

Turismo de Base Comunitária no Brasil e sua condição de periferia (re)produzida pelo Estado

Fernanda Costa da Silva¹

Submissão em: 08 ago. 2023

Aceite em: 16 out. 2023

Resumo: Este trabalho aborda a (re)produção de desigualdades em relação ao Turismo de Base Comunitária (TBC), a partir de instrumentos de Estado no contexto brasileiro. Suscita-se a questão: verifica-se insuficiência de instrumentos de Estado para o TBC, a ponto de configurar uma condição de periferia, no campo das relações sociedade-Estado, quanto às comunidades que desempenham este modelo de gestão turística? Visa-se contribuir para a discussão acerca da necessidade de se estabelecer um suporte legal em território nacional, capaz de dar amparo e, por conseguinte, de fomentar o TBC. Para tanto, adotou-se pesquisa aplicada, de abordagem qualitativa, com levantamento de arquivo e de levantamento campo. Em certa medida, o apanhado dos resultados confirmou tanto a premissa quanto a questão suscitada, sobretudo em relação à legislação vigente e à tramitação de projetos de Lei. Em suma, ainda hoje, é possível averiguar que a relação entre instrumentos de Estado e os segmentos vulneráveis da população que atua no TBC pode reforçar vulnerabilidades e formas de exclusão. Porém, o fato de haver um levantamento categorizado, com metodologia própria em nível nacional, aponta para uma possível ruptura de muitos anos durante os quais este modo de fazer turístico esteve invisibilizado pelo Estado.

Palavras-chave: turismo; Turismo de Base Comunitária; instrumentos de Estado; periferia; planejamento turístico.

Community-based Tourism in Brazil and its status as periphery (re)produced by the State

Abstract: This paper addresses the (re)production of inequalities by the Brazilian State in relation to Community-Based Tourism (CBT). The question presented is: there is insufficient legislation and/or public policies at the national level for CBT, to the point of configuring a condition of periphery, in the field of society-State relations, regarding the communities that carry out this model of tourist management? The aim is to contribute to the discussion about the need to establish legal support in the national territory, capable of providing support and, therefore, of promoting CBT. It was applied a research with a qualitative approach, with file and field surveys. The summary of the results confirmed both the premise and the question raised, especially in relation to current legislation and the processing of draft law. In short, it is possible to verify that the relationships between the vulnerable segments of the population that work in the CBT and the laws and public policies can reinforce vulnerabilities and forms of exclusion. However, the fact that there is a categorized survey, with its own methodology at the national level, points to a possible rupture of many years during which this way of doing tourism was made invisible by the State.

Key words: tourism; Community-Based Tourism; State instruments; periphery; tourism planning.

¹ Extensionista Rural de Nível Superior na Emater/RS-Ascar (licenciada) e doutoranda do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da UFRJ, bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Endereço eletrônico: fernandacds@hotmail.com Orcid: [0000-0003-4791-0231](https://orcid.org/0000-0003-4791-0231) Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0779716151843962>

Introdução

Este artigo aborda a condição periférica (re)produzida pelo Estado brasileiro, em relação ao Turismo de Base Comunitária (TBC). Como recorte do tema, delimita-se a relação de tal modelo turístico de gestão a sua ligação com instrumentos do Estado – como leis, políticas públicas e projetos. Não se afirma, pois, que o TBC possui natureza e/ou característica exclusivamente periférica, mas sim que esta é uma condição, a qual por vezes lhe é atribuída a partir de um Estado capitalista, mediante aplicação de seus instrumentos legais.

Parte-se do pressuposto de que a inexistência de aportes legais de Estado voltados ao Turismo de Base Comunitária é ativamente (intencionalmente) produzida, tornando-se uma alternativa não-credível ao que existe. Nessa conjuntura, este trabalho questiona se o Estado brasileiro, enquanto agente não produtor e/ou viabilizador de suporte formal e/ou legal ao TBC, seria um ator determinante enquanto produtor e/ou ratificador de uma invisibilidade do referido modo de gestão turística e, por conseguinte, dos sujeitos que o operam – notadamente Povos e Comunidades Tradicionais (PCTs) e agricultores familiares (AFs). Nesse sentido, como objetivo geral, visa-se contribuir para a discussão acerca da necessidade de se estabelecer um suporte legal e formal, capaz de dar amparo e, por conseguinte, de fomentar o TBC no Brasil.

A abordagem justifica-se, especificamente quanto ao TBC, visto que as formas de poder e de dominação colonial ainda hoje podem ser averiguadas neste modo de gestão. Nessa perspectiva, é possível aludir a uma leitura contemporânea de Althusser (1970), a partir da qual o Estado se coloca como um agente dominador, também no cenário do turismo brasileiro, gerando instrumentos de suporte para determinados grupos em detrimento de outros. Em complemento, estudar tal temática se ampara na própria ausência de estudos sobre ela, ou seja, quando no Brasil são publicados estudos de referência de análise para leis e para políticas públicas (e.g. Pires, 2019), o setor turístico raramente está contemplado ou, quando está, é expresso de modo insipiente, sobretudo no que se refere ao TBC e aos segmentos a ele relacionados (Relatório Final, 2022).

Pelo exposto, este artigo está estruturado de modo a apresentar, no capítulo seguinte, a discussão teórica de suporte ao tema proposto, amparada em estudos de turismo, democracia, planejamento e políticas públicas. Na sequência, apresenta-se a metodologia empregada,

seguida por resultados e discussões destes. Por fim, são expostas as considerações finais do trabalho.

Referencial Teórico

O suporte teórico deste trabalho ampara-se em conceitos-chave, a saber: TBC, condição de periferia e instrumentos do Estado. A revisão da literatura em relação a eles será exposta nesta seção, na ordem supracitada.

