez, possa trazer orientações a respeito de caminhos a serem seguidos na intenção de se compreender as mudanças de imagem e de atenção à favela. As mudanças nos tons e nos apelos emotivos da imagem da favela podem influenciar na mobilização de novas ideias, questões, problemas ou soluções para o espaço.

OBJETO EMPÍRICO E ESTRATÉGIA METODOLÓGICA

De forma a contextualizar a construção empírica dessa pesquisa tem-se, em 1996, a visita de Michael Jackson ao Morro Santa Marta, localizado na zona sul do Rio de Janeiro, gravando o videoclipe de *They Don't Care About Us*. A peça publicitária foi entendida pelo governador da época, Marcello Alencar, como negativa, podendo dar atenção a questões problemáticas como, por exemplo, a pobreza, espantando os visitantes internacionais da cidade (Freire-Medeiros, 2009). Mais tarde, em 2002, o lançamento do filme *Cidade de Deus* trouxe a temática da favela mais uma vez à tona, com uma imagem mais realista da favela violentaⁱⁱ, que conquistou tanto

a crítica quanto o público internacional. Um pouco mais tarde, no mesmo ano, a Rede Globo exibiu a série *Cidade dos Homens*, inspirada no filme *Cidade de Deus* e ainda na favela, focando agora em outros aspectos das trocas sociais daquele espaço (Freire-Medeiros, 2009). Também se destacou a produção brasileira *Tropa de Elite* (2007), que recai sobre outros aspectos de segurança dentro do espaço da favela, com enfoque na atuação do Batalhão de Operações Policiais Especiais [BOPE] da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro [PMERJ], em vias de uma busca pelo extermínio dos tráficos nas favelas.

Um sem-número de videoclipes, filmes, séries e telenovelas continuaram a aparecer nas produções culturais e midiáticas depois disso. Para fins da delimitação do recorte temporal desta análise, em 2006, dez anos após o lançamento do vídeo clipe de Michael Jackson, o então governador Sérgio Cabral anunciou as obras do Programa de Aceleração do Crescimento [PAC] na favela da Rocinha, visando não apenas melhorias na infraestrutura do espaço, mas também a qualificação de residências como possibilidades de hospedagem de visitantes. Essas obras tiveram início em 2007, e é neste ano que efetivamente a mídia, em especial a Rede Globo, começa a veicular notícias em um tom distinto daquele que prevalecera até então. O novo tom da cobertura, como se verá adiante, destacava aspectos positivos da favela, a beleza de sua vista para o mar, a simpatia dos moradores, a sensação de segurança trazida com as ações governamentais. É por isso que escolhemos o ano de 2007 como o ponto de partida para a análise empírica.

O anúncio da favela da Rocinha como integrante beneficiada do Programa veio em sintonia com o ideal nacional de busca pelo progresso e crescimento, trazendo indicações importantes, nas suas entrelinhas, sobre quais deveriam ser os planos futuros para aquela localidade. No final do ano de 2006 foi sancionada a Lei 4405/2006, que tornou a Rocinha um dos pontos turísticos oficiais do Rio de Janeiro, a partir de uma concepção segundo a qual aquele espaço já se caracterizava como atração turística há algum tempo, e nada mais natural do que legitimar essa atividade (Freire-Medeiros, 2009; Rio de Janeiro, 2006).

Considerando o contexto descrito, a análise aqui desenvolvida foi baseada em fontes documentais. Inicialmente realizou-se o levantamento de documentos oficiais, reportagens de revista e jornais, e materiais de divulgação como folders e propagandas na mídia no recorte temporal compreendendo os anos de 2007 a 2017. Após o ajuntamento e a agregação deste material foi realizada uma análise de conteúdo, seguindo a orientação metodológica

desenvolvida por Bardin (2011). Foi realizada pré-análise, exploração do material e a seguir o tratamento dos resultados e sua interpretação (Bardin, 2011).

A construção do corpus documental se deu a partir de material disponível online. Este corpus foi dividido em três grupos: (1) notícias veiculadas na mídia, especificamente em veículos do Grupo Globo, (2) materiais de divulgação e (3) documentos oficiais. O primeiro grupo agregou as notícias relativas às favelas veiculadas em jornais, telejornais, revistas e sites do Grupo Globo. Foi dada ênfase ao tom da cobertura, à forma como se construíram as narrativas e o tipo de símbolos e argumentos utilizados para se construir uma imagem sobre as favelas. O segundo grupo de documentos compreendeu peças publicitárias, materiais de marketing e propaganda veiculadas nos veículos de mídia do Grupo Globo pela Prefeitura e pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro que tivessem como foco específico o que estava sendo realizado pelos órgãos governamentais nas favelas. Por fim, no terceiro grupo foram reunidos aqueles documentos que expressavam decisões governamentais, como ofícios, decretos, leis municipais e estaduais. A triangulação desses três grupos possibilitou um retrato amplo de um tipo de imagem em relação às favelas que foi construído no recorte temporal compreendido pela análise.

É importante, ainda, destacar que o ano de 2017 foi escolhido como o fecho do recorte temporal por duas razões, uma de ordem teórica e outra de ordem empírica. Do ponto de vista teórico seguimos a orientação de um dos mais influentes manuais da área de Análise de Políticas Públicas, *Theories of The Policy Process* (Sabatier & Weible, 2007), no qual os autores, baseados em longa trajetória de pesquisa empírica, defendem que processos de mudança em políticas públicas devem ser observados em períodos mínimos de uma década. Este seria um recorte padrão, capaz de dar conta da maturação, implementação e possível observação de resultados de uma mudança nas políticas [policy change]. Já do ponto de vista empírico, se relacionando ao objeto de análise, o ano de 2017 representou o fim de um ciclo no Rio de Janeiro, com a prisão de vários políticos e gestores de relevo tanto no âmbito estadual quanto municipal, no contexto das investigações da operação Lava-Jatoⁱⁱⁱ. Este fator, dentre outros, teve como consequência a paralisação de uma série de políticas públicas para as favelas que vinham sendo implementadas ao longo da década anterior.

