

ICMS turístico e novas possibilidades de desenvolvimento regional para o estado de Minas Gerais

Andréa Márcia Santiago Lohmeyer Fuchs¹
Frederico Ferreira de Oliveira²

Resumo:

Em Minas Gerais, a organização da atividade turística se dá mediante a formação dos circuitos turísticos, visando garantir aos municípios o planejamento da atividade turística de maneira conjunta e regionalizada. O objetivo desta pesquisa é identificar os resultados obtidos com a aplicação do critério ICMS turismo junto à política redistributiva de Minas Gerais no período de janeiro a dezembro de 2011. A pesquisa teve como parâmetros o conjunto das legislações publicadas pelo governo do estado de Minas Gerais no decurso dos anos de 1999 a 2010 no que se refere à política pública de turismo. A metodologia empregada foi o estudo de caso, por se tratar de uma estratégia de pesquisa que visa à compreensão do objeto estudado. Como resultado final, foram organizados e discutidos os apontamentos obtidos com a redistribuição do ICMS a partir do critério turismo.

Palavras-chave: Política pública de turismo. Minas Gerais. ICMS turístico.

ICMS TOURISM AND NEW POSSIBILITIES OF REGIONAL DEVELOPMENT FOR THE STATE OF MINAS GERAIS

Abstract:

In Minas Gerais, the organization of tourist activity takes place through the formation of tourist circuits, ensuring the possibility that municipalities plan tourism jointly and regionalized. The objective of this research is to identify the results obtained from the application of the criterion ICMS tourism along the redistributive policy of Minas Gerais in the period from January to December 2011. The research has as parameters the set of laws published by the state government of Minas Gerais during the years 1999 to 2010 in relation to the public policy on tourism. The methodology used was the case study, because it is a research strategy which aims at understanding the object studied. As a final result, the redistribution of ICMS from tourism criteria were organized and discussed.

Keywords: Public Policy on Tourism. Minas Gerais. ICMS tourism.

ICMS TURISMO Y NUEVAS POSIBILIDADES DE DESARROLLO REGIONAL PARA EL ESTADO DE MINAS GERAIS

Resumen:

En Minas Gerais, la organización de la actividad turística se lleva a cabo a través de la formación de circuitos turísticos para que los municipios planificación del turismo en forma conjunta y regionalizada. El objetivo de esta investigación es identificar los resultados obtenidos de la aplicación del criterio ICMS turismo a lo largo de la política redistributiva de Minas Gerais en el período de enero a diciembre de 2011. La investigación tiene como parámetros el conjunto de leyes publicados por el gobierno del estado de Minas Gerais durante los años 1999 a 2010 en relación con la política pública del turismo. La metodología empleada fue el estudio de caso, ya que es una estrategia de investigación que busca comprender el objeto de estudio. Como resultado final, se organizaron y analizaron las notas obtenidas con la redistribución de ICMS a partir de criterios de turismo.

Palabras clave: Políticas públicas en el turismo. Minas Gerais. ICMS turístico.

¹ Doutora em Política Social, Professora no Centro Universitário UNA. E-mail: andrea.fuchs1966@gmail.com

² Mestre em Gestão Social, Educação e Desenvolvimento Local, Professor no Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca – Unidade de Ensino de Petrópolis (CEFET/RJ – UnED/Petrópolis). E-mail: tuofredfo@uol.com.br

1 INTRODUÇÃO

As políticas públicas brasileiras, em especial as destinadas ao setor turístico, podem ser compreendidas como instrumentos para indução do desenvolvimento na realidade local (CRUZ, 2001). A partir das diferentes demandas da sociedade, os agentes públicos organizam instrumentos legais que visam garantir determinado serviço ou grupo de requisitos legais, modificando as condições de vida de um determinado grupo que sofra a ação da política pública (COSTA, 2004).

A organização, planejamento e execução da prática nas regiões turísticas de Minas Gerais receberam o nome de circuitos turísticos a partir do decreto-lei estadual n. 43.321, de 2003.

Esses circuitos devem funcionar a partir da dinâmica de entidades sem fins lucrativos, estabelecendo-se como associação, agência de desenvolvimento ou como uma organização não-governamental (ONG), com estatutos e regimentos próprios, contando com a participação de representantes das administrações públicas municipais, empresários ligados direta e indiretamente com a atividade turística e cidadãos.

Essa participação, segundo a Secretaria de Estado do Turismo de Minas Gerais (Setur) é prevista nos espaços das Assembleias Gerais, de caráter deliberativo, para as ações dos circuitos turísticos mineiros.

Nesse contexto, esta pesquisa tem como objetivo central identificar os primeiros resultados obtidos com a aplicação do critério ICMS turismo junto à política redistributiva do estado de Minas Gerais no período de janeiro a dezembro de 2011. Sendo assim, a problemática é delimitada: o decreto-lei de n. 45.403 da Setur tem conseguido efetivar a redistribuição dos recursos financeiros advindos com o recolhimento do ICMS aos diversos circuitos turísticos certificados por essa secretaria?

O embasamento teórico para a presente pesquisa buscou amparo no conjunto de documentos legais expedidos pelo governo de Minas Gerais no decurso dos anos de 1999 a 2010, no que se refere à política pública de turismo, e no estudo feito por Bolson e Alvares (2005). Além disso, fundamentou-se nos pensamentos a respeito de participação social e política pública em Costa (2002), Dagnino (2004), Gohn (2007), dentre outros pesquisadores relacionados à temática em discussão.

