

GEOGRAFIA DO TURISMO DE BASE COMUNITÁRIA NO BRASIL

GEOGRAPHY OF COMMUNITY-BASED TOURISM IN BRAZIL

João Paulo da SILVA¹, Cristina Pereira de ARAUJO²

Artigo recebido em 29/01/2022, aceito em 11/08/2022, publicado em 24/10/2022.

Palavras-chave:

Turismo de base comunitária (TBC); Políticas públicas de turismo; Geografia do turismo.

Keywords:

Community-based tourism (TBC); Public tourism policies; Tourism geography.

RESUMO

O propósito deste artigo é traçar um panorama dos 50 projetos de Turismo de Base Comunitária (TBC) apoiados pelo Ministério do Turismo em 2008 e revelar até que ponto essa modalidade de turismo tem cumprido a promessa de gerar inclusão social nas comunidades brasileiras. Para tanto, foi realizado um levantamento em artigos científicos, teses e dissertações, além de consulta a publicações técnicas e promocionais do MTur sobre os 50 projetos de TBC com o intuito de discutir aspectos fundamentais ao conceito dessa modalidade, como participação popular, características do agente indutor, relação com o mercado e status atual de funcionamento. Esse levantamento resultou na elaboração de mapas que nos ofereceram uma leitura preliminar da geografia nacional das principais repercussões deste importante evento ocorrido em 2008 e que estão em funcionamento atualmente.

ABSTRACT

The purpose of this article is to provide an overview of the 50 Community-Based Tourism (TBC) projects supported by the Ministry of Tourism in 2008 and to reveal the extent to which this type of tourism has fulfilled its promise of generating social inclusion in Brazilian communities. Therefore, a survey was carried out on scientific articles, theses and dissertations, in addition to consulting the technical and promotional publications of the MTur on the 50 TBC projects in order to discuss fundamental aspects of the concept of this modality, such as popular participation, characteristics of the agent inducer, relationship with the market and current operating status. This survey resulted in the elaboration of maps that offered us a preliminary reading of the national geography of the main repercussions of this important event that occurred in 2008 and that are working today.

¹ Bacharel em Turismo, Mestre em Desenvolvimento Local pela UFRPE e Doutor em Desenvolvimento Urbano pela UFPE.

E-mail: turismo.joao@gmail.com. <http://orcid.org/0000-0003-0551-3983>.

² Professora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

E-mail: cristina.pereira@ufpe.br. <http://orcid.org/0000-0001-9986-5394>.

1. INTRODUÇÃO

Apesar de promover as potencialidades culturais e naturais do país, o turismo no Brasil sempre foi marcado pela reprodução de desigualdades, segregação de estratos sociais vulneráveis e cooptação de comunidades por meio da promessa de transformação social e econômica. Entretanto, a implementação das políticas públicas de turismo durante os governos progressistas de 2003 a 2015 mostrou uma tentativa de valorizar os territórios tradicionais no processo de desenvolvimento da atividade turística, localidades que historicamente sempre estiveram distantes das oportunidades geradas por este mercado, a não ser quando usadas como reserva de força de trabalho para os detentores do capital e suas corporações.

Com a expectativa de causar fissuras nesse sistema, tem-se o Turismo de Base Comunitária (TBC), uma modalidade que busca deslocar o protagonismo das ações, antes concentrado no mercado, para as comunidades tradicionais. Protagonismo que deve resultar na geração de trabalho e renda e na melhoria das condições de vida dos indivíduos que residem nessas comunidades (Irving, 2009). Não à toa, o TBC foi incentivado com maior intensidade durante o governo do presidente Lula, especialmente no período que compreendeu a implantação do Plano Nacional de Turismo 2007-2010, que tinha a inclusão social como ponto central do seu discurso. O apoio ao TBC foi materializado por meio de um chamamento público realizado pelo Ministério do Turismo (MTur), em 2008, que apoiou financeiramente 50 projetos em todo o país.

É neste ponto que reside o propósito deste artigo³ ao pretender traçar um panorama avaliativo das primeiras iniciativas de TBC no Brasil 14 anos após o apoio do Mtur e revelar, por meio de uma abordagem geográfica do turismo, algumas características fundamentais e que nos possibilite discutir até que ponto essa modalidade de turismo tem cumprido a promessa de gerar inclusão social nas comunidades brasileiras.

Para atingir os propósitos deste estudo, foi realizado um levantamento em artigos científicos, teses e dissertações no Portal de Periódicos e no Banco de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento Pessoal de Nível Superior (CAPES), além de consulta a publicações técnicas e promocionais do MTur sobre os 50 projetos de TBC. A intenção foi a de identificar e discutir aspectos fundamentais ao conceito dessa modalidade, como participação popular, características do agente indutor, relação com o mercado e status atual de funcionamento. Esse levantamento também ofereceu condições para a elaboração de mapas que nos ofereceram uma leitura da geografia nacional das principais repercussões deste importante evento ocorrido em 2008.

³ Trata-se de um extrato da pesquisa tronco financiada pelo CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico) denominada Turismo e Produção do Espaço no Litoral Brasileiro: processos, conflitos e contradições desenvolvida pelo Grupo de Pesquisa CILITUR (Cidades Litorâneas e Turismo).

2. ANTECEDENTES DO TURISMO DE BASE COMUNITÁRIA NO BRASIL

Foi durante o 35º Congresso Brasileiro de Agências de Viagens, realizado em 2007, que se discutiu as possibilidades do TBC com a presença de técnicos do MTur, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério do Meio Ambiente, como também representantes das seguintes iniciativas brasileiras: Acolhida na Colônia (SC), uma associação fundada em 1999 nas Encostas da Serra Geral em Santa Catarina que reúne inúmeras propriedades de agricultores familiares que oferecem serviços de alimentação, hospedagem e passeios de turismo rural; Projeto Bagagem (SP), uma ONG que surgiu em 2002 com o objetivo de promover visitas solidárias em comunidades tradicionais do interior dos estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais; e Fundação Casa Grande (CE), fundada em 1992 com o objetivo de realizar formação social de famílias residentes no Cariri cearense e promover vivências turísticas às comunidades tradicionais da região.

Esse movimento resultou em uma ação do MTur para estimular o surgimento de novas alternativas ao modelo convencional de turismo no País, culminando no lançamento de um edital de chamamento público para a seleção de projetos com vistas a fomentar e apoiar financeiramente as iniciativas de TBC espalhadas pelo Brasil. O edital foi publicado em 2008 e contou com o apoio das organizações envolvidas diretamente com a modalidade, sendo diversas vezes revisto e adequado por meio de consultas públicas e debates empreendidos no II Seminário Internacional de Turismo Sustentável, em 2008, realizado em Fortaleza (Brandão, 2014).

Com este edital, o MTur pretendia fomentar as iniciativas existentes organizadas e/ou identificadas como de TBC pelo País, além de apoiar o fortalecimento de roteiros segmentados, com foco no território, buscando a qualificação, certificação, apoio à produção associada e o desenvolvimento local/inclusão social (MTur, 2008). Além disso, o documento destacava que as iniciativas a serem apoiadas deveriam buscar a construção de um modelo alternativo de desenvolvimento turístico, baseado na autogestão, no associativismo/cooperativismo, na valorização da cultura local e, principalmente, no protagonismo das comunidades locais, visando à apropriação por parte dessas dos benefícios advindos do desenvolvimento da atividade turística (MTur, 2008). A justificativa, portanto, concentrou-se no fortalecimento de iniciativas que optaram por uma atividade constituída por redes solidárias e justas, com foco no desenvolvimento local, tomando como exemplo a realidade de alguns países latino-americanos que já vinham estimulando o TBC como alternativa ao turismo convencional.

