

CAPACIDADE DA GOVERNANÇA PÚBLICA TERRITORIAL DE ENVOLVER O TURISMO DE BASE COMUNITÁRIA NO DESENVOLVIMENTO LOCAL SUSTENTÁVEL: Uma Análise do Caso de Paraty/RJ

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2024.61.16014>

Submetido em: 24/5/2024

Aceito em: 24/6/2024

Thiago Chagas de Almeida¹; Magnus Luiz Emmendoerfer²;
Marcos Eduardo Carvalho Gonçalves Knupp³

RESUMO

O Turismo de Base Comunitária (TBC) são modos de gestão do turismo que têm diversos fundamentos articulados ao Desenvolvimento Local Sustentável (DLS), no entanto o alcance pleno deles tem dependido em grande parte da interação com outros atores territoriais, ou seja, de Governança Pública Territorial (GPT). Com base nisso e na consideração de que é preciso avançar no entendimento do assunto, este trabalho objetiva identificar como os mecanismos de GPT podem envolver o TBC no processo de copromoção do DLS. Tal pesquisa foi realizada mediante um estudo de caso em Paraty/RJ, pelo fato de esse território ter espaços de GPT aberto às iniciativas de TBC e que discute pautas relacionadas ao DLS. A coleta dos dados ocorreu por levantamentos documentais, observação direta e pela aplicação de um questionário semiestruturado. Já a interpretação deles partiu da técnica análise de conteúdo temática. Os resultados indicaram que a GPT pode envolver o TBC no processo de copromoção do DLS por meio da: conecessidade, copotencialidade, coefetividade e colegitimidade. Dessa forma, este trabalho contribui para compreender a capacidade dos mecanismos de GPT de ajudar o TBC a copromover um desenvolvimento endógeno e sustentável de territórios, que é uma lacuna da literatura.

Palavras-chave: governança pública territorial; turismo de base comunitária; desenvolvimento local sustentável; planejamento territorial.

CAPACITY OF TERRITORIAL PUBLIC GOVERNANCE TO INVOLVE COMMUNITY-BASED TOURISM IN SUSTAINABLE LOCAL DEVELOPMENT: AN ANALYSIS OF THE PARATY/RJ CASE

ABSTRACT

Community-Based Tourism (CBT) are tourism management modes that have different foundations linked to Sustainable Local Development (SLD). However, their full reach has largely depended on interaction with other territorial actors, that is, on Territorial Public Governance (TPG). Based on this and the consideration that it is necessary to advance in understanding the subject, this work aims to identify how GPT mechanisms can involve the CBT in the SLD co-promotion process. This research was carried out through a case study in Paraty/RJ, as this territory has TPG spaces open to CBT initiatives and which discusses issues related to SLD. Data collection occurred through documentary surveys, direct observation and the application of a semi-structured questionnaire. Their interpretation came from the thematic content analysis technique. The results indicated that TPG can involve CBT in the SLD co-promotion process through: co-necessity; co-potentiality; co-effectiveness; and co-legitimacy. In this way, this work contributes to understanding the ability of TPG mechanisms to help CBT to co-promote endogenous and sustainable development of territories, which is a gap in the literature.

Keywords: territorial public governance; community-based tourism; sustainable local development; territorial planning.

¹ Universidade Federal de Viçosa. Viçosa/MG, Brasil. <https://orcid.org/0000-0002-0928-4359>

² Universidade Federal de Viçosa. Viçosa/MG, Brasil. <https://orcid.org/0000-0002-4264-8644>

³ Universidade Federal de Ouro Preto. Ouro Preto/MG, Brasil. <https://orcid.org/0000-0002-1892-1866>

INTRODUÇÃO

O TBC foi identificado inicialmente na década de 80 do século 20, em comunidades rurais da América Latina (Teixeira; Vieira; Mayr, 2019). Segundo estes autores, desde o seu surgimento, o TBC tem sido um modo de gestão das atividades de visitação que apresenta princípios que vão na contramão do turismo massificado convencional (que carrega uma lógica predominantemente mercadológica). Entre eles, destaca-se a busca do TBC em dar protagonismo decisório aos atores locais (Qi; Pforr; Dit, 2024), valorizar a cultura de populações tradicionais, realizar atividades que preservem os recursos ambientais e dinamizar os ganhos econômicos do turismo (Almeida; Emmendoerfer, 2023; Graciano; Holanda, 2020).

Por conta disso, o TBC é considerado uma abordagem de gestão do turismo que se associa à proposta do DLS. De acordo com Almeida e Emmendoerfer (2023), o DLS é uma perspectiva desenvolvimentista que visa, de forma endógena (a partir dos recursos e necessidades locais), equilibrar diferentes fatores, como o ambiental, cultural, econômico, político e social.

Dessa forma, acredita-se que o TBC é uma prática que pode ajudar a promover o DLS, por harmonizar endogenamente fatores territoriais-locais importantes para a gestão e realização de atividades de visitação sustentáveis (Almeida; Emmendoerfer, 2023; Betti; Denardin, 2019; Braga; Selva, 2016). Isso, entretanto, não é algo simples, mas que se torna mais possível pela inserção do TBC em espaços de articulação e deliberação coletiva (Graciano; Holanda, 2020), como os mecanismos de GPT.

Os mecanismos de GPT são iniciativas, integradas por múltiplos representantes (governamentais e não governamentais), voltadas a discutir e gerir assuntos públicos relacionados a um território específico (Dallabrida; Becker, 2003). Eles são essenciais para o DLS por fazer com que a gestão do desenvolvimento sustentável seja realizada com os atores locais, não apenas para eles (Fernández *et al.*, 2019). Por meio da GPT o DLS é promovido intencionalmente, ou melhor, “copromovido”, pelo esforço coletivo para realizar ações articuladas aos princípios dessa perspectiva desenvolvimentista.

