

**LEIS ESTADUAIS DE TURISMO DE BASE COMUNITÁRIA DO RIO DE JANEIRO, BAHIA, MINAS GERAIS, GOIÁS E PARÁ: UM ANÁLISE DO PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

Teresa Cristina de Miranda Mendonça\*; Beatriz Leite Ferreira Cabral\*\*; Daniella de Souza Marcondes\*\*\* &amp; Werter Valentim de Moraes\*\*\*\*

**Resumo:** O trabalho visa analisar as leis estaduais de turismo de base comunitária do Rio de Janeiro, Bahia, Minas Gerais, Goiás e Pará, sob a influência do princípio da participação. Além da pesquisa documental e bibliográfica, a metodologia da análise do conteúdo foi utilizada para refletir sobre a política pública de TBC no Brasil, tendo como objeto de análise as leis estaduais de TBC dos estados citados. A estrutura proposta e metodológica do artigo *Community-Based Tourism in Developing Countries: A Framework for Policy Evaluation*, com investigação do caso colombiano foi inspiradora para a análise, partindo da contextualização e do aporte conceitual sobre turismo de base comunitária, políticas públicas e participação. Como resultado da análise da categoria "definições", nota-se que as leis expressam o princípio da participação de diferentes formas, sendo que nenhuma apresenta definição do termo. Em relação às duas categorias referentes à instância participativa, apenas duas leis preveem sua criação. A proposta da constituição de instâncias participativas que incluam as comunidades, tal como os Comitês Gestores e Conselhos Regionais do TBC, apresenta-se como caminho que favorece a consolidação do princípio de participação. O referencial metodológico possibilitou o aprofundamento do debate sobre participação nas políticas públicas de TBC.

**Palavras-chave:** Turismo de Base Comunitária; Políticas Públicas de turismo; Legislação Estadual de Turismo de Base Comunitária; Participação.

**COMMUNITY-BASED STATE TOURISM LAWS OF RIO DE JANEIRO, BAHIA, MINAS GERAIS, GOIÁS, AND PARÁ: AN ANALYSIS OF THE PRINCIPLE OF SOCIAL PARTICIPATION**

**Abstract:** The research aims to analyze the state laws of community-based tourism in Rio de Janeiro, Bahia, Minas Gerais, Goiás, and Pará, under the influence of the principle of participation. Content analysis was the methodology used to reflect on the public policy of CBT in Brazil, having as an object of analysis the state laws of TBC of the mentioned states. The proposed and methodological structure of the article "Community-Based Tourism in Developing Countries: A Framework for Policy Evaluation", with an investigation of the Colombian case, was inspiring for the analysis, starting from the conceptual contribution on community-based tourism, public policies, and participation. As a result of the analysis of the category "definitions", it is noted that the laws express the principle of participation differently, and none presents a definition of it. Regarding the two categories referring to the participatory instance, only two laws provide for its creation. The proposal for the constitution of participatory bodies that include communities, such as the Management Committees and Regional Councils of the TBC, is presented as a way that favors the consolidation of the principle of participation. The methodological framework enables deepening the debate on participation in public policies of CBT.

**Keywords:** Community-Based Tourism; Tourism Public Policies; Community-Based Tourism State Legislation; Participation.

**LEYES ESTATALES DE TURISMO COMUNITARIO DE RIO DE JANEIRO, BAHIA, MINAS GERAIS, GOIÁS Y PARÁ: UN ANÁLISIS DEL PRINCIPIO DE PARTICIPACIÓN SOCIAL**

**Resumen:** La investigación tiene como objetivo analizar las leyes estatales de turismo comunitario en Rio de Janeiro, Bahía, Minas Gerais, Goiás y Pará, bajo la influencia del principio de participación. El análisis del contenido fue la metodología utilizada para reflexionar sobre la política pública de TBC en Brasil, teniendo como objeto de análisis las leyes estatales de TBC de los estados mencionados. La estructura metodológica del artículo "Community-Based Tourism in Developing Countries: A Framework for Policy Evaluation", con investigación del caso colombiano fue inspiradora para el análisis, partiendo del aporte conceptual sobre turismo de base comunitaria, políticas públicas y participación. Como resultado del análisis de la categoría "definiciones" se nota que las leyes expresan el principio de la participación de diferentes formas, siendo que ninguna presenta definición sobre el término. En relación con las dos categorías referentes a la instancia participativa, solo dos leyes prevén su creación. La propuesta de la constitución de instancias participativas que incluyan a las comunidades, tal como los Comités Gestores y Consejos Regionales del LCC, se presenta como uno camino que favorece la consolidación del principio de participación. El referencial metodológico posibilita la profundización del debate sobre participación en las políticas públicas de TBC.

**Palabras clave:** Turismo de Base Comunitaria; Políticas Públicas de turismo; Legislación Estatal de turismo de base comunitaria; Participación.

HOW TO CITE: de Miranda Mendonça, T. C.; Cabral, B. L. F.; Marcondes, D. de S. & de Moraes, W. V. (2024). Leis estaduais de turismo de base comunitária do Rio de Janeiro, Bahia, Minas Gerais, Goiás e Pará: uma análise do princípio da participação social. *Latin American Journal of Tourismology*, 10(Regular Issue). Retrieved from <https://periodicos.ufrj.br/index.php/rlaturismologia/article/view/41599>  
DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.14511152>



Licenciada por Creative Commons  
Atribuição Não Comercial / Sem  
Derivações/ 4.0 / Internacional

\* Pós-doutora pelo Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente da Universidade do Estado do Rio de Janeiro - PPGMA/UERJ. Doutora em Ciências Sociais pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro - PPCIS/UERJ. Mestre em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro - Programa EICOS/IP/UFRJ. Graduada em Turismo pela Universidade Estácio de Sá. Coordenadora e pesquisadora do NEPET - Núcleo de Ensino e Pesquisa em Turismo, vinculado à Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) e vice-coordenadora do TBC-REDE: Laboratório de Turismo de Base Comunitária, Sustentabilidade e Redes, vinculado à Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) e UFRRJ. Pesquisadora colaboradora na Rede Internacional de Estudos Críticos de Turismo, Território e Autodeterminação (Reescrita - Brasil, México e Moçambique). Professora associada do Departamento de Administração e Turismo da UFRRJ. CV lattes: <http://lattes.cnpq.br/4339255053628511>. ID Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4816-0010> [ [teresam@ufrj.br](mailto:teresam@ufrj.br) ]

\*\*Doutoranda em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social/ UFRJ. Mestre em Meio Ambiente/ UFPR (2015). Graduação em Turismo/UFPR (2006). Docente da UFPR- Setor Litoral, pesquisadora e coordenadora de projetos de extensão universitária sobre Turismo de Base Comunitária com comunidades caiçaras do litoral do Paraná. Pesquisadora do Grupo de Pesquisa Governança, Ambiente, Políticas Públicas, Inclusão e Sustentabilidade (GAPIS/CNPq/UFRJ), do Núcleo SINERGIA: Subjetividades, Turismo, Natureza e Cultura (CNPq/UFRJ). CV lattes: <http://lattes.cnpq.br/1370490296408865>. ID Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8000-9288> [ [beatriz.cabral.ufrj@gmail.com](mailto:beatriz.cabral.ufrj@gmail.com) ]

\*\*\*Doutora em Ciências pelo Programa de Mudança Social e Participação Política EACH/USP (2024). Mestre em Desenvolvimento do Turismo pelo Programa de Pós-graduação em Turismo EACH/USP (2018). Graduação em Turismo/UNIMEP (2003). Consultora e pesquisadora em Turismo de Base Comunitária. CV lattes: <http://lattes.cnpq.br/8034334548382667>. ID Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1710-647> [ [d.marcdes@gmail.com](mailto:d.marcdes@gmail.com) ]

\*\*\*\*Doutor em Ciência Florestal (2012). Mestre em Ciência Florestal (2001) Graduação em Engenharia Florestal (1999). Pesquisador Bolsista do Departamento de Turismo da Universidade Federal de Ouro Preto. Membro do Grupo de Pesquisa Planejamento e Gestão de Territórios Criativos (UFV). Membro do Grupo de Pesquisa TBC Rede (UFJF/UFRJ). Membro do Grupo de Especialista em Turismo Sustentável e Áreas Protegidas -TAPAS da União Internacional para Conservação da Natureza-IUCN. CV lattes: <http://lattes.cnpq.br/9223383660522009> ID Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2324-0325> [ [w.moraes@hotmail.com](mailto:w.moraes@hotmail.com) ]

## 1 INTRODUÇÃO

O principal tema investigado na produção científica nacional sobre o TBC é a participação da comunidade, conforme constatado por Graciano e Holanda (2020) ao investigarem a produção científica brasileira sobre o assunto entre 2013 e 2018. Paradoxalmente, os autores também identificaram que a participação é retratada como uma das dificuldades enfrentadas por muitas iniciativas de Turismo de Base Comunitária, assim como constatado por Yanes *et al.* (2019).