As experiências de vários países, como o Equador, o Peru e, principalmente, a Rede Tusoco da Bolívia, apontavam a possibilidade de desenvolver a atividade a partir de um modelo em que as comunidades locais participam ativamente do planejamento, da execução e do monitoramento das atividades turísticas e, como consequência, geram renda complementar e fortalecimento da cadeia produtiva local (Hallack; Burgos; Carneiro, 2011).

Houve uma propensão maior a apoiar as iniciativas que já existiam e que visavam o fortalecimento de grupos organizados que já produziam bens e serviços voltados a atender a demanda turística nas suas comunidades. Estavam habilitadas a participar do edital as ONGs, fundações, associações, OSCIPs (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público) e consórcios, além de órgãos e entidades da administração pública direta ou indireta dos Estados, Municípios e o Distrito Federal. Todas as entidades deveriam demonstrar expertise relativa ao turismo, ao desenvolvimento local e à inclusão social por meio da comprovação de trabalhos anteriores. Para a apreciação das propostas, cada entidade proponente deveria contemplar pelo menos uma linha temática e prever uma solicitação de apoio financeiro entre 100 e 150 mil reais, cujo prazo de execução do projeto não deveria ultrapassar 18 meses.

Como ressaltam Silva, Ramiro e Teixeira (2009), a previsão inicial era o recebimento de cerca de 100 projetos, com a seleção de 10 a 15 para apoio financeiro. Porém, foram recebidos mais de 500 projetos, superando as expectativas do Governo Federal. As regiões Sudeste (34%), Sul (23%) e Nordeste (22%) foram as que mais enviaram propostas, dada a pré-existência de iniciativas com potencial para o desenvolvimento do TBC. Participaram do edital várias entidades do poder público municipal e estadual, além de organizações sem fins lucrativos como ONGs, fundações, instituições de ensino superior, associações, cooperativas e outras entidades comunitárias. Os projetos foram selecionados por uma banca de especialistas, formada por representantes do poder público e de universidades. Para a seleção, foram priorizadas as propostas que apresentavam um recorte territorial bem definido, focando em grupos já organizados para o turismo, com estratégias claras de estímulo à participação da comunidade.

Assim, foram escolhidos 50 projetos: 25 para serem formalizados em 2008 e 25 para o ano seguinte. Em setembro de 2008, foi iniciada a formalização dos convênios, celebrados sob as diretrizes do novo marco legal para as transferências voluntárias de recursos da União⁴. Uma das principais inovações dessa alteração na legislação foi a implantação do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal (SICONV), com a criação do Portal dos Convênios. O MTur foi um dos primeiros órgãos a adotar os procedimentos para a formalização de convênios no SICONV, o que implicou na imediata qualificação de sua equipe técnica, com participação em eventos e treinamentos para aprender sobre o funcionamento do sistema e repassar as orientações às entidades proponentes.

A decisão do MTur em apoiar o TBC considerou que a gestão da atividade turística deveria estar sob a responsabilidade das comunidades locais, aliado a indicadores que apontavam o sucesso de outras experiências que tinham sido apoiadas pelo órgão antes do lançamento do Edital. Além disso, Hallack, Burgos e Carneiro (2011: 22) alertavam para um interesse crescente da demanda turística internacional por experiências em comunidades tradicionais, onde “pesquisas nacionais e internacionais demonstram o

⁴ Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007 e Portaria nº 127, de 29 de maio de 2008.

interesse crescente dos turistas pela vivência de experiências com culturas diferentes em ambientes preservados, revelando a potencialidade das iniciativas de turismo comunitário no Brasil”.

Com o aporte do MTur ao TBC, as iniciativas esperavam que o desenvolvimento desta modalidade de turismo viesse proporcionar ganhos substanciais ao território e às pessoas que ali viviam, seja na geração de trabalho e renda, na valorização da cultura local e dos recursos naturais e na melhoria de infraestrutura básica estimulada pelo fluxo de visitantes nas comunidades. Silva, Ramiro e Teixeira (2009: 363) relatam que “a interação entre a comunidade fortalecida em todos os aspectos da sustentabilidade e os visitantes externos é que pode gerar ganhos de bem-estar para a população local, assim como na experiência do visitante”.

A gestão das transferências dos recursos financeiros do Edital ocorreu no âmbito do Departamento de Qualificação, de Certificação e de Produção Associada ao Turismo (DCPAT) e da Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo (SNPDTUR). É importante ressaltar que esse eixo de atuação está alicerçado às diretrizes do Plano Nacional de Turismo 2007–2010 – *Uma viagem de inclusão*, baseado em um discurso que alia o crescimento do turismo à distribuição de renda e ao desenvolvimento do território e das pessoas.

3. PANORAMA DAS INICIATIVAS DE TBC APOIADAS PELO MTUR

Entre as iniciativas apoiadas, uma foi de âmbito nacional, o Projeto Bagagem. Ele se deu a partir da identificação de ONGs que são referência no Brasil por seus projetos em diversas áreas e, por meio delas, apoia a formatação de roteiros turísticos que estimulam a participação comunitária nas áreas atendidas pelas instituições identificadas. Segundo Bartholo, Sansolo e Bursztyn (2009: 374) “sua estratégia é apoiar a criação de roteiros turísticos que beneficiem prioritariamente as comunidades visitadas por meio da geração de renda e da participação direta da população local”. A ideia era estimular o fluxo turístico em comunidades que são atendidas por essas ONGs em seus projetos sociais.

O Projeto Bagagem ainda tem como propósito estimular outras ONGs a desenvolverem experiências de TBC e de intermediar o diálogo com ministérios e secretarias estaduais para angariar apoio técnico e financeiro a fim de fortalecer a atividade no País. Os roteiros que surgiram por meio do Projeto Bagagem foram: Trilhas Griôs (Chapada Diamantina-BA), Amazônia Ribeirinha (Santarém-PA), Gurupá Terra das Águas (Gurupá-PA), Conexões Caiçaras (Guaraqueçaba-PR), Acolhida na Colônia (Região Rural de Santa Catarina), Lençóis Maranhenses, Fundação Casa Grande (Nova Olinda-CE) e Internacional 1 - Nordeste e Amazônia Rede TURISOL (Lençóis, costa cearense e Pará).

Uma exigência do Projeto era que as comunidades fossem proprietárias dos empreendimentos turísticos e, além disso, deveriam estabelecer modelos de gestão coletiva da atividade. Dessa forma, a governança local era de suma importância para que essas experiências funcionassem dentro dos princípios

que o MTur definiu para o desenvolvimento do TBC no Brasil. Segundo a associação proponente⁵, o Projeto Bagagem tem procurado investir, sobretudo, na estruturação de novos núcleos de TBC com vistas à formação de redes e à qualificação dos atores locais para estimular a sua atuação na atividade turística.

O Projeto encontra-se ativo e é responsável atualmente pela gestão da Rede Brasileira de Turismo Solidário e Comunitário (TURISOL), tendo como estratégia de atuação a integração de três programas: i) rede de destinos de turismo comunitário por meio de parceria com organizações locais; ii) rede de comercialização, formada por parcerias com agências de turismo nacionais e internacionais, universidades ou organizações e; iii) rede de saberes, através da sistematização e divulgação de metodologias que tiveram êxito no turismo comunitário (Sampaio; Coutinho; Rodrigues, 2012).