PRINCIPAIS RESULTADOS E ANÁLISE

A pesquisa bibliográfica e documental desenvolvida possibilitou observar que a atividade turística nas favelas do Rio de Janeiro sofreu uma mudança na sua percepção e imagem. Anteriormente tomado como um instrumento publicitário negativo de exacerbação das diferenças sociais e, assim, da pobreza estrutural brasileira, o turismo na favela passa a figurar como atividade econômica vantajosa e necessária ao planejamento e valorização do lugar. Além disso, passa-se a demandar profissionalização daqueles envolvidos na atividade. A partir das análises foi também possível estabelecer uma relação causal entre a maneira como a imagem do espaço da favela foi sofrendo mudanças na sua veiculação midiática e a forma como os gestores públicos passaram a pensar a atividade turística no Rio de Janeiro, no que diz respeito às comunidades da favela.

De forma sintética e, inicialmente, em uma contextualização histórica, tem-se, como mencionado nas páginas iniciais desse texto:

- 1996: Lançamento do videoclipe *They Don't Care About Us* - Michael Jackson, no Morro do Santa Marta – RJ;
- 2002: Filme *Cidade de Deus* trazendo uma realidade mais violenta;
- 2002: Série *Cidade dos Homens* – Globo, com novos aspectos sociais a partir de *Cidade de Deus*;
- 2006: Anúncio das obras do Programa de Aceleração do Crescimento [PAC] na favela da Rocinha – infraestrutura e qualificação do espaço e dos serviços; é sancionada a Lei nº 4405 de 19 de setembro de 2006, que incluí o Bairro da Rocinha no Guia Oficial e no Roteiro Turístico e Cultural do Município do Rio de Janeiro (Rio de Janeiro, 2006);
- 2007: Filme *Tropa de Elite*, com a forte temática da segurança pública no espaço da favela.

Com tais acontecimentos se torna evidente o aumento da visibilidade dos espaços de favela frente ao cenário não só nacional, mas, também, mundial midiático. Consequência disso é o aumento da demanda pela oferta turística nas localidades, criando-se a necessidade de se pensar instrumentos para o desenvolvimento da atividade.

O Quadro 1, elaborado com base em observações nos canais do conglomerado Globo em relação às notícias e informações veiculadas a respeito da favela do Rio de Janeiro, tenta traduzir quais

foram as temáticas mais lembradas e questionadas, abrindo também espaço para uma discussão mais detalhada de tais momentos e temáticas na seção a seguir:

Quadro 1 - Temáticas midiáticas da favela do Rio de Janeiro

	2007	2011 ^{iv}	2012	2013/2014	2015/2016	2017
Turismo	X	X	X	X	X	Declínio
Megaeventos	X					
Qualificação		X	X	X		
Formalização		X	X			
Obras PAC		X				
Pesquisas ^v		X				
Empresas				X	X	
Consumo				X	X	
Regulamentação ^{vi}					X	
Insegurança						X

Fonte: Elaboração própria.

É possível notar que, até meados de 2014, a atividade turística é pensada em um conjunto de positividade e boas intenções, havendo pouca ou nenhuma preocupação em, de fato, regulamentar a atividade conforme normas e padrões já existentes, não só na regulamentação nacional do setor, mas também internacionalmente. A partir de 2017, no entanto, acontecimentos trágicos mudam os rumos da cobertura midiática a respeito do espaço da favela e da interação da atividade turística para com este.

Os dados documentais agrupados nos três grupos [notícias veiculadas na mídia; materiais de divulgação; documentos oficiais] possibilitaram delimitar os fatos acima como os mais relevantes no que diz respeito ao impacto sobre as percepções em relação ao turismo nas favelas do Rio de Janeiro. Essas questões serão analisadas e discutidas na seção a seguir, à luz do referencial teórico da Teoria do Equilíbrio Pontuado. Foi dada ênfase, portanto, ao processo de construção e transformação de determinadas ‘policy images’ em relação à questão do turismo nas favelas cariocas. A ênfase no papel da mídia demonstra a importância de se analisar as ideias e narrativas que se constroem sobre determinadas questões públicas, e no caso específico do turismo, como essas ideias e narrativas podem ter impacto decisivo sobre as ações governamentais.

Favelas, Mídia e Imagens de Política Pública: Dados e Análise - Especificamente no Brasil, as principais organizações que detêm os meios de comunicação são poucas, expressando uma

concentração que historicamente tem colocado essas organizações como importantes atores políticos (Azevedo, 2006; Cabral, 2017). Apenas cinco grandes conglomerados estão presentes em mais de 90% dos 5570 municípios brasileiros: a Globo Comunicação e Participações, o Grupo Bandeirantes de Comunicação, o Grupo Abril, o Sistema Brasileiro de Televisão e a Rádio e Televisão Record (Cabral, 2017). Desses, o maior expoente midiático é a Globo Comunicação e Participações, conglomerado de empresas de mídia que abarca canais de televisão, websites, jornais e revistas. A Rede Globo, sediada na cidade do Rio de Janeiro, é o maior conglomerado de comunicação do País, com suas “emissoras, retransmissoras e geradoras exercendo grande influência na economia, na política e na sociedade brasileira” (Cabral, 2017, p. 51).