Em relação ao TBC, adota-se aqui a compreensão de que este consiste em um modelo (ou modo) de gestão turística protagonizado pela comunidade e que sua aplicabilidade pode se dar em diversos segmentos turísticos e distintos recortes espaciais (Brasil, 2021). Em complemento, sua prática também se qualifica como um meio de fortalecimento de movimentos de resistência territorial (Santos, Miller, & Sayago, 2023).

Suas primeiras expressões são referenciadas a partir de práticas rurais e em comunidades indígenas na América Latina – então denominadas de Turismo Rural Comunitário (TRC) –, nos anos 1980 (Alves, 2013). Trata-se de um modo de gestão significativo em países africanos e da América Latina, com pouca expressão em países europeus – tanto de práticas como de estudos (Alves, 2013). Levando-se em conta sua natureza de desenvolvimento, qual seja, predominantemente por comunidades geralmente periféricas, e/ou de baixa renda e/ou formadas por maiorias minorizadas – como indígenas, quilombolas, pescadores artesanais, etc. –, é coerente que tal modelo emergja na realidade brasileira.

No Brasil, é possível verificar que o desenvolvimento do TBC ocorre, em larga medida, relacionado aos segmentos de Afroturismo, Etnoturismo (ou Turismo Étnico), Turismo Rural (bem como segmentos afins a este, como Agroturismo e Turismo Rural na Agricultura Familiar) e em expressões afins ao Turismo Cultural². Também por isso, percebe-se que sua relação é intrínseca com o que se considera como periferia. Neste estudo não se considera periferia apenas como uma condição geográfica, mas como uma condição social, econômica e de plataforma. Por isso, é importante aludir a Spivak (2000), que desenvolveu o conceito de “violência epistêmica”, segundo o qual os subalternos incorporariam as

² Conforme dados disponíveis em pesquisas e/ou notícias de consulta aberta. Disponível em: <<https://bit.ly/mbtr>>. Acesso em: 30 de março de 2023; Disponível em: <<https://www.sprintdados.com.br/turismorural>>. Acesso em: 05 de julho de 2023; Disponível em: <www.dadosefatos.turismo.gov.br>. Acesso em 05 de julho de 2023; Disponível em: <<https://embratur.com.br/noticias/>>. Acesso em 05 de julho de 2023.

desigualdades das relações Norte-Sul global, de modo que as camadas mais baixas da sociedade seriam constituídas por modos de exclusão, por exemplo, de mercado. Ter-se-ia, então, um cenário no qual as formas de colonialidade estariam perpetuadas, verificando-se um colonialismo também no campo político (Araújo, 2014) e, por conseguinte, uma colonialidade do poder (Maldonado-Torres, 2009).

Nesse sentido, emerge a necessidade de reflexão sobre os espaços considerados como periféricos, os quais, para Roy (2017), transformam-se também em espaços de trânsito turístico. Não raramente, observa-se que os recortes nos quais ocorrem fluxos turísticos de TBC são subalternizados em Estados capitalistas. Neles, tem-se o que as agências nacionais caracterizam como desigualdades sociais, as quais “referem-se às diferenças observadas nas chances individuais de acesso e posse de bens socialmente valorizados” (Pires, 2019, p. 53). Nesse contexto, os espaços subalternos não estão localizados apenas no que costumeiramente se identifica como favela na realidade brasileira, mas estão, inclusive, completamente conectados e inseridos na malha urbana. Contudo, ocupados por uma classe oposta à tida como elite, ainda assim são dotados de uma subalternidade, incluindo-se aí a esfera de promoção turística, de legislação, de projetos e de políticas públicas que os cerca. Portanto, do ponto de vista da promoção turística, são atrativos invisibilizados pelo Estado e, do ponto de vista espacial, não raras vezes ainda se constituem como espaços periféricos e/ou subalternos, tal qual preconiza a teoria de Roy (2017).

Estendendo-se tais teorias para as dinâmicas sociais, é possível perceber a relação análoga ao “Norte/Sul” também nos instrumentos legais de Estado (como leis, políticas públicas e projetos). Tais colocações são representativas para dar vasão à discussão do que se está considerando como periferia neste estudo e de como esta condição pode (ou está) relacionada ao turismo, notadamente ao modelo de TBC. Chega-se, então, ao terceiro conceito-chave deste trabalho, qual seja, instrumentos do Estado para o turismo, de maneira especial para o TBC.

Primeiramente, é importante ressaltar que o contexto ora abordado se volta a um cenário de capitalismo de forte influência liberal e que se apresenta como democracia, duas metainstituições nas quais a maioria das sociedades modernas desenvolvem suas estruturas e entre as quais não há compatibilidade intrínseca. Isso porque: “na medida em que o liberalismo (...) e o capitalismo se referem a direitos individuais e a democracia se refere a direitos coletivos, os dois estão em posições fundamentalmente contraditórias” (Howlett et al., 2013, p. 65).

Também como teoria base da discussão proposta, é imperativo suscitar a reflexão acerca do próprio papel do Estado. De acordo com Poulantzas (1980, p. 33), o “Estado tem um papel essencial nas relações de produção e na delimitação-reprodução das classes sociais”, bem como desempenha um papel determinante na “organização das relações ideológicas e da ideologia dominante”. Tal papel estatal aplica-se, por óbvio, também às relações verificadas no setor turístico, sendo possível perceber as discrepâncias de tratamento entre grupos de sujeitos que atuam no TBC, em relação aos que atuam em modos de turismo tidos como convencionais e/ou massificados. Assim, é possível fazer uma relação desta realidade com a abordagem neopluralista, segundo a qual diferentes grupos não são igualmente influentes e/ou não possuem o mesmo acesso aos governos, por conta de seus distintos níveis de poder social (Menezes & Campos, 2013).

