

Álvaro Américo Moreira Sales

A (possível) interface entre patrimônio cultural e turismo nas políticas públicas em
Minas Gerais

Belo Horizonte
Escola de Arquitetura da UFMG
2012

Álvaro Américo Moreira Sales

A (possível) interface entre patrimônio cultural e turismo nas políticas públicas em
Minas Gerais

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado em
Arquitetura e Urbanismo da Escola de Arquitetura
da Universidade Federal de Minas Gerais como
requisito parcial para a obtenção do título de
Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

Área de concentração: Teoria, Produção e
Experiência do Espaço

Orientadora: Fernanda Borges de Moraes

Belo Horizonte
Escola de Arquitetura da UFMG

2012

FICHA CATALOGRÁFICA

S163p

Sales, Álvaro Américo Moreira.

A (possível) interface entre patrimônio cultural e turismo nas políticas públicas de Minas Gerais [manuscrito] / Álvaro Américo Moreira Sales. - 2012.

121f. : il.

Orientador: Fernanda Borges de Moraes.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Arquitetura.

Dissertação apresentada junto ao Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Minas em 28 de fevereiro de 2012, pela banca examinadora constituída pelos seguintes professores:

Professora Dr^a. Fernanda Borges de Moraes – EA/UFMG

Professor Dr. Flávio de Lemos Carsalade – EA/UFMG

Professor Dr. Nelson Antonio Quadros Vieira Filho – FJP

DEDICATÓRIA

Para meus pais,
pelo apoio incondicional e amor, sempre;

Para Bel,
pelo incentivo e seu amor e carinho reconfortantes.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Alécio e Sueli, e minha irmã, Cecília, pelo amor e carinho incondicionais. Também por acreditarem na educação como meio de conquistas e me proporcionarem todos os meios possíveis de adquiri-la, e por me apoiarem nas decisões, por mais que fossem minhas. O suporte que sempre me proporcionaram é fundamental;

À amada Bel, pois o mestrado começou com o seu incentivo e, durante todo o período da pesquisa, acompanhou de perto sempre com carinho e paciência a dureza de noites e finais de semana de ausência. A segurança e a ternura que sempre me proporciona são reconfortantes. Esse resultado final é nosso;

À querida Professora Dra. Fernanda Borges, orientadora desde o primeiro momento, quando a procurei para ingressar no mestrado. Durante a pesquisa, as orientações sempre divertidíssimas, temperadas com sua perspicácia e presença de espírito, me ajudaram a enxergar e trilhar o caminho desejado. Muito obrigado pela liberdade e pela oportunidade de ter compartilhado a pesquisa e a disciplina de Planejamento Interpretativo com você;

Ao Altino e à Helena, família herdada e conquistada, pelo incentivo e apoio, sempre ao meu lado compartilhando ideias e solucionando dúvidas;

Aos novos amigos do NPGAU, Ana Carolina Soraggi, André Duboi, Camila Zyngier e Paula Cury, pelas ótimas discussões durante as disciplinas e pelas não discussões, quando por vezes queríamos espairar e falar de qualquer coisa menos nossas pesquisas de mestrado;

À Fundação Municipal de Cultura, primeiramente à Diretoria de Patrimônio Cultural – Michele Abreu Arroyo e equipe – que me deu o suporte necessário para cumprir os créditos e me proporcionou ótimas trocas na área do patrimônio cultural, e posteriormente, à Tereza Bruzzi de Carvalho e à equipe da Casa do Baile, por compreender e permitir a concretização da pesquisa;

Às entrevistadas da SETUR, Gláucia Oliveira Borba e Izabela Rosa Sette, que, sempre muito colaborativas, me proporcionaram os dados e as informações necessários, e ao entrevistado do IEPHA, Carlos Rangel, pela esclarecedora conversa na sede da instituição. Aos entrevistados de São João del Rei e Coronel Xavier Chaves, que me abriram as portas sempre com aquele peculiar jeitinho de cidade do interior;

Ao NPGAU e seu corpo docente, pelo conhecimento adquirido e pelas trocas proporcionadas nas disciplinas cursadas, além do auxílio nas apresentações de artigos em eventos e trabalho de campo para a verificação empírica da pesquisa;

À Renata, secretária do NPGAU, sempre disponível aos meus pedidos, e aos funcionários das bibliotecas da Escola de Arquitetura e Instituto de Geociências, pelo auxílio com bibliografia e normalização;

Ao Danilo Marques, pelo auxílio no geoprocessamento e por proporcionar que eu enxergasse os municípios mineiros à minha maneira;

À Mariana Maia Martins, pelo auxílio na coleta dos dados no IEPHA e na SETUR;

À FAPEMIG, pela concessão da bolsa durante grande parte da pesquisa, o que me proporcionou liberdade e segurança durante a trajetória.

RESUMO

O patrimônio cultural e o turismo tem relação direta, pois um bem cultural pode ser um atrativo turístico. Essa relação pode também acontecer no âmbito das políticas públicas, definidas pelo poder público, que é o principal planejador e legislador do território. Se planejadas em conjunto ou com interfaces, as políticas públicas podem impactar positivamente na preservação do patrimônio cultural e na estruturação e promoção do turismo. O estudo das políticas públicas desta pesquisa compreendeu, em âmbito estadual, o instrumento Lei Robin Hood, nos critérios do patrimônio cultural e do turismo, e a Política de Circuitos Turísticos, relativo ao turismo. Indagou-se se esses fazem parte de um sistema articulado de planejamento ou se atuam de maneira isolada e pontual, e de que maneira as políticas públicas estaduais impactam no âmbito municipal, em termos de avanços nas áreas de turismo e patrimônio cultural, considerando as diretrizes de descentralização preconizadas na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Por meio do estudo, objetivou-se: compreender a estrutura do planejamento de políticas públicas nos âmbitos estadual e municipal em Minas Gerais; estudar a relação entre patrimônio cultural e turismo nas políticas públicas estadual e municipais no processo de descentralização; e estudar e analisar a política estadual de patrimônio cultural e o seu grau de articulação com a política de turismo. Assim, em âmbito estadual, foi analisado o que está concretizado e quais são os resultados e possíveis interfaces entre as diferentes esferas públicas, para depois, em âmbito municipal, analisar quais impactos há na preservação do patrimônio cultural e na promoção e estruturação do turismo. Para comprovação empírica dos rebatimentos das políticas públicas estaduais nos municípios, foram selecionados, por meio da ferramenta de geoprocessamento, São João del Rei e Coronel Xavier Chaves. Constatou-se que, apesar do aparente êxito das políticas públicas em âmbito estadual, o mesmo não foi constatado nos municípios analisados. São João del Rei e Coronel Xavier Chaves não conseguem atuar nas suas áreas específicas além de ações pontuais e, por essa razão, não articulam políticas que atuem de maneira integrada na preservação do patrimônio cultural e na estruturação e promoção do turismo.

Palavras-chave: Patrimônio Cultural. Turismo. Descentralização. Lei *Robin Hood*. Circuito Turístico.

ABSTRACT

Cultural heritage and tourism have a direct relation, as a cultural asset can be a touristic attraction. This relation can also take place in public policies, which are defined by the government, the main territory planner and legislator. When public policies are planned with interfaces, they can have positive impacts on preservation of cultural heritage and also in tourism structuring and promotion. The study of public policy for this research included the state level Robin Hood Act, in its cultural heritage and tourism criteria, and Touristic Circuits Policy, related to tourism. This research inquired if these public policies are part of an integrated system of planning or are just isolated. The research also asked how state public policies impact at city level, in terms of advances in tourism and cultural heritage areas, considering the guidelines on decentralization from 1988's Federative Constitution of the Republic of Brazil in 1988. This study aims to: understand the structure of public policy planning at the state and municipalities of Minas Gerais; study the relationship between cultural heritage and tourism in the state and municipality public policies in the decentralization process; and study and analyze cultural heritage state policy and its coordination degree with tourism policy. Therefore, at state level, it was analyzed the results and possible interfaces between different public levels, and then, at municipality level, it was analyzed the impacts on cultural heritage preservation and tourism promotion and structuring. São João del Rei and Coronel Xavier Chaves were selected using geoprocessing tools for empirical evidence concerning repercussions of state public policies in the municipalities. Despite the apparent success of public policy at state level, the research concluded that in the municipalities analyzed there was no progress. São João del Rei and Coronel Xavier Chaves cannot act in those specific areas other than by isolated actions, therefore, they do not articulate policies in an integrated way to preserve cultural heritage and structure and promote tourism.

Key words: Cultural Heritage. Tourism. Decentralization. Robin Hood Act. Touristic Circuit

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1	Resoluções e Deliberações Normativas referentes à Lei <i>Robin Hood</i> (1996-2009)	27
Quadro 2	Síntese da evolução das Resoluções e Deliberações Normativas referentes à Lei <i>Robin Hood</i> (1996-2009)	33
Gráfico 1	Municípios contemplados com o ICMS Patrimônio Cultural (1996-2010)	36
Gráfico 2	Repasso total do ICMS Patrimônio Cultural (1996-2010)	38
Gráfico 3	Distribuição de municípios por faixa de valor do ICMS Patrimônio Cultural (1997-2010)	38
Figura 1	Evolução do ICMS Patrimônio Cultural por faixa de valor (1997-2003)	41
Figura 2	Evolução do ICMS Patrimônio Cultural por faixa de valor (2004-2010)	42
Quadro 3	Nota de organização turística do município	56
Quadro 4	Programas e Legislações do turismo em Minas Gerais (1995-2010)	57
Gráfico 4	Número de Circuitos Turísticos (2004-2010)	59
Tabela 1	Situação dos Circuitos Turísticos em 2010	60
Figura 3	Evolução dos municípios participantes de Circuitos Turísticos (2004-2010)	61
Gráfico 5	Número de municípios inseridos em Circuitos Turísticos (2004-2010)	62
Figura 4	Destinos Indutores do Desenvolvimento Regional	64
Figura 5	ICMS Turismo em Minas Gerais – exercício 2011	66
Quadro 5	Árvore de decisões	71
Figura 6	Potencial de interface entre políticas públicas de patrimônio cultural e de turismo	76
Figura 7	Municípios do Circuito Turístico Trilha dos Inconfidentes	80
Tabela 2	Características dos municípios selecionados	82
Tabela 3	Patrimônio cultural dos municípios selecionados, por categoria	83
Tabela 4	Dados turísticos dos municípios selecionados	84

Gráfico 6	Patrimônio cultural em São João del Rei	86
Gráfico 7	Investimentos em patrimônio cultural em São João del Rei	87
Gráfico 8	Patrimônio cultural em Coronel Xavier Chaves	88
Gráfico 9	Investimentos em patrimônio cultural em Coronel Xavier Chaves	89
Quadro 6	Pontuação para bens imóveis tombados	92
Quadro 7	Relatório de ações do CT Trilha dos Inconfidentes em 2010	96

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AASJDR	Associação de Amigos de São João del Rei
BI	Bem Imóvel
BM	Bem Móvel
CRFB/1988	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CT	Circuito Turístico
CP	Conjunto Paisagístico
COMTUR	Conselho Municipal de Turismo
DIDR	Destinos Indutores do Desenvolvimento Regional
DPPT	Diretoria de Planejamento das Políticas de Turismo
EP	Educação Patrimonial
EMBRATUR	Empresa Brasileira de Turismo
TURMINAS	Empresa Estadual de Turismo
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FJP	Fundação João Pinheiro
FU	Fundo Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural
FUMTUR	Fundo Municipal de Turismo
GEOMINAS	Programa Integrado de Uso da Tecnologia de Geoprocessamento pelos Órgãos do Estado de Minas Gerais
ICMS	Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação
IEPHA	Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico
IPAC	Inventário de Proteção do Patrimônio Cultural
MTUR	Ministério do Turismo
NH	Núcleo Histórico
OMT	Organização Mundial de Turismo
PCL	Política Municipal de Proteção do Patrimônio Cultural
PRT	Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil
PNMT	Programa Nacional de Municipalização do Turismo
RI	Registro de Bem Imaterial

SETUR	Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais
SEBRAE	Serviço de Apoio às Pequenas e Micro Empresas
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SIG	Sistemas de Informações Geográficos
UFSJ	Universidade Federal de São João del Rei
VAF	Valor Adicionado Fiscal

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 PATRIMÔNIO CULTURAL: POSSIBILIDADES DE DESCENTRALIZAÇÃO	21
2.1 Lei <i>Robin Hood</i> : instrumento de descentralização	21
2.2 O critério Patrimônio Cultural.....	25
2.3 Resultados do ICMS Patrimônio Cultural.....	35
2.4 Algumas considerações.....	44
3 POLÍTICA DE TURISMO EM MINAS GERAIS: DESCENTRALIZAÇÃO E REGIONALIZAÇÃO	46
3.1 Regionalização no turismo.....	46
3.1 Políticas públicas das esferas federal e estadual.....	47
3.2 ICMS Turismo.....	55
3.3 Resultados da descentralização e regionalização	58
3.4 Algumas considerações.....	67
4 DO ÂMBITO ESTADUAL PARA O MUNICIPAL: A SELEÇÃO DOS MUNICÍPIOS.....	69
4.1 Organização da base de dados.....	70
4.2 Árvore de decisões ou análise multicritérios	71
4.3 Seleção dos municípios	77
5 SÃO JOÃO DEL REI E CORONEL XAVIER CHAVES: (POSSÍVEL) RELAÇÃO E INTERFACE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	81
5.1. Patrimônio Cultural.....	85
5.2 Turismo	94
5.3 (Não) Articulação.....	103
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	108
REFERÊNCIAS	114
ANEXO A – RELAÇÃO E CRONOLOGIA DA LEGISLAÇÃO CONSULTADA.....	119

1

INTRODUÇÃO

Políticas públicas podem ser analisadas para se entender as causas e consequências de um determinado processo produtivo e sua organização no espaço. De acordo com Hall (2001, p. 26),

A elaboração de políticas públicas é, antes de tudo, uma atividade política e essas são influenciadas por características econômicas, sociais e culturais da sociedade, assim como pelas estruturas formais dos governos e outros aspectos do sistema político. [...] Política pública é “tudo que o governo decide fazer ou não” (DYE, 1992, p. 2). Essa definição abrange a ação do governo, a inação, as decisões e não-decisões uma vez que implicam em uma escolha deliberada entre alternativas. Para que uma política seja considerada pública, ela deve, no mínimo, ter passado por um processo, mesmo que apenas autorizada ou ratificada, por órgãos públicos (HALL e JENKINGS, 1995). Esta é uma importante advertência porque significa que a “política não pode ter sido desenvolvida de modo significativo dentro das estruturas do governo” (HOGWOOD e GUNN, 1984, p. 23).

As áreas de atuação das políticas públicas definidas nesta pesquisa são o patrimônio cultural e o turismo. Pode-se dizer que patrimônio cultural e turismo tem uma relação direta, pois um bem cultural pode ser um atrativo turístico e, por ser como tal, o turismo pode gerar benefícios e malefícios para esse bem. A receita proveniente da visitação pode ser utilizada na preservação patrimonial, mas, por outro lado, a visitação impactante pode degradar esse bem cultural. Essa relação pode também acontecer no âmbito das políticas públicas, definidas pelos governos federal, estaduais ou municipais.

O poder público é o principal planejador do território e legislador e, por essa razão, é quem define as políticas públicas. Se planejadas em conjunto ou com interfaces, podem impactar positivamente na preservação do patrimônio cultural e na estruturação e promoção do turismo. Por essa razão, estudar a relação entre políticas públicas de patrimônio cultural e de turismo e quais são seus impactos sobre tais áreas no âmbito municipal se faz necessário.

A pesquisa tem como objeto de estudo as políticas públicas relacionadas ao patrimônio cultural e ao turismo em Minas Gerais. O objetivo é perceber se há relações e interfaces entre as duas áreas que contribuam para que tais políticas atuem de maneira integrada na preservação do patrimônio cultural e na estruturação e promoção do turismo.

A descentralização, preconizada na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), criou possibilidades para o estabelecimento políticas

públicas que aproximaram e articularam os três âmbitos – federal, estadual e municipal – de forma a diminuir as distâncias do vasto território. No entanto, questiona-se se de fato, tais possibilidades se realizaram em práticas de planejamento articulando as várias políticas/instâncias para definir ações que impactem positivamente no território.

A CRFB/1988 estabeleceu condições favoráveis à expansão e concretização da política de descentralização fiscal, administrativa e político-institucional. Para os governos subnacionais, foram distribuídas competências tributárias e de provisão de certos serviços públicos, o que conferiu às unidades federadas maior poder político-econômico, ampliando seus espaços de decisão ao assumirem as responsabilidades e atribuições a elas conferidas pelo arcabouço constitucional. A descentralização, determinada pela CRFB/1988 nos artigos 158 e 159 (BRASIL, 1988), redefiniu competências tributárias¹ e responsabilidades na provisão de alguns serviços públicos, dando “[...] origem a um processo de acomodação das bases federativas, que se manifesta na sua redistribuição dos recursos fiscais e das competências para a execução de políticas entre os três níveis de governo.” (ARRETCHE; RODRIGUEZ, 1999, p. 89).

A descentralização, em sua concepção mais ampla,

[...] envolve a redistribuição de poder – e, portanto, de prerrogativas, recursos e responsabilidades – do governo para a sociedade civil, da União para os estados e municípios, e do Executivo para o Legislativo e o Judiciário. (GOMES e MACDOWELL, 2000, p. 8).

A CRFB/1988 trouxe alguns avanços na questão da descentralização e gestão de políticas públicas para os níveis inferiores, permitindo interfaces diretas entre o governo federal e os estaduais, governo federal e os municipais e governos estaduais e, sobretudo, municipais.

A Constituição de 1988 é essencialmente descentralizadora, criando um federalismo cooperativo (ALMEIDA e CARNEIRO, 2000), com ênfase não nos governos estaduais, mas nos governos locais. [...] O município ganhou autonomia política, administrativa, legislativa e financeira. A legislação criada nos anos 90, regulamentando a Constituição, consolidou a descentralização em praticamente todas as áreas [...]. (BROSE, 2002, p. 108).

Como resultado dessa mudança, houve a necessidade de (re)alinhamento político para a execução de projetos ou programas que exigem o uso de estratégias, sobretudo de indução, que levem estados e municípios a aderirem e colaborarem para a execução desses programas. É o que vem ocorrendo, por exemplo, com as políticas relacionadas ao patrimônio cultural e turismo em Minas Gerais.

¹ Os artigos 158 e 159 da CRFB/1988 especificaram as competências tributárias os estados e a participação dos municípios (BRASIL, 1988, p. 29).

A descentralização também pode ser compreendida de acordo com o papel do Estado e suas relações com a sociedade e o mercado. Para os neoliberais, “[...] descentralização significa redução do papel do Estado para chegar ao Estado Mínimo, deslocando a força motriz da mudança para o mercado, e de redução da organização que permanecerá cumprindo as funções residuais e gerindo as políticas compensatórias.” (JUNQUEIRA; INOJOSA; KOMATSU, 1997, p. 7). Já para os progressistas, a descentralização implica em

“[...] transferir competências com vistas à democratização da administração pública e dos partidos, podendo contribuir para o desenvolvimento de modelos econômicos socialmente mais justos, pela mudança das relações entre Estado e Sociedade” (JUNQUEIRA; INOJOSA; KOMATSU, 1997, p. 9).

Tal diferença é importante, pois o patrimônio cultural e o turismo estão calcados tanto na atuação do poder público quanto da iniciativa privada e, por essa razão, ambos terão visões diferentes de como a descentralização deve ser concebida e implementada.

Aprofundando um pouco mais o conceito, Baracho (1985) define a descentralização segundo três tipos: política, administrativa e territorial. A descentralização política ocorre quando o poder local tem o direito de estabelecer normas de acordo com suas necessidades, como preconiza a CRFB/1988, e não por meio da autoridade do Estado. A descentralização administrativa se caracteriza pela redistribuição dos serviços administrativos entre o governo central e unidades subalternas. Já a descentralização territorial ocorre quando uma coletividade territorialmente delimitada tem personalidade e agentes reconhecidos com direito de estabelecer seus próprios interesses.

A trajetória do processo de descentralização em diversos países ganhou maior impulso nas últimas décadas do século XX. No Brasil, o processo de redemocratização, desencadeado no final dos anos 1970, figurou como principal motor da descentralização, após três décadas de regime militar. Em âmbito geral, Abrucio (2006) relaciona as principais causas do desencadeamento desse processo, quais sejam: a crise do modelo centralizador de intervenção estatal; a nacionalização da democracia e o surgimento de novas realidades, tais como a urbanização acelerada, que tornou os problemas locais mais intensos para um maior número de pessoas; os conflitos étnicos e o discurso político descentralizador. Além disso, a descentralização está associada a um melhor desempenho governamental, com aumento da eficiência e efetividade, servindo

como um incentivo a novas soluções administrativas por parte dos governos locais, que estão mais próximos das demandas da população.

Devido à sua característica principal de distribuir competências e funções do poder central aos poderes locais, a descentralização tem sido associada à democratização do Estado e sua relação com a sociedade. Como afirma Arretche (1996, p. 49), a esfera local tem sido enobrecida:

[...] faz sentido supor que instituições de âmbito local, dotadas de efetivo poder, possam representar um incentivo à participação política, dado que podem possibilitar formas mais efetivas de controle sobre a agenda e sobre as ações de governo.

Assim, a descentralização seria uma maneira de ampliar a participação popular nas decisões de políticas públicas.

Nesta concepção, a descentralização tem um papel fundamental para a diminuição do aparato burocrático do Estado, porém, sem diminuir o papel do mesmo como formador de políticas públicas. A descentralização incentiva a criação de instituições locais com certa autonomia e, como consequência, amplia a participação democrática. Nesta perspectiva, a descentralização torna-se um elemento fundamental para o desenvolvimento regional. Para alcançar os objetivos de um desenvolvimento local e regional, outro fator importante a ser analisado é a relação entre as várias instâncias governamentais, já que as relações entre esses atores impactam diretamente nos resultados da descentralização.

Especificamente no turismo, como aponta Molina (2003, p. 130), a descentralização é uma das ferramentas fundamentais para o seu desenvolvimento:

A descentralização das decisões contribui para um verdadeiro desenvolvimento do turismo, para a criação de estruturas de comunicação complexas, que impliquem as responsabilidades e os direitos de todos aqueles que se julgam ou são afetados pelo desenvolvimento turístico. A descentralização facilita um enfoque integral, mais apto para detectar, recolher, processar e concretizar idéias e conceitos que desemboquem em inovações estruturais, funcionais e de produtos turísticos.

Além disso, a descentralização valoriza o tratamento adequado das especificidades dos atrativos locais, se respeitados os valores identitários a eles agregados.

A descentralização envolve a obtenção de autonomia política e fiscal por parte dos governos subnacionais. (ARRETCHÉ, 1998). Os estados e municípios assumem as funções de gestores de políticas por iniciativa própria, por aderirem a um programa estabelecido por uma esfera superior de governo ou por imposição da CRFB/1988 (ARRETCHÉ, 1998). Cabe ao governo central, destinar as funções de gestão ao governo

local ou regional, garantindo a esse autonomia, bem como transferindo-lhe responsabilidades. Para uma política pública obter sucesso, o governo central deve assegurar não só a plena participação dos entes federados, mas também garantir as condições necessárias para que a política seja implementada. “Isto implica que, para obter a adesão dos governos locais a um programa de transferência de atribuições, governos centrais devem implementar estratégias bem sucedidas de indução.” (ARRETCHE, 1998, p. 21). Neste caso, os estados surgem como peça-chave na gestão, principalmente em realidades onde os municípios são de pequeno porte, com recursos escassos e muito dependentes de transferências fiscais. A ação dos governos estaduais acaba compensando as limitações técnicas municipais, gerando melhores resultados. (ARRETCHE, 1998).

Naturalmente, a descentralização de responsabilidades requer transferência de recursos. Se, por um lado a descentralização fiscal definida nos artigos 158 e 159 da CRFB/1988 permitiu o repasse de recursos para os entes subnacionais por meio do aumento de transferências automáticas, assim como ampliou o poder de taxaço desses entes, por outro, há também um limite para a descentralização, já que o poder dos governos subnacionais é inferior constitucionalmente ao do governo nacional. (ABRUCIO, 2006).

Cabe ressaltar, ainda, que há processos em que a descentralização implica a adesão das esferas subnacionais, que pode se dar por iniciativa própria – tal como a adesão a algum programa proposto por outro nível mais abrangente de governo – ou por imposição constitucional.

[...] o grau de sucesso de um programa de descentralização está diretamente associado à decisão de implantação de regras de operação que efetivamente incentivem a adesão o nível de governo ao qual se dirigem: reduzindo os custos financeiros envolvidos na execução das funções de gestão; minimizando os custos de instalação da infraestrutura necessária ao exercício das funções a serem descentralizadas; elevando o volume da receita disponível; transferindo recursos numa escala em que a adesão seja atraente; e, finalmente, revertendo as condições adversas derivadas da natureza das políticas, do legado das políticas prévias e [...] dos atributos estruturais de Estados e municípios. (ARRETCHE, 2000, p. 53)

A indução é um instrumento de poder para a obtenção de alinhamento político e adesão a programas e projetos de interesses coletivos em relação ao desenvolvimento de políticas públicas. O foco em fatores de indução, no qual municípios e comunidades se alinham, pode ser concretizado de duas maneiras, de acordo com

Villanueva (2006): coercitiva, por meio da imposição legal; e voluntária, por algum fator de barganha como o financeiro, por exemplo, quando

[...] o Estado atua como orientador do comportamento dos agentes de mercado, em geral, pela concessão de incentivos (financeiros, fiscais) para certos investimentos. [...] no que concerne à atividade turística, essa indução, pode se dar, ainda, pela criação de uma infraestrutura que permita o desenvolvimento da atividade. (FERRAZ, 1992 *apud* CRUZ, 2006, p. 41).

O estudo das políticas públicas desta pesquisa compreende o instrumento Lei *Robin Hood*, nos critérios do patrimônio cultural e do turismo, e a Política de Circuitos Turísticos, relativo ao turismo. Indaga-se se essas fazem parte de um sistema articulado de planejamento ou atuam de maneira isolada e pontual e de que maneira as políticas públicas estaduais impactam no âmbito municipal, em termos de avanços nas áreas de turismo e patrimônio cultural, considerando as diretrizes de descentralização (CRFB/1988). Por meio da pesquisa, objetiva-se: compreender a estrutura do planejamento de políticas públicas nos âmbitos estadual e municipal em Minas Gerais; estudar a relação entre patrimônio cultural e turismo nas políticas públicas estadual e municipais no processo de descentralização; e estudar e analisar a política estadual de patrimônio cultural e o seu grau de articulação com a política de turismo. Portanto, em âmbito estadual, pretende-se compreender o que está concretizado e quais são os resultados e possíveis interfaces entre as diferentes esferas públicas, para depois, em âmbito municipal, perceber que impactos há na preservação do patrimônio cultural e na promoção e estruturação do turismo.

Este estudo se faz importante, pois acreditamos preencher uma lacuna identificada ao analisarmos e avaliarmos políticas públicas relacionadas ao patrimônio cultural e turismo. Ao identificar onde há convergências e divergências entre essas áreas, pode-se contribuir para que tais políticas públicas atuem de maneira integrada na preservação do patrimônio e no turismo. Há especial interesse nos rebatimentos das políticas públicas estudadas nos municípios, quando se analisa onde o patrimônio está inserido e onde ocorre a atividade turística.

O instrumento Lei *Robin Hood*, por meio de seus critérios, ao descentralizar as ações do estado, beneficia os municípios no provimento de recursos. Por sua vez, a política de Circuitos Turísticos, também pressupõe uma descentralização e regionalização das ações e recursos. Dessa forma, havendo um planejamento integrado de políticas públicas para o patrimônio cultural e o turismo, é provável que as duas áreas sejam beneficiadas.

Para o desenvolvimento do estudo, num primeiro momento, foram analisados os critérios do patrimônio cultural e do turismo do instrumento Lei *Robin Hood* por meio da consulta aos dados referentes ao histórico da legislação e da adesão dos municípios desde a criação do instrumento, aos repasses realizados pelo governo estadual e à sua abrangência geográfica. Também foi analisada a política de Circuitos Turísticos implementada em Minas Gerais, no que tange o histórico da legislação e a adesão dos municípios aos circuitos turísticos, e os programas implementados pelo Ministério do Turismo (MTUR). Num segundo momento, todos os dados coletados foram cruzados com o objetivo de selecionar aqueles municípios onde há possibilidade de interface entre as políticas públicas de patrimônio cultural e de turismo analisadas. Selecionados os municípios, partiu-se para trabalho de campo com o objetivo de perceber quais são os impactos das políticas públicas estaduais no âmbito local e os aspectos positivos e negativos para a preservação do patrimônio cultural e promoção do turismo. O estudo, portanto, iniciou com uma análise global e quantitativa no âmbito estadual das políticas públicas de patrimônio cultural e turismo para uma análise local e qualitativa dos municípios selecionados.

De modo a percorrer essa trajetória metodológica, o trabalho foi organizado em seis capítulos. O primeiro capítulo apresentou as premissas da pesquisa e uma discussão teórica sobre a descentralização, conceito norteador do trabalho. O segundo capítulo concentra-se no critério Patrimônio Cultural do instrumento Lei *Robin Hood*, ao descrever e analisar o histórico da legislação – leis e resoluções e deliberações normativas –, da adesão dos municípios, dos repasses de recursos e da dispersão geográfica do critério por Minas Gerais. O terceiro capítulo concentra-se nos programas desenvolvidos pelo MTUR, na política de Circuitos Turísticos e no critério Turismo do instrumento Lei *Robin Hood*. À semelhança do segundo capítulo, descreve-se e analisa-se o histórico e a dispersão geográfica da política de turismo no estado. Em ambos os capítulos, são discutidos aspectos da descentralização nas áreas do patrimônio cultural e do turismo e os avanços das políticas públicas em cada área.

O quarto capítulo demonstra o caminho percorrido para a seleção dos municípios. Por meio da utilização de técnicas de geoprocessamento, foram selecionados os municípios de São João del Rei e Coronel Xavier Chaves para a realização de trabalho de campo. O resultado desse trabalho de campo é apresentado no quinto capítulo, no qual são discutidas as questões levantadas nos capítulos 2 e 3 por meio da comprovação

empírica proporcionada pela análise em âmbito municipal. Por fim, o sexto capítulo procura alinhar todo o processo descrito e analisado, levantando, assim, os aspectos mais relevantes do estudo, além de novas possibilidades de aprofundamento e de pesquisa

2

PATRIMÔNIO CULTURAL: POSSIBILIDADES DE DESCENTRALIZAÇÃO

A ampliação da autonomia municipal com a descentralização de recursos e responsabilidade, tal como preconizado na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), reverberou nas políticas estaduais de diversas maneiras. Em Minas Gerais, o Estado buscou repassar parte dos recursos provenientes do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) aos municípios que comprovem ações em diversas áreas definidas em lei, dentre as quais especial atenção foi dada ao patrimônio cultural. O objetivo deste capítulo foi demonstrar de que maneira a descentralização ocorre e quais são os resultados do instrumento *Lei Robin Hood* no critério Patrimônio Cultural no que tange a adesão de municípios, redistribuição de recursos e preservação do patrimônio cultural. O capítulo apresenta uma reflexão sobre o alcance e limitações do ICMS Patrimônio Cultural² em termos da promoção de uma política estadual de descentralização de recursos em Minas Gerais. Para tal, empreendeu-se uma compilação de dados disponibilizados pela Fundação João Pinheiro (FJP) e pelo Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico (IEPHA), além da realização de entrevistas junto ao Centro de Estudos de Políticas Públicas da FJP e Diretoria de Promoção do IEPHA³. Por meio da sistematização e análise dessas informações⁴, buscou-se compreender o processo de construção e consolidação do ICMS Patrimônio Cultural em Minas Gerais.