Essa limitação representada pelo baixo número de empresas que distribuem a comunicação de grande escala no Brasil pode se traduzir em uma possibilidade muito grande de influência na maneira como se constroem representações sobre o mundo. A partir desse monopólio, as veiculações e representações midiáticas têm um processo, naturalizado dentro dos meios de comunicação, de seleção e construção de imagens e identidades que, talvez, não estejam de acordo necessariamente com a realidade representada. Para a favela esse processo que envolve monopólio e grupos de poder e atenção teve como consequência, durante muitos anos da história brasileira, em uma imagem de violência, desculturalização, desorganização, subdesenvolvimento e outros tantos termos e conceitos que traduzem o imaginário social a respeito daqueles espaços (Silva & Ansel, 2012). Em algumas localidades, como a própria Favela da Rocinha, já mencionada neste texto, esse monopólio dá lugar a uma nova forma de lidar com a ‘problemática’ pública da favela: localizada em área nobre da cidade do Rio de Janeiro, a Favela da Rocinha não é passível de intervenções armadas como em outras favelas da cidade porque já existe, de certa forma, uma imagem a ser mantida (Fachin, Telles & Kley, 2011). Assim, a Favela da Rocinha passa a ser tratada por outros interesses e grupos de poder em um ideal de manutenção que se difere de outras localidades nas quais a elite não está tão próxima.

A Globo possui um editorial^{vii}, não datado, disponível em sua página, que lista as cinco favelas do Rio de Janeiro que mais atraem turistas. No editorial fala-se da Favela da Rocinha e da Unidade de Polícia Pacificadora [UPP], que garante uma relativa paz e tranquilidade tanto para os moradores quanto para os visitantes [ou deveria garantir]; o Vidigal, pacificado desde 2012, com destaque para as vistas incríveis que o morro proporciona voltado, obviamente, para pontos da elite carioca como a Praia do Leblon e a Praia de Ipanema; o Santa Marta, primeira

favela pacificada do Rio de Janeiro, em 2008, ainda fortemente divulgada a partir da gravação do clipe de Michael Jackson e da sua famosa laje; as comunidades Babilônia/Chapéu da Mangueira, com vista para o Aterro do Flamengo e o Pão de Açúcar; e o Complexo do Alemão onde existem UPPS desde 2011, com o atrativo mais conhecido sendo seu teleférico

Uma vez que o editorial, por não trazer sua data de publicação, não pode ser condicionado temporalmente em uma linha histórica, é possível apenas compreender que sua publicação acontece posteriormente a 2012, uma vez que já há menção a esse ano no texto publicado. Apesar da ausência de data, também é possível observar o tom positivo do texto que se propõe a tratar da temática turística da favela como algo promissor e interessante para os visitantes. Dessa forma, a seguir, far-se-á uma construção mais linear das imagens veiculadas pela Globo ano após ano, trazendo excertos dos textos publicados pelo conglomerado de mídia para demonstrar quais eram as temáticas e tons abordados em diferentes períodos históricos e políticos do Rio de Janeiro, atentando-se a quais seleções são feitas e quais realidades são mostradas.

Em 2006, sancionada a Lei 4405/2006, a Rede Globo publica uma matéria com entrevistas de representantes do poder público municipal do Rio de Janeiro e empresários envolvidos no turismo na Favela da Rocinha. O texto da notícia utiliza o termo 'aval' para descrever a oficialização pública do destino como ponto turístico oficial da cidade. Além disso, enquanto o então presidente da Riotur^{viii}, Rubem Medina, afirma que "a Rocinha é uma atração turística há um bom tempo", um diretor de agência que promovia tours pela Rocinha acredita que "a prefeitura tenderá agora a reconhecer os problemas sociais, mas também o potencial turístico" (Pereira, 2006, sp).

Em 2007, ano dos Jogos Pan-Americanos no Rio de Janeiro, o então prefeito César Maia incluiu o Museu a Céu Aberto do Morro da Providência na lista de prioridades do ano, sinalizando que a promoção de visitas sistemáticas à localidade era uma das prioridades da sua gestão. Foram feitos investimentos públicos em oficinas e projetos (Freire-Medeiros, 2007), mas na mídia a temática mais divulgada foram os jogos. Apesar da pouca ou nenhuma menção midiática, exceto em pequenas notas de rodapé e sinalizações breves em notícias relacionadas a outros temas, as lembranças feitas à questão turística giram em torno de atrativos, construções de infraestrutura e paisagismo. Fala-se em ações públicas voltadas ao bem-estar, principalmente, do visitante, entendendo-se que o bem-estar do morador local seria uma consequência óbvia.

Em 2011 a questão pública é lembrada de forma a relacionar-se com outra questão que, também em sintonia com os esforços de crescimento econômico nacional, se torna emergente na sociedade brasileira: a formalização do trabalho. Uma matéria que se inicia com “as favelas se consolidaram como importante destino turístico, principalmente no roteiro dos visitantes estrangeiros” (Leite, 2011, sp), também traz elementos interessantes para se pensar na ação do Estado dentro de outros elementos, que não só o de segurança [temática pouco lembrada até então] na favela. Além de destacar que muito do que se entende por turismo como atividade econômica se deve aos processos de pacificação interpretados pela ação da segurança pública, é possível ver a formalização sendo destacada nas falas dos moradores e dos jornalistas. Trechos como “a pacificação rendeu a David Bispo [dono de restaurante] mais clientes, mas não a formalização”, ou então a fala de David ao afirmar que “disseram que eu seria o primeiro a ganhar alvará, mas até agora não consegui o documento. Quero trabalhar dentro da lei, até para dar mais conforto aos meus clientes” (Leite, 2011, sp), denotam que não só a comunidade é pensada como atrativo, e os moradores e empresários locais como beneficiários desse processo, mas também se mobiliza todo um sistema de legalidades e formalidades que envolvem o Estado e as instâncias fiscais nacionais.

