

APRENDIZAGEM NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL PARA O DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO

Brendow de Oliveira Fraga*
 Alice Rodrigues Borges Lazaroni**
 Magnus Luiz Emmendoerfer***
 Gilberto Maurício Frade da Mata****

Resumo

O artigo tem o objetivo de caracterizar o processo de aprendizagem da gestão pública municipal para a habilitação em uma política que confere recursos financeiros aos municípios com uma certa organização para o Turismo, a política do ICMS turístico. Os procedimentos metodológicos consistiram no uso de uma abordagem qualitativa, estudo de caso no departamento de turismo do município de Viçosa, Minas Gerais e entrevista em profundidade com roteiro semiestruturado que foi analisado por meio da técnica análise de conteúdo. Os resultados apontam dados sobre a aprendizagem social e organizacional, os atores, objetos e efeitos no processo de aprendizagem e a percepção da gestão pública a respeito do desenvolvimento turístico. De modo geral, a gestão pública do turismo experimentou um estado de aprendizagem do gestor público com novas condutas e posturas na condução das atividades turísticas, por meio da iniciativa de sistematização e consolidação das práticas no setor. A gestão encontra-se sensibilizada para a tomada de decisão em conjunto com os atores afins ao turismo, porém com desafios para a concretização da integração de diferentes setores e aumento do reconhecimento do turismo em um município com uma imagem turística ainda não consolidada. Conclui-se que a atuação do poder público no setor turístico de Viçosa tem passado por um desenvolvimento, o qual se reflete na integração das iniciativas de consolidação da oferta turística na cidade, bem como, a organização do turismo local. O ICMS turístico tem subsidiado financeiramente as modificações e induzido a aprendizagem na gestão pública.

Palavras Chave: Administração Pública, ICMS Turístico, Políticas Públicas, Turismo.

LEARNING IN MUNICIPAL PUBLIC MANAGEMENT FOR TOURISM DEVELOPMENT**Abstract**

The article aims to characterize the learning process of municipal public management for qualification in a policy that confers financial resources to municipalities with a certain organization for Tourism, the "ICMS turístico" policy. The methodological procedures consisted in the use of a qualitative approach, a case study in the tourism department of the municipality of Viçosa, Minas Gerais, and an in-depth interview with a semi-structured script that was analyzed through the technique of content analysis. The results point to data on social and organizational learning, actors, objects and effects in the learning process and the perception of public management regarding tourism development. In general, the public management of tourism has experienced a state of learning of the public manager with new behaviors and postures in the conduct of tourism activities, through the initiative of systematization and consolidation of practices in the sector. The management is aware to the decision-making jointly with the stakeholders related to tourism, but with challenges to the integration of different sectors and increase the recognition of tourism in a municipality with a tourist image still not consolidated. It is concluded that the performance of public power in the tourist sector of Viçosa has undergone a development, which is reflected in the integration of initiatives to consolidate tourism in the city, as well as the organization of local tourism. Tourism ICMS has financially subsidized the changes and induced learning in public management.

Keywords: Public Administration, Tourist ICMS, Public Policy, tourism.

APRENDIZAGEM NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL PARA O DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO**Resumen**

O artigo tem o objetivo de caracterizar o processo de aprendizagem da gestão pública municipal para a habilitação em uma política que confere recursos financeiros aos municípios com uma certa organização para o Turismo, a política do ICMS turístico. Os procedimentos metodológicos consistiram no uso de uma abordagem qualitativa, estudo de caso no departamento de turismo do município de Viçosa, Minas Gerais e entrevista em profundidade com roteiro semiestruturado que foi analisado por meio da técnica análise de conteúdo. Os resultados apontam dados sobre a aprendizagem social e organizacional, os atores, objetos e efeitos no processo de aprendizagem e a percepção da gestão pública a respeito do desenvolvimento turístico. De modo geral, a gestão pública do turismo experimentou um estado de aprendizagem do gestor público com novas condutas e posturas na condução das atividades turísticas, por meio da iniciativa de sistematização e consolidação das práticas no setor. A gestão encontra-se sensibilizada para a tomada de decisão em conjunto com os atores afins ao turismo, porém com desafios para a concretização da integração de diferentes setores e aumento do reconhecimento do turismo em um município com uma imagem turística ainda não consolidada. Conclui-se que a atuação do poder público no setor turístico de Viçosa tem passado por um desenvolvimento, o qual se reflete na integração das iniciativas de consolidação da oferta turística na cidade, bem como, a organização do turismo local. O ICMS turístico tem subsidiado financeiramente as modificações e induzido a aprendizagem na gestão pública.

Palabras Clave: Administración Pública, ICMS Turístico, Políticas Públicas, Turismo.



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

* Mestrando e Bacharel (2015) em Administração, Universidade Federal de Viçosa – UFV e Membro do Grupo de Investigação em Gestão e Desenvolvimento de Territórios Criativos (GDTeC). Áreas de interesse: Administração Pública, Políticas Públicas, Turismo e Economia Criativa. Departamento de Administração e Contabilidade da Universidade Federal de Viçosa (UFV). Av. P.H. Rolfs, s/n, Campus Universitário. Centro 36571000 - Viçosa, MG – Brasil. [brendowfraga@gmail.com]

** Mestre em Administração (2016) e Bacharel em Ciências Contábeis (2013), Universidade Federal de Viçosa (UFV). Professora na Rede DOCTUM de ensino e membro do Grupo de Investigação em Gestão e Desenvolvimento de Territórios Criativos (GDTeC). Áreas de interesse: Contabilidade, Gestão e Políticas Públicas de Turismo. Departamento de Administração e Contabilidade da Universidade Federal de Viçosa (UFV). Av. P.H. Rolfs, s/n, Campus Universitário. Centro 36571000 - Viçosa, MG – Brasil. [alicecough@gmail.com]

*** Pós-doutor em Ciências da Administração Pública (2015), Universidade do Minho, e em Turismo, Universidade do Algarve, Portugal. Doutor em Ciências Humanas: Sociologia e Política (2009), Mestre (2004) e Bacharel (2002) em Administração, Universidade Federal de Santa Catarina. Coordenador do Grupo de Pesquisa em Gestão e Desenvolvimento de Territórios Criativos (GDTEC) e Professor no Departamento de Administração e Contabilidade da Universidade Federal de Viçosa (UFV). Áreas de interesse: Administração e Políticas Públicas de Turismo e Economia Criativa. Av. P.H. Rolfs, s/n, Campus Universitário. Centro 36571000 - Viçosa, MG – Brasil. [magnus@ufv.br]

**** Mestrado (2016) e Bacharelado (2012) em Administração pela Universidade Federal de Viçosa. Membro do Observatório Econômico e Social do Turismo (OEST/UFJF), Centro Latino-Americano de Turismologia (CELAT/UFJF), Gestão e Desenvolvimento de Territórios Criativos (GDTEC/UFV). Áreas de interesse: Administração e Turismo. Universidade Federal de Juiz de Fora, Minas Gerais/Brasil. Inst. de Ciências Humanas, sl A-II-08. R. José Lourenço Kelmer, São Pedro. CEP.:36036-330 - Juiz de Fora, MG – Brasil. [gilbertoadmufv@gmail.com]

1 INTRODUÇÃO

A aprendizagem é um processo intrínseco ao processo de desenvolvimento turístico de territórios. O turismo é uma atividade que envolve diferentes setores de uma sociedade e incorpora aspectos econômicos, culturais e sociais. Estas características do turismo permitem aos atores envolvidos no desenvolvimento turístico, múltiplas vivências adquiridas por meio de experiências e aprendizagens. Os gestores públicos que compõem a administração pública municipal do turismo, normalmente, são pessoas contratadas pelo executivo local para exercer tal atividade, muitas das vezes sem a definição de um conjunto de competências ou formações. Deste modo, não é seguro, que o profissional esteja plenamente capacitado para o exercício, demandando um processo de aprendizagem por parte do gestor.

