ICMS TURÍSTICO E CONSELHOS MUNICIPAIS DE TURISMO: UM ESTÍMULO À PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM PROL DO DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO EM DESTINOS INDUTORES DE MINAS GERAIS?

Tourism ICMS and Municipal Tourism Councils: a Stimulus to Social Participation for Development Tourist in Inducers Destinations of Minas Gerais?

Resumo

Este estudo tem como objetivo analisar se duas práticas do âmbito governamental realizadas em um estado brasileiro – Minas Gerais – têm estimulado a participação social em prol do desenvolvimento turístico. São elas: o ICMS Turístico e os Conselhos Municipais de Turismo. Para tanto, optou-se por realizar a análise em 16 destinos indutores do turismo de tal estado. Como subsídio teórico, foram utilizadas referências da literatura especializada em administração pública e turismo. Trata-se de um estudo qualitativo cujos procedimentos metodológicos incluem coleta de dados primários (pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas com 62 atores do turismo estadual e dos destinos analisados) e secundários (pesquisa bibliográfica). As análises dos dados foram efetuadas por meio da técnica de análise de conteúdo. Os resultados mostraram que as duas práticas analisadas têm estimulado a participação social em prol do desenvolvimento turístico em destinos indutores mineiros, mas apresentam algumas limitações administrativas e operacionais que necessitam ser revisadas.

Palavras-chave: ICMS Turístico; Conselhos Municipais de Turismo; desenvolvimento turístico; políticas públicas; participação social.

Érica Beranger Silva Soares - ericaberanger@gmail.com
Mestre em Administração pela Universidade Federal de Viçosa
Pesquisadora no Grupo de Pesquisa/ Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) sobre Administração Pública e Gestão Social no Departamento de Administração e Contabilidade da Universidade Federal de Viçosa

Magnus Luiz Emmendoerfer - magnus@ufv.br
Doutor em Sociologia e Política pela Universidade Federal de Minas Gerais
Professor e Pesquisador no Departamento de Administração da Universidade Federal de Viçosa, com atuação no Programa de Pós-Graduação em Administração. Líder do Grupo de Pesquisa/CNPq sobre Gestão e Desenvolvimento de Territórios Criativos

Lara Pereira Monteiro - lara.monteiro@ufv.br
Graduanda em Administração pela Universidade Federal de Viçosa
Universidade Federal de Viçosa

Alice Rodrigues Borges - alicerodriguesb@hotmail.com
Graduanda em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Viçosa
Universidade Federal de Viçosa

Para a avaliação desse artigo, os Cadernos contaram com a colaboração da equipe organizadora do VI ENAPEGS - Encontro Nacional de Pesquisa em Gestão Social, em particular de Patrícia Maria Emerenciano de Mendonça, Luciano Prates Junqueira e Sylmara Francelino Gonçalves-Dias, que participaram como editores ad-hoc e contribuíram com a sugestão de pareceristas para o processo de avaliação duplo-cego adotado pela revista. A versão preliminar desse artigo foi apresentada no VI Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social: Mobilizações e Conexões (Enapegs), de 21 a 23 de maio de 2012, São Paulo-SP.

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

Este trabalho foi elaborado com apoio do CNPq, da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (Fapemig) e da Fundação Arthur Bernardes (Funarbe).

Artigo submetido no dia 27.08.2012 e aprovado em 11.12.2012

Abstract

The purpose of this study is to analyze whether two government measures carried out in a State in Brazil - Minas Gerais - have encouraged social participation in the development of tourism. These are as follows: ICMS Tourism and municipal tourism councils. In undertaking the study, we decided to conduct an analysis in 16 destinations inducers for tourism in this State. As a theoretical support, references were made to the specialized literature in public administration and tourism. This is a qualitative study and its methodological procedures include primary data collection (documentary research and semi-structured interviews with 62 stakeholders of the tourism destinations of the state that have been analyzed) and secondary data (a review of the literature). The data analysis was conducted by means of the content analysis technique. The results showed that the two practices that were analyzed have encouraged social participation for tourist destinations in Minas Gerais, but they showed signs of administrative and operational shortcomings that need to be overcome.

Keywords: *Tourism ICMS; municipal tourism councils; tourism development; public policy; social participation.*

1 Introdução

O turismo, ao ser planejado de maneira participativa, conforme indica a Constituição brasileira de 1988 (SOUZA, 2006b), pode gerar divisas e proporcionar uma efetiva distribuição de renda, melhorando a qualidade de vida da população. Internacionalmente, a Organização Mundial do Turismo (OMT) aponta um cenário promissor para o desenvolvimento da atividade, apresentando o crescimento gradativo da movimentação turística, que, entre 2000 e 2008, passou de aproximadamente 689 milhões de deslocamentos para cerca de 922 milhões (BRASIL, 2009). Esse ambiente estimula, no campo científico, discussões relacionadas à atividade.

Ao ter no território, na paisagem, no patrimônio natural e cultural suas principais matérias-primas (COOPER et al., 2007), o turismo acaba contando com a participação direta e indireta do poder público, que, segundo Solha (2004), é sempre analisada em discussões sobre desenvolvimento turístico no contexto mundial. Beni (2008) também destaca o papel da iniciativa privada e de entidades civis junto ao poder público para a construção de um modelo de desenvolvimento integral, integrado e sustentável.

Mas e no Brasil? Essa questão tem sido tratada em nível estadual? A sociedade, representada por profissionais que atuam em Conselhos de Turismo (municipais e estaduais), associações hoteleiras, comerciais, entre outras, também exercem papel relevante nesse processo?

Esses questionamentos instigam a realização de estudos acerca da compreensão das relações entre poder público e a sociedade civil para o desenvolvimento do turismo em nível estadual. Tais estudos têm sido uma preocupação de pesquisadores brasileiros das Ciências Sociais e Humanas, e é nesse contexto que esta pesquisa se insere. Um contexto onde a Política Nacional de Turismo enfoca a descentralização e a regionalização e que inspira governos estaduais a planejarem ações em prol do desenvolvimento turístico.

Uma ação diferenciada no âmbito turístico nacional foi a alteração da parcela da

(cc) BY-NC-ND

receita do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), que, em Minas Gerais, passou a ter novos critérios, entre eles o turismo. Assim, o ICMS Turístico (como tem sido chamado no estado) corresponde a um incentivo que permite às administrações públicas municipais uma suplementação financeira para a realização de investimentos no setor turístico, nas localidades contempladas com o recurso.

O ICMS Turístico é representado por meio do critério turismo no ICMS Solidário, instituído pela Lei Estadual n. 18.030/2009 (Lei Robin Hood), que estabelece que o repasse maior de recursos seja para as cidades mais pobres do estado. Tal inclusão permite que as administrações municipais recebam uma suplementação financeira, caso cumpram as exigências estabelecidas no Decreto de Regulamentação. Entre as exigências, estão ações relacionadas ao estímulo da criação de uma cultura de planejamento nos municípios e da participação da sociedade civil por meio da atuação de Conselhos Municipais de Turismo.