A demanda por formalização não é exclusiva da favela, muito menos da atividade turística da favela. Em 2011 foi criado o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego [PRONATEC], com o objetivo de dar acesso a cursos de grau técnico e formação inicial e continuada em instituições privadas e públicas de ensino técnico, com bolsas de estudo parciais e integrais. O Programa visava o aperfeiçoamento técnico para aqueles que desejavam integrar-se ao mercado de trabalho, para aqueles que necessitavam de especialização técnica e, finalmente, para aqueles que estavam à margem do mercado formal e informal, em vias de uma maior formalização das atividades econômicas individuais (Brasil, 2011).

Algumas outras demandas são observadas, trazendo à tona a relação emergente da ação pública na atividade turística da favela. Alguns moradores sugerem a criação de um espaço próprio para a venda de quadros, bolsas, roupas e demais artesanatos, bem como cobram incentivos à criação de roteiros personalizados que integrem não só os atrativos de cada localidade (como igrejas e quadras de escola de samba), mas também que fomentem a relação com os novos empreendedores das favelas vizinhas. Existem menções às obras do PAC que possibilitaram a criação de praças e promessas de centros comerciais, mas ainda se cobra incentivo (Leite, 2011).

Em 2011, ainda, o Ministério do Turismo (MTur) encomendou à Fundação Getúlio Vargas a pesquisa ‘Turismo em comunidades pacificadas’, com o intuito de reunir informações que orientassem a implantação de atividades turísticas que fossem capazes de gerar trabalho e renda, trazendo destaque ao papel do Estado como propagador de ferramentas e incentivos para isso (Fundação Getúlio Vargas, 2013). Os resultados do estudo foram divulgados em 2012, após o anúncio de um convênio entre o Governo do Estado do Rio de Janeiro e o Governo Federal para promoção do turismo nas favelas da capital fluminense, o que também sinaliza um momento estratégico para se aquecer o debate acerca da temática. O que parece curioso, ainda na pesquisa da FGV, é que logo em suas primeiras linhas de texto afirma-se que, exceto aos turistas latino-americanos, a existência de um policiamento diferenciado nas favelas é bastante desconhecida pelos estrangeiros que visitam tais espaços (Coelho, Freire-Medeiros & Monteiro, 2012).

Há a menção, inclusive, da fala de uma turista estrangeira que questiona os policiais com armas em punho nas entradas das comunidades, contrastantes com o aparente clima de paz entre os moradores e trabalhadores locais (Ferreira, 2012). Faz-se necessário destacar, mais uma vez, que a segurança pública não é uma demanda emergente. Utilizando-se do conceito de equilíbrio pontuado de Baumgartner e Jones (2009), pode-se pensar que as temáticas demandadas pela atividade turística na favela, ao poder público, estavam seguindo um equilíbrio padrão em torno de qualificação, infraestrutura e investimentos culturais, em sintonia com a imagem construída em torno de um ambiente percebido como seguro.

Em 2013 os mesmos assuntos dos anos anteriores ainda estavam nas principais preocupações dos envolvidos na atividade. A qualificação daqueles que recebem os turistas era uma preocupação, inclusive, do então ministro do MTur, Gastão Vieira, que “defende a oferta de cursos para melhorar não só a formação dos guias, com o ensino de idiomas como o inglês e o espanhol, mas também para elevar a escolaridade dos moradores das favelas” (Weber e Leite, 2013, sp). O ministro ainda afirma que “[nós, representantes do poder público,] temos a possibilidade de promover a inclusão, gerar empregos e renda” (Weber & Leite, 2013 s/p). Outra temática questionada no mesmo período era a possibilidade de um incentivo ao consumo nas visitas às favelas. Moradores relatavam que os turistas pareciam desaproveitar as condições sanitárias e de saneamento básico da favela, uma vez que se deparam com muito lixo e pouca estrutura. O Estado é mencionado nessa demanda de atenção por parte da população.

Em 2013 e 2014 diversas matérias em tons positivos circularam. Apresentadores de programas de notícias utilizam frases de efeito como “[a atividade turística] *é uma tendência crescente*”, “*daqui de cima eles [os turistas] podem entender melhor uma cidade donde os contrastes entre pobres e ricos são tão marcantes*”, “*é cada vez maior o número de turistas estrangeiros que estão dispostos a apreciar por um novo ângulo os cartões postais da cidade maravilhosa*” e, inclusive, “*é cada vez maior o número de turistas interessados em visitar áreas do Rio [de Janeiro] que até pouco tempo pareciam... proibidas*”. Algumas reportagens falam em cerca de 10 mil turistas ao mês no ano de 2013, dentre os quais, sete mil brasileiros. Também há menções às novas políticas públicas de segurança em curso nos espaços, o que, de acordo com peritos no assunto e atores locais consultados pela emissora, justifica o aumento crescente da sensação de segurança para se visitar as favelas (O Globo Rio, 2013a; 2014). Há, inclusive, a fala de um proprietário de hotel no Morro do Vidigal, que afirma que “*com a UPP e toda a segurança que se tem para subir aqui, hoje em dia é a área mais valorizada [do Rio de Janeiro? Da favela?] por causa da vista*”. Uma das matérias é finalizada, assim, com a jornalista afirmando que “*quando se tem segurança as boas ideias e os bons empreendimentos acabam surgindo, né?*” (O Globo, 2014, sp).