Ademais, quando há na GPT representantes que defendem princípios socioambientais responsáveis, como os do TBC, o fomento ao DLS passa a ser mais possível (Almeida; Emmendoerfer, 2023). Apesar dessa evidente relação, a literatura ainda necessita avançar na discussão da capacidade da governança de favorecer o alcance dos objetivos do TBC (Dangi; Petrick, 2021; Graciano; Holanda, 2020; Rocca; Zielinski, 2022), que são aderentes à proposta do DLS. Com base nessa lacuna, este trabalho parte do seguinte questionamento: Como os mecanismos de GPT podem envolver o TBC no processo de copromoção do DLS?

A investigação desse questionamento ocorreu por um estudo de caso em Paraty/RJ. A escolha de Paraty justifica-se por esse território ter iniciativas de TBC bem estabelecidas, comparada a outras localidades nacionais (Barros; Rodrigues, 2019). Além disso, identificou-se previamente que Paraty tem alguns mecanismos de GPT com potencial de promover o DLS pela inserção de representantes do TBC, que serão indicados nos resultados do estudo.

Assim, objetivou-se: *explicar, com base no caso de Paraty/RJ, como a GPT pode envolver o TBC no processo de copromoção do DLS*. Tal pretensão é importante pelo fato de a GPT ser considerada um instrumento que potencializa os efeitos do TBC para o DLS (Graciano; Holanda, 2020), examinando-se aqui como essa relação se evidencia empiricamente em um contexto propício a ela, que é o caso do território de Paraty.

A pesquisa ocorreu por meio de levantamentos documentais, observação direta e pela aplicação de um questionário semiestruturado. Os dados foram interpretados pela técnica análise de conteúdo temática, identificando categorias que indicam como os mecanismos de GPT podem envolver o TBC no processo de coprodução do DLS. Nos três próximos tópicos é apresentado o referencial teórico que fundamentou a presente pesquisa.

TURISMO DE BASE COMUNITÁRIA: SUA ORIGEM NO CONTEXTO ESTUDADO E DEFINIÇÃO DA LITERATURA

Conforme mencionado na Introdução, as primeiras manifestações de gestão do turismo que fizeram emergir o conceito de TBC foram em comunidades rurais da América Latina, no final do século 20 (Teixeira; Vieira; Mayr, 2019). Segundo estes autores, o TBC surgiu como uma importante oportunidade de renda para parte da população latino-americana que enfrentava sérios problemas socioeconômicos. Além disso, o TBC foi mostrando sua relevância como uma prática que reforçaria a relação de pertencimento dos povos tradicionais com seu território, além de estimular a economia local e realizar ações compatíveis à preservação do patrimônio cultural e natural (Mielke; Pelgas, 2013).

Particularmente no Brasil, o TBC vem sendo discutido desde a década de 90, mas só a partir de 2005 passou a ser pautado em agendas institucionais, por meio de uma Declaração elaborada no 5º Fórum Social Mundial, realizado na cidade de Porto Alegre/RS (Neuhaus; Silva, 2006). O TBC constou nesse documento como um modo de turismo contrário a uma lógica de gestão centralizada e alheia às necessidades das populações locais (Kunjuraman, 2022; Qi; Pforr; Dit, 2024), predominante no turismo convencional (Neuhaus; Silva, 2006).

Em Paraty/RJ e na região da Costa Verde (Brasil), o TBC passou a ser mais mobilizado após o ano de 2007, com a fundação do Fórum de Comunidades Tradicionais (FCT) (Mendonça *et al.*, 2017). Estes autores destacam que o Fórum foi criado com a proposta de ser um importante espaço político para fortalecer os povos tradicionais da Costa Verde, principalmente pela sua inserção em atividades econômicas, culturais e socioeducativas centrais para a região e que valorizam a sua identidade. Com isso, o TBC no território de Paraty rapidamente foi visto como uma prática essencial a ser fomentada, por envolver povos locais indígenas, caiçaras e quilombolas (Mendonça *et al.*, 2017).

Ao longo dos anos, o TBC de Paraty foi se estruturando e consolidando (Cardoso, 2016), e em 16 de novembro de 2022 foi aprovada a Política Municipal do TBC de Paraty (Paraty/RJ, 2022). Isso foi fruto de articulações políticas dos atores comunitários do local, principalmente por meio da sua participação em espaços de discussão e deliberação coletiva – como o próprio FCT e os conselhos municipais de turismo e política cultural.

Conhecer a origem do TBC, principalmente no contexto estudado, ajuda a compreender melhor suas principais características e definição. Segundo Lluart (2022) Moraes *et al.* (2020) e Sarabia-Molina, Soares e Lois-González (2022), o TBC ocorre pela autogestão do turismo por parte dos atores comunitários. Já Albuquerque, Nascimento e Nóbrega (2023), entendem que o TBC “surge da ideia de desenvolver um Turismo de Base Local, em que a população residente deve ser a principal beneficiada, planejando, conduzindo e mantendo a prática turística dentro de seu território” (p. 298).

O TBC seria, portanto, uma maneira particular de gerir empreendimentos turísticos, visando ao protagonismo comunitário, à valorização da cultura popular, à descentralização dos ganhos econômicos e ao uso responsável dos recursos naturais (Almeida; Emmendoerfer, 2023; Graciano; Holanda, 2020). Por conta disso, o TBC tem sido considerado como aderente à proposta de um desenvolvimento endógeno e sustentável, que é o DLS (Almeida; Emmendoerfer, 2023; Betti; Denardin, 2019; Braga; Selva, 2016). A seguir, os principais aspectos dessa abordagem desenvolvimentista são apresentados, assim como a sua pertinência em países emergentes.

DESENVOLVIMENTO LOCAL SUSTENTÁVEL E SUA RELEVÂNCIA EM PAÍSES EMERGENTES

Por muito tempo as abordagens desenvolvimentistas – inclusive as sustentáveis, que vêm sendo discutidas amplamente desde a década de 70 – desconsideravam a natureza local do território (Fernández *et al.*, 2019). Isso só começou a mudar por volta da década de 90 (Fernández *et al.*, 2019), quando ficou mais evidente o entendimento de que para proporcionar qualidade de vida à geração atual e futura, além da harmonia entre as dimensões social, ambiental e econômica (que tipificam o desenvolvimento sustentável), seria necessário considerar os interesses, recursos e a cultura do território (Olivera *et al.*, 2020).