Mediante essa situação e considerando a identificação por parte do Ministério do Turismo (MTur) de destinos que já apresentam um nível de desenvolvimento turístico e que, portanto, são considerados capazes de induzir o desenvolvimento da atividade regionalmente – chamados de destinos indutores, este estudo pretende responder ao seguinte questionamento: o ICMS Turístico e os Conselhos Municipais de Turismo têm estimulado a prática da participação social em prol do desenvolvimento turístico em destinos indutores?

Como o ICMS Turístico é aplicado em Minas Gerais, e tal estado também elegeu seus destinos indutores em âmbito regional, seguindo as diretrizes do MTur, optou-se por estudar o problema em tais destinos mineiros. Assim, objetiva-se analisar se o ICMS Turístico e os Conselhos Municipais de Turismo podem ser considerados práticas que estimulam a participação social em destinos indutores mineiros, promovendo o desenvolvimento turístico em tais locais. Entre os destinos contemplados nesta pesquisa, estão: Araxá, Belo Horizonte, Caeté, Camanducaia, Capitólio, Caxambu, Diamantina, Juiz de Fora, Maria da Fé, Ouro Preto, Poços de Caldas, Santana do Riacho, São João del-Rei, São Lourenço, Sete Lagoas e Tiradentes. Esses destinos estão sendo trabalhados como indutores do desenvolvimento turístico em Minas Gerais pela Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais (Setur) desde 2008.

Para subsidiar a análise pretendida, foram utilizadas referências da literatura especializada em administração pública e turismo. Esse aporte literário foi necessário para nortear os procedimentos metodológicos e, posteriormente, embasar as análises e discussões referentes aos dados levantados na pesquisa.

2 Desenvolvimento Turístico e o Papel do Estado no Turismo

Apesar de ser uma atividade produtiva capitalista, que, enquanto negócio, visa à obtenção de lucros, o turismo pode ser absorvido de diversas maneiras pelas culturas e modos de produção locais, configurando-se como prática social, econômica, política, cultural e educativa, envolvendo relações sociais e de poder entre residentes e turistas, produtores e consumidores, se configurando como uma

(cc) BY-NC-ND

atividade contraditória que, ao mesmo tempo, transforma o espaço em mercadoria (massificando culturas e atendendo as necessidades dos que vêm de fora em detrimento dos residentes), mas que também cria oportunidades de ganhos para a comunidade onde a atividade se estabelece (CORIOLANO, 2006).

Tais características justificam estudos que procuram compreender e identificar como o desenvolvimento pode ser entendido nessa atividade tão complexa, que exemplifica as contradições do mundo contemporâneo regido pela lógica do capital, mas que, cada vez mais, expõe a necessidade de práticas sociais.

Recentemente, teóricos estão se voltando para o conceito de sustentabilidade, seguindo a tendência mundial, incluindo definições de desenvolvimento turístico sustentável que estão direcionadas a uma visão mais holística da realidade, valorizando aspectos ambientais (HALL, 2004; BENI, 2008; BARRETTO, 2009; RUSCHMANN, 2010). A OMT (2001) também relaciona o conceito de turismo sustentável ao desenvolvimento sem degradação e sem esgotamento dos recursos existentes que possibilitam a manutenção da atividade.

Como o entendimento de desenvolvimento turístico, nesta pesquisa, está relacionado a destinos turísticos, é necessário que se tenha uma compreensão sobre o tema, observando as diversas definições que aparecem na literatura. Nota-se que alguns autores relacionam a ideia de destino turístico a um local geográfico que recebe turistas (HALL, 2004). Já outros autores preferem uma abordagem mercadológica, em que o destino deve ser visto e entendido como um produto turístico (COOPER et al., 2007; WALLINGRE, 2009). No entanto, Hall (2004, p. 216) contrapõe tal concepção, ao afirmar que:

> Embora algumas pessoas que realizem atividades de promoção, comercialização e, talvez, até planejamento de turismo, possam, às vezes, parecer sugerir o contrário, um destino não é somente um outro "produto" ou "mercadoria" [...] Se temos intenções sérias de tornar esses lugares sustentáveis, devemos tratá-los como o conjunto complexo de relacionamentos e redes que são.

Hall (2004) argumenta que a "indústria do turismo" deve estar atenta e ser sensível às necessidades da comunidade local, além de ser aceita por ela. Considerando que a maior parte da literatura da área não enfatiza a importância de se realizar um planejamento turístico tendo como base a comunidade, o autor acredita que o planejamento contínuo colaborativo entre as partes interessadas nos destinos tem emergido como um importante elemento do planejamento turístico estratégico.

Para que seja possível esse planejamento colaborativo, é necessário entender a importância da integração no desenvolvimento do turismo e no seu planejamento. Butler argumenta que a expressão "planejamento e desenvolvimento integrado" é definida como o "processo de introduzir o turismo em uma área de forma que ele se mescle com os elementos já existentes" (BUTLER, 2002, p. 87-88).

O autor considera que a integração começa pela aceitação do desenvolvimento do turismo, tanto para os residentes locais quanto para os que utilizam os recursos turísticos, e pela participação da comunidade residente. Segundo Butler (2002), essa participação ocorre de cinco formas: 1) Imposição – considerada a

(cc) BY-NC-ND

forma menos desejável de integração, que não leva em consideração, em momento algum, o envolvimento da comunidade; 2) Petição – a apresentação das propostas de desenvolvimento à comunidade é realizada somente após a tomada de decisões, permitindo apenas que os integrantes da comunidade tomem conhecimento do que foi proposto e ajustem suas operações para que estas se integrem ao que já foi planejado; 3) Assessoramento – busca-se assessoria local para identificação das formas de desenvolvimento que podem ser projetadas, mas a tomada de decisão ainda permanece fora da comunidade; 4) Representação – a comunidade possui o direito de participar do processo de integração por meio do planejamento e da sua operacionalização, no entanto as decisões ainda podem ser tomadas de fora da área local, e o processo pode gerar oposição; 5) Igualdade – é rara de acontecer, pois os que propõem e os que são afetados pelo desenvolvimento do turismo são tratados de maneira igualitária no processo de integração, ou seja, as decisões são tomadas tanto pelas comunidades como pelas fontes de desenvolvimento.

Em relação ao processo de desenvolvimento do turismo, torna-se relevante abordar a questão do papel do poder público, destacado por Beni (2008, p. 102), quando ele afirma que

> "o turismo é uma atividade que requer a intervenção proeminente do Estado pelo que representa em suas características fundamentais".

Segundo Ruschmann (2010, p. 150), "historicamente, o êxito do turismo em uma destinação depende da ação do Estado". Para Cooper et al. (2007), o envolvimento do setor público no turismo está diretamente relacionado à sua importância como atividade econômica.

No que tange à atuação de governos voltados para o turismo, é necessário que se entendam as funções normalmente atribuídas ao Estado, entre elas (HALL, 2004; DIAS 2008): (1) coordenação; (2) planejamento; (3) legislação e regulamentação; (4) empreendimentos; (5) incentivo; (6) atuação social; (7) promoção e (8) defesa do interesse público.

