

## **Produção do espaço e políticas públicas de turismo: uma discussão acerca da estruturação do turismo de base comunitária no Brasil**

João Paulo da Silva, UFPE<sup>1</sup>  
Cristina Pereira de Araujo, UFPE<sup>2</sup>

### **Resumo**

Esse texto pretendeu discutir a estruturação do Turismo de Base Comunitária no Brasil nos últimos anos a partir da implementação das políticas públicas federais de turismo e de sua repercussão na produção do espaço. Para tanto, utilizamos a pesquisa bibliográfica para demonstrar como o turismo se projetou como um dos principais agentes da produção do espaço na sociedade capitalista e, num segundo momento, fizemos uso da pesquisa documental com a intenção de analisar as principais políticas públicas federais de turismo, desde 2003, e como a implementação dessas políticas contribuiu para a estruturação do Turismo de Base Comunitária no país.

**Palavras-chave:** políticas públicas, produção do espaço, turismo de base comunitária.

### ***Space production and tourism public policies: a discussion about the structuring of community tourism in Brazil***

### **Abstract**

*This text aimed to discuss the structuring of community tourism in Brazil in the last years from the implementation of federal public tourism policies and their representation in the production of space. we used bibliographical research to demonstrate how tourism was projected as one of the main agents of space production in capitalist society and, secondly, we make use of documentary research with the intention of analyzing the main federal public policies of tourism, since 2003, and how the implementation of these policies contributed to the structuring of community tourism in the country.*

**Keywords:** public policies, space production, community tourism.

## **1 Introdução**

O objetivo principal do presente trabalho foi o de discutir como a implementação das políticas públicas de turismo nos últimos anos tem interferido na produção do espaço nos principais destinos do Brasil, cujo recorte da análise se volta para o desenvolvimento do Turismo de Base Comunitária (TBC), especialmente a partir da criação do Ministério do Turismo em 2003.

---

<sup>1</sup> Bacharel em Turismo, Mestre em Desenvolvimento Local pela Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE) e Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

<sup>2</sup> Professora da Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Coordenadora e professora do Curso de Arquitetura e Urbanismo da UFPE. Mestre e Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP).

Como nos lembra Beni (2006a), para que haja o fortalecimento da atividade turística é preciso entender que uma política pública para este setor da economia deve representar um conjunto de fatores condicionantes e de diretrizes básicas que expressam os caminhos para atingir os objetivos para o turismo do país. Dessa maneira, o desenvolvimento do TBC nos últimos anos se deve, sobretudo, à atuação do Estado no sentido de encarar a atividade como um fenômeno capaz de contribuir para mitigar problemas sociais, através da geração de trabalho e renda, do fortalecimento do território e das pessoas que ali vivem (BARTHOLO; SANSOLO; BURSZTYN, 2009).

A metodologia aqui adotada possui enfoque qualitativo, uma vez que foram utilizadas as pesquisas bibliográfica e documental como técnicas de coleta de dados na tentativa de constextualizar as principais ações e políticas públicas de turismo, empreendidas pelo Governo Federal, que possuem um rebatimento direto na produção do espaço e na estruturação das iniciativas de TBC existentes em todo território nacional

## **2 Produção do espaço e Turismo de Base Comunitária**

Aqui, buscamos compreender o turismo como um importante segmento da economia e as principais características assumidas por essa atividade na contemporaneidade. Admite-se, como ponto de partida, que o turismo possui uma importância fundamental como meio de acumulação capitalista e, portanto, interfere decisivamente na produção do espaço urbano. Aqui, compreendemos o espaço urbano como um “conjunto indissociável de sistema de objetos e sistemas de ações”, conforme assinala Milton Santos (2014, p. 21), sendo os objetos o conjunto de elementos fixos no espaço, resultados do sistema de ações, constituído pelas técnicas e pelas relações humanas que produzem e reproduzem o espaço a todo o momento.

Assim, ao utilizarmos uma abordagem geográfica do turismo, devemos considerá-lo como um importante agente que atua, ao mesmo tempo, na produção e no consumo do espaço urbano. Nesse sentido, o Estado e o mercado são importantes agentes na produção do espaço, transformando-o em mercadoria na medida em que exacerba o valor de troca em relação ao valor de uso (CRUZ, 2007).

Sobre essa discussão, Milton Santos traz os conceitos de “verticalidades” e “horizontalidades” (SANTOS, 2014, p. 106):

As verticalidades podem ser definidas, num território, como um conjunto de pontos formando um espaço de fluxos. (...) Esse espaço de fluxos seria, na realidade, um subsistema dentro da totalidade-espaço, já que para os efeitos dos respectivos atores o que conta é, sobretudo, esse conjunto de pontos adequados às tarefas produtivas hegemônicas, características das atividades econômicas que comandam este período histórico.