Nesse sentido, o desenvolvimento sustentável precisaria não ser só para, mas também pensado com a população local. O DLS se estabelece desse entendimento, de que os elementos que particularizam um território devem estar inclusos no processo do desenvolvimento sustentável (Marín-González *et al.*, 2022; Raposo-González, 2022; Sorea; Defta; Popescu 2023). Dessa forma, o DLS seria, além de sustentável, um desenvolvimento territorial, mas não um desenvolvimento territorial semanticamente micro, porque seus benefícios e influências extrapolam o território tido como local, mas com um sentido de natureza, que se constitui de atributos bem próprios do território, isto é, do seu caráter local (Pollice, 2010).

Ressalta-se que a ideia de “local” pode remeter a qualquer delimitação geográfica com aspectos mais singulares comparada a outra mais ampla (ou global), como: país (local) e mundo (global); estado (local) e país (global); município (local) e estado (global), etc. Por conta disso, deve-se reforçar que o DLS não é um desenvolvimento territorial e sustentável insulado geograficamente, mas sim endógeno, que considera os problemas, necessidades e recursos característicos de um território.

Muitos estudiosos têm enfatizado a necessidade de se avançar nessa perspectiva desenvolvimentista, principalmente em países emergentes, com grande dependência tecnológica e econômica dos tidos como centrais e desenvolvidos (Pacheco; Benini, 2018). Furtado (1974) foi um dos precursores desse discurso, indicando que o desenvolvimento endógeno seria o caminho para o Brasil e os demais países periféricos prospectarem um real desenvolvimento – mudando suas relações com os países desenvolvidos de “dependentes” para “interdependentes”.

Para tanto, é essencial que haja interação entre a população territorial-local, aliando seus interesses e criando um esforço coletivo para que esse processo se fortaleça amplamente. Por isso é importante a existência de mecanismos de governança pública, além de atores compro-

metidos com princípios endógenos e sustentáveis – como são os do TBC (Almeida; Emmendoerfer, 2023). Na próxima seção a concepção de GPT e a sua relação com o desenvolvimento dos territórios são discutidas mais a fundo.

GOVERNANÇA PÚBLICA TERRITORIAL E A SUA RELAÇÃO COM O DESENVOLVIMENTO DOS TERRITÓRIOS

Os espaços de governança existem desde os tempos mais antigos (Tribunal de Contas da União, 2014), contudo eles foram ganhar mais visibilidade apenas na década de 30, no âmbito corporativo (Álvares; Giacometti; Gusso, 2008). Segundo estes autores, a governança corporativa surgiu e se disseminou com o objetivo de fazer com que os gestores das empresas prestassem contas e aliassem seus posicionamentos aos acionistas e proprietários delas – considerando que muitas estavam deixando de ser geridas pelos seus donos para serem administradas por profissionais especializados.

Já no setor público, a governança passou a ser utilizada mais amplamente um pouco depois, no final do século 20 (Tribunal de Contas da União, 2014). Seu objetivo foi fazer com que as políticas públicas tivessem uma maior participação dos cidadãos (Bevir, 2011; Bovaird; Löffler, 2003). Ademais, os mecanismos de governança pública viriam para atender ao princípio da transparência, divulgando os atos produzidos pelo governo e seus gestores públicos (Silvestre, 2019).

No que respeita à concepção de GPT (que este trabalho foca), pode-se destacar que ela é uma governança pública voltada a resolver questões de um determinado território. Assim sendo, cabe compreender o que se caracteriza como território. O território é entendido aqui não como uma simples delimitação geográfica, mas como um espaço apropriado, construído, desconstruído e reconstruído pelas relações sociais que se estabelecem continuamente nele (Dallabrida; Becker, 2003; Haesbaert, 2006; Santos; Silveira, 2001; Saquet, 2007).

Nesse sentido, a GPT apresenta-se como um mecanismo voltado a compatibilizar os interesses dos atores territoriais para criar estratégias que visem a melhorar as relações e os modos de vida do território (Jørgensen; Fallov, 2022; Ravagnan; Rossi; Amiriaref, 2022; Robert-Boeuf, 2023). Lima (2019) apresenta um entendimento similar a esse, indicando que a GPT é um: “(...) processo de coordenação de atores visando desenvolver o capital social, intelectual, político e material e de coordenação do desenvolvimento territorial baseado na criação de coesão territorial sustentável em diferentes níveis” (p. 133).

Observa-se que GPT é fundamental para o desenvolvimento territorial sustentável, inclusive pela sua natureza local (Fuini, 2014; Pires *et al.*, 2018). Entre os diferentes mecanismos de GPT existentes no Brasil, destaca-se os conselhos gestores de políticas públicas, as audiências públicas, os orçamentos participativos e quaisquer outros instrumentos de gestão pública coletiva direcionados a um território (Dallabrida; Becker, 2003).

METODOLOGIA

Este trabalho caracteriza-se como qualitativo, partindo de uma perspectiva subjetiva para analisar um objeto de estudo – não generalizando seus apontamentos, mas provocando reflexões para o tema como um todo (Mendonça; Moellwald; Mago, 2014). A estratégia de

investigação realizada foi um estudo de caso crucial do tipo caminho, também conhecido como *pathway crucial case*. Essa estratégia busca mostrar como concepções teóricas prévias se evidenciam em um contexto específico (Gerring, 2007). Dessa forma, o *pathway crucial case* ocorre por uma lógica dedutiva, focando em realizar uma descrição situada de um fenômeno, tendo a pretensão de deixar um entendimento teórico mais explícito, inclusive em relação as suas limitações (Gerring, 2007).

O entendimento teórico do qual este trabalho parte é que: a GPT pode envolver o TBC na copromoção do DLS, ampliando os seus efeitos nesse processo. Com base nisso, foi estudado o caso do território de Paraty/RJ. A cidade de Paraty é reconhecida por ter uma das maiores reservas de mata atlântica remanescentes do Brasil e preservar (por meio da sua arquitetura, gastronomia, festejos, etc.) um patrimônio cultural que remete às origens históricas do país (Caponero; Giraldi; Leite, 2019).