Como coordenação, considera-se a implementação da política de turismo que traduz os interesses específicos de todos os agentes em um interesse geral. O planejamento estabelece as linhas gerais para que o desenvolvimento aconteça de maneira ordenada, atendendo ao interesse coletivo, apesar de, na realidade, o Estado representar os interesses de determinados grupos sociais (HALL, 2004). Dias (2008) ressalta que, por ser objeto de ação política, o Estado pode ser pressionado pelos diversos setores sociais a ampliar o total de beneficiários de suas ações. As leis, decretos e resoluções são muito importantes para a realização das políticas públicas. Também cabe ao Estado, em seus diferentes níveis organizacionais, a regulamentação do turismo.

Ao se referirem a empreendimentos ou ao Estado como empresário, os autores tratam da possibilidade de o Estado exercer uma função empresarial quando determinada atividade, considerada essencial para o desenvolvimento do turismo, não gera retorno financeiro para a iniciativa privada, principalmente em relação à infraestrutura básica. Sobre esse aspecto, Barretto (2009) afirma que a realização do desenvolvimento harmônico do turismo cabe às políticas públicas, por meio da construção das infraestruturas de acesso e básica urbana que

(cc) BY-NC-ND

permitam a construção dos equipamentos e a prestação de serviços por parte da iniciativa privada. Mas a autora ressalta que, para um planejamento responsável, as políticas públicas devem impor limites às áreas de atuação que apenas visam ao lucro imediato, além de garantir saneamento, saúde, transporte, proteção ao consumidor e distribuição de renda.

Como incentivos, têm-se os empréstimos ao setor privado, incentivos fiscais, isenções de taxas e diminuição da carga tributária. A atuação social ou turismo social corresponde ao estímulo para a prática do turismo nas camadas sociais menos favorecidas, a fim de contribuir para a expansão da atividade e para a ampliação do direito ao lazer. A promoção nas regiões emissoras de turistas ou divulgação do turismo é tratada por Dias (2008, p. 128) como uma importante função das administrações públicas e "que tende a acentuar-se devido ao aumento da competição global pelo fluxo de viajantes".

Por fim, Hall (2004) considera o papel de defensor do interesse público como o que deve garantir a equidade no processo de planejamento turístico, funcionando como um árbitro dos interesses conflitantes, e não como defensor de interesses de classes, políticos ou específicos.

3 Políticas Públicas e Participação Social no Contexto Turístico Brasileiro

Existem inúmeras definições científicas para políticas públicas e, apesar de não haver consenso entre elas na literatura especializada (SECCHI, 2010), geralmente são compreendidas como as ações de governos orientadas para o interesse da sociedade como um todo, assumindo uma visão holística

> "onde o todo é mais importante que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa desses fatores" (SOUZA, 2006a, p. 25).

No âmbito das políticas públicas, a participação social relaciona-se à possibilidade de consolidação do senso de pertencimento e responsabilidade coletiva (SECCHI, 2010). A evolução do cenário público no Brasil mostra que, até a década de 1980, as políticas públicas brasileiras tinham como características: centralização decisória e financeira na esfera federal, fragmentação institucional, atuação setorial, restrita participação popular, práticas clientelistas e excesso de burocracia, entre outras (FARAH, 2000).

A Constituição de 1988 apresentou uma nova ordem institucional e federativa, trazendo algumas mudanças, como a descentralização tributária para estados e municípios e a abertura à participação popular (SOUZA, 2006b). Apesar dos conflitos, tensões e contradições resultantes da descentralização do poder político e do financeiro, a nova engenharia constitucional gerou um federalismo com múltiplos centros de poder, que, apesar de desiguais, passaram a ter acesso ao processo decisório e à implementação de políticas. As instituições estaduais se beneficiaram, administrando mais recursos e possuindo autonomia administrativa. Os municípios passaram a ser regidos com leis orgânicas próprias e a ser provedores de políticas sociais:

> A Constituição de 1988 abriu o caminho para essa participação e para a municipalização por ter incorporado o princípio que se

(cc) BY-NC-ND

> aplica à maioria das políticas sociais de que elas deveriam ser descentralizadas e participativas. (SOUZA, 2006b, p. 204)

Historicamente, no Brasil, o Estado tem ocupado o papel de protagonista em sua relação com a sociedade (OLIVEIRA, 2009). No entanto, ao longo do século XX, o País passou da pequena propensão associativa e da reduzida participação da população de baixa renda para se transformar em um dos países com o maior número de práticas participativas (AVRITZER, 2008). Entre elas, o último autor destaca o orçamento participativo, os conselhos gestores de políticas públicas e os planos diretores municipais, que apresentam diversas instituições participativas em diferentes desenhos institucionais. Apesar disso, Kerbay (2004) considera que a formação de políticas municipais, aparentemente, continua sendo monopolizada por políticos locais, burocratas e grupos de interesse.

No âmbito deste estudo, os conselhos gestores merecem uma atenção especial, principalmente porque, a partir da Constituição de 1988, esses canais de participação se multiplicaram, partindo de tradicionais áreas como saúde e educação para setores como cultura, meio ambiente e turismo (OLIVEIRA, 2009).

Constituídos pelo próprio Estado, com representação mista de atores da sociedade e atores estatais (AVRITZER, 2008), os Conselhos funcionam como meios públicos de deliberação para promover a participação da sociedade, cujos membros discutem e tomam decisões sobre as políticas públicas, além de regularem atos do governo, funcionando como "fóruns públicos de captação de demandas e pactuação de interesses específicos dos diversos grupos sociais" (AVRITZER; PEREIRA, 2005, p. 26), visando à ampliação da participação de setores com menos acesso ao Estado. Entre os integrantes, estão representantes de segmentos sociais (como associações comunitárias, sindicatos, organizações não governamentais e movimentos populares) e representantes de poderes instituídos (Poder Executivo e suas secretarias, Poder Legislativo e Ministério Público) (OLIVEIRA, 2009).

Considerando a intenção declarada na legislação de que essas instituições devem ampliar a participação popular e melhorar a qualidade da democracia brasileira, Fuks e Perissinotto (2006) ressaltam que tais efeitos apenas serão produzidos caso os participantes sejam capazes de exercer o poder em seu interior, interferindo no processo decisório da agenda pública. Do contrário, podem funcionar apenas como: órgãos cartoriais, referendando as decisões do Executivo; legitimadores das ações governamentais; ou como meras estruturas formais, caracterizadas pelas ausências de reuniões frequentes, de representatividade social, de acesso aos poderes locais, de programas de trabalho e de eventos de capacitação, entre outros (OLIVEIRA, 2009). No contexto turístico, a importância da participação vem sendo discutida de maneira mais expressiva desde a década de 1990, em reuniões e encontros mundiais (PEARCE; MOSCARDO, 2002), principalmente em função do enfoque sustentável cada vez mais presente na atualidade. Tais autores reforçam a importância da compreensão das percepções e atitudes de integrantes da comunidade em relação ao turismo e seus conceitos, no que tange à relação entre turismo e sociedade.

A emergência do turismo como uma das mais importantes atividades geradoras de riqueza do mundo, no fim

(cc) BY-NC-ND

do século XX, despertou o interesse pelo seu desenvolvimento nas administrações públicas brasileiras no âmbito federal (CRUZ, 2006). Com isso, a questão da participação no contexto nacional ganhou notoriedade na década de 1990, com a implementação do Plano Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), que tinha como objetivo melhorar a qualidade dos serviços turísticos e possibilitar aumento de emprego e renda (SILVA JÚNIOR, 2004).