2.1 Lei Robin Hood: instrumento de descentralização

A política de descentralização estabelecida pela CRFB/1988 veio desencadear políticas públicas em nível estadual. Em Minas Gerais, mais especificamente, o Decreto

² O critério Patrimônio Cultural proveniente do instrumento *Lei Robin Hood* foi denominado, ao longo do texto, como ICMS Patrimônio Cultural.

³ A entrevista junto à FJP foi concedida por Isabella Virgínia Freire Biondini, membro da Coordenação Técnica da *Lei Robin Hood*, no dia 26 de novembro de 2010, na sede da FJP em Belo Horizonte, Minas Gerais. Já a entrevista junto ao IEPHA, foi concedida por Carlos Henrique Rangel, então Diretor de Promoção, no dia 02 de dezembro de 2010, na sede do IEPHA em Belo Horizonte, Minas Gerais.

⁴ A sistematização e análise dos dados coletados junto à FJP e IEPHA foram realizadas por meio de quadros, gráficos e mapas que serão apresentados ao longo do capítulo.

32.771, de 4 julho de 1991, definiu que a parcela do ICMS seria distribuída aos municípios segundo os seguintes critérios:

- I- 94,39% (noventa e quatro inteiros e trinta e nove centésimos por cento) serão distribuídos a todos os Municípios, na proporção do valor adicionado relativo às operações e prestações realizadas em seus territórios;
- II- 5,61% (cinco inteiros e sessenta e um centésimos por cento) serão distribuídos segundo o disposto no artigo 8º da Lei nº 9.758, de 10 de fevereiro de 1989, com a redação dada pela Lei nº 9.934, de 24 de julho de 1989. (Minas Gerais, 1991, art. 2º).

Nesses termos, a maior parte dos repasses foi destinada aos municípios mais desenvolvidos, que apresentavam uma atividade econômica mais intensa. Com isso, o repasse do ICMS acabava sendo pouco redistributivo, pois a maior parte dos recursos era destinada a poucos municípios.

Para tentar reduzir tal concentração, o poder Executivo propôs ao poder Legislativo o Projeto de Lei 568/95, com algumas alterações propostas por emendas interpostas pelas comissões. Assim, em 28 de dezembro de 1995 foi promulgada a Lei 12.040, mais conhecida como Lei *Robin Hood*, na qual os municípios passaram a receber maior cota de recursos financeiros, tendo em vista:

- Desconcentrar o repasse da parcela do ICMS aos municípios;
- Transferir recursos para regiões menos favorecidas;
- Incentivar a aplicação de recursos municipais nas áreas definidas pela lei;
- Induzir os municípios a aumentarem sua arrecadação e utilizarem esses recursos com mais eficiência;
- Criar uma parceria entre estado e municípios, visando a melhoria da qualidade de vida da população destas regiões.

Para alcançar esses objetivos, ficou estabelecido que o valor dos repasses aos municípios seria definido considerando os seguintes critérios:

- I. Valor Adicionado Fiscal (VAF)⁵;
- II. Área Geográfica: relação entre a área do município e a área total do Estado;
- III. População: relação entre a população residente no município e a população total do Estado;
- IV. População dos cinquenta municípios mais populosos: relação entre a população residente em cada um dos 50 maiores municípios e a população total dos mesmos;
- V. Educação: relação entre o número de atendidos pelo município e a capacidade mínima de atendimento pelo mesmo;

⁵ Valor Adicionado Fiscal é um indicador utilizado pelo Estado para calcular o índice de participação municipal no repasse de receita do ICMS e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) aos municípios mineiros. (SEF)

- VI. Área Cultivada: relação entre a área cultivada pelo município e a área total cultivada pelo Estado;
- VII. Patrimônio Cultural: relação entre o índice de Patrimônio Cultural do município e a soma dos índices de todos os municípios;
- VIII. Meio Ambiente: 50% do valor revertido para municípios que atendam a critérios relativos ao tratamento e disposição final de lixo e de esgoto sanitário. O restante é repassado segundo o Índice de Conservação do Município;
- IX. Gasto com Saúde: relação entre o gasto com saúde per capita do município e a soma dos gastos per capita de todos os municípios do Estado;
- X. Receita Própria: relação entre a receita própria do município oriunda de tributos de sua competência e as transferências de recursos federais e estaduais recebidas pelo município;
- XI. Cota Mínima: parcela distribuída igualmente para todos os municípios do Estado;
- XII. Municípios Mineradores: porcentagem média do Imposto Único sobre Minerais recebidos pelos municípios mineradores em 1988;
- XIII. Compensação financeira por desmembramento de distrito: aos municípios remanescentes de Mateus Leme e Mesquita, devido à emancipação de distritos. (MINAS GERAIS, 1995, art.1^o).

Como apontam Biondini, Starling; Souza (2010), a Lei 12.040 definiu-se como uma estratégia de indução delineada pelo governo com o objetivo de obter dos governos locais a adesão às políticas de patrimônio cultural, educação e saúde, dentre outros. Buscou-se favorecer os municípios mais populosos e os mineradores e, por meio da introdução do critério cota mínima, promoveu-se uma redistribuição do ICMS em favor de municípios mais pobres. Para se chegar ao valor final do repasse anual para cada município, a lei definiu peso para cada um dos critérios supracitados. Esses pesos variam em função da evolução dos exercícios, que se referem ao ano seguinte em relação ao ano que a documentação foi entregue. Para se determinar o valor a ser repassado para os municípios, cada critério é avaliado por um órgão determinado pela lei e assim chega-se a um índice referente a cada um. Por último, o valor do repasse é calculado levando em consideração o índice e o peso de cada critério e o valor total do ICMS arrecadado no ano anterior.

Entretanto, em 27 de dezembro de 2000, a Lei 12.040 foi substituída pela Lei 13.803, que estabeleceu uma redução paulatina do critério “Compensação financeira por desmembramento de distrito” até a sua completa extinção em 2004, bem como a redução gradativa dos critérios relacionados ao VAF e Municípios Mineradores. Os critérios Área Geográfica, População, População dos 50 mais Populosos, Educação, Saúde, Meio Ambiente, Patrimônio Cultural, Produção de Alimentos e Receita Própria tiveram sua porcentagem aumentada. De acordo com Biondini, Starling; Souza (2010), houve uma valorização dos critérios com características sociais, como a educação, saúde,

meio ambiente e patrimônio cultural, em detrimento das categorias relacionadas às atividades econômicas.

Por fim, em 2009, após longos debates promovidos pela Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais em 2000, 2003 e 2007, foi aprovada e publicada em 12 de janeiro de 2009 a Lei nº 18.030, originária do Projeto de Lei 23/2003, promovendo mudanças significativas na distribuição da cota do ICMS pertencentes aos municípios do Estado, tendo em vista a inclusão de mais sete critérios: Mata Seca, Turismo, Esportes, Municípios Sede de Estabelecimentos Penitenciários, Recursos Hídricos, ICMS Solidário e Mínimo per Capita.

Houve também mudanças nos critérios já existentes. Além dos novos critérios criados, seis previamente existentes também sofreram alterações. O critério Produção de Alimentos sofreu alterações referentes à sua fórmula de cálculo, dando menor peso à área cultivada e maior peso ao apoio que o município oferece aos agricultores. O critério Meio Ambiente também sofreu alterações referentes à sua forma de cálculo, além de um fator de qualidade a ser aplicado sobre a estimação do custo de investimento inicial para implantação do sistema de lixo e/ou esgoto e uma redução progressiva do valor a ser recebido pelo investimento inicial. Seu percentual de participação na formação do Índice Consolidado foi alterado de 1,00% para 1,10% a partir de 2011. Os outros critérios sofreram alteração apenas no percentual de participação na formulação do Índice Consolidado: VAF de 79,68% para 75,00%, População de 2,71% para 2,70% e Receita Própria de 2,00% para 1,90%. A nova Lei entrou em vigor em janeiro de 2010, mas a distribuição realizada com base nos novos critérios foi iniciada no exercício 2011.

Nessa série de mudanças que ocorreu na Lei *Robin Hood* desde sua criação, foi se revelando clara a dimensão estratégica em termos de desencadear e fortalecer políticas municipais em áreas prioritárias. Apesar do montante de recursos ainda ser bastante tímido, é importante ressaltar que há um esforço de efetivar o processo de desconcentração e o exercício da autonomia na prática da gestão municipal. Tal dimensão estratégica nos parece adequada e bastante promissora no sentido de realizar, sobretudo, os objetivos de: incentivar a aplicação de recursos municipais nas áreas definidas pela lei, destacando-se a valorização dos critérios com características sociais, como a educação, saúde, meio ambiente e patrimônio cultural, e posterior inclusão dos critérios esporte, ICMS Solidário e Mínimo per Capita; e criar uma parceria entre estado e municípios, visando à melhoria da qualidade de vida da população destas regiões.

2.2 O critério Patrimônio Cultural

O critério Patrimônio Cultural consta desde a primeira versão aprovada da Lei *Robin Hood* (Lei 12.040, de 28 de dezembro de 1995). Apesar de ter a nomenclatura original modificada – de Cultural para Patrimônio Cultural em 2009 – o objeto manteve o mesmo sentido ao longo dos anos: a preservação do patrimônio cultural nos municípios. Inicialmente, a lei definiu que o peso para o critério seria de 0,33% dos 25% do ICMS arrecadado e destinado aos municípios, sendo que, em 2000, por meio da Lei 13.803, o peso foi alterado para 1%, assim se mantendo na Lei 18.030 de 2009, em vigor.

A elaboração, implementação e avaliação dos critérios para o repasse de recursos do ICMS Patrimônio Cultural aos municípios foram definidas como atribuições do IEPHA. Assim, a Lei 12.040 de 1995 e as outras que foram promulgadas posteriormente ampliaram as atribuições da instituição, que se tornou responsável pela metodologia de pontuação adotada no cálculo dos índices de rateio do ICMS Patrimônio Cultural. Tal metodologia possibilitou identificar e quantificar a proporção de parcela do ICMS a ser distribuída, tornando-se referência de ação pública na área de patrimônio cultural para os municípios que dispõem de acervo indicado para preservação e que se habilitaram a executar ações na área.

No texto da Lei 12.040, em seu anexo III, foi publicada a tabela de pontuação que definiu como critérios a existência de planejamento e de política municipal de proteção do patrimônio cultural (PCL) e o tombamento dos bens culturais nas categorias Núcleos Históricos (NH), Conjuntos Paisagísticos (CP), Bens Imóveis (BI) e Móveis (BM), tanto no âmbito federal quanto estadual e municipal. De acordo com relato do Diretor de Promoção do IEPHA, o anexo III da referida lei foi feito pelo então presidente do IEPHA e sua equipe, baseado na sua experiência na área de patrimônio cultural. O foco era o tombamento, principalmente nos âmbitos federal e estadual, o que dificultou o trabalho da instituição nas resoluções normativas provenientes dessa lei, pois não havia espaço para novas proposições: tudo que não fosse tombamento deveria ser encaixado como PCL. Devido a experiências anteriores do IEPHA juntos aos municípios, no que tange a ações de sensibilização e capacitação na área do patrimônio cultural, a introdução do ICMS não foi difícil. “A gente já tinha um [SIC] certo preparo, a gente já tinha o

instrumento na mão. O governador da época, o Eduardo Azeredo⁶, queria uma coisa completa para o ICMS, então o ICMS cultural era algo completo e que já estava praticamente disponível.”, relatou o Diretor de Promoção.

O anexo III da Lei 13.803, de 27 de dezembro de 2000 não trouxe mudanças quanto aos critérios e suas pontuações. Entretanto, a Lei 18.030, de 12 de janeiro de 2009, trouxe aportes significativos, quais sejam: pontuação variável para BM, dependendo da quantidade existente no município; Registro de Bens Imateriais (RI) em âmbito federal, estadual e municipal, Educação Patrimonial (EP) municipal; Inventário de Proteção do Patrimônio Cultural (IPAC) elaborado pelo município; e criação de Fundo Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural (FU). Esse anexo, diferentemente daquele da Lei 12.040, foi resultado de proposta da Diretoria de Promoção do IEPHA, integrando Lei 18.030 com poucas modificações. De acordo com relato do Diretor de Promoção do IEPHA, as sugestões de mudança partiram da experiência dos técnicos da instituição e sugestões dos municípios e de consultores que atuam na área. Tais mudanças permitiram ao IEPHA exigir ações mais efetivas de preservação do patrimônio cultural nos municípios, que devem inventariar, tomba, registrar, difundir e investir na conservação dos seus bens culturais.

Para a fixação dos requisitos exigidos dos municípios pelo ICMS Patrimônio Cultural, foram publicadas Resoluções e Deliberações Normativas pelo Conselho Curador do IEPHA, cujo objetivo foi orientar os municípios em relação ao que é definido por lei e se adequarem às mudanças ocorridas ao longo do tempo. Desde 1996 até 2009, foram aprovadas três resoluções e cinco deliberações normativas (QUADRO 1), modificando os critérios de repasse, numa clara demonstração das intenções de que houvesse uma efetiva proteção e preservação do acervo cultural em Minas Gerais. Como afirmam Biondini, Starling; Souza (2010), as deliberações normativas atuaram na orientação dos municípios com relação à implementação de ações de proteção do patrimônio cultural. Essas ações se ampliaram ao longo do tempo, na medida em que o IEPHA foi analisando os processos e, a partir dessas análises, introduzindo e valorizando novas ações e programas considerados relevantes. Trata-se, portanto, de uma política pública que vai se estendendo qualitativamente, à medida que os municípios proponentes passam a cumprir os requisitos mínimos para participarem da distribuição

⁶ Eduardo Azeredo foi o governador de Minas Gerais entre 1995 e 1998 e autor da Lei *Robin Hood*.

dos recursos do instrumento Lei *Robin Hood* disponibilizados para a área do patrimônio cultural.

Quadro 1 – Resoluções e Deliberações Normativas referentes à Lei *Robin Hood* (1996-2009)

Resoluções/Deliberações	Ano exercício
Resolução 01/96	1997
Resolução 01/97	1998 a 2001
Resolução 01/2000	2002
Deliberação 01/2002	2003
Deliberação 02/2002	2004 e 2005
Deliberação 01/2004	2006
Deliberação 01/2005	2004 a 2010
Deliberação 01/2009	2011

Fonte: Dados de IEPHA, 2007. Sistematização: Álvaro Sales, 2010.

A primeira delas foi a Resolução Normativa 01/96, de 15 de fevereiro de 1996, que definiu, pela primeira vez, o conteúdo da documentação que deveria ser encaminhada anualmente pelos municípios ao IEPHA. Essa resolução definiu, por meio da pontuação de uma estrutura básica da política cultural local, como deveria ser comprovada a existência de leis de proteção do patrimônio cultural e da equipe técnica especializada na estrutura da prefeitura. Os itens contemplados foram o PCL e os tombamentos em NH, CP, BI, e BM. Para cada item havia uma pontuação específica que era somada ao final. Além disso, os municípios pertencentes à bacia do Rio Jequitinhonha recebiam automaticamente dois pontos até o exercício de 2001, pois a Constituição do Estado de Minas Gerais protege essa bacia como patrimônio cultural, e, a partir do exercício de 2002, esses municípios passaram a receber cinco pontos.

Em 18 de fevereiro de 1997, a Resolução 01/96 foi modificada pela Resolução Normativa 01/97, que previa um aumento anual no nível de exigência em relação à documentação visando possibilitar que os diversos municípios, com realidades distintas, pudessem ter tempo para se adequarem sem que isso representasse perdas significativas nas primeiras pontuações e, permitindo assim que se estabelecesse uma igualdade de condições. Além disso, favoreceu os municípios que possuíam sítios arqueológicos fossem pontuados automaticamente como CP. Para o exercício de 1999, tal resolução determinou a apresentação, pelos municípios, dos seguintes itens

referentes à PCL: lei municipal de proteção do Patrimônio Cultural; decreto de criação do Conselho Municipal do Patrimônio Cultural; comprovação de que a legislação urbanística municipal (plano diretor, legislação de uso e ocupação do solo e o código de postura e edificações) era compatível com as diretrizes de preservação do patrimônio cultural e comprovação da atuação da equipe técnica. Dos municípios foi exigida também apresentação de dossiês de tombamento, conforme metodologia divulgada pelo IEPHA.

No Exercício de 2000, para receber os três pontos referentes ao PCL, o município deveria comprovar que o Conselho Municipal estava funcionando por meio de cópias das atas de reuniões, relatórios sobre investimentos, atuação da equipe técnica e apresentação de fichas de inventário de proteção ao acervo local conforme metodologia divulgada pelo IEPHA, item inédito até então. Manteve-se, para os bens tombados, a exigência da apresentação de dossiês de tombamento e laudos técnicos sobre o estado de conservação desses bens.

De acordo com IEPHA (2007), as duas primeiras resoluções cumpriram os objetivos propostos para o critério Patrimônio Cultural nos cinco primeiros anos de sua aplicação. Entretanto, as exigências feitas de maneira gradativa sobrecarregaram os municípios ingressantes, que tinham que cumprir todas as exigências dos anos anteriores em apenas um ano. Além disso, de acordo com o Diretor de Promoção do IEPHA, o aumento gradativo dessas exigências não capacitou os municípios a apresentarem documentação melhor elaborada. Conforme avaliação do entrevistado, o material enviado por esses municípios era incipiente e não se exigia dossiês de tombamento, por exemplo. Tal problema foi resolvido nos anos seguintes com a publicação de novas deliberações normativas e com cursos de sensibilização e capacitação oferecidos pelo IEPHA no interior de Minas Gerais. Além disso, houve um aumento da fiscalização em relação às ações dos municípios na área do patrimônio cultural por parte do IEPHA.

Em 13 de maio de 2000, o Conselho Curador do IEPHA aprovou a Resolução Normativa 01/2000, que definiu os critérios para a pontuação nos exercícios posteriores ao ano de 2001, aprimorando desta forma o processo de avaliação ao criar mecanismos mais adequados à realidade dos municípios que preservam seu patrimônio cultural. Essa resolução favoreceu aqueles municípios mais atuantes e valorizou os investimentos e atuações na manutenção e proteção do patrimônio imaterial (manifestações culturais

como folclore e festas tradicionais). Entretanto, algumas exigências demandaram maior empenho dos municípios no que se refere à criação de um departamento de patrimônio, com equipe técnica especializada.

Na consolidação dos relatórios, tais exigências foram distribuídas em quatro quadros específicos: Quadro I – Dossiês e Laudos; Quadro II – Inventários; Quadro III – Ações de Proteção e Investimentos e Quadro IV – Planejamento e Política Cultural. As elaborações de dossiês de tombamento e laudos passaram a corresponder a 30% da pontuação referente aos pontos dos atributos definidos na tabela anexo III da Lei 12.040 para as categorias NH, CP, BI e BM. Os 70% restantes foram distribuídos nos quadros II (10%) e III (60%), distribuídos em relação à atuação do Departamento do Patrimônio Cultural ou órgão afim com equipe técnica especializada; aos investimentos dos recursos recebidos em bens e atividades culturais e à atuação do Conselho do Patrimônio Cultural. Nessa resolução, o Inventário passou a integrar a pontuação dos bens tombados, que antes estava ligado à PCL. No quadro IV – Planejamento e Política Cultural, correspondente ao atributo PCL, os três pontos foram distribuídos da seguinte forma: Lei Orgânica Municipal - Capítulos específicos sobre proteção do Patrimônio Cultural, Lei municipal de proteção do patrimônio cultural; legislação de incentivos fiscais; decreto de criação do conselho municipal; comprovação da existência do departamento do patrimônio cultural ou órgão afim com equipe técnica especializada apresentando a devida comprovação da formação profissional⁷. Além disso, as cidades com população igual ou maior que 20.000 habitantes deveriam possuir um arquiteto no corpo técnico do departamento ou órgão afim. Já as cidades com menos de 20.000 habitantes deveriam comprovar horas de consultoria técnica desse tipo de profissional. Essa diferenciação acompanhava as exigências da CRFB/1988, que no artigo 182 definiu que os municípios com mais de 20.000 habitantes deveriam providenciar os seus Planos Diretores.

Exigiu-se do município a apresentação de vinte fichas de inventário por ano até atingir o mínimo de quarenta, distribuídas entre bens imóveis e móveis e, quando existissem, fichas de fontes arquivísticas e de sítios arqueológicos e espeleológicos. O município que alcançasse o mínimo de fichas por categoria deveria publicar e divulgar o inventário e aqueles que possuísem núcleos históricos e/ou conjuntos tombados

⁷ A equipe técnica deveria ser composta por, no mínimo, dois profissionais dentre as seguintes áreas: antropologia, arquitetura, engenharia, geografia, história, direito, sociologia, ciências da informação, restauração ou arqueologia.

deveriam apresentar o inventário completo destas áreas. Para as demais áreas, fora do Núcleo Histórico e ou dos Bens Culturais, deveriam ser apresentadas fichas conforme as categorias definidas pela metodologia do IEPHA. Outra mudança feita pela resolução foi quanto aos Sítios Arqueológicos que, para serem pontuados, deveriam ser tombados e seguirem as normas definidas para os dossiês de tombamentos.

Apesar dessa resolução apresentar uma série de avanços – como a exigência do investimento de, no mínimo, 80% do valor do repasse no patrimônio e da obrigatoriedade de estruturação das leis de proteção –, ela se mostrou bastante rígida em certos critérios, tais como a exigência da criação de um departamento de patrimônio com equipe técnica especializada, pois, ao mesmo tempo em que se buscou valorizar os municípios mais atuantes, relegou-se a segundo plano a heterogeneidade dos municípios mineiros (IEPHA, 2007), para os quais o cumprimento de certas exigências se tornaria uma tarefa muito difícil, limitações financeiras ou técnicas.

Em janeiro de 2002, foi aprovada a Deliberação Normativa 01/2002, exigindo dos municípios a apresentação do plano de inventário. Assim, a quantidade de bens inventariados por exercício passou a ser determinada pelo próprio município, sendo que nos anos seguintes a pontuação seguiria o cumprimento das ações propostas no plano. Tal medida, de certa maneira, induziu o município a fazer um planejamento da sua política de atuação no patrimônio cultural, pois a aprovação da documentação encaminhada ao IEPHA determinava seu cumprimento. Além disso, o quadro II – Inventários voltou a fazer parte da pontuação referente ao PCL, representando 40% do total. O restante da pontuação do PCL seguiria os seguintes critérios: Legislação municipal de proteção ao Patrimônio Cultural (5%), Existência de Conselho Municipal do Patrimônio Cultural (20%) e Setor de Patrimônio Cultural com equipe técnica especializada (35%). Nesse último, foi definido que os municípios deveriam informar qual era o setor da administração pública municipal responsável pela Política Municipal de Proteção ao Patrimônio Cultural e que aqueles que não possuíssem em seus quadros funcionais um arquiteto ou historiador deveriam contratar tais consultores. Essa determinação fez com que a maioria dos municípios optasse pela contratação de consultorias e não no investimento na formação dos seus funcionários. Porém,

“[...] sem este investimento não adquiriram experiência para trabalharem sozinhos na proteção do seu patrimônio o que criou uma situação de dependência com as empresas contratadas que na maioria das vezes não possuíam experiências.” (IEPHA, 2007, p. 8).

O Diretor de Promoção do IEPHA corrobora com essa constatação ao afirmar que o ideal seria que o setor de patrimônio cultural municipal aprendesse com os consultores e nos anos seguintes fizessem o trabalho por conta própria, entretanto, quase 80% dos municípios contratam consultorias nos anos seguintes. Outra questão mencionada é que, para as prefeituras, ter um corpo técnico especializado no seu quadro municipal é mais oneroso do que contratar consultores para realizar o trabalho do ICMS Patrimônio Cultural, sobretudo considerando as limitações impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

No que se refere ao tombamento, o Quadro I – Dossiês de Tombamento e Laudos de Estado de Conservação foi mantido com valor de 30%, sendo que os 70% restantes, referentes ao Quadro III – Ações de Proteção e Investimentos, foram distribuídos da seguinte forma: atuação do setor de Patrimônio Cultural ou órgão afim (30%), comprovação de investimentos em bens móveis ou imóveis (30%) e comprovação de investimentos em atividades culturais (10%). O Quadro III só seria pontuado caso o município atendesse as exigências do Quadro I.

De acordo com IEPHA (2007), essa deliberação considerou a necessidade de integração dos diversos setores que trabalham no município e a diversidade socioeconômica, cultural e administrativa dos municípios mineiros, o que representou uma evolução em relação à Resolução Normativa 01/2000, possibilitando aos municípios corrigir possíveis falhas na documentação. O IEPHA encaminharia aos municípios as falhas e as possibilidades de correção, oferecendo o prazo de 30 dias para o envio da nova documentação. Tal deliberação aproximou o IEPHA dos municípios e permitiu a construção de uma “parceria” entre estado e municípios, com o órgão estadual se colocando à disposição do município e não apenas atuando como um órgão fiscalizador.

Pouco mais de sete meses depois, em 27 de agosto de 2002, o Conselho Curador do IEPHA aprovou a Deliberação Normativa 02/2002, que trouxe pequenos, mas importantes acréscimos à deliberação anterior. Houve, por exemplo, a valorização da política de educação patrimonial que, juntamente com a fiscalização em bens culturais, passou a ser pré-requisito para a pontuação do Quadro III – Ações de Proteção e Investimentos. Entretanto, somente após cinco anos da publicação da primeira resolução normativa, a educação patrimonial passou a ser valorizada, situação justificada pelo Diretor de Promoção do IEPHA ao afirmar que o ICMS Patrimônio

Cultural é um processo que está em constante evolução: “O mais interessante da visão do IEPHA é que a gente vai crescendo. As deliberações vão mudando ano a ano. A demanda por novas deliberações surge dos municípios, empresas de consultoria e do próprio IEPHA.”

Em 30 de junho de 2004, foi aprovada a Deliberação Normativa 01/2004⁸, cujas principais mudanças foram: a exigência de instalação de alarmes e sistemas de prevenção de incêndios nos bens tombados no prazo de um ano; a emissão, pelo IEPHA, de laudos de estado de conservação de bens tombados pelos municípios; e a eliminação da exigência de técnicos especializados nos municípios. Em relação a esta última alteração, o Diretor de Promoção do IEPHA afirmou que o objetivo de não exigir técnicos especializados era a promoção de um maior envolvimento da comunidade local no processo de proteção de seu próprio patrimônio cultural. Entretanto, na realidade, o que ocorreu foi a ampliação da atuação de consultores junto aos municípios. Outro fator importante dessa deliberação normativa foi a exigência de laudos de conservação, pois vinculou-se o repasse do recurso à conservação do bem cultural. Algo que parece óbvio, já que não há política de patrimônio cultural sem bem cultural, mas que foi colocada em prática somente no exercício 2006.

Em 17 de outubro de 2005, o Conselho Curador do IEPHA aprovou a Deliberação Normativa 01/2005, cuja principal mudança em relação à deliberação anterior foi a redistribuição dos pontos do Quadro I – PCL, assim distribuídos: existência do Conselho Municipal do Patrimônio Cultural (0,40 ponto), setor da prefeitura responsável pelas atividades relativas ao Patrimônio Cultural (0,30 ponto) e Educação Patrimonial (0,80 ponto). Dessa forma, a educação patrimonial foi valorizada por meio de pontuação própria.

Por fim, em 30 de junho de 2009, foi aprovada a Deliberação Normativa 01/2009 pelo Conselho Curador do IEPHA, em consonância com a Lei nº 18.030 de 2009. Algumas mudanças ocorreram na pontuação e no conteúdo dos quadros. No Quadro I, as ações de manutenção e utilização de espaços culturais públicos (museus, arquivos ou centros de documentação e bibliotecas) passaram a pontuar (0,30 ponto). A educação patrimonial ganhou pontuação específica do Quadro V – Educação Patrimonial,

⁸ Na Deliberação Normativa 01/2004 houve uma mudança na ordem dos quadros com o objetivo de conferir maior coerência nas ações desenvolvidas: Quadro I- Existência de Planejamento e de PCL; Quadro II- IPAC; Quadro III- Dossiês de Tombamento e Laudos de Estado de Conservação e Quadro IV- Ações de Proteção e Investimentos. No entanto, o conteúdo e a forma de pontuação foram mantidos da Deliberação Normativa 02/2002.

assim como o patrimônio imaterial, pontuado nos âmbitos federal, estadual ou municipal no Quadro VII – Registro do Patrimônio Imaterial. Outra grande mudança decorrente dessa deliberação normativa foi o Quadro VII – Trata da existência e Funcionamento do Fundo Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural, no qual o município deve apresentar a lei municipal de criação desse fundo (0,50 ponto), além de apresentar programa de investimentos e relatório de execução deste programa anualmente (2,50 pontos). O município deveria destinar 50% do repasse do ICMS Patrimônio Cultural para projetos e ações ligados a bens culturais protegidos que foram contemplados no programa de investimentos apresentado. Dessa forma, ampliou-se a atuação da política cultural no âmbito municipal, pois foram incluídos os equipamentos culturais – importantes da vida cultural dos municípios – e instituído o fundo municipal de cultura, que garante o investimento dos recursos provenientes do ICMS Patrimônio Cultural na área. Essas mudanças já estavam inseridas no anexo III da Lei 18.030 de 2009, sugeridas pelo IEPHA, municípios e consultores, e foram detalhadas e concretizadas por meio da deliberação normativa.

Percebe-se que as exigências do IEPHA, por meio da trajetória das resoluções e deliberações normativas (QUADRO 2), foram aumentando ao longo dos anos, de modo que haja, ano a ano, maior adesão dos municípios mineiros ao objetivo de preservação do patrimônio local.