Além disso, Paraty é composta por diversas comunidades – sobretudo tradicionais, como caiçaras, quilombolas e indígenas – que ao longo dos anos foram desenvolvendo e consolidando iniciativas de TBC (Barros; Rodrigues, 2019; Mendonça *et al.*, 2017). No que se refere especificamente a sua inserção na governança pública em âmbito local, destaca-se que representantes TBC vêm tendo acesso e participado dela, por meio do Conselho Municipal de Turismo (Comtur), do Conselho Municipal de Política Cultural (CMPC) e do Fórum de Comunidades Tradicionais (FCT), que também contempla outros municípios da Serra da Bocaina. Por conta de todas essas características, Paraty é considerado um caso pertinente sobre o tema a ser analisado.

Para a coleta dos dados foram realizados uma observação direta, um levantamento documental e um questionário semiestruturado. A observação direta é uma técnica que ocorre por meio do registro, por parte do pesquisador, das suas percepções em relação ao que foi verificado durante a sua ida ao local no qual o objeto estudado se manifesta (Mendonça; Moellwald; Mago, 2014).

Nesta pesquisa ela não envolveu participação nas práticas observadas, ocorrendo por meio de: visitas a empreendimentos de TBC em Paraty; passeios no centro histórico da cidade, que tem uma concentração do fluxo turístico do território; idas e coleta de informações com órgãos públicos municipais relacionados ao turismo e cultura e participação como ouvinte em reuniões do Comtur, que é o principal instrumento da governança pública turística de Paraty (Trentin, 2016) – por concentrar as deliberações coletivas das políticas públicas municipais do setor. Ressalta-se que ao longo da observação direta, que ocorreu em diferentes momentos no ano de 2023, também foram registrados dados de conversas abertas sobre o tema estudado, respeitando as diretrizes éticas da Resolução nº 510/2016⁴.

Por sua vez, o levantamento documental, que examina dados expressos em registros documentais (Lima Junior *et al.*, 2021), foi voltado: às atas das reuniões do Comtur entre os anos de 2022 e 2023, que são documentos públicos⁵ e que indicam, de certo modo, como têm sido realizadas as discussões e deliberações no principal espaço de governança turística do município; aos *sites* institucionais do poder público local e dos espaços de GPT; e à legislação de criação ou funcionamento de espaços de GPT de Paraty associados diretamente ao TBC – Comtur, CMPC e FCT.

⁴ https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/22917581

⁵ <https://sites.google.com/view/comturparaty/in%C3%ADcio>

Já o questionário semiestruturado, que é um conjunto de questões fixas com respostas abertas e fechadas, teve como público-alvo pessoas que trabalham com o TBC em Paraty. A sua aplicação ocorreu de modo *on-line*, por meio do *site Google Forms*. O compartilhamento foi realizado por meio de contas em redes sociais e *e-mails*, institucionais ou pessoais, de atores do TBC de Paraty. Destaca-se que isso partiu de um processo de “bola de neve”, em que as pessoas que o recebiam compartilhavam como outros possíveis respondentes. O questionário ficou disponível para preenchimento entre os dias 1º de agosto de 2023 e 31 de outubro de 2023, coletando 10 repostas.

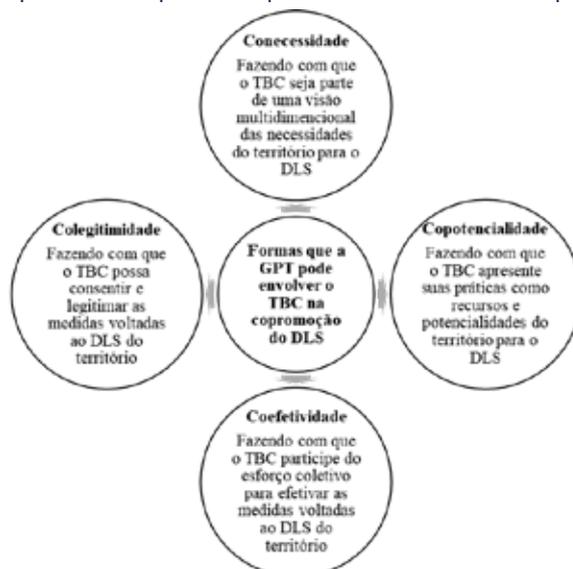
A triangulação dessas três fontes (observação, documentos e questionário) é algo que traz uma maior segurança aos dados coletados, por diversificar as formas de verificação da veracidade das informações. Também deve-se ressaltar que os instrumentos de coleta dos dados, os roteiros da observação, levantamento e questionário, foram validados por especialistas e aprovados por um comitê de ética universitário.

A interpretação dos documentos baseou-se na técnica análise de conteúdo temática, que extrai deles os seus núcleos de sentido relacionados à finalidade do estudo (Cardoso; Oliveira; Ghelli, 2021). Os núcleos de sentido foram sistematizados neste trabalho por códigos e categorias. Os códigos são considerações das fontes dos dados relativas ao objetivo geral desta pesquisa e as categorias são representações de vários códigos com ideias comuns. Ressalta-se que as categorias emergiram durante a análise dos dados, não sendo definidas previamente pela literatura preexistente.

RESULTADOS

Nesta parte do trabalho são apresentadas e discutidas as categorias reveladas na análise dos dados. Elas indicam, a partir dos códigos analíticos identificados no caso de Paraty, como os mecanismos de GPT podem envolver o TBC no processo de copromoção do DLS. A Figura 1 sintetiza e descreve essas categorias.

Figura 1 – Principais formas que a GPT pode envolver o TBC na copromoção do DLS



Fonte: Elaborada pelos autores.

A análise de conteúdo temática dos dados da observação direta, levantamento documental e questionário semiestruturado indica que os mecanismos de GPT podem envolver o TBC no processo de copromoção do DLS por quatro elementos principais: conecessidade; copotencialidade; coefetividade e colegitimidade.