Neste contexto, a gestão pública municipal também enfrenta desafios para a implementação de políticas públicas. As políticas elaboradas e implementadas pelos entes federativos, mesmo com a participação de diferentes setores da sociedade, possuem limitações dialógicas como a diversidade de gestões e as municipalidades que compõem o país. Autores costumam caracterizar tal prática, como políticas *top-down* (de cima para baixo), que desconhecem ou não considera (por inviabilidade, racionalidade limitada, entre outros fatores) as estruturas e competências locais. Diante disso, a atuação persistente do gestor municipal torna-se importante para fazer com que a política funcione, mesmo diante de diversas possíveis dificuldades, como falta de recursos, baixa capacitação técnica dos servidores, realidades culturais diferentes, entre outras. A atuação do gestor público do turismo em nível local, requer disponibilidade de aprender a executar funções as quais nem sempre foi capacitado como as práticas inerentes ao desenho, implementação e avaliação de políticas públicas, para que se consiga orientar os esforços com vistas à integração dos atores sociais envolvidos no desenvolvimento do turismo municipal, utilizando-se de maneira efetiva dos recursos e potencialidades disponíveis. Esse gestor atua como um catalisador dos esforços e das potencialidades de inúmeros agentes que figuram no cenário municipal de funcionamento do turismo e deve procurar articular ações e iniciativas a fim de criar valor por meio da atividade turística.

Um estímulo a aprendizagem do gestor público de turismo em nível regional/estadual num país federativo como o Brasil, foi aprovação da política do ICMS Turístico que consta na Lei 18.030 de 2009 para os municípios do estado de Minas Gerais. É uma política de redistribuição fiscal (SILVA; PASSADOR,

2016) de natureza intergovernamental para o desenvolvimento turístico, em que os municípios se habilitam anualmente a mesma. Neste sentido, o gestor público de um município com interesse no turismo deve atender a um conjunto de requisitos. Ao atendê-los, demonstram um mínimo de organização do turismo a nível municipal. Assim, no processo de adesão à política, os gestores têm a oportunidade de aprender o que é o turismo, a sua organização e desenvolvimento, a integração da comunidade na gestão e o planejamento das ações municipais.

Ressalta-se que estudos como o de Silva e Passador (2016) discutem a política do ICMS Turístico com mais amplitude analítica deste objeto, inclusive revelando o estado da arte das pesquisas científicas realizadas desde a criação desta política. Entretanto, aspectos relacionados à aprendizagem dos gestores públicos para lidar com esta política é um tema importante e ainda incipiente para se compreender as facilidades e dificuldades em se desenvolver o turismo por meio de políticas públicas.

Diante deste contexto, este estudo, por meio de uma abordagem qualitativa, tem-se como objetivo investigar a partir de um estudo de caso da implementação da política do ICMS Turístico pelo departamento de turismo do município de Viçosa - MG. Para tanto, buscou-se responder a seguinte pergunta: **Como a aprendizagem do gestor público com vistas à habilitação a uma política pública de redistribuição fiscal interveio no desenvolvimento do turismo local?**

Para responder à questão norteadora, buscou-se como objetivos: (1) caracterizar o processo de aprendizagem de um gestor público municipal de turismo, no que diz respeito à mudança de ações e compromissos de uma organização responsável pelo setor turístico do município de Viçosa - MG, (2) buscar evidências do desenvolvimento turístico local e (3) verificar a intervenção da aprendizagem no desenvolvimento turístico.

No primeiro objetivo, buscar-se-á, apresentar a organização da gestão pública local de turismo, suas atividades, dificuldades e resultados alcançados. Em um segundo momento, deste objetivo, é que evidenciará a caracterização da aprendizagem deste agente. No objetivo 2, as evidências serão coletadas principalmente a partir da coleta de dados primários, isto é, da percepção do entrevistado a respeito do desenvolvimento local. O terceiro objetivo encerra no enfoque do problema de pesquisa: a intervenção da aprendizagem no desenvolvimento turístico.

Justifica-se a feitura do presente trabalho, uma vez que existem poucos estudos empíricos que relacionam aprendizagem com gestão pública municipal na elaboração e implementação de políticas

públicas de turismo. Além disso, o presente trabalho promove uma reflexão sistemática sobre a atuação da gestão pública do turismo em uma cidade cuja atividade turística não apresenta histórico de sistematizações. Por isso, acredita-se que essa pesquisa possa contribuir como um disseminador das práticas que vem sendo inicializadas no local e que vem revelando resultados para o desenvolvimento do turismo.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Gestão Pública e Desenvolvimento turístico

Um panorama da gestão pública do turismo em nível estadual pode ser elaborado por meio dos processos políticos ocorridos no estado de Minas Gerais para desenvolvimento do setor, iniciados com a Secretaria de Turismo do Estado de MG (SETUR), em outubro de 1999. A criação desta secretaria se pautou na regionalização e descentralização. Isso configura um cenário em que as ações da administração pública estadual do turismo independem de um ministério, bem como a geração de uma expectativa de participação social para o desenho de ações contundentes em nível local. Assim, as ações estaduais se elencaram em uma política descentralizada por meio de Circuitos Turísticos (CTs), os quais objetivam construir uma identidade local, por meio da aproximação e integração dos municípios, através de suas congruências no que diz respeito à esfera do turismo (EMMENDOERFER; SILVA; LIMA, 2014).

Minas Gerais possui hoje 47 circuitos turísticos (CTs) certificados pela Secretaria de Turismo e Esporte-SETES (MINAS GERAIS, 2015). Os CTs podem atuar no fomento das políticas públicas, pois, por integrarem os aspectos regionais de uma localidade turística, possibilitam um panorama sistêmico das atividades que potencializam a oferta turística gerando valor econômico e empregabilidade, permite a mobilização de lideranças locais e concatenam as políticas entre os entes municipais de turismo, a Secretaria Estadual de Turismo e Esporte e o Ministério do Turismo (SETTE; VALE; COUTINHO, 2013).

Com a adoção de novas práticas de gestão em Minas Gerais com o modelo Gerencialista buscou-se distinguir as incumbências do poder público das tarefas inerentes ao mercado e à sociedade civil (PEREIRA; PIMENTEL, 2014). Esses três agentes são os componentes da gestão das políticas de turismo, por meio da interação entre eles, a atividade turística é refletida e modelada, objetivando desenvolvimento sustentável e o fortalecimento do turismo local, sobretudo pelo aprimoramento dos serviços e atrativos

presentes em um destino. A atuação conjunta desses agentes e efetiva na implementação das políticas públicas de turismo, ainda é um desafio.