Face a esse reconhecimento, Yanes *et al.* (2019), com base na análise de dispositivos jurídicos da Colômbia, propuseram uma estrutura analítica capaz de destacar os aspectos centrais das políticas, de acordo com os critérios associados ao TBC, a partir das principais dificuldades das referidas experiências analisadas na literatura.

A esse respeito, no Brasil, o primeiro dispositivo jurídico associado ao tema foi a aprovação da Lei nº 7884, de 02 de março de 2018, que institui a Política Estadual de TBC no Estado do Rio de Janeiro. Como repercussão, outras leis surgiram: a Lei nº 14.126, de 24 de setembro de 2019, que institui a Política Pública de Turismo Comunitário da Bahia; a Lei nº 23763, de 06 de janeiro de 2021, que institui a Política Estadual de TBC em Minas Gerais; a Lei nº 25.052, de 15 de julho de 2021, que institui a Política Estadual de Turismo de Base Comunitária no Estado de Goiás; e a Lei nº 9773, de 27 de dezembro de 2022, que institui a lei de TBC no Estado do Pará. Essas cinco leis estaduais serão doravante denominadas, respectivamente, como: Lei do RJ, Lei da BA, Lei de MG, Lei de GO e Lei do PA.

Além das já aprovadas, vale destacar que quatro estados (São Paulo, Paraná, Espírito Santo e Tocantins) contam com Projetos de Lei (PLs) em tramitação nas assembleias estaduais. Saindo da esfera estadual, até dezembro de 2022, diversas leis municipais do TBC já foram aprovadas.

Esse movimento de normatização do TBC em âmbito municipal e estadual, ainda recente e pulsante, inspira a elaboração dos seguintes questionamentos, formulados com base na proposta do dossiê temático.

- Diante da escassez de análise sobre as políticas públicas do TBC, de que versões e perspectivas do TBC as leis estaduais estão tratando?
- Quais são os principais conceitos e conteúdos relacionados à participação que as leis estaduais estão abordando e como os temas tratados podem favorecer a implementação de iniciativas de TBC?

Assim, diante de tudo que foi apresentado até aqui, e inspirados pela estrutura proposta por Yanes *et al.* (2019), no artigo "*Community-Based Tourism in Developing Countries: A Framework for Policy Evaluation*" que teve como foco de investigação do caso colombiano, este artigo se propõe a analisar a influência do princípio da participação no conteúdo das leis estaduais de Turismo de Base Comunitária (Lei do RJ, Lei de MG, Lei de GO, Lei da BA e Lei do PA). Complementarmente, os três objetivos específicos que

orientam a produção do artigo estão associados às categorias analíticas propostas pelos autores, conforme será apresentado a diante. São eles:

- (i) identificar as principais perspectivas conceituais sobre TBC que fazem parte do conteúdo de cada lei estadual analisada e investigar o uso de conceitos de participação;
- (ii) avaliar as propostas de instâncias participativas previstas; e,
- (iii) analisar a adequação das instâncias participativas.

Espera-se, ainda, que o trabalho possa contribuir para o avanço do debate sobre políticas públicas de Turismo de Base Comunitária no Brasil, em termos metodológicos e conceituais, além da tentativa de contribuir com os processos de elaboração, avaliação e ajuste das leis de TBC.

Além da pesquisa documental e bibliográfica, a metodologia da análise do conteúdo foi utilizada para refletir sobre política pública de TBC no Brasil, tendo como objeto de análise as leis estaduais já aprovadas e aqui apresentadas.

## 2 REVISÃO TEÓRICA

### 2.1 Turismo de Base Comunitária: contextualização e perspectivas conceituais

O TBC contrapõe-se às práticas hegemônicas de turismo ao ter como proposta uma prática situada, de pequena escala, com possibilidade de promover sustentabilidade. No TBC, valorizam-se os saberes e valores endógenos, colocando a dimensão humana no centro do processo. A esse respeito, Bartholo, Bursztyn e Delamaro (2009) destacam que o TBC se difere do turismo massificado não apenas em termos de infraestrutura e serviços, mas sobretudo como proposta diferenciada de visitação e hospitalidade, de modo a valorizar uma vinculação "situada" no lugar.

A literatura registra indicativos de surgimento do TBC na América Latina a partir da década de 1980, em comunidades rurais de origem indígena da região dos Andes e América Central. (Mendonça, Moraes, 2012; Maldonado, 2009).

No Brasil, há registros dessas iniciativas desde a década de 1990, as quais têm como características o fato de estarem localizadas, sobretudo, em lugares de relevância ecossistêmica e constituírem um fenômeno crescente, que tem se expandido para áreas urbanas e para muitas daquelas caracterizadas como favelas (Mendonça; Catarcione; Moraes, 2016). Essas experiências, segundo Mendonça e Moraes (2012), tornaram-se uma proposta alternativa de desenvolvimento ligado ao turismo, em que se destaca o protagonismo comunitário, inserido na busca do turismo como ferramenta de inclusão social e de conservação do patrimônio cultural e natural. Ainda segundo Moraes *et al.* (2017), o TBC vem se formatando como mecanismo estratégico sociopolítico em grupos organizados e movimentos sociais, de modo a salvaguardar os territórios ocupados e herdados.

Esse movimento, assim, tem resultado também em produções científicas que trazem algumas

perspectivas conceituais sobre o TBC. O relatório do projeto de iniciação científica “O estado da arte do turismo de base comunitária no litoral do Estado do Rio de Janeiro: abordagem teórico-conceitual, político-organizacional e iniciativas em curso (Mendonça *et al.*, 2014) apresenta o resultado de uma pesquisa bibliográfica (2002-2013) que tenta responder a seguinte questão: “afinal, o que significa Turismo de Base Comunitária ou Turismo Comunitário?”

Esse projeto identificou alguns eixos de perspectivas conceituais. O TBC seria composto, então, por experiências e iniciativas em que:

- os benefícios socioeconômicos impactam de forma mais direta a comunidade local;
- a sustentabilidade socioespacial e econômica seriam as práticas orientadoras;
- prevalece uma relação dialógica entre turista e comunidade;
- existe forte componente de participação e protagonismo social dos agentes internos (da comunidade);
- a gestão comunitária dos empreendimentos locais e outras formas de organização comunitária é importante;
- existe foco para o alcance do desenvolvimento local;
- as noções de pertencimento e identidade fortalecem as atividades produtivas e o modo de vida;
- as atividades estão baseadas e permeadas pelos valores culturais e respeito às tradições;
- muitas vezes, o turismo apresenta-se como complemento a outras atividades econômico-produtivas, e não como substituição (Mendonça *et al.*, 2014, p. 27-28).

Esse movimento político, social, cultural e do campo da pesquisa científica que apresenta uma diversidade de perspectivas conceituais tem reverberado e resultado em diversas ações de políticas públicas ligadas ao turismo, algumas a serem exemplificadas mais adiante.

## 2.2 Políticas Públicas

O processo de política pública manifesta-se, de acordo com Saravia (2006, p. 28), como uma “forma moderna de lidar com as incertezas decorrentes das rápidas mudanças do contexto.”

Dessa forma:

Trata-se de um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, ideias e visões dos que adotam ou influem na decisão. É possível considerá-las como estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório. A finalidade última de tal dinâmica — consolidação

da democracia, justiça social, manutenção do poder, felicidade das pessoas — constitui elemento orientador geral das inúmeras ações que compõem determinada política (Saravia, 2006, p. 28-29).

Souza (2006) cita que não existe uma única definição sobre o que é política pública. Por isso, ela considera que se pode resumir a política pública como uma área do conhecimento que procura:

[...] ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (Souza, 2006, p. 24-26).