Também em 2013 O Globo produziu um infográfico intitulado ‘O roteiro cultural de favelas no Rio’, trazendo informações diversas sobre as favelas do Rio de Janeiro que contavam com visitas turísticas. No documento era possível informar-se sobre músicas, danças e apresentações artísticas, venda de produtos de artesanato, atrativos turísticos como mirantes, igrejas e demais construções, além de restaurantes (O Globo Rio, 2013b). O clima de positividade permanece presente nas veiculações do conglomerado de mídia frente às ações em curso e o crescimento da atividade econômica nas localidades.

Em 2015 alguns questionamentos por regulamentações começam a tomar forma mais efetiva dentro da atividade turística na favela. Há o Projeto de Lei 1196/2015, que visa proibir o turismo exploratório da miséria ou aquele em que os turistas invadem a privacidade dos moradores. De forma ainda mais emergente, também, surge um grupo formado por guias de turismo, representantes da Riotur e operadoras turísticas, a fim de debater a criação de uma regulamentação para a atividade. A demanda é pautada pelos guias locais, que questionam o funcionamento desordenado e sem regras, fazendo com que grandes empresas e operadoras que não têm base nas comunidades visitadas atendam a maior parcela dos visitantes e, assim,

o retorno financeiro para os moradores e empreendedores locais não seja tanto quanto o esperado (Extra, 2015).

Ainda em sintonia com o destaque econômico e empreendedor, em 2016 as notícias giram em torno das taxas de ocupação nas hospedagens dos morros. Relacionando o aumento no número de turistas visitando a cidade e o aumento, conseqüente, das ocupações em hotéis e albergues, o jornal O Globo traz dados e gráficos que relatam exemplos produtivos de pequenos empreendedores locais e ideias inovadoras advindas dos moradores das favelas do Rio de Janeiro (França, 2016).

Em 2017, no entanto, o cenário da favela muda nos veículos de mídia. Vem à tona a informação de que os folhetos turísticos distribuídos pela Riotur não mostravam as favelas, que foram substituídas nos mapas por zonas de mata. De acordo com o então presidente, Marcelo Alves, tal medida baseia-se em uma recomendação técnica da empresa de cartografia responsável pela elaboração dos mapas, que justifica a decisão com base nas orientações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE], uma vez que as ocupações são irregulares (RJTV, 2017). Após calorosa polêmica com o processo de explicação e retratação dos fatos, o então diretor jurídico da Riotur afirmou que as trocas de materiais seriam feitas assim que fosse financeiramente possível, afirmando que “a nova gestão da Riotur, que iniciou os trabalhos em janeiro deste ano com a posse do prefeito Marcelo Crivella, nunca excluiu as favelas das políticas públicas de turismo” (Guerra & Barros, 2017, sp).

Ainda no mesmo ano as operações policiais nos morros renascem, trazendo também um sentimento de preocupação em veicular aquela mesma imagem ‘real’ de perigo e desconfiança mencionada nas páginas iniciais desse texto. Os números referentes à visitantes, empresas de turismo e guias locais despenca e, em observância a isso, a mídia culpabiliza a violência que ‘voltou’ a se impor nas comunidades (Ouchana & Galdo, 2017). A ideia de ‘imagem’ (Baumgartner & Jones, 2009) da favela começa a sofrer mudanças, permeadas tanto pelas ocupações e operações policiais quanto pela constante tensão entre moradores, traficantes e turistas convivendo em um espaço em desequilíbrio.

Outros textos, como o da Revista IstoÉ, de 2017, destacam alguns dados importantes para se pensar o turismo nas favelas do Rio de Janeiro. De acordo com as pesquisas mencionadas pela revista, o ápice do turismo nas favelas aconteceu entre 2010 e 2013, quando uma média de 1,1 mil pessoas ao mês visitavam os espaços, sendo que 98% desse público era estrangeiro (Perez,

2017). O texto também discute o fatídico evento que levou à morte de uma turista espanhola na Favela da Rocinha, por policiais militares, em meio às sequentes operações que as Forças Armadas e as polícias do Rio de Janeiro fizeram [e ainda fazem] nas favelas. Perez (2017) ainda afirma que, após o trágico evento, a média de visitantes nas favelas do Rio de Janeiro caiu para cerca de 150 ao mês, em uma diminuição considerável do que era observado nos anos anteriores. O tom midiático sofre drástica mudança, as questões sobre possibilidades e crescimentos econômicos diminuem e, finalmente, a temática segurança vem à tona com emergência, exigindo novas reflexões a respeito de medidas a serem tomadas pelos diversos poderes envolvidos (Baumgartner et al., 2008).

A morte da turista, inclusive, trouxe à tona mais uma discussão relativa à formulação de políticas públicas relacionadas à atividade. Algumas semanas depois do o Projeto de Lei 3598/2017 é apresentado à Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, visando criar "normas para que essas atividades sejam feitas dentro da lei e com proteção para moradores e turistas" (Barros, 2017, sp). A deputada Zeidan, responsável pelo texto do documento, ainda afirmou que "já passou da hora de o poder público entender que tem que atuar nessa área promovendo políticas públicas" (Barros, 2017, sp). Uma das exigências seria a identificação clara e visível dos veículos utilizados para o transporte de visitantes, sinalizando aqueles que integram as atividades turísticas das localidades. A proposta vai à contramão de um Projeto de Lei apresentado anteriormente, também embasado na morte da turista espanhola, sugerindo a necessidade de seguros de vida aos visitantes que optam por conhecer as favelas, bem como a divulgação do roteiro, lista de participantes, data e horário do tour à Delegacia de Polícia com jurisdição local caso a favela estivesse ocupada por operação policial (Stycer, 2017).