Em termos de desenvolvimento, uma política que tem impactado centenas de municípios de Minas Gerais é a política do ICMS Turístico. A secretaria de turismo com apoio da federação dos circuitos turísticos de Minas Gerais – FECITUR, institucionalizou-a em 2009, por meio da lei nº 18.030. O objetivo desta política é fortalecer e desenvolver o turismo no estado de Minas. Do valor de ICMS arrecadado no estado é repassado o percentual de 0,1% para o critério turismo, que será distribuído aos municípios com “base no índice de investimento em turismo do município e o somatório dos índices de investimento em turismo de todos os municípios habilitados a receber o incentivo” (fórmula matemática estabelecida pela Lei nº 18.030/09) (MINAS GERAIS, 2015).

Para receberem o repasse os municípios devem cumprir alguns critérios de habilitação, sendo eles: participar de um circuito turístico reconhecido pela SETUR, nos termos do Programa de Regionalização do Turismo no Estado de Minas Gerais; ter elaborada e em implementação uma política municipal de turismo; possuir em regular funcionamento um Conselho Municipal de Turismo (COMTUR) e Fundo Municipal de Turismo (FUMTUR) (MINAS GERAIS, 2015). O não cumprimento de um dos critérios impossibilita a habilitação do município na política.

Com a crescente participação do turismo nas decisões da administração pública em todos os níveis, essa atividade passou a ser sistematizada e objetivada por meio de estratégias de interiorização que visam tornar os municípios, até os mais distanciados do turismo, destinos turísticos com ofertas suficientes e adequadas para visitantes (SILVA; MIRANDA, 2014).

Desta forma, observa-se que a gestão pública de turismo orienta-se para a coletividade e para o bem comum, porém, é preciso ainda um maior envolvimento dos atores que fazem parte desta cadeia. Assim, uma condução racional e eficiente da máquina pública com vistas ao turismo, busca integrar empresários, grupos representativos da sociedade civil, as associações, cooperativas e demais órgãos do terceiro setor, bem como as escolas, universidades, grupos artísticos e demais agentes capazes de agregar valor à oferta turística de determinado destino (PIMENTEL; EMMENDOERFER; TOMAZZONI, 2014). O envolvimento de atores diversos é importante na medida que o processo de desenho e implementação de uma política pública, consiste em um fenômeno inclusivo de aprendizagem coletiva e elaboração de consenso entre os atores sociais envolvidos com o turismo local (BRAMWELL; SHARMAN, 1999).

O **desenvolvimento turístico** em uma localidade depende da integração de uma série de fatores sócio históricos, econômicos e políticos, que tanto funcionam como insumos para a instauração do turismo em nível local, como podem ser considerados resultados da conexão desses fatores de uma maneira efetiva. O turismo, enquanto um fenômeno complexo possui uma dimensão bastante expressiva, além daquela relacionada ao lazer, que tangencia o campo econômico, o desenvolvimento da cultura e da gestão social, a construção de identidades locais e a celebração de acordos entre os agentes sociais (SILVA; MIRANDA, 2014).

Com isso, os entes governamentais responsáveis pelo setor turístico consideram ao elaborar suas políticas para o desenvolvimento turístico, as atividades e organizações conexas ao turismo: comércio, os espetáculos e eventos, as fundações, as instituições históricas e religiosas e os grupos locais organizados (SETTE; VALE; COUTINHO, 2013).

O turismo tem se fortalecido, na última década, no domínio das políticas públicas brasileiras. Os fatores que ajudam a justificar este fenômeno é a confluência de aspectos de cunho econômico tais quais, a geração de emprego e divisas para as localidades, a movimentação da economia local e dinamização do comércio, bem como os incrementos na visibilidade dos destinos que a atividade turística é capaz de trazer; associados à potencialidade nacional para o turismo (PEREIRA; PIMENTEL, 2013). Em termos de políticas, esse fortalecimento é evidenciado pela sistematização que se observa no âmbito público do turismo nacional, de políticas com objetivo de aumento do potencial econômico, sociocultural e político do setor turístico.

O crescimento dos destinos turísticos e o desenvolvimento das ofertas tornam a competitividade das localidades um imperativo para a atividade turística. Isso exige a mobilização por parte de quem organiza o turismo, ao pensar em ações e compromissos que favoreçam a escolha de um destino

por parte do turista, dentre as múltiplas e variadas ofertas (CHAGAS, 2008). Isso implica no esforço da gestão de cidades que não possuem estratégias ligadas ao turismo, com baixa competitividade, para entregar valor aos usuários ou potenciais turistas.

O conhecimento do território permite aos agentes que ofertam o turismo proporcionar ao turista uma vasta gama de leituras locais. Essas leituras criam um vínculo associativo do usuário com a oferta e faz com que os elementos locais que circundam um destino possam ser pensados (CATROGIOVANNI, 2013). Dessa forma, em locais em que não existe um planejamento sistemático do turismo, as potencialidades das ofertas podem não ser integradas e isso requer uma leitura mais aprofundada de como beneficiar as ofertas tanto para auferir divisas, quanto para prospectar usuários.

2.2 Aprendizagem em Políticas Públicas

A aprendizagem tem o poder de transformar e mudar a visão das pessoas, as tornando capazes de realizar novas atividades e conquistas. Aprender é o grande desafio para as organizações em uma sociedade onde a mudança é constante (LIMA; SILVA, 2014). Ferrão (2014) com base em estudo publicado em 1992 por Bennet e Howlett analisa os processos de aprendizagem e mudança ao nível das políticas públicas, onde considera haver aprendizagem quando ocorrem mudanças duradouras de crenças, valores, competências e comportamentos. A partir destas questões o autor busca identificar:

Quem aprende, isto é, quem são os *actores* dos processos de aprendizagem; o que se aprende, ou seja, qual o *objecto* dos processos de aprendizagem e, finalmente, quais os *efeitos* dos processos de aprendizagem em relação às políticas existentes, isto é, os resultados obtidos em termos de processos de aprendizagem (*policy learning*) e alterações de política (*policy change*) (FERRÃO, 2014, p.101).

Quadro 1 - Atores, objetos e efeitos no processo de aprendizagem.

<i>Os Atores no processo de aprendizagem são:</i>	<i>Função do papel que lhes cabe em relação a</i>
1- Indivíduos	1- Formulação, realização, monitorização e avaliação de políticas (decisores políticos, dirigentes e técnicos da administração, consultores);
2- Redes (<i>policy net- Works</i>)	2- Produção, disseminação e avaliação de ideias e conhecimentos sobre políticas (acadêmicos e jornalistas)
3- Comunidades (<i>policy-communities</i>)	3- Defesa dos interesses relacionados com a política em causa (<i>stakeholders</i>)
Objetos dos processos de aprendizagem	Fins da política Meios utilizados para atingir os fins Procedimentos aplicados pelas organizações envolvidas
Efeitos dos processos de aprendizagem	Mudanças radicais (alteração paradigmática) Modificações de natureza adaptativa (alterações programáticas ou organizacionais)

Fonte: Elaboração própria a partir de (FERRÃO, 2014, p.101-102).

Dezessete anos mais tarde Zito e Schout (2009) e Egan (2009) enriquecendo os estudos de Bennet e Howlett (1992) com base na união européia identificaram quatro modos de aprendizagem em políticas públicas, a *instrumental* caracterizada pela alteração de programas que já existiam, adotando novos instrumentos; a *organizacional* onde acontecem alterações no funcionamento interno de organização e gestão e no relacionamento com os outros atores melhorando os processos de decisão; a *política ou simbólica* que correspondem a mudanças ocorridas em determinados períodos para atender preferências ou situações como em período eleitoral, por exemplo, e a *aprendizagem social* onde acontecem transformações radicais quebrando paradigmas antes existentes com mudança de princípios e valores, neste tipo de aprendizagem verificam-se comportamentos inovadores (FERRÃO, 2014).