Pimentel *et al.* (2017) trazem alguns elementos que mostram que o turismo não se desvincula, de modo geral, de uma grande interdependência com estruturas internas e relações político-econômicas internacionais. Por essa razão, destaca-se que, geralmente, a política de turismo está inserida na área da política econômica, pois está “desenhada para atingir objetivos específicos relevantes ao turismo estabelecido nos níveis municipal, estadual ou federal” (GEE; FAYOS-SOLÁ, 1997, P. 390 *Apud* PIMENTEL *et al.*, 2017, p. 295).

No entanto, Pimentel *et al.* (2017) destacam que outras perspectivas também são identificadas e defendem e privilegiam que “as comunidades ou redes políticas possuem uma participação importante no levantamento de questões e no processo de formulação de políticas” (Pimentel *et al.*, 2017, p. 295). Consequentemente, alguns autores defendem que a elaboração de políticas é um processo humano. Pode-se, assim, exemplificar tal afirmação com a colocação de Hall (2000, p. 10 *apud* Pimentel *et al.*, 2017, p. 296) que enfatiza a visão econômica e sociocultural das políticas públicas de turismo, pois:

[...] é acima de tudo uma atividade política, influenciada pela situação econômica, características sociais e culturais, pelas estruturas formais de governo e outras características do sistema político local (Pimentel *et al.*, 2017, p. 296)

Em relação ao processo de normatização das políticas públicas, Souza (2006) destaca que elas não se limitam a leis e regras. A esse respeito, o autor explica que as leis são políticas regulatórias “[...] que são mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse” (Souza, 2006, p. 28). Sobre isso, Frey (2000, p. 224 *apud* Tude, 2015, p. 21) explica que:

Políticas regulatórias trabalham com ordens e proibições, decretos e portarias. Os efeitos referentes aos custos e benefícios não são determináveis de antemão; dependem da configuração concreta das políticas. Custos e benefícios podem ser distribuídos de forma igual e equilibrada entre os grupos e setores da sociedade, do mesmo modo como as políticas também podem atender a interesses particulares e restritos. Os processos de conflito, de consenso e de coalizão podem se modificar conforme a configuração específica das políticas.

Dessa forma, inseridas em um complexo maior de ações de políticas públicas, as leis têm seu papel fundamental no processo sociocultural, econômico e político dos territórios. Destarte, no campo do turismo no Brasil, destaca-se a Lei nº 11.771 de 17 de setembro de 2008 (BRASIL, 2008a), que dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, atualizada pelo Decreto nº 9.763, de 11 de abril de 2019 (BRASIL, 2019).

Diante do contextualizado, a seção seguinte apresenta como se traduzem os movimentos relacionados às políticas públicas ligadas diretamente ao Turismo de Base Comunitária.

### 2.3 Políticas Públicas de Turismo de Base Comunitária

Segundo Moraes (2022), uma política pública torna-se necessária quando determinado setor da sociedade precisa de investimentos públicos para subsidiar seu desenvolvimento, o que implica, por um lado, nesse dever responsável do governo e, por outro, no direito da sociedade em receber atenção em causas essenciais para a manutenção de sua dignidade. Complementarmente, a autora relaciona a importância de uma política pública para o TBC com a necessidade de que seu ordenamento se concretize a partir da garantia do envolvimento dos agentes locais. Ela ainda cita que isso, prioritariamente, passa pela participação das classes sociais, dos protagonistas do turismo de base comunitária, que são representados, sobretudo, por populações tradicionais.

A evolução das políticas públicas do TBC está associada aos contextos históricos e políticos que partem de uma motivação estratégica político-econômica local. Assim, tais processos ocorrem de forma diferenciada nas diferentes nações da América Latina, conforme será apresentado a seguir.

#### 2.3.2 As políticas públicas de TBC no Brasil

No Brasil, em uma ação governamental em 2008, o Ministério do Turismo lançou o “Edital 001/2008 — Seleção de projetos para apoio de iniciativas de turismo de base comunitária” com o objetivo de fomentar iniciativas de TBC e promover sua inserção na economia de mercado (BRASIL, 2008b). O edital apresentou como justificativa a necessidade de apoiar ações que se contrapunham aos diversos impactos negativos ligados ao turismo, como: vazamentos de renda, descaracterização de ambientes naturais, alteração de costumes e de valores tradicionais, especulação imobiliária e a consequente exclusão territorial de residentes (BRASIL, 2008b).

Nove anos depois do referido edital, em 2017, diante de um processo de discussão, o Instituto Chico Mendes (ICMBio) lançou a publicação “Turismo de Base Comunitária em unidades de conservação: princípios e diretrizes” (BRASIL, 2018) que conceitua o turismo de base comunitária da seguinte forma:

[...] é um modelo de gestão da visitação protagonizado pela comunidade, gerando benefícios coletivos, promovendo a vivência intercultural, a qualidade de vida, a valorização da história e da cultura dessas populações, bem como a utilização sustentável para fins recreativos

e educativos, dos recursos da Unidade de Conservação (BRASIL, 2018, p. 10).

No mesmo ano, o ICMBio divulgou o “Edital chamada de propostas para fortalecimento de iniciativas de turismo de base comunitária” que tinha como objetivo:

[...] a elaboração, implementação ou promoção de iniciativas e produtos de Turismo de Base Comunitária, com potencial de pautarem métodos que possam ser replicados em outras UC e que irão compor, em uma segunda etapa, o caderno de experiências de TBC (BRASIL, 2017, p. 1).

O edital aprovou 9 projetos, envolvidos com alguma unidade de conservação (UC) sob gestão federal, para financiamento. Como resultado, foi publicado o documento “Turismo de Base Comunitária em Unidades de Conservação Federal: cadernos de experiências” (BRASIL, 2019).

Destaca-se, ainda, que o Governo Federal Brasileiro, no Art. 3º do seu Decreto nº 9.763 de 11 de abril de 2019 (BRASIL, 2019), considera que:

IX — turismo de base comunitária — modelo de gestão da visitação protagonizado pela comunidade, que gera benefícios coletivos, promove a vivência intercultural, a qualidade de vida, a valorização da história e da cultura dessas populações e a utilização sustentável para fins recreativos e educativos, dos recursos da Unidade de Conservação (BRASIL, 2019).

Em seu Art. 5º, sobre a “a gestão turística do Patrimônio Mundial”, cita que o documento tem por objetivos:

IX — valorizar o conhecimento de povos e comunidades tradicionais e de populações locais, e estimular o desenvolvimento de produtos e serviços a estes associados ou por estes ofertados, a fim de privilegiar a implementação do turismo de base comunitária, sempre que possível (BRASIL, 2019).

Mesmo que despercebido por muitos, pela primeira vez, o TBC é citado em uma política nacional de turismo, ainda que isso não tenha influenciado de forma direta os investimentos e as ações para o tema e que ele não tenha sido mencionado em nenhuma lei analisada.

Segundo Campos Filho e Moraes (2021), participantes no *webinar* promovido pela Universidade Federal do Paraná (UFPR) “Políticas públicas para o turismo de base comunitária”, a criação da lei de TBC da BA surgiu da necessidade de estabelecer estruturas operacionais para modificar o *modus operandi* do turismo baiano em busca do que foi classificado como “mais autêntico”.

A Lei de MG, segundo os autores, surgiu da necessidade de buscar construir arranjos interinstitucionais para desenvolver a atividade com a participação garantida dos envolvidos. No entendimento desses participantes, isso significaria ter presente as entidades representativas de populações tradicionais, por serem as principais beneficiárias de uma legislação regulamentadora do turismo de base comunitária.

Essas duas considerações apontam a emergência de direcionamentos governamentais, que

sejam o aparato legal para a instituição de políticas públicas do TBC no Brasil, alinhadas com as realidades das respectivas cadeias produtivas dos destinos de TBC. Dessa forma, o turismo de base comunitária poderá vir a ser uma *práxis* a ser conquistada com estratégias que consolidam integração do setor público, do setor privado e terceiro setor.

No entanto, o que se destaca nesse movimento político-institucional do TBC no Brasil, influenciado pelo crescente processo com múltiplos atores envolvidos, é o surgimento de uma normatização para se instituir políticas públicas regulatórias para o TBC nas esferas estaduais e municipais. Assim, face ao crescente movimento de criação de leis estaduais e municipais de Turismo de Base Comunitária, faz-se necessário ampliar o debate crítico sobre como o conteúdo dessas leis traduzem os princípios básicos associados ao TBC, principalmente referentes aos princípios da participação e do protagonismo comunitário.