No turismo, as verticalidades podem ser representadas pelos padrões globais de desenvolvimento da atividade. Em qualquer que seja o espaço onde a atividade turística se manifesta, recomenda-se o uso de técnicas que padronizam a prestação de serviços nos empreendimentos turísticos, a exemplo do que ocorre nos resorts e

hotéis de rede. Além disso, o processo de mundialização da sociedade, colocado por Carlos (2001), pode ser observado nas tentativas de homogeneização dos espaços de fluxo turístico, através do uso de elementos comuns em vários países ou continentes, como modelos de espaços públicos de lazer, museus, centros de compras, etc.

Na contramão dessa lógica convencional e hegemônica de desenvolvimento do turismo, é possível notar o surgimento de modelos alternativos, que valorizam as peculiaridades do território e acentuam a resistência da sociedade aos elementos globalizantes. Esse cenário se aproxima do conceito de horizontalidades, quando Milton Santos (2006, p.110) afirma:

As horizontalidades são zonas de contiguidade que formam extensões contínuas. (...) São contra-racionalidades, isto é, formas de convivência e de regulação criadas a partir do próprio território e que se mantêm neste território a despeito da vontade de unificação e homogeneização típica das verticalidades. A presença dessas verticalidades produz tendências à fragmentação, com a constituição de alvéolos representativos de formas específicas de ser horizontal a partir das respectivas particularidades.

Enquanto as verticalidades se caracterizam pela ação de atores hegemônicos, nas horizontalidades todos os agentes locais são implicados. Para Santos (2002, p. 16) “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”.

Nessa perspectiva, Murta e Albano (2002) entendem que o turismo precisa encontrar formas mais respeitosas de se inserir no cotidiano das comunidades anfitriãs. Ainda segundo esses autores, “é fundamental que os investimentos sejam adequados à vocação no lugar, possibilitando a população participar e usufruir de seus resultados” (MURTA; ALBANO, 2002, p. 10).

Diante disso, destacamos o TBC como uma modalidade que privilegia o indivíduo e o seu lugar, embora faça parte de uma lógica recente. Incentivado em áreas que possuem certo nível de vulnerabilidade socioeconômica - como as periferias dos grandes centros urbanos -, esse tipo de turismo se apóia em princípios endógenos de desenvolvimento ao considerar a participação popular nos processos de planejamento e gestão da atividade.

No Brasil isso se dá a partir de 2003, com a criação do Ministério do Turismo, onde vários estados do país foram estimulados, através de uma política de turismo voltada à inclusão social, ao fortalecimento de territórios vulneráveis através da implementação de oportunidades de turismo baseadas na participação popular e na potencialização das características locais (BARTHOLO; SANSOLO; BURSZTYN, 2009). Esse acontecimento representou um marco importante na repercussão do turismo na produção do espaço, ou seja, um importante “evento” na visão de Milton Santos (2014). Para o autor, os eventos mudam as coisas e transformam os objetos, dando-lhes novas características: “Os eventos históricos supõem a ação humana. De fato, evento e ação são sinônimos” (SANTOS, 2014, p. 147).



A partir dessa nova conotação do turismo brasileiro, surge então o TBC com a missão de incentivar essa perspectiva e, com isso, proporcionar ganhos significativos a esses territórios no âmbito da geração de emprego e renda, no combate a pobreza e na valorização da cultura local. Essa atividade pode ser assim definida:

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 destas, dos benefícios advindos do desenvolvimento do setor (SILVA; RAMIRO; TEIXEIRA, 2009, p. 362).

Um dos princípios norteadores do TBC refere-se à integração do turismo na dinâmica produtiva local, sem se sobrepor às atividades econômicas tradicionais. Dito isto, é importante entender, como colocam Bartholo, Sansolo e Bursztyn (2009), que o TBC não pode ser encarado como a panaceia para os problemas de localidades com alto índice de vulnerabilidade social e econômica. Mas sim, como uma estratégia de desenvolvimento local integrado com as atividades do território.

Assim, compreendendo o TBC como uma atividade capaz de integrar-se às demais atividades econômicas e sociais de uma localidade, podemos afirmar que esse modelo de desenvolvimento turístico acaba por propiciar o fortalecimento de atividades tradicionais (LENZ, 2011).