Ressalta-se que eles não devem ser entendidos como as únicas contribuições da GPT para inserir o TBC em uma atuação coletiva e articulada voltada ao DLS, mas como os atributos fundamentais da GPT percebidos no caso de Paraty/RJ. Assim sendo, o presente trabalho não permite nem busca generalizar seus achados. Ao contrário disso, sua proposta é trazer iluminações para o tema como um todo, por meio de um exemplo do fenômeno estudado que deve ser contextualizado.

Também cabe destacar que a partir da observação direta realizada em reunião do Comtur, verificou-se que as atas representam a dinâmica que costuma ocorrer nesse que é o principal colegiado de interação entre atores estatais e não estatais do TBC para a governança pública turística do município. Diante disso, entende-se que as considerações das atas associadas ao objetivo desta pesquisa são códigos que podem ser utilizados.

De modo complementar, mesmo que não envolvendo participação nas reuniões e análise de atas (que, nesse caso, não estão publicamente disponíveis), investigou-se a estruturação de outros dois espaços de governança pública local que conta com atores do TBC, o CMPC e o FCT. Isso foi feito com base: na pesquisa em *sites* e legislações com as informações desses mecanismos e, de modo mais geral, em registros durante a observação direta e nas respostas ao questionário, que não se restringiram a um espaço de GPT em específico, mas à percepção de pessoas do TBC em relação a sua participação em qualquer um deles. Nos subtópicos a seguir os códigos básicos dos resultados são mencionados, fundamentando suas respectivas categorias.

Conecessidade

A conecessidade é uma categoria que mostra que a GPT pode fazer com que o TBC contribua na identificação dos problemas e necessidades do território a serem considerados no processo de DLS. Assim, a GPT possibilita que o TBC seja parte de um olhar territorial multidimensional. Isso relaciona-se à concepção de GPT apresentada por Jørgensen e Fallov (2022), como um instrumento para captar diferentes percepções e interesses dos atores territoriais.

A ata do dia 1º/3/2023 traz esse elemento quando a representação do TBC indica, junto com os demais representantes do Comtur, a necessidade de instituir um projeto municipal chamado “Observatório de Turismo” – que teria a capacidade de levantar dados sobre o perfil dos visitantes da cidade (Levantamento Documental, 2023). Na reunião do dia 13/6/2023 os membros do Comtur manifestaram-se sobre a pertinência de ajustar um Plano de Manejo de uma Estação Ecológica do município, que versava sobre ações de monitoramento para preservação da biodiversidade do território (Levantamento Documental, 2023).

Neste caso, levantou-se a necessidade de aumentar os períodos de monitoramento, entendendo que o controle precisava ser mais contínuo. Além destes exemplos, a conecessidade ficou evidente em outras reuniões do Comtur, como nas dos dias 9/1/2023, 14/4/2022, 20/4/2022, etc., quando os representantes do colegiado levantaram questões a serem melhoradas no território (Levantamento Documental, 2022, 2023).

A partir do Levantamento Documental (2023) em *sites* de comunicação do CMPC e do FCT também foi verificado que esses espaços se propõem a receber demandas dos atores que realizam TBC em âmbito local. No caso do CMPC, a abertura é prevista na Lei Municipal nº 1.997 de 2015⁶ e no FCT isso consta nas suas diretrizes básicas⁷. Também houveram respostas ao Questionário Semiestruturado (2023) e um relato de ator comunitário durante a Observação Direta (2023), indicando que a sua participação tem acontecido, entre outras maneiras, por meio da: “apresentação de problemas a serem resolvidos para melhorar o turismo na comunidade”.

Dessa forma, observa-se que os mecanismos de GPT podem envolver o TBC na copromoção do DLS, de modo que ele seja um ator importante para identificar as necessidades e prioridades do local. Pondera-se que na GPT isso é feito coletivamente, não sendo a visão do TBC sempre a predominante, porque ela é apenas um dos diversos posicionamentos.

Copotencialidade

A segunda categoria refere-se à capacidade dos espaços de GPT de fazer com que os representantes do TBC apresentem suas práticas e conhecimentos como potencial do território para o DLS. Diferente da anterior que está mais relacionada à análise dos problemas e prioridades, a copotencialidade traz um caráter mais sugestivo acerca das estratégias endógenas a serem definidas. Pires *et al.* (2018) já haviam destacado essa característica dos espaços de GPT de gerar um ambiente coletivamente positivo.

No caso da GPT de Paraty, esse elemento também ficou bem evidente. Na reunião do dia 5/7/2022, por exemplo, a representação dos povos tradicionais propôs que o Conselho invista na criação do samba-enredo do carnaval da escola do paulista Tatuapé – considerando uma proposta recebida anteriormente (Levantamento Documental, 2022). Segundo ele, o tema da escola poderia retratar a cultura, história e biodiversidade de Paraty.

Outra reunião em que a copotencialidade apareceu foi na do dia 1º/2/2022, quando alguns conselheiros sugeriam que o poder público direcionasse recursos para revitalizar trilhas em um lugar periférico do município, fazendo com que ele passe a ser um destino bem procurado pelos visitantes de Paraty (Levantamento Documental, 2022). As reuniões do dia 24/5/2022, 15/7/2022, 22/12/2022, etc., também tiveram proposições de representantes locais (Levantamento Documental, 2022).

Alguns respondentes do Questionário Semiestruturado (2023) chegaram a relatar que por meio da GPT de Paraty conseguem propor ações para melhorar o turismo no local: “por mais que nem tudo seja de fato executado, nós temos conseguido sugerir ações que ocorreram”; “a governança tem permitido que a gente faça parte da elaboração das políticas do turismo”. Também percebeu-se na Observação Direta (2023) em uma reunião do Comtur a geração de ideias coletivamente, visando a criar estratégias a serem adotadas no município.

Nota-se, portanto, que a GPT pode inserir o TBC no processo de DLS ao possibilitar que seus atores apresentem estratégias baseadas nas suas concepções e modos de vida. Muitas

⁶ https://www.paraty.rj.gov.br/conteudo/downloads/aldir-blanc/Lei%20Municipal1997_2015%20Criacao%20do%20Sistema%20Municipal%20de%20Cultura.pdf

⁷ <https://www.forumdecomunidadestradicionais.org/fct-10>

delas, como a exemplificada na reunião do dia 5/7/2022, fundamentam-se no potencial dos recursos tangíveis e intangíveis do local (Levantamento Documental, 2023).