Quadro 2 – Síntese da evolução das Resoluções e Deliberações Normativas referentes à Lei Robin Hood (1996-2009)

Resoluções / Deliberações Normativas	Quadros	Pontuação
01/96	Tombamentos PCL	Segundo o Anexo III da Lei 12.040 3 pontos
01/97	Tombamentos - Dossiês de Tombamento e inscrição no livro do Tombo. PCL - Lei de criação do Conselho, equipe técnica, legislação urbanística compatível e inventário.	Segundo o Anexo III da Lei 12.040 3 pontos
01/97 para o exercício 2000	Tombamentos - Além das exigências anteriores, laudos técnicos comprovando o estado de conservação dos bens. PCL - Além das exigências anteriores, comprovação da atuação da equipe técnica, do funcionamento do conselho e de investimentos em bens culturais.	Segundo o Anexo III da Lei 12.040 3 pontos

01/2000	<p>Quadro I - Dossiês e Laudos (30%. Obs.: A pontuação nos quadros II e III dependia do atendimento às exigências desse quadro.</p> <p>Quadro II - Inventário: Mínimo de 20 fichas por exercício (10%).</p> <p>Quadro III - Ações de proteção e investimento: atuação do departamento de patrimônio (12%), investimento de, no mínimo, 80% do ICMS Patrimônio Cultural (10%), investimento em bens tombados ou inventariados (6%), investimento em atividades culturais (6%), atuação do conselho (8%), inscrição no livro do Tombo (4%), implementação de programas culturais (7%) e funcionamento do conselho (7%).</p> <p>Quadro IV - Planejamento e Política Cultural (PCL): lei de patrimônio e capítulo sobre o assunto na lei orgânica municipal (10%), legislação de incentivos fiscais (10%), funcionamento do Conselho (40%) e criação de um Departamento de Cultura com equipe técnica (40%).</p>	<p>A pontuação estabelecida pelo Anexo III da Lei 12.040 é dividida segundo as porcentagens ao lado</p> <p>3 pontos divididos segundo as porcentagens ao lado</p>
01/2002	<p>Quadro I - Dossiês e Laudos (30%). Obs.: A pontuação no quadro III dependia do atendimento às exigências desse quadro.</p> <p>Quadro III - Ações de proteção e investimento: atuação do setor de patrimônio (30%), investimento em bens móveis e imóveis (30%) e investimento e atividades culturais (10%).</p> <p>Quadro II - Inventário (40%): os municípios definem seu Plano de Inventário.</p> <p>Quadro IV - Planejamento e Política Cultural (PCL): legislação de proteção (5%), existência do Conselho (20%) e setor de Patrimônio com equipe técnica especializada (35%).</p>	<p>A pontuação estabelecida pelo Anexo III da Lei 13.803 é dividida segundo as porcentagens ao lado</p> <p>3 pontos divididos segundo as porcentagens ao lado</p>
02/2002	<p>A única alteração foi a inclusão de vistorias técnicas em bens culturais e realização de atividades de educação patrimonial no Quadro III</p>	-
01/2004	<p>Alteração na configuração dos quadros: Quadro I – Existência de Planejamento e de Política Municipal de Proteção do Patrimônio Cultural – PCL, Quadro II – Inventários de Proteção ao Acervo Cultural – IPAC, O Quadro III – Dossiês de Tombamento e Laudos de Estado de Conservação e Quadro IV – Ações de Proteção e Investimentos.</p>	-
01/2005	<p>Alteração na distribuição da pontuação do Quadro I – Existência de Planejamento e Política Municipal de Proteção do Patrimônio Cultural – PCL: existência do Conselho Municipal do Patrimônio Cultural (0,40 ponto), setor da prefeitura responsável pelas atividades relativas ao Patrimônio Cultural (0,30 ponto) e Educação Patrimonial (0,80 ponto).</p>	<p>1,50 pontos divididos segundo as porcentagens ao lado</p>

	Quadro I – Existência de Planejamento e Política Municipal de Proteção do Patrimônio Cultural – PCL: existência do Conselho Municipal do Patrimônio Cultural (2 pontos), setor da prefeitura responsável pelas atividades relativas ao Patrimônio Cultural (1 ponto) e participação em programas culturais (1 ponto).	4 pontos divididos segundo as porcentagens ao lado
01/2009	Quadro V – Educação Patrimonial	2 pontos
	Quadro VI – Registro do Patrimônio Imaterial: dossiê de registro do imaterial (30%), relatório sobre o bem imaterial (70%)	Pontuação dividida segundo as porcentagens ao lado.
	Quadro VII – Existência de Fundo Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural: lei de criação do fundo e decreto de regulamentação (0,50 ponto), gestão de recursos (2,50 pontos).	3 pontos divididos segundo as porcentagens ao lado

Fonte: MAGALHÃES, 2008, p. 37 e Deliberação Normativa 01/2009.

A autonomia fiscal e política dos governos subnacionais, característica da descentralização, vem possibilitando o desenvolvimento de uma agenda independente do governo federal. Nesse breve histórico, fica evidente que o processo de descentralização possibilitado pelo ICMS Patrimônio Cultural veio, por um lado, mitigar as dificuldades do IEPHA em garantir a conservação e valorização do patrimônio mineiro e, por outro, induzir as administrações municipais a identificar, conservar e valorizar os patrimônios materiais e imateriais locais.

2.3 Resultados do ICMS Patrimônio Cultural

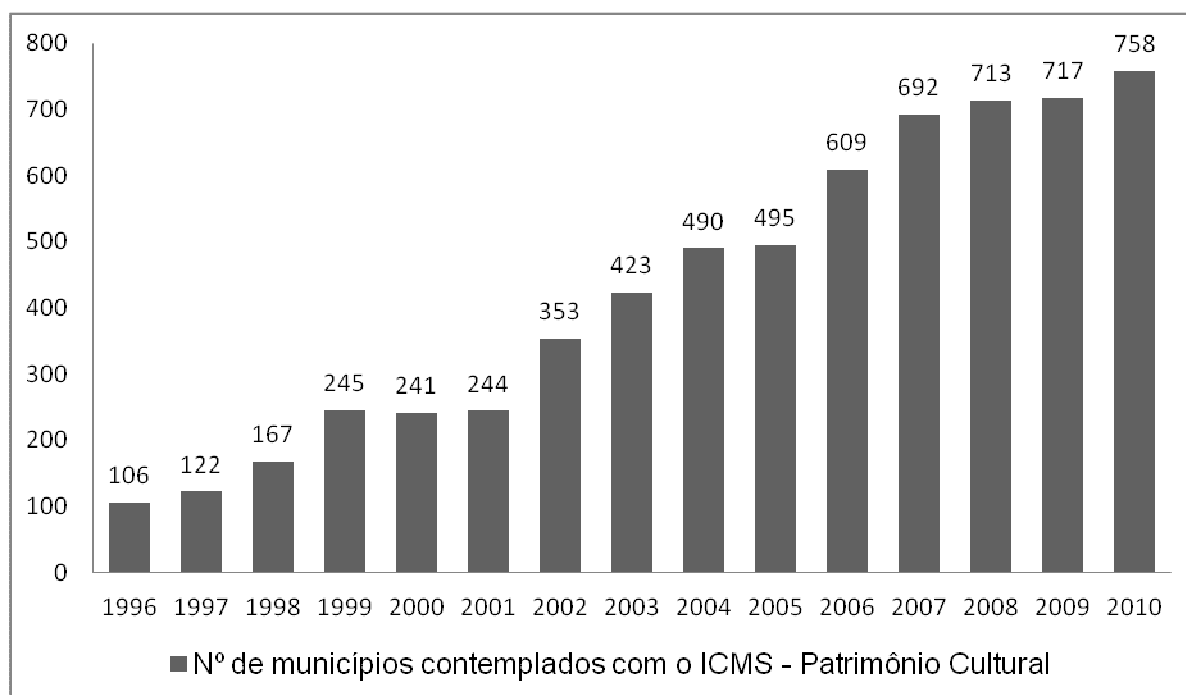
A municipalização das políticas de patrimônio cultural possibilitou descentralizar as responsabilidades sobre a valorização, conservação e preservação do patrimônio cultural, tendo em vista que era impossível para o IEPHA atuar incisivamente num universo de 853 municípios, considerando os recursos humanos e financeiros e a correspondente estrutura logística necessários. Por outro lado, coube ao órgão os encargos da coordenação da política de descentralização, implicando a montagem do aparato mínimo para tal coordenação, gerando a atualmente denominada Diretoria de Promoção, que realiza a interlocução com municípios e divulga anualmente a pontuação de cada um desses.

Dessa forma, o IEPHA foi convertendo seu papel de fiscalizador em parceiro no processo de preservação do patrimônio cultural junto aos municípios que aderiram

aos objetivos da Lei *Robin Hood*, por meio da concretização de políticas municipais, como a realização de inventários, tombamentos, registros e ações de educação patrimonial. As dificuldades de descentralização, contudo, ainda estão relacionadas ao estabelecimento de critérios para a transferência de recursos e responsabilidades para a esfera municipal. No entanto, o IEPHA parece ter conseguido, ao longo dos anos, contornar tais dificuldades por meio das resoluções e deliberações normativas que orientam e incentivam os municípios a concretizarem ações na área do patrimônio cultural.

Novamente ressalta-se que, como afirma Arretche (2000), o sucesso de um programa de descentralização está diretamente ligado à adesão dos municípios. O gráfico 1 demonstra a participação ascendente dos municípios mineiros no critério patrimônio cultural e expressa o alto grau de adesão dos municípios mineiros.

Gráfico 1 – Municípios contemplados com o ICMS Patrimônio Cultural (1996-2010)



Fonte: Dados do IEPHA, 2007. Sistematização: Álvaro Sales, 2011.

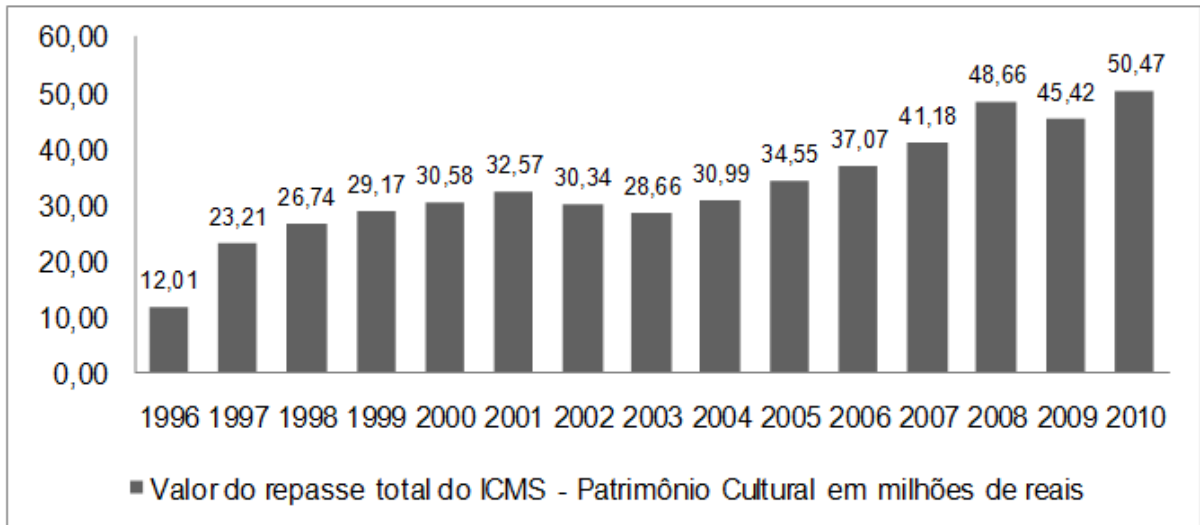
Em 1996, apenas 106 municípios foram contemplados com recursos, sendo que a maioria deles possuía bens tombados nas esferas federal e estadual e, por essa razão, foram pontuados automaticamente. De 1996 até 2010, houve um crescente e contínuo aumento do número de municípios contemplados; num total de 853

municípios em Minas Gerais, 758, ou 89 % deles, receberam recursos provenientes do ICMS Patrimônio Cultural. Alguns fatores contribuíram para tal, como, por exemplo, as mudanças ocorridas nos procedimentos de avaliação no período, a capacidade dos municípios em atenderem às demandas da população e o esforço de divulgação realizado pelo IEPHA, que percorreu os municípios ministrando palestras, cursos de sensibilização e capacitação dos agentes públicos locais. Dessa forma, os municípios se informaram sobre os requisitos exigidos nas deliberações normativas, o que, de certa forma, estimulou o aparelhamento da estrutura de gestão municipal para o atendimento das exigências.

Outro aspecto relacionado à crescente adesão dos municípios é o baixo investimento financeiro para se habilitar ao ICMS Patrimônio Cultural, se considerado o montante de recursos recebidos. Apesar da elevada capacidade técnica exigida para a adesão ao critério, o que, na maioria das vezes, exige a contratação de consultoria externas pelas prefeituras, a relação custo-benefício ainda é bastante positiva. Desde o início do instrumento *Lei Robin Hood*, as consultorias se disseminaram pelo estado e, com a acirrada concorrência, o valor cobrado tem sido cada vez menor. De acordo com o relato do Diretor de Promoção do IEPHA, calcula-se que o valor pago em consultorias não ultrapassa 10% do recurso que o município irá receber no ano seguinte, o que comprova o baixo custo de adesão. Dessa forma, para que o município preencha as exigências do IEPHA, prevalece a vontade política sobre o investimento financeiro.

Com relação aos recursos disponibilizados para o ICMS Patrimônio Cultural, houve um considerável aumento ao longo do período 1996-2010 (GRÁFICO 2). Partiu-se de R\$12,01milhões em 1996 para R\$ 50,47milhões em 2010, o que representa um aumento de 420%. A partir de 2000, devido à Lei 13.803, o critério Patrimônio Cultural teve sua participação aumentada para 1% (valor que foi mantido na Lei 18.030 de 2009), mas o aumento expressivo dos recursos disponibilizados está diretamente relacionado ao aumento da arrecadação de ICMS em Minas Gerais. Já as quedas percebidas nos anos de 2002, 2003 e 2008 foram consequência de quedas na arrecadação de ICMS no estado.

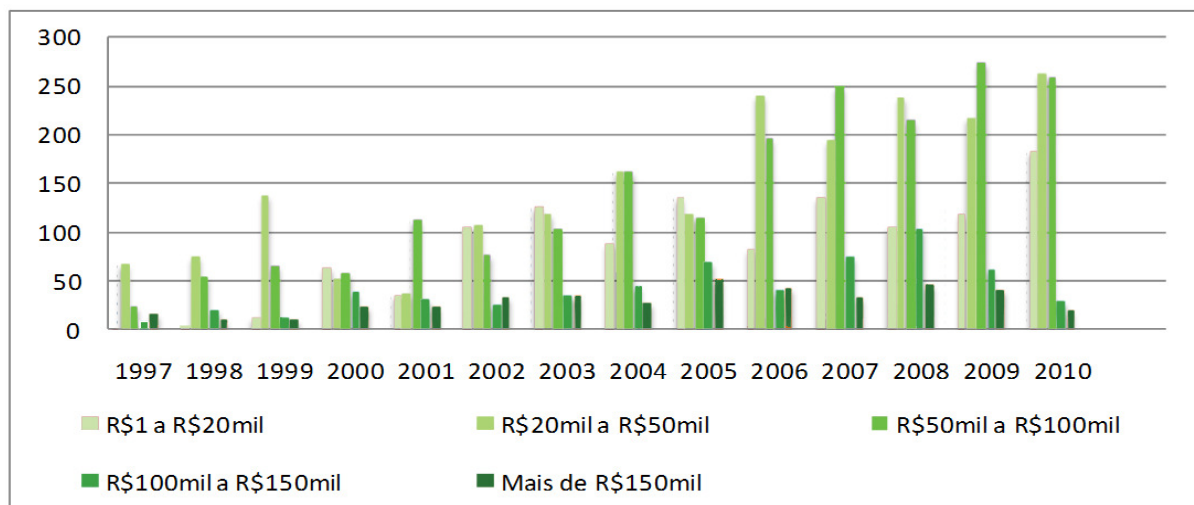
Gráfico 2- Repasse total do ICMS Patrimônio Cultural (1996-2010)



Fonte: Dados da FJP. Sistematização: Álvaro Sales, 2011.

Se, a princípio, houve aumento dos recursos disponibilizados, também aumentou o número de municípios participantes, o que faria com que os valores recebidos por cada município tendesse a diminuir. No entanto, na análise dos valores recebidos por cada município, percebe-se que, de 1997 a 2010, o repasse anual tem sido cada vez maior. O gráfico 3 demonstra, por faixas de valor, quantos municípios receberam determinado recurso em cada ano.

Gráfico 3 - Distribuição de municípios por faixa de valor do ICMS Patrimônio Cultural (1997-2010)



Fonte: Dados da FJP. Sistematização: Álvaro Sales, 2011.

De 1997 a 1999, em razão do foco (previsto na Lei 12.040 de 1995) em municípios detentores de bens tombados em âmbito estadual e municipal, a maior parte

dos municípios contemplados recebia anualmente entre 20 e 50 mil reais: 56% em 1997, 46% em 1998 e 57% em 1999. Os municípios que possuíam esse tipo de tombamento recebiam o recurso automaticamente desde o início do ICMS Patrimônio Cultural. No entanto, com o incremento da PCL, nas resoluções normativas e campanhas de sensibilização e capacitação do IEPHA junto aos municípios, percebe-se, a partir de 2000, um aumento expressivo no número de municípios que receberam até 20 mil reais anuais – partiu-se de 1 em 1997 para 65 em 2000. Possivelmente são municípios que, em sua maioria, não possuem bens culturais tombados federal ou estadualmente, mas que começaram a implantar uma política de preservação do patrimônio cultural e realizar planos de inventário. Assim, mesmo que ainda não possuíssem tombamentos municipais, já pontuavam no PCL.

Percebe-se também, entre 2001 e 2010, um aumento do número de municípios que receberam repasses anuais entre 20 e 50 mil reais (de 37 para 263) e entre 50 e 100 mil reais (de 113 para 260). Trata-se de municípios que avançaram nos processos de preservação de seu patrimônio cultural e perceberam que, ao realizar ações nessa área, poderiam ter recursos garantidos do governo estadual. São municípios que tem política cultural implementada – com conselho municipal de cultura, leis que preservam o patrimônio cultural e agentes públicos atuantes –, possuem também bens já inventariados e tombados em âmbito municipal e realizam ações de educação patrimonial. É nessa faixa, entre 20 a 50 mil reais, que está localizada a maior parte dos municípios que aderiram ao ICMS Patrimônio Cultural.

A faixa que corresponde ao repasse anual entre 100 e 150 mil reais apresentou certo crescimento no período analisado: de 10 municípios em 1997 para 30 em 2010. Para atingir essa pontuação, o município deve ter um considerável número de bens tombados, além de ser atuante na preservação de seu patrimônio cultural. Entretanto, apenas uma parte dos municípios de Minas Gerais tem condições de atingir essa faixa de valor, seja por questões histórico-culturais – aqueles com grande estoque de bens culturais – ou territoriais – se o município tem área maior tem maiores chances de ter um estoque patrimonial.

Por fim, o número de municípios que recebeu mais de 150 mil reais anuais aumentou numa proporção muito menor que as demais faixas de valor no período analisado (de 18 em 1997 para 21 em 2010). Este é um conjunto restrito de municípios, que apresenta considerável estoque patrimonial, bens tombados nos âmbitos federal,

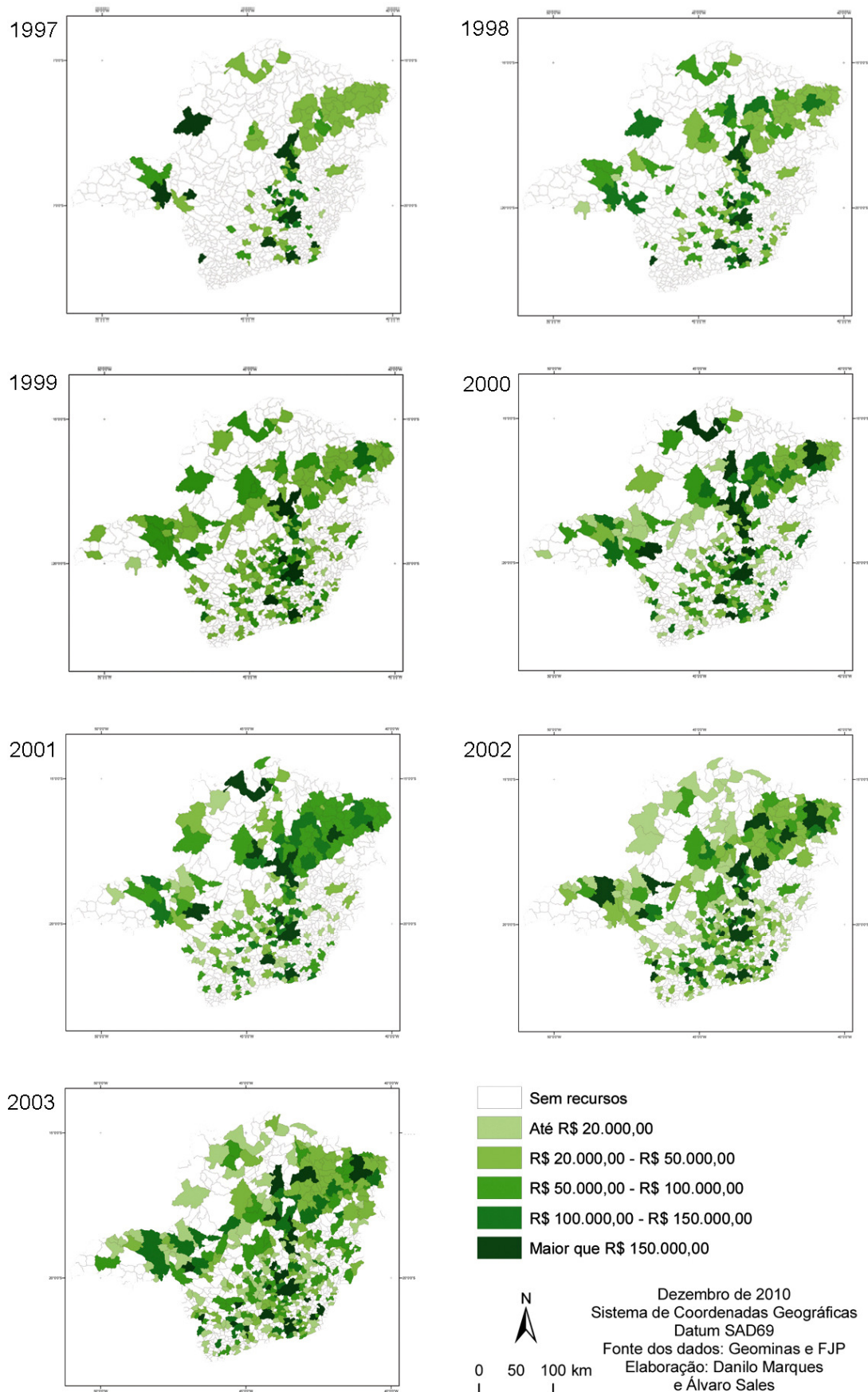
estadual e municipal e indicam para uma atuação significativa na preservação e em ações no campo do patrimônio cultural. Dessa forma, mesmo os municípios que almejam chegar a essa faixa de valor estarão impossibilitados pelas limitações de suas características patrimoniais. Tal fato demonstra uma característica do ICMS Patrimônio Cultural, que foi apontada pela Diretoria de Promoção do IEPHA: os tombamentos federal e estadual ainda são muito importantes e responsáveis por grandes repasses adquiridos pelos municípios. Entretanto, analisado o conjunto do repasse de recursos, conclui-se que há, de fato, a descentralização e redistribuição, pois a adesão é alta e, ao somar o número de municípios por faixa de valor, percebe-se que os municípios com menor estoque patrimonial recebem um valor total proporcionalmente maior do que aqueles com maior estoque.

Na análise da distribuição espacial do ICMS Patrimônio Cultural em Minas Gerais, também por faixa de valor, percebe-se que a disseminação da adesão dos municípios foi expressiva em todo o estado. As figuras 1 e 2 evidenciam tal processo, nos períodos de 1997 a 2003 e de 2004 a 2010, respectivamente.

Nos anos 1997 e 1998 (FIGURA 1) há uma predominância de municípios com bens de origem colonial, como, por exemplo, Ouro Preto, Mariana, São João Del Rei e Diamantina. Esses municípios possuem grande estoque patrimonial com bens tombados tanto em nível federal quanto estadual. Por essa razão, saíram na frente quando a Lei *Robin Hood* foi instituída uma vez que bens culturais federais e estaduais são pontuados automaticamente, como dito anteriormente.

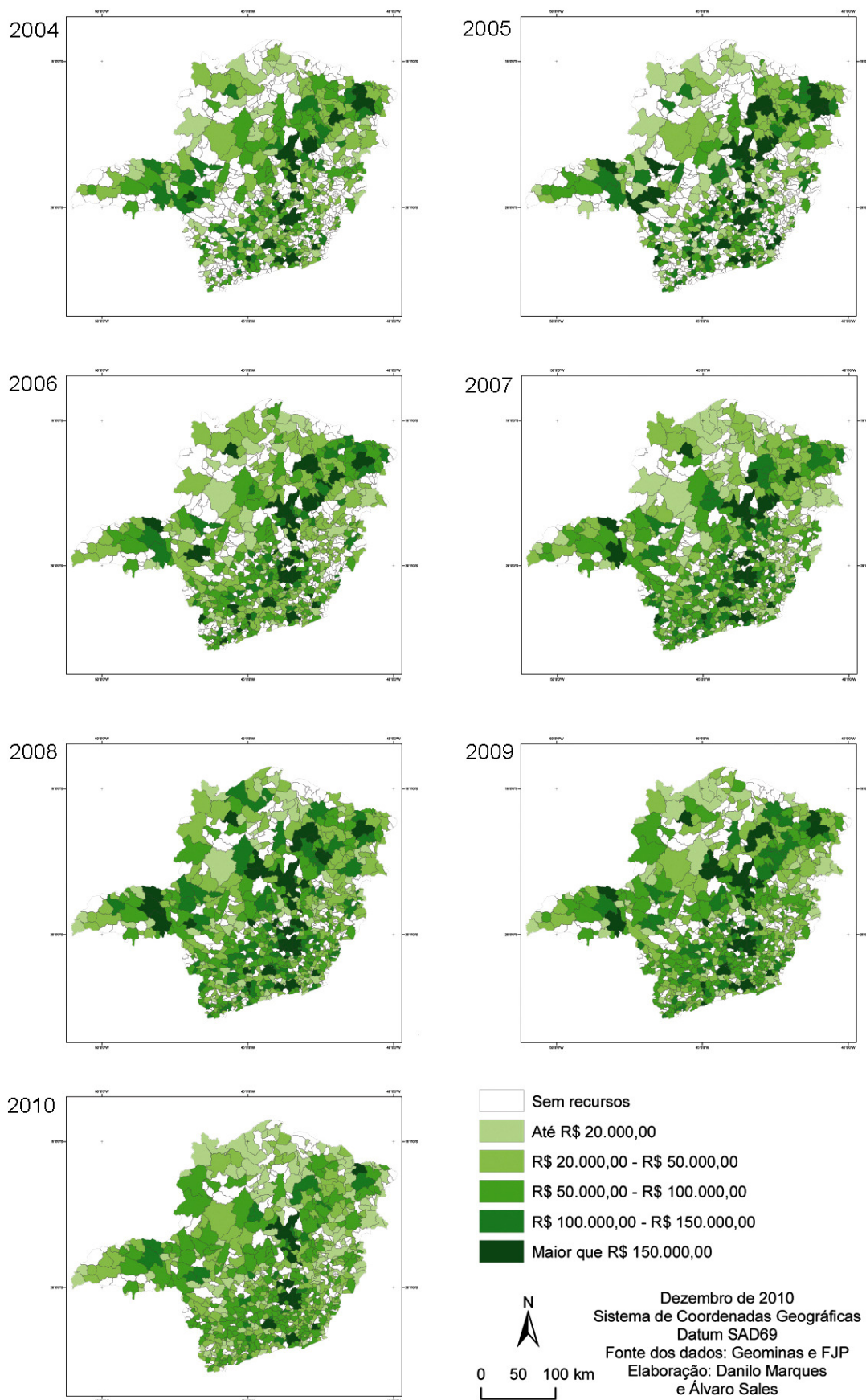
Há também uma concentração de municípios na Bacia do Rio Jequitinhonha, situada na porção nordeste do estado. Estes municípios também recebem pontuação automática por figurar como patrimônio cultural na Constituição do Estado de Minas Gerais. Entretanto, os recursos recebidos são menores do que os municípios de origem colonial porque a pontuação é menor. Percebe-se também que, em 1997 e 1998, alguns municípios que não se enquadram nessas duas situações mencionadas, receberam recursos consideráveis – acima de 100 mil reais anuais –, provavelmente por apresentarem uma boa gestão de seu patrimônio cultural. Este é o caso de Uberaba e Uberlândia, no Triângulo Mineiro, Poços de Caldas no sul e Montes Claros no norte do estado. A partir de 1999, percebe-se que a adesão ao ICMS Patrimônio Cultural vai aumentando consideravelmente até 2010 (FIGURAS 1 e 2). Inicialmente, o aumento da faixa de valor entre 20 e 50 mil reais é maior, pois são municípios que já possuíam uma

Figura 1 – Evolução do ICMS Patrimônio Cultural por faixa de valor (1997-2003)



Fonte: Dados da FJP e GEOMINAS. Elaboração: Álvaro Sales e Danilo Marques, 2011.

Figura 2 – Evolução do ICMS Patrimônio Cultural por faixa de valor (2004-2010)



Fonte: Dados da FJP e GEOMINAS. Elaboração: Álvaro Sales e Danilo Marques, 2011.

estrutura de preservação do patrimônio cultural e bens culturais tombados e, ao aderirem ao critério, receberam maior pontuação e, conseqüente, maior recurso do governo estadual. Mas a partir de 2000, há também um aumento de municípios que receberam até 20 mil reais anuais, o que demonstra que o ICMS passou a atingir também municípios pouco desenvolvidos economicamente e pouco estruturados, evidenciando o processo crescente de descentralização e redistribuição de recursos.

Até 2002 (FIGURA 1), percebe-se a concentração de municípios que receberam recursos do ICMS Patrimônio Cultural nas regiões nordeste (bacia do rio Jequitinhonha), oeste (Triângulo Mineiro), central, sul e sudeste (Zona da Mata). Nas regiões norte e leste, a distribuição dos recursos foi mais pulverizada, não configurando concentrações expressivas. No restante do estado, prevaleciam grandes áreas que não receberam recurso algum. Entretanto, de 2003 em diante (FIGURAS 1 e 2), é possível notar que o número de municípios que receberam recursos aumentou e as concentrações ficaram mais homogêneas. Esse aumento da adesão é mais expressivo a partir de 2006 (FIGURA 2), quando praticamente todas as regiões do estado apresentaram municípios que receberam recursos.

Para além da evolução das manchas de adesão, é importante notar que os municípios foram recebendo maiores recursos do ICMS Patrimônio Cultural ao longo dos anos. Como se pode perceber nas figuras 1 e 2, cresceu o número de municípios referentes às faixas de valor correspondentes a entre 100 e 150 mil reais e maior que 150 mil reais, com uma distribuição espacial mais equilibrada. Provavelmente, não foram apenas municípios de origem colonial que receberam recursos, mas também, aqueles que implantaram políticas de preservação do patrimônio cultural, realizaram planos de inventários, tombamentos de bens culturais e ações de educação patrimonial. O mesmo ocorreu nas outras faixas de valor, entre 20 e 50 mil reais e 50 e 100 mil reais anuais, onde o número de municípios recebendo esses recursos aumentou pelas mesmas razões. O que condiz com a afirmação do Diretor de Promoção do IEPHA: “Isso aqui é uma deliberação, o município participa se quiser. Ninguém é obrigado a participar do ICMS. É uma política pública aberta, se quiser o recurso é só participar.” De fato, constatou-se que os municípios têm aderido ao ICMS Patrimônio Cultural e recebido maiores recursos ao longo dos anos.

2.4 Algumas considerações

Como afirmam Arretche; Rodriguez (1999), a descentralização implica a redistribuição de recursos e competências para a execução de políticas entre os níveis de governo. No âmbito do instrumento *Lei Robin Hood*, o critério Patrimônio Cultural funciona exatamente desta maneira: o Estado repassa recursos para aqueles municípios que se habilitaram e atenderam aos critérios estabelecidos em lei. No entanto, coube a esses municípios aderir ou não ao critério, questão colocada por Arretche (2000). De acordo com a autora, para que a descentralização ocorra de fato, deve haver incentivos da esfera governamental superior. Tais incentivos, no caso do ICMS Patrimônio Cultural, se dão por meio de repasses de recursos para aqueles municípios que de fato preservam seu patrimônio cultural.

A relação entre Estado e municípios pode gerar uma parceria entre os entes federativos, pois o IEPHA construiu vínculos crescentes com os agentes públicos municipais possibilitando o estabelecimento de ações na área do patrimônio cultural em âmbito municipal. Além disso, tal relação pode ter contribuído para a criação e consolidação de estruturas de planejamento e gestão do patrimônio cultural em âmbito municipal. Os municípios, por sua vez, sugeriram ao IEPHA mudanças nas deliberações normativas sempre buscando aprimorar os critérios e auxiliando na consolidação de um instrumento que se tornou política pública da instituição.