A participação dos municípios no PNMT era voluntária e aberta para aqueles que a desejassem efetivamente, sendo que um dos pré-requisitos era fazer parte de outros programas do Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur), que identificava, por meio do Relatório de Informações Turísticas, os destinos que deveriam ser priorizados para o turismo (SILVA JÚNIOR, 2004). Entre os princípios que regiam o PNMT, estavam: a descentralização, a sustentabilidade, as parcerias, a mobilização e a capacitação. Esse último princípio ocorre em três diferentes fases, utilizando métodos de gestão participativa e treinamento em planejamento por meio da sensibilização, capacitação e planejamento (BEZERRA, 2003).

O PNMT foi um dos motivadores para a criação de conselhos gestores de turismo em diversos municípios. Bezerra (2003) salienta que a base local é o fundamento de todo o processo de desenvolvimento que envolve o País, e, portanto, no turismo, é necessário que o município identifique sua vocação e seu papel no mercado. Para isso, a descentralização e a municipalização objetivam fortalecer o poder local por meio de uma gestão voltada para o planejamento e a organização dos seus diferentes setores. Considerando o sistema federativo brasileiro, a autora argumenta que a atividade turística da União e dos estados depende diretamente das localidades.

Ainda de acordo com Bezerra (2003), a criação da cultura do planejamento nos estados e municípios brasileiros foi o grande desafio do PNMT. O estímulo à elaboração de planos de desenvolvimento baseados nos princípios de sustentabilidade foi o grande mote do programa, mas, para isso, também era necessário incentivar a organização turística municipal, considerada essencial nos processos de municipalização. Como instrumentos para essa organização, estavam os órgãos municipais, os Conselhos Municipais (COMTUR) e os Fundos Municipais (FUMTUR), todos relacionados especificamente ao turismo.

Os órgãos municipais podem ser administrados por empresas públicas e/ou autarquias que indicam as diretrizes do Poder Executivo municipal em prol do desenvolvimento do turismo no município. Os Conselhos funcionam como órgãos consultivos e deliberativos instituídos por lei municipal, integrando entidades públicas, privadas e do terceiro setor. Já o FUMTUR deve ser criado por lei municipal e prover recursos transferidos de parte da receita orçamentária dos municípios, doações de qualquer natureza e taxas diversas (como a de turismo, por exemplo) para serem administrados pelos conselhos do setor (BEZERRA, 2003).

O PNMT motivou a participação de cerca de 1.800 municípios, sustentados na crença de que o turismo pode ser uma atividade econômica municipal, o que não significou a real aplicação dos conceitos de planejamento e envolvimento da comunidade propostos no programa e acabou por apresentar casos que não foram bem-sucedidos (SILVA JÚNIOR, 2004). No entanto, o autor chama a atenção para que

(cc) BY-NC-ND

não se assuma uma postura ingênua em relação ao planejamento com participação da comunidade, que pode apresentar inúmeras dificuldades, derivadas da indefinição do conceito de participação aplicado e dos recursos necessários para possibilitar a participação, além da falta de reduções de diferenças de poder.

Já Butler (2002) menciona como limitações que podem aparecer no processo de integração no turismo: a falta de igualdade entre as partes envolvidas, a falta de vontade e compromisso dos participantes, a falta de apreciação sobre os efeitos que o turismo pode provocar, a falta de mecanismos de controle e regulamentação da atividade turística, além da falta de dados e conhecimento sobre o turismo e o ambiente no qual ele opera.

Com base nessa discussão teórica, foram estabelecidos alguns procedimentos metodológicos que nortearam a execução e a análise dos dados coletados, a fim de responder a problemática deste estudo, apresentados em seguida.

4 Procedimentos Metodológicos

Este estudo caracteriza-se como qualitativo, que, segundo Godoi, Mello e Silva (2010), abrange vários métodos, técnicas e instrumentos a fim de ajudar a compreender o fenômeno social com o menor afastamento possível do ambiente natural.

O universo compreende atores sociais do turismo em Minas Gerais dos 16 municípios considerados indutores do desenvolvimento turístico no estado. Como ator, considera-se o conceito de Secchi (2010), que define o termo como indivíduos, grupos e organizações que influenciam o processo político e que possuem comportamentos dinâmicos de acordo com os papéis que interpretam.

As unidades de análise abrangem os municípios: Belo Horizonte, Ouro Preto, Diamantina, Tiradentes, São João del-Rei, Sete Lagoas, Santana do Riacho, Poços de Caldas, São Lourenço, Juiz de Fora, Camanducaia, Caxambu, Maria da Fé, Caeté, Araxá e Capitólio. Segundo a Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais (Setur), esses destinos já possuem um desenvolvimento turístico e, por isso, são considerados indutores do turismo regional em Minas Gerais desde 2008.

Os sujeitos da pesquisa foram os representantes de entidades atuantes no turismo nesses destinos. Tais entidades foram selecionadas de maneira não probabilística e por tipicidade. Segundo Vergara (2005), a amostra é não probabilística, por não se basear em procedimentos estatísticos, e por tipicidade, já que é constituída pela seleção de elementos representativos da população-alvo.

A estruturação da coleta de dados primários ocorreu por meio de pesquisa documental e de campo. Na documental, foram considerados documentos fornecidos pela Setur. Já a pesquisa de campo ocorreu por meio de entrevistas semiestruturadas. O estudo também utilizou dados secundários obtidos por meio de pesquisa bibliográfica em publicações, teses e dissertações relacionadas ao tema da pesquisa.

Para a análise dos conteúdos dos documentos e das entrevistas, foi utilizada a técnica de análise de conteúdo, empregando a análise temática. Segundo Bardin (2009), o tema é mais utilizado como unidade de registro em estudos sobre motivações de opiniões, atitudes, valores, crenças e tendências. Os dois temas trabalhados neste estudo são: Conselhos Municipais

(cc) BY-NC-ND

de Turismo nos destinos indutores e ICMS Turístico.

A pesquisa documental considerou o documento Diretrizes da Política Pública de Turismo em Minas Gerais, de 2010, fornecido pela Setur. Já as entrevistas foram realizadas com dois gestores da Setur e 60 atores dos 16 destinos indutores. Os dois entrevistados da Setur foram identificados como agentes estratégicos para essa análise, por participarem e acompanharem o processo de planejamento realizado na Secretaria e assumirem funções estratégicas de gestão. Em todos os destinos, buscou-se selecionar entrevistados relacionados ao poder público local, iniciativa privada e entidades civis representativas do setor turístico. Trabalhou-se com o mínimo de três entrevistados por destino e o máximo de cinco. Todas as entrevistas, realizadas entre abril e dezembro de 2011, foram gravadas e transcritas durante as análises dos dados.