Olhando os projetos aprovados por região, o Sudeste, com 16 projetos aprovados, foi a que teve o maior número de recursos investidos pelo MTur para fomento ao TBC. Isso se deve ao volume de projetos recebidos dessa Região durante o chamamento público (que também foi o maior entre todas as outras, com 170 ao todo), como também pelo fato de ser o Sudeste o território brasileiro com maior capacidade financeira e que reúne a maior oferta de equipamentos e serviços turísticos, recebendo o maior fluxo de visitantes nacionais e internacionais. Em 2018, o Sudeste recebeu mais da metade do fluxo doméstico de turistas no Brasil com 3.626.186 milhões de desembarques aéreos e terrestres nacionais e cerca de 90% do fluxo internacional com 9.395.974 milhões de desembarques aéreos internacionais, segundo dados do Anuário Estatístico do Turismo (MTur, 2019).

Ao todo, 12 cidades foram beneficiadas nesta Região, sendo o Rio de Janeiro o município com o maior número de projetos. A capital fluminense aprovou 4 projetos, a maioria com foco na visitação às favelas cariocas, iniciativa que ganhou destaque no início dos anos 2000 com os roteiros intitulados de *favelatours*, que levam turistas para diversas comunidades cariocas. As cidades de Paraty e Angra dos Reis tiveram, cada uma, 3 projetos aprovados e tentaram aliar os aspectos culturais e históricos desses lugares às belezas naturais e ao turismo de sol e mar, principal segmento explorado nessas localidades.

O estado de São Paulo foi contemplado com 5 projetos, porém nenhum deles foi desenvolvido na capital paulista, município cujo foco do turismo se concentra nas viagens de negócios, na cultura e na arte, popular e erudita. Apesar de possuir um grande aglomerado de favelas, a cidade de São Paulo não possuía iniciativas de TBC nessas áreas em 2008, diferentemente do que ocorria no Rio de Janeiro. O interessante é que 1 projeto foi estruturado de maneira integrada com o Estado do Rio de Janeiro, pois o local de execução foi o Parque Nacional da Serra da Bocaina, que fica na divisa entre os dois estados.

Minas Gerais, a exemplo de São Paulo, não teve nenhum projeto aprovado na sua capital. Foram três projetos contemplados, todos localizados em cidades do interior mineiro (Araponga, Rosário de Limeira,

⁵ Disponível em: <https://www.projetobagagem.org/historico>. Acesso em 06/06/2019.

Fervedouro, Gouveia e Brumadinho), que em 2008 já faziam parte dos principais exemplos brasileiros em governança turística e de organização comunitária. O objetivo principal dos projetos era o de agregar valor aos circuitos históricos e culturais já explorados na região e estimular o interesse pela visita turística em áreas de relevância ambiental, com trilhas, cavalgadas e consumo de produtos e serviços oferecidos por famílias residentes na região. O Espírito Santo foi o estado com o menor número de projetos aprovados nesta região, com 02 iniciativas contempladas.

Como já foi pontuado, o principal discurso do MTur apresentado em 2008 no período do chamamento público para apoio às iniciativas brasileiras de TBC, assim como durante o lançamento do PNT 2007–2010, era o de minimizar as desigualdades sociais por meio da atividade turística e garantir a inclusão de comunidades mais vulneráveis. Porém, percebemos que os projetos aprovados na Região Sudeste parecem fortalecer os circuitos e destinos turísticos já consolidados na região, com exceção dos municípios paulistas que foram contemplados.

Os projetos aprovados na Região Sul aproveitaram a tradição da área para o turismo rural, sobretudo nos municípios serranos. Desde a década de 1990 que este segmento desponta como uma das principais alternativas às famílias que possuem pequenas propriedades agrícolas. Além disso, a Região possui uma expertise reconhecida em organização comunitária e trabalho cooperativo, o que favoreceu a disseminação do conceito de TBC entre os municípios contemplados.

Os Estados do Paraná e de Santa Catarina tiveram 3 projetos aprovados cada um, o Rio Grande do Sul vem logo em seguida com 2 projetos. Porto Alegre foi a única capital da região contemplada com 1 projeto, que também tem como foco o desenvolvimento de roteiros turísticos em propriedades rurais localizadas à margem do centro urbano.

Embora todos os projetos estejam ativos atualmente, na consulta ao Portal da Transparência do Governo Federal, foi identificado que nenhum deles possui situação regular junto ao MTur. O processo de prestação de contas da maioria encontra-se rejeitado ou em análise, sendo que as informações sobre o projeto de Joinville, cujo proponente é o poder público municipal, não se encontram disponíveis no Portal.

Assim como ocorreu na Região Sul, o TBC já era uma realidade no Norte do Brasil antes do apoio do MTur. Desde a década de 1990, já havia experiências em diversas comunidades ribeirinhas que exploravam o turismo de pesca, passeios de barco pelos rios da região e estímulo à hospedagem domiciliar. Esse cenário foi aproveitado pelas instituições proponentes para pleitear apoio do Governo Federal a fim de disseminar outras iniciativas e, conseqüentemente, envolver outras comunidades tradicionais, que em muitos casos possuem poucas oportunidades de trabalho e renda fora da pesca artesanal.

O Centro-Oeste foi a região como menor número de projetos aprovados, com 2 projetos no Estado de Goiás e 1 projeto no Estado do Mato Grosso. Todas as iniciativas apoiadas visavam explorar a cultura e o patrimônio histórico existente nas cidades contempladas, pois no entorno desses atrativos há uma grande

concentração de comunidades tradicionais que vivem das atividades agrícolas, sua principal fonte de renda. A intenção era que o TBC pudesse atuar como uma alternativa complementar às atividades primárias, já que o turismo na Região nunca foi uma das principais atividades econômicas. Também era preciso impulsionar o turismo em localidades menos badaladas pelos circuitos turísticos tradicionais e atrair mais turistas para os municípios contemplados.

Ao lado do Sudeste, o Nordeste foi a região com o maior número de projetos aprovados, 16 ao todo. Ao mesmo tempo, algumas experiências de TBC apoiadas pelo MTur tiveram menos sucesso. Dos 16 projetos, 05 encontram-se inativos, sendo que a maioria das experiências que conseguiram se estruturar está fora da faixa litorânea. Apenas 03 projetos desenvolvidos em comunidades de praia vingaram, sendo localizados nos Estados do Ceará, Bahia e Alagoas. Os demais projetos não conseguiram sobreviver por muito tempo e outros nem chegaram a ser implementados, muito em função da instabilidade do agente indutor ou pela inexistência de uma instância de governança nessas comunidades. Isso demonstra como a governança é um aspecto fundamental na estruturação dos projetos/iniciativas de TBC, pois é por meio dessa estratégia que é possível garantir maior mobilização e participação dos atores locais.

Na presente seção, tentamos realizar uma caracterização panorâmica dos projetos de TBC apoiados pelo Edital nº 001/2008 do MTur a partir de um levantamento bibliográfico e documental. Desse primeiro levantamento, surgiram algumas características que chamaram a atenção e, por isso, serão espacializadas na seção seguinte, na qual ensaiamos uma leitura geográfica do TBC no Brasil.

4. ENSAIANDO UMA GEOGRAFIA DO TURISMO DE BASE COMUNITÁRIA

A abordagem geográfica do turismo permite compreender a abrangência de seus impactos em diversos níveis e escalas. Possibilita ainda identificar os motivos que levam a apropriação de alguns espaços em detrimento de outros, analisar a intensidade e a intencionalidade dessa apropriação pelo Estado por meio das políticas públicas e pelo mercado através da dinâmica de transformação de recursos naturais e culturais em objetos de consumo.