Coefetividade

A terceira categoria revela que a GPT pode não só fazer com que o TBC ajude a identificar as necessidades e potenciais do território, como também atue para que as medidas voltadas ao DLS, deliberadas coletivamente, efetivem-se. Segundo Fuini (2014), a GPT, além de ser um instrumento de discussão, tem o papel de mobilizar um esforço conjunto para o desenvolvimento do local.

Isso foi percebido na ata do dia 1º/2/2023, em que os representantes se comprometeram a ajudar na conscientização contra o turismo predatório, informando aos turistas regras básicas para o uso adequado dos espaços a serem visitados (Levantamento Documental, 2023) . Na reunião do dia 17/5/2023, a representante do TBC e outros participantes se disponibilizaram a ajudar na inserção de informações sobre suas respectivas localidades para o aplicativo dos roteiros turísticos de Paraty que estava sendo desenvolvido (Levantamento Documental, 2023; Observação Direta, 2023).

Isso porque, como moradores, saberiam melhor os pontos positivos e destinos a serem visitados em cada lugar, fazendo com que o aplicativo seja mais condizente aos serviços oferecidos. As reuniões dos dias 1º/9/2022, 1/11/2022, 10/11/2022, etc., de diferentes maneiras também mostraram a participação múltipla dos membros do Conselho para concretizarem as decisões deliberadas (Levantamento Documental, 2022).

No FCT e CMPC a participação dos membros das reuniões na execução das propostas desses espaços foi algo também identificado (Levantamento Documental, 2023), tendo uma recorrente colaboração, por exemplo, na realização de eventos e feiras voltados ao oferecimento de produtos turísticos, que ocorrem frequentemente no município (Observação Direta, 2023).

Nesse sentido, infere-se que GPT pode implicar uma intervenção ativa do TBC e outros atores para realizarem as ações direcionadas ao DLS propostas em reuniões. Isso faz com que sua atuação para o DLS não fique somente no âmbito do diálogo e tomada de decisão, havendo participação para a concretização dos encaminhamentos.

Colegitimidade

A última categoria que emergiu na análise dos dados foi a colegitimidade. Tal categoria traz que a GPT pode fazer com que os atores do TBC legitimem as medidas para o DLS, ao concordarem com as deliberações desses espaços. Lima (2019) enfatizou essa característica dos mecanismos de governança territorial pelo fato de eles resultarem em apontamentos mais representativos territorialmente, diferente de uma ação oriunda apenas das escolhas do governo municipal.

No caso do Comtur de Paraty, a legitimidade das representações territoriais (previstas legalmente no Conselho) se manifesta quando seus membros entram em consenso e deliberam uma determinada decisão da reunião. A formalização da inscrição de Paraty como um Destino Turístico Inteligente do Sebrae, que ocorreu na reunião do dia 13/10/2022, foi um exemplo de

legitimidade territorial que contou com o consentimento da representação do TBC (Levantamento Documental, 2022).

De acordo com a ata, essa inscrição tem a finalidade de fazer com que Paraty busque alternativas para interagir com turistas mediante recursos tecnológicos, atraindo mais visitantes e gerando oportunidades de renda a população local. Com o crivo de diferentes representações locais, o desenvolvimento de ferramentas digitais para a promoção do turismo tornou-se mais aceito pela população do território.

De acordo com a Lei 1.997/2015, as decisões do CMPC dependem, ao menos, da manifestação favorável da maioria simples dos seus membros (Levantamento Documental, 2023), o que traz representatividade e legitimidade ao que está sendo definido. Respondentes do Questionário Estruturado (2023) também indicaram que a participação do TBC na governança é necessária por representar aquilo que a comunidade pensa sobre o que está sendo produzido como política pública.

Na reunião do dia 23/5/2023, a colegitimidade ocorreu quando os representantes do Conselho aprovaram a destinação de recursos do Fundo Municipal de Turismo para a manutenção da Casa da Cultura de Paraty, que estava passando por dificuldades financeiras e precisava de um apoio para continuar realizando suas importantes ações culturais (Levantamento Documental, 2023). Outros exemplos de legitimação de medidas voltadas ao DLS por meio do Comtur, podem ser identificados nas atas dos dias 14/3/2023, 1º/2/2023 e 30/11/2022, etc. (Levantamento Documental, 2022, 2023).

CONCLUSÕES

O presente artigo mostrou, a partir do caso de Paraty/RJ, que a GPT é um instrumento fundamental para envolver o TBC no processo de copromoção do DLS, principalmente por meio da: conecessidade, fazendo com que o TBC seja parte de uma visão multidimensional das necessidades do território para o DLS; copotencialidade, fazendo com que o TBC apresente suas práticas como recursos e potencialidades do território para o DLS; coefetividade, fazendo com que o TBC participe do esforço coletivo para efetivar as medidas voltadas ao DLS do território e colegitimidade, fazendo com que o TBC possa consentir e legitimar as medidas voltadas ao DLS do território.

Essas categorias mostram que a GPT pode, de diferentes maneiras, envolver o TBC no processo do DLS e alavancar o alcance de seus princípios. Pondera-se que elas não devem ser entendidas como as únicas possibilidades de os mecanismos de GPT envolverem o TBC no DLS, e sim como as mais evidentes no contexto estudado. É importante deixar isso claro porque este trabalho não visa a generalizar seus achados, mas gerar reflexões para o tema e servir de referência para estudos de casos em que o TBC participa ou pode vir a participar de mecanismos de governança.

Também deve-se ressaltar que este artigo não analisou os gargalos a serem superados para que cada uma dessas formas de envolvimento ocorra plenamente e de modo qualificado. Procurou-se, portanto, identificar os potenciais básicos da inserção do TBC na GPT especificamente para a copromoção do DLS. Em vista disso, sugere-se que pesquisas futuras investiguem os desafios enfrentados pelo TBC no seu envolvimento na GPT para o DLS. Além disso, é

pertinente a realização de pesquisas teórico-empíricas em outros territórios com base nas categorias apresentadas aqui, a fim de verificar mais manifestações delas nesse cenário.