A seleção dos entrevistados dos destinos indutores realizou-se pelo método de indicação – *snowball* (bola de neve) (OPPENHEIM, 2001). Antes de o pesquisador se deslocar para o destino, era feito o contato por telefone com o gestor do circuito turístico ao qual o destino pertencia ou com o responsável pelo setor de turismo na Prefeitura do destino. Na maioria dos casos, o contato inicial foi realizado com os gestores dos circuitos, mas, algumas vezes, as indicações vinham da Prefeitura, principalmente quando o circuito não era sediado no destino indutor ou quando o gestor do circuito também atuava no poder público municipal. Nesse primeiro contato, o pesquisador explicava o objetivo da pesquisa e perguntava sobre as principais entidades e pessoas atuantes no turismo local. A partir de então, eram realizados os contatos com as demais entidades e sujeitos indicados. De acordo com a conversa por telefone, o pesquisador definia quais entidades participariam da pesquisa.

Os resultados da pesquisa foram trabalhados em dois blocos. O primeiro contém uma descrição sobre o contexto nacional e a implementação do projeto destinos indutores em âmbito nacional e em Minas Gerais. O segundo bloco aborda especificamente os resultados que tratam dos Conselhos Municipais de Turismo e do ICMS Turístico nos destinos indutores mineiros.

5 Política Nacional de Turismo e Destinos Indutores em Minas Gerais

O desenvolvimento da atividade turística na esfera pública no Brasil pode ser sintetizado em dois grandes momentos (EMMENDOERFER; SILVA; LIMA, 2011). O primeiro, de 1930 a 1990, é caracterizado pela centralização do Estado e pela verticalização da Política Nacional de Turismo, que tornava o desenvolvimento da atividade turística no Brasil dependente dos interesses organizacionais e pessoais dos formuladores da política pública nacional. Naquela época, o turismo passava por inúmeras mudanças institucionais em Minas Gerais, assim como no contexto nacional, mas o enfoque das ações públicas era restrito a alguns municípios tradicionalmente turísticos, como as cidades históricas e de águas termais.

A partir de 1990 (considerado o segundo momento), iniciou-se um processo de horizontalização e descentralização da política nacional por meio do Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) e, posteriormente, com a criação do Ministério do Turismo (MTur), em janeiro de 2003. Antes mesmo do MTur, no ano de

(cc) BY-NC-ND

1999, foi criada a Setur, por meio da Lei n. 13.341, caracterizando de modo institucional o enfoque das ações públicas estaduais para o contexto regional, em consonância com as ações do governo federal, que já possuíam características descentralizadoras.

A criação do MTur foi vista pelas organizações ligadas ao turismo no País como uma demonstração de valorização dada pelo novo governo ao setor (DIAS, 2008). A partir de então, o Plano Nacional de Turismo (PNT) passou a apresentar as diretrizes, metas e programas planejados para o período de uma gestão governamental, ou seja, quatro anos. O PNT 2003/2007 refletia uma preocupação do governo com a participação dos estados e municípios por meio do Sistema Nacional de Gestão do Turismo, que incluiu o Fórum dos Secretários Estaduais, o Conselho Nacional de Turismo e o estímulo à criação dos Conselhos Municipais. Outro destaque do mesmo plano foi a elaboração dos macroprogramas, representando os desdobramentos temáticos adequados para o alcance dos objetivos e metas propostos no planejamento. Ainda seguindo as diretrizes desse plano, em 2004, o MTur lançou o Programa de Regionalização do Brasil – Roteiros do Brasil, visando à desconcentração da oferta turística brasileira a fim de propiciar a interiorização da atividade e a inclusão de novos destinos nos roteiros comercializados nos mercados interno e externo.

Dando prosseguimento ao programa de regionalização e tendo como base as metas e diretrizes estabelecidas no novo PNT 2007/2010 – Uma Viagem de Inclusão, o MTur elaborou, em 2008, o Projeto Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional, com a missão de induzir o desenvolvimento regional por meio de 65 destinos que apresentavam infraestrutura básica e turística, além de atrativos qualificados, sendo capazes de atrair ou distribuir significativo número de turistas para o seu entorno. Desde esse período, o ministério tem realizado o Estudo de Competitividade dos 65 destinos indutores do desenvolvimento turístico regional, junto ao Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) e à Fundação Getulio Vargas (FGV). O objetivo é avaliar os principais indicadores de competitividade dos destinos nacionais com padrão de qualidade internacional e auxiliar na gestão do planejamento turístico dessas localidades. Em Minas Gerais, o projeto elegeu quatro municípios e um destino referência: Belo Horizonte, Ouro Preto, Diamantina, Tiradentes e São João del-Rei. Ainda nesse mesmo estado, no período de 2007 a 2010, a Setur identificou, em um primeiro momento (2008), mais 11 municípios (além dos cinco destinos supracitados) com potencialidades para serem trabalhados como os destinos indutores estaduais, sendo eles: Sete Lagoas, Santana do Riacho, Poços de Caldas, São Lourenço, Juiz de Fora, Camanducaia, Caxambu, Maria da Fé, Caeté, Araxá e Capitólio.

Os destinos indutores nacionais correspondem aos cinco destinos indutores escolhidos pelo MTur para serem trabalhados no intuito de alcançarem um padrão de qualidade internacional. Os destinos indutores estaduais são os escolhidos pela Setur para serem trabalhados de acordo com o padrão de qualidade nacional. Isso significa que os destinos chamados de indutores nacionais devem ser trabalhados para se tornarem aptos a receber turistas internacionais, enquanto os estaduais devem ser trabalhados tendo como foco de comercialização o mercado nacional.

(cc) BY-NC-ND

Ressalta-se que, em 2010, seis novos municípios passaram a integrar o grupo dos destinos indutores estaduais: Governador Valadares, Brumadinho, Itabira, Uberlândia, Ipatinga e Montes Claros, totalizando 22 destinos indutores. No entanto, esses últimos destinos não foram abordados neste estudo, em razão de terem sido agrupados apenas em 2010, ao passo que os demais já vinham sendo trabalhados desde 2008. Como as análises compreendem o período de 2010, optou-se por não considerar esses últimos destinos indutores.

Em relação às ações relacionadas ao turismo em Minas Gerais, salienta-se que a criação da Setur, em 1999, marcou o início da política descentralizada no estado, já que a Secretaria possuía autonomia técnica e administrativa e um vínculo setorial de subordinação a um ministério (no caso, o MTur) e da regionalização, caracterizada pela participação da sociedade na definição das prioridades do turismo em Minas Gerais, verificada no programa de Circuitos Turísticos (EMMENDOERFER et al., 2007), tema amplamente discutido cientificamente nos últimos 11 anos. De acordo com o Decreto Estadual n. 43.321, o Circuito Turístico é constituído por municípios de uma mesma região que possuem afinidades culturais, sociais e econômicas e que, juntos, buscam organizar e desenvolver a atividade turística regional de base sustentável. Tal programa ganhou notoriedade nacional e caracterizou-se como uma política pública, mantendo-se ao longo de três mudanças de mandato político.