Segundo Cruz (2001: 11-12), “toda análise sobre a participação do turismo na produção do espaço geográfico, ou seja, sobre a criação de territórios turísticos, deve considerar o conjunto de relações em que se desenvolve a atividade, bem como suas dimensões global e local”. Portanto, a ordem nacional e internacional dada ao desenvolvimento do turismo interfere, muitas vezes de forma irreversível, na escala de municípios e, mais a fundo, em comunidades que apresentam iniciativas de produção de bens e serviços para turistas.

Como proposta de recorte analítico, interessa-nos as relações entre Estado e mercado no Brasil que, apesar de terem se estabelecido na escala nacional nos últimos anos, encontram na escala local ou territorial a possibilidade de perceber seus rebatimentos nas populações autóctones e nos modos de vida desses. Foi

por meio da implementação das políticas públicas de turismo que se influenciou o surgimento de iniciativas de TBC em diversas comunidades brasileiras. Políticas que foram efetivas no discurso, mas problemáticas na sua execução e repercussão no espaço.

O termo “espaço turístico” utilizado na maioria dos estudos sobre turismo atualmente, está diretamente relacionado às questões de ordem política que interferem na gestão do desenvolvimento turístico e, por isso, não explica os processos provocados pelos diversos agentes produtores do espaço turístico, dos quais o Estado é apenas um (Boullón, 2002).

Assim, utilizamos a categoria de território no turismo proposto por Haesbaert (2011), visto que ela inclui não apenas as ações do Estado (poder público), mas também contempla as ações dos demais agentes produtivos do turismo e parece elucidar essa trama complexa que se estabelece nas comunidades em que o TBC se tornou uma alternativa, mas que ajuda a produzir relações de poder e conflitos que tonificam e personalizam aquele espaço geográfico. Para tanto, partimos de uma visão materialista e dialética de território, que para além do entendimento do mesmo como “uma base espaço-material sobre a qual se reproduz a sociedade”, percebe-o composto pelo conjunto das relações sociais que nele se concretizam (Haesbaert, 2011: 55).

Raffestin (1993) afirma que o território se forma a partir do espaço, sendo o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático em qualquer nível. Ou seja, ao se apropriar do espaço, concreta ou abstratamente, determinado ator estabelece relações de poder e nesta fluidez territorializa o espaço onde se projetaram suas ações. No TBC, podemos falar em múltiplos atores: Estado, mercado, organizações sociais locais e a própria população residente na comunidade. São as redes que se formam a partir da conexão entre esses diferentes personagens que vão desenhando a personalidade do território turístico.

Entendendo o espaço como uma instância da sociedade contemporânea, formado pelo movimento dialético entre forma e conteúdo, tanto pela relação indissociável entre objetos e técnicas (Santos, 2014), podemos afirmar que os agentes sociais e econômicos do turismo se apropriam e transformam o espaço em territórios do turismo, revelando-os como destinos turísticos. Essa apropriação faz com que esse território transite entre escalas de desenvolvimento em uma velocidade típica do sistema capitalista. Os fluxos financeiros, os investimentos em infraestrutura, o crescimento do mercado imobiliário, as disputas de poder, os processos de resistência das populações autóctones e outros fenômenos vão conduzindo o território de lugar da vida e do cotidiano para o lugar do lazer, do consumo e da reprodução do capital, de uma forma mais ampla.

Essa perspectiva ganha cor em Souza (1995: 86) quando afirma que o território é:

Um campo de forças, uma teia ou rede de relações sociais que, a partir de uma complexidade interna, define, ao mesmo tempo, um limite, uma alteridade: a diferença entre o “nós” (o grupo, os membros da coletividade ou “comunidade”, os *insiders*) e os “outros” (os de fora, os *outsiders*).

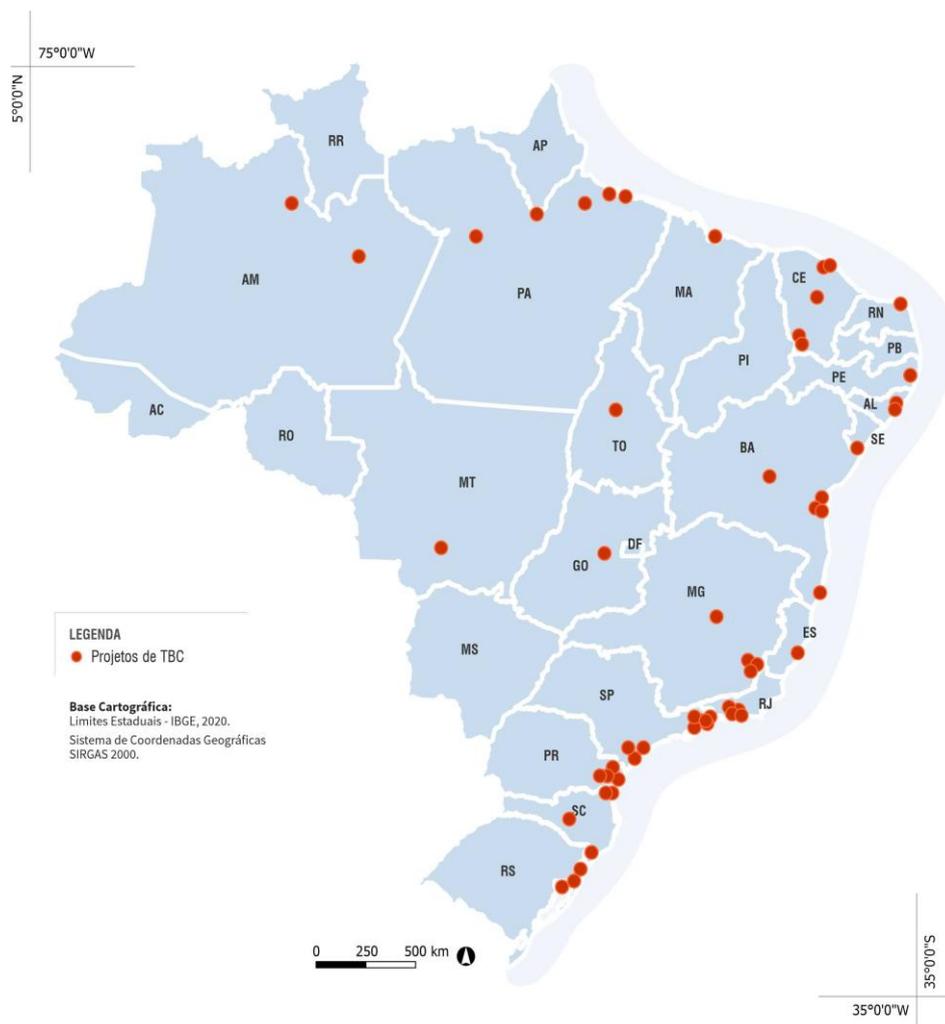
Essas relações entre os *insiders* e *outsiders* do TBC configuram o território com base em caminhos impositivos, em que o Estado diz saber qual o melhor modelo de desenvolvimento turístico para as comunidades e essas, por sua vez, se submetem a tramas que ocultam os reais interesses do mercado, entre eles o de expropriar os custos de produção nos destinos turísticos e utilizar o TBC como um mecanismo de cooptação das camadas mais pobres que, por sua vez, vislumbram, pelo turismo, transformações que parecem nunca chegar.