A esse respeito, Almeida e Castro (2017) constataram, em artigo sobre participação social e Turismo de Base Comunitária que é essencial que:

[...] os sentidos do planejamento participativo, pautados na autonomia e na autocritica das comunidades, sejam incorporados pelos princípios reguladores de TBC, assim como pela desejada política pública de turismo de base comunitária [...] (Almeida; Castro, 2017, p. 79).

Por outro lado, estudos como o de Yanes *et al.* (2019) indicam a importância de se analisar como os instrumentos legais podem favorecer a inclusão da participação, como critério associado ao TBC. Nesse sentido, a seção seguinte traz como centro do debate a noção de participação associada ao TBC.

## 2.4 O princípio da participação no TBC

Pode-se indicar que elementos ligados à participação também partem como uma forma de pensar os impactos do turismo. Assim, para Leon e Delgado (2021), a participação das populações locais torna-se um dos princípios fundamentais para que o turismo funcione gerando maiores benefícios locais.

Ammann (1982) citado por Bordenave (1994, p. 25), partindo do ponto de vista macrossocial e diante de uma noção da participação em larga escala que interfere nas lutas sociais, econômicas e políticas de uma sociedade, define participação social como “[...] o processo mediante o qual as diversas camadas sociais têm parte na produção, na gestão e no usufruto dos bens de uma sociedade historicamente determinada”. A perspectiva da participação numa visão macro também é ostentada por Gohn (2003). Para a autora, participar significa dividir as atribuições na edificação coletiva de um processo, que tem como objetivo o fortalecimento da sociedade civil para a criação de caminhos que mostrem uma nova realidade social, sem injustiças, exclusões, desigualdades, discriminações. A partir de então, os atores principais que integram os processos participativos passam a ser percebidos como sujeitos sociais.

Dessa forma, a participação é uma palavra-chave na concepção do TBC, em um sistema que, pelas ações

voluntárias, os indivíduos confrontam oportunidades e responsabilidades como cidadãos. Isso sustenta uma de suas bases conceituais, que é o envolvimento e participação no processo de desenvolvimento do turismo desde sua concepção, passando pela gestão e pelo controle, resultando em impactos socioeconômicos locais (Yanes *et al.*, 2019). Assim, segundo a WWF-Internacional (2001), o TBC pode ser apresentado da seguinte forma:

Turismo comunitário ou de base comunitária pode ser definido como aquele onde as sociedades locais possuem controle efetivo sobre seu desenvolvimento e gestão. E por meio do envolvimento participativo desde o início, projetos de turismo devem proporcionar a maior parte de seus benefícios para as comunidades locais (WWF-INTERNACIONAL, 2001, p. 2).

Como elemento básico para a eficácia do processo participativo, Demo (1991) ressalta que não há participação concedida, doada ou imposta, pois “sua legitimidade encontra-se na conscientização de sua importância, da negociação de espaços para seu exercício e do estabelecimento de regras que democraticamente vão delimitar a prática” (DEMO, 1991 p. 29). Quando a participação é concedida, dificilmente se constata a internalização desse direito por parte dos beneficiários, consequentemente, apenas a participação consciente proporciona o reconhecimento das relações de interesse e poder que estão alinhadas ao processo participativo, conforme afirmam Tenório e Rozenberg (1997).

A participação, portanto, deve ser vista como o grande instrumento de acesso à cidadania. Em sua plenitude, a cidadania só se consolida na presença de uma participação entendida como a ação coletiva e exercício consciente, voluntário e conquistado (TENÓRIO; ROZENBERG, 1997, p. 104).

Mendonça (2004) afirma, em sua pesquisa na Prainha do Canto Verde (Ceará), que existe a necessidade da efetiva participação de atores sociais nas diversas etapas do desenvolvimento do turismo, desde sua concepção até sua gestão.

Partindo para o campo da política pública de TBC, o presente artigo traz uma discussão central que é o processo de construção participativa de políticas regulatórias de TBC. Esse se origina de uma ação que divide as responsabilidades no desenvolvimento coletivo e busca encorajar a sociedade civil para o delineamento de percursos que direcionam para uma nova realidade social.

Gohn (2003) sinaliza que a participação dos indivíduos na política ou na sociedade civil passou a fazer parte da agenda e do vocabulário das nações ocidentais a partir da década de 1960. Dessa forma, a autora destaca que a palavra participação se tornou a mais usada no vocabulário científico e político, assim como no popular, na modernidade. Para Gohn (2003), os diversos sentidos atribuídos à participação por diversos teóricos podem ser analisados em três elementos principais: o conceitual, o da prática social e o político.

O escopo deste trabalho faz levantar o elemento político da participação, pois está relacionado a processos de democratização e àqueles ligados a

discursos e ações que buscam "reiterar os mecanismos de regulação e normatização da sociedade [...]" (GOHN, 2003, p. 14). No entanto, os termos participação ou participativo, muito utilizados em políticas oficiais, podem estar revestidos de um discurso de dominação, segundo Dourado (2013).

Destarte, Bordenave (1994) destaca que há distância entre o conceito e a prática de participação e discute a diferença entre participação passiva e participação ativa. Essa diferença representaria a distância entre o cidadão inerte e o cidadão engajado, pois a prova de fogo da participação não é o **quanto** se toma parte, mas **como** se faz isso. Conseqüentemente, uma questão inspiradora para o presente artigo é: "O que tem sido realmente disponibilizado, na prática, aos membros de um grupo no processo participativo?" (BORDENAVE, 1994). Essa pergunta leva à análise da qualidade e do nível de participação de determinados grupos sociais em projetos de desenvolvimento.

Bordenave (1994) descreve os níveis de decisões possíveis em um processo participativo: (1) formulação da doutrina e da política da instituição; (2) determinação de objetivos e estabelecimento de estratégias; (3) elaboração de planos, programas e projetos; (4) alocação de recursos e administração de operações; execução das ações; (5) avaliação dos resultados.

Mendonça (2004, p. 170), de acordo com os níveis e graus de participação enumerados, infere que a investigação do processo participativo não é uma ação fácil, pois o "ato de fazer parte, tomar parte e ter parte" supera o nível conceitual e passa a demandar sair da avaliação teórica para a prática.

Orientados pelo campo teórico que compreende o turismo de base comunitária, políticas públicas e participação, com a proposta metodológica apresentada a seguir, estamos buscando indicadores da participação no corpo das leis, ou seja, no nível de formação de doutrina e da política. Assim, a análise será feita sobre o enunciado da lei, tendo a análise do discurso como recurso metodológico.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa exploratória de cunho qualitativo teve como método a análise documental e de conteúdo. Segundo Bardin (2004, p. 41) a análise de conteúdo pode ser compreendida como um conjunto de técnicas de:

[...] análise das comunicações, que visa obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitem as inferências de conhecimentos relativos de condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (BARDIN, 2004, p. 41).

O método apresenta três etapas fundamentais:

(1) pré-análise: onde se escolhe o material e a sua organização e preparação do material; (2) exploração do material: sua análise, escolha das unidades de análise, classificação e enumeração; (3) tratamento, interpretação e inferência dos dados: trabalha as mensagens do material eleito como forma de extrair vestígios e efeitos do

conteúdo construído e comunicado (BARDIN, 2004, p. 41).

A primeira etapa, a pré-análise, foi realizada com base no material disponível das políticas públicas: leis estaduais, projetos de leis estaduais, editais e documentos oriundos das diversas esferas públicas. Como resultado, foi tomada a decisão de ter como objeto de reflexão as cinco leis estaduais de TBC aprovadas.

Na segunda etapa, exploração do material, foi feita a leitura minuciosa de cada lei e extraiu-se dos textos os trechos possíveis que constituíram o *corpus* da pesquisa, ou seja, as unidades de análise (palavras, termos, ideias-chaves) associadas à definição de participação.

No tratamento/interpretação/inferência, que compõe a terceira fase, a análise qualitativa das políticas públicas tem como referência a estrutura para avaliação de políticas públicas do TBC proposta por Yanes *et al.* (2019). A proposta dos autores foi formulada com base em fatores que facilitam e limitam o desenvolvimento das iniciativas de TBC em países "em desenvolvimento". A estrutura analítica é composta por cinco dimensões, sendo elas: 1 — fundamentos do princípio da participação; 2 — governança administrativa; 3 — avaliação da capacidade de desenvolvimento; 4 — proteção dos direitos das comunidades; 5 — distribuição dos benefícios. Cada uma das dimensões comporta três categorias de análise, denominadas pelos autores de "subcritérios", totalizando 15 categorias.