No que diz respeito as suas contribuições, este estudo avança no entendimento da capacidade da governança de impulsionar o alcance dos objetivos de caráter endógeno-sustentável do TBC, que segundo Dangi e Petrick, (2021), Graciano e Holanda (2020), Rocca e Zielinski (2022) é uma lacuna teórica. Já como implicação mais prática, os resultados desta pesquisa mostram a importância da GPT para envolver atores territoriais primordiais (como os do TBC) e pensar em estratégias coletivas para o desenvolvimento equilibrado dos territórios, levando em conta a sua cultura, história e recursos materiais.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, M. C. B.; NASCIMENTO, F. G.; NÓBREGA, W. R. M. Dialogando com os conceitos de turismo de base comunitária e turismo criativo. *Cenário: Revista Interdisciplinar em Turismo e Território*, v. 11, n. 1, p. 298-319, 2023.
- ALMEIDA, T. C.; EMMENDOERFER, M. L. Turismo de base comunitária e desenvolvimento local sustentável: Conexões e reflexões. *Revista de Turismo Contemporâneo*, v. 11, n. 1, p. 1-21, 2023.
- ÁLVARES, E.; GIACOMETTI, C.; GUSSO, E. *Governança corporativa: um modelo brasileiro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.
- BARROS, A. L. R.; RODRIGUES, C. G. O. Differentiated education and Community-Based Tourism in the caixara territories of Paraty (RJ). *Ambiente & Sociedade*, v. 22, p. 1-20, 2019.
- BETTI, P.; DENARDIN, V. F. Turismo de base comunitária e desenvolvimento local em unidades de conservação: estudo de caso no Restaurante Ilha das Peças, Guaraqueçaba – PR. *Caderno Virtual de Turismo*, v. 19, n. 1, p. 1-15, 2019.
- BEVIR, M. Governança democrática: uma genealogia. *Revista de Sociologia e Política*, v. 19, n. 39, p. 103-114, 2011.
- BOVAIRD, T.; LÖFFLER, E. Evaluating the quality of public governance: indicators, models and methodologies. *International Review of Administrative Sciences*, v. 69, n. 3, p. 313-328, 2003.
- BRAGA, M. B.; SELVA, V. S. F. O turismo de base comunitária pode ser um caminho para o desenvolvimento local? *Revista Eletrônica do Prodema*, v. 10, n. 1, p. 38-53, 2016.
- CAPONERO M. C.; GIRALDI, R. C.; LEITE, E. Paraty, patrimônio mundial da Unesco: preservação da história, da memória, da cultura e da biodiversidade. *Revista Confluências Culturais*, v. 8, n. 2, p. 42-53, 2019.
- CARDOSO, D. S. Apontamentos sobre o turismo de base comunitária a partir da análise de duas regiões díspares: região do Cariri (Ceará) e região da Fazenda de Santa Cruz (Rio de Janeiro). In: SEMINÁRIO DA ANPTUR, 13., 2016, São Paulo. *Anais eletrônicos [...]*. São Paulo: Anptur, 2016.
- CARDOSO, M. R. G.; OLIVEIRA, G. S.; GHELLI, K. G. M. Análise de conteúdo: uma metodologia de pesquisa qualitativa. *Cadernos da Fucamp*, v. 20, n. 43, p. 98-111, 2021.
- DALLABRIDA, V. R.; BECKER, D. F. Governança Territorial: um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica. *Desenvolvimento em Questão*, v. 1, n. 2, p. 73-97, 2003.
- DANGI, T. B.; PETRICK, J. F. Enhancing the role of tourism governance to improve collaborative participation, responsiveness, representation and inclusion for sustainable community-based tourism: a case study. *International Journal of Tourism Cities*, v. 7, n. 4, p. 1.029-1.048, 2021.
- FERNÁNDEZ, R. L.; CALATAYUD, M. M.; PEÑA, R. M.; URQUIZA, D. E. P. Epistemological foundations that sustain a research in environmental education for sustainable local development, in the province of El Oro. *Conrado*, v. 15, n. 67, p. 282-287, 2019.
- FUINI, L. L. Território, territorialização e territorialidade: o uso da música para a compreensão de conceitos geográficos. *Terr@ Plural*, v. 8, n. 1, p. 225-249, 2014.
- FURTADO, C. *O mito do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- GERRING, J. Is There a (Viable) Crucial-Case Method? *Comparative Political Studies*, v. 40, n. 3, p. 231-253, 2007.
- GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas, 2008.