Para alcançar o objetivo proposto, optou-se pelo modo de investigação estudo de caso, por ser uma estratégia de pesquisa que visa à compreensão do objeto estudado. E este estudo, por envolver as temáticas políticas públicas, circuitos turísticos e participação social, trata de um fenômeno social complexo (YIN,

2005). Ainda assim, argumenta-se que o estudo de caso é uma técnica que exige do pesquisador um profundo e exaustivo estudo da realidade pesquisada. Dessa forma, o uso da técnica permite um profundo conhecimento dos processos e das relações que envolvem o objeto de pesquisa (DENCKER, 1998).

A relevância teórica desta pesquisa se justifica pela proposta de discussão dos temas políticas públicas e participação social na área de turismo. Já a apresentação dos primeiros resultados de uma política pública de turismo que pode contribuir para o desenvolvimento das comunidades locais justifica sua relevância prática.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS E PARTICIPAÇÃO SOCIAL PARA O DESENVOLVIMENTO DO TURISMO NO ESTADO DE MINAS GERAIS

O Estado de Minas Gerais vem desenvolvendo ações que possibilitam que as políticas públicas voltadas para o incremento e desenvolvimento do setor turístico possam de fato contemplar a descentralização e a participação social nos processos decisórios. O primeiro passo foi a criação da Setur por meio da lei estadual n. 13.341, de 28 de outubro de 1999 (MINAS GERAIS, 1999). Ela possibilitou que a atividade turística fosse discutida, planejada e articulada por um organismo institucional próprio.

O segundo passo foi a proposta de descentralização da atividade turística com a criação dos circuitos turísticos mineiros. Essa iniciativa se deu em função da enorme área geográfica do estado, o que dificulta o ordenamento, a execução de programas e o planejamento de ações, os quais não poderiam emanar unicamente da Setur, mas sim das instâncias locais de poder a partir de suas realidades.

A criação dos circuitos é fruto da efetividade da lei estadual n. 13.341. Essa legislação estabelece que a implementação da política estadual de turismo deve acontecer por meio de um sistema que compreenda a descentralização das ações quanto ao planejamento e à gestão do turismo.

Além de preconizar a participação social como elemento da gestão para os circuitos turísticos, a política de turismo define os órgãos públicos, entidades afins com o governo estadual de Minas Gerais, representantes dos poderes públicos municipais e iniciativa privada como os atores sociais que deverão, em conjunto, planejar e organizar o desenvolvimento da atividade turística no estado (BOLSON; ÁLVARES, 2005).

A ênfase da aplicação da política pública de turismo para Minas Gerais é consolidada mediante a implantação dos diversos circuitos turísticos no estado, os quais podem ser compreendidos como:

[...] organismos estabelecidos formalmente que congregam os diferentes municípios já regionalizados para que de maneira conjunta reordenem a atividade turística, mediante a ação coletiva e contínua, contribuindo para a consolidação de uma atividade regional (MINAS GERAIS, 2003).

Contudo, a simples organização ou instituição de um circuito turístico em certa região geográfica de Minas Gerais pode não representar de fato a execução da política pública mineira em prol do desenvolvimento da atividade turística.

No ano de 2003, o governo de Minas Gerais estabeleceu o processo de reconhecimento dos circuitos turísticos, pois nem sempre os representantes do poder público local, empresariado e cidadãos se sentiam mobilizados e engajados no processo de formação e gestão desses circuitos.

O reconhecimento dos circuitos turísticos foi através do decreto-lei n. 43.321, de 08 de maio de 2003. O texto determina o caráter obrigatório da participação em circuitos turísticos de municípios mineiros que, por ventura, tenham interesse em angariar recursos financeiros voltados para o planejamento e promoção do turismo (MINAS GERAIS, 2003).

Tal medida se fez necessária para dar sustentabilidade aos circuitos turísticos que estavam esvaziados da participação de representantes do poder público municipal, tornando-se instituições inativas. Isto é, não existiam ações concretas para a proposta de regionalização e desenvolvimento da atividade turística.

Outro efeito advindo com o decreto-lei n. 43.321 foi o monitoramento por parte da Setur no que se refere à gestão dos circuitos turísticos, ou seja, observar, acompanhar e apoiar as ações locais e regionais que estabeleçam o planejamento e a execução da atividade turística nos municípios.

Em 2008, o processo de reconhecimento dos circuitos turísticos ganhou por meio da resolução n. 008 da Setur (MINAS GERAIS, 2008) outras normas e critérios que profissionalizaram o setor turístico e, por conseguinte, a forma como o turismo em Minas Gerais passou a ser planejado.

Nesse sentido, Bolson e Álvares (2005) destacam que, com a regionalização do turismo a partir dos circuitos turísticos e, em momento posterior, por meio dos processos de certificação dos mesmos, a Setur criou condições para uma nova atuação nos municípios mineiros. Assim, fomentou-se o planejamento do turismo a partir das realidades locais e com os atores locais.

Emergiu daí uma compreensão do novo papel do Estado, não mais como centralizador do poder e das decisões, mas como elo de uma corrente que é constituída pelo setor privado, pelos membros das comunidades, das organizações civis e de outros integrantes que buscam assumir suas responsabilidades, mas que compartilham o poder. Dessa maneira, possibilitou-se, segundo o Circuito Turístico Trilha dos Inconfidentes (2010), o envolvimento e o desenvolver de uma postura proativa dos integrantes na resolução dos problemas, a partir de uma ótica da corresponsabilidade.

Os circuitos turísticos em Minas Gerais representam, de acordo com os modelos propostos por Gohn (2007), espaços públicos novos para a operacionalização das políticas públicas de maneira participativa, integrando-se à discussão do desenvolvimento local empreendida anteriormente.