Em síntese, as leis estaduais foram analisadas considerando a primeira das cinco dimensões de análise definidas pelos autores (YANES *et al.*, 2019): "Fundamentos do Princípio da Participação", que conta com três categorias de análise, a serem apresentadas e descritas na seção seguinte.

### 4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Entendendo que a concepção de uma lei deve partir da explicitação da perspectiva conceitual sobre o tema escopo da proposta, nesse caso, o turismo de base comunitária, a primeira análise debruçou-se sobre a identificação e compreensão das principais perspectivas conceituais sobre TBC que fazem parte do conteúdo de cada lei estadual explorada.

As Leis de MG e de GO são as únicas que apresentam conceito claro do que significa TBC.

[...] turismo de base comunitária: atividade socioeconômica, estratégica e essencial para o desenvolvimento das comunidades urbanas e rurais, povos e comunidades tradicionais [...] (GOIÁS, 2021).

[...] turismo de base comunitária aquele que incorpora valores do bem viver, do bem comum, da economia solidária e do comércio justo, orientando um processo sustentável de organização do turismo no âmbito dos territórios de povos e comunidades tradicionais do campo, da cidade, da floresta e das águas, em consonância com o desenvolvimento em escala local e regional e de modo a favorecer a atividade socioeconômica e política e promover a emancipação comunitária, por meio da

valorização cultural, conservação ambiental e geração de emprego, renda e inclusão social [...] (MINAS GERAIS, 2021).

A Lei da BA tem a preocupação, apenas, de citar que os dois termos, turismo de base comunitária e turismo comunitário, são sinônimos, e a do RJ não traz um conceito no corpo da lei.

Os elementos em comum nas quatro leis são a preocupação de considerar as práticas de TBC em áreas bem específicas, como territórios: (1) de povos e comunidades tradicionais (em suas diversas categorias em meio rural e urbano) e de demais grupos com forma de organização distinta, e (2) ligados às unidades de conservação. O que se destaca no alinhamento da concepção do TBC como uma atividade socioeconômica é a perspectiva de uma prática ligada à economia solidária, comércio justo, ao bem-viver e ao desenvolvimento em escala local.

Destarte, a análise do conteúdo das cinco leis estaduais será apresentada em quadro síntese (Quadro 01) que conta com trechos da lei, no que se refere aos Fundamentos do Princípio da Participação, e trata de três categorias propostas por Yanes *et al.* (2019). Cada categoria e as especificidades definidas pelos autores seguem listada a seguir:

(A) definições: definir o conceito permite partir de um acordo inicial mínimo sobre o que constitui e o que não constitui (i) uma comunidade e (ii) participação.

(B) disponibilidade de instâncias participativas: refere-se a mecanismos ou procedimentos legais disponíveis para os cidadãos ou comunidades, através

do qual eles podem participar de forma significativa, atingindo os níveis mais altos de participação.

(C) adequação das instâncias participativas: as instâncias de participação devem permitir um nível significativo de engajamento no processo, de forma compreensível para as comunidades e não excessivamente formal e burocrática.

Posteriormente, o conteúdo das leis referente à cada uma das categorias foi avaliado de modo qualitativo, também seguindo os critérios definidos por Yanes *et al.* (2019) e tendo como referência as classificações a seguir.

(0) Ausente: inexistência de referência ao conteúdo.

(1) Restrito/Limitado: há menção ao conteúdo, mas a referência exclui os atores sociais da comunidade em favorecimento de outros atores, ou ele aparece, mas seu escopo é muito limitado.

(2) Parcialmente desenvolvido: o conteúdo aparece sem consistência ou suporte necessário.

(3) Presente: o conteúdo está presente, é claramente definido e aplicável a todos os atores sociais.

Isso posto, a estrutura de avaliação dos resultados da aplicação dessa metodologia baseada no princípio de participação, o resultado da análise qualitativa do conteúdo das leis estaduais de TBC no Brasil foi sistematizado no Quadro 01. Na sequência do quadro, apresenta-se uma breve síntese e discussão dos resultados.

**Quadro 01: Avaliação dos fundamentos do princípio de participação nas leis estaduais de Turismo de Base Comunitária (TBC) do Brasil, conforme proposta metodológica de Yanes *et al.*, 2019.**

	<b>A) Definições: (i) comunidade e (ii) participação</b>	<b>(B) Disponibilidade de instâncias participativas</b>	<b>(C) Adequação das instâncias participativas</b>
<b>Lei</b>	<b>Trecho da Lei</b>	<b>Trecho da Lei</b>	<b>Trecho da Lei</b>
Lei do RJ	O Art. 1º, §1º, apresenta definição de povos e comunidades tradicionais. Não inclui definição de participação e seus princípios.	Não há menção à criação de instância participativa destinada ao planejamento e à implementação da lei.	Não há previsão.
<b>Situação</b>	2) Parcialmente desenvolvido	(0) Ausente	(0) Ausente
<b>Leis</b>	<b>Trecho da Lei</b>	<b>Trecho da Lei</b>	<b>Trecho da Lei</b>
Lei da BA	O Art. 1º apresenta definição de povos e comunidades tradicionais. Não inclui definição de participação e seus princípios.	O Art. 9º institui a formação de Comitê Gestor.	O Art. 2º considera uma composição mínima para o Conselho Gestor e permite autonomia na composição e funcionamento por meio do regulamento próprio.  O Art. 9º indica que o Comitê Gestor deverá contar com a participação de representantes do poder público, da sociedade civil, da iniciativa privada e áreas afins.
<b>Situação</b>	2) Parcialmente desenvolvido	3) Presente	3) Presente
Lei de MG	O Art. 2º, III, apresenta definição de povos e comunidades tradicionais. Não inclui definição de participação e seus princípios.	Não há menção à criação de instância participativa destinada ao planejamento e à implementação da lei.	Não apresenta aprofundamento sobre esse aspecto.
<b>Situação</b>	2) Parcialmente desenvolvido	(0) Ausente	(0) Ausente
<b>Leis</b>	<b>Trecho da Lei</b>	<b>Trecho da Lei</b>	<b>Trecho da Lei</b>
Lei de GO	O Art. 2º, I, apresenta definição de povos e comunidades tradicionais. Não inclui definição de participação e seus princípios.	O Art. 9º, I, é direcionado à atuação dos municípios e indica que eles serão incentivados a estabelecer mecanismos para que as comunidades participem do planejamento do desenvolvimento do turismo.	Não apresenta aprofundamento sobre esse aspecto.

		O Art. 11º determina que o regulamento da lei indicará as instâncias e os processos de controle social para acompanhamento e fiscalização.	
<b>Situação</b>	2) Parcialmente desenvolvido	2) Parcialmente desenvolvido	(0) Ausente
<b>Leis</b>	<b>Trecho da Lei</b>	<b>Trecho da Lei</b>	<b>Trecho da Lei</b>
Lei do PA	O Art. 3º, I, apresenta definição de povos e comunidades tradicionais.  Não inclui definição de participação e seus princípios.	O Art. 10º prevê a criação de Conselhos Regionais de Turismo de Base Comunitária.  O Art. 12º, I, é direcionado à atuação dos municípios e indica que eles serão incentivados a estabelecer mecanismos para que as comunidades participem do planejamento do desenvolvimento do turismo.  O Art. 14º determina que o regulamento da lei indicará as instâncias e os processos de controle social para acompanhamento e fiscalização.	O Art. 10º prevê os Conselhos Regionais de Turismo de Base Comunitária como espaços para a gestão compartilhada do turismo.  Não estão explícitos a composição e o processo para formação dos Conselhos Regionais.  O Art. 14º não apresenta aprofundamento sobre esse aspecto.
<b>Situação</b>	2) Parcialmente desenvolvido	3) Presente	2) Parcialmente desenvolvido

Fonte: Elaboração própria com base em Lei nº 7884 (RIO DE JANEIRO [Estado], 2018); Lei nº 142019 (BAHIA, 2019); Lei nº 23763 (MINAS GERAIS, 2021); Lei nº 25.052 (GOIÁS, 2021); e Lei nº 9773 (PARÁ, 2022).