Assim, o território se constitui por relações sociais projetadas no espaço, que formam e se dissolvem, que são estáveis ou instáveis, que têm regularidade ou periodicidade. São organismos construídos e destruídos socialmente. Isso seria o resultado da nova construção do espaço e do novo funcionamento do território, através daquilo que Santos (2002: 16) chama de horizontalidades e verticalidades: “as horizontalidades serão os domínios da contiguidade, daqueles lugares vizinhos reunidos por uma continuidade territorial, enquanto as verticalidades seriam formadas por pontos distantes uns dos outros, ligados por todas as formas e processos sociais”.

Ou seja, por analogia, as horizontalidades representam o conjunto de *insiders* e as verticalidades os *outsiders*. O TBC pode ser considerado uma horizontalidade na medida em que precisa ser determinado e controlado pelas comunidades, que têm dinâmicas próprias e tentam resistir à lógica de apropriação das estratégias globais de desenvolvimento capitalista, as verticalidades. Resistência, pois em muitos casos essas iniciativas surgem como mecanismos de proteção ao território, do direito à moradia e de inclusão social. Mas, nessa perspectiva, são as verticalidades que vão conduzindo e cooptando essas iniciativas de forma invisível e silenciosa, em que Estado e mercado orquestram o modelo de desenvolvimento turístico do País, inclusivo no discurso e seletivo na operação.

O TBC até tenta causar “arranhões” nesse modelo, mas não modifica a lógica de apropriação do espaço turístico pelas corporações. Isso porque qualquer fissura causada por fenômenos econômicos alternativos já faz parte do script do capitalismo que os adapta à sua lógica, ou seja, previstas em um roteiro que gera expectativas contra hegemônicas que não passam de caminhos que, mais cedo ou mais tarde, são apropriados pela lógica econômica global.

A partir dessa discussão, propomos uma primeira leitura com base na representação geográfica das iniciativas de TBC apoiadas em 2008 pelo Governo Federal. Foram 25 projetos executados em 2008 e 25 em 2009, perfazendo 50 iniciativas presentes em todas as regiões brasileiras. Apenas os Estados de Roraima, Amapá, Acre, Rondônia, Mato Grosso do Sul, Paraíba e Piauí não conseguiram ser contemplados com projetos aprovados, como pode ser observado no Mapa 1:

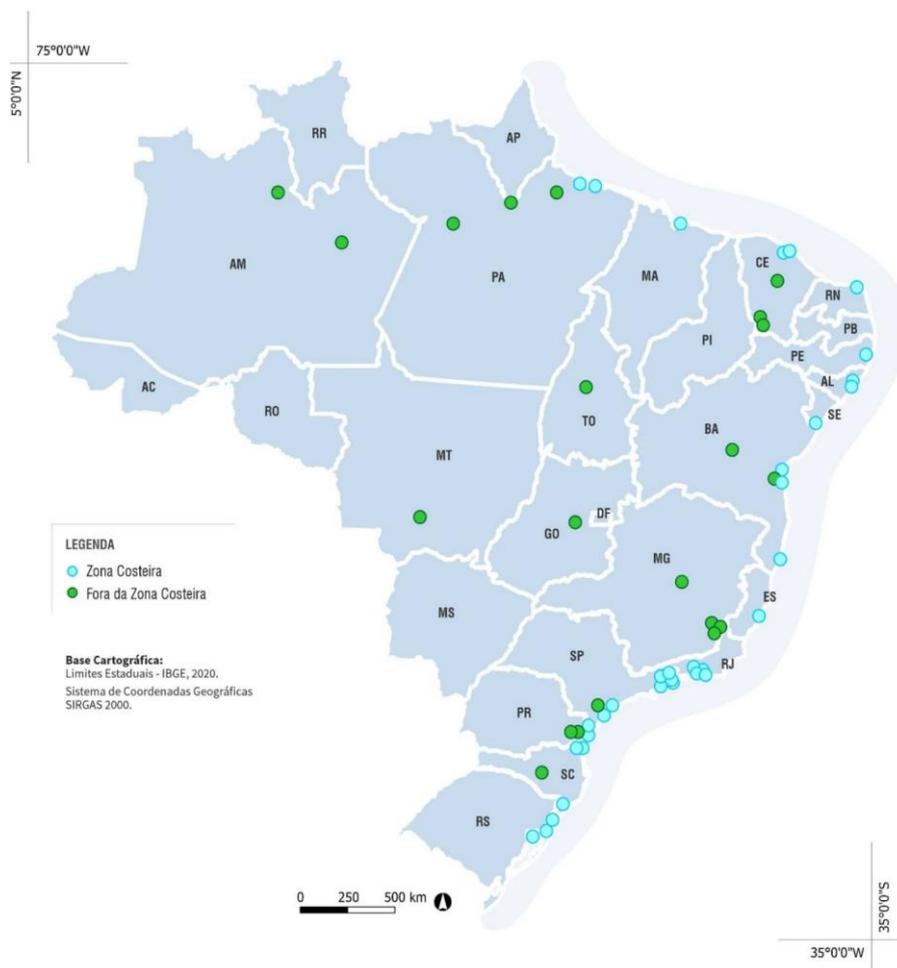


Mapa 1 - Distribuição espacial dos projetos selecionados no âmbito do Edital nº 001/2008 do MTur.

Fonte: elaboração própria (2021).

Em alguns desses estados, o turismo ainda não possui grande representatividade econômica, mesmo todos possuindo potencialidades naturais e culturais importantes. A falta de apoio local, o baixo índice competitivo e a fragilidade das organizações sociais e políticas nessas áreas pode ter sido um fator determinante para a não aprovação das propostas enviadas ao Edital, já que a governança era um critério de avaliação importante.

O Mapa 2 fornece uma compreensão sobre a referência locacional dos projetos aprovados. A pesquisa apontou que 67 municípios brasileiros chegaram a ser contemplados, o que significa que alguns projetos atuam em mais de um município, como ocorre com o Projeto Bagagem, cuja implementação se dá em 4 estados diferentes.



Mapa 2 - Referência locacional dos Projetos de TBC.
 Fonte: elaboração própria (2021).

Desse universo, observamos que 50 municípios estão localizados na zona costeira do País, sendo que 49 são defrontantes com o mar, conforme classificação do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (MMA, 2019). Apenas 11 experiências estão localizadas em municípios situados fora do perímetro costeiro, geralmente no interior dos estados.

A valorização do litoral é um dos principais reflexos do modelo vertical e hegemônico de desenvolvimento do turismo no Brasil. São áreas que recebem os principais investimentos em infraestrutura e serviços para atender às demandas do mercado imobiliário e facilitar a circulação do capital, portanto territórios que acolhem as verticalidades de forma expressiva. Dantas et al. (2006) explica que a litoralização das cidades brasileiras intensificou a especulação imobiliária e o aumento do valor da terra, uma vez que residir próximo ao mar passou a ser um privilégio. Com isso, a interferência dos *outsiders* nesses territórios passou a ser cada vez mais profunda, acarretando na “expulsão” ou na transferência de muitas comunidades tradicionais que residiam nessas áreas, um processo de fragmentação social que deixa muito

claro quais as porções do espaço que receberão mais atenção do Estado e quais servirão de reserva de mão de obra barata para o mercado.