Outras teorias também são utilizadas para analisar a aprendizagem no setor público como a teoria da aprendizagem transformadora proposta por Mezirow (1991), onde a aprendizagem é um processo cuja transformação dos quadros de referência antes aceitos irá depender dos questionamentos, análise, avaliação, que será proporcionada por meio de uma reflexão crítica onde surgem novos significados (LIMA; SILVA, 2014). De acordo com este modelo a motivação esta correlacionada à busca de resolução de problemas, e as experiências do indivíduo podem tanto ajuda-lo a enriquecer seus conhecimentos quanto criar barreiras para inibir seu desenvolvimento (LIMA; SILVA, 2014).

A respeito das políticas públicas, estas têm como objetivo solucionar problemas públicos, os quais são identificados como mercedores de intervenção (SECCHI, 2010). O grande desafio ao implementar estas políticas, principalmente em nível municipal se deve ao fato de não existir uma relação dialógica entre os entes federativos no processo de formulação, caracterizando políticas *top-down* (de cima para baixo), que não levam em consideração a escassez de recursos financeiros e de conhecimento/humanos dos municípios.

Assim, o êxito das políticas públicas depende da capacidade dos indivíduos (servidores /gestores) de aprenderem e inovarem em busca da experimentação e de processos de comunicação, pautados no diálogo e na informação (FERRÃO, 2014). A eficiência das políticas públicas requer capacidade de integração com os demais atores envolvidos no setor e aprendizagem dos executores da política em nível local para colocarem em prática decisões experimentais. Quanto maior a integração dos envolvidos neste processo, maiores as possibilidades de construção de conhecimento e de resultados melhores.

A atual complexidade existente no ambiente político e econômico exige cada vez mais que os resultados da gestão pública sejam de fato efetivos, mesmo com recursos escassos. Diante disso para governar e suprir as necessidades dos cidadãos é necessário que os gestores públicos estejam cada vez mais abertos a criatividade e inovação tanto ao elaborar como ao executar políticas públicas. Como lacuna para estudos, observa-se a escassez de dados teóricos-empíricos sobre os a organização da gestão pública em si, própria de um município, assim como dados sobre a caracterização da aprendizagem do gestor e sua relação com o desenvolvimento turístico.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Escolheu-se a abordagem qualitativa para a condução desta pesquisa. Seu uso permite perceber a evolução do contexto estudado a partir das inferências geradas pelos entrevistados e entendimento da realidade. Adotou-se o estudo de caso do tipo descritivo, a partir de dados de fontes primárias e secundárias (YIN, 2010), com o objetivo de verificar como a aprendizagem do gestor público com vistas à habilitação do ICMS Turístico interveio no desenvolvimento do turismo local.

O contexto da pesquisa foi à prefeitura municipal de Viçosa, Minas Gerais, Brasil. A unidade de análise é o departamento de turismo da cidade. A coleta de dados primários ocorreu em março de 2015, por meio de observações de campo dos pesquisadores acerca do trabalho do gestor público responsável pelo turismo no município.

A partir dos fundamentos teóricos elaborou-se os instrumentos de **coleta de dados**: entrevista em profundidade com roteiro semiestruturado. As perguntas do roteiro buscaram: caracterizar o turismo na cidade em estudo; como ocorreu o processo e quais foram as modificações em termos organizacionais de estrutura e gestão que foram implementadas para conseguir a habilitação no ICMS turístico; quais as mudanças culturais e organizacionais que ocorreram a partir do surgimento desta política no estado e como impactaram no desenvolvimento do turismo no município e na relação do poder público com os demais atores envolvidos no turismo do município como empresários, artesãos, e a própria comunidade.

O registro da entrevista foi feito por meio de um gravador mediante autorização da entrevistada, tendo participado três pesquisadores, em três encontros em dias distintos com o sujeito da pesquisa. A entrevista foi transcrita e analisada por meio da técnica temática de análise de conteúdo (BARDIN, 2015). Os temas

orientadores da **análise** de conteúdo foram destacados em itálico, a seguir:

Em termos de gestão pública do turismo e desenvolvimento, a partir da literatura abordada criou-se categorias para serem investigadas. Na parte de gestão, elegeu-se três pontos: a *organização*, entes governamentais responsáveis pelo turismo (SETTE; VALE; COUTINHO, 2013) *as dificuldades e relação da gestão com a Política do ICMS turístico*.

Na aprendizagem em políticas públicas buscar-se-ão, em conformidade com a seção teórica apresentada anteriormente, *os atores no processo de aprendizagem* (indivíduos, redes e comunidades), *objetos do processo dos processos de aprendizagem e efeitos dos processos de aprendizagem* (FERRÃO, 2014). Também haverá a caracterização quanto aos quatro modos de aprendizagem em políticas públicas: *instrumental, organizacional, a política ou simbólica e a aprendizagem social* (ZITO; SCHOUT, 2009; EGAN, 2009).

Na coleta de dados as categorias para analisar o desenvolvimento do turismo local foram: (1) *geração de empregos e divisas para as localidades, a movimentação da economia local e dinamização do comércio, bem como os incrementos na visibilidade dos destinos que a atividade turística é capaz de trazer* (PEREIRA; PIMENTEL, 2013); (2) *maior envolvimento dos atores que fazem parte desta cadeia* (PIMENTEL; EMMENDOERFER; TOMAZZONI, 2014).

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

4.1 Gestão Pública do Turismo em Viçosa e a Política do ICMS Turístico

Neste tópico abordam-se os órgãos, cargo, atividades e objetivos da gestão pública do Turismo de Viçosa. Em seguida, são apresentadas as dificuldades e desafios, além dos resultados alcançados pela gestão local. Por fim, discute-se a relação da gestão local com a política do ICMS turístico.

O turismo no município de Viçosa é gerido por meio do Departamento de Turismo (DETUR). O departamento tem o apoio do COMTUR composto por membros da Câmara dos Vereadores, Secretaria de Educação, Divisão de Assuntos Comunitários da Universidade Federal de Viçosa, Associação Comercial, do Circuito Turístico, dos produtores culturais representados pelo artesanato, da Hotelaria, dos Taxistas, da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais (Emater-MG) e dos Restaurantes que atuam tanto de forma consultiva como deliberativa.

O gestor público de turismo do Detur é uma servidora contratada. Este cargo, nos últimos quatro anos, pertenceu a um profissional da área de eventos, com experiência na prospecção de públicos e trabalho no setor de comércio e serviços.

O DETUR, após alguns anos em inatividade, é retomado com a chegada da atual chefe de departamento e começa a implementar ações objetivando o desenvolvimento turístico local. Uma das primeiras ações foi a realização de um *benchmarking* na cidade de Venda Nova do Imigrante. A gestora observou que a cidade de Viçosa possuía condições de desenhar políticas públicas semelhantes para sistematização e integração de sua oferta turística.

Nesse sentido, as competências essenciais do DETUR direcionaram-se para a construção de uma política de roteirização formalizada em um construto denominado: Roteiro da Viçosa. O roteiro reúne em um bairro viçosense duas galerias artísticas, um espaço de arte e cultura em um itinerário planejado e concatenação com vistas à consolidação de uma experiência integradora e abrangente ao turismo do município de Viçosa.