Especificamente sobre instrumentos do Estado nessas relações, ainda antes de se tratar de aplicação de lei, de políticas públicas ou de projetos, é oportuno refletir sobre os passos pregressos contidos na “ideia do mapeamento social, ou da centralidade da dimensão de localização social na configuração de privilégios e desvantagens a que estão sujeitos indivíduos e grupos situados em diferentes pontos do mapa social” (Medeiros, 2019, p. 83). Ou seja, anteriormente à alguma aplicação de lei, faz-se cabível (por exemplo, mediante políticas públicas) mapear os sujeitos e seus territórios, de modo que o Estado consiga se comunicar com as diversas comunidades, aplicando então as intervenções necessárias no planejamento e na gestão (Santiago & Heemann, 2015).

Concomitantemente às questões de mapeamento, é oportuno referenciar o que expõem Sousa Santos e Avritzer (2002, p. 59) sobre a relevância dos processos de libertação e de democratização. Para os autores, ambos os processos parecem partilhar um elemento comum:

(...) a percepção da possibilidade da inovação entendida como participação ampliada de atores sociais de diversos tipos em processo de tomada de decisão. Em geral, estes processos implicam a inclusão de temáticas até então ignoradas pelo sistema político, a redefinição de identidades e vínculos e o aumento da participação, especialmente no nível local.

Em complemento, os autores afirmam que os processos supracitados tendem a ser objeto de disputa política. O que se verifica, assim, é que sobretudo em realidades capitalistas, consolidou-se uma concepção de democracia liberal, a partir da qual se busca uma estabilização mediante o controle, sendo este eminentemente aplicado a categorias de indivíduos tidos como periféricos. Em última instância, pode-se aludir também ao que expõe Rancière (2014), para quem a sociedade democrática é uma fantasia, cuja organização é

pautada para sustentar as oligarquias, de modo que não existe governo democrático propriamente dito. Daí a relação proposta para com o setor turístico, notadamente no que se refere às expressões de TBC.

Especificamente quanto ao turismo, a partir de 2003, dada a criação do Ministério do Turismo, as políticas públicas exclusivas ao setor passaram a ser desenvolvidas e aplicadas por esta pasta. Desde então, tem se formado um arcabouço legal no setor, o qual não preconiza, na prática, um desenvolvimento equânime, quando das relações entre os diferentes grupos sociais envolvidos, tal qual foi indicado ser necessário pelo próprio Estado brasileiro, desde o lançamento do primeiro Plano Nacional de Turismo (Brasil, 2003).

Nesse contexto, nota-se haver relações de poder desiguais e móveis (Raffestin, 1993), as quais “dificultam a ascensão, o desenvolvimento e a melhoria da qualidade de vida de segmentos socialmente vulneráveis ou tradicionalmente excluídos” (Pires, 2019, p. 16). Tais relações de poder díspares evidenciam um referencial setorial do turismo brasileiro dotado de práticas excludentes e/ou elitizadas, especialmente para seus trabalhadores já mais fragilizados na organização econômica e social³ – como povos e comunidades tradicionais (PCTs)⁴, agricultores familiares (AFs)⁵ e moradores e/ou trabalhadores de comunidades urbanas e rurais.

Sobretudo quando se faz referência ao trabalho de TBC, é relevante destacar que tanto leis, como políticas públicas e projetos devem ser compreendidos não somente a partir do resultado, como também “através do seu processo de elaboração e implementação” (Menezes & Campos, 2013, p. 44), ou seja, levando-se que em conta que o TBC não é apenas para as comunidades, mas sim com e a partir delas, a concepção (formação) de instrumentos oficiais afins a ele deve abarcar tais agentes sociais. Essa perspectiva alinha-se aos preceitos do pluralismo, segundo os quais os grupos de interesse político são os mais relevantes para a construção de instrumentos afins a eles (Howlett et al., 2013).

Nessa conjuntura, o que se averigua é que na ausência de instrumentos legais de abrangência nacional que amparem o TBC, é crescente o número de estados e de municípios que vêm adotando seus instrumentos próprios, notadamente a partir de 2018⁶. Contudo, para este trabalho, não serão avaliados tais instrumentos locais ou estaduais, mas será exposto

3 Um estudo pregresso a este, relacionado ao tema, com foco nos trabalhadores de Turismo Rural, pode ser conferido em Costa da Silva (2021).

4 Povos e Comunidades Tradicionais são descritos(as) na Lei 6.040/2007. Disponível em: <Decreto nº 6040 (planalto.gov.br)>, com acesso em 06 de fevereiro de 2023.

5 Agricultores(as) familiares são descritos(as) na Lei 11.326/2006. Disponível em: <Lei nº 11.326 (planalto.gov.br)>, com acesso em 06 de fevereiro de 2023.

6 Uma compilação de leis e de políticas públicas de TBC no Brasil pode ser conferida no repositório “Tecendo TBC”, disponível em: <abre.ai/tecendotbc>.

material de caráter nacional, cuja metodologia de análise será explicada no capítulo seguinte e cujos resultados se encontram no capítulo subsequente.

Metodologia

Em medida substancial, a metodologia empregada neste artigo alinha-se, também, com uma visão de análise de política pública positivista, uma vez que esta assinala ser necessário, para além da análise técnica, o “estudo de uma gama de outros fatores, incluindo os conflitos decorrentes de diferentes valores e interesses” (Howlett et al., 2013, p. 23). Em complemento, o trabalho em questão vislumbra tratar da promoção da democracia e da participação pública, além de partir do pressuposto de não haver entendimento inquestionável ou único ao problema suscitado, especialmente dado o tema relativamente novo estudado no campo do turismo.