Costa (2002) diz que, para a consolidação e a construção de uma nova sociedade, deve haver espaços públicos porosos, isto é, que permitam o diálogo entre a sociedade civil e o Estado a respeito dos problemas que permeiam o cotidiano das pessoas. Esse espaço deve ser uma arena para a propagação de conhecimentos e saberes que alimentam tanto a sociedade civil quanto o Estado, criando uma sinergia benéfica para ambos.

Para que os circuitos turísticos possam ser vistos como espaços públicos de diálogo, é preciso observar que a cultura democrática, isto é, a busca pelos direitos, passa pela formação de um novo sujeito social. Na visão de Dagnino (2004), esse sujeito é o que compreende a sua participação como processo fundamental para a mudança, para a luta da ampliação dos espaços da política, servindo como instrumento para a construção de uma nação democrática de fato.

Esse novo sujeito social irá participar das discussões e reuniões dos circuitos turísticos, buscando reforçar a conquista de seus direitos e deveres a partir de uma posição cidadã imbuída da essência do conceito de cidadania, que se baseia, segundo Carvalho (2008), no amálgama dos direitos civis, políticos e sociais, formando um conjunto de direitos que assegurarão aos cidadãos o amparo legal de suas necessidades, desejos e aspirações.

O conceito de cidadania é reforçado por Boneti (2007) frente à participação dos atores sociais nos circuitos turísticos mineiros, o qual deve ser pautado pela consciência do local, pelo conviver e viver na e para a coletividade, pelo pertencer a grupos e organizações sociais e pela percepção do direito ao acesso igualitário aos bens e serviços sociais produzidos socialmente.

A qualidade cívica da participação dos atores sociais nos circuitos turísticos é revestida também de

um caráter pedagógico, conforme afirma Kauchakje: “[...] caráter pedagógico inserido no processo de aprendizado da participação cidadã, mas, sobretudo, seu caráter pedagógico propicia a constituição de sujeitos criativos na própria constituição da realidade social” (KAUCHAKJE, 2007, p. 90).

Dowbor (2006) diz que o sujeito social pode realizar a transformação econômica e social a partir da sua realidade, acreditando que a ideia de educação voltada para o desenvolvimento local capacitaria pessoas, tornando-as aptas para participar de forma mais ativa dos espaços públicos que permitam a transformação, o desenvolvimento. Entende-se que os circuitos turísticos em Minas Gerais se configuram em um desses espaços.

Paiva (2002) reforça o entendimento de que os sujeitos sociais aliados do processo econômico e social encontram nos processos de participação, entre eles os movimentos sociais, o conhecimento e o saber antes negado de maneira formal. Ainda segundo o autor, esse processo de aprendizagem os faz sujeitos de sua própria vida e protagonistas de mudanças sociais.

Essa mudança de comportamento social permite o que Kauchakje (2007) e Gohn (2007) definem como “empoderamento”. Ou seja, os atores sociais, através de sua participação ativa em espaços públicos de discussões, conquistam o atendimento de suas necessidades e o respeito por suas identidades e diferenças culturais, além de resgatarem a autoestima e fortalecerem o sentimento de pertencimento a uma dada comunidade local.

O processo de desenvolvimento turístico local no estado de Minas Gerais por meio da gestão participativa dos circuitos turísticos é consolidado a partir das novas legislações. Essas leis se esmeram em evidenciar o envolvimento e a participação da base comunitária nos processos decisórios da condução da atividade turística nos municípios mineiros, reforçando o pensamento exposto por Mielke:

Está claro que, quando a comunidade já se apresenta organizada politicamente, havendo um avançado estágio de cooperação e empoderamento, o processo de inserção e estruturação estratégico do turismo torna-se mais fácil. Porém, o que normalmente ocorre é justamente o contrário. Tendo ainda o agravante de a atividade turística não ser o negócio principal da comunidade (MIELKE, 2010, p. 24).

Compreender os circuitos turísticos em Minas Gerais como espaços de diálogo que promovem a cidadania e a educação é conceber uma visão aprofundada a respeito dos processos de desenvolvimento das políticas

públicas estaduais voltadas para a descentralização de suas ações, propiciando a possibilidade do desenvolvimento local por meio da construção coletiva.

3 POLÍTICA REDISTRIBUTIVA EM MINAS GERAIS: PRIMEIROS

RESULTADOS COM A APLICAÇÃO DO CRITÉRIO ICMS TURÍSTICO

Para o planejamento turístico participativo nos espaços dos circuitos turísticos, são necessários recursos financeiros a fim de que os programas e ações possam de fato estimular a geração de emprego e renda dos municípios e oferecer, aos turistas e visitantes, atrativos e infraestrutura de qualidade.

Segundo a resolução n. 008, de 2008 (MINAS GERAIS, 2008), o fato de certo município participar de um circuito turístico certificado não significa que ele possui um processo de planejamento e de ações concretas que visem a estimular o setor de turismo local. Porém, para os municípios realmente engajados com o processo de desenvolvimento regional e dos circuitos turísticos, o governo estadual cria um estímulo financeiro compensador.

A fim de compreender esse processo de redistribuição do ICMS com base no novo critério criado, apresenta-se o caminho traçado pelo governo de Minas Gerais para que os municípios possam acessar esses novos recursos financeiros.

As alterações quanto à redistribuição começaram por meio da lei estadual n. 18.030, de 12 de janeiro de 2009, Lei Robin Hood (MINAS GERAIS, 2009), originária do projeto de lei n. 23, de 2003. Essa lei propõe mudanças significativas na distribuição da receita do produto da arrecadação do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação (ICMS), incluindo o setor de turismo.