Portanto, se de um modo geral, podemos considerar o turismo como uma verticalidade à medida que o enxergamos através da introdução de sistemas de objetos estranhos ao lugar, como a hotelaria de rede, os resorts, os parques aquáticos, etc., no TBC se sobressaem as contra-racionalidades, evidenciando-se assim, as horizontalidades.

As horizontalidades, como vimos, representam os movimentos, as ações e as estratégias de resistência dos territórios à lógica capitalista vigente. Onde o TBC é incentivado, essas horizontalidades tornam-se evidentes porque esse modelo se distingue do turismo convencional, na medida em que a dimensão humana e a dimensão cultural são valorizadas, os saberes e as formas de organização social do lugar, além das atividades produtivas que são características daquele território (MALDONADO, 2009). Esse tipo de turismo representa uma contra-racionalidade porque suas características são concebidas e criadas a partir do próprio território, privilegiando o envolvimento de diferentes atores sociais locais, de forças endógenas, indo na contramão das formas convencionais de exploração turística dos territórios, pautadas na acumulação de capital e no atendimento a lógicas econômicas e produtivas globais, características das verticalidades.

### **3 Políticas públicas federais de turismo**

Ao considerarmos que as políticas públicas são “ações do Estado orientadas pelo interesse geral da sociedade” (BARRETO et al, 2003, p. 33), devemos compreendê-las como um conjunto de ações que devem considerar as necessidades de toda a sociedade e não de grupos particulares.



Para Morin e Kern (1995, p. 143) “[...] a política deve tratar da multidimensionalidade dos problemas humanos”. Nesse mesmo caminho, Bovo (2006, p.17) que é preciso, acima de tudo, garantir propostas de políticas públicas, do contrário a política

[...] corre o risco de não somente concentrar-se na distribuição de poder entre os agentes políticos e sociais e deixar de resolver as necessidades apresentadas pela demanda da sociedade e pela vontade coletiva [...].

Dessa forma, entendemos que as políticas públicas representam instrumentos necessários para garantir o bem estar social e assegurar os direitos dos cidadãos. Dias (2003, p. 121) afirma que elas constituem um “conjunto de ações executadas pelo Estado, enquanto sujeito, dirigidas a atender às necessidades de toda a sociedade”.

O planejamento da atividade turística, por exemplo, depende da atuação de diferentes atores da sociedade. O poder público é, sem dúvida, um dos segmentos de maior relevância e interfere decisivamente no desenvolvimento do turismo em uma cidade ou região, pois a ele cabe o papel da estruturação das destinações turísticas (CASTELLI, 2001).

Segundo Beni (2006b, p.101):

Deve-se entender por Política de Turismo o conjunto de fatores condicionantes e de diretrizes básicas que expressam os caminhos para atingir os objetivos globais para o turismo do país, determinando as prioridades da ação executiva, supletiva ou assistencial do Estado.

A estruturação do turismo na esfera pública brasileira da forma como a conhecemos atualmente representa uma conjuntura ainda recente. Para entendermos o momento atual do turismo como agente que atua na produção do espaço urbano, é importante fazermos um percurso no tempo, nas estratégias que nortearam a gestão da atividade turística ao longo dos anos no país e como essas ações resultaram no desenvolvimento do TBC. Daremos ênfase ao período de 2003 a 2016, ano em que se registrou o último Plano Nacional de Turismo.

Como afirma Dias (2003), os anos 90 foram marcados pela centralização das ações de turismo, sobretudo no âmbito da EMBRATUR e do então Ministério da Indústria e Comércio, havendo pouca participação de outros setores ligados ao desenvolvimento do turismo no país. Em função disso, o governo federal procurou modificar esse quadro com o lançamento do Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), em 1994.

Esse período foi marcado pela criação de importantes programas e projetos voltados ao desenvolvimento sustentável do turismo. Entre eles, destaca-se o Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (PRODETUR-NE), ação na qual o governo intervém na região por meio de investimentos em infraestrutura básica, instalação de equipamentos urbanos e oferta de serviços públicos. O programa contou com o aporte financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e com o apoio dos governos estaduais da região Nordeste do Brasil. Para Cruz (2007), o PRODETUR-NE



“representa uma política de turismo que faz as vezes de uma política urbana, pois se restringe à criação de infraestrutura urbana em localidades consideradas, pelos respectivos estados envolvidos, relevantes para o desenvolvimento do turismo regional”.

A implementação da primeira fase do PRODETUR-NE no litoral nordestino favoreceu a chegada de grandes redes internacionais e o desenvolvimento de polos turísticos cercados de megacomplexos hoteleiros e de lazer. Com isso, houve o crescimento acentuado de um modelo de turismo pautado no binômio sol e mar, acompanhado da modernização de espaços que foram apropriados pela atividade (aeroportos, rodoviárias, rodovias, etc).