Tal alinhamento dá-se em dois níveis: micro e macro. No primeiro, porque o estudo se debruça em estudos e instrumentos reais já em vigor, ao passo que no segundo nível foca-se em possíveis metas e compreensões mais amplas (Howlett et al., 2013). Em suma, a metodologia se volta à pesquisa aplicada, do tipo multidisciplinar qualitativa (Dencker, 1998). Foram realizados levantamento de arquivo e levantamento de campo, conforme detalhamento a seguir:

- a) levantamento de arquivo, em fontes primárias - averiguação de leis e de projetos de leis (PLs) em tramitação na Câmara dos Deputados⁷ e no Senado Federal⁸ (coleta entre 2020 e primeiro semestre de 2023);
- b) levantamento de arquivo, em fontes secundárias - sistematização de dados (em janeiro de 2023) oriundos de site oficial de projeto nacional, gerido pelo Ministério do Turismo (MTur), em parceria com a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)⁹; e
- c) levantamento de campo - coleta de entrevista semiestruturada on-line (realizada em 08 de fevereiro de 2023), aplicada de forma síncrona a quatro profissionais do Mtur, com atuação no projeto supracitado (ou seja, escolhidos por conveniência).

A apresentação dos resultados se dará a seguir. Os dados afins à legislação serão apresentados resumidamente, de modo descritivo. As publicações oficiais serão expostas a

⁷ Disponível em: <<https://www.camara.leg.br>>. Acesso em 13 de julho de 2023.

⁸ Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/hpsenado>>. Acesso em 13 de julho de 2023.

⁹ Disponível em: <<https://bit.ly/mbtr>>. Acesso em 30 de março de 2023.

partir de dados de conteúdo dos repositórios de Internet e de figuras ilustrativas contidas nestes. Já as entrevistas serão elucidadas mediante emprego de discurso indireto.

Resultados e discussão

Atualmente¹⁰, os instrumentos de Estado em vigência, que podem ter relação com o TBC, são a Política Nacional de Turismo (PNT) e a Portaria n° 39/2017¹¹. Em tramitação (até junho de 2023), constam os seguintes Projetos de Lei (PLs): n°2.951/2020, n°4.339/2019, n°4.032/2020 e n°4.395/2020¹².

Acerca da Política Nacional de Turismo (PNT), avalia-se haver uma dificuldade e/ou impossibilidade de formalização de trabalhadores de pequeno porte, quando estes prestam serviços de cadastro obrigatório, previsto pelo Cadastur, visto que este solicita, obrigatoriamente, a existência de CNPJ (entreve especialmente para AFs, bem como para PCTs e demais trabalhadores do TBC, para os quais nem sempre é vantajoso e/ou necessário manter um CNPJ). Como consequência, a inexistência de tal Cadastro pode gerar fiscalização, passível de multas. Em adição, a falta do Cadastro inviabiliza acesso a políticas públicas, como linhas de crédito (ex: Fundo Geral do Turismo – Fungetur¹³).

Sobre a Portaria n°39/2017, esta estabelece as regras e os critérios para a formalização de instrumentos de transferência voluntária de recursos, tendo como principal critério a categorização turística. Pondera-se que tomar exclusivamente o sistema de categorização turística como critério de aporte de recursos seja inadequado. Isso porque, além de atribuir categorias mais altas a lugares com maior número de equipamentos turísticos específicos (o que não significa, na prática, que automaticamente haja melhor fluxo ou potencial turístico), tal metodologia pode vir a ratificar uma condição de precariedade de acesso a recursos, para destinos já menos desenvolvidos.

Quanto ao Projeto de Lei n°2.951/2020, o qual visa incluir no rol de prestadores de serviços turísticos os produtores rurais que exerçam, em caráter complementar, as atividades econômicas relacionadas à cadeia produtiva do turismo, avalia-se que apenas inserir o

¹⁰ Dados coletados e sistematizados até junho de 2023.

¹¹ Especificamente em alusão a tal política pública (categorização turística), em janeiro de 2023 foi informado, por técnico do Ministério do Turismo, que dada a alternância de governo, poderia haver revisão de tal procedimento.

¹² Todos os documentos citados estão no portal da Câmara dos Deputados, disponível em: <Portal da Câmara dos Deputados (camara.leg.br)>.

¹³ Detalhes sobre o Fungetur podem ser verificados à página do MTur. Disponível em: <<https://www.rs.gov.br/carta-de-servicos/servicos?servico=1314>>, acessada em 06 de fevereiro de 2023.

trabalhador do Turismo Rural na Lei nº11.771/2008, tal como sugere a redação inicial do PL, sem, contudo, citar outras leis complementares ao cenário em questão, não gera benefício automático a este trabalhador podendo, até mesmo, ocasionar problemas futuros a ele – como impostos.

No que se refere ao PL nº4.339/2019, o qual contempla como uma de suas propostas a vedação da divulgação ou promoção de prestadores de serviços turísticos não devidamente cadastrados no Ministério do Turismo, portanto, via Cadastur, novamente aborda-se o tema da exclusão e da precarização de atores já periféricos no setor. Ou seja, considerando que grande parte de trabalhadores do TBC não possui tal registro (por ele requerer CNPJ), em consequência, há de se considerar substanciais prejuízos a tais prestadores de serviços.