Um dos principais objetivos do DETUR tem sido o mapeamento sistemático das ofertas de serviços que agregam valor ao turismo na cidade. A gestora ressaltou a necessidade de conhecimento do número de restaurantes, bares e serviços afins para o turismo da cidade: *é preciso inicialmente conhecer o que o município dispõe em termos produtos e serviços, para então elaborar uma proposta sistemática de transformação dos mesmos em ofertas turísticas com valor agregado*.

O DETUR tem realizado ações no sentido de beneficiar as ofertas turísticas, como as benfeitorias no artesanato, no serviço dos restaurantes, em capacitações com os taxistas e outras ações que ampliem a qualidade da prestação dos serviços de turismo em Viçosa. Esses beneficiamentos ocorrem por meio de esforços da gestão do DETUR em capacitar os agentes, por meio de viagens técnicas, cursos e capacitações promovidos com recursos oriundos do ICMS turístico.

A respeito das dificuldades, inicia-se pelo cargo da gestora. A funcionária é apenas contratada pela prefeitura. Não há uma política de recursos humanos para os compromissos da gestão pública municipal do turismo viçosense. As possíveis implicações desse fato são a perda de conhecimentos tácitos que a gestora adquiriu ao longo de sua experiência com as questões da gestão pública do turismo em nível local.

Em relação à gestão do conhecimento, o departamento sofre com a perda de dados e inconsistência das informações gerenciais. A atual chefe do DETUR dispõe de documentos para

referência de suas ações que datam dezesseis anos atrás. As atividades de turismo permaneceram por muitos anos inativas. O departamento existia, mas não havia gestão, tendo sido retomadas no ano de 2010 com o intuito de receber o ICMS Turístico.

Dados revelam o baixo reconhecimento do departamento. Não há funcionário de carreira e uma estrutura organizacional definida. O escopo das atividades do DETUR é feito conforme as possibilidades do cenário político e o estilo gerencial do chefe do departamento. Um outro desafio, tem sido mobilizar a rede comercial para que a mesma participe das atividades do turismo e se conscientizem das atividades e desafios do turismo local.

Nesta relação entre poder público e setor privado há evidências de conflito de interesses na gestão do DETUR e o setor comercial. Na visão da entrevistada, o motivo é que o setor comercial possui uma baixa participação nas decisões referentes ao turismo, todavia ao cobrar medidas do departamento, o faz de maneira efetiva. Neste sentido, a gestora constrói sua fala caracterizando este hiato e ressaltando a necessidade da participação de agentes com atividades afins ao turismo, na construção da cadeia de valor para a oferta turística.

A visão do poder público em relação ao turismo, sob a perspectiva da gestora entrevistada, envolve, sobretudo a busca por geração de renda. Acredita-se que as ações do DETUR tenham a finalidade de aprimorar a atividade turística em um processo de desenvolvimento conjunto com uma série de dimensões da sociedade como segurança, comércio, serviços e salubridade. A gestora elucida ainda, a necessidade de progressos tanto no turismo, quanto naquelas dimensões.

Em termos de resultados alcançados, realizou-se a sinalização do roteiro, por meio de placas e reformas; a elaboração de material gráfico e de divulgação; capacitação e integração dos atores e com a pretensão de se alavancar a atividade turística municipal. O departamento conseguiu, por meio da gestão de seus fundos, a compra de um veículo.

O DETUR tem procurado sensibilizar a comunidade por meio da rádio, elucidando o potencial turístico da cidade e estimulando as pessoas da sociedade civil a contribuírem com departamento no envio de informações sobre os respectivos bairros e atividades similares.

Além disso, disseminam-se nas escolas, ainda que de maneira incipiente, as informações concernentes ao turismo local. Existe também o Fórum Municipal de Turismo que ocorre de forma bienal. Toda essa implementação ocorreu com por meio de recursos oriundos do ICMS turístico.

Nos dias atuais, o ICMS Turístico é o principal recurso para desenvolvimento das atividades de turismo em viçosa como ressaltado na fala da chefe do departamento

[..] *"hoje é nossa salvação, o departamento tem dois anos que vive única e exclusivamente do ICMS Turístico, nem verba própria do município a gente tem desde 2013, quando tivemos de abrir mão deste recurso devido as dificuldades financeiras enfrentadas pelas prefeituras no brasil, então é nossa salvação é com ele que mantemos todas as atividades do turismo"*(Chefe do DETUR).

Em relação à gestão dos recursos oriundos do ICMS a gestora ressaltou a restrição orçamentária inerente ao desempenho do departamento e salientou que caso o percentual repassado ao município fosse maior, as possibilidades de atuação seriam muito maiores. Efetivamente, nota-se que a verba referente ao turismo é gerenciada com parcimônia e legitimidade no DETUR, sendo os gastos orientados pela demanda da atividade turística. Ainda no âmbito da política do ICMS, observam-se fatores que independem do gestor para o recebimento do ICMS turístico, como ressaltado na fala da gestora *"Arrecadação do estado, arrecadação do município, número de empresas, renda per capita... Não depende de mim. Por exemplo, Paula Cândido recebe mais que a gente e é uma cidade menor"* (Chefe do DETUR).

Assim, salientam-se as dificuldades do gestor ao ter de lidar com situações contingências ao gerar um recurso cujo repasse depende de indicadores, muitos dos quais fogem ao seu gerenciamento; bem como distanciamentos entre a as políticas estaduais e municipais de turismo. Dessa forma, é sabido que os CTs funcionam como um instrumento para fortalecer a política de descentralização exercida na gestão pública estadual do turismo mineiro. Todavia, a gestora reporta que os CTs funcionam com recursos oriundos dos municípios integrantes dos circuitos e por isso, também, aumentam-se os desafios do desempenho satisfatório da gestão do turismo municipal a partir dos recursos financeiros escassos.

A principal dificuldade enfrentada pelo município de Viçosa no processo de habilitação nos dois primeiros anos foi em organizar a documentação para atender estes critérios, uma vez que o departamento estava sendo reestruturado e tiveram que criar o COMTUR e FUMTUR, além de ser elaborada e implementada a política municipal. Por estes fatores, o município somente começou a receber o recurso no ano de 2012.

É evidente a ocorrência de uma mudança de comportamento na conduta da gestão pública do

turismo no município de Viçosa MG. A cidade que não possuía evidências de uma organização do turismo conduzida pelo governo municipal, por meio dos seus órgãos competentes, agora experimenta um estado de implementação de políticas tanto estaduais como o ICMS Turístico e municipais como a implementação de uma política municipal que determina metas e ações do turismo no decorrer do ano vigente. Mesmo com restrição de contingente humano, as operações do DETUR vêm evoluindo em termos de sua constituição.

As políticas do município vêm sendo sistematizadas, planejadas e refletidas pelo gestor público, no intuito de administrar a visibilidade de Viçosa em relação às suas ofertas. Assim, observa-se que a realidade enfrentada pela gestão pública do turismo nesse município é caracterizada por restrição orçamentária para implementação das ações, na dificuldade de integração e mobilização dos agentes para uma compreensão da abrangência do turismo e na complexidade de apresentação tanto aos conselheiros quanto às demais instâncias da administração pública municipal dos resultados auferidos por meio das ações do DETUR. Na opinião da gestora, o setor do turismo ainda é considerado pela prefeitura de Viçosa como uma instância da gestão pública de menor impacto estratégico. Uma vez que o turismo é um fenômeno complexo, os impactos da implementação de melhorias e ações pela gestão pública municipal apenas terão seus resultados observáveis após uma série de desdobramentos econômicos, políticos, culturais e sociais.