Essa estruturação, segundo Bursztyn, Bartholo e Delamaro (2009, p. 81), “gerou uma nova divisão territorial entre a faixa litorânea, ocupada pelos grandes empreendimentos, e as áreas reservadas às comunidades locais tradicionais”. A relação entre essas comunidades locais e os grandes centros de fluxo turístico vai depender do modelo de desenvolvimento do turismo adotado naquele território. No caso do Nordeste, os projetos de hotelaria implementados na região frequentemente não possuíam vinculação com espaços e comunidades circunvizinhas (CRUZ, 2007).

Tal fenômeno só começa a ganhar força na pauta governamental a partir do ano de 2003, com a chegada do presidente Luis Inácio Lula da Silva ao governo federal, com a criação do Ministério do Turismo e do lançamento da primeira edição da Política Nacional de Turismo, que compreendia o período entre 2003 e 2007. Os resultados da implementação dessa política evidenciaram o potencial da atividade turística no fortalecimento de aspectos socioeconômicos em localidades com alto índice de vulnerabilidade social (MTUR, 2003).

Essa edição da Política Nacional de Turismo destacava como principais estratégias a descentralização, a gestão coordenada e o planejamento integrado e participativo. Dessa maneira, o Ministério do Turismo extingue a premissa da municipalização, que norteava o governo anterior, adotando a perspectiva da regionalização do turismo que, por sua vez, consiste em:

Transformar a ação centrada na unidade municipal em uma política pública mobilizadora, capaz de provocar mudanças, sistematizar o planejamento e coordenar o processo de desenvolvimento local e regional, estadual e nacional de forma articulada e compartilhada (MTUR, 2004, p. 11).

Consideramos a regionalização do turismo uma importante estratégia de gestão da atividade no Brasil, haja vista as dimensões territoriais do país. Além disso, essa perspectiva passa a dar oportunidade a regiões e municípios de se inserirem no circuito turístico e, com isso, se beneficiar dos impactos positivos que a atividade pode proporcionar, como a geração de trabalho e renda, o aumento de divisas e a melhoria em infraestrutura.

Partindo desse conceito, o Ministério do Turismo lançou em 2004 o Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil (PRT). O programa é resultado de uma ampla articulação entre o governo federal, o *trade* turístico, a academia e a sociedade





civil organizada (MTUR, 2004). O Objetivo geral do PRT é “apoiar a gestão, estruturação e promoção do turismo no País, de forma regionalizada e descentralizada (MTUR, 2013a, p. 24)”. Como objetivos específicos, tem-se: 1) dar qualidade ao produto turístico; 2) diversificar a oferta turística; 3) estruturar os destinos turísticos; 4) ampliar e qualificar o mercado de trabalho; 5) aumentar a inserção competitiva do produto turístico no mercado internacional; 6) ampliar o consumo do produto turístico no mercado nacional e; 7) aumentar a taxa de permanência e gasto médio do turista (MTUR, 2004).

De acordo com Petrocchi (2001), o planejamento do turismo precisa ter como base a comunidade local. Porém, é preciso envolvê-la na escolha de caminhos e alternativas, na tomada de decisões e na gestão e avaliação das ações de turismo. Como é possível perceber, um dos pressupostos do PRT é a inclusão social, tendo as comunidades locais como principais beneficiárias do desenvolvimento do turismo. Essa lógica estimulou o surgimento de novas alternativas de turismo capazes de inserir diversos atores, antes à margem do processo, em áreas com alto índice de vulnerabilidade social e econômica, como vem ocorrendo com as localidades brasileiras que têm estimulado o TBC.

O Plano Nacional de Turismo 2007-2010 – *Uma Viagem de Inclusão* fortaleceu a expansão do TBC em todo o país, como aprofundaremos no tópico seguinte. Segundo o Ministério do Turismo (2007, p. 13):

O Plano é fruto do consenso de todos os segmentos turísticos envolvidos no objetivo comum de transformar a atividade em um importante mecanismo de melhoria do Brasil e fazer do turismo um importante indutor da inclusão social.

O PNT 2007-2010 se apoiou na necessidade de incluir novos segmentos sociais na atividade turística que antes não eram privilegiados, como as pessoas da terceira idade, o movimento LGBT, as pessoas com deficiência e moradores de áreas com alto índice de vulnerabilidade social, como as periferias das grandes metrópoles ou remotas comunidades rurais existentes no interior do país.