A morte da turista levanta, dessa forma, a discussão mais acalorada dentro da favela: de quem é a responsabilidade pela segurança do turista? Enquanto grupos externos à favela culpam a falta de interesse do Estado em manter a ordem e a segurança local, moradores e empreendedores locais entendem que, se as agências que promovem os passeios na favela contratassem guias locais e representantes dos empreendimentos locais, essa relação seria mais fluida. Há a menção, inclusive, de um guia local que diz contatar a associação de moradores, a UPP, o 2º Batalhão de Polícia Militar [Botafogo] e os líderes comunitários em casos de ocupação policial, para verificar se é seguro ou quando será seguro subir com visitantes sem riscos (Mendonça, 2017).

Finalmente, o ano de 2018 contou com 324 notícias sobre favelas do Rio de Janeiro veiculadas nos canais que englobam a participação da Rede Globo na mídia de massa. A primeira notícia, em 1 de janeiro de 2018, já trazia informações sobre tiroteios nas localidades. Uma onda de caos na segurança pública do estado do Rio de Janeiro fez com que fosse discutida a necessidade de intervenção federal, buscando diminuir as tensões. Em maio falava-se em 93 confrontos, somente no ano de 2018, somente na Favela da Rocinha (G1 Rio, 2018; RJ1, 2018). Pouco se mencionou a temática turística desde então.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A título de síntese e encaminhamento da análise aqui realizada, cabe retomar a perspectiva de Baumgartner e Jones (2005) a respeito dos elementos que compõem as mudanças nas políticas públicas e nas agendas do Estado. Foi possível observar que um emaranhado de elementos e interações complexas constituem o que pode – ou não – delimitar a mudança na atenção que é dada a determinados assuntos, e tão importante como, a forma como essa atenção é enquadrada e discutida. Nesse sentido foi possível perceber, também na área do turismo, o que já tem sido observado nas mais diversas áreas de políticas públicas: o papel dos meios de comunicação como peça-chave para compreender como a atenção é alocada e como se estabelecem momentos de estabilidade ou desequilíbrio nas demandas por atenção pública e agenda (Baumgartner & Jones, 2005; 2009). As narrativas construídas no âmbito da mídia irradiam e se disseminam para os mais diversos setores tanto na esfera societal quanto estatal. Políticas públicas, assim, podem expressar essas mudanças, indo de acordo ao que expressa a nova imagem construída.

Nota-se, no caso estudado, algo pouco usual nas análises de agendas de políticas públicas: enquanto Baumgartner e Jones (2009) e Baumgartner, Jones e True (2007) explicam que as agendas passam por períodos prolongados de estabilidade e, assim também, por processos de rápidas e abruptas mudanças para novas formas de estabilidade, o que acontece com a imagem da favela do Rio de Janeiro e, dessa forma, com a agenda de políticas públicas voltadas à manutenção do turismo nestes espaços, é um pouco diferente. No contexto da favela a estabilidade da temática do turismo se manteve entre os anos de 2007 a 2016 quando, em 2017, a mudança abrupta excluiu quase que totalmente a questão turística da temática pública em debate neste espaço. Nota-se que, no caso da favela do Rio de Janeiro, a temática não só mudou como foi totalmente eliminada das discussões midiáticas.

Traçando um paralelo entre os planejamentos para a realização de megaeventos tanto na cidade do Rio de Janeiro como no país como um todo, cuja magnitude é passível de afetar economias inteiras e trazer repercussões na mídia global, as constantes investidas em intenções de crescimento e desenvolvimento econômico do Brasil, bem como as mudanças nas demandas por agendas políticas e tomadas de decisões públicas (Baumgartner & Jones, 2009; 2005), é possível retornar aos primeiros questionamentos que embasaram essa pesquisa, a saber, a necessidade de esforços para continuar buscando a aproximação do campo midiático dos processos de definição de agenda pública no que diz respeito às políticas públicas de turismo.

A questão que se observa, posteriormente às reflexões que foram possíveis neste estudo, é que há espaço para se trabalhar mais atentamente a questão da agenda comparada (Brasil & Capella, 2019) quando se trata das mudanças na atenção governamental ao turismo e, por que não, nas mudanças das atenções midiáticas e das construções de imagem de determinados espaços e problemas públicos. Além disso, é importante pontuar que há um terreno fecundo para a exploração de análises que articulem de maneira interdisciplinar os campos da Análise de Políticas Públicas e dos estudos sobre turismo.

REFERÊNCIAS

- Azevedo, F. A. (2006). Mídia e Democracia no Brasil: relações entre o sistema de mídia e o sistema político. *Opinião Pública*, 12(1), 88-113. [Link](#)
- Bardin, L. (2011). *Análise de conteúdo*. Lisboa: 70.
- Barros, G. (6 de novembro de 2017). Projeto de lei propõe regulamentação de turismo nas favelas. *O Globo Rio, Globo*. [Link](#)
- Baumgartner, F. R., De Boef, S. L., & Boydston, A. E. (2008). *The Decline of the Death Penalty and the Discovery of Innocence*. New York: Cambridge University Press.
- Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (2005). *The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems*. Chicago: University of Chicago Press.
- Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (2009). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Baumgartner, F. R., Jones, B. D., & True, J. L. (2007). *Punctuated Equilibrium Theory: Theories of the Policy Process*. Colorado: Westview Press.
- Birkland, T. (2007). *An Introduction to the Policy Process: theories, concepts, and models of public policy making*. New York: ME Sharpe.