No tópico seguinte serão ressaltadas as mudanças organizacionais e culturais e a aprendizagem da gestão pública municipal decorrente da implementação do ICMS Turístico que impulsionaram outras ações de turismo no município.

4.2 A Aprendizagem como elemento transformador do Turismo em Nível local

As mudanças implementadas na gestão do turismo de Viçosa, trouxeram consigo a tentativa de coesão entre os agentes promotores de atividades potencialmente turísticas que se encontravam no município. Um exemplo foi a criação do COMTUR para integrar os demais atores do turismo local (empresários, artesãos, comunidade receptora, taxistas). Este dado corrobora com a noção de inclusão no processo político (Bramwell; Sharman (1999). Embora o município não atinja uma participação plena, existe uma consciência de sua importância no desenho e implementação de políticas públicas.

Antes do ICMS turístico não havia uma atenção do poder público em desenvolver a atividade turística em Viçosa. Inexistia Conselho, Fundo e política

municipal com metas e ações a serem desenvolvidas. Ao ser contratada, a gestora teve de aprender o que é turismo e como desenvolvê-lo em nível local, para direcionar as ações do DETUR que foi reativado para contemplar um recurso novo disponível no estado o ICMS turístico. A chefe do DETUR apesar de ter experiência na promoção de eventos há mais de 12 anos, nunca havia trabalhado diretamente com turismo, em uma de suas falas ressaltou:

[...] tive que aprender o que integrava o turismo para direcionar as ações do departamento, aí descobri que muita das coisas que fazia como promotora de eventos já fazia parte do turismo e eu nem sabia que estava gerando turismo em viçosa (Chefe do DETUR).

Ferrão (2014) considera só haver aprendizagem quando ocorrem mudanças de crenças, valores e comportamentos. Analisando a gestão do turismo em viçosa observa-se que a aprendizagem ocorreu, uma vez que se busca inovar e desenvolver o turismo local com novos projetos sendo implementados, a motivação da chefe do DETUR em falar do turismo e dos planos fica muito clara impulsionar na sua fala, mas observa-se a necessidade de integração da iniciativa privada e da própria comunidade para promover o desenvolvimento do turismo.

Baseado em Ferrão (2014) foram definidos os atores, objetos (o que se aprende com a política) e efeitos (quais os resultados obtidos) dos processos de aprendizagem partir do ICMS Turístico que podem ser visualizados no quadro 02. Só existe aprendizagem quando há reflexão, mudança de postura. Foi assim que o departamento de turismo voltou a reestruturar o turismo, revendo conceitos básicos que haviam sido esquecidos em gestão anteriores.

Analisando a aprendizagem da gestão pública municipal à luz da teoria de Zito e Schout (2009) e Egan (2009) citados em Ferrão (2014), foram identificados dois modos de aprendizagem em políticas públicas: a **organizacional**, com a estruturação do DETUR antes inativo para alavancar o turismo e conseguir recursos que não fossem próprios da prefeitura, incorporando novos métodos de gestão e organização onde foram incluídos outros atores no processo de tomada de decisão representados pelo COMTUR antes inexistente, além de uma política de turismo própria do município aprovada na Câmara Municipal.

A **aprendizagem social**, onde verificam-se comportamentos inovadores na cidade, como a roteirização do turismo local com placas de sinalização turística, parceria com a Universidade e com escolas da rede municipal e busca de conscientização da comunidade, que ainda tem dificuldade de reconhecer Viçosa como uma cidade turística.

Quadro 02 - Atores, objetos e efeitos no processo de aprendizagem em Viçosa a partir do ICMS Turístico.

Atores, objetivos e efeitos		Função do papel que lhes cabe em relação a gestão pública do turismo
<i>Atores no processo de aprendizagem</i>	Prefeito	Avaliar as ações do departamento e dar o seu parecer, bem como sugestões e apoio as novas ações.
	Chefe do departamento de Turismo e COMTUR	Elaborar novos projetos como roteirização, capacitação dos demais atores e implementar as políticas estaduais (como a dos circuitos turísticos e do ICMS turístico); elaborar e implementar a política municipal de turismo, gestão e prestação de contas do fundo municipal de turismo, monitorar e avaliar o que está em andamento propondo novas alternativas de ação, caso os objetivos definidos não estejam sendo atendidos.
	Circuito Turístico	Dar suporte técnico aos municípios na execução de novos projetos e auxiliar na elaboração da documentação do ICMS turístico; e estabelecer um diálogo entre Município e Estado (Secretaria de Turismo e Esporte)
	Artesãos; Taxistas; Empresários da rede hoteleira, alimentícia e de eventos	Buscar se envolver com as atividades turísticas locais, opinar, cobrar representação no COMTUR, capacitar-se, desenvolver o turismo local
	Comunidade receptora	Reconhecer o turismo no município, exigir representação no COMTUR, fiscalizar as ações de turismo com o dinheiro público, divulgar o turismo local.
<i>Objetos dos processos de aprendizagem com o ICMS Turístico</i>		Apreendeu-se a estruturar a atividade e como gerir, tentar envolver a comunidade por meio de programas na rádio explicando o que é o turismo e como o cidadão pode participar juntamente com o DETUR; importância do turismo para geração de renda e desenvolvimento local; capacitar gestores e atores do turismo como empresários e artesãos para gerarem renda, fornecendo cursos e visitas técnicas em outras cidades que são destaque no turismo nacional, tornar as ações do poder público mais transparentes por meio da inclusão social e coletiva. Trabalhar em rede por meio do circuito turístico analisando o que deu certo em outros municípios e trocando experiências.
<i>Efeitos dos processos de aprendizagem com o ICMS Turístico</i>		O Estado espera com a política não apenas repassar um recurso, mas estruturar a atividade turística, causar reflexão e mudança na gestão pública para inovar o turismo local. Ter um COMTUR atuante, criação de novos projetos e geração de empregos no setor. Fazer com que o município tenha o ICMS turístico, mas não dependa exclusivamente dele. Em viçosa dentre as mudanças podem ser citadas criação do COMTUR com função consultiva e deliberativa; roteirização da Viçosa e do Paraíso com apoio da comunidade residente no local; capacitação da chefe do DETUR; placas de sinalização turística; projeto de formação de guias; novas parcerias com Sebrae para capacitar rede hoteleira e de alimentos; parcerias com a iniciativa privada em ventos locais; participação de feiras regionais e nacionais para divulgar o artesanato local, projeto de taxa de turismo nos hotéis da cidade e cobrança de espaço público em eventos na área central de Viçosa visando uma arrecadação própria, solicitação ao prefeito de mais funcionários no departamento e de recurso próprio da prefeitura, criação da agenda de turismo em parceria com a universidade federal viçosa onde são registrados os principais eventos que irão ocorrer no decorrer do ano na cidade visando segurança e conforto dos turistas.

Fonte: Elaboração própria a partir das categorias sugeridas por Ferrão (2014).

Com o conjunto de práticas implementadas pela chefe do DETUR, pode-se perceber uma nova realidade no cenário estratégico do turismo, no município de Viçosa. Nota-se que a própria reflexão sobre a atividade turística e as articulações que são efetuadas com agentes do turismo, com autoridades na área e com os demais órgãos turísticos tanto de nível estadual, como em nível regional, proporcionam um novo panorama sobre o setor turístico.