6 Conselhos Municipais de Turismo e ICMS Turístico nos Destinos Indutores Mineiros

Para responder ao problema de pesquisa, foram consideradas as percepções dos atores atuantes no turismo em Minas Gerais, representados por gestores da Setur e atores do turismo nos destinos indutores mineiros. Tais percepções foram identificadas por meio de questionamentos relacionados à atuação dos Conselhos Municipais de Turismo em tais destinos e também sobre os desdobramentos, nesses locais, do ICMS Turístico no que tange ao desenvolvimento turístico.

Considerando todos os cenários encontrados ao longo da execução desta pesquisa, entende-se que a visão de Hall (2004), de que destinos devem ser tratados como um conjunto complexo de redes e relacionamentos para serem realmente sustentáveis, é a mais plausível quando se deseja desenvolver o turismo de acordo com as referências abordadas neste estudo. Ressalta-se, ainda, a importância da compreensão das realidades locais, das expectativas da população e do seu real desejo de que a atividade turística se desenvolva naquele ambiente (CRUZ, 2006).

Essa compreensão foi verificada durante a coleta de dados, nas entrevistas de alguns atores dos destinos indutores mineiros, e, muitas vezes, refletia uma insatisfação ocasionada pelo desenvolvimento desordenado da atividade turística. Essa insatisfação foi constatada na afirmação de um dos atores entrevistados pertencente ao poder público de um destino indutor nacional e mineiro:

> [...] Entendam que turismo é consequência de um povo feliz, de uma cidade pintada, de um planejamento turístico, de um planejamento urbano ordenado, que não tenha poluição visual, que não tenha trânsito desordenado [...] e isso é que faz a diferença [...] eu sonho com uma cidade

(cc) BY-NC-ND

> em desenvolvimento, eu sonho com uma cidade moderna, mas eu não posso nunca esquecer de onde eu vim, da minha raiz [...]

Ressalta-se que esse destino é também trabalhado pelo MTur como um dos 65 indutores escolhidos para alcançar um padrão de qualidade turística internacional. Um destino que, apesar da marginalização sofrida pela comunidade em função da prática desordenada da atividade turística nos últimos anos (relatada por atores entrevistados), apresentou indícios de mudança, observados principalmente em função da criação do Conselho Municipal de Turismo no final de 2010, e que, de acordo com esse mesmo ator, já representam um avanço para o desenvolvimento do turismo:

> [...] é a primeira vez que tem um Conselho de Turismo... para mim isso já é um avanço... existem reuniões que, mesmo que não se resolva muita coisa, há coisas que são discutidas e isso já é um avanço [...] e está acontecendo [...] por mais que seja a passos lentos, que é natural, mas está acontecendo [...]

Tal situação chama a atenção para o papel dos Conselhos Municipais de Turismo, indicando a importância desse espaço para minimizar o problema do diálogo e da ação coletiva em prol do desenvolvimento turístico. Observou-se que, de acordo com as informações relatadas pelos atores dos 16 destinos analisados, 14 possuem COMTUR, sendo que um deles está em fase de reativação. Dois destinos estão com seus conselhos inativos.

Sobre a realidade encontrada nos Conselhos gestores do turismo nos destinos indutores, ressalta-se que foram encontrados casos onde existiam os Conselhos, mas estes funcionavam apenas como legitimadores das ações governamentais (OLIVEIRA, 2009), com reuniões realizadas apenas para preenchimento de ata. Nesse caso, a intenção de participação se mostrava meramente simbólica e, na maioria das vezes, quando essa situação era encontrada, o presidente do Conselho era ou um representante da Prefeitura municipal ou um membro da iniciativa privada, apoiador da gestão municipal.

Entretanto, também foram encontrados casos em que o presidente do Conselho era um gestor público, mas a situação se apresentava bem diferente da citada anteriormente, ou seja, o COMTUR apresentava sinais de real participação da comunidade, ainda que não totalmente de maneira igualitária, conforme o conceito de Butler (2002).

Entre eles, destaca-se um destino cujo COMTUR tem poder deliberativo sobre o Fundo Municipal de Turismo. De acordo com um membro do poder público desse destino, o Conselho está se tornando o grande centralizador da discussão política por meio da estrutura que está sendo organizada no destino, corroborando Avritzer e Pereira (2005). Segundo ele, essa ação relacionada ao FUMTUR motiva a participação das pessoas e, mesmo com o presidente do Conselho sendo um representante do poder público, notou-se alguma participação. Além disso, nesse caso em questão, ressalta-se o papel desempenhado pelo circuito turístico, que parece estar contribuindo com subsídios técnicos para a elaboração do planejamento turístico do local. No entanto, mesmo aparentando ser um caso de sucesso, não se pode afirmar ainda se, de fato, esse destino pode representar um exemplo de nível de participação de igualdade, de acordo com

(cc) BY-NC-ND

Butler (2002), pois não foram encontrados elementos suficientes que apontem para o real envolvimento de todos os setores atuantes no turismo (poder público, iniciativa privada e sociedade civil) e sua forma de participação.

A questão dos conselhos municipais de turismo nos destinos indutores mineiros remete à adoção do ICMS Turístico. O grande mote de tal ferramenta está nas exigências, que retomam a tentativa do PNMT de criar a cultura de planejamento nos estados e municípios, baseando-se nos conceitos de participação e integração (BEZERRA, 2003). De acordo com as exigências, para ter direito ao repasse financeiro, o município tem que, obrigatoriamente (MINAS GERAIS, 2010): 1) participar de um circuito turístico reconhecido pela Setur, de acordo com o programa de regionalização; 2) ter elaborada e em implementação uma política municipal de turismo; 3) possuir COMTUR, constituído e em funcionamento; 4) possuir FUMTUR, constituído e em funcionamento.

A ideia do ICMS Turístico surgiu em um dos destinos indutores mineiros, cujos empresários levaram a sugestão à Federação dos Circuitos Turísticos de Minas Gerais (Fecitur), que prontamente apoiou a iniciativa, juntamente com a Setur. A inclusão do critério turismo foi aceita na Assembleia Legislativa e, a partir de 2011, municípios mineiros começaram a receber os repasses correspondentes à documentação enviada referente ao ano de 2010. Os valores a serem destinados ao município têm como base o índice de investimento em turismo na localidade e o somatório dos índices de investimento em turismo de todos os municípios do estado habilitados a receber o benefício, que serão fornecidos pela Setur, conforme exposto no art. 9o da Lei Estadual n. 18.030/2009.

No primeiro ano, foram selecionados 44 municípios, sendo quatro destinos analisados nesta pesquisa: Camanducaia, Capitólio, Caxambu e Poços de Caldas. Em 2011, o número de municípios contemplados aumentou para 63. Entre eles, os mesmos supracitados, com exceção de Caxambu e incluindo mais dois destinos: Sete Lagoas e Tiradentes.

Apesar de ser uma ação de legislação e regulamentação (DIAS, 2008), o ICMS Turístico é mencionado no planejamento estratégico da Setur (2007/2010) como uma das ações do Programa de Estruturação das Instâncias de Governança, que integra o macroprograma de regionalização do turismo. Isso ocorre porque os critérios para a distribuição dos incentivos são definidos pela gestão pública estadual.