Classificação: **(0) Ausente:** inexistência de referência deste aspecto. **(1) Restrito/Limitado:** o conteúdo aparece, mas a referência exclui os atores sociais da comunidade, ou aparece, mas seu escopo é muito limitado. **(2) Parcialmente desenvolvido:** o conteúdo aparece sem consistência ou suporte necessário. **(3) Presente:** o conteúdo está presente e claramente definido e é aplicável a todos os atores sociais (YANES *et al.*, 2019)

Em relação ao conteúdo referente à **categoria A**, que trata da definição de participação e comunidades, as cinco leis apresentam situação semelhante no que tange à definição de “comunidades e povos tradicionais”. Todas elas utilizam o conteúdo da lei que se refere ao Decreto Federal nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades (BRASIL, 2007).

No entanto, nenhuma lei apresenta definição de “participação”, tal como identificado por Yanes *et al.* (2019), nos documentos associados ao TBC da Colômbia. Apesar dessa ausência, o termo é utilizado em diversas leis, a exemplo da Lei de MG, que indica a importância da participação das comunidades no planejamento da atividade. Na Lei de GO, o termo “participação” é uma das finalidades do incentivo ao TBC (Art. 3º): “[...] para que os habitantes das comunidades possam administrar seu próprio desenvolvimento, incluindo a gestão dos destinos turísticos locais [...] a fim de lhes permitir uma melhor condição de vida” e seu Art. 9º define que as comunidades devem participar do “**planejamento do desenvolvimento do turismo local**” (GOIAS, 2021).

Portanto, considerando que o termo participação é frequentemente utilizado de forma explícita ou implícita a outros termos, tal como o de “economia solidária”, a ausência da definição de “participação” no conteúdo das leis pode acarretar a negligência do processo metodológico de consulta prévia e informada<sup>1</sup>, comunicação e construção das políticas junto às comunidades alvo e interessadas/envolvidas no TBC. Nesse mesmo sentido, a omissão da definição desse e de outros termos citados nas leis tende a dificultar a apropriação do conteúdo da lei por pessoas que não detêm conhecimento técnico ou científico, podendo fragilizar, por consequência, a autonomia das comunidades na implementação da lei.

No que diz respeito à **categoria B**, duas leis preveem a criação de instância participativa (Lei da BA e Lei do PA). A Lei da BA prevê (Art. 2º), que o TBC seja efetivado no formato de economia solidária, em “colaboração com o Comitê Gestor” (BAHIA, 2019). Ademais, a Lei do PA prevê a criação de Conselho Regional (Art. 10º) que “deverão ser espaços de gestão compartilhada do turismo nos territórios” (PARÁ, 2022).

Não há previsão de formação de uma instância participativa na Lei do RJ, no entanto, é necessário ponderar que está prevista a organização de um Comitê Fiscalizador (Art. 9º), “integrado por representantes das áreas de turismo, cultura, ambiente, segurança, assistência social e economia solidária [...]”, para acompanhar a implantação dessa política, bem como sua execução (RIO DE JANEIRO (Estado), 2018). No entanto, o conteúdo não menciona a participação das comunidades na composição do referido Comitê. Ademais, na proposta de criação do Comitê Fiscalizador (Lei do RJ), o tema “fiscalização” também restringe a capacidade de participação dos atores nas diferentes etapas do processo de planejamento. Sob a mesma perspectiva, a Lei de MG não prevê uma instância participativa, mas atribui, aos conselhos estaduais relacionados ao turismo, ao desenvolvimento rural sustentável e aos povos e comunidades tradicionais, o controle e a fiscalização da política.

Na Lei de GO, esse conteúdo está parcialmente desenvolvido, pois, apesar de não haver previsão de uma instância participativa de planejamento e gestão do TBC, há indicação (Art. 11º) de que, no regulamento da lei, serão apontados as instâncias e os processos de controle social para acompanhamento e fiscalização da política estadual (GOIÁS, 2021). Face ao conteúdo aqui apresentado, considera-se que a indicação explícita de uma instância participativa já na proposta da lei, bem como de quais serão os atores sociais, conforme

<sup>1</sup> A consulta prévia como direito dos povos e como princípio de relacionamento político deles com os Estados nacionais foi incluída em repetidas oportunidades no texto da Convenção 169 da OIT, como um princípio geral e transversal da atuação do Estado com relação aos

povos interessados. Em seu artigo 6º, estão definidos os principais elementos: quando a consulta deve ser cumprida, os interlocutores, como o processo deve ser realizado e o objetivo da consulta.

conteúdo da Lei da BA, tende a favorecer o alcance do princípio da participação por seus beneficiários.

Já em se tratando da **categoria C**, três leis possuem situação inexistente, na medida em que não contam com proposta de instância de governança em seu conteúdo (Lei do RJ, Lei de MG e Lei de GO). As fragilidades de adequação das instâncias podem, conforme crítica de Yanes *et al.* (2019) sobre situação semelhante analisada no caso colombiano, ocasionar o distanciamento dos planos de desenvolvimento local aos planos estabelecidos por atores externos.

A Lei do PA conta com instância parcialmente adequada. Consta que a gestão pública local, representada pelos municípios, deve ser incentivada, conforme expresso no Art. 12º e, complementarmente, por autorizar, no Art. 8º, o Poder Executivo Estadual a definir as linhas de apoio financeiro e administrativo para "promover o repasse de recursos públicos para organizações sociais locais que tenham como objetivo a promoção do Turismo em Base Comunitária". No entanto, a lei não inclui a participação do Conselho Regional no processo de acompanhamento e fiscalização da lei, contraditoriamente. Contudo, tal adequação poderá ser feita em etapas seguintes, pois, no Art. 14º, consta que "o regulamento desta Lei indicará as instâncias e os processos de controle social para acompanhamento e fiscalização da Política Estadual de Turismo de Base Comunitária no Estado [...]". E, por fim, o Art. 11º institui a Rede Estadual de Trilhas, porém não são detalhados os processos de participação associados a essa instância ou proposta (PARÁ, 2022).

Nesse quesito, destaca-se a Lei da BA, que prevê o envolvimento de todas as partes que podem ser afetadas pela lei e o fomento à instância. A esse respeito, vale destacar que o Art. 2º indica que o Comitê deverá ter regulamento próprio e um dos seus preceitos é que "as pessoas jurídicas deverão ser constituídas sob a forma de associações ou cooperativas, prioritariamente constituídas por moradores das respectivas comunidades, ou através do microempreendedorismo". No Art. 3º da mesma lei, fica designado ao órgão estadual captar recursos para fomento ao TBC e, no Art. 9º, indica-se que o Comitê será responsável por acompanhar a implantação e execução da lei (BAHIA, 2019).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise feita do novo processo regulatório do TBC pela criação de leis estaduais traz indícios para responder algumas questões orientadoras deste dossiê temático. Uma delas é: "diante dos desafios impostos pelo cenário atual, de que versões de TBC estamos falando?" Entendemos que estamos diante de uma versão regulatória do TBC e que, no mundo das discussões das redes da sociedade civil, existe a tentativa de se desvincular da área da política econômica e a busca por atingir a um público-alvo bem específico, dando novos significados para essa prática, como os que se equacionam com a economia solidária, o comércio justo, as lógicas ligadas ao bem-viver e de processos sustentáveis. Existe, assim, a tentativa, através das normas, de atribuir novos valores a um turismo chamado de base comunitária.

Nesse sentido, o objetivo do artigo, de analisar a influência do princípio da participação, no conteúdo das leis estaduais de Turismo de Base Comunitária (Lei do RJ, Lei de MG, Lei de GO, Lei da BA e Lei do PA) foi alcançado, ao se avaliar com profundidade como o conteúdo dos documentos define participação; quais são os documentos que apresentam propostas de instâncias participativas previstas e como o conteúdo associado às instâncias possibilita que elas sejam compatíveis às iniciativas de TBC.

A participação foi aqui entendida como ação coletiva, que permite o acesso à produção, à gestão, ao usufruto dos bens pela sociedade e à cidadania, capaz de construir uma nova realidade social, conforme referenciais utilizados. Dessa forma, no que tange ao tema sobre os principais conteúdos e conceitos relacionados à participação que as leis estaduais estão abordando, o resultado da análise da categoria "definições" demonstra que, apesar de todas as leis abordarem, de forma clara, o que são povos e comunidades tradicionais e que outras comunidades devem ser consideradas para fins daquela lei, a noção de participação deve ser aprimorada e os resultados necessitam aparecer em forma de engajamento desses atores protagonistas.