Ao serem pensadas ações para o desenvolvimento da atividade no município, novas ideias e novas análises surgem em termos de fatores que possam tornar a localidade competitiva e possam

beneficiar as ofertas. Com quatro anos de atuação, a gestora, coordenando os esforços do DETUR e articulando-se junto ao COMTUR as demandas municipais de turismo, conseguiu ganhos no sentido de legitimar uma atividade turística sistematizada em nível municipal, em que, sob um panorama político, pode-se afirmar que o município pensa e age em relação às suas atividades turísticas.

Em função da natureza do departamento, o processo de amadurecimento do setor relaciona-se ao próprio amadurecimento profissional do gestor. Nas falas da entrevistada, depreende-se que a mesma passou por um profundo processo de conhecimento da

amplitude da gestão do turismo e de seus elementos componentes. Dessa forma, inicialmente essa agente tivera de compreender a complexidade de suas atribuições e do setor econômico no qual atua, para então, direcionar seus esforços em ações contudentes.

Observam-se resultados paralelos da política de roteirização, consistidos em uma evolução do interesse da sociedade civil em se organizar em uma estrutura similar. Isto é, um outro bairro viçosense (Bairro do Paraíso) demandou do DETUR a feitura de um roteiro similar ao da Viroleira.

O município cumpre ainda suas funções na participação no Circuito Turístico, ao qual Viçosa está vinculada. Dessa forma, pode-se concluir que a gestão do DETUR contribui para a integração da política de nível estadual, sobretudo por captação de recursos. Na ótica da gestora, o CT é importante para o desenvolvimento do turismo em nível local, como um direcionador das informações e balizador para estruturação da atividade turística.

Ferrão (2014) destaca dois elementos relevantes na aprendizagem em políticas públicas: o primeiro consiste no caráter contingencial existente entre a instrumentalização de um novo conhecimento e a qualidade das alterações promovidas com ela. Essa contingência tanto deriva do impedimento por parte dos agentes decisores do uso do conhecimento para soluções, quanto pode derivar da assimetria entre a aprendizagem no nível da gestão pública e a aprendizagem no nível dos agentes componentes da oferta turística. Isso é verificado no roteiro da Viroleira, na qual agentes que poderiam ser ofertantes de atrativos para o turismo foram integrados em um roteiro estruturado e capacitados para integração da política de roteirização.

Os aspectos estruturais do roteiro foram plenamente figurados, todavia, notam-se falácias no processo de atuação dos ofertantes, pois observou-se a existência de assimetria no nível de informação entre os agentes do roteiro e a o departamento de turismo. Além disso, as ações de propaganda e promoção do Roteiro da Viroleira possuem um baixo impacto e visibilidade em termos de estratégia. A iniciativa do roteiro partira do departamento de turismo, fato que talvez dificulte a efetivação dessa medida. Os integrantes da gestão pública, neste caso, assimilaram o ambiente contextual da política, conseguiram alterar o padrão de comportamento empregado. Os agentes da sociedade civil não conseguiram efetivamente integrar a essa política, carecendo-se ainda de revisões sistemáticas em sua implementação.

Ainda na visão do autor, o segundo elemento considerado relevante para análise da aprendizagem ao nível das políticas públicas, consiste na percepção

de que nem sempre a ocorrência de aprendizagem, consiste em consequência direta para aumento da eficiência da política (FERRÃO, 2014).

Este fato pode ser observado pelas operações atuais da gestão do turismo em Viçosa, em que toda a atuação do setor fora retomada, após razoáveis desempenhos na gestão. O DETUR encontre-se em plena atuação, com atividades mediadas pelo COMTUR e com várias iniciativas, ações e compromissos em pauta. A gestora reitera a baixo reconhecimento frente à sociedade civil, ao mercado e à própria prefeitura municipal de Viçosa em relação aos esforços movimentados. Para a chefe do DETUR, no âmbito do turismo, as ações políticas podem ser figuradas por meio de iniciativas, cujos resultados são processuais e lentos.

Bramwell e Sharman (1999) trazem a ideia de que o êxito do aprendizado em políticas públicas envolve, dentre outros aspectos, a compreensão entre os agentes e a busca de consenso entre os interesses de todos os envolvidos com a atividade direcionadora da política. Assim, para uma construção democrática do turismo, repleta de valor e significado é preciso que os agentes construam uma relação de diálogo e possam negociar as suas necessidades, objetivando uma relação de ganhos mútuos e desenvolvimento do setor turístico. Em termos de desenvolvimento foram encontrados, a partir da visão da gestora e observação de campo, os seguintes resultados (Quadro 03).

Quadro 03 - Efeitos esperados e observados do turismo no desenvolvimento local.

Efeitos esperados	Efeitos observados
1) geração de empregos e divisas para as localidades, a movimentação da economia local e dinamização do comércio, bem como os incrementos na visibilidade dos destinos que a atividade turística é capaz de trazer (PEREIRA; PIMENTEL, 2013);	Baixo
(2) envolvimento dos atores que fazem parte da cadeia (PIMENTEL; EMMENDOERFER; TOMAZZONI, 2014)	Baixo

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da pesquisa, 2017.

Pode-se concluir que o ICMS turístico, por meio do aporte de recursos financeiros ao município e a requisição de um conjunto de critérios que objetivam o desenvolvimento da organização turística local tem induzido o desenvolvimento turístico. Todavia, nota-se pela opinião da entrevistada que existe uma baixa percepção deste desenvolvimento. O turismo ainda não é visto pelo executivo local como um setor estratégico. O setor privado e comunidade não se envolve ativamente nas decisões locais.

De modo geral há um acúmulo de aprendizagem social e organizacional no âmbito do Detur, porém com limitações internas e externas. No âmbito interno, não há mecanismo para a formalização dos conhecimentos adquiridos e repasse para futuros gestores. Deste modo, a continuidade, mais provável e facilitada, do município na política é condicionada a permanência do gestor contratado. Em termos externos, devido ao não envolvimento significativo de setores privado e comunidade, há um baixo potencial de aprendizagem de agentes, deste âmbito, a respeito de aspectos preconizados pela política: como a movimentação do fundo e a existência de um conselho gestor ativo. Observa-se também que existe um efeito expressivo na sensibilização da gestão local para maior envolvimento dos setores afins ao turismo nas decisões públicas e a busca de aprendizagem contínua para atendimentos das demandas públicas de turismo.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na caracterização do processo de aprendizagem, o estudo apresentou os atores, objetivos e efeitos da aprendizagem com a política do ICMS Turístico. Sobre os atores, notou-se o reconhecimento da importância de estabelecer relações e a integração destes para a tomada de decisões públicas. Embora a política faça aporte de recursos, os quais são, em alguns casos, os únicos para o turismo, a gestão demonstra-se sensibilizada para o aumento da autonomia do setor em relação a recursos financeiros.

A respeito do desenvolvimento turístico local existe uma percepção de: baixa geração de empregos e divisas para as localidades, a movimentação da economia local e dinamização do comércio, bem como os incrementos na visibilidade dos destinos que a atividade turística é capaz de trazer; baixo envolvimento dos atores que fazem parte da cadeia. Não obstante, transformações tem ocorrido no setor e na gestão do turismo local. Talvez, com uma maior demanda turística, o desenvolvimento de uma imagem de destino turístico, a gestão pública possa direcionar mais recursos para o setor, assim como os atores da cadeia, se envolverem mais ativamente nas decisões públicas.