De acordo com alguns entrevistados, são esses critérios os motivadores ou impulsionadores para o retorno dos conselhos e planejamento no âmbito municipal em alguns destinos. Além disso, eles estimulam a adoção de projetos e programas voltados para o desenvolvimento do turismo, como afirma um membro de uma entidade civil relacionada à iniciativa privada de um destino indutor mineiro:

> [...] esse ICMS Turístico está tendo a força de organizar o turismo em nível estadual. Por quê? Porque ele estabelece que você tem que ter um conselho funcionando, você tem que ter um fundo municipal funcionando pra administrar esses recursos tanto do município, tanto do governo federal, quanto do governo estadual. Isso acaba empoderando o conselho municipal de turismo na medida em que você passa a ter um conselho municipal de turismo deliberativo e que tira a pressão do gestor público para a questão da manipulação

(cc) BY-NC-ND

> das verbas [...]

Esse efeito impulsionador do desenvolvimento do turismo nos destinos foi identificado de várias maneiras: 1) destinos cujas administrações públicas locais não valorizavam o turismo e agora, estimuladas pela possibilidade de ganhar o repasse do ICMS, estão valorizando mais a atividade, aumentando a dotação orçamentária e ampliando a equipe de trabalho; 2) alguns Conselhos foram reativados ou criados e estão funcionando ativamente motivados pelo ICMS Turístico; 3) Circuitos Turísticos que estão aproveitando o critério de pertencer a um circuito e só emitem o certificado de filiação caso o destino esteja em dia com alguns subcritérios elaborados pelo circuito; 4) destinos que, por meio do COMTUR, estão trabalhando na criação de um plano de turismo voltado para a sustentabilidade da atividade e de maneira participativa; 5) destinos que, apesar de terem COMTUR funcionando, tinham dificuldades de conseguir a aprovação da Prefeitura para o FUMTUR e, por conta da pressão para o recebimento do ICMS Turístico, conseguiram que a Prefeitura liberasse o fundo.

Esses exemplos mostram que o ICMS pode contribuir de diferentes formas para a participação social e o desenvolvimento turístico em destinos indutores. No entanto, também foram verificados casos de locais indiferentes ao incentivo e também de municípios que cumpriram os critérios apenas formalmente, mas, na prática, a realidade mostrou-se diferente. Como o caso de um destino contemplado com o recurso, em que, quando perguntado ao representante do poder público local se o recurso estava sendo utilizado no turismo, a resposta foi negativa. Nesse mesmo destino, alguns atores informaram que o Conselho funciona mais para assinatura de ata do que de maneira ativa.

Isso mostra que as instâncias de governança podem ser unidades organizadas simplesmente formalísticas corporativas ou restritas a um grupo e cumprir rituais de acesso a recursos do Estado, não atendendo de modo efetivo como um espaço de real participação social. Isso é uma evidência que, possivelmente, não é exclusividade desse município, o que reforça a necessidade de práticas que estimulem a participação social e a transparência governamental em suas ações e seus resultados, como na alocação dos recursos.

Também foram encontradas, em alguns destinos, tentativas de articulação das lideranças locais. Mas, em função da falta de desejo da iniciativa privada e da comunidade em desenvolver o turismo no local, além da ausência de integração entre as entidades públicas e privadas, tais tentativas não foram bem-sucedidas.

Outro exemplo de possível má aplicação do ICMS foi mencionado por um membro de uma entidade civil de um destino indutor mineiro, que citou o caso do ICMS Cultural:

> [...] no cultural o que aconteceu muito [...] e que a gente espera que não aconteça tanto assim [...] geralmente a prefeitura contrata uma empresa pra tentar levantar, trabalhar, maquiar, direcionar as coisas para que aumente o ICMS, mas só que ela gasta dinheiro, ao invés de usar realmente na preservação do patrimônio cultural, usa na contratação da empresa [...] eu particularmente espero que isso não aconteça no ICMS Turístico [...]

Por último, um gestor de circuito

(cc) BY-NC-ND

mencionou que a execução do ICMS ainda é equivocada, pois existem lacunas na lei que possibilitam que destinos que cumpriram todos os critérios não sejam contemplados com o recurso, por questões administrativas de documentação (como ausência de carimbo, entre outros). Esse mesmo gestor alerta para a existência de casos de destinos que, aparentemente, cumpriram todos os requisitos, mas de maneira "maquiada" (por meio do uso deliberado de informações não factíveis com a realidade para atender os padrões ou normas previstas para acesso aos recursos do ICMS), e que acabaram sendo contemplados com o incentivo. Tal situação, de acordo com o gestor, tem prejudicado o funcionamento dos circuitos, pois alguns destinos estão se desestimulando e desistindo de continuar a investir no turismo.

Esses exemplos mostram que, apesar de estar impulsionando o desenvolvimento turístico em alguns destinos, o ICMS Turístico ainda precisa de monitoramento para aperfeiçoar seus critérios de avaliação, principalmente em relação à análise das documentações enviadas pelos municípios. Também se mostra necessária alguma medida que inspecione a aplicação dos recursos provenientes do ICMS em ações ligadas ao turismo ou mesmo que sejam direcionadas ao FUMTUR.

Observa-se, ainda, que a visão do Estado como provedor de recursos financeiros continua presente no imaginário dos representantes públicos e atuantes na cadeia turística. O que é contraposto por um membro de uma entidade civil de um destino indutor mineiro, quando afirma:

> [...] eu não sei se ter muito dinheiro dentro de uma pasta resolveria o problema do turismo, se isso não for muito bem articulado [...] não é o dinheiro que faz a diferença, mas sim a articulação. O dinheiro é importante [...] só que a gente não pode reduzir tudo a recurso, não [...] eu não vejo uma forma de o turismo funcionar, ou qualquer outra pasta, se não houver diálogo [...]

Verificou-se, durante a coleta de dados, que os maiores beneficiados pelo ICMS não são os destinos contemplados com as verbas, mas aqueles que estão aproveitando a oportunidade para se organizar localmente, começando pela articulação dos líderes locais e da comunidade em prol de um planejamento participativo no turismo.

7 Considerações Finais

Os resultados alcançados nesta pesquisa indicam que a atuação dos Conselhos Municipais de Turismo nos destinos indutores mineiros e o ICMS Turístico têm estimulado a participação social em prol do desenvolvimento turístico em tais destinos.

Tal estímulo foi verificado principalmente: na valorização do turismo por parte de algumas administrações públicas municipais, motivadas pelo repasse de recursos financeiros; na criação e reativação de Conselhos Municipais de Turismo; no incentivo à elaboração de planejamentos municipais de turismo, indo de encontro ao conceito de sustentabilidade no turismo, conforme indicam Hall (2004), Beni (2008), Barretto (2009) e Ruschmann (2010); no estímulo à atuação deliberativa de alguns Conselhos e na criação dos Fundos Municipais de Turismo.

Observou-se que, assim como ocorreu com o PNMT, o ICMS Turístico tem como

(cc) BY-NC-ND

grande mote as exigências de organização dos municípios e o estímulo à participação social em prol do desenvolvimento turístico. No entanto, também apresenta falhas, principalmente nos aspectos administrativos e operacionais, que, se não forem corrigidas e revistas pelo poder público estadual, podem enfraquecer a medida e ter o mesmo fim do PNMT, que, segundo Silva Júnior (2004), acabou por apresentar casos que não foram bem-sucedidos e foi extinto.