O litoral é um espaço valorizado, não apenas pela diversidade de usos, mas por seu valor de troca. Segundo Moraes (1999: 21), o litoral se destaca “por uma apropriação cultural que o identifica como um espaço de lazer, por excelência”. São verticalidades na forma de usos “modernos” que fazem do litoral um novo objeto de desejo. Antes tido como um lugar de habitação e de trabalho das comunidades tradicionais e vilas de pescadores, agora o litoral se estabelece como lugar de negócios imobiliários e turísticos. Horizontalidades e verticalidades dialogam (nem tanto) nessa complexa trama que transforma a praia em um território cheio de conflitos e contradições.

No caso dos projetos de TBC aprovados na Região Nordeste, obviamente há uma clara preferência pelo litoral. A apropriação das cidades litorâneas nordestinas pelo e para o turismo também é fruto das estratégias neoliberais: incentivos fiscais, fortalecimento do mercado, incentivo às privatizações, como também é fruto das políticas públicas de turismo que foram implementadas nos anos de 1990, também de cunho neoliberal, como foi o caso do PRODETUR/NE. Araujo (2011), em um estudo realizado em todo litoral brasileiro, observou que essas cidades, sobretudo as do Nordeste, tomam-se cada vez mais atrativas aos investimentos estrangeiros e mais competitivas e qualificadas para o turismo de sol e praia.

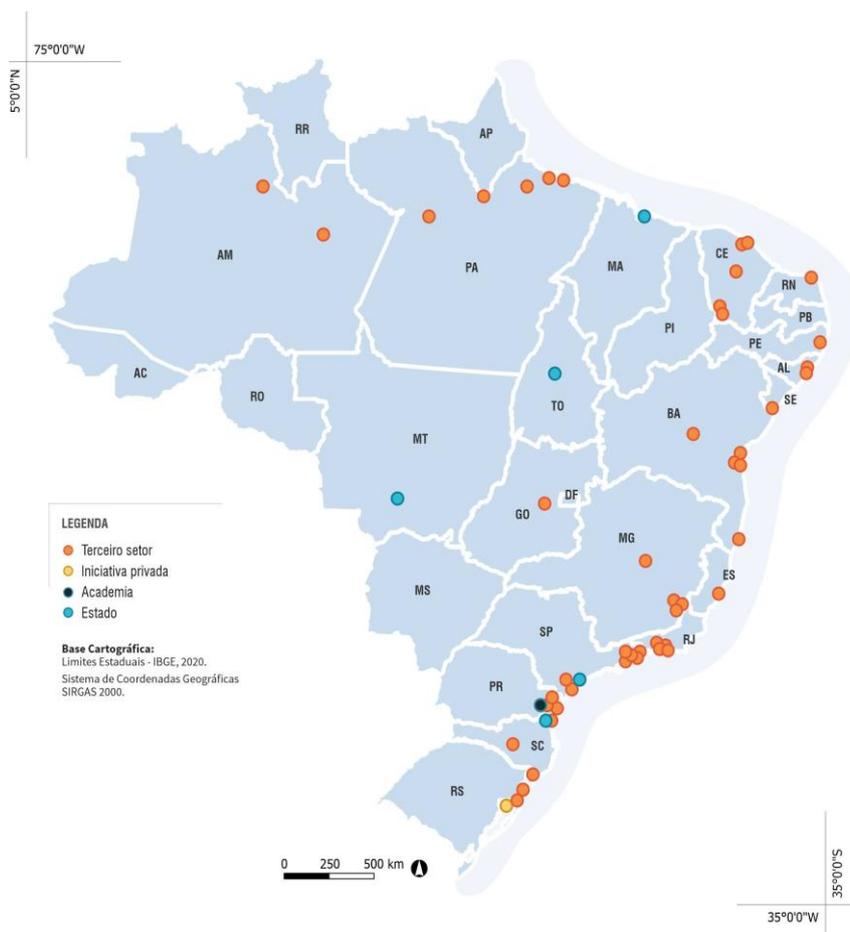
Apesar da preferência locacional dos projetos ter sido pelas áreas litorâneas, onde há o predomínio do turismo convencional, os agentes indutores contemplados, em sua maioria instituições de pequeno e médio porte do terceiro setor, como mostra o Mapa 3, demonstraram uma importante mobilização das comunidades para participar do Edital.

Mesmo havendo a possibilidade de participação de empresas do mercado tradicional, percebemos que houve adesão de apenas uma empresa, na Região Sul. Essa baixa aderência da iniciativa privada parece ocorrer devido ao seu vínculo com um modelo de exploração turística que pouco inclui as comunidades tradicionais. Outro fator que pode ter sido pouco atrativo para esta categoria de agente indutor diz respeito ao valor dos recursos disponibilizados pelo Edital, considerado baixo para a capacidade de investimento de muitas empresas do setor.

Embora não haja uma definição específica, os agentes indutores podem ser *insiders* representados pelo terceiro setor (organizações não governamentais, associações, institutos, cooperativas etc.) ou *outsiders* representados pela academia (universidades, faculdades e fundações de amparo à pesquisa), pelo Estado (governos estaduais e municipais que apresentam propostas por meio de suas secretarias e órgãos executivos) e pela iniciativa privada.

Segundo Fabrino (2013) a função destes agentes indutores é fundamental para a viabilização das iniciativas de TBC, pois eles são os principais responsáveis pelo processo de captação de recursos e financiamento de projetos por meio de editais. Além disso, os agentes indutores também podem atuar no

processo de mediação de conflitos comunitários e na qualificação dos atores locais para atuarem na atividade turística.



Mapa 3 – Tipologia dos agentes indutores dos Projetos de TBC.
 Fonte: elaboração própria (2021).

Os agentes indutores devem possuir o papel de impulsionar, mobilizar e apoiar a implementação das ações de TBC nas comunidades atendidas, como também estimular a participação comunitária nos processos de gestão da atividade turística local. São essas organizações que apresentaram propostas de apoio ao TBC frente ao MTur, receberam e administraram os recursos financeiros e prestaram contas ao Governo Federal no que se refere à execução do projeto. Eles atuam junto com as instâncias de governança locais (*insiders*), que, por sua vez, são responsáveis pela gestão do projeto nas comunidades. Ocorre que muitos agentes indutores desempenham os dois papéis, de captação/administração dos recursos e de implementação/gestão dos projetos. Nesse primeiro levantamento não foi possível identificar quais os projetos em que o agente indutor desempenha essa dupla função, mas na quinta seção identificamos essa condição nos projetos cujos representantes foram entrevistados ao longo da pesquisa.

Ao observar o Mapa 3, é possível identificar que as organizações do terceiro setor conseguiram captar 84% dos projetos contemplados pelo Edital. O poder público, através das prefeituras municipais, captou 5 cinco projetos. A academia, por meio de universidades federais, aprovou 2 projetos e a iniciativa privada aprovou apenas 1 projeto.

A participação maciça do terceiro setor se deve ao valor médio relativamente baixo dos recursos disponibilizados por projeto (entre R\$ 100.000 e R\$ 150.000). Outro fator refere-se às características dos projetos: direcionados para beneficiar comunidades com índices significativos de vulnerabilidade social e econômica e que normalmente são atendidas por organizações não governamentais, associações e instituições sociais presentes no território. São entidades que, em sua maioria, já possuíam atuações nas comunidades em que os projetos foram direcionados, o que as legitimava perante a avaliação do MTur.