A Lei Robin Hood estabelece que a forma da redistribuição siga a seguinte métrica: do montante arrecado de ICMS pelo Estado, 25% pertencerá aos municípios de acordo com o que estabelece a Constituição Federal de 1998 (artigo 158, inciso IV, parágrafo único) e 75% serão redistribuídos pelo índice do Valor Adicionado Fiscal (Vaf) Municipal. Os 25% restantes seguirão seis critérios: turismo, esportes, municípios sede de estabelecimentos penitenciários, recursos hídricos, ICMS solidário e mínimo *per capita*, além de um subcritério do ICMS Ecológico (mata seca) (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2011).

A Lei Robin Hood estabeleceu que o critério ICMS turístico estaria vigente a partir de janeiro de

2010, mas a redistribuição dos valores financeiros somente se daria com base nos novos critérios a partir de 2011 (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2011).

Entre a vigência da lei e a redistribuição, o governo de Minas criou instrumentos para que os municípios mineiros pudessem se adequar aos preceitos estabelecidos. No artigo 9º da lei estadual n. 18.030, de 2009 (MINAS GERAIS, 2009), os critérios para o recebimento de valores decorrentes da aplicação dos percentuais destinados à atividade turística:

§ 1º – Para se habilitar à participação no critério “turismo”, o Município deverá: I – participar do Programa de Regionalização do Turismo da SETUR; II – elaborar uma política municipal de turismo; III – constituir e manter em regular funcionamento o Conselho Municipal de Turismo e o Fundo Municipal de Turismo (MINAS GERAIS, 2009).

Os incisos I, II e III do § 1º, art. 9º, da lei estadual n. 18.030, de 2009 (MINAS GERAIS, 2009) servem como elementos fomentadores para que a descentralização e a participação social se firmem como elementos agregadores de novas posturas e condutas para o planejamento turístico por parte dos municípios integrantes dos circuitos turísticos.

A lei n. 18.030 não informava aos gestores municipais quando seria criada a sua regulamentação específica, criando uma expectativa nos municípios que já atendiam aos incisos I, II e III, do § 1º, do art. 9º e permitindo aos demais municípios participantes de circuitos turísticos certificados o encaminhamento de ações para o cumprimento das necessidades legais.

A resposta para a regulamentação foi promulgada em 18 de junho de 2010 por meio do decreto-lei de n. 45.403 da Setur (MINAS GERAIS, 2010), o qual regulamenta o critério “turismo” da lei n. 18.030, apresentando em seu artigo 3º a seguinte redação:

Art. 3º – São requisitos mínimos para habilitação do Município: I – participar do Programa de Regionalização do Turismo da SETUR; II – possuir uma política municipal de turismo; III – possuir e manter em regular funcionamento o Conselho Municipal de Turismo e o Fundo Municipal de Turismo (MINAS GERAIS, 2010).

O governo de Minas Gerais, por meio de seus colaboradores da Setur, apresentou alterações na redação dos incisos II e III do § 1º, do art. 9º da lei estadual n. 18.030. O que na redação anterior era uma proposição

tornou-se uma obrigação: a política municipal de turismo, o conselho municipal de turismo e o fundo municipal de turismo. Condições para que os recursos financeiros advindos com o critério ICMS Turístico possam ser obtidos pelos municípios mineiros.

Para tanto, apresenta-se o QUADRO 1 com o resultado obtido pelos municípios participantes dos circuitos turísticos mineiros que conseguiram ser inscritos para a obtenção dos recursos financeiros a serem gerados no ano de 2011 a partir do ICMS turístico.

Quadro 1 – Municípios aprovados para o recebimento do ICMS 2010/2011

MUNICÍPIO	CIRCUITO TURÍSTICO
Araporã	Águas do Cerrado
Cachoeira Dourada	Águas do Cerrado
Ipuiúna	Caminhos Gerais
Poços de Caldas	Caminhos Gerais
Sacramento	Da Canastra
Carmo de Minas	Das Águas
Caxambu	Das Águas
Datas	Diamantes
Felício dos Santos	Diamantes
Chapada do Norte	Lago de Irapé
Cristália	Lago de Irapé
Grão Mogol	Lago de Irapé
Turmalina	Lago de Irapé
Jequeri	Montanhas e Fé
Capitólio	Nascentes das Gerais
Sabará	Ouro
Angelândia	Pedras Preciosas
Capelinha	Pedras Preciosas
Simonésia	Pico da Bandeira
Caratinga	Rota do Muriqui
Ipanema	Rota do Muriqui
Piedade de Caratinga	Rota do Muriqui
Santa Rita de Minas	Rota do Muriqui
Argirita	Serras e Cachoeiras
Bueno Brandão	Serras Verdes do Sul de Minas
Cachoeira de Minas	Serras Verdes do Sul de Minas
Camanducaia	Serras Verdes do Sul de Minas
Cambuí	Serras Verdes do Sul de Minas
Gonçalves	Serras Verdes do Sul de Minas
Pouso Alegre	Serras Verdes do Sul de Minas
Sapucai Mirim	Serras Verdes do Sul de Minas

continua

continuação

MUNICÍPIO	CIRCUITO TURÍSTICO
Tocos do Moji	Serras Verdes do Sul de Minas
Passa Quatro	Terras Altas da Mantiqueira
Uberlândia	Triângulo Mineiro
Alfredo Vasconcelos	Trilha dos Inconfidentes
Antônio Carlos	Trilha dos Inconfidentes
Conceição da Barra de Minas	Trilha dos Inconfidentes
Coronel Xavier Chaves	Trilha dos Inconfidentes
Dores de Campos	Trilha dos Inconfidentes
Lagoa Dourada	Trilha dos Inconfidentes
São Tiago	Trilha dos Inconfidentes
Virgolândia	Trilhas do Rio Doce
Varginha	Vale Verde e Quedas D'Água
Catas Altas da Noruega	Vilas e Fazendas

Fonte: SETUR, 2011.