A experiência do ICMS Patrimônio Cultural foi pioneira no país e vem servindo de modelo para outros estados instalarem medidas semelhantes, tendo em vista que o repasse de ICMS aos municípios está previsto na CRFB/1988, como uma forma de descentralização e redistribuição mais equitativa. A análise global e quantitativa apresentada no presente capítulo indica que o ICMS Patrimônio Cultural contribuiu para a preservação do patrimônio cultural em Minas Gerais, seja por, num primeiro momento, conclamar os municípios a refletirem sobre o que seria seu patrimônio cultural, seja no desenvolvimento paulatino de estruturas capazes de gerir sua valorização e preservação. De acordo com dados do IEPHA, em 2010 havia 3.861 de bens culturais tombados em Minas Gerais, sendo 233 em nível federal, 135 em nível estadual e 3.493 em nível municipal.

A Lei 18.030 de 2009, complementada pela Deliberação Normativa 01/09, abriu novas e mais amplas perspectivas na preservação e gestão do patrimônio cultural

ao pontuar o FU e o RI. Com a inclusão desses novos critérios, ampliou-se o conceito de patrimônio ao valorizar também o de caráter imaterial e garantiu que ao menos a metade dos recursos recebidos pelos municípios fosse investida de fato no patrimônio cultural, seja na conservação dos bens culturais ou em ações de educação patrimonial.

A partir do que foi exposto, aponta-se para o caráter de descentralização do ICMS Patrimônio Cultural, com a redistribuição de recursos entre os municípios de Minas Gerais. Por outro lado, evidencia-se a necessidade de rever os valores percentuais frente as estratégias e metas desejadas. Ou seja, à medida que as ações e responsabilidades dos municípios quanto ao seu patrimônio se consolidarem como prática de gestão e os recursos necessários forem garantidos no orçamento municipal – para além dos destinados ao FU – o Estado tende a ser um agente menos importante num quadro consolidado de descentralização e autonomia municipal.

Entretanto, resta saber como a descentralização e redistribuição dos recursos proporcionada no âmbito estadual refletem-se nos municípios contemplados. Outra questão que deve ser colocada para o âmbito municipal relaciona-se às medidas realizadas para valorização, preservação e promoção do patrimônio cultural. No capítulo seguinte, toca-se na questão da promoção, ao discutir as ações empreendidas no turismo em Minas Gerais, que estão relacionadas ao patrimônio cultural. Entretanto, é no capítulo 5 (São João del Rei e Coronel Xavier Chaves: (possível) relação e interface das políticas públicas) que o rebatimento das políticas públicas do patrimônio cultural e do turismo no âmbito municipal será discutido, por meio de uma análise qualitativa.

3

POLÍTICA DE TURISMO EM MINAS GERAIS: DESCENTRALIZAÇÃO E REGIONALIZAÇÃO

O planejamento e gestão públicos de turismo empreendidos em Minas Gerais utilizam a descentralização e a regionalização como meio de abranger o vasto território e os municípios nele contidos. Este capítulo investiga e analisa as políticas federal e estadual de turismo nos aspectos de descentralização e regionalização. Busca-se compreender em que medida tais aspectos de fato ocorrem e quais são os resultados. Para tal, empreendeu-se uma pesquisa em trabalhos que já abordaram essas políticas e programas, compilação e análise de dados da FJP e da Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais (SETUR) e uma entrevista com a Diretoria de Planejamento das Políticas de Turismo (DPPT), pertencente à Superintendência de Políticas do Turismo do órgão estadual de turismo⁹. Por meio da sistematização e análise dessas informações¹⁰, buscou-se compreender o processo de construção e consolidação das políticas públicas de turismo empreendidas no estado.

3.1 Regionalização no turismo

O turismo, por ser uma atividade centrada na utilização do território, encontra na regionalização uma forma de dividir a responsabilidade e a complementaridade da exploração entre vários setores, fortalecendo ainda o papel dos governos e sociedades locais nas tomadas de decisões. Nos últimos anos, o território ganhou importância nas políticas de desenvolvimento, pois é onde ocorre a maioria das relações sociais e funcionais, caracterizando-se como um agente de transformação social. Na regionalização, o agente público mais próximo das demandas locais é o município. Os habitantes de uma região possuem um maior conhecimento das necessidades, dificuldades e potenciais que o turismo proporciona ao local. Dessa forma, conforme Castells (2001, p. 161), os municípios “[...] podem expressar melhor as

⁹ A entrevista junto a SETUR foi concedida por Gláucia Oliveira Borba, membro da DPPT, no dia 19 de novembro de 2010, na sede da SETUR em Belo Horizonte, Minas Gerais.

¹⁰ A sistematização e análise dos dados coletados junto à FJP e SETUR foram realizadas por meio de quadros, gráficos e mapas que serão apresentados ao longo deste capítulo.

identidades culturais de um território, estabelecer mais facilmente mecanismos de participação e informação e gerar mobilizações simbólicas comunitárias”.

Além disso, a regionalização possibilita o destaque de destinos locais que, talvez, não seriam considerados em políticas centralizadas de turismo, já que na maioria das vezes estas privilegiam ações em destinos já estabelecidos e com fluxo maior de visitantes. Como afirma Silveira (2002) *apud* Bolson (2006), uma das funções da regionalização é reduzir as desigualdades entre diferentes localidades que integram uma determinada região, buscando uma melhor distribuição dos benefícios do turismo. Na visão do Estado, regionalizar é:

Transformar a ação centrada na unidade municipal em uma política mobilizadora, capaz de provocar mudanças, sistematizar o planejamento e coordenar o processo de desenvolvimento local e regional, estadual e nacional de forma articulada e compartilhada. (MTUR, 2004, p. 11)

Dessa maneira, tornam-se necessárias a divisão de competências e a participação das esferas estaduais e nacionais que direcionem e incentivem as políticas no âmbito local, conforme aponta Catai *et all* (2006, p. 4):

Trabalhar regionalmente exige maiores esforços e a necessidade de se estabelecer uma administração em nível também regional e central. Daí, nos esforços de planejamento, surgirem associações de entidades representativas da comunidade e de órgãos públicos formando consórcios, agências, conselhos ou outros organismos com o objetivo de traçar estratégias únicas de planejamento com benefícios coletivos e divisão de tarefas. (grifo nosso)

Nesse contexto, a criação de associações ou agências tem como objetivo uma maior representação do poder local perante os poderes centrais, além de direcionar as demandas locais do turismo e possuir uma maior legitimidade para a tomada de decisões em nome da coletividade local. A regionalização da atividade turística, consubstanciando-se em instância intermediária, incentiva não só a descentralização das tomadas de decisões entre os poderes centrais e locais, mas também aumenta a influência das associações, agências e organizações locais, dentre outros, na formação das políticas públicas do turismo.

3.1 Políticas públicas das esferas federal e estadual

O primeiro programa descentralizador do turismo foi implementado pelo governo federal, por meio da Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR), em 1995: o

Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT)¹¹. Criado por meio da Portaria nº 130, o PNMT apresentava como princípios a descentralização, a sustentabilidade, a criação de parcerias com órgãos responsáveis pelo turismo nos estados, a mobilização por meio de agentes multiplicadores e a capacitação do setor. O programa delegava aos municípios a função de planejar o desenvolvimento do turismo. A descentralização estava calcada na visão de que a comunidade local é quem vivencia os problemas, determina suas necessidades e quem melhor pode identificar as potencialidades turísticas da região. Neste sentido, o PNMT mobilizaria recursos e iniciativas locais, além de possibilitar a abertura do planejamento turístico à contribuição de potenciais beneficiários, por meio da criação de canais participativos e democráticos que refletiriam nas aspirações e interesses dos beneficiários locais. O objetivo inicial do programa era atender 1.529 municípios considerados turísticos.

No entanto, como aponta Freitas (2008), o PNMT apresentou algumas dificuldades durante sua execução. O grande número de municípios envolvidos e a amplitude das ações contrastavam com o corpo técnico da EMBRATUR e órgãos estaduais, além da falta de recursos.

[...] percebe-se que muito dinheiro e tempo foram gastos, sem, no entanto, alcançar as ações necessárias ao término do programa, ou seja, a realização das três oficinas e o plano de turismo elaborado. Nesta perspectiva, acredita-se que o programa criou expectativas que não puderam ser atendidas, além de expectativas que não poderiam ser alcançadas, o efetivo desenvolvimento do turismo sustentável nos municípios que chegaram à fase de elaboração do plano. (FREITAS, 2008, p. 58)

Apesar do PNMT apresentar uma proposta descentralizadora por meio da municipalização, sua implementação foi feita por meio de uma estrutura hierárquica controlada pelo Estado nos níveis federal, estadual e municipal. Becker (2002) denominou esse processo de descentralização controlada ou seletiva, pois o governo federal acaba por centralizar o planejamento e execução do programa ao definir tal papel no processo de implementação do turismo pelo país.

Em 2004, o PNMT evoluiu e se tornou Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil (PRT), do então recém criado Ministério do Turismo (MTUR)¹². O objeto do novo programa de turismo passou então do foco local para o

¹¹ O PNMT foi implementado no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

¹² O MTUR foi criado em 2003, no primeiro ano de governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010).

regional, pois era necessária maior integração entre as localidades, apesar dos avanços conquistados pelo PNMT em algumas localidades.

De acordo com Oliveira; Leitão; Filho (2007 p. 5), o programa visava “[...] estimular em todo o país a adoção de um novo modelo de gestão descentralizada, coordenada e integrada, com base nos princípios da flexibilidade, articulação, mobilização, cooperação intersetorial e interinstitucional, e na sinergia de decisões”. Além do enfoque na descentralização, observa-se a preocupação em interligar os atores participantes para o planejamento e execução das políticas, conforme o documento orientador do programa, que previa que os agentes públicos e privados:

[...] deveriam estar unidos em torno de objetivos comuns como: a estruturação dos destinos turísticos; a qualificação do produto turístico; a diversificação da oferta turística; a ampliação e qualificação do mercado de trabalho; a ampliação de seu consumo no mercado internacional; e o aumento da taxa de permanência e do gasto médio do turista em seu destino. (MTUR, 2004, p. 11).

O programa foi implementado por meio de oficinas de planejamento, que levantaram as potencialidades e necessidades de 219 destinos turísticos no país, buscando o desenvolvimento regional em 2004. Em 2005, houve um acréscimo de destinos turísticos numa segunda edição do PRT, somando-se 451 roteiros em 959 municípios do país. Em 2006, chegou-se a 396 roteiros, totalizando 1.207 municípios. (MTUR, 2008). No entanto, Freitas (2008) afirma que o PRT pode ter sido comprometido ao se trabalhar a questão regional com os municípios porque não houve uma base turística estruturada em âmbito municipal por meio do PNMT. Assim, percebe-se que a descentralização teve êxito do âmbito federal para o estadual, mas a falta de integração e interlocução com os municípios prejudicou o cumprimento dos objetivos do PRT.

Já em âmbito estadual, percebe-se que o turismo participação discreta no governo estadual de Minas Gerais até o final da década de 1990, quando o órgão oficial de turismo era a Empresa Estadual de Turismo (TURMINAS), constituída como empresa pública e autônoma para realizar a promoção de turismo no estado¹³. Somente em 1999, foi criada a SETUR, cuja finalidade é

[...] planejar, coordenar, fomentar e fiscalizar o turismo, objetivando a melhoria da qualidade de vida das comunidades, a geração de emprego e renda e a divulgação do potencial turístico do Estado. (MINAS GERAIS, 1999, art. 19º).

¹³ A TURMINAS foi criada em 1983 e vinculada à Secretaria de Estado de Esportes, Lazer e Turismo (SELT). No fim da década de 1980, a TURMINAS assumiu a responsabilidade de cadastrar, registrar, fiscalizar e controlar as empresas ligadas ao turismo. Em 2003, foi extinta. (BOLSON, 2006).

O órgão é também responsável pela formulação e coordenação da política estadual de turismo, inserida na política geral de desenvolvimento de Minas Gerais. De acordo com Bolson (2006), a criação da SETUR foi o marco inicial para a construção de uma política pública de turismo baseada na descentralização e regionalização, com a participação da sociedade para a definição de prioridades com o objetivo de desenvolver o turismo. Como afirma Freitas (2008, p. 180), um modelo de gestão descentralizada e participativa foi uma solução, pois

[...] se entendia que o poder público não possuía condições de assumir sozinho todas as responsabilidades contabilizadas no tempo. O Estado, reconhecendo não ter meios humanos e financeiros para intervir em todas as vertentes do desenvolvimento e promoção do turismo, optou por apoiar indireta e informalmente uma espécie de associativismo regional, no qual, para além do município, se incluem os representantes das atividades privadas mais ligadas ao setor turístico, em determinada área geográfica com características semelhantes, quanto as suas potencialidades turísticas e necessidades para o seu efetivo desenvolvimento.

Essa descentralização é confirmada por meio da Resolução 5.120, de 12 de novembro de 2002, que criou a Diretoria de Descentralização¹⁴, cuja finalidade era “[...] organizar e coordenar as atividades de interiorização e regionalização do setor do turismo do Estado de Minas Gerais [...]” (MINAS GERAIS, 2002, art. 22º). Como afirma Bolson (2006), a decisão de regionalizar e descentralizar a atividade turística em Minas Gerais foi em função da grande extensão territorial do estado e do grande número de municípios: 853. Por meio de estímulo do governo estadual à regionalização, os municípios poderiam identificar seu potencial turístico e contribuir para a diversificação da atividade turística em seu território.

Nesse contexto, em 2001, a SETUR criou a política de Circuitos Turísticos, impulsionada pelo PNMT. Os circuitos turísticos (CT) são definidos, de acordo com o Decreto 43.321, de 8 de maio de 2003, como

[...] o conjunto de municípios de uma mesma região, com afinidades culturais, sociais e econômicas que se unem para organizar e desenvolver a atividade turística regional de forma sustentável, através da integração contínua dos municípios, consolidando uma atividade regional. (MINAS GERAIS, 2003, art. 1º § 1º).

Os CTs estão organizados em regiões turísticas, caracterizadas pela interação entre lugares que anteriormente se organizavam individualmente. Dessa forma, os municípios podem intensificar fluxos entre si, possibilitando uma troca de, por

¹⁴ A Diretoria de Descentralização foi transformada em Diretoria de Desenvolvimento e Avaliação do Turismo (Art. 3º do Decreto 44.849 de 27 de junho de 2008) e posteriormente em Diretoria de Planejamento das Políticas de Turismo (Art. 68º da Lei do Decreto 45.536 de 7 de janeiro de 2011).

exemplo, turistas e experiências. Como afirma Freitas (2008), esse modelo permitiu a integração dos diversos atrativos, equipamentos e serviços de uma região, proporcionando maior permanência do turista e geração de renda. A reorganização turística do espaço geográfico possibilitou a inclusão de municípios carentes de infraestrutura, mas com atrativos que poderiam somar ao circuito como um todo.

Para a implantação dos CTs, a SETUR estabeleceu uma metodologia para estimular municípios localizados em determinadas regiões a se envolverem ativamente. Em 2001, a SETUR iniciou sua política de regionalização por meio de oficinas participativas, tendo como proposta central a organização para o desenvolvimento turístico. Como aponta Bolson (2006), essas oficinas tinham por objetivo o levantamento de informações e recursos regionais, além da sensibilização do poder público e da comunidade para o turismo. Assim, esses dois atores, poder público municipal e comunidade, foram induzidos para a formação e operacionalização de um CT e para as funções de planejamento e gestão do desenvolvimento turístico regional. Durante as oficinas, os municípios eram convidados a apresentar suas características e a traçar planos de ação comuns a cada região. Ao final, a SETUR oferecia a oportunidade de agendar reuniões complementares com os grupos participantes de forma a dar continuidade ao processo.

De acordo com dados da SETUR, entre 2001 e 2002 foram realizadas 54 oficinas participativas em mais de 400 municípios, com participação direta de mais de três mil pessoas. Durante o período de 1999 a 2002¹⁵ foi induzida a organização de 43 CTs por meio dessas oficinas. De acordo com Bolson (2006), a política de CTs dinamiza o turismo regional e os resultados surgiram a partir do momento em que vários municípios se reuniram para criar novos circuitos e buscar assessoria da SETUR para a implementação dos mesmos. Entretanto, a informalidade da política trazia algumas dificuldades que deveriam ser sanadas. Havia a necessidade de formalizar a criação de circuitos de forma a garantir a continuidade da política em trocas de governo, estabelecendo diretrizes padronizadas para a formulação e o desenvolvimento da estrutura dos circuitos.

Por essa razão, em 2003, os CTs foram institucionalizados por meio do Decreto nº 43.321, de 8 de maio de 2003. Com isso, a SETUR concretizou sua política estadual: “[...] para os fins de promoção da política de turismo no âmbito do Estado,

¹⁵ O período de 1999 a 2002 compreende a gestão do governador Itamar Franco.

serão reconhecidos os Circuitos Turísticos institucionalizados e com personalidade jurídica registrada em cartório [...]” (MINAS GERAIS, 2003, art. 1º). Além disso, o mesmo decreto instituiu o Certificado de Reconhecimento, no qual o CT deveria cumprir exigências estabelecidas pela SETUR. No entanto, os itens dessa certificação só foram definidos em 2005, por meio da Resolução nº 006 de 9 de junho, assim como os critérios para a seleção dos circuitos turísticos que seriam contemplados com o PRT.

Para obter o seu certificado, o CT deveria apresentar documentos institucionais e de operacionalização, cumprir exigências estatutárias, e atender às diretrizes básicas que incluíam, dentre outras, o levantamento da oferta turística, a contratação de um turismólogo como responsável técnico e a captação de associados pertencentes à cadeia produtiva do turismo no circuito. O certificado possui validade de um ano, podendo ser renovado de acordo com o cumprimento de algumas exigências, quais sejam: atualização do levantamento da oferta turística, elaboração de plano de ação com foco no desenvolvimento do turismo sustentável, comprovação de implementação e monitoramento deste plano, relatório de pesquisa de demanda atualizado e encaminhamento semestral de calendário de eventos à SETUR. Pelo exposto, os municípios deveriam estar inseridos em CTs certificados para serem contemplados com a política estadual de turismo.

Após a regulamentação, o CT passa a ser administrado por uma entidade sem fins lucrativos, com autonomia administrativa e financeira, regida por um estatuto, ser formada por membros da sociedade civil e do poder público e possuir um gestor subordinado a uma diretoria executiva, que é o elo entre o CT, a SETUR, os municípios, a comunidade e os parceiros. Assim, ao ser certificado, o CT passa a ser região prioritária para a implantação dos programas de desenvolvimento do turismo, tais como obras de infraestrutura, sinalização turística, saneamento básico, formatação de cursos de qualificação da mão de obra local, inclusão em campanhas de divulgação e marketing da SETUR, viabilização para participação em feiras e eventos nacionais e internacionais e apoio na aprovação de projetos de desenvolvimento turístico regional, visando à captação de verbas.

Segundo a SETUR (2002), são funções e atividades dos CTs:

- Potencializar os esforços para promover o desenvolvimento turístico sustentável;

- Promover a integração e participação social das comunidades locais gerando troca de experiências e conhecimentos para elaboração do planejamento turístico regional;
- Sensibilizar a comunidade local para a importância do turismo para a atividade econômica do município;
- Preservar e induzir a conscientização para a preservação dos patrimônios culturais e naturais;
- Diminuir as distâncias entre os municípios e o Estado, além de promover a integração entre governos e empresários;
- Reunir e disponibilizar dados e informações sobre a região;
- Aumentar o fluxo e a permanência do turista na região;
- Melhorar a qualidade de vida do município e o atendimento ao turista;
- Promover a integração econômica através das ações compartilhadas da iniciativa privada regional;
- Auxiliar a iniciativa privada na elaboração de novos roteiros, potencializando o receptivo local;
- Elaborar plano de marketing e promoção da região;
- Dinamizar a comunicação entre os diversos setores envolvidos na cadeia produtiva do turismo regional.

O ano de 2004 marcou a revitalização da política de CTs devido à criação do PRT pelo MTUR. Minas Gerais já estava num estágio avançado, já havia desenvolvido ações voltadas para o desenvolvimento integrado do turismo por meio dos CTs devido à sua política prévia de descentralização e regionalização. Dessa forma, foi feita uma adaptação da política estadual para o programa do governo federal. Diferentemente do PNMT que tinha um foco local, o PRT, assim como a Política de CTs, baseava-se no fortalecimento regional.

Do início da implementação da política de CTs até 2003, a SETUR lidava com esses de modo igualitário. Entretanto, a partir de 2004, o aumento do número de CTs institucionalizados e certificados pulverizou o foco da política estadual de turismo ao longo dos anos. Por essa razão, a SETUR decidiu focar em dez circuitos estratégicos, escolhidos por possuírem um produto turístico relativamente competitivo e estruturado, possibilitando a sua promoção no mercado e aumento do fluxo de turistas. (TRINDADE, 2009). Em 2007, a criação do Projeto Estruturador Destinos Turísticos

Estratégicos possibilitou o início da implementação de ações focadas nos CTs selecionados, favorecendo o fomento, desenvolvimento e promoção do turismo nessas regiões. A concretização desse programa se deu pela descentralização de recursos repassados aos CTs, capacitação de empresários do setor, formatação de roteiros turísticos e apoio à comercialização desses em feiras nacionais e internacionais. Contudo, essa priorização não significou que os outros CTs não seriam contemplados, pois a SETUR manteve ações e programas regulares como, por exemplo, infraestrutura, sinalização, capacitação e apoio à comercialização.

A política de CTs é a base do planejamento turístico do estado, fundamentando-se nesta para a estruturação, desenvolvimento, diversificação, promoção e competitividade do produto turístico mineiro, fomentando o potencial deste produto e possibilitando o aumento do fluxo turístico do Estado. O planejamento do turismo baseado na descentralização e regionalização tem por objetivo o desenvolvimento do turismo regional por meio do levantamento das demandas e aspirações da população ali presente. Parte-se do pressuposto que a política de turismo deve ser planejada em conjunto com aqueles que estão inseridos na realidade da região para haver uma maior mobilização e a valorização da identidade regional. Essa valorização e o estreitamento de laços entre municípios, além do potencial turístico e características comuns entre eles, possibilitam que a política de regionalização ocorra.

Em 2008, o MTUR, por meio do Plano Nacional de Turismo 2007-2010, iniciou a implementação de uma nova etapa do PRT: os Destinos Indutores do Desenvolvimento Regional (DIDR). O objetivo foi a identificação de destinos turísticos com capacidade de induzir o desenvolvimento regional dentre os roteiros turísticos identificados na primeira etapa do PRT, finalizada em 2006. Esses destinos têm a responsabilidade de propagar o desenvolvimento nos roteiros dos quais fazem parte, pois recebem investimentos técnicos e financeiros do MTUR. A escolha dos destinos indutores foi baseada nos roteiros turísticos selecionados na primeira etapa do PRT. Assim, foram escolhidos 65 destinos no Brasil,

[...] que possuem infraestrutura básica e turística e atrativos qualificados, que se caracterizam como núcleo receptor e/ou distribuidor de fluxos turísticos, isto é, aqueles capazes de atrair e/ou distribuir significativo número de turistas para seu entorno e dinamizar a economia do território em que estão inseridos. (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2008, p. 4).

Em Minas Gerais, foram escolhidos quatro destinos indutores – Belo Horizonte, Diamantina, Ouro Preto e Tiradentes – e um destino referência em estudos e

intercâmbio – São João Del Rei. Além disso, seguindo a Política Nacional de Turismo 2007-2010, a SETUR complementou os destinos indutores por meio programa Destinos Indutores do Desenvolvimento Regional – Minas Gerais, seguindo a mesma metodologia de trabalho do MTUR. Assim, definiu-se dezessete destinos indutores mineiros: Araxá, Brumadinho, Caxambu, Caeté, Camanducaia, Capitólio, Governador Valadares, Ipatinga, Itabira, Juiz de Fora, Maria da Fé, Montes Claros, Poços de Caldas, Santana do Riacho, São Lourenço, Sete Lagoas e Uberlândia.

Foram feitos estudos de competitividade de cada destino indutor que são, de acordo com relato da entrevistada da DPPT “[...] retratos fidedignos da realidade do município”. Esses estudos contendo os diagnósticos foram entregues aos destinos, mas ainda não há resultados concretos desse programa, tanto em âmbito federal quanto estadual, pois nada foi implementado. Percebe-se que tanto a descentralização quanto a regionalização foram mantidos no programa. No entanto, a escolha dos destinos foi feita pelos respectivos governos centrais – federal e estadual –, o que representa a descentralização controlada ou seletiva, destacada por Becker (2002).

3.2 ICMS Turismo

Ainda em âmbito estadual, em 12 de janeiro de 2009, foi promulgada a Lei 18.030, ou Lei *Robin Hood*, que definiu novos critérios para o ICMS, dentre eles o turismo, com a cota parte de 0,1% to total do imposto arrecado no estado. Coube à SETUR a elaboração, implementação e avaliação de critérios para o repasse dos recursos aos municípios, quais sejam:

- § 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, art. 9º).

A Lei 18.030 de 2009 foi complementada pelo Decreto 45.403, de 18 de junho de 2010, que definiu quais seriam os prazos documentos a serem entregues à SETUR com o objetivo dos municípios se habilitarem ao critério. Além disso, definiu os subcritérios e respectivas pontuações (QUADRO 3):

Quadro 3 – Nota de organização turística do município

Critério	Nota
Participar de um circuito turístico reconhecido pela SETUR, nos termos do Programa de Regionalização do Turismo no Estado de Minas Gerais	4
Ter elaborada e em implementada uma política municipal de turismo	2,5
Possuir Conselho Municipal de Turismo (COMTUR) constituído e em funcionamento	1
Possuir Fundo Municipal de Turismo (FUMTUR) constituído e em funcionamento	1
Ter participação no critério "patrimônio cultural" da Lei nº 18.030, de 2009 (art. 1º, VII)	0,75
Ter participação no critério "meio ambiente" da Lei nº 18.030, de 2009 (art. 1º, VIII)	0,75

Fonte: MINAS GERAIS, 2010, art. 7º.

Dessa forma, o município aprovado, mediante documentação comprobatória dos itens exigidos, recebe recursos provenientes do governo estadual, na forma de repasses mensais, calculados pela Fundação João Pinheiro (FJP).

A inclusão do critério turismo ao ICMS era demandada pela SETUR, CTs e entidades de classe desde 2007. Como afirmou a entrevistada da DPPT, as discussões foram feitas nos grupos temáticos da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais e contaram com a participação de deputados, representantes da FJP e instituições estaduais das áreas relacionadas aos critérios do instrumento *Lei Robin Hood*. Entretanto, somente após a promulgação da Lei 18.030 em 2009, a SETUR pode opinar em relação aos subcritérios e pontuações – esforço apresentado no Decreto 45.403 de 2010. De acordo com a entrevistada da DPPT, a intenção era que os subcritérios fossem mais detalhados e incluíssem mais itens, o que não foi possível por questões jurídicas.

É interessante notar que, como o instrumento *Lei Robin Hood* é praticado desde 1995, o critério Turismo já foi estabelecido baseado na experiência dos outros critérios, a exemplo do patrimônio cultural e meio ambiente. Antes da promulgação da Lei 18.030 de 2009, a SETUR se reuniu com outros órgãos do governo estadual para entender o funcionamento do instrumento e como os subcritérios são estabelecidos. Dessa forma, conseguiu aliar sua política ao ICMS Turismo¹⁶. A exigência da participação do município em um CT é exemplo disso, pois a SETUR não pretende favorecer municípios que não participam de um CT, e sim fortalecer aqueles atuantes. O ICMS Turismo pode fortalecer a relação de municípios dentro de um CT, já que tais municípios tendem a trabalhar em conjunto para conseguir recursos para a sua região. Da mesma

¹⁶ O critério Turismo proveniente do instrumento *Lei Robin Hood* foi denominado, ao longo do texto, como ICMS Turismo.

forma, os municípios devem ter uma política municipal de turismo elaborada e implementada, além de um Conselho Municipal de Turismo (COMTUR) e um Fundo Municipal de Turismo (FUMTUR). Estas são exigências mínimas para que um município possa ter uma gestão pública do turismo.

Outra questão importante trazida pelo ICMS Turismo é a relação com os outros critérios já estabelecidos em lei. Municípios que já pontuem nos critérios patrimônio cultural e meio ambiente são automaticamente pontuados no critério turismo. Estes dois critérios existem desde a promulgação da primeira lei *Robin Hood*, em 28 de dezembro de 1995, e estão concretizados em suas respectivas áreas. Essa relação, estabelecida por meio do Decreto 45.403 de 2010, é um avanço, pois demonstra em âmbito institucional que a atividade turística prescinde de atrativos culturais e naturais. Tal fato caracteriza um fomento à união ou relação de diferentes áreas que podem contribuir para o turismo em âmbito municipal e vice-versa.

Pelo exposto, percebe-se que a descentralização e regionalização do turismo em Minas Gerais se dão tanto por meio de ações do governo federal quanto do estadual. Os programas são definidos por políticas públicas dessas esferas e, para validar procedimentos e resultados, foram estabelecidas leis e resoluções demonstradas no Quadro 4.

Quadro 4 – Programas e Legislações do turismo em Minas Gerais (1995-2010)

Âmbito	Programa	Legislação ou Diretriz
Federal	Plano Nacional de Municipalização do Turismo-PNMT	Portaria 130, em 24 de março de 1995
	Programa de Regionalização do Turismo-	Roteiros do Brasil Plano Nacional de Turismo 2003-2007
	PRT	Destinos Indutores do Desenvolvimento Regional Plano Nacional de Turismo 2007-2010
Estadual	Circuitos Turísticos	Decreto 43.321, de 8 de maio de 2003 Resolução 006, de 9 de junho de 2005
	Destinos Indutores do Desenvolvimento Regional – Minas Gerais	Plano Setorial de Turismo de Minas Gerais 2007-2010
	ICMS-Turismo	Lei 18.030, de 12 de janeiro 2009
		Decreto 45.403, de 18 de junho de 2010

Fonte: Dados de MTUR, 2003 e 2007; MINAS GERAIS, 2003, 2005, 2006 e 2010. Sistematização: Álvaro Sales, 2011.

3.3 Resultados da descentralização e regionalização

A grande maioria dos CTs foi organizada entre 2000 e 2002, como resultado da sensibilização e indução proporcionada pelas oficinas participativas empreendidas no interior de Minas Gerais. O processo de criação e gestão dos CTs é dinâmico e independe da ação do Estado, cabendo à SETUR somente acompanhar o processo sem intervir nas decisões. Por essa razão, ao longo dos anos, alguns CTs se fortaleceram e outros se enfraqueceram. Como aponta Trindade (2009), contribuiu para isso a mudança de gestão da instituição de 2002 para 2003¹⁷, quando não foram realizadas ações de fortalecimento junto aos CTs. Também a exigência da certificação e da institucionalização por meio de associações acabou por selecionar os CTs mais articulados.