Já sobre o PL nº4.032/2020, o qual visa tornar a exploração do Turismo Rural, de forma complementar ou acessória às demais atividades rurais, tributáveis pela Receita Federal Brasileira¹⁴, avalia-se que apenas com o teor resumido contido neste PL não há como propor taxação, via Receita Federal Brasileira, se não houver regulamentação (por exemplo, mediante uma Instrução Normativa, ou de um Decreto) e legislação adequada para o Turismo Rural no País. Novamente, verifica-se um potencial risco a trabalhadores, que mesmo declarando a atividade continuarão descobertos por uma série de outros aspectos legais do turismo brasileiro, como, por exemplo, em relação ao Cadastur. Em complemento, a redação do PL gera uma contradição no campo legal, visto que desde 2015 o Turismo Rural é tratado como atividade econômica ancilar à exploração agroeconômica, conforme Lei 13.171, e porque existe uma Instrução Normativa, de nº83/2001, a qual estabelece que não se considera atividade rural o montante das receitas oriundas da exploração do Turismo Rural.

Por fim, tem-se também em tramitação o PL nº4.395/2020. Este propõe a instituição de uma Política Nacional de Fomento ao Turismo Rural. Porém, constata-se que o texto não traz as prerrogativas necessárias ao desenvolvimento do Turismo Rural, sem que os trabalhadores deste segmento sejam prejudicados, nos termos da atual PNT e, por conseguinte, do Cadastur.

Ao analisar-se o teor de tais documentos¹⁵, é importante ponderar que as regras e os recursos disponibilizados pelas instituições impactam decisivamente na estruturação dos territórios e/ou nas relações, de modo a restringir ou facilitar uma determinada atividade, bem

¹⁴ É oportuno informar que este PL vem sendo divulgado, pelo portal da Câmara dos Deputados, de modo deturpado, como pode ser verificado na matéria disponível em < <https://www.camara.leg.br/noticias/880238-comissao-aprova-proposta-que-regulamenta-o-turismo-rural>>. Acesso em 26 de março de 2023.

¹⁵ Ratifica-se que o conjunto de análises volta-se, também, para PLs afins ao segmento do Turismo Rural, visto ser este expressivamente relacionado ao modo de gestão do TBC na realidade brasileira.

como uma determinada trajetória de sujeitos e/ou de grupos sociais (Pires, 2019). Dessa forma, também no cenário nacional turístico, as leis e as políticas públicas têm atendido a determinados grupos, em detrimento de outros, elucidando-se aí, cada vez mais, processos estruturados por relações de poder, portanto horizontais, configurando não apenas hierarquias, mas desvantagens (Santos, 2018; Howlett et al., 2013), envolvendo as instituições e as redes estabelecidas pelos atores nos distintos espaços – físicos e sociais. Em adição, verifica-se que muitos dos PLs, se aprovados, poderão ratificar relações desiguais, impondo assim barreiras ao desenvolvimento de agentes já mais vulneráveis e excluídos (Howlett et al., 2013; Pires, 2019).

Além de leis em vigor e de PLs em tramitação, também é objeto de estudo desta pesquisa o projeto iniciado em 2022, a partir de parceria com a UFRN e o MTur. Trata-se do “Mapa Brasileiro do Turismo Responsável”¹⁶, o qual objetiva mapear roteiros, experiências e destinos turísticos, relacionados a boas práticas de sustentabilidade, TBC e segurança. No portal oficial do projeto, a proposta é colocada também como meio para que venha a ser utilizada enquanto base para fomento de investimentos públicos, motivo essencial pelo qual são feitas análises a seu respeito neste artigo.

No site são contabilizadas dez comunidades relacionadas ao TBC, compostas prioritariamente por PCTs. Elas estão localizadas nos estados do RJ, do ES, de SP, de SC, do RS, da PB, do MA, e no DF (fig. 1 e fig. 2). Verifica-se não haver totalidade de correspondência direta com estados e/ou municípios nos quais há lei ou política pública de TBC (Quadro 1). Visto que onde se verifica uma lei e/ou uma política pública de TBC, possivelmente há uma prática comunitária deste tipo, pondera-se possíveis problemas alusivos ao levantamento.

Outra imprecisão de correspondência é verificada se o registro do Mapa Brasileiro do Turismo Responsável for comparado ao levantamento do Projeto Bagagem¹⁷. Este consiste em uma Organização Não Governamental (ONG), focada em promover o TBC como ferramenta para valorização e desenvolvimento sustentável do turismo brasileiro. O referido levantamento foi realizado em 2020 e nele foram registradas 87 iniciativas de TBC (fig. 3), sendo a maior concentração averiguada na região Sudeste (39 iniciativas), seguida pela região Norte (20 iniciativas), Região Nordeste (17 iniciativas) e Região Sul (11 iniciativas).

¹⁶ Disponível no portal do Mapa Brasileiro do Turismo Responsável: <<https://bit.ly/mbtr>>. Acesso em: 30 de março de 2023.