As mudanças ocorridas no caso analisado, denotam uma aprendizagem organizacional e social, que tem impactado no desenvolvimento turístico. Neste, sentido pode-se dizer que a aprendizagem do gestor público com vistas à habilitação do ICMS Turístico interveio no desenvolvimento do turismo local. Há uma nova forma de pensar o setor,

estruturando e agregando valor para as ofertas do turismo de nível local. Ainda que o elemento motivador tenha sido a contemplação do benefício do ICMS turístico, a atividade do DETUR fora renovada e transformou-se em uma possibilidade profícua de desenvolvimento local, geração de renda e arrecadação de recursos para o município. Observou-se que a presença de um conselho atuante e coeso permite a legitimação das ações do gestor com vistas à obtenção de maiores possibilidades.

Dessa forma, por meio da presente investigação, foi possível entender a dinâmica de um município sem tradição na sistematização da própria atividade turística ao tentar aprimorar as medidas e ações objetivando obter as competências necessárias para atender aos requisitos de acesso à política do ICMS turístico. A política tem sido indutora da aprendizagem na gestão pública e da organização do turismo municipal, a partir do incentivo financeiro que tem-se manifestado, no caso, como a única fonte de recurso para o desenvolvimento turístico local do poder público.

Como limitação e para futuros estudos sobre o tema, seria adequado analisar as aprendizagens coletivas dos atores públicos e privados que atuam no turismo em nível local, como conselhos gestores de turismo. Ressalta-se que a escolha do principal gestor público no setor de turismo da cidade estudada para compreensão da aprendizagem para o desenvolvimento turístico é reflexo da realidade de muitas cidades do interior do Brasil com até 100.000 habitantes, principalmente sem tradição pública na atividade turística de modo profissionalizada (FRAGA; ALVES; EMMENDOERFER, 2014). Há uma tendência de não existir ou somente ter uma pessoa responsável por este setor na gestão pública municipal, onde muitas vezes não é formada ou habilitada na área do turismo. Isso poderia ser um problema inicial. Mas, o caso da cidade estudada demonstrou que comportamentos como iniciativa, força de vontade, interesse em aprender e fazer acontecer podem ser uma forma de começar o turismo pelo poder público, que pode ao superar a fase de sensibilização e de compreensão da atividade turística como potencial para uma efetiva forma de desenvolvimento local, requisitando assim, nesta nova etapa, de profissionais formados de turismo e em administração pública especializados neste setor.

Por fim, este artigo é um ponto de partida em relação ao tema aprendizagem no contexto da gestão e políticas públicas de turismo, tem que tem ainda sido empiricamente negligenciado ou tratado de modo periférico pela comunidade científica da área.

AGRADECIMENTOS

Ao financiamento das bolsas de mestrado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) ao primeiro, segundo e quarto autores deste artigo.

REFERÊNCIAS

- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. 5. ed. Lisboa: Edições, 70, 2015.
- BRAMWELL, B.; SHARMAN, A. Collaboration in local tourism policymaking. *Annals of tourism research*, v. 26, n. 2, p. 392-415, 1999.
- CASTROGIOVANNI, A. C. Turismo, Organização e Reconstrução do Espaço Urbano Contemporâneo. *Rosa dos ventos*, v. 5, n. 10, p. 381-389, 2013.
- CHAGAS, M. M. Imagem de destinos turísticos: Uma discussão teórica da literatura especializada. *Turismo-Visão e Ação*, v. 10, n. 3, p. 435-455, 2008.
- EGAN, G. *The Skilled Helper: International Edition*. Monterey, CA: Wadsworth, 2009.
- EMMENDOERFER, M. L.; SILVA, F. C.; LIMA, A. A. T. F. C. *Inovação social na gestão pública do turismo: uma análise dos circuitos turísticos em Minas Gerais*. In: Pimentel, T. D.; Emmendoerfer, M. L.; Tomazzoni, E. L. *Gestão pública do turismo no Brasil: teorias, metodologias e aplicações*. Caxias do Sul, RS: Educus, p.463-486, 2014.
- FERRÃO, J. *O ordenamento do território como política pública*. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian., 2014.
- FRAGA, B. O.; ALVES, C. L.; EMMENDOERFER, M. L. Análise do processo de planejamento público do turismo pelo governo municipal numa cidade sem tradição na organização do setor. *Revista Turismo & Desenvolvimento*, v. 5, n. 21, p. 197-198, 2014.
- LIMA, J. O.; SILVA, A. B. O Significado de 'ser servidor público' à luz da Aprendizagem Transformadora. *RACE - Revista de Administração, Contabilidade e Economia (Online)*, v. 13, n.1, p. 97-122, 2014.
- MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais- ICMS Turístico. Disponível em: <<http://www.turismo.mg.gov.br/icsm-turistico>>. Acesso em 05 Mai, 2015.
- PEREIRA, D. O.; PIMENTEL, M. C. P. Elaboração da Política de Estado de Turismo de Minas Gerais: contexto e influências. *Revista do V Simpósio de Pesquisa e Inovação/IV Seminário de Iniciação Científica do IF Sudeste MG-Câmpus Barbacena* v. 1, n. 1, 2014. Disponível em: <http://ojs.barcacena.ifsudestemg.edu.br/index.php/S_PV/article/view/38/25> Acesso em 9 abr, 2015.
- PIMENTEL, M. R. A experiência Turística e a Imaginabilidade da paisagem urbana. *Rosa dos ventos*, v. 5, n. 10, p. 421-428, 2013.
- PIMENTEL, M. P. C. A dimensão institucional das políticas públicas de turismo no Brasil. PIMENTEL, TD; EMMENDOERFER, ML; TOMAZZONI, EL *Gestão Pública do Turismo no Brasil: teorias, metodologias e aplicações*. Caxias do Sul (RS): EDUCS, p. 15-38, 2014.
- SECCHI, L. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo, Cengage Learning., 2010.
- SETTE, I. R.; VALLE, M. I. M.; COUTINHO, M. P. C. O Programa de Regionalização do Turismo de Minas Gerais: uma abordagem da política pública estadual de turismo. *Revista Turismo em Análise*, v. 25, n. 3, p. 608-627, 2014.
- SILVA, M. D. G.; MIRANDA, E. A. Planejamento do turismo para o desenvolvimento local. *Revista brasileira de planejamento e desenvolvimento*, v. 2, n. 2, p. 94-103, 2014.
- SILVA, G. A. B.; PASSADOR, J. L. Redistribuição fiscal para o desenvolvimento turístico local e regional. *Revista de Administração Pública*, v. 50, n. (4, p.), 587-610, 2016. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/63585>.
- YIN, R. K. *Estudo de caso*. 4.ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.
- ZITO, A. R.; SCHOUT, A. Learning theory reconsidered: EU integration theories and learning. *Journal of European Public Policy*, v. 16, n. 8, p. 1103-1123, 2009.

Processo Editorial / Editorial Process

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

Recebido em 23 de dezembro de 2016; aceito em 13 de janeiro de 2017; publicado online 10 de fevereiro de 2017.

Received on December 23, 2016; accepted January 13, 2017, published online February 10, 2017.

Artigo original de pesquisa/ Original research article. Seção revisada por pares / Double blind review section.

Artigo convidado/ Invited paper.