Constata-se também que, apesar de serem visualizadas como positivas, iniciativas públicas que induzem a participação devem ser acompanhadas nos seus diferentes âmbitos e estar adequadas à realidade dos locais onde se pretende desenvolver o turismo. Assim, também deve ser considerado como fundamental o desejo dessa comunidade de participar e ter a atividade turística como um componente do contexto local. Ao se considerarem tais questões, infere-se que o ICMS pode funcionar efetivamente como um instrumento de participação social impulsionador do desenvolvimento turístico.

No entanto, para que a participação aconteça de fato, corrobora-se Cruz (2006) quando salienta a necessidade de que: as sociedades locais tenham um posicionamento pró-ativo; exista o entendimento de que o turismo é apenas uma pequena parte do sistema complexo de relações que envolvem a sociedade e que é fundamental observar todos os elementos que compõem a localidade, como história, gente, espaço, demandas, buscando um equilíbrio entre os diferentes interesses envolvidos no desenvolvimento do turismo (turistas, governos, comerciantes e população em geral). Assim, o Estado pode oferecer elementos e subsídios para despertar iniciativas no âmbito local, mas, se este não se organizar e desejar se desenvolver, qualquer iniciativa será em vão.

Finalmente, este estudo aponta a necessidade da continuidade de pesquisas sobre a atuação dos Conselhos Municipais de Turismo e sobre o ICMS Turístico em Minas Gerais, pois tal medida é recente e está em estágio inicial no estado. Além disso, novos estudos podem ser realizados, considerando os demais destinos indutores não contemplados nesta pesquisa e também os municípios que estão recebendo o recurso.

Referências

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008.

AVRITZER, L.; PEREIRA, M. L. D. Democracia, participação e instituições híbridas. **Teoria & Sociedade**, n. especial, 2005.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 4. ed. Lisboa: Edições 70, 2009.

BARRETTO, M. **Planejamento responsável do turismo.** 2. ed. Campinas: Papirus, 2009.

BENI, M. C. **Análise estrutural do turismo.** 13. ed. São Paulo: Senac São Paulo, 2008.

BEZERRA, D. M. F. Programa Nacional de Municipalização do Turismo: análise de uma política pública em desenvolvimento. In: BAHL, M. **Turismo**: enfoques teóricos e práticos. São Paulo: Roca, 2003. p. 48-67.

(cc) BY-NC-ND

BRASIL. Governo Federal. Ministério do Turismo. **Estatísticas e Indicadores de turismo no Mundo, 2009**. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/dadosefatos>. Acesso em: 30 jan. 2012.

BUTLER, R. W. Problemas e temas da integração do desenvolvimento do turismo In: PEARCE, D. G.; BUTLER, R. W. **Desenvolvimento em turismo**: temas contemporâneos. São Paulo: Contexto, 2002. p. 85-103.

COOPER, C.; FLETCHER, J.; FYALL, A.; GILBERT, D.; WANHILL, S. **Turismo, princípios e prática.** 3. ed. São Paulo: Bookman, 2007.

CORIOLANO, L. N. M. T. Turismo: prática social de apropriação e de dominação de territórios. In: LEMOS, A. I. G.; ARROYO, M.; SILVEIRA, M. L. **América Latina**: cidade, campo e turismo. São Paulo: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2006.

CRUZ, R. C. A. Planejamento governamental do turismo: convergências e contradições na produção do espaço. In: LEMOS, A. I. G.; ARROYO, M.; SILVEIRA, M. L. **América Latina:** cidade, campo e turismo. São Paulo: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2006.

DIAS, R. **Planejamento do turismo:** política e desenvolvimento do turismo no Brasil. 1. ed., 3 reimpr. São Paulo: Atlas, 2008.

EMMENDOERFER, L.; SILVA, L. F. T. B.; EMMENDOERFER, M. L.; COLAÇO, P. A Formação dos circuitos turísticos mineiros: uma política pública descentralizada e democratizante? **Revista Acadêmica Observatório de Inovação do Turismo**, v. 2, n. 4, p. 1-18, dez. 2007.

EMMENDOERFER, M. L.; SILVA, F. C. da; LIMA, A. A. T. F. C. Evidências de inovação social na gestão pública do turismo em Minas Gerais – Brasil: o modelo de circuitos turísticos em análise. PASOS, **Revista de Turismo y Patrimônio Cultural**, v. 9, n. 2, p. 397-410, abr. 2011.

FARAH, M. F. S. Governo local, políticas públicas e novas formas de gestão pública no BrasiL. **Organizações & Sociedade**, v. 7, n. 17, p. 59-86, jan./abr. 2000.

FUKS, M; PERISSINOTTO, R. Recursos, decisão e poder: Conselhos Gestores de Políticas Públicas de Curitiba. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 60, p. 67-81, fev. 2006

GODOI, C. K.; MELLO, R. B.; SILVA, A. B. **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais:** paradigmas, estratégias e métodos. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

HALL, C. M. **Planejamento turístico:** políticas, processos e relacionamentos. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2004.

KERBAY, M. T. M. Descentralização, processo decisório e políticas públicas locais. **Estudos de Sociologia**, Araraquara, v. 16, p. 151-166, 2004.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Turismo. **Diretrizes da política pública de turismo de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2010.

OLIVEIRA, V. C. S. Sociedade, **Estado e administração pública:** análise da

(cc) BY-NC-ND

configuração institucional dos conselhos gestores do município de Lavras – MG. 303 p. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2009.

OMT – Organização Mundial do Turismo. **Introdução ao turismo**. São Paulo: Roca, 2001.

OPPENHEIM, A. N. **Questionnaire design, interviewing and attitude measurement**. London: Continnumm, 2001.

PEARCE, P. L.; MOSCARDO, G. Análise do turismo comunitário: fazendo as perguntas certas In: PEARCE, D. G.; BUTLER, R. W. **Desenvolvimento em turismo**: temas contemporâneos. São Paulo: Contexto, 2002. p. 47-67.

RUSCHMANN, D. **Turismo e planejamento sustentável:** a proteção do meio ambiente. 16. ed. Campinas: Papirus, 2010.

SECCHI, L. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SILVA JÚNIOR, J. H. **A política interna de turismo no Brasil (1992-2002)**. Belo Horizonte: FACE-FUMEC, C/Arte, 2004.

SOLHA, K. S. **Órgãos públicos estaduais e o desenvolvimento do turismo no Brasil.** 168 p. Tese (Doutorado em Ciências da Comunicação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006a.

SOUZA, C. Desenho constitucional, instituições federativas e relações intergovernamentais no Brasil pós-1988. In: FLEURY, S. **Democracia, descentralização e desenvolvimento**: Brasil & Espanha. Rio de Janeiro: FGV, 2006b. p. 187-2011.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** São Paulo: Atlas, 2005.

WALLINGRE, N. La definición de productos en los destinos turísticos. In: WALLINGRE, N.; VILLAR, A. **Desarrollo y gestión de destinos turístico**s. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, 2009. p. 183-203.

(cc) BY-NC-ND