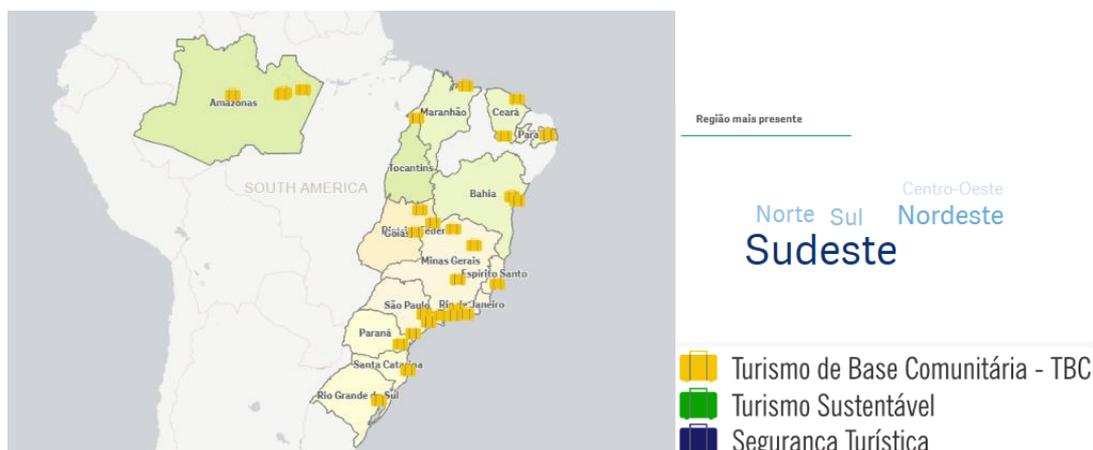
¹⁷ Os dados estão em documento não publicado oficialmente (sem ficha catalográfica ou registro), o qual pode ser conferido em: <<https://projctobagem.org/site/pt/>>.

Fig. 1 – Resumo de levantamento feito por MTur/ UFRN: tipologia e abrangência



Fonte: Adaptação de Mapa Brasileiro do Turismo Responsável (Brasil, 2023).

Fig. 2 – Mapeamento de TBC feito por MTur/ UFRN: representação de distribuição no Brasil



Fonte: Adaptação de Mapa Brasileiro do Turismo Responsável (Brasil, 2023).

Quadro 1 – Comparação entre levantamento feito por MTur/ UFRN e existência de instrumento legal.

Estado	Registrado por MTur e UFRN	Existência de lei e/ou política pública
Bahia		X
Distrito Federal	X	
Espírito Santo	X	X
Goiás		X
Maranhão	X	X
Minas Gerais		X
Pará		X
Pernambuco	X	
Rio de Janeiro	X	X
Rio Grande do Sul	X	
Santa Catarina	X	

Fonte: Autora (2023).

Fig. 3 – Resumo de levantamento do Projeto Bagagem



Fonte: Adaptação de Projeto Bagagem (2022).

A esse respeito, a equipe do MTur responsável pelo projeto afirma que o Mapa consiste em um trabalho atualizado continuamente. Em complemento, ainda esclarece que os dados postados serão aprimorados e que mais produtos serão lançados ainda em 2023 – como materiais educativos e informativos – e que a equipe do projeto está ciente de que o registro até o momento exposto não dá conta da realidade brasileira afim ao tema – o lançamento teve de ser feito, mesmo com dados aquém da realidade¹⁸, em virtude de disponibilidade de recursos e de cronograma a ser cumprido.

De acordo com as pessoas entrevistadas, integrantes do projeto no MTur, para composição das informações foi adotada uma abordagem metodológica variada. Houve emprego de pesquisa quantitativa e qualitativa, com diversidade de ferramentas utilizadas, conforme expresso no Quadro 2 a seguir.

Quadro 2 – Metodologia do Mapa do Turismo Responsável para coleta de dados de TBC.

Tipologia	Ferramenta/ Método	Forma de aplicação/ execução
Quantitativa	Questionário	Aos órgãos oficiais de turismo estaduais, por meio de um questionário, elaborado na plataforma Google Forms, encaminhado por e-mail.

¹⁸ Também é possível afirmar que os números não dão conta da totalidade, ou da maior parte das práticas e/ou de comunidades de TBC no Brasil, analisando-se, por exemplo, apenas o estado da Bahia. No site, constam somente três registros de TBC neste estado, sendo que apenas na Rede Batuc são listadas mais de vinte práticas. Esta Rede consiste em um grupo voltado ao TBC, ao Turismo Responsável e à Economia Solidária do turismo na Bahia. Disponível em: <https://www.instagram.com/rede_batuc/>. Acesso em: 06 de fevereiro de 2023.

		Com os representantes e/ou responsáveis pelas boas práticas de TBC
Qualitativa	Pesquisa bibliográfica	Base de dados da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), na qual foram selecionadas vinte teses de doutorado e 47 dissertações de mestrado, totalizando 67 obras até julho de 2022. Base de dados “Publicações de Turismo”, resultando em 208 artigos. Plataforma do Google Livros e no Google, nas quais foram encontradas trinta obras.
		Estudos de caso, nos quais foram identificados os municípios com iniciativas de Turismo de Base Comunitária.
	Entrevistas	Sete entrevistas com especialistas de TBC, por videoconferência, com uma média de duração de 1h30 cada.
	Carta ofício	Consulta aos gestores de unidades de conservação (UCs).
	Pesquisa eletrônica exploratória	Bases do Google, Facebook e Instagram e nos sites oficiais do Prêmio BRAZTOA de Sustentabilidade e do mapeamento de Inovações Sociais para o Turismo Sustentável da ASHOKA.

Contudo, ainda assim, o cenário atualmente expresso no site do projeto sinaliza alguns problemas a serem contornados. Por exemplo, em relação à coleta qualitativa com emprego de entrevistas, chama atenção o baixo número de aplicações (sete), o qual não corresponde sequer à metade do número de estados brasileiros. Assim, pondera-se a necessidade de se aplicar ao menos uma entrevista por estado, como forma de se ter um apanhado mais representativo da diversidade de TBC também nesta tipologia de estudo.

Sobre o baixo números de práticas e de comunidades de TBC registrado, a equipe do MTur informou que para além de questões de cronograma, diversos atores acionados não quiseram ter sua comunidade e/ou seu nome relacionados com a gestão à época vigente (em 2022). Assim, nesta interlocução, não foi possível comunicar de modo eficiente, a todos os atores acionados, que o trabalho se tratava de um projeto de Estado, e não de governo.