Uma questão importante que foi observada no levantamento é que a maioria dessas instituições do terceiro setor não possuía uma vocação para o turismo, pois atuavam com atividades relacionadas à assistência social ou preservação ambiental. O TBC pode ter sido encarado como uma estratégia de potencialização do trabalho que essas instituições já desenvolviam, ou seja, uma maneira de integrar as outras atividades locais aos ganhos que eram esperados por meio do desenvolvimento turístico.

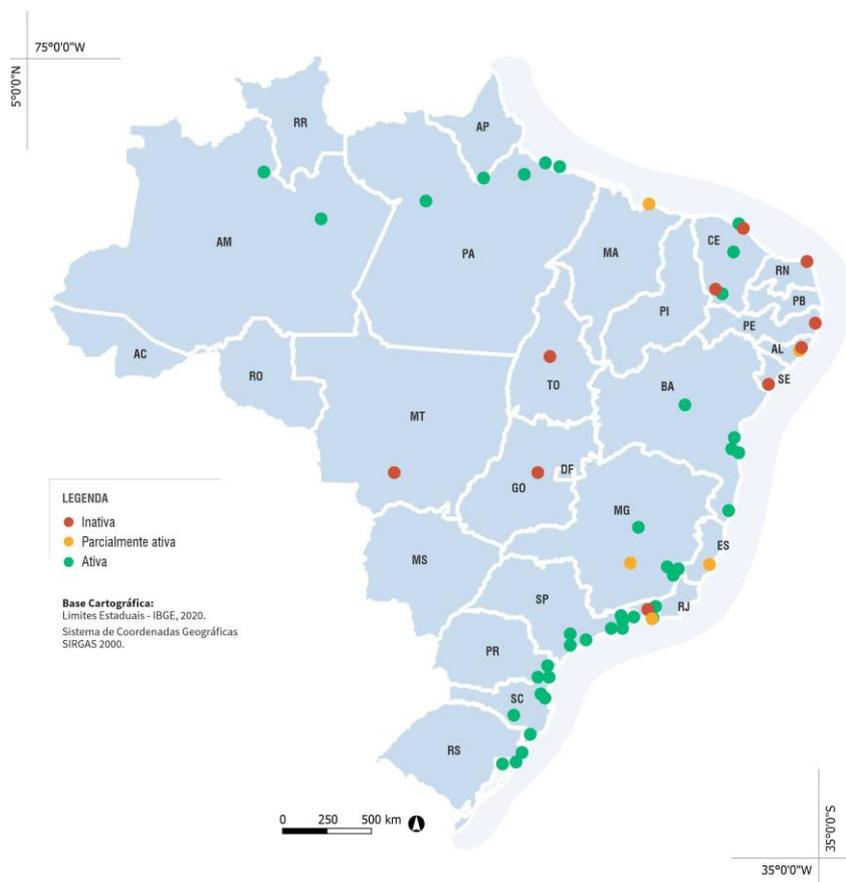
Ao mesmo tempo em que as instituições do terceiro setor conseguiam comprovar mais acessibilidade e poder de mobilização das comunidades, como também maior propriedade com relação aos seus problemas e potencialidades, elas apresentavam algumas dificuldades com relação à gestão fiscal do projeto.

Na pesquisa realizada ao Portal da Transparência do Governo Federal, apenas 5 projetos, do total de 35 ativos, encontram-se em situação regular perante o MTur. Os demais ainda estão em processo de avaliação da sua prestação de contas, ou mesmo inadimplentes. Nesse caso específico, o mesmo ocorre com os projetos aprovados por outros agentes indutores, todos em situação irregular em relação ao Governo Federal.

A tendência à baixa estrutura organizativa e déficit de profissionais qualificados parecem ser os principais motivos pela instabilidade jurídica dos projetos, especialmente no caso do terceiro setor. Isso acabou refletindo na situação da consolidação e sustentabilidade dos projetos alguns anos após o apoio concedido pelo MTur. Os projetos apoiados pelo Estado não conseguiram ter a continuidade esperada, dada a falta de legitimidade de muitos governos no processo de mobilização comunitária, enquanto que os projetos coordenados pela academia demonstraram que as instituições de ensino superior poderiam vir a representar importantes agentes indutores do TBC ao aliar com maior produtividade o conhecimento técnico dos pesquisadores e estudantes ao conhecimento empírico das comunidades, seja por meio de projetos de extensão ou de pesquisas acadêmicas produzidas no âmbito dos programas de pós-graduação.

Assim, o status de funcionamento é um aspecto fundamental para avaliar a capacidade que os projetos apoiados pelo MTur tiveram ao estruturar as iniciativas que foram apoiadas e de gerar resultados significativos nas comunidades atendidas. Para tanto, o Mapa 4 foi elaborado com base em três situações:

- I. **Ativa** – quando há evidências concretas de que a experiência apoiada encontra-se em funcionamento, com canais claros e acessíveis de venda dos produtos e serviços que foram desenvolvidos durante a implementação do projeto ou que comprovem que os objetivos do projeto foram alcançados;
- II. **Ativa parcialmente** – quando alguns aspectos da experiência apoiada estão em funcionamento, porém o acesso a canais de venda de produtos e serviços referente a essas experiências é precário;
- III. **Inativa** – quando não há evidências que comprovem o funcionamento total ou parcial da experiência apoiada no âmbito do projeto, assim como não são identificados canais de venda dos produtos e serviços relacionados ao TBC.



Mapa 4 - Status de funcionamento dos Projetos de TBC.
Fonte: elaboração própria (2021).

Muitas dificuldades foram encontradas durante a implementação dos projetos de TBC apoiados pelo edital do MTur ao longo desses últimos anos. O fato de ser, na época, uma modalidade ainda nova no cenário

turístico nacional, as discussões de ordem conceitual e operacional são muito heterogêneas, sem a existência de um consenso até hoje. Além disso, o mercado não absorveu de maneira efusiva as propostas de TBC, sobretudo pelo preconceito ainda existente em relação às comunidades tradicionais onde os projetos de TBC foram desenvolvidos.

A maioria dos projetos foram implementados em áreas que já possuíam um fluxo significativo de turistas e, por essa razão, acabaram conseguindo sobreviver até os dias de hoje. Com base no Mapa 4, observamos que 35 dos 50 projetos resultaram em experiências que ainda encontram-se ativas, ou seja, o desenvolvimento dessas iniciativas conseguiu repercutir na ampliação ou melhoria da oferta turística local. Além disso, é possível encontrar canais de comercialização dos produtos e serviços de TBC dessas comunidades ou contatos de instituições que podem favorecer o acesso das pessoas interessadas em conhecer as iniciativas.

O Sudeste é a região com o maior número de projetos ativos, fato que pode ser associado ao poderio econômico dessa região que garante mais investimentos em turismo e, conseqüentemente, maior capacidade de atrair uma demanda nacional e internacional por estar situada em um grande centro indutor de fluxo turístico. Isso também leva a presumir que foi mais difícil desenvolver o TBC nas localidades onde o setor turístico ainda não era tão estruturado. Mas é na Região Norte onde o TBC parece ter obtido mais sucesso, pois todas as iniciativas apoiadas em 2008 encontram-se ativas atualmente, embora inferior em números absolutos em relação às Regiões Sudeste, Sul e Nordeste.

A maioria das experiências nordestinas ativas está situada fora da faixa litorânea, diferentemente do que ocorreram nas outras regiões do Brasil, onde há uma clara concentração de projetos nas áreas costeiras. Apenas nos estados do Ceará e da Bahia existem experiências de TBC ativas localizadas em cidades litorâneas. Em Alagoas existe uma experiência parcialmente ativa situada na sua capital, Maceió.