Censon, D. & Barcelos, M. (2021) Agendas, Imagens e Políticas Públicas de Turismo para as Favelas na Cidade do Rio de Janeiro: Uma Análise do Período 2007-2017. *Rosa dos Ventos - Turismo e Hospitalidade*, 13(3), 850-873, DOI <https://dx.doi.org/10.18226/21789061.v13i3p850>

- Brasil. (2011). Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011. *Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) e dá outras providências*. [Link](#)
- Brasil, F. G. (2017). *As Dinâmicas das Políticas de Saúde e de Assistência Social no Brasil: Incrementalismo e Pontuações na Atenção Governamental entre 1986 e 2003*. Tese, Doutorado em Ciência Política, Universidade Federal de São Carlos, São Paulo, Brasil. [Link](#)
- Brasil, F. G., & Capella, A. C. N. (2019). Agenda Governamental Brasileira: uma análise da capacidade e diversidade nas prioridades em políticas públicas no período de 2003 a 2014. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 24(78), 1-22. [Link](#)
- Brasil, F. G., & Jones, B. D. (2020). Agenda Setting: mudanças e a dinâmica das políticas públicas: uma breve introdução. *Revista De Administração Pública*, 54(6), 1486-1497. [Link](#)
- Cabral, E. D. T. (2017). Mídia Concentrada no Brasil: até quando? *Revista Latino-Americana de Ciencias de la Comunicación*, 13(24), 48-59. [Link](#)
- Capella, A. C. N. (2004). *O Processo de Agenda-Setting na Reforma da Administração Pública (1995-2002)*. Tese, Doutorado em Ciências Sociais, Universidade Federal de São Carlos, São Paulo, Brasil. [Link](#)
- Cobb, R. W., & Elder, C. D. (1971). The politics of agenda-building: an alternative perspective for modern democratic theory. *Journal of Politics*, 33(4), 892-915. [Link](#)
- Cobb, R. W., Ross, J-K., & Ross, M. H. (1976). Agenda Building as a comparative political process. *The American Political Science Review*, 70(1), 126-138. [Link](#)
- Coelho, A., Freire-Medeiros, B., & Monteiro, L. (2012). Turismo em favelas: um desafio de sustentabilidade. *Cadernos FGV Projetos*, 7(20), 108-113. [Link](#)
- Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). A *Garbage Can Model of Organizational Choice*. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1-25. [Link](#)
- Cook, T. E. (1998). *Governing with the News: The News Media as a Political Institution*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Extra. (2015, 29 de maio). *Turismo nas favelas do Rio de Janeiro pode ser regulamentado*. Globo. [Link](#)
- Fachin, P.; Telles, S.; Kley, R. (2011). Rocinha: uma favela conveniente à classe média. Entrevista especial com José Cláudio Alves. *Instituto Humanitas Unisinos*. São Leopoldo, RS: Universidade Vale dos Sinos. [Link](#)

Censon, D. & Barcelos, M. (2021) Agendas, Imagens e Políticas Públicas de Turismo para as Favelas na Cidade do Rio de Janeiro: Uma Análise do Período 2007-2017. *Rosa dos Ventos - Turismo e Hospitalidade*, 13(3), 850-873, DOI <https://dx.doi.org/10.18226/21789061.v13i3p850>

- Ferreira, C. (2012, 11 de maio). Com direito a mototáxi, passeio na Rocinha encanta turistas: Visitantes conhecem lajes, becos e vielas da comunidade da Zona Sul. Passeio pela favela dá aos turistas um ângulo diferente da cidade. *G1 Rio de Janeiro, Globo*. [Link](#)
- França, R. (2016, 10 de julho). A vida real das favelas para turista ver. *Globo*. [Link](#)
- Freire-Medeiros, B. (2007). A favela que se vê e que se vende: Reflexões e polêmicas em torno de um destino turístico. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 22(65), 61-72. [Link](#)
- Freire-Medeiros, B. (2009). *Gringo na laje: produção, circulação e consumo da favela turística*. Rio de Janeiro: FGV.
- Fundação Getúlio Vargas - FGV. (2013). *Pesquisa da FGV traça panorama do turismo nas favelas pacificadas do Rio de Janeiro*. Institucional. [Link](#)
- Green-Pedersen, C; & Walgrave, S. (2014). *Agenda-Setting, Policies and Political Systems: A Comparative Approach*. Chicago: University of Chicago Press.
- G1 Rio. (2018, 19 de fevereiro). Pezão afirma que, mesmo com intervenção, Governo do RJ vai continuar 'dentro das comunidades'. *Globo*. [Link](#)
- Guerra, R. e Barros, G. (2017, 19 de outubro). Após polêmica, Riotur vai incluir favelas em mapa turístico da cidade. *O Globo Rio, Globo*. [Link](#)
- Jones, B. D.; & Baumgartner, F. (2012). From There to here: punctuated equilibrium to the general punctuation thesis to a theory of government information processing. *Policy Studies Journal*, 40(1), 1-19. [Link](#)
- Kingdom, J. (1984/2011). *Agendas, alternatives, and public policies*. Nova York: Harper Collins.
- Leite, R. (3 de dezembro de 2011). Favelas com UPP são pontos turísticos da vez. *O Globo Rio, Globo*. [Link](#)
- Lippmann, W. (1922). *Public Opinion*. New York: Harcourt Brace.
- Majone, G. (1989). *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*. Yale: Yale University Press.
- Mendonça, A. B. (25 de outubro de 2017). Morte de turista espanhol na Rocinha afeta turismo em outras favelas do Rio. *G1 Rio de Janeiro, Globo*. [Link](#)
- O Globo Rio. (13 de fevereiro de 2013a,). Turistas aproveitam para conhecer as favelas cariocas. *O Globo*. [Link](#)
- O Globo Rio. (2013b). O roteiro cultural de favelas do Rio. *O Globo*. [Link](#)
- O Globo Rio. (15 de janeiro de 2014). Turistas estrangeiros sobem o morro para passear e se hospedar nas favelas do Rio. *Globo*. [Link](#)