De acordo com as perspectivas de participação debatidas no artigo, sugere-se que ela preveja o envolvimento das comunidades não apenas no âmbito operacional, mas também no planejamento e na gestão da política pública. Ainda sobre esse assunto, sugerimos que a referência de dois importantes documentos internacionais também possa sustentar definições dos termos utilizados na lei.

Sobre avaliar as propostas de instâncias participativas previstas e analisar sua adequação, algumas fragilidades foram evidenciadas pela análise das duas categorias referentes ao termo da instância participativa, a primeira, que trata da previsão de criação de uma instância, e a outra, sobre a adequação das instâncias participativas. Apenas duas das cinco leis preveem a criação de instância participativa. Ademais, uma limitação comum às leis está no fato de a maioria prever formatos de participação voltados para a operacionalização do TBC, e não para que a comunidade venha a participar da definição das estratégias voltadas para o planejamento da atividade em seu território ou para que faça parte da construção das políticas públicas nas suas variadas versões e fluxos.

Ainda sobre isso, vale destacar a necessidade da participação em todo o processo da lei, ou seja, desde a criação da PL (Projeto de Lei), passando por seu acompanhamento na Assembleia até a aprovação enquanto Lei, e o monitoramento para que a regulamentação venha a atender as demandas reais do TBC. Como destaque e possível inspiração para o processo de revisão e criação de outras leis, há de se registrar a proposta de formação dos Comitês Gestores (Lei da BA) e dos Conselhos Regionais (Lei do PA). Portanto, recomenda-se que as leis também prevejam, processos de sensibilização e educação, para que as diferentes visões e linguagens possam ser reconhecidas.

Como os temas tratados podem favorecer a implementação de iniciativas de TBC? Destacamos a pertinência, conforme consta no conteúdo das leis, de os governos locais poderem desempenhar a função de viabilizar e mobilizar os destinos turísticos para a participação das redes, comitês, conselhos ou outros formatos de organizações sociais de Turismo de Base Comunitária. No entanto, para que assumam esse papel e possibilitem uma participação significativa dos atores sociais locais, a participação não pode mais estar revestida de um discurso de dominação, conforme sinaliza Gohn (2003).

Lembramos que a abordagem metodológica utilizada se restringiu à avaliação do conteúdo das leis no que tange aos fundamentos do princípio da participação, portanto recomenda-se que, em estudos futuros, sejam avaliados os processos de construção das referidas leis, de modo a indicar questões sobre como se deu a participação dos múltiplos atores sociais na construção e implementação das leis.

Pode-se considerar que a criação das leis estaduais, além das diversas leis municipais, pontua para um momento histórico do TBC no Brasil, em que cerca de três décadas desde surgimento desse movimento levaram a um amadurecimento que tem demandado novas ações. Ações essas que saem do campo do TBC discutido, praticado, pautado e fomentado pela sociedade civil organizada em redes para um caminho do reconhecimento político-institucional.

A respeito da questão: “como os múltiplos atores têm se (re)unido e configurado processos coletivos no TBC?”, pode-se considerar que o TBC é resultado de uma pressão coletiva da sociedade civil, do mundo acadêmico e das iniciativas dos destinos, que vêm articulando-se em diversos campos, redes formais e informais, para discutir “um outro turismo possível”. Ou seja, podemos considerar essa nova prática como resultado da reunião de multiatores, de todo território nacional, que têm sinalizado a necessidade de inserir o TBC nas políticas públicas de turismo de forma mais efetiva. Recomenda-se que as investigações sobre esse tema sejam continuadas e ampliadas a partir de diferentes enfoques, considerando a perspectivas dos atores que participaram da elaboração das leis ou daqueles que fazem parte da implementação da política pública.

## REFERÊNCIAS

Almeida, F. A. B., & Castro, J. F. de. (2017). Planejamento do turismo de base comunitária: perspectivas críticas. *Caderno Virtual de Turismo*, 17(3), 66-81.

Bahia. (2019). *Lei Ordinária nº 14.126, de 24 de setembro de 2019, que institui a Política Pública de Turismo Comunitário da Bahia*. Salvador, BA: Assembleia Legislativa da Bahia. Recuperado de <https://www.al.ba.gov.br/atividade-legislativa/proposicao/PL.-23.080-2019>

Bardin, L. (2004). *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70.

Bartholo, R., Bursztyn, I., & Delamaro, M. (2009). Turismo para quem? Sobre caminhos de desenvolvimento e alternativas para o turismo no Brasil. In R. Bartholo, D. G. Sansolo, & I. Bursztyn (Orgs.), *Turismo de base comunitária: diversidade de olhares e experiências brasileiras* (pp. 76-91). Rio de Janeiro: Letra e Imagem.

Bordenave, J. E. D. (1994). *O que é participação*. São Paulo: Brasiliense.

Brasil. (2000). *Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. 4ª Edição*. Brasília: MMA/SBF.

Brasil. (2007). *Decreto nº 6.040, de 07 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais*. Brasília, DF: Diário Oficial da União.

Brasil. (2008a). *Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008, que dispõe sobre a Política Nacional de Turismo*. Brasília, DF: Presidência da República.

Brasil. Ministério do Turismo. (2008b). *Edital de Chamada Pública de Projetos MTur/nº 001/2008*. Seleção de propostas de projetos para apoio às iniciativas de Turismo de Base Comunitária. Brasília: Ministério do Turismo.

Brasil. (2019). *Decreto nº 9.763, de 11 de abril de 2019, que regulamenta o disposto no inciso XI do caput do art. 5º da Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008, que dispõe sobre a Política Nacional de Turismo*. Recuperado de <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=9763&ano=2019> Acesso em: 15 jan. 2023.

Brasil. Instituto Chico Mendes De Conservação Da Biodiversidade (ICMBio). (2017). *Edital chamada de propostas para fortalecimento de iniciativas de turismo de base comunitária*. Brasília, DF: ICMBio-MMA.

Brasil. Instituto Chico Mendes De Conservação Da Biodiversidade (ICMBio). (2018). *Turismo de Base Comunitária em Unidades de Conservação Federais: Princípios e Diretrizes 2018*. Brasília: ICMBio.

Brasil. Instituto Chico Mendes De Conservação Da Biodiversidade (ICMBio). (2019). *Turismo de Base Comunitária em unidades de conservação: caderno de experiências*. Brasília, DF: ICMBio-MMA.

Bursztyn, I. (2012). *Desatando um nó na rede: sobre um projeto de facilitação do comércio direto do turismo de base comunitária na Amazônia*. (Tese de Doutorado em Ciências em Engenharia de Produção). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

Campos Filho, A. V. C. (2021, 17 de março). *Moraes, W. V. Políticas Públicas para o Turismo de Base Comunitária*. [Webinar]. UFPR Litoral. Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=LBZo\\_7a5VnY](https://www.youtube.com/watch?v=LBZo_7a5VnY)

Colômbia. Ministério del Comercio, Industria y Turismo. (2012). *Lineamientos de política para el desarrollo del turismo comunitario en Colombia*. Bogotá: Ministerio del Comercio, Industria y Turismo.

Demo, P. (1991). *Participação é conquista*. São Paulo: Cortez.

Dourado, S. B. (2013). Direito à participação e direito à consulta. In A. W. B. Almeida, S. B. Dourado, D. da C. S. Lopes & E. F. Silva (Orgs.), *Consulta e participação: crítica à metáfora da teia de aranha* (pp. 39-62). Manaus: UEA Edições, PPGSA/PPGAS – UFAM.

Gauna Ruiz de León, C., & Gómez Delgado, A. B. (2021). As Percepções dos Residentes Sobre os Impactos do Turismo como Preditor de Participação Social. *Revista Latino-Americana De Turismologia*, 7(Single).

Gohn, M. da G. (2003). *Conselhos gestores e participação sociopolítica* (2ª ed.). São Paulo: Cortez.