A esse respeito, é cabível destacar que as mesmas ferramentas e técnicas devem ser empregadas de modos distintos, considerando os cenários e os sujeitos abordados (especialmente quando estes consistem em PCTs), conforme indicam Lopes (2016) e Gomes (2012). Ou seja, se por um lado há de se manter o rigor científico, preservando o padrão de ferramentas, por outro lado, na aplicação destas deve haver certa adaptabilidade, levando-se em conta os públicos aos quais a pesquisa é destinada, para que esta não apresente dados distorcidos. Como resultado, em certa instância, a ausência de diversas expressões de TBC no

levantamento ora analisado pode ser relacionada ao conceito de periferia, não do ponto de vista físico, mas enquanto relações desiguais e de plataforma (Roy, 2017).

Dados os resultados e suas respectivas análises, é possível retomar o que Rancière (2014) expõe, para quem nas realidades capitalistas está consolidada uma concepção de democracia liberal. Ou seja, nesse contexto, há um controle (do Estado) aplicado a categorias de indivíduos tidos como periféricos (não somente por um recorte geográfico, mas por uma condição socioeconômica e de plataforma). Nesse sentido, uma das reflexões possíveis volta-se ao fato de se ter um contexto de sociedade democrática brasileira fantasiosa, visto que sua organização sustenta, sobretudo, grupos já dominantes (aqui então identificados em um contexto de turismo convencional, oposto às práticas do TBC).

Ainda assim, como possíveis aplicações práticas oriundas das análises pregressas, sustenta-se a viabilidade de ação em dois campos, quais sejam: da organização social de grupos de interesse no tema do TBC; e do aperfeiçoamento de instrumentos legais, por parte do Estado, porém, também a partir da mobilização social dos atores de TBC. No primeiro deles, alude-se à possibilidade de os grupos não somente opinarem em plataformas virtuais (da Câmara dos Deputados e do Senado), como também em comissões temáticas geridas de modo presencial, as quais ainda discutem as tramitações de PLs e alterações de lei¹⁹. Quanto ao aperfeiçoamento de instrumentos legais, é possível que o comparativo de dados aqui expressos, se analisados por equipe afim ao tema, possa colaborar para a disseminação de informações e para melhorias – tanto no campo de leis, de PLs, como no campo de coleta, da sistematização e da exposição de dados.

Considerações finais

Este trabalho partiu da premissa de que a inexistência de aportes legais de Estado voltados ao Turismo de Base Comunitária seria ativamente (intencionalmente) produzida. Já a problemática centrou-se em verificar se o TBC ocuparia uma condição de periferia, atribuída e reforçada por instrumentos oriundos do Estado.

Em certa medida, o apanhado dos resultados confirmou a premissa e indicou uma resposta positiva quanto à questão suscitada, sobretudo em relação à legislação vigente e à

¹⁹ Qualquer cidadão pode votar em PLs e em alterações/revisões de lei nos portais da Câmara dos Deputados e do Senado. Já nas comissões temáticas, como a Comissão de Turismo da Câmara dos Deputados (www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ctur), embora não haja poder de voto, qualquer pessoa pode assistir sessões e/ou enviar propostas, por exemplo, através de documentos a deputados(as) participantes.

tramitação de projetos de lei. Particularmente neste caso, observou-se possível acirramento de relações de poder díspares (Tirelli, 2014). Em complemento, o teor das leis e dos PLs volta-se ao que afirma Rancière (2014), ou seja, tem-se um cenário no qual as minorias representam e ocupam os negócios comuns, não sendo capazes (intencionalmente?) de refletir, em suas práticas, o atendimento às questões do que neste estudo foram identificadas como comunidades periféricas – tanto do ponto de vista do recorte geográfico, mas, especialmente, quanto ao posicionamento da organização social vigente. Porém, o lançamento do projeto Mapa do Turismo Responsável e a sua possibilidade de construção coletiva sinalizam para uma viabilidade de mudança na condição de horizontalidade de relações ainda verificada.

Especificamente quanto a este levantamento feito pelo MTur e pela UFRN, embora se configure como um importante passo de visibilidade e de registro de TBC em território nacional, pondera-se ainda ser necessário avançar substancialmente, tanto na coleta de dados, como na exposição destes, fato que suscita o questionamento acerca das condições democráticas de aplicação do projeto. Ainda hoje, averigua-se que as relações entre os segmentos vulneráveis da população que atuam no TBC e os instrumentos de Estado afins a ele podem reforçar vulnerabilidades e ratificar (propositalmente?) formas de exclusão (Pires, 2019; Poulantzas, 1980). Em contrapartida, o fato de se ter um levantamento categorizado, com metodologia própria em nível nacional, aponta para uma ruptura de muitos anos durante os quais este modo de fazer turístico esteve invisibilizado pelo próprio Estado.

Pelo exposto, considerando que o objetivo geral deste trabalho se centrou em contribuir para a discussão sobre a necessidade de se estabelecer um suporte legal em território nacional, capaz de dar amparo e, por conseguinte, de fomentar o Turismo de Base Comunitária (TBC), avalia-se que a sistematização apresentada possa gerar reflexões afins ao tema. Contudo, há de se ressaltar a necessidade de pesquisas complementares mais aprofundadas e de longo prazo para o tema abordado. Como limitações deste estudo, é ponderada a ausência de resultados oriundos dos atores de TBC. Ou seja, recomenda-se que em estudos complementares sejam coletadas impressões de tais atores quanto aos instrumentos de Estado, como forma de se ter a percepção das comunidades sobre o ambiente turístico posto como democrático na economia liberal capitalista do Brasil.