Censon, D. & Barcelos, M. (2021) Agendas, Imagens e Políticas Públicas de Turismo para as Favelas na Cidade do Rio de Janeiro: Uma Análise do Período 2007-2017. *Rosa dos Ventos - Turismo e Hospitalidade*, 13(3), 850-873, DOI <https://dx.doi.org/10.18226/21789061.v13i3p850>

- Ouchana, G., & Galdo, R. (15 de novembro de 2017). Violência afeta turismo em favelas do Rio. *Extra - Globo*. [Link](#)
- Pereira, H. (20 de setembro de 2006). Projeto inclui Rocinha no Guia Turístico da cidade. *G1 Rio de Janeiro, Globo*. [Link](#)
- Perez, F. (10 de novembro de 2017). Turismo questionável: visitas de celebridades e tours de estrangeiros nas favelas suscitam o debate sobre a glamourização das mazelas nacionais. *Revista Istoé, Comportamento*, 2500. [Link](#)
- Rio de Janeiro. (2017). *Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro*. Empresa de Turismo do Município do Rio de Janeiro - RIOTUR. [Link](#)
- Rio de Janeiro. (2006). *Lei nº 4405 de 19 de setembro de 2006*. Dispõe sobre a inclusão do Bairro da Rocinha no Guia Oficial e no Roteiro Turístico e Cultural do Município do Rio de Janeiro. Câmara Municipal. [Link](#)
- RJ1. (10 de maio de 2018). Desde o começo do ano, moradores da Rocinha enfrentaram um tiroteio a cada 36 horas. *Globo*. [Link](#)
- RJTV. (11 de setembro de 2017). Folhetos distribuídos a turistas que chegam ao Rio não mostram favelas: Segundo presidente da Riotur, comunidades não aparecem devido a uma recomendação técnica. Caso foi revelado pelo jornal 'O Globo' nesta segunda-feira. *Globo*. [Link](#)
- Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (2007). The advocacy coalition framework: innovations and clarifications. In: P. A. Sabatier (Ed.). *Theories of the Policy Process* (pp. 189-220). Boulder, CO: Westview Press.
- Silva, J. S., & Ansel, T. A. (2012). *Mídia e Favela: comunicação e democracia nas favelas e espaços populares*. Rio de Janeiro: Observatório de favelas.
- Stone, D. (1997). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. London: Norton.
- Stycer, C. (25 de outubro de 2017). Projeto de lei dificulta turismo em favelas cariocas. Lauro Jardim Blog, *Globo*. [Link](#)
- Weber, D., & Leite, R. (21 de janeiro de 2013). Mais da metade dos turistas quer conhecer favelas do Rio. *O Globo Rio, Globo*. [Link](#)
- Zahariadis, N. (2016). Setting the agenda on agenda setting: definitions, concepts and controversies. In: N. Zahariadis, (Ed.). *Handbook of Public Policy Agenda-Setting* (pp. 1-25). Cheltenham: Edward Elgar.

NOTAS

ⁱ Os estudos clássicos de Walter Lippmann sobre opinião pública, ainda nos anos de 1920 contribuíram para popularizar a “hipótese da *agenda-setting*”, ou seja, a forma como a mídia enquadrava e dava direção à discussão sobre determinados temas, enquanto ocultava outros, criando assim “imagens sobre o mundo” que influenciariam a maneira como as pessoas percebiam e discutiam as coisas (Lippmann, 1922).

ⁱⁱ A ideia de imagem realista embasa-se na noção de que o filme Cidade de Deus tratava de assuntos que, para a imagem do Brasil no exterior e, porque não, também dentro do país, seriam caros. A obra versava em relação à pobreza, ao tráfico, a violência e, assim, ao cotidiano de representantes do público comum daquele espaço. Também estão presentes no filme elementos culturais inseridos no contexto da favela mostrada, o que denota uma tentativa de maior aproximação das diversas realidades locais.

ⁱⁱⁱ Fato simbólico nesse sentido foi a prisão do ex-governador Sérgio Cabral Filho, um dos mais destacados gestores à frente das principais políticas públicas, especialmente na área de segurança (com as Unidades de Polícia Pacificadora – UPPs) para as favelas e comunidades do Rio de Janeiro, e que foi preso no final do ano de 2016.

^{iv} Ano de criação do o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego.

^v Ministério do Turismo encomenda à Fundação Getúlio Vargas a pesquisa ‘Turismo em comunidades pacificadas’.

^{vi} Projeto de Lei 1196/15, que visa proibir o turismo exploratório da miséria ou aquele em que os turistas invadem a privacidade dos moradores.

^{vii} O Globo. Sem data de publicação. *Cinco favelas que atraem turistas no Rio*. [Link](#)

^{viii} Empresa de Turismo do Município do Rio de Janeiro que, atualmente, encontra-se pautada pelo Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro 2017-2020. No entanto, na sua página online não estão disponíveis os Planos de Políticas Públicas demandados pela Empresa Pública e, tampouco, qualquer informação que não esteja vinculada diretamente à dimensão Econômica do que a Empresa chama de Rio Global, Produtivo, Inovador e de Oportunidades como diretriz principal (Rio de Janeiro, 2017).

PROCESSO EDITORIAL

Recebido: 9 JUN 20 Aceito 20 JUN 21