Nesse período há uma mudança no enfoque das estratégias de crescimento do setor, quando o governo federal passa a priorizar o fortalecimento do turismo interno como o principal caminho para a inclusão social por meio do turismo. Essa mudança decorreu da constatação da importância do turismo interno para a economia brasileira, que em 2006 registrou 46,3 milhões de desembarques domésticos, número quase 10 vezes superior ao registrado no caso dos desembarques internacionais de turistas no mesmo ano (MTUR, 2007).

Assim, o Ministério do Turismo passa a apoiar a premissa da inclusão social concentrando suas ações para o fortalecimento no mercado doméstico, como pode ser observado no trecho a seguir:

O sentido profundo do Plano Nacional do Turismo 2007/2010 é a inclusão social. Trata-se de erguer pontes entre o povo brasileiro e as esferas de governo federal, estadual e municipal, bem como da iniciativa privada e do terceiro setor, para construir um lazer que seja



também uma visão compartilhada da nossa terra, da nossa gente, da nossa imensa vitalidade econômica, cultural e ambiental. Trata-se de um importante estímulo para o turismo interno, que vai retribuir em empregos, desenvolvimento e inclusão social. Não se trata apenas de incentivar um negócio, mas de transformar em cidadania o direito de conhecer o nosso país e a nossa identidade (MTUR, 2007, p. 05).

Fica evidente que a inclusão social passa a adquirir prioridade no discurso da política nacional de turismo, podendo ser atingida, segundo os princípios de atuação do PNT 2007-2010, pela via da produção e da criação de novos postos de trabalho e renda e pela via do consumo, com incentivos capazes de revelar novos turistas no mercado nacional.

É importante ressaltar que essas estratégias expressas no PNT 2007/2010 sinalizam uma mudança, embora incipiente. As diretrizes da política recomendam o cidadão seja o principal beneficiado com o crescimento do mercado turístico nacional, ou seja, “traduz uma expectativa de resultados que vá além do lucro e da valorização do negócio simplesmente e priorize-se o bem-estar social (MTUR, 2007, p. 15)”.

Os megaeventos esportivos promovidos nos anos seguintes - Copa do Mundo de Futebol em 2014 e as Olimpíadas do Rio em 2016 - foram encarados como as principais estratégias para estimular o aumento do fluxo internacional de turistas no Brasil. Em 2011, o crescimento desse fluxo foi de 5,3%, “sendo que 70,0% dos turistas estrangeiros ingressaram por via aérea, 27,0% por via terrestre, 3,0% por via marítima e 1,0% por via fluvial (MTUR, 2013b)”.

Verifica-se que o maior mercado emissor de turistas para o Brasil tem sido a América Latina, seguido da Europa e da América do Norte.

Em um país com a dimensão e a complexidade que possui o Brasil, o turismo tem sido encarado nos últimos anos como uma das principais atividades econômicas do país, embora seja notório que muito ainda precisa ser feito, sobretudo no âmbito dos benefícios sociais que a atividade pode proporcionar. É nesse contexto de crescimento do turismo que o Governo Federal lançou o Plano Nacional de Turismo 2013-2016 que “deve ter como perspectiva a efetivação do potencial da atividade para um desenvolvimento econômico sustentável, ambientalmente equilibrado e socialmente inclusivo (MTUR, 2013b, p. 52)”.

As diretrizes propostas por essa edição do plano continuam acompanhando a perspectiva dos seus antecedentes, desde 2003, focando na: 1) Geração de oportunidades de emprego e empreendedorismo; 2) Participação e diálogo com a sociedade; 3) Incentivo à inovação e ao conhecimento e; 4) Regionalização. Como visão de futuro o PNT 2013-2016 visa posicionar o Brasil como uma das três maiores economias turísticas do mundo até o ano de 2022.

Porém, para alcançar essa meta é necessário fortalecer a política nacional de turismo e, conseqüentemente, alavancar o potencial turístico do país. Dessa forma, considerando o diagnóstico que apontou um crescimento significativo do turismo no mundo entre 2002 e 2011, especialmente no Brasil, o PNT 2013-2016 elenca quadro importantes objetivos a serem perseguidos (MTUR, 2013b): 1) preparar o turismo





brasileiro para os megaeventos; 2) incrementar a geração de divisas e a chegada de turistas estrangeiros; 3) incentivar o brasileiro a viajar pelo Brasil; e 4) melhorar a qualidade e aumentar a competitividade do turismo brasileiro.