Ainda de acordo com Trindade (2009), grande parte dos circuitos se desestruturou devido a alguns fatores, quais sejam:

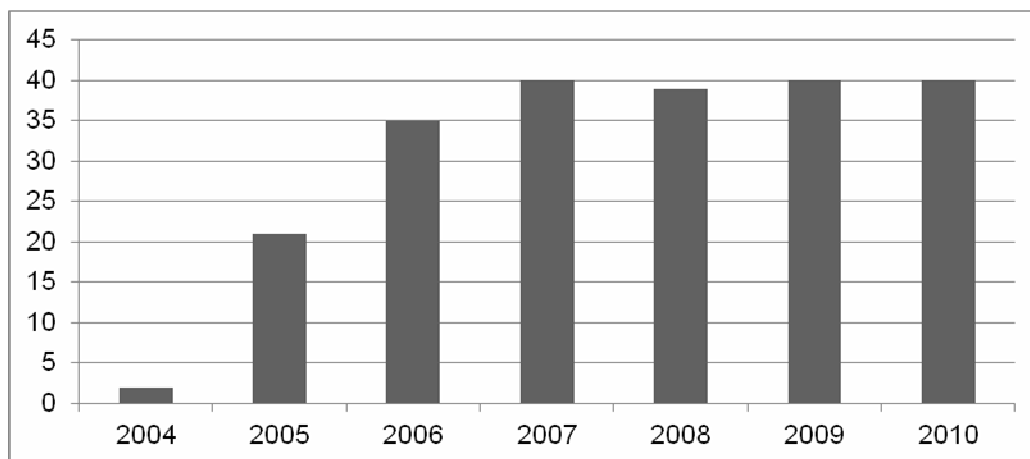
- Falta de acompanhamento mais sistemático por parte da SETUR, pois a distância, o baixo número de funcionários e a dinâmica dos circuitos são fatores complicadores;
- Baixa credibilidade entre os parceiros e o poder público municipal, já que os benefícios ou os retornos financeiros resultantes dessa política e o tempo dos mandatos políticos ou o tempo de retorno dos investimentos privados, respectivamente, são na maioria das vezes incompatíveis;
- Necessidade de aumento da capacidade técnica por parte dos circuitos e dos municípios, e também de suas capacidades financeiras e administrativas;
- Falta de sensibilização contínua da sociedade civil para a importância da atividade;
- Destinação pontual e incipiente de recursos estaduais e federais para elaboração, implementação e execução de projetos e planos estratégicos dos próprios circuitos com foco no desenvolvimento regional da atividade turística.

A partir de 2004, com a definição do PRT pelo MTUR, os governos federal e estadual entraram em consonância para fortalecer os CTs. Além disso, a

¹⁷ O governador Itamar Franco (1999-2002) foi sucedido pelo governador Aécio Neves (2003-2010) e, por consequência, o Secretário de Estado de Turismo foi substituído.

institucionalização desses CTs por meio do Decreto n° 43.321, em 2003, repercutiu na formalização desses circuitos, a partir de 2004. Por essa razão, optou-se por analisar a evolução do número de CTs entre 2004 e 2010 (GRÁFICO 4).

Gráfico 4 – Número de Circuitos Turísticos (2004-2010)



Fonte: Dados da SETUR¹⁸. Elaboração: Álvaro Sales, 2011.

Em 2004, apenas dois CTs foram institucionalizados: Serras Verdes do Sul de Minas e Villas e Fazendas de Minas. O ano de 2005 marcou o crescimento desse número, atingindo 21 e depois 35 em 2006. Em 2007, o número de CTs chegou a 40, mantendo-se próximo disso até 2010. É possível inferir que o número de CTs se estabilizou devido ao fato que, durante as oficinas participativas promovidas pela SETUR entre 2001 e 2002, foi induzida a criação de 43 CTs, número próximo ao de 2010. Outro fator limitador para o crescimento do número de CTs foi a exigência do Certificado de Reconhecimento em 2005, o que fez com que CTs, mesmo instituídos, não fossem contabilizados, pois não conseguiram renovar seus certificados.

Essa característica pode ser verificada na tabela 1 quando se analisa a situação dos CTs em 2010. Mesmo havendo 60 CTs, apenas 46 (77%) deles estão atuantes. Os 23% restantes não renovaram seus Certificados de Reconhecimento ou estão desarticulados. Tal fato pode ser explicado pela dificuldade de articulação desses CTs dentro de sua região, seja pela distância entre os municípios, o não pagamento da taxa mensal, a falta de vontade política por parte dos gestores públicos ou o desinteresse na iniciativa privada.

¹⁸ Os dados foram cedidos pela entrevistada Gláucia Oliveira Borba, membro de DPPT, quando da entrevista concedida no dia 19 de novembro de 2010, na sede da SETUR em Belo Horizonte, Minas Gerais.

Tabela 1 – Situação dos Circuitos Turísticos em 2010

Situação dos Circuitos Turísticos	Número
CTs com certificado renovado	46
CTs com certificados não renovados	3
CTs desarticulados	11
Total de CTs	60

Fonte: Dados da SETUR¹⁹. Elaboração: Álvaro Sales, 2011

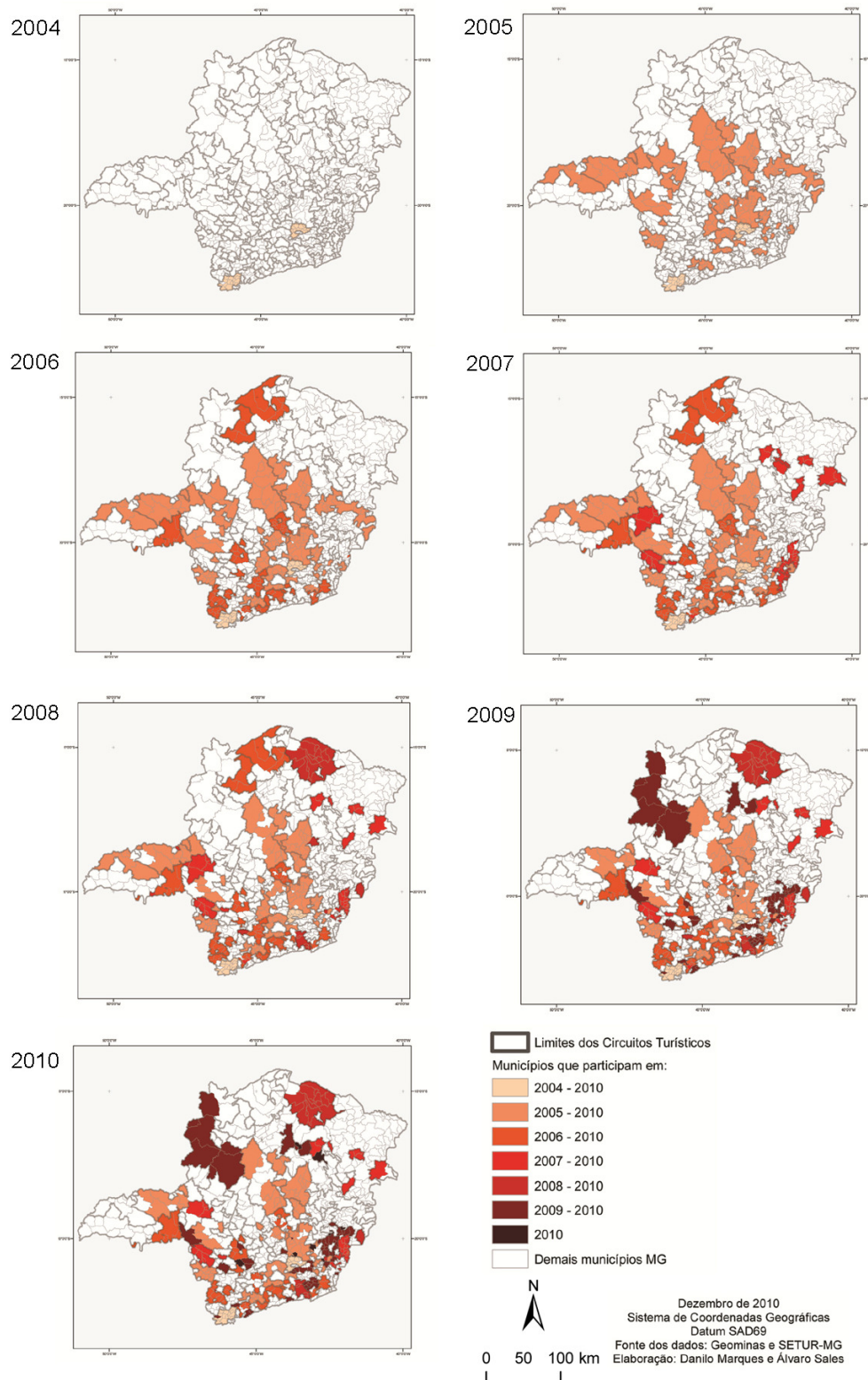
O aumento do número de CTs entre 2004 e 2010 fica evidente quando se analisa a distribuição espacial (FIGURA 3). Em 2004, quando havia apenas dois CTs, esses estavam localizados no sul e sudeste de Minas Gerais. Em 2005, houve um crescimento do número de CTs, que se diversificaram, abrangendo Triângulo Mineiro, sul, sudoeste, leste, nordeste e, principalmente a região central do estado. Em 2006, o número de CTs continuou a crescer principalmente na região sul e norte de Minas Gerais. Já em 2007, percebem-se novos CTs no leste e nordeste do estado. Entre 2008 e 2010, o número de CTs foi praticamente constante, mas percebe-se novas formações nas regiões noroeste, norte e leste do estado, enquanto alguns CTs no Triângulo Mineiro e parte central se desarticularam.

Interessante perceber que a região nordeste do estado (bacia do Rio Jequitinhonha), praticamente não institucionalizou CTs ao longo do período analisado. Tal fato pode ser explicado pelo PRODETUR-NE-II²⁰, que provém recursos à região diretamente dos governos federal e estadual e não induz a criação de CTs pelos municípios. Outra característica é concentração de CTs nas regiões sul, sudeste e central de Minas Gerais, que pode ser explicada pelo poderio econômico dessas regiões e consequente capacidade de articulação de seus municípios. Além disso, tais regiões estão muito próximas de São Paulo e Rio de Janeiro, principais regiões emissoras de turismo no Brasil e que possuem facilidade de acesso por rodovias e aeroportos.

¹⁹ Os dados foram cedidos pela entrevistada Gláucia Oliveira Borba, membro de DPPT, quando da entrevista concedida no dia 19 de novembro de 2010, na sede da SETUR em Belo Horizonte, Minas Gerais.

²⁰ O PRODETUR-NE-II (Programa de Desenvolvimento do Turismo Nordeste) foi criado por meio da portaria nº 002 de 16 de Abril de 1993. É um programa de financiamento do setor turístico e se apresenta como uma estratégia de desenvolvimento sustentável regional. Desenvolvido pelos governos dos estados do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo, com o apoio do governo federal e financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), está calcado na elaboração de um planejamento com ações de desenvolvimento integrado de turismo sustentável e a participação social.

Figura 3 – Evolução dos municípios participantes de Circuitos Turísticos (2004-2010)



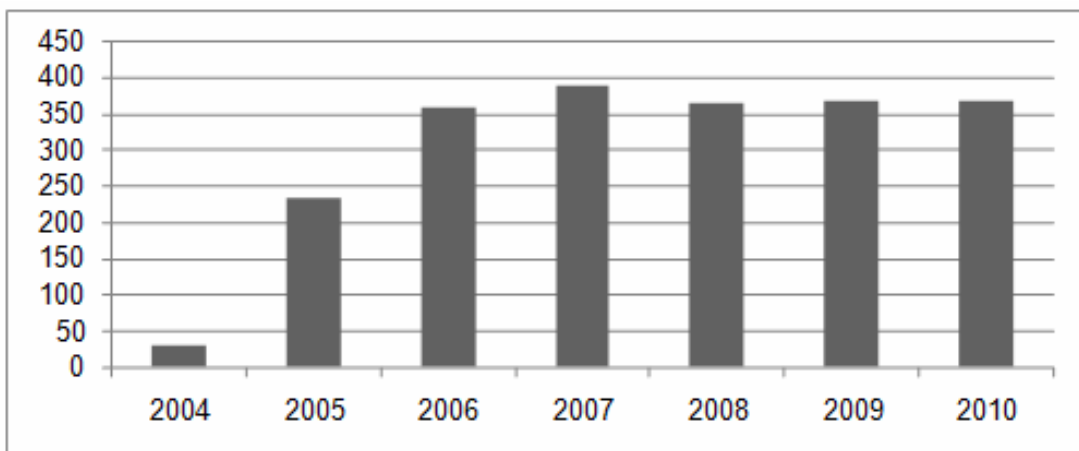
Fonte: Dados de SETUR¹ e GEOMINAS. Elaboração: Álvaro Sales e Danilo Marques, 2011.

¹ Os dados foram cedidos pela entrevistada Gláucia Oliveira Borba, membro de DPPT, quando da entrevista concedida no dia 19 de novembro de 2010, na sede da SETUR em Belo Horizonte, Minas Gerais.

A adesão e a desistência de municípios também se evidenciam na Figura 3. Mesmo em CTs já institucionalizados e certificados, há municípios que entram e saem ao longo dos anos. Quando se analisa os mapas de cada ano, é possível perceber alguns vazios dentro da mancha dos CTs que são preenchidos ano a ano. As prefeituras e empresas de turismo, para participarem de um CT, devem pagar uma taxa de adesão e taxas mensais para a manutenção da entidade. Outra limitação é a mudança nas gestões municipais, pois quando um novo prefeito assume sua gestão, pode entender que estar inserido num CT não seja relevante para o seu município. Por essa razão, ao analisar especificamente cada CT na Figura 3, é possível perceber diferentes cores em alguns destes, demonstrando que determinado município possui uma participação irregular dentro do período analisado.

Essa constatação é corroborada quando se analisa o número de municípios inseridos em CTs no período 2004-2010 (GRÁFICO 5). Verifica-se um crescimento no número, partindo-se de 30 municípios em 2004 para 390 em 2007. Entretanto, há um decréscimo em 2008, passando para 365; situação que tende a se estabilizar nos anos seguintes – 369 em 2009 e 367 em 2010. Considerando-se que Minas Gerais possui 853 municípios, nota-se que a política de CTs envolveu 43% desses em 2010. Ainda há muito a ser feito para sensibilizar municípios com o objetivo de se organizarem regionalmente para a formação de novos CTs. Além disso, o mesmo trabalho de sensibilização deve ser feito regularmente junto aos municípios que já participaram de CTs, mas que, por alguma razão, estão desligados.

Gráfico 5 – Número de municípios inseridos em Circuitos Turísticos (2004-2010)



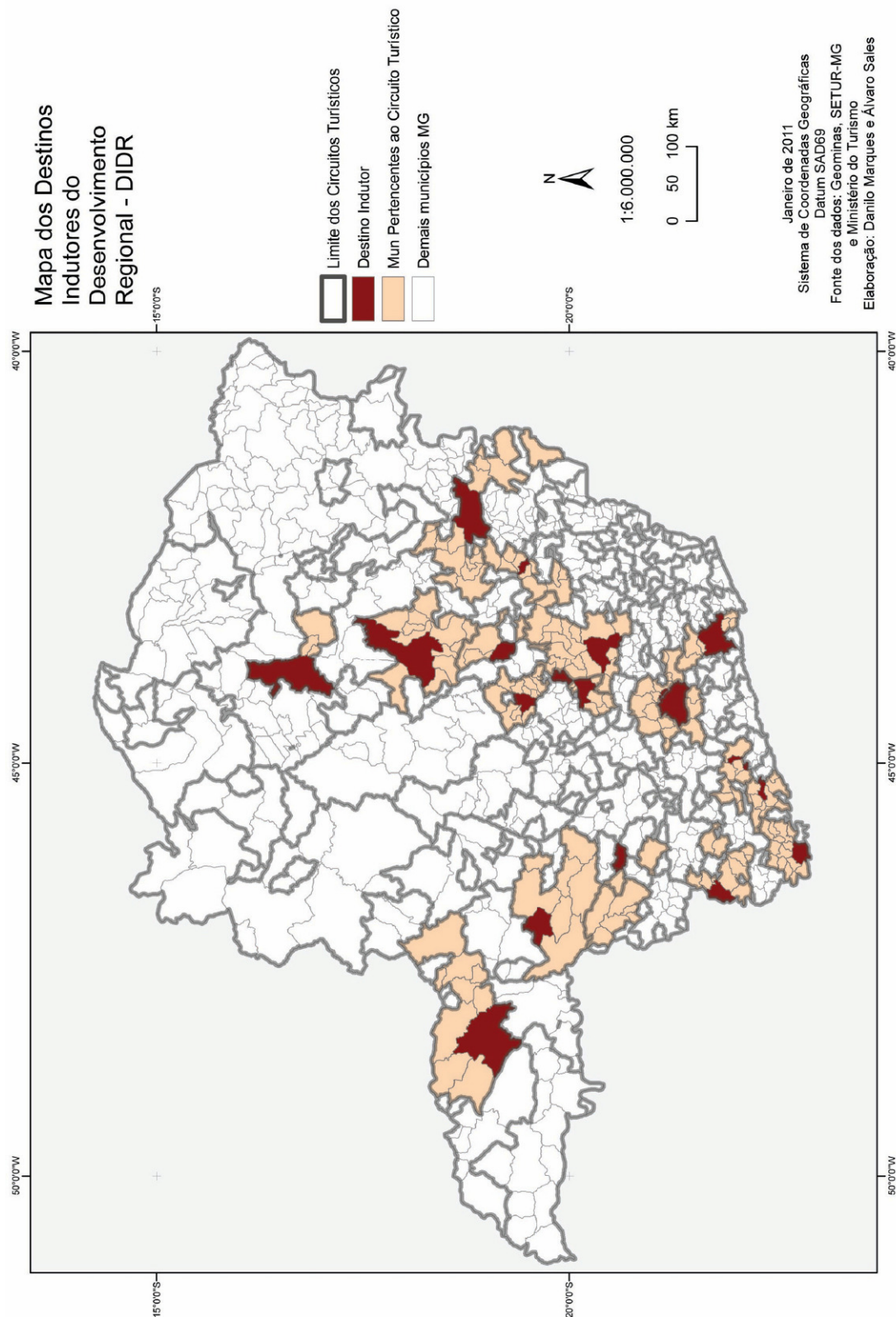
Fonte: Dados da SETUR²². Elaboração: Álvaro Sales, 2011.

²² Os dados foram cedidos pela entrevistada Gláucia Oliveira Borba, membro de DPPT, quando da entrevista concedida no dia 19 de novembro de 2010, na sede da SETUR em Belo Horizonte, Minas Gerais.

Com relação aos destinos indutores definidos tanto pelo MTUR quanto pela SETUR, percebe-se que todos esses estão inseridos em CTs. Três CTs foram contemplados com mais de uma cidade – Caxambu e São Lourenço estão inseridos no CT das Águas, Ouro Preto, Caeté e Itabira no CT do Ouro e São João Del Rei e Tiradentes no CT dos Inconfidentes – o que comprova a relevância desses municípios e CTs no cenário turístico estadual. Tal fato é indicativo de que a SETUR tem seguido a política estadual de turismo, apesar de sofrer pressões principalmente políticas para inclusão de municípios em seus programas que não estejam associados a CTs.

É interessante notar que, mesmo com a introdução de uma nova etapa no PRT, definido pelo MTUR, a política de CTs ainda continua vigente. Cada destino indutor, como o próprio nome diz, deve induzir o turismo em sua região. Por essa razão, foram escolhidas cidades centrais ou que possuem um potencial de atração turística dentro de cada CT. De acordo com a entrevistada da DPPT, “[...] é mais fácil trabalhar com um destino do que com um circuito todo.” O governo federal selecionou aqueles destinos que têm relevância nacional e internacional e o governo estadual, de forma a complementar o programa, selecionou aqueles que têm importância no turismo interno do estado. Ainda de acordo com a entrevistada, os critérios de seleção foram: fazer parte de um CT; estar inserido no Projeto Estruturador Destinos Turísticos Estratégicos; representar um segmento turístico prioritário (cultural ou negócios, por exemplo); ter produtos turísticos comercializados no mercado; e possuir infraestrutura básica e turística além de atrativos turísticos qualificados. Como se pode perceber, nem todos CTs foram contemplados com destinos indutores, pois nem todos estão preparados para receber investimentos tais quais foram preconizados nos objetivos do programa.

Quando se analisa a distribuição espacial dos destinos indutores do programa DIDR na figura 4, percebe-se uma contemplação de todas as regiões de Minas Gerais, com exceção das regiões noroeste e nordeste (bacia do Rio Jequitinhonha). Se tais destinos forem analisados isoladamente como municípios (cor vermelha na FIGURA 4), a dispersão do DIDR pelo estado é muito pequena. Porém, analisando em conjunto com seus respectivos CTs (cores vermelha e laranja na FIGURA 4)– proposta de indução defendida pelo MTUR e SETUR – o programa ganha força e consegue atingir grande parte do estado. Assim, a partir da análise espacial do DIDR, percebe-se que a complementação de destinos indutores feita pela SETUR permitiu contemplar e

Figura 4 - Destinos Indutores do Desenvolvimento Regional

Fonte: Dados de MTUR, 2008, SETUR¹ e GEOMINAS. Elaboração: Álvaro Sales e Danilo Marques, 2011.

¹ Os dados foram cedidos pela entrevistada Gláucia Oliveira Borba, membro de DPPT, quando da entrevista concedida no dia 19 de novembro de 2010, na sede da SETUR em Belo Horizonte, Minas Gerais.

abranger mais regiões em Minas Gerais, do que somente os cinco municípios definidos pelo MTUR, que se concentram na região central do estado.

Por fim, o ICMS Turismo ainda não apresenta resultados concretos. Apesar da Lei 18.030 ter sido promulgada em 2009, o Decreto 45.403 que regulamentou a lei, só foi publicado em 2010. Dessa forma, os municípios entregaram a documentação para a SETUR no segundo semestre de 2010 para aprovação. Num primeiro momento, 152 municípios entregaram a documentação necessária e apenas 36 foram aprovados. Passado o prazo para recurso daqueles que não pontuaram, foi divulgada a lista final² em 30 de dezembro de 2010, na qual 44 municípios foram contemplados com recursos do ICMS Turismo.

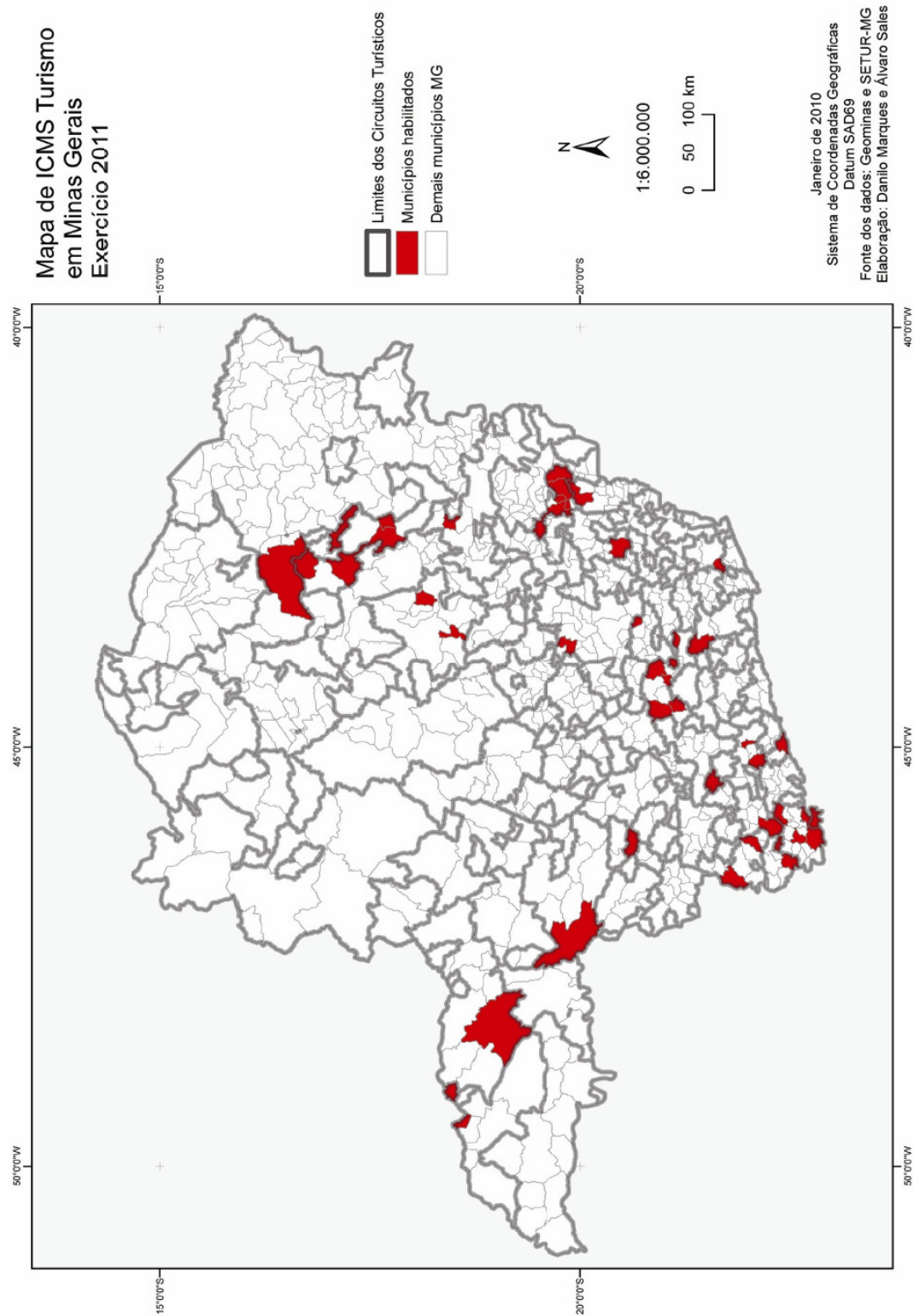
A distribuição espacial desses municípios (FIGURA 5) demonstra uma concentração nas regiões sul, leste e norte do estado. Tal característica corrobora com a afirmação da entrevistada da DPPT, que mencionou a contratação de consultorias pelos CTs para seus municípios. Por essa razão, pode-se observar que certos CTs tiveram alguns municípios contemplados com o ICMS Turismo. Já nas regiões oeste (Triângulo Mineiro) e central de Minas Gerais, os municípios contemplados estão pulverizados pelo território. Por outro lado, nota-se que as regiões noroeste e nordeste não foram contempladas com o ICMS Turismo e, a região central, significativa nas figuras 3 e 4 teve pouquíssimos municípios contemplados. Esses municípios podem tanto ter apresentado dificuldades em preencher todos os critérios definidos pelo Decreto 45.403, de 2003, quanto faltado vontade política dos governos locais em aderir ao ICMS Turismo.

3.4 Algumas considerações

A promulgação da CRFB/1988 foi o primeiro passo para a descentralização do turismo, mas somente em 1994 o governo federal instituiu um programa de municipalização da atividade turística. Entretanto, como aponta Becker (2002), essa descentralização foi controlada ou seletiva, pois o governo federal definiu quais seriam os municípios contemplados com o PNMT e contou com o auxílio do governo estadual, para auxiliar na execução do programa. O governo estadual foi o grande beneficiado, de acordo com a autora.

² Imprensa Oficial de Minas Gerais – Diário do Executivo e Legislativo – Quinta-feira, 30 de dezembro de 2010. Disponível em: < <http://www.iof.mg.gov.br/ultima-edicao.html>>. Acesso em 16 jan.2011.

Figura 5 - ICMS Turismo em Minas Gerais - exercício 2011



Fonte: Dados de FJP e SETUR³ e GEOMINAS. Elaboração: Álvaro Sales e Danilo Marques, 2011.

³ Os dados foram cedidos pela entrevistada Gláucia Oliveira Borba, membro de DPPT, quando da entrevista concedida no dia 19 de novembro de 2010, na sede da SETUR em Belo Horizonte, Minas Gerais.

[...] no nível dos parceiros, embora o discurso seja [...] iniciativa privada, governo estadual, municipal e população, na verdade os parceiros privilegiados nessa política são os governos estaduais. [...] Sem dúvida alguma é algo seletivo, concentrado, e também é impossível de se fazer turismo em todo o espaço, quer dizer, alguma seletividade de concentração tem que ter. (BECKER, 2002, p. 190).

Em Minas Gerais, a partir da criação da SETUR, em 1999, a política estadual se definiu como descentralizadora e regionalizante. A sensibilização para a formação de CTs por meio de oficinas realizadas em alguns municípios do estado foi precursora da descentralização, pois o Estado induziu a formação e estruturação dessas associações para depois estabelecer parcerias nas regiões. Dessa forma, a descentralização não foi imposta como no PNMT, pois aderiram à política aquelas regiões e municípios que realmente se interessaram ou acreditaram na sua vocação turística, por meio dos vários segmentos e atores envolvidos.

A característica marcante do CT é que sua forma de descentralização tende a proporcionar o empoderamento e a organização dos entes inferiores, ao contrário do PNMT e PRT, que definiram quais municípios e regiões seriam contemplados. Outra característica marcante é a regionalização, pois o turismo não pode ser trabalhado apenas no âmbito municipal – constatação do PNMT – mas como uma região que se complementa de atrativos, infraestrutura e acesso. Por essa razão, quando o MTUR instituiu o PRT, Minas Gerais já estava um passo à frente em relação aos outros estados, pois, de acordo com os dados analisados, já possuía uma estrutura e parcerias definidas com as regiões e seus respectivos municípios. Tais constatações indicam que, a partir de uma análise global e quantitativa, a política de CTs apresenta avanços ao abranger diversas regiões do estado, mas, por outro lado, a dificuldade de organização e articulação dentro de suas regiões é grande, podendo ser melhor amparado pela SETUR.

Da mesma forma, quando da introdução do DIDR em 2008 e da definição de cinco destinos indutores em Minas Gerais pelo MTUR, a SETUR já sabia exatamente como seria a implementação do programa. A indução de uma região por meio de uma cidade-pólo seria a do próprio CT, já que havia maior possibilidade em estabelecer uma parceria com seus municípios. Além disso, SETUR decidiu empreender mais 17 destinos indutores como forma de abranger uma região maior do estado. Entretanto, o DIDR é também uma descentralização seletiva ou controlada, pois os governos federal e estadual decidem quais serão as regiões contempladas e que receberão uma série de

benefícios. Apesar de serem escolhas justificadas – econômica ou politicamente, por exemplo – certas regiões são privilegiadas em detrimento de outras.

Por fim, o ICMS Turismo – demanda antiga do setor que só foi contemplada em 2009 –, delega totalmente aos municípios a adesão ao instrumento. O recurso é disponibilizado pelo governo estadual e cabe aos municípios preencher os pré-requisitos para se habilitar ao programa. Infelizmente, no primeiro ano do ICMS Turismo a adesão foi de apenas 0,05% dos municípios de Minas Gerais, mas a exemplo do que ocorre com outros critérios – patrimônio cultural e meio ambiente, por exemplo – o grau de adesão tende a aumentar com o passar do tempo. O instrumento é um exemplo claro de descentralização empreendido pelo governo estadual para com os municípios. Apesar de não induzir diretamente a regionalização, pode sensibilizar municípios de um mesmo CT a também se habilitarem e receberem recursos.

O ICMS Turismo apresenta ainda um avanço, pois apresenta maior possibilidade de induzir a interface com áreas relacionadas ao turismo, como o patrimônio cultural e o meio ambiente. Dessa forma, premia aqueles municípios que já executam ações em diferentes áreas, mesmo que não realizadas em conjunto. Esta medida adotada pelo governo estadual para o ICMS Turismo proporciona a relação com áreas afins, em especial com o patrimônio cultural. No entanto, resta saber como a relação entre o turismo e o patrimônio cultural se dá no âmbito municipal, questão a ser abordada nos capítulos seguintes.

4

DO ÂMBITO ESTADUAL PARA O MUNICIPAL: A SELEÇÃO DOS MUNICÍPIOS

A partir dos resultados obtidos da análise das políticas públicas implementadas em âmbito estadual para as áreas do patrimônio cultural e do turismo, partiu-se para a seleção dos municípios a serem analisados. Essa seleção foi feita com base nas figuras apresentadas nos capítulos 2 e 3 (FIGURAS 1 a 5), que representaram a evolução e os alcances de tais políticas públicas, por meio da ferramenta de geoprocessamento.

O geoprocessamento é o conjunto de métodos e técnicas que permite uma análise complexa de variáveis e uma combinação de diferentes olhares sobre um tema. Entre as etapas do geoprocessamento, destaca-se a aplicação de modelos de análise espacial destinados à caracterização de ocorrências espaciais, com o apoio dos Sistemas de Informações Geográficas (SIG).