Esses dados permitem a observação de que durante o primeiro ano de vigência da lei n. 18.030 e do decreto-lei n. 45.403 da Setur, um conjunto de municípios passaram a receber benefícios financeiros direto do governo de Minas Gerais, corroborando o fortalecimento dos cumprimentos legais em vigor. Além disso, demonstram que a participação social está sendo efetivada nas instâncias de governança municipais a partir da análise documental entregue como estabelecido nos diplomas legais em análise.

Tendo em vista a quantidade de circuitos turísticos inscritos no perímetro do estado de Minas Gerais, que segundo a Setur (2012) representam um total de 47, verifica-se no GRÁFICO 1 que somente vinte circuitos turísticos conseguiram atender aos requisitos estabelecidos pelos documentos legais para o recebimento dos benefícios financeiros oriundos do repasse do ICMS.

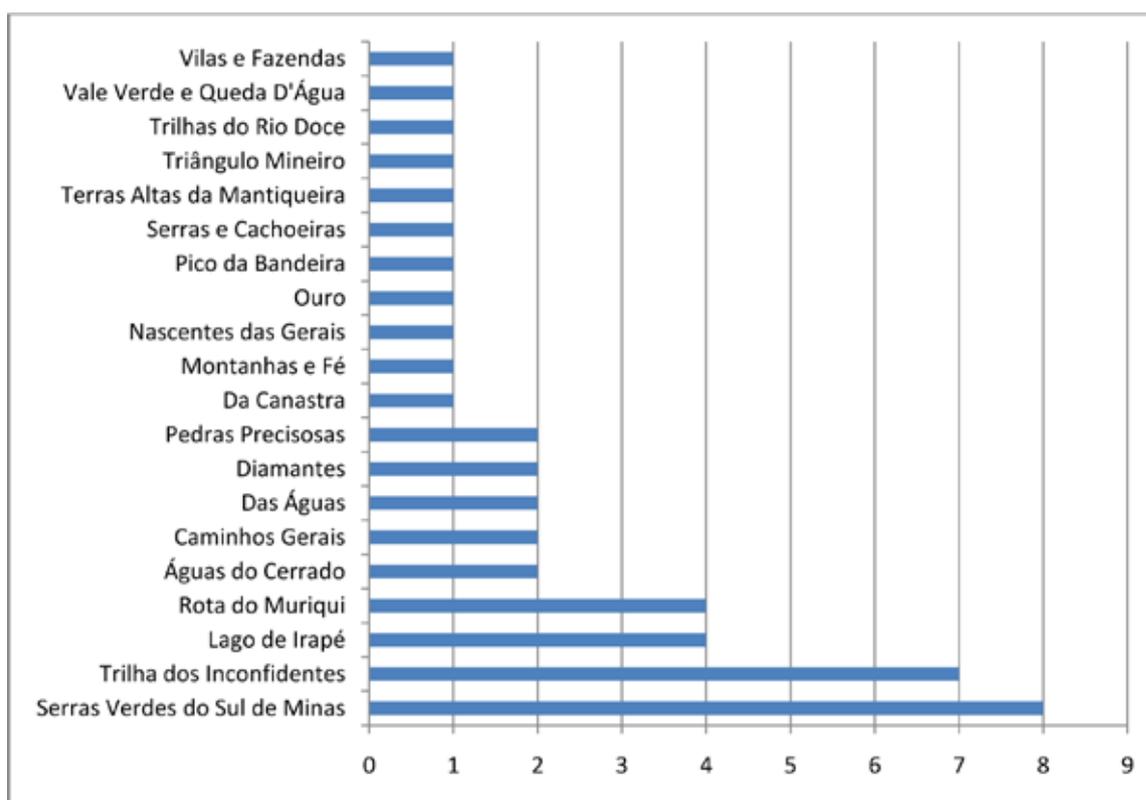


Gráfico 1 – Circuitos e municípios contemplados com o ICMS turístico 2010/2011

Fonte: Elaboração própria, 2012.

Do total dos municípios mineiros participantes dos circuitos turísticos, percebe-se que 44 estão engajados com o desenvolvimento turístico a partir dos princípios da descentralização, regionalização, municipalização e planejamento turístico participativo.

A leitura do QUADRO 1 demonstra de maneira clara a necessidade de avanço para que as gestões regionais dos circuitos turísticos possam se efetivar e conseguir que os princípios da municipalização e da participação social sejam efetivados em maior proporção. Isso porque o estado de Minas Gerais

é dividido em 47 circuitos turísticos e somente 20 circuitos foram contemplados, ou seja, somente 37% do total dos circuitos irão receber os benefícios gerados.

Para melhor visualização dos recursos financeiros redistribuídos pelo governo do estado de Minas Gerais aos municípios contemplados com o requisito do ICMS turístico, apresenta-se o QUADRO 2. Nele, temos a demonstração financeira do total distribuído de janeiro a dezembro de 2011, contemplando a indicação de cada município e o circuito turístico no qual está inserido.