Sobre as experiências inativas, o Mapa 4 também mostra que o Nordeste é a região que apresenta o maior quantitativo de projetos que não vingaram. Foram 6 os projetos que não tiveram continuidade ou que não apresentaram informações na busca que foi realizada no Portal da Transparência. Desses, 5 projetos estavam localizados em áreas litorâneas com grande fluxo turístico, indo na contramão da lógica apresentada nas outras regiões brasileiras, onde o segmento do turismo de sol e mar parece ter contribuído para sobrevivência do TBC.

5. CONCLUSÕES

No período em que o TBC foi estimulado pelo Mtur, o que gerou o aporte financeiro para 50 projetos brasileiros, foi depositada nesta modalidade de turismo a esperança de estimular o desenvolvimento econômico de comunidades tradicionais, gerar inclusão social e ajudar a reduzir os níveis de desigualdade

historicamente presentes nesses territórios. O desafio do presente artigo foi o de relacionar a expectativa gerada em torno do TBC com a situação atual dos 50 projetos apoiados pelo Edital nº 001/2008.

Entre idas e vindas na literatura sobre o assunto, sobretudo nos trabalhos produzidos nos últimos 14 anos, percebe-se que embora os benefícios que a modalidade pode gerar sempre tenham sido evidenciados pelos autores, notamos a ausência de um aprofundamento sobre os desdobramentos espaciais produzidos pelo TBC, tampouco sobre os conflitos que permeiam a gestão desses territórios em relação à atividade turística.

Por isso, a leitura geográfica empreendida acerca do TBC permitiu esta pesquisa chegar a algumas importantes observações:

- I. O apoio dado pelo MTur em 2008 foi importante para estabelecer o TBC como uma relevante alternativa ao modelo convencional de turismo;
- II. Ainda existem alguns gargalos que impedem a consolidação desta modalidade de turismo no Brasil;
- III. Na maioria das comunidades onde os projetos foram desenvolvidos, o estímulo ao TBC acaba se resumindo às possibilidades que essa atividade pode oferecer no âmbito econômico, pois em muitos casos a expectativa das pessoas que vivem em locais com certo índice de vulnerabilidade social e econômica é de que o turismo possa trazer ganhos financeiros às suas famílias;
- IV. Ficou evidente que o apoio do Estado privilegiou as iniciativas localizadas próximas à faixa litorânea do País, onde se encontram a maior parcela dos investimentos em serviços e infraestrutura turística, porém espaços dominados pelo turismo convencional e de massa;
- V. A maior parte das experiências têm sua gestão realizada pelo terceiro setor e sofre com a precariedade de estrutura física e técnica que é comum a essas organizações.

Com base nessas considerações, recomenda-se a realização de estudos que se aprofundem nos conflitos gerados pelo TBC no âmbito do território, ou seja, no contexto das comunidades que receberam recursos públicos para investir no desenvolvimento da atividade turística. Acredita-se que esta iniciativa favorecerá a construção de indicadores capazes de mensurar o real impacto que o TBC pode gerar nas comunidades que decidem ou almejam estruturar projetos de turismo.

6. REFERÊNCIAS

Araujo, c. P. (2011). Terra à vista! O litoral brasileiro na mira dos empreendimentos turísticos imobiliários. (tese de doutorado em planejamento urbano e regional) – faculdade de arquitetura e urbanismo, universidade de são paulo. São paulo.

Bartholo, r., sansolo, d. G. E bursztyn, i. (orgs). (2009). Turismo de base comunitária: diversidade de olhares e experiências brasileiras. Rio de janeiro: letra e imagem.

Brandão, j. O. S. (2014). Turismo de base comunitária: ressignificando a concepção de comunidade. (dissertação de mestrado). Universidade de Brasília. Programa de pós-graduação em turismo. Brasília-df.

- Boullón, r. C. (2002). Planejamento do espaço turístico. Bauru, sp: edusc.
- Cruz, r. C. A. (2001). Política de turismo e território. São paulo: contexto.
- Dantas, e. W. C. Et al. (2006). Nordeste brasileiro fragmentado: de uma região com bases naturais a uma de fundamentação econômica. In: silva, j. B. Da; dantas, e. W. C.; zanella, m. E.; meireles, a. J. A. (orgs). Litoral e sertão: natureza e sociedade no nordeste brasileiro. Fortaleza: expressão gráfica.
- Fabrino, n. H. (2013). Turismo de base comunitária: dos conceitos às práticas e das práticas aos conceitos. (dissertação de mestrado). Centro de desenvolvimento sustentável. Universidade de Brasília, Brasília.
- Hallack, n.; burgos, b.; carneiro, d. M. R. (2011). Turismo de base comunitária: estado da arte e experiências brasileiras. Ambientamentesustentable, ano vi, vol. I.
- Haesbaert, r. (2011). Concepções de território para entender a desterritorialização. In: santos, m. Et al. (orgs.) Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial. Rio de Janeiro: Lamparina.
- Irving, m. A. (2009). Reinventando a reflexão sobre turismo de base comunitária: inovar é possível? In: bartholo, r.; sansolo, d. G.; bursztyn, i. (orgs.). Turismo de base comunitária: diversidade de olhares e experiências brasileiras. Rio de Janeiro: letra e imagem.
- Mma. Ministério do meio ambiente. (2019). Plano nacional de gerenciamento costeiro (pngc ii). Disponível em: https://www.mma.gov.br/estruturas/orla/_arquivos/pngc2.pdf. Acesso em 13 de agosto de 2019.
- Moraes, a. C. R. (1999). Contribuições para a zona costeira do Brasil. São paulo: hucitec/edusp.
- Mtur. Ministério do turismo. (2008). Chamada pública mtur nº 001/2008 – apoio às iniciativas de turismo de base comunitária. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/c>onvenios_contratos/selecao_projetos/edital_chamada_publica_de_projetos_0012008.pdf. Acesso em 01 de fevereiro de 2017.
- _____. Anuário estatístico do turismo brasileiro 2020 ano base 2019. (2019). Disponível em: <http://www.dadosfatos.turismo.gov.br/2016-02-04-11-53-05.html#:~:text=anu%20estat%20adstico%20de%20turismo%202020%20ano%20base%202019&text=a%20edi%20a%20do%2047%20ba,o%20entendimento%20do%20seu%20conte%20bado>. Acesso em 30 de março de 2021.
- Raffestin, c. (1993). Por uma geografia do poder. Tradução de maria cecília França. São paulo: ática.
- Sampaio, c. A. C.; coutinho, g., & rodrigues, l. (2012). Fatores motivacionais do turista comunitário: o caso do projeto bagagem. In: anais... Ix seminário da associação nacional pesquisa e pós-graduação em turismo, São paulo.
- Santos, m. (2014). A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção. São paulo: edusp.
- _____. O retorno do território. (2002). In: santos, m.; de souza, m. A.; silveira, m. L. (org.). Território: globalização e fragmentação. São paulo: anpur-hucitec.
- Silva, k.; ramiro, r.; teixeira, b. (2009). Fomento ao turismo de base comunitária: a experiência do ministério do turismo. In: bartholo, r.; sansolo, d. G.; bursztyn, i. (orgs.). Turismo de base comunitária: diversidade de olhares e a experiência brasileira. Rio de Janeiro: letra e imagem.
- Souza, m. J. P. (1995). O território: sobre o espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: castro, i. E. De (org.). Geografia: conceitos e temas. Rio de Janeiro: bertrand Brasil.