Concatenadas com esses objetivos, as metas traçadas pelo Plano buscavam alcançar, até 2016, um cenário de consolidação do país frente ao mercado turístico internacional. Entre outras metas, visava aumentar para 7,9 milhões a chegada de turistas estrangeiros no país, apoiando-se na possível retomada, ainda que lenta, do crescimento econômico nos países centrais, na continuidade de crescimento da economia dos países que fazem fronteira com o Brasil e a realização dos megaeventos esportivos.

O marco temporal para execução das ações e alcance das metas do PNT 2013-2016 já foi superado. Até o presente momento, o Governo Federal não realizou uma avaliação da política atual, como era feito com os planos anteriores e, portanto, ainda não é possível mensurarmos se o último Plano conseguiu ser efetivo nas suas ações. A proposta de desenvolver o turismo como um importante instrumento de crescimento para o país e de melhorias sociais à sua população foi um marco dos governos do presidente Lula e da presidenta Dilma. Porém, com a destituição da presidenta em meados de 2016, visualizamos um rompimento na continuidade das principais políticas progressistas que vinham estruturando o país nos últimos anos e com relação à política nacional de turismo o cenário não é distinto.

#### **4 A estruturação do Turismo de Base Comunitária no Brasil**

Em fevereiro de 2003 a Embaixada da França no Brasil, por meio de um programa de cooperação em economia solidária, reuniu diferentes atores e instituições com o objetivo de potencializar a discussão sobre tipos de turismo no país que pudessem ser estimulados como alternativa ao modelo convencional e hegemônico, que tende a excluir e concentrar riquezas. Desse debate nasce a Rede Brasileira de Turismo Solidário e Comunitário (TURISOL) com a visão de tornar o Brasil um país referência no Turismo Comunitário e a missão de construir, fortalecer e disseminar modelos economicamente viáveis, ambientalmente responsáveis e socialmente justos por meio do turismo junto a comunidades rurais, tradicionais e urbanas (HALLACK; BURGOS; CARNEIRO, 2011)

A Rede tem por objetivo fortalecer as iniciativas que já vêm operando dentro de uma perspectiva mais humanista e despertar, com isso, o interesse de outras comunidades para a construção de um turismo diferente, inclusivo e sustentável.

No âmbito do Ministério do Turismo, como afirmam Silva, Ramiro e Teixeira (2009), a discussão sobre TBC está relacionada à segmentação da atividade turística e, em geral, foram os representantes das iniciativas que provocaram o Governo Federal para que o mesmo se posicionasse no debate e estabelecesse, com isso, um direcionamento da política nacional de turismo que pudesse fortalecer esse tipo de oferta no mercado turístico do país.

Dessa forma, no 35º Congresso Brasileiro de Agências de Viagens, realizado em 2007, foi realizada uma reunião técnica para discutir o tema com a presença de



técnicos do Ministério do Turismo, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério do Meio Ambiente, como também representantes de algumas iniciativas de TBC pioneiras no Brasil: Acolhida na Colônia (SC), Projeto Bagagem (SP) e Fundação Casa Grande (CE).

Esse movimento resultou numa ação do Ministério do Turismo para estimular o surgimento de novas alternativas ao modelo convencional de turismo no país, que foi o lançamento, em 2008, de um edital de chamada pública para a seleção de projetos de fomento e apoio financeiro a iniciativas de TBC. O edital em questão foi elaborado pelo Ministério do Turismo com o apoio das organizações envolvidas diretamente com o segmento em questão, porém, com submissões, consulta pública, tanto no II Seminário Internacional de Turismo Sustentável de 2008, em Fortaleza, como ao Ministério do Meio Ambiente, em todos os casos para discussão, reformulação e adequação do material (BRANDÃO, 2014).

O objetivo do Ministério do Turismo era o de fomentar as iniciativas existentes organizadas e/ou identificadas como de TBC, além de apoiar o fortalecimento de roteiros segmentados, com foco no território, buscando a qualificação, certificação, apoio à produção associada ao turismo e o desenvolvimento local/inclusão social (MTUR, 2008).

Além disso, no documento destacava o formato das iniciativas que deveriam ser apoiadas:

(...) Busca 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 destas dos benefícios advindos do desenvolvimento da atividade turística (MTUR, 2008, p. 01).

A justificativa, portanto, concentrou-se de no fortalecimento de iniciativas que optam por uma atividade constituída por redes solidárias e justas, com foco no desenvolvimento local. Essa premissa se apoiou na realidade de alguns países latino-americanos que já vêm 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, apontam a possibilidade de desenvolver-se a atividade turística em um modelo em que as comunidades locais participam ativamente do planejamento, da execução e do monitoramento das atividades turísticas e conseguem gerar renda complementar e desenvolvimento socioeconômico. A atuação de operadores turísticos especializados, com destaque aos europeus, também demonstra o potencial deste nicho turístico (MTUR, 2008, p. 02).