Quadro 2 – Repasse do ICMS turístico 2010/2011 – janeiro a dezembro

MUNICÍPIO	CIRCUITO TURÍSTICO	VALOR
Alfredo Vasconcelos	Trilha dos Inconfidentes	R\$ 154.700,99
Angelândia	Pedras Preciosas	R\$ 167.244,00
Antônio Carlos	Trilha dos Inconfidentes	R\$ 182.774,32
Araporã	Águas do Cerrado	R\$ 22.100,09
Argirita	Serras e Cachoeiras	R\$ 44.188,86
Bueno Brandão	Serras Verdes do Sul de Minas	R\$ 198.897,48
Cachoeira de Minas	Serras Verdes do Sul de Minas	R\$ 177.800,94
Cachoeira Dourada	Águas do Cerrado	R\$ 20.308,20
Camanducaia	Serras Verdes do Sul de Minas	R\$ 143.351,96
Cambuí	Serras Verdes do Sul de Minas	R\$ 143.351,96
Capelinha	Pedras Preciosas	R\$ 198.902,07
Capitólio	Nascentes das Gerais	R\$ 71.675,23
Caratinga	Rota do Muriqui	R\$ 191.135,76
Carmo de Minas	Das Águas	R\$ 176.801,38
Catas Altas da Noruega	Villas e Fazendas	R\$ 66.300,48
Caxambu	Das Águas	R\$ 167.243,99
Chapada do Norte	Lago de Irapé	R\$ 176.806,74
Conceição da Barra Minas	Trilha dos Inconfidentes	R\$ 95.567,28
Coronel Xavier Chaves	Trilha dos Inconfidentes	R\$ 71.676,17
Cristália	Lago de Irapé	R\$ 95.584,91

MUNICÍPIO	CIRCUITO TURÍSTICO	VALOR
Datas	Diamantes	R\$ 110.504,46
Dores de Campos	Trilha dos Inconfidentes	R\$ 198.901,34
Felício dos Santos	Diamantes	R\$ 143.352,45
Gonçalves	Serras Verdes do Sul de Minas	R\$ 95.587,01
Grão Mogol	Lago de Irapé	R\$ 119.468,72
Ipanema	Rota do Muriqui	R\$ 191.139,28
Ipuíúna	Caminhos Gerais	R\$ 162.465,90
Jequeri	Montanhas e Fé	R\$ 143.352,54
Lagoa Dourada	Trilha dos Inconfidentes	R\$ 162.466,02
Passa Quatro	Terras Altas da Mantiqueira	R\$ 191.138,40
Piedade de Caratinga	Rota do Muriqui	R\$ 154.700,17
Poços de Caldas	Caminhos Gerais	R\$ 47.784,09
Pouso Alegre	Serras Verdes do Sul de Minas	R\$ 143.352,19
Sabará	Ouro	R\$ 215.028,17
Sacramento	Da Canastra	R\$ 71.676,09
São Tiago	Trilha dos Inconfidentes	R\$ 215.028,68
Sapucaí-Mirim	Rota do Muriqui	R\$ 119.459,58
Simonésia	Serras Verdes do Sul de Minas	R\$ 215.029,02
Santa Rita de Minas	Pico da Bandeira	R\$ 88.400,71
Tocos do Mogi	Serras Verdes do Sul de Minas	R\$ 66.302,76
Turmalina	Lago de Irapé	R\$ 167.245,18
Uberlândia	Triângulo Mineiro	R\$ 43.352,12
Varginha	Vale Verde e Quedas D'Água	R\$ 119.460,10
Virgolândia	Trilhas do Rio Doce	R\$ 132.600,18
VALOR TOTAL REPASSADO AOS MUNICÍPIOS		R\$5.984.207,97

Fonte: Fundação João Pinheiro, 2012.

Por ser o primeiro ano, é importante ressaltar que os valores distribuídos irão contribuir sobremaneira para que o turismo seja repensado e para que planos e ações turísticas se convertam em prol da profissionalização e do planejamento participativo.

Com a redistribuição dos recursos financeiros a partir do critério ICMS turístico, espera-se que a

atividade turística possa se tornar sustentável e que inclua o maior número possível de atores locais preocupados com o desenvolvimento da comunidade local como um todo.

O QUADRO 3 demonstra o volume financeiro distribuído para cada circuito turístico mineiro:

Quadro 3 – Valor total de repasse do ICMS turístico 2010/2011 – Circuitos turísticos

CIRCUITO TURÍSTICO	REPASSE
Águas do Cerrado	R\$ 42.408,29
Caminhos Gerais	R\$ 210.249,99
Da Canastra	R\$ 71.676,09
Das Águas	R\$ 344.045,37
Diamantes	R\$ 253.856,91
Lago de Irapé	R\$ 559.105,55
Montanhas e Fé	R\$ 143.352,54
Nascentes das Gerais	R\$ 71.675,23
Ouro	R\$ 215.028,17
Pedras Preciosas	R\$ 366.146,07
Pico da Bandeira	R\$ 88.400,71
Rota do Muriqui	R\$ 656.434,79
Serras e Cachoeiras	R\$ 44.188,86
Serras Verdes do Sul de Minas	R\$ 1.183.673,32
Terras Altas da Mantiqueira	R\$ 191.138,40
Triângulo Mineiro	R\$ 143.352,12
Trilha dos Inconfidentes	R\$ 1.081.114,80
Trilhas do Rio Doce	R\$ 132.600,18
Vale Verde e Quedas D'Água	R\$ 119.460,10
Villas e Fazendas	R\$ 66.300,48
TOTAL DO REPASSE	R\$ 5.984.207,97

Fonte: Fundação João Pinheiro, 2012.

Se o pensamento do governo federal por meio do Programa de Regionalização do Turismo (BRASIL, 2010) é estabelecer instâncias regionais de gestão do turismo, o governo de Minas Gerais fez com que, mediante a redistribuição de recursos financeiros aos municípios, fosse gerado um incremento em prol do crescimento e do desenvolvimento da atividade turística.

Observa-se, conforme dados apresentados no QUADRO 3, que os circuitos turísticos que envolvem as cidades turísticas mais conhecidas e divulgadas de Minas Gerais – por exemplo, o Circuito dos

Diamantes, tendo a cidade de Diamantina como a sua principal destinação turística, e o Circuito Turístico do Ouro, tendo Ouro Preto e Mariana como atrações que representam a imagem turística do estado – são agraciados com poucos recursos financeiros quando comparados com o Circuito Turístico Serras Verdes do Sul de Minas e Trilha dos Inconfidentes.