Referências

Althusser, L. (1970). *Ideologia e aparelhos ideológicos do Estado*. Lisboa: Biblioteca Universal Presença.

- Alves, K. (2013). Turismo de Base Comunitária: Fundamento histórico e abordagens conceituais. In: F. P. S. Silva, (Org.). *Turismo de Base Comunitária e Cooperativismo: Articulando pesquisa, ensino e extensão no Cabula e entorno*. Salvador: EDUNEB. p. 81-92.
- Araújo, S. A. D. (2014). *Ecologia de injustiças a sul e a norte: Cartografias comparadas das injustiças comunitárias em Maputo e Lisboa*. Coimbra: Universidade de Coimbra.
- Brasil. Ministério do Meio Ambiente. (2021). *Turismo de Base Comunitária*. Brasília – DF.
- Brasil. Ministério do Turismo. (2003). *Plano Nacional de Turismo: 2003-2007*. Brasília, DF.
- Brasil. Ministério do Turismo. (2023). *Mapa Brasileiro do Turismo Responsável*. Brasília, DF. Recuperado de <https://paineis.turismo.gov.br/sense/app/6c7ee682-c424-4b78-b98a-5bf04e66309f/sheet/5589e238-576d-417c-a1a4-be6ec0087667/state/analysis>
- Costa da Silva, F. (2021). Legislação brasileira relacionada ao turismo: Ações estatais promotoras da precarização do trabalho. In *Anais do 2º Seminário Virtual: Perspectivas críticas sobre o trabalho no turismo* (pp. 253-264). Arraias, TO: UFT.
- Dencker, A. F. M. (1998). *Métodos e técnicas de pesquisa em turismo*. São Paulo: Futura.
- Gomes, A. (2012). Etnobotânica e territorialidades negras urbanas da Grande Belo Horizonte: Terreiros e quintais. In: Santos, R. E. (Org.). *Questões urbanas e racismo* (pp. 276-308). Petrópolis: DP.
- Howlett, M.; Ramesh, M., & Perl, A. (2013). *Política pública: Seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integradora*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Lopes, E. B. (2016). *Manual de Metodologia*. Paraná: Gráfica Instituto Emater.
- Maldonado-Torres, N. (2009). A topologia do ser e a geopolítica do conhecimento: modernidade, império e colonialidade. In B. Sousa Santos, & M. P. Meneses, *Epistemologias do Sul*. Coimbra: Almedina.
- Medeiros, R. S. (2019). Interseccionalidade e políticas públicas: Aproximações conceituais e desafios metodológicos In R. R. C. Pires, (Org.). *Implementando desigualdades: Reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas*. Rio de Janeiro: Ipea.
- Menezes, A. M. F., & Campos, M. F. H. C.. (2013). Políticas públicas e desenvolvimento local. In: F. P. S. Silva (Org.). *Turismo de Base Comunitária e Cooperativismo: Articulando pesquisa, ensino e extensão no Cabula e entorno*. Salvador: EDUNEB.
- Pires, R. R. C. (Org.). (2019). *Implementando desigualdades: Reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas*. Rio de Janeiro: Ipea.
- Poulantzas, N. (1980). *O Estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro: Edições Graal.
- Projeto Bagagem. (2022). *Mapeamento das iniciativas de Turismo de Base Comunitária*. S/I: Projeto Bagagem. Recuperado de [Mapeamento de TBC by Projeto Bagagem - Issuu](#)
- Raffestin, C. (1993). *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ática.
- Rancière, J. (2014). *O ódio à democracia*. 1ª ed. São Paulo: Boitempo.
- Relatório Final. (2022). Brasília: Gabinete de Transição Governamental. 100p.
- Roy, A. (2017). Cidades faveladas: Repensando o urbanismo subalterno. In *E-Metropolis* (pp. 5-21). n. 31, Ano 8.
- Santiago, P. C., & Heemann, J. (2015). *Guia do Espaço Público*. Nova York. Edital Conexão Cultura Brasil Intercâmbios, da Secretaria de Economia Criativa (SEC), do Ministério da Cultura.
- Santos, A. A.; Miller, F. S., & Sayago, D. A. V. (2023). Turismo de base comunitária e o fortalecimento dos movimentos de resistência territorial: O caso na comunidade tradicional quilombola do Cumbe, Aracati, Ceará, Brasil. In: F. B Barros, F. S. Miller, & C. W. Noberto (Orgs.). *Socioantropologia de povos e comunidades tradicionais costeiras e ribeirinhas* [recurso eletrônico]. Ramalho – Belém: INEAF.
- Sousa Santos, B., & Avritzer, L. (2002). Introdução: Para ampliar o cânone democrático. In Sousa Santos, B. (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Santos, R. E. (2018). Uma leitura sobre espacialidades das relações raciais: raça, racialidade e racismo no espaço urbano. In F. L. Oliveira, & P. N. Lima Jr. (Orgs.). *Território e planejamento: Perspectivas transdisciplinares* (pp. 345-366). 1a ed. Rio de Janeiro: Letra Capital. v. 1.
- Spivak, G. C. (2000). Foreword: Upon Reading the Companion to Postcolonial Studies. In H. Schwarz, & S. Ray (Orgs.). *A Companion to Postcolonial Studies*. Malden, Oxford, Victoria: Blackwell Publishing.
- Tirelli, C. (2020). Conectando políticas públicas e território: A contribuição da perspectiva relacional. In: L. L. Lima, & L. Schabbach, L. (Orgs.). *Políticas públicas: Questões teórico-metodológicas emergentes* [recurso eletrônico] (pp. 245-267). Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV.

Esse artigo apresenta resultados parciais de pesquisa de doutorado em desenvolvimento na UFRJ, com financiamento da CAPES