Em lugar de simplesmente descrever elementos ou fatos, os modelos de análise espacial em SIG (Sistemas de Informações Geográficas) podem traçar cenários, simulações de fenômenos, com base em tendências observadas ou julgamentos de condições estabelecidas. O uso de um SIG está relacionado à seleção de variáveis de análise e o estudo de suas combinações. São tentativas de representação simplificada da realidade, através da seleção dos aspectos mais relevantes (...). (MOURA *ET AL*, 2009, p. 179).

Para a pesquisa em questão, foi utilizado o procedimento de análise de multicritérios, de forma a compreender como se dá a relação e interface entre políticas públicas de patrimônio cultural e turismo. De acordo com Moura (2007, p. 2900), tal procedimento é utilizado no geoprocessamento, pois

[...] se baseia justamente na lógica básica da construção de um SIG: seleção das principais variáveis que caracterizam um fenômeno, já realizando um recorte metodológico de simplificação da complexidade espacial; representação da realidade segundo diferentes variáveis, organizadas em camadas de informação; discretização dos planos de análise em resoluções espaciais adequadas tanto para as fontes dos dados como para os objetivos a serem alcançados; promoção da combinação das camadas de variáveis, integradas na forma de um sistema, que traduza a complexidade da realidade; finalmente, possibilidade de validação e calibração do sistema, mediante identificação e correção das relações construídas entre as variáveis mapeadas.

A análise de multicritérios é também conhecida como *Árvore de Decisões* ou como *Análise Hierárquica de Pesos*. (Moura, 2007). O procedimento baseia-se no mapeamento de variáveis por plano de informação e na definição do grau de pertinência

de cada plano de informação e de cada um de seus componentes de legenda para a construção do resultado final, utilizando-se fatores de ponderação sempre que necessário.

A etapa inicial foi composta pela definição dos objetivos de análise para, posteriormente, escolher as variáveis combinadas para o diagnóstico: evolução ano a ano do ICMS Patrimônio Cultural e evolução ano a ano da Política de Turismo em Minas Gerais. Como síntese final, foi elaborado um mapa, que incorporou todas as variáveis anteriormente definidas.

4.1 Organização da base de dados

A elaboração da base de dados cartográficos pode ser realizada tanto em formato vetorial quanto matricial. No entanto, como aponta Moura (2007), há o predomínio das operações dos modelos em formatos matriciais ou *raster* pela otimização no cruzamento de dados.

A vantagem de adoção do sistema em *raster* está na necessidade de modelar o dado desde a sua representação inicial até o seu cruzamento com outros dados. A aplicação de processos de consultas, cruzamentos e ponderações de variáveis requerem o conhecimento das características específicas do dado, o seu modo de coleta, assim como a adoção de modelos de análise. (MOURA, 2007, p. 2900)

Para a montagem de um sistema de geoprocessamento, são indicadas as seguintes etapas (MOURA, 2007): definição dos objetivos e aplicações no uso do sistema de análise apoiada por geoprocessamento; organização da base de dados alfanumérica e cartográfica para montagem do SIG; definição dos modos de representação espacial dos dados, conversão de escalas de medição, e conversão de dados vetoriais em matriciais (*raster*); e uso do SIG nas análises ambientais: escolha e aplicação dos modelos de análise espacial, validação frente à realidade (para verificação dos resultados), calibração do sistema pelo ajuste do modelo se necessário e retorno às etapas de análise.

As etapas descritas por Moura (2007) foram, então, aplicadas à pesquisa, cujo objetivo foi identificar municípios de Minas Gerais onde há maior ou menor potencialidade de relação entre políticas públicas de patrimônio cultural e de turismo. Assim, reuniu-se, em tabelas uma base de dados alfanumérica – proveniente de informações e dados coletados nos arquivos da FJP, IEPHA e SETUR – e vetorial - disponibilizada pelo Programa Integrado de Uso da Tecnologia de Geoprocessamento pelos Órgãos do Estado de Minas Gerais (GEOMINAS) –, que depois foi compatibilizada.

Todos os arquivos vetoriais e tabelas foram trabalhados no *software* ARCGIS, no qual as variáveis foram mapeadas e caracterizadas. A conversão dos dados de vetorial para *raster* foi realizada no *software* SPRING. Para a realização da álgebra de mapas, segundo o modelo de análise de multicritérios, todos os dados foram convertidos para planos de informação *raster*, matrizes de dados, unidade de resolução e, conseqüentemente, número de linhas e colunas da matriz.

4.2 Árvore de decisões ou análise multicritérios

Para a construção da análise multicritérios, adotou-se o esquema da *Árvore de Decisões* (QUADRO 5) – procedimento metodológico de cruzamento de variáveis – que, para a pesquisa, foi o cruzamento de planos de informação (FIGURAS 1 a 5) referentes ao patrimônio cultural e ao turismo. Cada plano de informação recebeu um peso, cuja soma totaliza 100%. Além disso, cada componente da legenda de cada plano da informação recebeu nota de 0 a 10, segundo o grau de pertinência de sua participação no conjunto.

Quadro 5 – Árvore de decisões

Plano de informação	Ano	Pesos (%)	Componentes da Legenda	Notas
ICMS Patrimônio Cultural	1997	2	R\$1 a R\$20mil	6
			R\$20mil a R\$50mil	10
			R\$50mil a R\$100mil	10
			R\$50mil a R\$100mil	8
			Mais de R\$150mil	6
ICMS Patrimônio Cultural	1998	2	R\$1 a R\$20mil	6
			R\$20mil a R\$50mil	10
			R\$50mil a R\$100mil	10
			R\$50mil a R\$100mil	8
			Mais de R\$150mil	6
ICMS Patrimônio Cultural	1999	2	R\$1 a R\$20mil	6
			R\$20mil a R\$50mil	10
			R\$50mil a R\$100mil	10
			R\$50mil a R\$100mil	8
			Mais de R\$150mil	6
ICMS Patrimônio Cultural	2000	4	R\$1 a R\$20mil	6
			R\$20mil a R\$50mil	10
			R\$50mil a R\$100mil	10
			R\$50mil a R\$100mil	8
			Mais de R\$150mil	6

ICMS Patrimônio Cultural	2001	4	R\$1 a R\$20mil	6
			R\$20mil a R\$50mil	10
			R\$50mil a R\$100mil	10
			R\$50mil a R\$100mil	8
			Mais de R\$150mil	6
ICMS Patrimônio Cultural	2002	4	R\$1 a R\$20mil	6
			R\$20mil a R\$50mil	10
			R\$50mil a R\$100mil	10
			R\$50mil a R\$100mil	8
			Mais de R\$150mil	6
ICMS Patrimônio Cultural	2003	4	R\$1 a R\$20mil	6
			R\$20mil a R\$50mil	10
			R\$50mil a R\$100mil	10
			R\$50mil a R\$100mil	8
			Mais de R\$150mil	6
ICMS Patrimônio Cultural	2004	4	R\$1 a R\$20mil	6
			R\$20mil a R\$50mil	10
			R\$50mil a R\$100mil	10
			R\$50mil a R\$100mil	8
			Mais de R\$150mil	6
ICMS Patrimônio Cultural	2005	4	R\$1 a R\$20mil	6
			R\$20mil a R\$50mil	10
			R\$50mil a R\$100mil	10
			R\$50mil a R\$100mil	8
			Mais de R\$150mil	6
ICMS Patrimônio Cultural	2006	4	R\$1 a R\$20mil	6
			R\$20mil a R\$50mil	10
			R\$50mil a R\$100mil	10
			R\$50mil a R\$100mil	8
			Mais de R\$150mil	6
ICMS Patrimônio Cultural	2007	4	R\$1 a R\$20mil	6
			R\$20mil a R\$50mil	10
			R\$50mil a R\$100mil	10
			R\$50mil a R\$100mil	8
			Mais de R\$150mil	6
ICMS Patrimônio Cultural	2008	4	R\$1 a R\$20mil	6
			R\$20mil a R\$50mil	10
			R\$50mil a R\$100mil	10
			R\$50mil a R\$100mil	8
			Mais de R\$150mil	6
ICMS Patrimônio Cultural	2009	4	R\$1 a R\$20mil	6
			R\$20mil a R\$50mil	10
			R\$50mil a R\$100mil	10
			R\$50mil a R\$100mil	8
			Mais de R\$150mil	6
ICMS Patrimônio Cultural	2010	4	R\$1 a R\$20mil	6
			R\$20mil a R\$50mil	10
			R\$50mil a R\$100mil	10
			R\$50mil a R\$100mil	8
			Mais de R\$150mil	6
Política de Circuitos Turísticos	2005	6	2004-2005	8
			2005	10
			Demais municípios	0
Política de	2006	6	2004-2006	8

Circuitos Turísticos			2005-2006	10
			2006	8
			Demais municípios	0
Política de Circuitos Turísticos	2007	8	2004-2007	8
			2005-2007	10
			2006-2007	8
Política de Circuitos Turísticos	2008	8	2007	7
			Demais municípios	0
			2004-2008	8
			2005-2008	10
			2006-2008	8
			2007-2008	7
Política de Circuitos Turísticos	2009	7	2008	5
			Demais municípios	0
			2004-2009	8
			2005-2009	10
			2006-2009	8
			2007-2009	7
Política de Circuitos Turísticos	2010	7	2008-2009	5
			2009	3
			Demais municípios	0
			2004-2010	8
			2005-2010	10
			2006-2010	8
			2007-2010	7
			2008-2010	5
2009-2010	3			
Destinos indutores	2010	4	2010	2
			Demais municípios	0
			Destino indutor	10
			Municípios pert. ao CT	6
ICMS Turismo	2010	4	Demais municípios	0
			Municípios habilitados	10

Fonte: Dados de FJP, MTUR, 2008 e SETUR²⁶. Elaboração: Álvaro Sales, 2011.

A importância das tipologias nos planos de informação – notas – e a importância das variáveis – pesos – foram baseados na relevância de cada um desses para a pesquisa. Para o patrimônio cultural, nos mapas de 1997 a 1999 atribui-se um peso menor (2%), pois o instrumento ICMS Patrimônio Cultural atingia pequena parte dos municípios de Minas Gerais e privilegiava aqueles municípios detentores de patrimônio cultural do período colonial. O restante dos mapas tem a mesma porcentagem (4%), a partir do momento em que o instrumento foi se fortalecendo e se estruturando, particularmente a partir de 2000, quando municípios de pequeno porte e/ou baixo estoque patrimonial aderiram ao instrumento.

²⁶ Os dados foram cedidos pela entrevistada Gláucia Oliveira Borba, membro de DPPT, durante a entrevista concedida no dia 19 de novembro de 2010, na sede da SETUR em Belo Horizonte, Minas Gerais.

Com relação aos recursos concedidos, a faixa de valor de R\$1 a R\$20 mil recebeu nota mínima (zero), pois concentra municípios de pequeno porte e com proteção do patrimônio cultural desestruturada. Já as notas que beneficiaram os municípios com repasse anual entre R\$20 mil e R\$100 mil foi a máxima (nota 10), pois nessa faixa de valor há a maior concentração de municípios de pequeno e grande porte com baixo estoque patrimonial, mas é sobretudo neles que a política de proteção do patrimônio cultural é fortalecida. A faixa de valor de R\$100 mil a R\$150mil recebeu nota mediana (nota 8), pois concentra municípios com grande estoque patrimonial – o que, de maneira geral, já lhes confere pontos automaticamente – e/ou fortalecidos economicamente. Por fim, a faixa de valor com mais de R\$150 mil também recebeu nota baixa (nota 6), pois são municípios com grande estoque patrimonial e/ou fortalecidos economicamente, constituindo um grupo em que os repasses de ICMS Patrimônio Cultural não são expressivos frente a outras fontes de arrecadação municipal.

Portanto, o objetivo foi privilegiar os municípios com política de proteção do patrimônio cultural fortalecida ou em processo de fortalecimento (como descrito no capítulo 1), já que esses tem um potencial maior de interface com a política de turismo. Partiu-se do pressuposto que, para estabelecer ações em conjunto com outras áreas, o patrimônio cultural em âmbito municipal deve estar estabelecido.

Para o turismo, os planos de informação que contém a Política de Circuitos Turísticos receberam pesos diferentes. O ano de 2004 não foi analisado, pois havia somente dois CTs instituídos à época (Serras Verdes do Sul de Minas e Villas e Fazendas de Minas). Para os anos de 2005 e 2006, o peso definido foi de 6%, pois nesse período já havia alguns CTs instituídos, mas não havia a certificação. Já nos anos de 2007 e 2008, o peso foi maior (8%), pois nesse período atingiu-se o maior número de CTs instituídos e certificados. Por fim, para os anos de 2009 e 2010, o peso foi um pouco menor (7%), pois o número de CTs apresentou leve queda e pelo fato de que CTs instituídos nesses anos demoraram alguns anos para aderirem à Política de CTs, iniciada em 2001.

Já nas notas dos planos de informação, cada ano ou conjunto de anos privilegiaram aqueles municípios que aderiram nos primeiros anos à Política de CTs e buscaram estar atrelados aos CTs e à SETUR. Também foram privilegiados aqueles municípios mais regulares que sempre participaram de um CT e não o abandonou durante aos anos. Por essa razão, no ano de 2010, por exemplo, o município participante de um CT desde 2005 obteve a pontuação máxima (nota 10), enquanto aquele

pertencente desde 2010 obteve uma nota baixa (nota 2). No entanto, é preciso ressaltar que, como em 2004 havia apenas 2 CTs, a pontuação é mais baixa que a máxima em todas os planos de informação (nota 8).

Os planos de informação dos Destinos Indutores do Desenvolvimento Regional (DIDR) e do ICMS Turismo tiveram um peso menor (4%) do que os da Política de Circuitos Turísticos porque esses dois instrumentos foram implementados somente em 2010 e ainda não há resultados concretos. As notas dos planos de informação do DIDR privilegiam o destino indutor com pontuação máxima (nota 10) e aqueles municípios pertencentes ao CT do destino indutor com pontuação menor (nota 6). Já a pontuação do plano de informação do ICMS Turismo é máxima (nota 10) para aqueles municípios contemplados e mínima (zero) para demais, não contemplados.

De acordo com Moura *et al* (2009), o procedimento de combinação de variáveis que apoia a análise de multicritérios é a média ponderada, realizada pela álgebra de mapas traduzidos em planos de informação na forma de matrizes. A fórmula da média ponderada aplicada é:

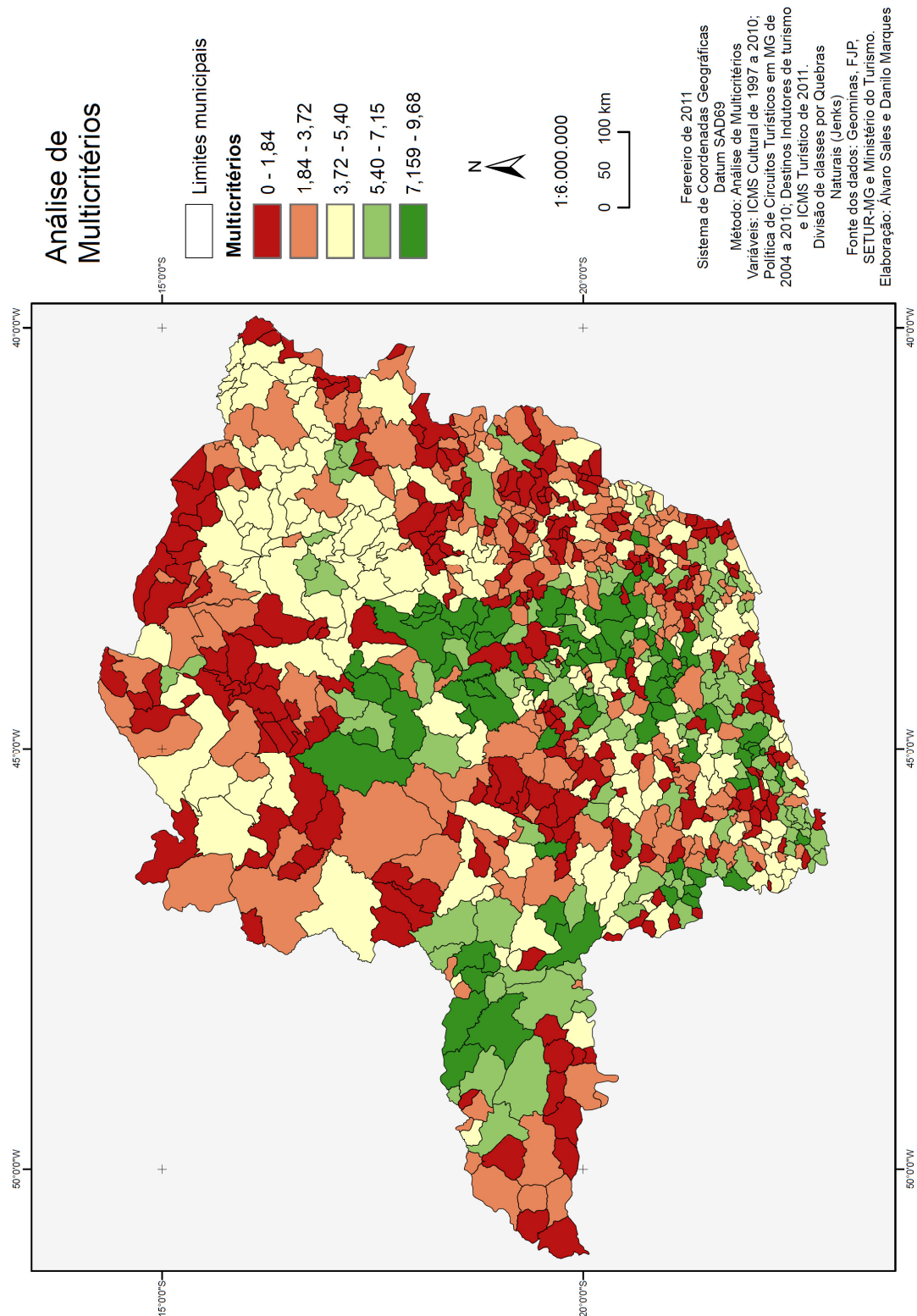
$$A_{ij} = \sum_{k=1}^n (P_k \times N_k)$$

Sendo:

- A_{ij} : a posição na matriz de análise (linha/coluna), ou do pixel no mapa;
- n : número de mapas ou camadas de variáveis cruzadas;
- P_k : pontos percentuais ou peso atribuído ao mapa ou camada de variável k ;
- N_k : graus de influência (de 0 a 10) da tipologia da variável para o risco final avaliado.

Os valores obtidos por meio da fórmula supracitada foram agrupados em cinco faixas, variando de 0 a 9,68. O intervalo dessas faixas foi definido pela opção de comando *Natural Breaks* ou “quebras naturais” do *software* ARCGIS. O método de *Natural Breaks* permite o agrupamento de dados com características semelhantes. A classificação consiste na organização dos valores em ordem crescente, que são agrupados estatisticamente pela composição de pares com característica adjacentes. As quebras ocorrem quando há uma diferença entre os grupos.

Dessa forma, o mapa síntese (FIGURA 6) foi construído por meio do procedimento de média ponderada em arquivos matriciais, na álgebra de mapas programada no *software* SPRING. Percebe-se pela legenda que parte-se de zero (cor

Figura 6 - Potencial de interface entre políticas públicas de patrimônio cultural e de turismo

Fonte: Dados de GEOMINAS, FJP, MTUR, 2008 e SETUR¹. Elaboração: Álvaro Sales e Danilo Marques, 2011.

¹ Os dados foram cedidos pela entrevistada Gláucia Oliveira Borba, membro do DPPT, quando da entrevista concedida no dia 19 de novembro de 2010, na sede da SETUR em Belo Horizonte, Minas Gerais.

vermelha) – onde há municípios com nenhuma potencialidade de interface entre políticas públicas de patrimônio cultural e de turismo – para 9,68 (cor verde) – onde há municípios com maior potencialidade dessa interface.

Ao analisar o mapa síntese, percebe-se uma concentração de municípios na cor verde (7,159 a 9,68) nas regiões central, sudeste e sul do estado, além do Triângulo Mineiro. Essas regiões contêm municípios que apresentam origem no período colonial (central e sudeste) e com representatividade econômica (sul e Triângulo Mineiro). Por essa razão, esses municípios apresentam maior potencialidade de interface e articulação entre políticas públicas de patrimônio cultural e turismo uma vez que, de uma maneira geral, recebem recursos expressivos do instrumento Lei *Robin Hood* e estão inseridos em CTs. Tais municípios evidenciam a importância do patrimônio cultural em Minas Gerais e da vocação para o turismo cultural. Por outro lado, a cor vermelha (zero a 1,84) pode ser percebida principalmente nas regiões norte, nordeste (bacia do Rio Jequitinhonha), noroeste e leste, que apresentam municípios empobrecidos e com baixa adesão às políticas públicas nas áreas em questão. Dessa forma, o potencial de interface e articulação desses municípios é baixo. Já as outras cores (1,84 a 7,15) apresentam também manchas significativas no estado, fazendo a transição entre os extremos vermelho (baixa potencialidade) e verde (alta potencialidade) do mapa síntese.

4.3 Seleção dos municípios

Com base no mapa síntese (FIGURA 6), que apresentou municípios com menores ou maiores possibilidades de interfaces entre as políticas públicas de patrimônio cultural e de turismo, buscou-se definir mais critérios de seleção dos municípios com o objetivo de reduzir a amostra. Como a quase totalidade dos municípios de Minas Gerais ao longo dos anos foi aderindo ao critério ICMS Patrimônio Cultural, o caminho adotado foi filtrar aqueles municípios que aderiram e foram contemplados com recursos do ICMS Turismo no exercício 2011, primeiro ano de implementação do critério. Tal escolha se deu pelo fato de que, se o município adere a ambos os critérios, a possibilidade de interface nas políticas pode ser maior, assim como das ações em conjunto.

A partir dessa seleção, buscou-se selecionar o CT com maior número de municípios contemplados e com vocação para o turismo cultural, o que reduziu ainda

mais a amostra sem definir municípios. Dessa forma, o CT Trilha dos Inconfidentes foi selecionado por apresentar sete municípios contemplados com recursos do ICMS Turismo e outros cinco que aderiram mas não foram habilitados após análise da documentação pela SETUR. Assim mesmo, foram selecionados para esta pesquisa, pois tiveram a intenção de aderir ao critério. Com isso, os seguintes municípios foram pré-selecionados: Alfredo Vasconcelos, Antônio Carlos, Conceição da Barra de Minas, Coronel Xavier Chaves, Dolores de Campos, Lagoa Dourada, Ibituruna, Nazareno, Prados, São João del Rei, São Tiago e Tiradentes. No entanto, Antônio Carlos foi descartado, pois foi contemplado com recursos do ICMS Turismo por meio de mandado judicial e, quando a prefeitura foi consultada para a pesquisa, se mostrou contrária por não poder apresentar os documentos enviados. Ao final desta etapa, onze municípios foram pré-selecionados.

O passo seguinte foi consultar a documentação enviada pelos onze municípios nos arquivos do IEPHA e SETUR. Para o ICMS Patrimônio Cultural, foram selecionados os exercícios de 2007 a 2011, o que significa que a documentação foi entregue entre 2006 e 2010, tendo como base 2005 a 2009. O período selecionado corresponde à consolidação da política de CTs no estado e indica um período em que ambas as políticas de patrimônio cultural e turismo estavam em atuação, mesmo que indiretamente relacionadas. Além disso, o ICMS Turismo, exercício 2011, teve sua documentação entregue em 2010, com base em ações realizadas em 2009 e 2010.

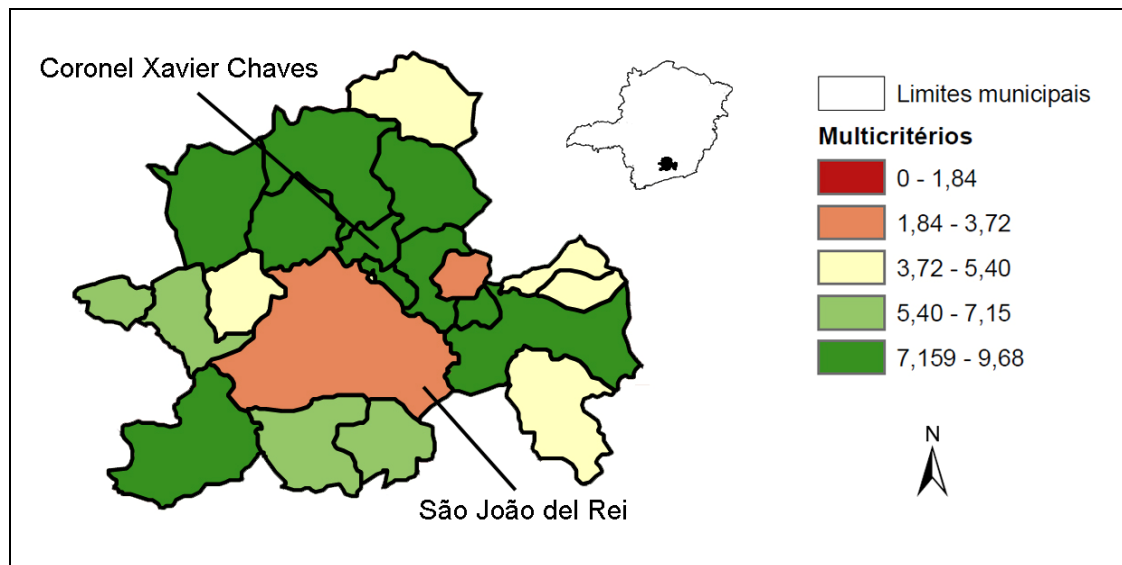
No IEPHA, foi analisada a documentação entregue pelos onze municípios nos exercícios de 2007 e 2011. Para os exercícios de 2007 a 2010, foram analisados os quadros I (PCL) e IV (ações de proteção de investimentos) por conterem informações gerais da política de proteção do patrimônio cultural do município e os valores investidos no setor em cada ano. Para o exercício 2011, foram analisados os quadros I (PCL), IV (ações de proteção de investimentos), V (educação patrimonial) e VII (existência de fundo municipal de preservação do patrimônio cultural), pois os quadros de análise foram ampliados na Deliberação Normativa 01/2009. Tais quadros foram selecionados por conterem informações acerca da política de proteção do patrimônio cultural, ações de proteção e de educação patrimonial e, por fim, a existência do FU, avanço da Deliberação Normativa 01/2009 que garante investimentos para o patrimônio cultural. No entanto, no momento da consulta, verificou-se que nem todos os

quadros estavam disponíveis e, os que estavam, apresentavam-se por vezes incompletos.

Com relação ao ICMS Turismo, foram analisados os anexos II (Cronograma anual de ações turísticas desenvolvidas) e IV (Relatório de atividades desenvolvidas pelo Conselho Municipal de Turismo – COMTUR), que oferecem um panorama das ações desenvolvidas em âmbito municipal. Foi também analisado o material enviado pelo CT Trilha dos Inconfidentes, que apresenta um panorama geral da região ao longo dos anos.

Após a análise de todo o material e tabulação dos dados, percebeu-se que, de maneira geral, as ações nas áreas de patrimônio cultural e turismo dos onze municípios selecionados são semelhantes. Isso se deve à origem comum – colonial – dos municípios e pela sua coexistência no mesmo CT, com vocação para o turismo cultural. No recorte estabelecido, os municípios que diferem do restante são Tiradentes e São João del Rei, em função de sua representatividade econômica, grande estoque patrimonial e turismo cultural consolidado. Os outros nove municípios são menores economicamente, apresentam atividade turística complementar à São João del Rei e Tiradentes e possuem menor estoque patrimonial e, por consequência, recebem menos recursos do ICMS Patrimônio Cultural.

Diante desse quadro, dois municípios foram selecionados para estudo de caso: Coronel Xavier Chaves e São João del Rei (FIGURA 7). A seleção de Coronel Xavier Chaves se justificou pela pontuação entre 7,159 a 9,68 (cor verde na FIGURA 7) na análise multicritérios, o que, a princípio, significa ser município mais favorável à interface entre políticas públicas das áreas em questão. São João del Rei apresentou pontuação entre 1,84 a 3,72 (cor vermelho claro na FIGURA 7), o que aponta para um município com menor potencial de interface entre as políticas públicas. Na documentação analisada, Coronel Xavier Chaves, município de pequeno porte, apresenta aumento no investimento em patrimônio cultural ao longo dos anos e uma política municipal de turismo engajada. Por sua vez, São João del Rei, município de médio porte, apesar de receber consideráveis recursos por meio do ICMS Patrimônio Cultural, apresenta baixo investimento proporcional em bens culturais. Além disso, possui uma política municipal de turismo que não condiz com a sua representatividade no cenário do turismo de Minas Gerais.

Figura 7 – Municípios do Circuito Turístico Trilha dos Inconfidentes

Fonte: Dados de GEOMINAS, FJP, MTUR, 2008 e SETUR²⁸. Elaboração: Álvaro Sales e Danilo Marques, 2011.

Tais municípios foram escolhidos por apresentarem características contrastantes e que deveriam ser pesquisadas com mais profundidade, além de serem próximos geograficamente um do outro, o que facilitou o trabalho de campo para a pesquisa. São João del Rei, por apresentar uma centralidade regional e receber fluxo de turistas representativo chamou atenção ao receber uma pontuação ruim no mapa síntese – entre 1,84 e 3,72. Coronel Xavier Chaves, por sua vez, município de baixa representatividade econômica e com vocação turística ainda não consolidada apresentou a mais alta pontuação – entre 7,159 e 9,68. Assim, tais questionamentos necessitavam de comprovação empírica por meio de trabalho de campo, realizado entre os dias 25 e 29 de julho de 2011, nos municípios de São João del Rei e Coronel Xavier Chaves. O resultado desse trabalho campo, realizado por meio de coleta de dados e entrevistas, é apresentado no capítulo seguinte (São João del Rei e Coronel Xavier Chaves: (possível) relação e interface das políticas públicas).

Ressalta-se que, com tal escolha, não se pretende fazer uma análise comparativa ou definir uma amostra que seja representativa dos municípios de Minas Gerais, mas identificar aspectos que possam direcionar pesquisas posteriores e mais amplas sobre os efeitos das políticas públicas empreendidas nas áreas do patrimônio cultural e do turismo.

²⁸ Os dados foram cedidos pela entrevistada Gláucia Oliveira Borba, membro do DPPT, quando da entrevista concedida no dia 19 de novembro de 2010, na sede da SETUR em Belo Horizonte, Minas Gerais.

5

SÃO JOÃO DEL REI E CORONEL XAVIER CHAVES: (POSSÍVEL) RELAÇÃO E INTERFACE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

As questões levantadas nos capítulos anteriores necessitavam de comprovação empírica, realizada por meio de trabalho de campo. O objetivo foi entrevistar os principais atores envolvidos nas áreas de patrimônio cultural e turismo nos municípios para que as indagações da pesquisa fossem esclarecidas e diferentes pontos de vista confrontados. Todas as entrevistas foram gravadas em áudio e transcritas posteriormente. Optou-se por transcrever alguns trechos literalmente, de forma a exemplificar as opiniões e questões discutidas pelos entrevistados.