Essa percepção denota uma importante observação: o requisito ICMS turístico não tem por objetivo a promoção e o desenvolvimento dos municípios já consolidados como instrumentos de avaliação, mas a participação social, o envolvimento comunitário e o interesse no desenvolvimento do turismo regional como indicadores para que de fato os valores financeiros possam ser distribuídos.

Entretanto, é preciso que se coloque uma importante prerrogativa dos governos municipais ao receberem os recursos provindos da redistribuição do ICMS. O recurso financeiro é depositado diretamente nas contas dos municípios destinadas a repasses estaduais, não havendo contas exclusivas em prol de repasses realizados por critérios definidos (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2011).

Tal colocação faz com que se responsabilizem os gestores municipais (prefeitos e secretários de planejamento, orçamento e finanças) para que esses recursos não sejam incluídos como nova fonte de recursos financeiros a compor o volume total do orçamento público municipal. Se assim for compreendido, os gestores municipais não são obrigados a repassarem os novos recursos às estruturas político-administrativas dos municípios que lidam com o turismo (secretarias, fundações e empresas municipais de turismo).

Pode parecer que os recursos obtidos mediante o cumprimento da legislação do ICMS turístico servirão como um novo instrumento de desenvolvimento da atividade turística. Porém, o legislador, em momento algum, indicou no corpo da lei que o município deverá aplicar os recursos obtidos somente com a atividade turística. Cabe aos membros dos conselhos municipais de turismo dos municípios contemplados exercerem o papel de agentes fiscalizadores e promotores da mudança de pensamento dos gestores municipais.

A democratização das informações municipais dos recursos financeiros, o aumento e a incorporação da participação social no processo político-administrativo dos municípios estão proporcionando a quebra da rotina de ações centralistas e pseudo-democráticas que alguns gestores municipais podem vir a ter. Ao mesmo tempo, é papel dos conselhos municipais fiscalizar e acompanhar a aplicação dos recursos públicos mediante

as demandas da sociedade, como também colaborar para que a aplicação dos recursos públicos seja efetivada seguindo as diretrizes e objetivos das políticas públicas municipais, não somente as vinculadas ao turismo.

Ao mesmo tempo, a redistribuição do ICMS turístico dentro dos preceitos estabelecidos na legislação faz com que os gestores municipais dos municípios turísticos já consagrados repensem suas posturas, deixando de pensar e planejar o turismo somente a partir da esfera do poder público. Essa redistribuição permite que eles percebam que, mediante a participação social e os conselhos municipais de turismo, o planejamento turístico pode trazer novos resultados e ações que renovem e reposicionem a destinação turística no mercado turístico emissivo.

4 CONCLUSÕES

A política pública no estado de Minas Gerais vem colhendo frutos positivos com a implantação da descentralização das ações de planejamento e organização do turismo nos espaços participativos dos circuitos turísticos.

Além disso, com a criação do critério do ICMS turístico, os municípios estão agindo em favor da participação e do controle social frente aos atos públicos, incorporando os conselhos municipais de turismo como espaços de diálogo e construção de novos serviços públicos.

A partir deste estudo, percebe-se que a Setur e o governo de Minas Gerais, por meio do decreto-lei n. 45.403, vêm possibilitando o acesso de diferentes municípios a novos recursos financeiros destinados ao desenvolvimento da atividade turística local. Contudo, esse acesso traz consigo algumas limitações.

Os circuitos turísticos precisam cobrar ações específicas da Setur para que os recursos financeiros advindos do critério ICMS turístico sejam aplicados na atividade turística. Para isso, há necessidade de alteração na redação da Lei Robin Hood a fim de que essa normatização passe a contemplar de fato o setor turístico.

Outra limitação encontrada nesta pesquisa é a consideração que a Setur faz por meio do decreto-lei n. 45.403. Ela dispõe que todos os municípios mineiros possuem vocação e potencial turístico para angariarem os recursos em igualdade com destinações turísticas mineiras já estabelecidas. A legislação da política pública de turismo mineiro se torna um instrumento cego frente a essa realidade, ou seja, para o governo de Minas Gerais, todos os municípios possuem vocações turísticas

que podem ser convertidas em produtos turísticos. Se fosse assim tão simples, Minas Gerais estaria entre os estados que mais recebem turistas e visitantes³.

Porém, essa não é a realidade existente. Isso denota que o governo de Minas Gerais precisa se preocupar com os principais destinos receptores de turismo, gerando maior profissionalização e investimentos. É necessário também assegurar, mediante diplomas legais, que o planejamento da atividade turística continue seguindo o caminho da participação social, dos circuitos turísticos e da municipalização.

Para tanto, as limitações apresentadas demonstram que a política pública de turismo de Minas Gerais necessita de outras discussões e opiniões para aprimorar sua efetivação no maior número possível de municípios mineiros. Porém, sem perder o viés da participação social e da municipalização em prol do planejamento turístico participativo.

REFERÊNCIAS

BOLSON, J.; ÁLVARES, L. *Descentralização e democratização da gestão pública: a implantação dos circuitos turísticos em Minas Gerais*. 2005. p. 1-16. Disponível em: <<http://www.etur.com.br/conteudocompleto.asp?idconteudo=8065>>. Acesso em: 20 jul. 2010.

BONETI, L. Educação e movimentos sociais hoje. In: ALMEIDA, M. de; JEZINE, E. (Org.). *Educação e movimentos sociais: novos olhares*. Campinas: Alínea, 2007. p. 55-73.