Houve uma propensão maior para 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. Estavam habilitadas a participar do edital ONGs, fundações, associações, OSCIPs 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.

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 não deveria ultrapassar 18 meses.

Caberia ao Ministério do Turismo a fiscalização dos projetos apoiados através de visitas técnicas nas localidades onde eles estavam sendo executados e de relatórios analíticos com base nas metas definidas em cada plano de trabalho. Assim, foram selecionados 50 projetos de Turismo de Base Comunitária.

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 Ministério do Turismo. As regiões Sudeste, Sul e Nordeste foram as que mais enviaram propostas, como mostra o gráfico abaixo:

Houve uma grande variedade de instituições que apresentaram propostas. Participaram do edital o poder público municipal e estadual, além de organizações sem fins lucrativos como ONGs, fundações, instituições de ensino superior, associações, cooperativas e outras entidades comunitárias. Todas as Unidades da Federação e o Distrito Federal enviaram propostas, mas os estados de Minas Gerais, São Paulo, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Bahia estão entre os que apresentaram o maior número de propostas.

Segundo o Hallack, Burgos e Carneiro (2011) a decisão do Ministério do Turismo em apoiar o TBC considerou que a expansão da 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, os autores colocam que:

(...) do ponto de vista da demanda, pesquisas nacionais e internacionais demonstram o interesse crescente dos turistas pela vivência de experiências com culturas diferentes e ambientes preservados, revelando a potencialidade das iniciativas de turismo comunitário no Brasil (HALLACK; BURGOS; CARNEIRO, 2011, p. 22).

Percebe-se que o principal resultado esperado com o desenvolvimento do TBC no país foi o de proporcionar ganhos substanciais ao território e às pessoas que ali vivem, seja no âmbito da geração de emprego e renda, como na valorização da cultura local, dos recursos naturais e na melhoria de infraestrutura básica estimulada pelo do fluxo de visitantes nos destinos de TBC. Silva, Ramiro e Teixeira (2009, p. 363) afirma 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”.

O apoio do Ministério do Turismo ao desenvolvimento do TBC no Brasil 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, como enfatizamos ao longo do trabalho, às diretrizes do Plano Nacional de Turismo 2007-2010 – *Uma viagem de inclusão*, baseado numa estratégia que alia o crescimento do turismo à distribuição justa de renda e ao desenvolvimento do território e das pessoas, perspectiva que também se observou no Plano seguinte.

É importante dizer que, após ter apoiado as 50 experiências de TBC selecionadas em 2008, o Governo Federal, com a participação de alguns estados e municípios continuaram a estimular a ampliação dessa oferta, inclusive com a participação de outros agentes de indução do TBC, como as instituições de ensino e as fundações de apoio ao desenvolvimento local. Porém, por estarmos vivenciando um hiato na política nacional de turismo, ainda não é possível mensurar os rumos que o TBC poderá ter nos próximos anos.

## 5 Considerações finais

Como vimos, a política nacional de turismo, desde 2003, tem promovido o turismo como um fator importante de inclusão social, característica que ficou mais evidente com o lançamento do PNT 2003/2010 – *Uma viagem de inclusão*, que elevou o patamar da atividade turística no Brasil para além das questões meramente mercadológicas e o situou como uma ferramenta capaz de dinamizar os locais e as regiões mais vulneráveis do país.

Atualmente, percebe-se que as ações executadas dentro do Plano Nacional de Turismo, lançado em 2003, e nos planos subsequentes, foram responsáveis por estimular um movimento que redimensionou o potencial do país para aproveitar as oportunidades do Turismo de Base Comunitária, fazendo surgir outros tipos de agentes de indução, que instigam, motivam e participam ativamente da gestão da atividade no território.

Dessa maneira, novos modelos alternativos ao turismo convencional vêm ganhando fôlego e espaço no mercado turístico nacional e isso se deve, por um lado, à mudança no perfil da demanda turística internacional e, do outro, pelo estímulo do Estado com a criação de políticas de turismo com foco na inclusão social e no fortalecimento de territórios e populações menos privilegiadas, mas capazes de aproveitar os benefícios da atividade turística e potencializar seus valores econômicos, sociais e culturais.

## Referências

BARRETO, M.N.; BURGOS, R.; FRENKEL, D. **Turismo, Políticas Públicas e Relações internacionais**. Campinas: Papirus, 2003.