Foram entrevistados os seguintes atores:

- Secretário Municipal de Cultura e Turismo de São João del Rei: Ralph Araújo Justino;
- Secretário Municipal de Cultura, Esporte, Lazer e Turismo de Coronel Xavier Chaves: Sebastião Luis Chaves Souza;
- Chefe do Escritório Técnico do IPHAN em São João del Rei: Mário Antônio Ferrari Felisberto;
- Presidente da Associação de Amigos de São João del Rei (AASJDR): Alzira Agostini Haddad;
- Representante da Universidade Federal de São João del Rei (UFSJ) no Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural de São João del Rei: Adriana Gomes do Nascimento;
- Consultora da empresa MGTM Planejamento Tributário, responsável pela consultoria para a adesão ao ICMS Patrimônio Cultural em Coronel Xavier Chaves no período analisado: Isabella Corrêa Dias;
- Gestor do Núcleo de Interiorização de Cultura – responsável por São João del Rei e região – da Secretaria de Estado de Cultura: Adenor Luiz Simões Coelho;
- Gestora do CT Trilha dos Inconfidentes: Mariana Resende Carvalho;
- Consultores da empresa Projetu, contratados pela SETUR para sensibilizar e capacitar os municípios do CT Trilha dos Inconfidentes a participarem

do ICMS Turismo: Silvana Toledo de Oliveira e Marcus Vinícius da Costa Januário.

A partir dos dados coletados e das entrevistas realizadas em trabalho de campo, percebe-se que a realidade municipal em São João del Rei e Coronel Xavier Chaves é muito diferente do quadro geral que se mostra no âmbito estadual com relação às políticas públicas de patrimônio cultural e turismo (ver capítulos 2 e 3). Apesar do êxito das políticas públicas em âmbito estadual, não é possível afirmar o mesmo no âmbito municipal. A descentralização demonstrada na análise do instrumento Lei *Robin Hood* nos critérios Patrimônio Cultural e Turismo e da política de circuitos turísticos promovida pela SETUR apresenta resultados positivos em âmbito estadual. No entanto, nos municípios de São João del Rei e Coronel Xavier Chaves a percepção desses resultados é diferente.

É preciso esclarecer que os municípios analisados apresentam realidades bem distintas. O Censo 2010 fornece alguns valores (TABELA 2) para comparação. São João del Rei apresenta área quase dez vezes maior que Coronel Xavier Chaves e população 25 vezes, ou seja, a densidade populacional no primeiro é maior. O Produto Interno Bruto de São João del Rei é 33 vezes maior do que o de Coronel Xavier Chaves, o que demonstra o poderio econômico e poder de atração e geração de riquezas do primeiro comparado ao segundo. No entanto, quando se analisa o Produto Interno Bruto *per capita*, percebe-se que a diferença entre os valores diminui – São João del Rei se mostra superior em 30% –, fato que demonstra que a qualidade de vida da população nos municípios é semelhante. Percebe-se também que São João del Rei, por apresentar números expressivos, apresenta maiores dificuldades de planejamento e gestão do território e população pelo poder público. Por outro lado, em Coronel Xavier Chaves, o menor território pode favorecer a presença do poder público.

Tabela 2 – Características dos municípios selecionados

Características / Municípios	São João del Rei	Coronel Xavier Chaves
Área	1.464,327 Km ²	149,954 Km ²
Número de distritos	6	1
População	85.469 habitantes	3.301 habitantes
Produto interno bruto	R\$ 843.414.929,52	R\$ 25.281.764,82
Produto Interno Bruto <i>per capita</i>	R\$ 9.868,08	R\$ 7.658,82

Fonte: Dados do IBGE – Censo 2010. Sistematização: Álvaro Sales, 2011.

Com relação a dados do patrimônio cultural, São João del Rei apresenta, de acordo com a relação de bens protegidos encaminhados ao IEPHA para o ICMS Patrimônio Cultural exercício 2011, 32 bens culturais tombados, sendo cinco em âmbito federal e 27 em âmbito municipal (TABELA 3). Por sua vez, Coronel Xavier Chaves apresenta 20 bens culturais tombados em âmbito municipal. Em ambos os municípios não há bens imateriais registrados. Tais bens culturais são classificados da seguinte maneira (TABELA 3):

Tabela 3 – Patrimônio cultural dos municípios selecionados, por categoria

Bens culturais / Municípios	São João del Rei	Coronel Xavier Chaves
Bem imóvel	26	14
Bem móvel	4	3
Conjunto Paisagístico	1	2
Núcleo Histórico	1	1
Total	32	20

Fonte: Dados do IEPHA. Sistematização: Álvaro Sales, 2011.

Os dados de turismo, por sua vez, foram extraídos do Inventário da Oferta Turística do CT Trilha dos Inconfidentes realizado em 2010 (TABELA 4). Tais dados apresentam e quantificam a infraestrutura necessária à atividade turística nos municípios de São João del Rei e Coronel Xavier Chaves.

Tabela 4 – Dados turísticos dos municípios selecionados

Dados / Municípios	São João del Rei	Coronel Xavier Chaves
Atrativos Turísticos	54	4
Meios de Hospedagem	66	4
Serviços de alimentação	79	4
Locais de entretenimento e lazer	9	Não há

Fonte: CIRCUITO TURÍSTICO TRILHA DOS INCONFIDENTES, 2010a. Sistematização: Álvaro Sales, 2011.

Os dados de patrimônio cultural e de turismo (TABELAS 3 e 4) representam a diferença marcante entre os municípios analisados. Se analisados em conjunto, percebe-se a complementaridade entre as duas áreas, pois ambos os municípios tem vocação para o turismo cultural. Se há maior número de bens culturais, há maior possibilidade de atratividade turística e, por consequência, maior infraestrutura para atender a demanda. Os bens culturais apresentam uma potencialidade de serem ou se tornarem atrativos turísticos, combinados com outras características culturais como, por exemplo, manifestações culturais, culinária e artesanato. Diante dessa oferta, a atividade turística

tem maior potencialidade de concretização. É o que se percebe ao comparar os dados de São João del Rei e Coronel Xavier Chaves, na tabela de dados turísticos (TABELA 4) a partir da tabela de patrimônio cultural (TABELA 3).

Pelos dados apresentados (TABELAS 2 a 3), percebe-se tanto nos dados estatísticos gerais quanto nas áreas de patrimônio cultural e turismo, a superioridade de São João del Rei em relação à Coronel Xavier Chaves. A diferença é muito significativa no que concerne área, população, renda, número de bens tombados, atrativos e infraestrutura turística. No entanto, no mapa síntese (FIGURA 6), Coronel Xavier Chaves se mostrou mais favorável à relação entre políticas públicas de patrimônio cultural e turismo do que São João del Rei. As entrevistas realizadas no trabalho de campo procuraram entender o porquê, além de outros questionamentos.

Os relatos dos entrevistados descrevem São João del Rei, de maneira geral e convergente, como um município onde o poder público é ausente. O poder Executivo – principalmente o prefeito – e poder Legislativo são inoperantes e não tem interesse em avançar nas áreas do patrimônio cultural e do turismo. A população também não reivindica uma participação mais ativa na gestão e tomada de decisões e não se mobiliza para questionar o que está (ou não) sendo feito no município. Já em Coronel Xavier Chaves, o poder Executivo é atuante, sobretudo ao buscar recursos e desenvolver projetos no município que contemplem também o patrimônio cultural e o turismo.

Tal constatação fica clara no relato da gestora do CT Trilha dos Inconfidentes²⁹:

“Coronel [Xavier Chaves] tem uma prefeitura atuante, um prefeito que entende, que busca um monte de projeto, um monte de verba, um secretário que não é da área, mas tem uma boa vontade enorme, é uma cidade limpíssima, que as pessoas tem prazer de morar ali.”

Além disso, há indicativos de que a população de Coronel Xavier Chaves participa e cobra ações do poder público. Uma das razões para o envolvimento da população pode ser o reduzido tamanho do município e número de moradores, facilitando a proximidade com a administração municipal.

A análise mais objetiva sobre a reverberação das políticas públicas na área do patrimônio cultural e do turismo é apresentada a seguir, para, ao final, demonstrar a relação e interface entre tais políticas nos municípios analisados.

²⁹ Entrevista concedida por Marina Resende, no dia 26 de julho de 2011, na sede do Circuito Turístico Trilha dos Inconfidentes, em São João del Rei, Minas Gerais.

5.1. Patrimônio Cultural

Na avaliação geral da política estadual, os números relativos à descentralização, a adesão e conseqüente municipalização do patrimônio cultural em função do ICMS Patrimônio Cultural são expressivos. No entanto, quando se analisa as conseqüências de tal instrumento no âmbito dos municípios selecionados, o resultado é outro. O que emerge do relato dos entrevistados é que a adesão a esses instrumentos deu-se, preponderantemente, por motivos financeiros e conjecturais. O recurso está disponível mediante o preenchimento dos pré-requisitos e, também, já que a maioria dos municípios da região aderiu ao instrumento, é necessário fazer o mesmo.

O ICMS Patrimônio Cultural, de fato, representa uma fonte alternativa de recursos para as administrações municipais estudadas. O relato do secretário de Cultura, Esporte, Lazer e Turismo de Coronel Xavier Chaves³⁰ confirma:

O que motivou é porque acaba que é um município pequeno, os recursos são poucos, o ICMS é uma fonte a mais de recurso que a gente tem para estar desenvolvendo a política cultural no município. E além de que veio a calhar porque está preservando e recebendo por preservar.

Além disso, o mesmo secretário relembra palestras realizadas pelo IEPHA em São João del Rei com o objetivo de sensibilizar e capacitar os gestores municipais. No entanto, tais palestras foram realizadas ainda na década de 1990, no início do ICMS Patrimônio Cultural. A capacitação, que poderia fornecer meios ao corpo técnico das prefeituras para preencher a documentação exigida pelas deliberações normativas sem a contratação de consultorias, não foi contínua. É sabido que processos de capacitação são longos e demandam uma formação continuada, o que não se dá por meio de curtas palestras, como realizado pelo IEPHA.

A adesão ao critério tem um caráter passivo, pois os municípios não se posicionam ativamente em prol do desenvolvimento da cultura local e da preservação e valorização do patrimônio cultural – objetivos do ICMS Patrimônio Cultural – para receber os recursos e aplicá-los de maneira adequada. Uma possível explicação para tal fato é que não há garantias para a aplicação exclusiva dos recursos provenientes do ICMS Patrimônio Cultural na área, já que são encaminhados para a administração municipal sem qualquer restrição de uso. De acordo com o Secretário Municipal de

³⁰ A entrevista foi concedida por Sebastião Luis Chaves Souza, no dia 27 de julho de 2011, na Prefeitura de Coronel Xavier Chaves, Minas Gerais.

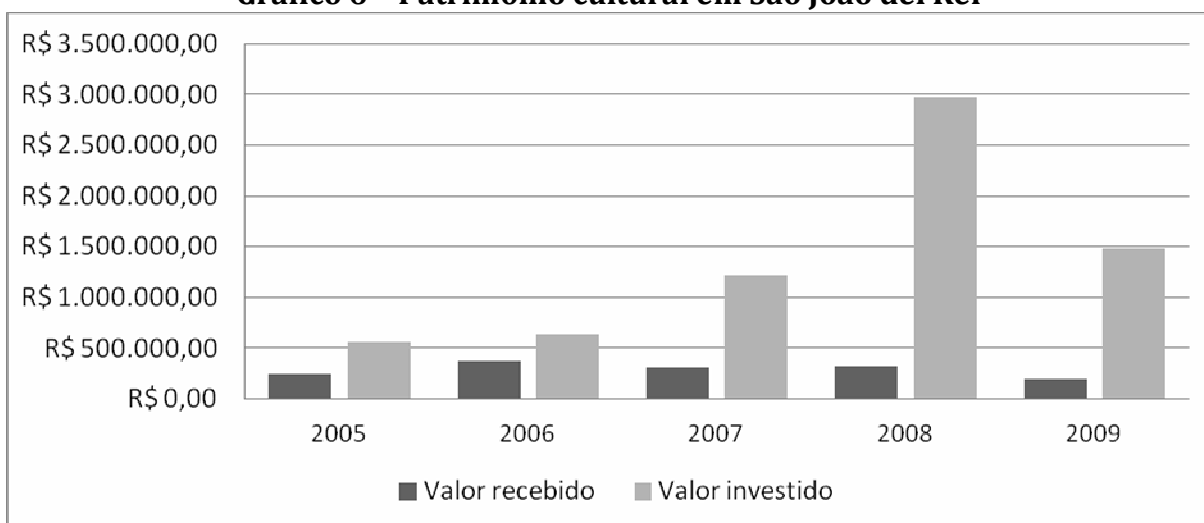
Cultura e Turismo de São João del Rei³¹: “[...] nós temos aqui um recurso, mas na verdade nós não temos, ele é fictício, ele está ali, mas, se o prefeito quiser, a gente não pode utilizar.”

Após instituição da pontuação do Fundo Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural (FU), presente na Deliberação Normativa 01/2009, as secretarias municipais passaram a ter maiores garantias de receberem diretamente os recursos. O município, para pontuar com o FU, deve comprovar que destinou 50% dos recursos recebidos para a preservação do patrimônio cultural. Tal constatação fica evidente no relato do Secretário Municipal de Cultura e Turismo de São João del Rei:

[...] antes eu ia gastar R\$ 200,00 para fazer uma coisa aqui e ele [prefeito]: “não dou não” e brigava. Agora com o Fundo, está escrito assim “dinheiro do Fundo”, ele nem sabe o que está ali e ele assina [...].

No entanto, apesar das secretarias municipais receberem os recursos por meio do FU, nada garante que sejam criteriosamente empregados na preservação do patrimônio cultural. Em São João del Rei (GRÁFICO 6), percebe-se que os investimentos realizados na área do patrimônio cultural foram maiores dos que os recebidos por meio do ICMS Patrimônio Cultural – em 2005 e 2006 foram aproximadamente o dobro, em 2007 quase quatro vezes maior, em 2008 nove vezes maior e, em 2009, cerca de sete vezes maior. O valor investido é maior porque são contabilizados investimentos na área cultural, mas que não são diretamente ligados ao patrimônio cultural, como apresentações musicais da indústria cultural nos espaços públicos.

Gráfico 6 – Patrimônio cultural em São João del Rei

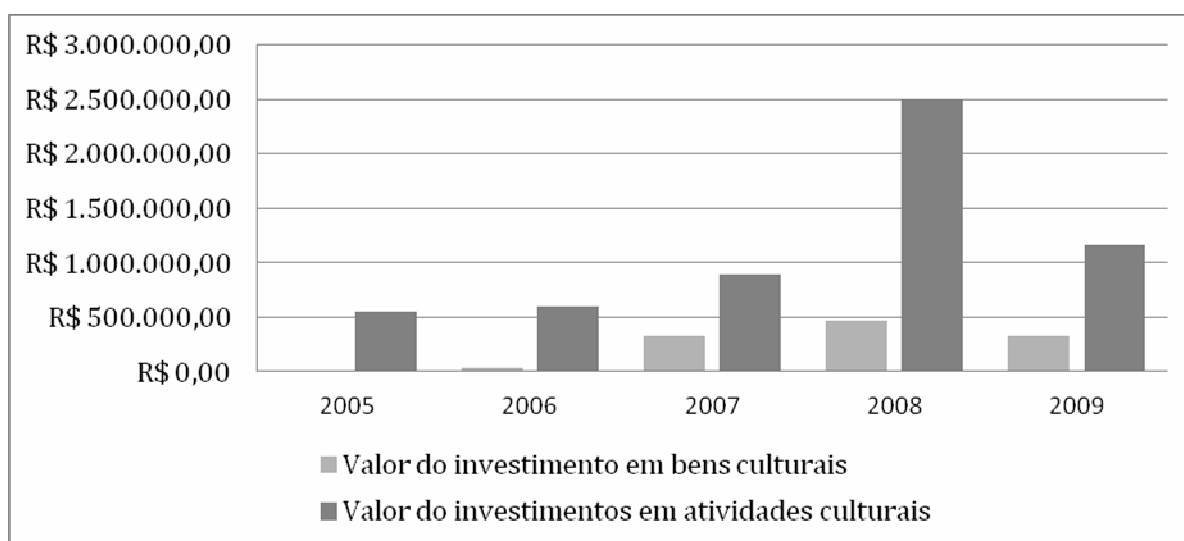


Fonte: Dados do IEPHA³². Sistematização: Álvaro Sales, 2011.

³¹ Entrevista concedida por Ralph Araújo Justino, no dia 28 de julho de 2011, na sede da Secretaria de Cultura e Turismo de São João del Rei, Minas Gerais.

É importante salientar que os investimentos realizados por São João del Rei contemplam investimentos tanto em bens culturais³³ quanto em atividades culturais³⁴. Ao analisar o que de fato foi investido (GRÁFICO 7), percebe-se que, em 2005 e 2006, os investimentos em bens culturais foram muito inferiores em relação àqueles em atividades culturais, R\$ 5.917,25 e R\$ 34.981,98 respectivamente. Nos anos seguintes, os investimentos foram também inferiores, mas com valores absolutos maiores: R\$ 326.994,90 em 2007, R\$ 468.103,20 em 2008 e R\$ 323.659,68. O relato do chefe do Escritório Técnico do IPHAN de São João del Rei corrobora com tal constatação: “Eu desconheço aporte de recursos do ICMS Cultural na conservação de edificações.” Por fim, dentro das atividades culturais, o maior investimento em São João del Rei foi em festivais, eventos e manifestações culturais.

GRÁFICO 7 – Investimentos em patrimônio cultural em São João del Rei



Fonte: Dados do IEPHA³⁵. Sistematização: Álvaro Sales, 2011.

Situação semelhante pode ser observada em Coronel Xavier Chaves (GRÁFICO 8). Percebe-se que o valor investido no período (2005 a 2009) pelo município na área

³² Os dados da tabela foram coletados da documentação enviada anualmente pelos municípios ao IEPHA, com objetivo de comprovarem ações na área do patrimônio cultural e receberem os repasses financeiros. Tais dados estão disponíveis para consulta na Gerência de Documentação e Informação do IEPHA.

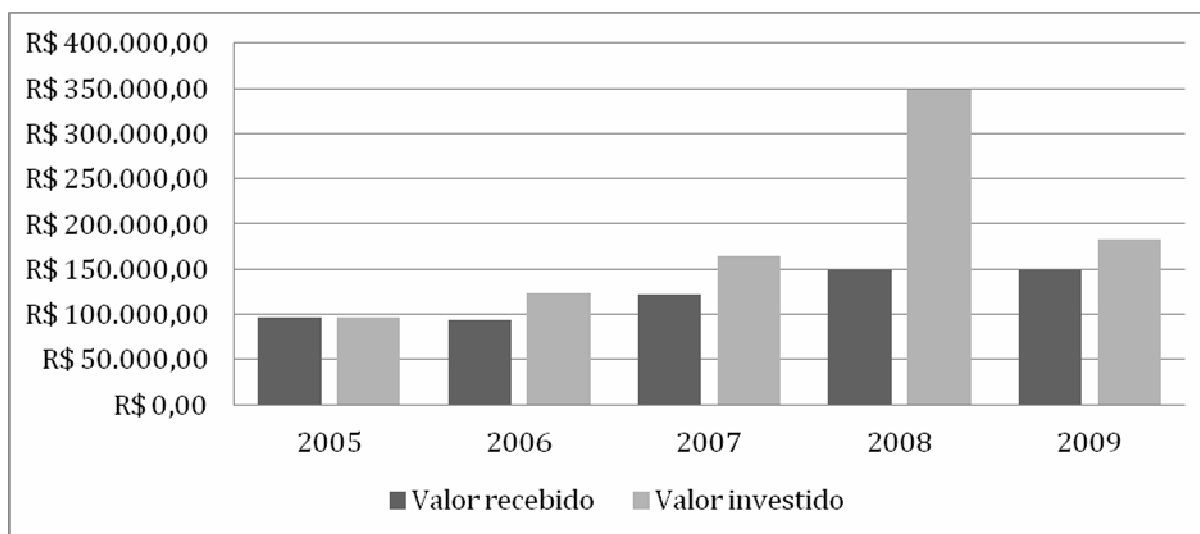
³³ Os investimentos em bens culturais contemplam investimentos em bens materiais tombados ou inventariados e bens imateriais registrados.

³⁴ As atividades culturais contemplam os gastos realizados com festivais, eventos, manifestações culturais, realização de trabalhos técnicos, formação da equipe técnica, educação patrimonial, pagamentos da equipe técnica e manutenção dos espaços culturais.

³⁵ Os dados da tabela foram coletados da documentação enviada anualmente pelos municípios ao IEPHA, com objetivo de comprovarem ações na área do patrimônio cultural e receberem os repasses financeiros. Tais dados estão disponíveis para consulta na Gerência de Documentação e Informação do IEPHA.

cultural foi maior do que o recebido por meio do ICMS Patrimônio Cultural, com exceção de 2005. Porém, proporcionalmente a diferença é menor do que a constatada em São João del Rei. A exceção foi em 2008, cujo investimento foi pouco mais do que o dobro do valor recebido pelo município, o que pode ser explicado pelas eleições para prefeito naquele ano.

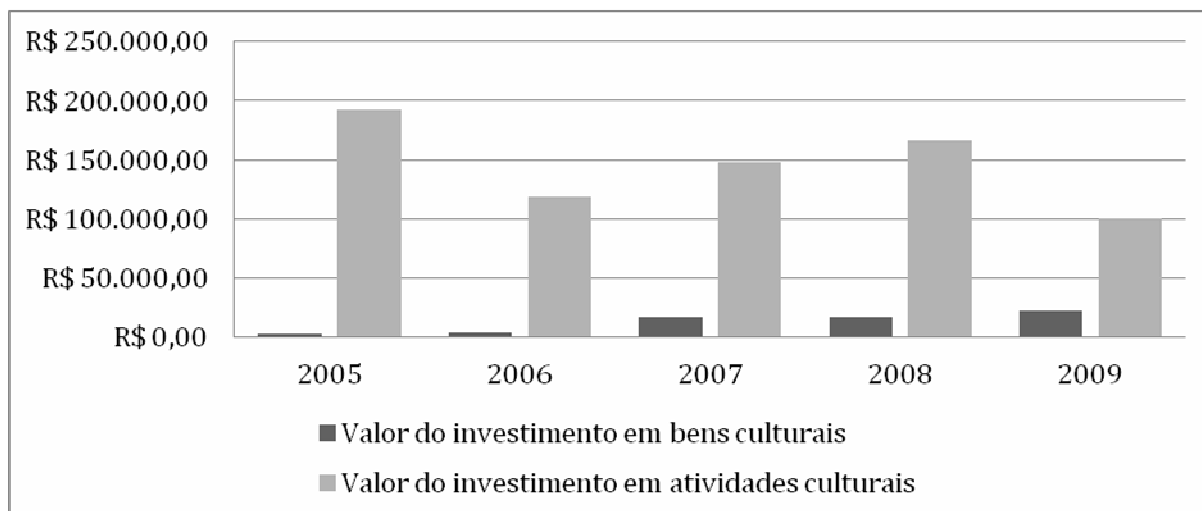
Gráfico 8 – Patrimônio cultural em Coronel Xavier Chaves



Fonte: Dados do IEPHA³⁶. Sistematização: Álvaro Sales, 2011.

Na análise da aplicação dos investimentos em patrimônio cultural em Coronel Xavier Chaves (GRÁFICO 9), percebe-se a mesma disparidade entre o investimentos em bens culturais e atividades culturais constatada em São João del Rei. O valor investido em bens culturais foi sempre inferior àquele investido em atividades culturais, por exemplo, R\$2.296,00 contra R\$93.864,65 em 2005 e R\$21.719,14 contra R\$100.321,06 em 2009. Além disso, observa-se a mesma característica constatada em São João del Rei: a maior parte dos recursos investidos em atividades culturais foi em festivais, eventos e manifestações culturais.

³⁶ Os dados da tabela foram coletados da documentação enviada anualmente pelos municípios ao IEPHA, com objetivo de comprovarem ações na área do patrimônio cultural e receberem os repasses financeiros. Tais dados estão disponíveis para consulta na Gerência de Documentação e Informação do IEPHA.

Gráfico 9 – Investimentos em patrimônio cultural em Coronel Xavier Chaves

Fonte: Dados do IEPHA³⁷. Sistematização: Álvaro Sales, 2011.

Quando se analisa a aplicação dos recursos na documentação enviada ao IEPHA, mesmo que o recurso seja aplicado em itens definidos pelas deliberações normativas, não há garantias das secretarias municipais analisadas que esse recurso será empregado especificamente no patrimônio cultural ao longo do ano, como afirmou o Secretário Municipal de Cultura e Turismo de São João del Rei:

Porque o recurso não vai todo para a Secretaria de Cultura, e eu tenho uma demanda muito grande de pequenas ações culturais, os pequenos eventos, todos precisam dessas ajudinhas e o dinheiro é pequeno. Esse dinheiro que vai para o Fundo [...] é pequeno para você fazer realmente uma obra, qualquer obra de restauro tem um custo muito grande.

Percebe-se, portanto, que não há um planejamento de ações, pois não há planejamento orçamentário. O recurso é repassado sob demanda para pequenas ações de baixo orçamento que dão mais visibilidade ao longo do ano, do que a restauração de um bem imóvel, por exemplo, que necessita de maior aporte de recursos e é concretizada a médio prazo.

Nos gráficos 7 (referente à São João del Rei) e 9 (referente à Coronel Xavier Chavez), fica clara a preponderância da aplicação dos recursos em atividade culturais. Tais atividades compreendem festivais, eventos e manifestações que não tem necessariamente um caráter de patrimônio cultural. Por essa razão, o investimento em atividades culturais no período analisado (2005 a 2009) foi próximo ou superior ao valor recebido pelo município por meio do critério ICMS Patrimônio Cultural. Há,

³⁷ Os dados da tabela foram coletados da documentação enviada anualmente pelos municípios ao IEPHA, com objetivo de comprovarem ações na área do patrimônio cultural e receberem os repasses financeiros. Tais dados estão disponíveis para consulta na Gerência de Documentação e Informação do IEPHA.

portanto, recursos empregados de outras secretarias municipais cuja atividade possui interface com a área cultural. Entretanto, os recursos alocados em atividades efêmeras, na maioria das vezes, não preservam ou valorizam o patrimônio e as manifestações culturais mais genuínas dos municípios analisados.

Quando questionados pelo motivo da priorização da realização das atividades culturais em detrimento do investimento em bens culturais, os entrevistados afirmaram que a demanda por pequenos eventos da comunidade é muito grande e os organizadores desses eventos sempre buscam apoio junto ao poder público. Dessa forma, ao invés de prover meios para que essa comunidade busque apoio junto à iniciativa privada ou às leis de incentivo à cultura, o poder público mantém a comunidade cativa e garante visibilidade para a administração municipal vigente. No entanto, a justificativa de alguns dos entrevistados para a preponderância de atividades culturais é divergente, como se pode perceber:

- Secretário Municipal de Cultura e Turismo de São João del Rei

Eu acho que os eventos, para quem mexe no turismo, é fundamental, porque você não consegue desenvolver a sua região se você não tiver eventos [...]. Nós estamos competindo com Tiradentes ou competindo com Coronel, sem agressividade. Mas você está ali buscando trazer o turista para sua cidade e não para outra, e quando você faz um evento bem feito, que atrai o público que é perfil da sua cidade, você consegue espaço na mídia, isso acaba jogando no inconsciente do turista [...].

- Secretário Municipal de Cultura, Lazer, Esporte e Turismo de Coronel Xavier Chaves

[...] você ajuda a fazer a festa para se tornar mais divulgada [...] a comunidade gosta, a festa tem mais movimento. Eu acho que o principal objetivo é levantar a autoestima da comunidade para ela ter mais carinho pelo bem que ela tem.

- Chefe do Escritório Técnico do IPHAN em São João del Rei³⁸

[...] o dinheiro do ICMS Cultural é um dinheiro sem rubrica, ele pode ser aplicado, destinado a qualquer área, [...] Então talvez a Prefeitura tenha esse dinheiro como uma válvula de escape para cobrir Carnaval, Semana Santa, Sinfonia dos Sinos e qualquer outra atividade que traga recurso para a cidade. (grifo nosso)

- Presidente da AASJDR e gestora cultural³⁹

Aqui em São João, até onde eu sei, não se gasta muito dinheiro do ICMS com os eventos. [...] é muito difícil a gente avaliar objetivamente esses impactos, porque quando a gente fala de cultura imaterial, de patrimônio imaterial, é tudo

³⁸ Entrevista concedida por Mário Antônio Ferrari Felisberto, no dia 27 de julho de 2011, na sede do Escritório Técnico do IPHAN em São João del Rei, Minas Gerais.

³⁹ Entrevista concedida por Alzira Agostini Haddad, no dia 28 de julho de 2001, em seu escritório em São João del Rei, Minas Gerais.

muito subjetivo. Mas uma coisa posso te garantir: muitas sementes são plantadas quando o evento é sério e prima pela identidade cultural do local. Então, é, fortalece muito essa coisa da identidade, valoriza muito os atores locais que estão a frente dos seus grupos culturais, os ativistas culturais. [...] é a educação patrimonial por excelência.

Percebe-se, portanto, que a questão das atividades culturais é polêmica e suscita diversas interpretações para julgá-la positiva ou negativa. Tais atividades são necessárias para a população, para o turismo e para a economia dos municípios analisados. No entanto, é preciso que parcela maior dos recursos advindos do ICMS Patrimônio Cultural seja investida na restauração e conservação de bens culturais, que, como visto na tabela 3 (Patrimônio Cultural dos municípios selecionados, por categoria), são representativos na área do patrimônio cultural e demandam investimentos constantes em manutenção. Além disso, a mesma tabela demonstra que não há registros imateriais em nenhum dos municípios e, portanto, não seria prioritário investir montante considerável de recursos do ICMS Patrimônio Cultural em manifestações culturais.

Outro ponto conflitante relacionado ao ICMS Patrimônio Cultural é a diferença existente entre a documentação entregue ao IEPHA e a realidade dos municípios. A metodologia preconizada pelas deliberações normativas publicadas desde 1996 exige que os municípios tenham uma política de preservação do patrimônio cultural atuante, realizem inventários e tombamentos de bens culturais e educação patrimonial, dentre outros. Se a metodologia fosse seguida pelos municípios analisados, talvez o patrimônio cultural estivesse em melhor estado de conservação. Constatou-se que algumas ações são realizadas apenas para pontuar e, conseqüentemente, receber os recursos do governo estadual. A forma que o IEPHA adota para fiscalizar é por meio da análise da documentação enviada anualmente pelos municípios, que pode ser irreal. A presidente da ASSJUR corrobora com essa afirmação: “[...] a gente fez os relatórios e a gente sabe que esses relatórios às vezes são fictícios. [...] acaba que o controle eu acho incipiente.”

As deliberações normativas do IEPHA colaboram para uma inércia na preservação do patrimônio cultural nos municípios analisados. É preciso considerar que, de certa forma, há um limite para a pontuação de bens tombados, pois, de acordo com o anexo III da lei 18.030, de 2009, há faixas de pontuação para bens imóveis tombados (QUADRO 6):

Quadro 6 – Pontuação para bens imóveis tombados

Atributo	Característica	Nota
Bens imóveis tombados isoladamente no nível estadual ou federal	De 1 a 5 unidades BI	2
	De 6 a 10 unidades	4
	De 11 a 20 unidades	6
	Acima de 20 unidades	8
Bens imóveis tombados isoladamente no nível municipal	De 1 a 5 unidades	1
	De 6 a 10 unidades	2
	Acima de 10 unidades	3

Fonte: Adaptado de MINAS GERAIS, 2009, anexo III.

A partir do momento que o município atinge o limite de bens culturais tombados – onze bens imóveis tombados no nível municipal, por exemplo –, o próximo tombamento não será mais pontuado e, conseqüentemente, não será revertido em repasse financeiro. Dessa forma, os municípios deixam de realizar mais tombamentos, com o objetivo de não onerar o poder público, caso o imóvel seja público, ou a iniciativa privada, caso seja de propriedade particular. Tal situação é recorrente, pois os municípios preservam seu patrimônio cultural com o intuito de receber recursos, e não de garantir o acesso a esses bens culturais pelas gerações futuras.