- GRACIANO, P. F.; HOLANDA, L. A. Bibliometric analysis of scientific literature on community-based tourism from 2013 to 2018. *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo*, v. 14, n. 1, p. 161-179, 2020.
- HAESBAERT, R. *O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.
- JØRGENSEN, A.; FALLOV, M. A. Urbanization and the organization of territorial cohesion – results from a comparative Danish case-study on territorial inequality and social cohesion. *Journal of Organizational Ethnography*, v. 11, n. 1, p. 64-78, 2022.
- KUNJURAMAN, V. Exploring the Role of Social Capital in Community-Based Tourism in Bum Bum Island, Semporna, Sabah, Malaysia. *International Journal of Business and Society*, v. 23, n. 3, p. 1.632-1.648, 2022.
- LIMA JUNIOR, E. B.; OLIVEIRA, G. S.; SANTOS, A. C. O.; SCHNEKENBERG, G. F. Análise documental como percurso metodológico na pesquisa qualitativa. *Cadernos da FUCAMP*, v. 20, n. 44, p. 36-51, 2021.
- LIMA, I. G. Governança territorial. *GEOgraphia*, v. 21, n. 46, p. 131-135, 2019.
- LLUPART, M. R. N. Theoretical Model for the Analysis of Community-Based Tourism: Contribution to Sustainable Development. *Sustainability*, v. 14, n. 17, p. 1-41, 2022.
- MARÍN-GONZÁLEZ, F.; MOGANADAS, S. R.; PAREDES-CHACÍN, A. J.; YEO, S. F.; SUBRAMANIAM, S. Sustainable Local Development: Consolidated Framework for Cross-Sectoral Cooperation via a Systematic Approach. *Sustainability*, v. 14, n. 11, p. 1-33, 2022.
- MAY, T. *Pesquisa social: questões, métodos e processos*. Porto Alegre: Artmed, 2004.
- MENDONÇA, A. W.; MOELLWALD, M. C. E.; MAGO, D. D. *Metodologia para estudo de caso: livro didático*. Palhoça: UnisulVirtual, 2014.
- MENDONÇA, T. C. M.; SANTOS, R. O.; LOPES, P. C. B.; ANDRADE, S. R.; MORAES, A. P. V. Turismo de base comunitária na Costa Verde (RJ): caiçaras, quilombolas e indígenas. *Revista Brasileira de Ecoturismo*, v. 10, n. 2, p. 328-356, 2017.
- MIELKE, E. C.; PELGAS, F. V. Turismo de base comunitária no Brasil. Insustentabilidade é uma questão de gestão. *Revista Turismo em Análise*, v. 24, n. 1, p. 170-189, 2013.
- MORAES, E. A.; IRVING, M. A.; LEITE, R. M.; PEDRO, R. M. L. R.; OLIVEIRA, E. Turismo de base comunitária à luz da teoria ator-rede: novos caminhos investigativos no contexto brasileiro. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, v. 122, p. 145-168, 2020.
- NEUHAUS, E.; SILVA, J. S. *Um outro turismo é possível! Reflexões sobre desigualdades, resistências e alternativas no desenvolvimento turístico*. Fortaleza: FBOMS/Instituto Terramar, 2006.
- OLIVERA, C. M.; GARCÍA, K. A. M.; SÁNCHEZ, L. A. M.; VELASCO, A. E. M. Relation between public management and sustainable local development of the cities of Oaxaca, 2000-2017. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, n. 22, 155-187, 2020.
- PACHECO, A. P. D. C.; BENINI, E. G. A economia criativa em época de crise: o desenvolvimento endógeno brasileiro na obra de Celso Furtado. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 38, n. 2, p. 324-337, 2018.
- PARATY/RJ. Projeto de Lei n. 45, de 22 de agosto de 2022. *Institui a política municipal de turismo de base comunitária no âmbito do município de Paraty e dá outras providências*. Paraty, RJ: Câmara Municipal, 2022. Disponível em: https://paraty.rj.leg.br/site/wp-content/uploads/2022/11/projeto_lei_045_2022054.pdf. Acesso em: 3 abr. 2024.
- PIRES, E. L. S.; FUINI, L. L.; FIGUEIREDO FILHO, W. B.; MENDES, E. L. A governança territorial revisitada: dispositivos institucionais, noções intermediárias e níveis de regulação. *GEOgraphia*, v. 19, n. 41, p. 24-38, 2018.
- POLLICE, F. O papel da identidade territorial nos processos de desenvolvimento local. *Espaço e Cultura*, n. 27, p. 7-24, 2010.
- QI, F.; PFORR, C.; DIT, T. J. Exploring the regenerative potential for community-based ecotourism in the Niah National Park in Sarawak, Malaysia. *Journal of Ecotourism*, v. 23, n. 3, p. 1-9, 2024.
- RAPOSO-GONZÁLEZ, J.-J. Patrimonio agrícola y desarrollo local sostenible. Caracterización del paisaje tradicional del viñedo de Bollullos Par del Condado (Huelva). *Revista Electrónica de Patrimonio Histórico*, n. 30, p. 130-156, 2022.
- RAVAGNAN, C.; ROSSI, F.; AMIRIAREF, M. Sustainable Mobility and Resilient Urban Spaces in the United Kingdom. Practices and Proposals. *Transportation Research Procedia*, v. 60, p. 164-171, 2022.
- ROBERT-BOEUF, C. Promoting Rural Regeneration and Sustainable Farming near Cities Thanks to Facilitating Operators in France? The Case of the Versailles Plain’s Association Governance Model. *Sustainability*, v. 15, n. 9, p. 1-16, 2023.

ROCCA, L. H. D.; ZIELINSKI, S. Community-based tourism, social capital, and governance of post-conflict rural tourism destinations: the case of Minca, Sierra Nevada de Santa Marta, Colombia. *Tourism Management Perspectives*, v. 43, p. 1-12, 2022.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. *Território e sociedade no início do século 21*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SAQUET, M. A. *Abordagens e concepções de território*. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

SARABIA-MOLINA, M. Y.; SOARES, J. R. R.; LOIS-GONZÁLEZ, R. C. Innovations in Community-Based Tourism: Social Responsibility Actions in the Rural Tourism in the Province of Santa Elena – Ecuador. *Sustainability*, v. 14, n. 20, p. 1-20, 2022.

SILVESTRE, H. C. *A (Nova) governança pública*. Brasília: Enap, 2019.

SOREA, D.; DEFTA, M.; POPESCU, I. M. Journeys to Significant Places in Orthodoxy as a Source of Sustainable Local Development in Romania. *Sustainability*, v. 15, n. 7, 1-26, 2023.

TEIXEIRA, F. R.; VIEIRA, F. D.; MAYR, L. R. Turismo de base comunitária: uma abordagem na perspectiva da análise de clusters. *Turismo: Visão e Ação*, v. 21, n. 2, p. 2-21, 2019.

TRENTIN, F. Governança turística em destinos brasileiros: comparação entre Armação dos Búzios/RJ, Paraty/RJ e Bonito/MS. *PASOS. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, v. 14, n. 3, p. 645-658, 2016.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Governança pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria*. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2014.

Autor Correspondente:

Thiago Chagas de Almeida

Universidade Federal de Viçosa

Av. P H Rolfs, s/n – Campus Universitário, Viçosa/MG, Brasil. CEP 36570-900

thiagoc-almeida@hotmail.com

Este é um artigo de acesso aberto distribuído
sob os termos da licença Creative Commons.