BARTHOLO, R.; SANSOLO, D. G.; BURSZTYN, I. **Turismo de Base Comunitária: diversidade de olhares e a experiência brasileira**. Rio de Janeiro: Letra e Imagem, 2009.

BENI, M. **Política e Planejamento do Turismo no Brasil**. São Paulo: Aleph, 2006a.



\_\_\_\_\_. **Análise Estrutural do Turismo**. 11ª ed. São Paulo: SENAC, 2006b.

BOVO, R. **Subsídios à elaboração de políticas públicas de turismo sustentável com base local**: diretrizes, programas, ações e indicadores de avaliação. (Tese de Doutorado). Universidade Estadual Paulista. Rio Claro: 2006.

BRANDÃO, J. O. S. **Turismo de base comunitária**: ressignificando a concepção de comunidade. (Dissertação de Mestrado). Universidade de Brasília. Programa de Pós-Graduação em Turismo. Brasília-DF: 2014.

BURSZTYN, I.; BARTHOLO, R.; DELAMARO, M. Turismo para quem? Sobre caminhos de desenvolvimento e alternativas para o turismo no Brasil. In: BARTHOLO, Roberto; SANSOLO, Davis Gruber; BURSZTYN, Ivan (orgs). **Turismo de Base Comunitária**: diversidade de olhares e a experiência brasileira. Rio de Janeiro: Letra e Imagem, 2009.

CARLOS, A. F. N. **Espaço-tempo na metrópole**. São Paulo: Contexto, 2001.

CASTELLI, G. **Turismo**: atividade marcante. 4ª ed. Caxias do Sul: EDUCS, 2001.

CRUZ, R. C. A. (coord.). **Geografias do Turismo**: de lugares a pseudo-lugares. São Paulo: Roca, 2007.

DIAS, R. **Planejamento do Turismo**: política e desenvolvimento do turismo no Brasil. São Paulo: Atlas, 2003.

HALLACK, N.; BURGOS, B.; CARNEIRO, D. M. R. Turismo de base comunitária: estado da arte e experiências brasileiras. **Ambientalmente Sustentável**, ano VI, vol. I, 2011.

LENZ, T.C.Z. Arranjo socioprodutivo de base comunitária e turismo comunitário: delineando aproximações. In: SAMPAIO, C. A. C.; HENRIQUEZ, C.; MANSUR, C. (Orgs.). **Turismo comunitário, solidário e sustentável**: da crítica às ideias e das ideias à prática. Blumenau: Edifurb, 2011. p. 39-46.

MALDONADO, Carlos. O Turismo Comunitário na América Latina: gênese, características e políticas. In: BARTHOLO, Roberto; SANSOLO, Davis Gruber; BURSZTYN, Ivan. **Turismo de Base Comunitária**: diversidade de olhares e a experiência brasileira. Rio de Janeiro: Letra e Imagem, 2009.

**MTUR**. Ministério do Turismo. Programa de Regionalização do Turismo. Diretrizes. 2013a.

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. Plano Nacional de Turismo 2013-2016. 2013b.

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. Anuário Estatístico de Turismo – 2012: volume 39, ano base 2011. Brasília, 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. Edital de Chamada Pública de Projetos MTur/No 001/2008. 2008.



\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. Plano Nacional de Turismo 2007-2010: uma viagem de inclusão. 2007.

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. Diretrizes Operacionais. Brasília, 2004.

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. Plano Nacional de Turismo 2003-2007: Diretrizes, Metas e Programas. Brasília, 2003.

MORIN, E.; KERN, A. B. **Terra-Pátria**: Porto Alegre: Sulina: 1995.

MURTA, Stela Maris; ALBANO, Celina (orgs). **Interpretar o Patrimônio**: um exercício do olhar. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

PETROCCHI, M. **Gestão de Polos Turísticos**. São Paulo: Futura, 2001.

SANTOS, M. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Edusp, 2014.

\_\_\_\_\_. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record, 2006.

\_\_\_\_\_. O Retorno do Território. In: SANTOS, Milton; DE SOUZA, M. A.; SILVEIRA, M. L. (orgs). **Território**: globalização e fragmentação. São Paulo: ANPUR-Hucitec, 2002.

SILVA, Kátia; RAMIRO, Rodrigo; TEIXEIRA, Breno. Fomento ao Turismo de Base Comunitária: a experiência do Ministério do Turismo. In: BARTHOLLO, Roberto; SANSOLO, Davis Gruber; BURSZTYN, Ivan (orgs). **Turismo de Base Comunitária**: diversidade de olhares e a experiência brasileira. Rio de Janeiro: Letra e Imagem, 2009.