Goiás. (2021). *Lei nº 25.052, de 15 de julho de 2021, que institui a Política Estadual de Turismo de Base Comunitária no Estado de Goiás*. Goiânia, GO: Assembleia Legislativa de Goiás. Recuperado de <https://leiestaduais.com.br/go/lei-ordinaria-n-21052-2021-goias-institui-a-politica-estadual-de-turismo-de-base-comunitaria-no-estado-de-goias-e-das-outras-providencias>

Graciano, P. F., & Holanda, L. A. de. (2020). Análise bibliométrica da produção científica sobre turismo de base comunitária de 2013 a 2018. *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo*, 14(1), 161–179. <https://doi.org/10.7784/rbtur.v14i1.1736>

Maldonado, C. (2009). O turismo rural comunitário na América Latina: gênese, características e políticas. In R. Bartholo, D. Sansolo, & I. Bursztyn (Orgs.), *Turismo de base comunitária: diversidade de olhares e experiências brasileiras* (pp. 25-44). Rio de Janeiro: Letra e Imagem.

Mendonça, T. C. M., et al. (2014). *O estado da arte do turismo de base comunitária no litoral do estado do Rio de Janeiro: abordagem teórico-conceitual, político-organizacional e iniciativas em curso*. Relatório Final do Projeto. Período: Agosto/2013 – Julho/2014. UFRRJ.

Mendonça, T. C. M. (2004). *Turismo e participação comunitária: Prainha do Canto Verde a “Canoa” que não quebrou e a “Fonte” que não secou?* (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

- Mendonça, T. C. M., & Moraes, E. A. de. (2012). Reflexões emergentes sobre turismo de base comunitária, à luz da experiência no "Paraíso Proibido": Vila do Aventureiro, Ilha Grande, Brasil. *Journal of Tourism and Development*, 4, 1169-1183.
- Mendonça, T. C. M., Moraes, E. A. de., & Catarcione, F. L. C. (2016). Turismo de base comunitária na Região da Costa Verde (Rio de Janeiro): refletindo sobre um turismo que se tem e um turismo que se quer. *Caderno Virtual de Turismo*, 16(2), 232-248.
- Minas Gerais. (2021). *Lei nº 23.763, de 06 de janeiro de 2021, que institui a Política Estadual de TBC em Minas Gerais*. Belo Horizonte, MG: Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Recuperado de <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/LEI/23763/2021>
- Moraes, E. A. de, Mendonça, T. C. M., & Pinheiro, C. V. (2017). Trilhando o turismo de base comunitária em Minas: um novo Caminho das Gerais. *CULTUR*, 11(1), fev. 2017.
- Moraes, W. V. (2022, 30 de novembro). *Engala: Políticas Públicas de Turismo de Base Comunitária*. [Live]. TBC Rede pelo Brasil e o Mundo. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=r8ndiMj8N-Y>
- Organização Internacional do Trabalho (OIT). (1989). *Convenção sobre Povos Indígenas e Tribais*, n. 169. Genebra: OIT.
- Pará. (2022). *Lei nº 9773, de 27 de dezembro de 2022, que institui a Lei Estadual de TBC no Estado do Pará*. Belém, PA: Assembleia Legislativa do Pará. Disponível em: <https://www.alepa.pa.gov.br/>
- Pimentel, T. D., & Pimentel, M. P. C. (2017). Políticas públicas de turismo numa perspectiva normativa comparada: os casos de Brasil e Espanha. *PASOS. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 15(2), 293-310.
- Pimentel, T. D., & Pimentel, M. P. C. (2013). Bourdieu, Tourist Field and its implications for Governance of Tourist Destinations. In *Association Internationale D'Experts Scientifiques Du Tourisme – Aiest Conference*, Izmir, Turkey (Vol. 1, pp. 1-9).
- PNUMA. (2006). *The Convention on Biological Diversity. Convention Text*. Recuperado de <https://www.cbd.int/convention/articles/?a=cbd-01>
- Rio de Janeiro (Estado). (2018). *Lei nº 7884, de 02 de março de 2018, que institui a Política Estadual de TBC no Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, RJ: Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.alerj.rj.gov.br/>
- Rodríguez-Rodríguez, S. E. (2018). Turismo comunitario en Colombia: ¿retórica de estado? *Turismo y Sociedad*, 22, 195-212.
- Saravia, E. (2006). Introdução à teoria da política pública. In E. Saravia & E. Ferrarezi (Orgs.), *Políticas públicas; coletânea* (pp. 19-42). Brasília: ENAP.
- Souza, C. (2006). Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, 20-45.
- Tenório, F. G., & Rosenberg, J. E. (1997). Gestão Pública e cidadania: metodologias participativas em ação. *Revista de Administração Pública/FGV*, 31(4), 101-125.
- Tude, J. M. (2015). Conceitos Gerais de Políticas Públicas. In J. M. Tude, D. Ferro, & F. P. Santana (Orgs.), *Gestão de Políticas Públicas* (pp. 11-36). Curitiba: Iesde Brasil S/A.
- Venezuela. (2012). *Decreto Ley nº 9.044/12 — Ley Orgánica de Turismo*. Caracas: Gaceta Oficial. Recuperado de <https://faolex.fao.org/docs/pdf/ven119188.pdf>
- WWF-International. (2001). *Directrices para el desarrollo del turismo comunitario*. Ledbury: WWF. Recuperado de <https://wwfint.awsassets.panda.org/downloads/guidelinesp.pdf>
- Yanes, A., Zielinski, S., Diaz Cano, M., & Kim, S.-I. (2019). Community-Based Tourism in Developing Countries: A Framework for Policy Evaluation. *Sustainability*, 11(9), 2506. <https://www.mdpi.com/2071-1050/11/9/2506>

#### Declaração CRediT sobre autoria.

Termo	Definição	Autor 1	Autor 2	Autor 3	Autor 4
Conceitualização	Ideias; formulação ou evolução de objetivos e objetivos de investigação abrangentes	x	x	x	x
Metodologia	Desenvolvimento ou concepção de metodologia; criação de modelos	x	x	x	x
Software	Programação, desenvolvimento de software; concepção de programas de computador; implementação do código informático e algoritmos de suporte; teste dos componentes de código existentes				
Validação	Verificação, quer como parte da atividade quer separadamente, da replicação/reprodutibilidade global dos resultados/experimentações e outros resultados da investigação	x	x	x	x
Análise formal	Aplicação de técnicas estatísticas, matemáticas, computacionais, ou outras técnicas formais para analisar ou sintetizar dados de estudo	x	x	x	x
Investigação	Condução do processo de investigação e investigação, realizando especificamente as experiências, ou recolha de dados/evidências	x	x	x	x
Recursos	Fornecimento de materiais de estudo, reagentes, materiais, pacientes, amostras de laboratório, animais, instrumentação, recursos informáticos, ou outras ferramentas de análise				
Curadoria de dados	Atividades de gestão para anotar (produzir metadados), lapidar dados e manter dados de investigação (incluindo código de software, onde é necessário para a interpretação dos próprios dados) para utilização inicial e posterior reutilização	x	x	x	x
Escrita - Esboço original	Preparação, criação e/ou apresentação do trabalho publicado, redigindo especificamente o projeto inicial (incluindo a tradução substantiva)	x	x	x	x
Escrita - Revisão & Edição	Preparação, criação e/ou apresentação do trabalho publicado por aqueles do grupo de investigação original, especificamente revisão crítica, comentário ou revisão - incluindo fases pré ou pós-publicação	x	x	x	x
Visualização	Preparação, criação e/ou apresentação do trabalho publicado, especificamente visualização/apresentação de dados	x	x	x	x
Supervisão	Supervisão e responsabilidade de liderança no planeamento e execução da atividade de investigação, incluindo mentoria externa à equipa central	x	x	x	x
Administração do projeto	Responsabilidade pela gestão e coordenação do planeamento e execução da atividade de investigação	x	x	x	x
Aquisição de financiamento	Aquisição do apoio financeiro para o projeto conducente a esta publicação				

Fonte: reproduzido de Elsevier (2022, s/p), com base em Brand et al. (2015).

Processo Editorial / Editorial Process / Proceso Editorial

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

Recebido / Received / Recibido: 12.07.2024; Revisado / Revised / Revisado: 13.08.2024 – 17.09.2024 – 15.11.2024; Aprovado / Approved

/ Aprobado: 14.12.2024; Publicado / Published / Publicado (online): 20.12.2024.

Documento revisado por pares / Peer-reviewed paper / Documento revisado por pares.