BRASIL. Ministério do Turismo. Secretaria de Políticas de Turismo. *Programa de Qualificação a Distância para o Desenvolvimento do Turismo: sensibilização, mobilização, institucionalização da instância de governança regional*. 2. ed. Florianópolis: SEaD/UFSC, 2010b.

CARVALHO, J. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 11. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CIRCUITO TURÍSTICO TRILHA DOS INCONFIDENTES. *O que é um circuito turístico?* 2010.

³ Para melhor visualização dos dados do turismo brasileiro, indica-se a leitura da cartilha “Dados do turismo brasileiro”, disponibilizada pelo Ministério do Turismo no site institucional a partir do seguinte link de acesso: <http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/Cartilha-Dados_Turismo-15x21-web.pdf>.

- Disponível em: <<http://www.trilhadosinconfidentes.tur.br/institucional.php>>. Acesso em: 20 jul. de 2010.
- COSTA, B. Política, instituições e estratégias de implementação: elementos para a análise de políticas e projetos sociais. In: CARNEIRO, Carla Bronzo; COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz (org). *Gestão social: o que há de novo?* Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004, pp.31-46.
- COSTA, B. (Org.). *Gestão social: o que há de novo?* Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004. p. 31-46.
- COSTA, S. *As cores de Ercília: esfera pública, democracia, configurações pós-nacionais*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002. p. 37-63.
- CRUZ, R. de C. *Política de turismo e território*. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2001.
- DAGNINO, E. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova ação de cidadania. In: DAGNINO, Evelina. *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 2004. p. 103-115.
- DENCKER, A. *Métodos e técnicas de pesquisa em turismo*. São Paulo: Futura, 1998.
- DOWBOR, L. *Educação e desenvolvimento local*. 2006. Disponível em:<www.dowbor.org/06edulocal.doc> Acesso em: 21 jul. 2010.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Lei Hobin Hood: pesquisa por critério ICMS Turístico*. Disponível em <http://www.fjp.mg.gov.br/robin-hood/index.php/transferencias/index.php?option=com_jumi&fileid=15>. Acesso em: 04 jan. 2012.
- _____. *O histórico da Lei Robin Hood*. Disponível em <<http://www.fjp.mg.gov.br/robin-hood/index.php/leirobinhood/historico>>. Acesso em: 17 set. 2011.
- GOHN, M. Movimentos sociais, políticas públicas e educação. In: ALMEIDA, M.; JEZINE, E. (Org.). *Educação e movimentos sociais: novos olhares*. Campinas: Alínea, 2007. p. 33-54.
- KAUCHAKJE, S. Movimentos sociais no século XXI: matriz pedagógica da participação sociopolítica. In: ALMEIDA, M.de; JEZINE, E. (Org.). *Educação e movimentos sociais: novos olhares*. Campinas: Alínea, 2007. p. 75-92.
- MIELKE, E. J. C. *Desenvolvimento turístico de base comunitária*. Campinas: Alínea, 2010.
- MINAS GERAIS. Lei n. 13.173 de 20 de janeiro de 1999. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, 21 jan. 1999. p. 10. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=13173&comp=&ano=1999&aba=js_textoOriginal#texto>. Acesso em: 30 jul. 2011.
- _____. Decreto-lei n. 43.321 de 08 de maio de 2003. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, 09 de maio de 2003, p. 5. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=43321&comp=&ano=2003&aba=js_textoOriginal#texto>. Acesso em: 30 jul. 2011.
- _____. SETUR. Resolução SETUR n. 008 de 28 de abril de 2008. Belo Horizonte, 2008. *Circuito Verde - Trilha dos Bandeirantes*. Disponível em: <http://www.circuitoverde.org.br/resolucao_vigente_renovacao_certificacao_2008.pdf>. Acesso em 30 jul. 2011.
- _____. Lei n. 18.030 de 12 de janeiro de 2009. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, 13 de jan. de 2009, p. 3. Disponível em: <<http://www.conselhos.mg.gov.br/uploads//34/LEI%2018030%202009%20-%20ICMS.pdf>>. Acesso em 30 jul. 2011.
- _____. Decreto-lei n. 45.403 de 18 de junho de 2010. Belo Horizonte, 2010. *Portal do ICMS Minas Gerais*. Disponível em: <http://portalicmsgm.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=738:decreto-no-456252011-altera-o-decreto-no-45403-de-18-de-junho-de-2010-que-regulamenta-o-criterio-turismo-estabelecido-na-lei-no-18030-de-12-de-janeiro-de-2009-que-dispoe-sobre-a-distribuicao-da-parcela-da-receita-do-produto-da-arrecadacao-&catid=12:decretos&Itemid=34>. Acesso em 30 jul. 2011.
- PAIVA, J. Onde a luta ensina: olhos de aprendiz no movimento social. *Revista Teias – Políticas públicas, movimentos sociais e educação*, Rio de Janeiro, p. 9-19, ano 3, n. 6, jul./dez. 2002.
- SECRETARIA DE ESTADO DE TURISMO DE MINAS GERAIS – SETUR. *ICMS Turístico*.

Disponível em <<http://www.turismo.mg.gov.br/icms-turistico>>. Acesso em: 16 ago. 2011.

_____. *Lista de circuitos turísticos*. Disponível em: <<http://www.turismo.mg.gov.br/circuitos-turisticos/lista-de-circuitos>>. Acesso em: 10 jan. 2012.

YIN, R. *Estudo de caso: planejamento e método*. 3. ed. Tradução de Daniel Grassi. Porto Alegre: Bookman, 2005.

Recebido em 18 de outubro de 2012.

Aprovado, em sua versão final, em 21 de outubro de 2012.