Os conselhos municipais de preservação do patrimônio cultural, também uma exigência das deliberações normativas, tem um papel importante. Os conselhos devem representar a sociedade e, por isso, devem conter representantes do poder público, da sociedade civil organizada e das instituições. O Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural de São João del Rei possui representantes da Diocese, dos museus, das bandas de música, da UFSJ e do IPHAN. Já o Conselho Deliberativo Municipal do Patrimônio Cultural de Coronel Xavier Chaves possui representantes do poder público e dos segmentos culturais do município. Em tais conselhos, discute-se a preservação do patrimônio cultural, com relação aos bens culturais tombados ou registrados. Entretanto, muito dos conselheiros não tem capacidade técnica de avaliar tombamentos, registros imateriais ou projetos de intervenção em imóveis protegidos.

Em Coronel Xavier Chaves, não há técnico especializado para avaliar as intervenções, sendo que as decisões são baseadas no senso comum e no poder de convencimento de um conselheiro sobre o outro. Dessa forma, as decisões são parciais, pois em municípios pequenos todos se conhecem e determinadas opiniões podem ser suprimidas em prol de amizades ou outro critério social pouco relevante no contexto.

Em São João del Rei, a situação é semelhante, mas o conselho possui técnico especializado que analisa os tombamentos e projetos de intervenção. Porém, como aponta o chefe do Escritório Técnico do IPHAN:

[...] já aconteceu da arquiteta emitir um parecer contra a aprovação do projeto, o relator ir contra a arquiteta, e ser aprovado por unanimidade o voto do relator. Então ignorou o que a arquiteta disse, que na verdade ignorou as diretrizes do conselho, porque o projeto estava indo contra as diretrizes, do conselho, e foi aprovado. Foi legítimo, mas não está correto.

Apesar da presença de um técnico especializado, em São João del Rei há, claramente, conflitos de interesse em projetos de pessoas relacionadas aos conselheiros e que terão alguma vantagem sobre a aprovação. Além disso, o conselho não fiscaliza se o que foi aprovado está sendo executado. Dessa forma, após a aprovação de determinado projeto, o proprietário pode fazer modificações ou não respeitar o que foi aprovado sem sofrer sanções.

A participação da população na preservação do patrimônio cultural é importante, mas a mobilização dessa população nos dois municípios analisados é diferente, pautada, inclusive, pela maneira como a administração municipal conduz os processos e instâncias participativas. O Secretário Municipal de Cultura, Esporte, Lazer e Turismo de Cultura e Turismo de Coronel Xavier Chaves afirmou que o poder público apoia as comunidades rurais onde há bens culturais tombados e também fiscaliza a preservação desses bens. Quando o núcleo histórico foi tombado, foi feita campanha de sensibilização com a população, para que esta compreendesse a importância do que estava sendo realizado. Tal fato, de acordo com o relato do entrevistado, faz com que a população colabore na preservação. Já em São João del Rei, o relato da gestora do CT Trilha dos Inconfidentes dá um panorama do envolvimento da população: “Você tem uma sociedade civil ausente, porque, sinceramente, as pessoas estão completamente inertes com a situação [...]”

Um ponto importante a ser considerado é a falta de planejamento municipal. As ações são feitas sob demanda ou à medida que recursos são disponibilizados. Tais ações não fazem parte de um planejamento amplo da administração municipal, e, pelo que foi constatado, não há políticas públicas municipais claras e objetivas. A adesão ao ICMS Patrimônio Cultural é uma decisão política, como afirma o Secretário Municipal de Cultura, Esporte, Lazer e Turismo de Cultura e Turismo de Coronel Xavier Chaves:

Foi uma decisão política do prefeito na época, uma questão até de buscar de mais recurso, já que o município, quer dizer, basicamente depende do fundo de participação dos municípios.

As secretarias municipais que são responsáveis pela cultura e turismo de ambos os municípios estão sempre a mercê de outras secretarias e não tem destaque nas administrações municipais. Por essa razão, não é possível falar de articulação com outras áreas dentro do município. Quando há alguma articulação, esta é pontual e isolada.

5.2 Turismo

Com relação às políticas públicas de turismo, há semelhança com as de patrimônio cultural nos municípios analisados. Os circuitos turísticos são a principal política pública estadual de turismo, que apresenta avanços, com descentralização em nível regional, mas que no âmbito municipal é pouco perceptível.

O Circuito Turístico Trilha dos Inconfidentes foi criado em 2000 com o objetivo de agregar os sete municípios localizados no entorno da Serra de São José. São estes: Coronel Xavier Chaves, Prados, Rezende Costa, Ritópolis, Santa Cruz de Minas, São João del Rei e Tiradentes. Inicialmente criado como uma agência de desenvolvimento, tornou-se um circuito turístico impulsionado pela política de CTs da SETUR, iniciada em 2001. A primeira certificação ocorreu em 2005, por meio do Decreto 43.321, de 8 de maio de 2003, que instituiu o Certificado de Reconhecimento. A partir de 2004, o CT Trilha dos Inconfidentes foi definido pela SETUR com um dos dez circuitos turísticos estratégicos de Minas Gerais. Tais circuitos foram escolhidos por possuírem um produto turístico relativamente competitivo e estruturado, possibilitando a sua promoção no mercado, contribuindo para o aumento do fluxo de turistas.

Atualmente, o CT Trilha dos Inconfidentes congrega vinte municípios, quais sejam: Alfredo Vasconcelos, Antônio Carlos, Barbacena, Barroso, Carrancas, Conceição da Barra de Minas, Coronel Xavier Chaves, Dolores de Campos, Entre Rios de Minas, Ibituruna, Lagoa Dourada, Madre Deus de Minas, Nazareno, Piedade do Rio Grande, Prados, Rezende Costa, Santa Cruz de Minas, São João del Rei, São Tiago e Tiradentes. A principal vocação do CT é o turismo cultural, mas desenvolve-se também o turismo de negócios, de aventura e de natureza. O nome Trilha dos Inconfidentes se justifica pelo fato de que, nove dos 23 inconfidentes mineiros – dentre eles, Joaquim José da Silva Xavier, o Tiradentes – residiram na Comarca de São José, cuja sede era a Vila de São João

del-Rei. O CT é, portanto, importante no contexto histórico de Minas Gerais e do Brasil e apresenta grande acervo patrimonial explorado pelo turismo.

Devido ao grande número de municípios, apresenta grande extensão territorial e discrepâncias na estruturação administrativa e turística desses municípios. Por essa razão, de acordo com a gestora do CT, há divergência entre os sócio-fundadores a respeito do grande de número de municípios:

Com a Política de Regionalização implantada, acabou que outros municípios foram aderindo, tanto que os sócios fundadores hoje não concordam com a Trilha dos Inconfidentes. Tem uma divergência enorme entre os sócios fundadores, e eu dou certa razão a eles, porque trabalhar 20 municípios é uma coisa muito utópica, absurda, tem 20 municípios que, se você pegar de um extremo ao outro, te dá quase 200 Km de distância [...].

Além disso, apesar de ser um CT estratégico, não há implicações diretas na estruturação e garantia de ações e recursos. No entanto, quando se analisa os CTs não estratégicos, percebe-se que esses estão ainda menos estruturados. A gestora do CT Trilha dos Inconfidentes critica essa determinação da SETUR: “[...] os avançados vão continuar sempre avançados e os atrasados não saem do lugar [...]”. O objetivo atual da SETUR é trabalhar com CTs que já possuem um grau de atratividade maior e uma atividade turística mais consolidada, para formatar produtos turísticos e promovê-los. Já para os CTs não estratégicos, a SETUR necessita estruturá-los para depois formatar seus produtos turísticos. No entanto, os resultados obtidos desde 2004 não são satisfatórios para o CT Trilha dos Inconfidentes, não atuando satisfatoriamente nos vinte municípios e não possuindo variedade de produtos turísticos formatados, por exemplo.

Uma questão problemática é a manutenção do CT Trilha dos Inconfidentes, que é feita pelos associados do poder público e da iniciativa privada. Entretanto, há pouquíssimos associados da iniciativa privada e as contribuições mensais do poder público, por vezes não são concretizadas, seja por problemas na administração pública ou falta de interesse do poder Executivo quando da troca de gestão de prefeitos e/ou secretários municipais. Dados do CT Trilha dos Inconfidentes apontam que 98,18% da renda mensal da entidade é proveniente das prefeituras dos vinte municípios que o compõe, enquanto 1,82% provêm da mensalidade de associados da iniciativa privada (CIRCUITO TURÍSTICO TRILHA DOS INCONFIDENTES, 2010b).

O turismo necessita de incentivos públicos, mas sua operacionalização se dá na esfera privada. A baixa adesão se dá, sobretudo, pela cultura do empresariado que não investe recursos em ações que não dão lucro imediato, apesar de um CT fortalecido

gerar maior visibilidade e tender a atrair mais turistas para uma determinada região. O Secretário Municipal de Cultura e Turismo de São João del Rei comenta essa questão:

Empresário quer que você faça as coisas na porta dele, quer que promova ele, quer que faça tudo para ele individualmente. Eles não se unem, acham que o outro cara, o restaurante, por exemplo, é concorrente dele. [...]. A gente começa tentando fazer reuniões, no início, quando a gente entra, eles ficam um pouco animados, depois eles vão sumindo? Não investe dinheiro, acha que investir é gastar.

A gestora do CT Trilha dos Inconfidentes também comenta a questão e afirma que sua entidade não tem apoio:

São poucos os que se envolvem. [...] acho que precisava de uma participação muito maior. A gente precisava que as pessoas tivessem um pouquinho mais de noção dessa coisa do coletivo, no sentido de que o empresário não deixa uma hora do trabalho dele por semana para ir lá discutir alguma coisa que vai ser para o bem de todo mundo. Ele não tem tempo. Por isso que as entidades acabam prevalecendo, porque eu tenho que ter tempo, eu estou representando uma entidade [...].

Devido ao baixo grau de comprometimentos dos atores envolvidos, o CT Trilha dos Inconfidentes dispõe de baixo orçamento para realizar suas ações e ampliar o quadro técnico, composto atualmente pelo presidente, gestor, um turismólogo e dois estagiários de comunicação, numa pequena sede localizada no centro histórico de São João del Rei. Tal característica configura um ciclo vicioso, pois se não há recursos, não é possível contratar funcionários e, por consequência, ações deixam de ser concretizadas em prol do turismo na região. Por sua vez, se não há ações, a iniciativa privada não acredita nos benefícios gerados pelo CT, não se associa e não aporta recursos.

Ao analisar o relatório de ações do CT Trilha dos Inconfidentes referente a 2010, percebe-se que, das 16 ações propostas, apenas seis ou 37,5% foram concluídas, outras seis foram parcialmente concluídas e o restante, ou 25%, não foram concluídas (QUADRO 7).

Quadro 7 – Relatório de ações do CT Trilha dos Inconfidentes em 2010

Linha de ação	Ação	Conclusão
Organização e Gestão	Equipe de trabalho estruturada (pelo menos mais 02 profissionais contratados)	Sim
	Sede do CT transferida para local de maior visibilidade	Sim
	Sede do CT estruturada (computadores, mobiliário e outros equipamentos adquiridos)	Sim
	Grupos de trabalho criados e atuantes na gestão dos planos de ação	Não

Articulação	Visita técnica com os gestores municipais ao CT do Ouro – Caso de Sucesso, realizada	Não
	Número de associados da iniciativa privada aumentado	Não
	Representações dos 20 municípios participando efetivamente das ações do CT	Sim
	Instituições parceiras participando efetivamente das ações do CT	Sim
Gestão de Projetos	Planos municipais de turismo dos municípios formatados em todos os municípios do CT	80%
	FUMTURs criados em todos os municípios do CT	80%
	Pelo menos 01 gestor capacitado em cada município para elaboração de relatórios técnicos de captação de ICMS – Ecológico, Ambiental e Turístico	80%
	COMTURs criados e em funcionamento em todos os municípios do CT	80%
	Projeto Cinema na Trilha em 100% dos municípios do CT realizado	80%
Comunicação e Promoção	Visita virtual bilíngüe no CT, com áudio didático e cenas em 360°	Aguardando liberação de verba do MTur
	Material promocional de todo o CT elaborado	Já elaborado, a ser lançado em 2011
	Participação em pelo menos 3 Feiras de Turismo Nacionais e 1 Internacional	Sim
	Kit “Ser Nobre é Ter Identidade” editado (agenda, calendário de mesa, cartazes, exposições itinerantes)	A ser executado para 2011

Fonte: CIRCUITO TURÍSTICO TRILHA DOS INCONFIDENTES, 2010b. Sistematização: Álvaro Sales, 2011.

Analisando-se o quadro 7, percebe-se que a maior parte da linha de ação “Organização e Gestão” foi concluída, com a mudança da sede para um local de maior visibilidade, contratação de profissionais e aquisição de equipamentos. No entanto, a criação de grupos de trabalho para a gestão dos planos de ação não foi concluída, pois depende do auxílio dos associados do CT. Com relação à “Articulação”, é interessante perceber que há representantes do poder público dos vinte municípios e instituições parceiras participando efetivamente. Entretanto, o número de associados da iniciativa privada não aumentou. A linha de ação “Gestão de Projetos” não teve êxito nos vinte municípios, apenas em 16 deles. Com exceção do Projeto “Cinema na Trilha”, os outros quatro projetos estão relacionados ao ICMS Turismo, pois são exigências para a pontuação e recebimento de recursos. Por fim, em “Comunicação e Promoção” apenas uma ação foi concluída, que é participação em feiras de turismo, subsidiada pela SETUR. Tal fato demonstra que ações que dependem exclusivamente das parcerias

desenvolvidas pelo CT não são realizadas por falta de recursos ou são proteladas até que o recurso esteja disponível.

Outro ponto a ser considerado é a atuação em rede dentro do CT Trilha dos Inconfidentes. A rede permite a interlocução entre os principais atores nos municípios, ao planejar e atuar em conjunto com os objetivos de estruturar e fortalecer o turismo na região. O CT, por meio do presidente e gestor, seria o responsável por implementar e gerir essa rede. Entretanto, por meio do relato dos entrevistados, não foi possível perceber a concretização dessa rede, apenas ideias. A gestora do CT Trilha dos Inconfidentes esclarece,

[...] a gente está criando redes de discussão acerca das políticas públicas. [...] tem um projeto que a gente está desenvolvendo agora, que é de criação de um sistema de comercialização dos produtos turísticos, e todos os receptivos do Circuito vão participar. Já é um projeto em rede também. Então, pelo fato do circuito elaborar projetos que envolvam a todos os municípios, empresários de todos os municípios, secretarias de todos os municípios sempre, essa rede de alguma forma está sendo criada. Mas eu acho que ainda tem que ser mais forte.

Já os Destinos Indutores do Desenvolvimento Regional (DIDR), programa do MTUR que contempla São João del Rei e Tiradentes, também não consegue ter relevância no âmbito municipal. Tiradentes é destino indutor do turismo na região, enquanto São João del Rei é destino referência para estudos e intercâmbio no país, ou seja, busca-se estruturar o município para receber estudantes de diferentes partes do Brasil e do mundo. Pouco foi feito desde a implantação do programa, a não ser diagnósticos e estudos de competitividade. Cabe ao município implementar tal programa e articular com os atores locais e regionais. No entanto, a Secretaria Municipal de Cultura e Turismo de São João del Rei não possui corpo técnico para isso, como afirmou o secretário:

[...] o Ministério de Turismo tem muita empresa de consultoria muito competente, que sabem inventar projeto. Eles ganham dinheiro e vão embora, entendeu? Eles vieram aqui, fizeram uma pesquisa, mostraram um grupo gestor, mas o grupo gestor, se não tem um gerente que recebe e continua, acabou. O grupo gestor não existe mais, nem se reúne mais.

O fato é que o MTUR cria programas para todo o território nacional sem compreender quais são as particularidades, limitações e reais necessidades de cada região. Dessa forma, os programas abrangem todo o país com a mesma metodologia, que é executada por empresas de consultoria contratadas. Para o DIDR, foi contratada a Fundação Getúlio Vargas (FGV) que desenvolveu a metodologia, realizou diagnósticos e

propôs prognósticos para os destinos indutores⁴⁰. Entretanto, a gestão e implementação desses prognósticos ficou a cargo das prefeituras municipais, que não recebem recursos para contratar profissionais e realizar as ações. O MTUR realizou palestras e pequenos cursos para o destino indutor e demais municípios da região que apenas sensibilizam os atores, mas não os capacita de maneira satisfatória para concretizar o que foi colocado no prognóstico. A responsabilidade é do grupo gestor, como apontou Secretário Municipal de Cultura e Turismo de São João del Rei, formado por técnicos da prefeitura, membros de associações de classe e entidades relacionadas ao turismo como, por exemplo, o Serviço de Apoio às Pequenas e Micro Empresa (SEBRAE) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC).

Ainda com relação ao DIDR, a gestora do CT Trilha dos Inconfidentes apresentou uma falha no prognóstico entregue: não há instrumentos de medição e avaliação. As metas foram estipuladas por meio de variáveis que não possibilitam a verificação. Dessa forma, não há como cobrar resultados se tais variáveis não são concretas. “Porque, para mim, projeto tem que ter instrumento de medição. Se eu não tenho como medir resultado daquele projeto, ele não é bom. [...] Não dá para apontar um estudante que veio para São João, desde 2008 até agora [...]” Quando questionados sobre os resultados ou influências do DIDR, seja em São João del Rei ou em Coronel Xavier Chaves, nenhum dos entrevistados soube precisar o que já havia sido realizado para um programa iniciado em 2008. O Secretário Municipal de Cultura e Turismo de São João del Rei é categórico: “Então eles vieram aqui há uns quatro anos atrás, para daqui a dez anos ficar preparando um negócio que não traz um turista para cá. Pergunta quantos turistas vieram aqui [...]”

Já o ICMS Turismo, teve grande repercussão no CT Trilha dos Inconfidentes. Doze municípios aderiram ao instrumento, mas apenas sete foram contemplados com recursos para o exercício 2011, dentre eles Coronel Xavier Chaves. O sucesso pode ser explicado pela contratação da consultoria Projeto Qualificação Profissional e Consultoria Ltda., por meio de convênio entre a SETUR e o CT Trilha dos Inconfidentes. O objetivo do trabalho foi capacitar os municípios para se adequarem às exigências do ICMS Turismo e

⁴⁰ A FGV apresentou Estudos de Competitividade dos Destinos Turísticos em 2008, 2009 e 2010, compostos de 13 dimensões, quais sejam: infraestrutura geral, acesso, serviços e equipamentos turísticos, atrativos turísticos, marketing e promoção do destino, políticas públicas, cooperação regional, monitoramento, economia local, capacidade empresarial, aspectos sociais, aspectos ambientais e aspectos culturais. Ao final de cada Estudo de Competitividade são apresentados índices de competitividade do destino em comparação com os demais destinos indutores no país.

preencher documentação necessária para a obtenção do recurso. Exigiu-se dos municípios uma política municipal de turismo, Conselho Municipal de Turismo (COMTUR) e Fundo Municipal de Turismo (FUMTUR) constituídos e em funcionamento. No entanto, é preciso levar em consideração que a adesão desses municípios foi prioritariamente financeira, já que o ICMS Turismo constitui como mais uma fonte de recursos para a administração municipal; assim como foi a adesão ao ICMS Patrimônio Cultural.

A capacitação do corpo técnico das administrações municipais foi importante para prover meios para que esses funcionários realizem o trabalho anualmente. Com isso, almeja-se que a contratação de consultorias não seja mais necessária, como ocorre no ICMS Patrimônio Cultural. O relato dos consultores da Projetu corrobora com tal afirmação⁴¹:

[...] o foco do trabalho foi ensinar a eles a fazer o trabalho, a gente não tinha interesse nenhum em ir lá fazer e criar uma certa dependência deles. A gente quer fazer outro trabalho, quer ir lá ajudar a implementar o plano, criar projetos, fazer outros trabalhos, mas esse trabalho burocrático e técnico, eles têm que ter condição de fazer [...].

O ICMS Turismo está mais relacionado com a gestão do turismo no âmbito municipal do que com o número de atrativos ou equipamentos que determinado município possui. O que comprova tal afirmação é o fato de Coronel Xavier Chaves – município com pequena oferta de atrativos e equipamentos turísticos – ter sido contemplado com recursos do ICMS Turismo e São João del Rei – com grande oferta e atratividade turística – não ter recebido tais recursos. Por causa do foco na gestão, a adesão ao instrumento despertou uma consciência para a importância da atividade turística nos municípios, como aponta a gestora do CT Trilha dos Inconfidentes:

[...] o gratificante é o município entender que ele pode trabalhar de outras formas porque na verdade eu acho que a maior vantagem do ICMS não é o repasse financeiro, o repasse do ICMS é pequeno. É a organização, é despertar, entendeu?

A mesma constatação é feita pelos consultores da Projetu:

[...] eu acredito que a gente criou realmente essa questão dessa consciência. Para ele [município] continuar recebendo, ele precisa realmente fazer cumprir aquilo e seguir. É muito mais fácil manter o trabalho do que às vezes ignorar e passar por cima de alguma coisa. A gente mostrou para eles como fazer, a gente não foi lá e fez para eles. A gente não montou documentação para ninguém.

⁴¹ Entrevista concedida por Silvana Toledo de Oliveira e Marcus Vinícius da Costa Januário, no dia 26 de julho de 2001, na sede da empresa em São João del Rei, Minas Gerais.

São João del Rei não foi contemplada com recursos do ICMS Turismo no exercício 2011 por não possuir COMTUR. O Plano Diretor do Município de São João del Rei, instituído por meio da Lei 4.068 de 13 de novembro de 2006, define no artigo 25 que o COMTUR deve ser reativado. Portanto, desde 2006 há uma deliberação para a criação de um conselho que ainda não foi cumprida. A justificativa do Secretário Municipal de Cultura e Turismo é a falta de empenho político de sua Secretaria. O projeto de lei para a criação do COMTUR estava na Câmara de Vereadores, mas não havia ninguém para pressionar a votação do projeto, causando a perda do prazo de envio da documentação comprobatória à SETUR. Tal fato demonstra a falta de comprometimento da Secretaria de Cultura e Turismo em lutar por algo que geraria recursos para o município.

Com relação ao COMTUR, este deve ser criado por meio de lei e suas reuniões devem ser comprovadas em ata para serem aceitas do ICMS Turismo. Tal instrumento fez com que os municípios do CT Trilha dos Inconfidentes se organizassem, pois na maior parte deles não havia COMTUR, a exemplo de Coronel Xavier Chaves. A orientação do CT era que os assentos do conselho não fossem paritários, sendo 60% da sociedade civil e 40% do poder público. A visão e os interesses de quem não atua no poder público são diferentes do corpo técnico, mas este tem um papel fundamental na condução dos trabalhos do conselho. Entretanto, em Coronel Xavier Chaves, assim como em outros municípios pequenos, há uma dificuldade em conseguir membros da sociedade civil que estejam dispostos a colaborar. Por essa razão, o COMTUR nesse município é paritário.

O objetivo do COMTUR é que este seja um órgão independente do poder público municipal e que suas decisões sejam finais, pois assim não há interferências da administração municipal. A gestora do CT Trilha dos Inconfidentes comenta essa afirmação:

Vou dizer que o conselho hoje não funcionaria sem essa alavancada da prefeitura. [...] o ideal é a gente chegar num ponto onde independentemente do poder público, o conselho consiga trabalhar. Independente é impossível, mas [...] pelo menos que a gente tenha um Conselho atuante e que possa falar: “prefeito, nossas metas são essas, nós estamos representando a comunidade, nós queremos que isso aqui seja aplicado”.

Outra exigência do ICMS Turismo é a criação do FUNTUR. Entretanto, não se exige que os recursos provenientes do governo estadual sejam depositados no FUNTUR. Tal característica pode acarretar no que houve com o ICMS Patrimônio Cultural até a Deliberação Normativa 01/2009: os recursos serem encaminhados para a administração

municipal, e não para o órgão responsável pelo turismo no município. Mesmo assim, para o exercício 2011, já se nota algumas diferenças em Coronel Xavier Chaves, como apontam os consultores da Projeto:

[...] é um valor que está fazendo muita diferença, então a gente começa a ver as pessoas fazendo planejamento para o turismo, pensando ações específicas para o turismo por que já contam com esse dinheiro que já está entrando [...].

O ICMS Turismo também pontua os municípios que recebem recurso do ICMS Patrimônio Cultural e Meio Ambiente. Não é um critério obrigatório como os demais, mas um bônus ou incentivo. Entretanto, a relação entre esses três critérios gera opiniões divergentes entre os entrevistados. Na visão da gestora do CT Trilha dos Inconfidentes, independente da aplicação dos recursos provenientes do ICMS Patrimônio Cultural ou Meio Ambiente em suas respectivas áreas, o bônus para o ICMS Turismo ainda será recebido. Já os consultores da Projeto acreditam que o bônus na pontuação pode despertar nos municípios a relação do turismo com a preservação do patrimônio cultural, por exemplo.

Apesar das questões evidenciadas acerca do ICMS Turismo, ainda é cedo para analisar seus impactos nos municípios. No entanto, ele já se mostra importante para o CT Trilha dos Inconfidentes, como apontam os consultores da Projeto:

A questão do ICMS Turístico foi um grande passo no sentido de tentar realmente organizar o turismo em Minas. Porque o turismo [...] quando tem que cortar recurso, é o primeiro que corta, além de ser o último que recebe algum recurso, principalmente dos municípios. Se não for através de projeto, fica ainda mais complicado. Então quando o governo de Minas passa para os municípios a responsabilidade deles se organizarem e em troca poder receber algum recurso, a responsabilidade é individual de cada município mesmo, de cada gestor municipal. Então isso dá uma certa autonomia para o município, porque ele sabe que se ele seguir aqueles critérios, se ele cumprir aqueles critérios, ele possivelmente vai conseguir algum recurso especificamente para a área de turismo. É o que a gente tem aqui na região, alguns municípios que não são tradicionalmente turísticos, e que estão recebendo um recurso.

Percebe-se que o ICMS Turismo foi criado com base na experiência dos critérios já estabelecidos do ICMS como instrumento de descentralização, a exemplo do ICMS Patrimônio Cultural. Dessa forma, basear-se na gestão e não no estoque de atrativos turísticos, por exemplo, foi um avanço, pois municípios de pequeno ou grande porte, com baixa ou alta atratividade turística podem aderir ao instrumento e receber recursos. A divisão dos recursos é, portanto, favorável àqueles municípios que adotam boas práticas de gestão pública do turismo. Entretanto, há muito a ser desenvolvido, aprendido e modificado, pois o ICMS Turismo ainda é um instrumento muito recente

que ainda pode apresentar erros semelhantes aos que acometeram as experiências que o procederam.

Portanto, é interessante notar que, apesar da política de CTs desenvolvida pela SETUR a partir de 2001 por meio de oficinas no interior de Minas Gerais, ainda há muitos desafios a serem transpostos. Mesmo o CT Trilha dos Inconfidentes sendo um dos primeiros a ser constituído e ser reconhecido como estratégico, ainda há problemas para serem resolvidos, a começar pela baixa penetração da iniciativa privada e pela pouca representatividade da mesma junto ao poder público. Além disso, o programa Destinos Indutores do Desenvolvimento Regional do MTUR ainda está longe de concretizar o destino de São João del Rei como indutor, pois não há relação direta no âmbito municipal entre poder público e iniciativa privada. Por outro lado, o ICMS Turismo possui potencial de sucesso junto aos municípios analisados, pois é criado baseado nas experiências dos outros critérios.

5.3 (Não) Articulação

O que se constata, por meio do relato dos entrevistados e da análise dos dados, é a não articulação das políticas públicas de patrimônio cultural e turismo no âmbito dos municípios analisados. É interessante perceber que, em ambos os municípios, mesmo com o patrimônio cultural e o turismo dentro da mesma secretaria, não há interlocução e convergência de diretrizes e ações. Apesar de no âmbito estadual existir uma relação indireta ou indícios dessa interação por meio do ICMS Turismo, em São João del Rei ou Coronel Xavier Chaves não há nada consolidado. A fala da presidente da AASJDR ilustra tal afirmação:

[...] não há de fato essa articulação permanentemente, constante como deve ser a política. Porque o que caracteriza uma política é justamente a permanência, esse comprometimento, essa interação, entendeu? Do contrário eu acho que a gente nem pode falar de política, porque é dispersa, é uma ação pontual, que pode até ter durado um ano, dois anos, cinco anos, mas para mim não passa de uma ação [...].

As ações das secretarias municipais de cultura e turismo analisadas são pontuais e não decorrem de ações planejadas. Se, no âmbito estadual, pode-se afirmar que há políticas públicas, seja por meio do instrumento Lei *Robin Hood* – e seus critérios – ou dos circuitos turísticos, nos municípios analisados, tais políticas se transformam em ações pontuais e não articuladas. No caso dos critérios da Lei *Robin Hood*, o recurso é

utilizado de maneira casuísta, à medida que há demanda por ações isoladas (eventos, pequenas obras de restauração e educação patrimonial, dentre outros). Já no CT Trilha dos Inconfidentes e Destinos Indutores do Desenvolvimento Regional, não há recursos envolvidos diretamente, cabendo aos municípios se organizarem para concretizar ações. Pelo exposto, percebe-se que tal concretização é pequena.

É interessante perceber que, mesmo não havendo articulação concreta, a relação entre o patrimônio cultural e turismo está implícita no relato dos entrevistados. De acordo com o Secretário Municipal de Cultura e Turismo de São João del Rei,

[...] patrimônio para nós, que é uma cidade histórica, é a nossa razão de existir [...]. As pessoas vem aqui primeiro é pelo patrimônio, é pela harmonia que a cidade conseguiu conservar, pela história. Então o patrimônio é fundamental, é ele que traz, aí nós aproveitamos que as pessoas veem por isso e tentamos criar ações que se complementam, entendeu? Mas, ele é a essencial, não tem dúvida.

Entretanto, apesar de todo esse potencial, próprio secretário afirma que ainda não há ações concretas: “A gente ainda não conseguiu acertar, que é essa coisa do patrimônio junto com o turismo, mas essas duas coisas tem que caminhar paralelas dentro da cidade [...]”

Outra questão abordada pelos entrevistados está relacionada à ideia do patrimônio cultural como pano de fundo para o turismo ou o questionamento sobre a complementaridade destas áreas. O turismo cultural necessita do patrimônio cultural para ser realizado. “[...] Sem dúvida nenhuma, eu acho que ele [patrimônio cultural] é pano de fundo sim. Mas ele está aí, ele existe e a gente precisa, obviamente, trabalhar da melhor maneira.”, afirmou a gestora do CT Trilha dos Inconfidentes. Contudo, o patrimônio cultural, por si só, não é um atrativo turístico formatado, precisa ser transformado num produto turístico, ou seja, deve ter acessibilidade, infraestrutura de apoio ao turista e regularidade no funcionamento ao público, dentre outros aspectos. A gestora do CT Trilha dos Inconfidentes exemplifica essa constatação:

Ele [patrimônio cultural] pode até ser o principal atrativo, mas ele ainda não é um produto. Eu não posso chamar de produto turístico uma igreja que só abre na hora de missa [...]. Então, eu acho que para gente ter um produto em cima do patrimônio cultural, quer dizer, por que isso é um produto? Porque o turista vem, ele tem um restaurante para almoçar, ele tem a pousada para dormir, ele tem a Maria Fumaça para andar, tem passeio para fazer, e, além disso tudo, ele faz um tour pelas igrejas, normalmente para ver o lado de fora, porque ele não consegue entrar.

Há divergências se o patrimônio cultural necessita do turismo para ser preservado, mas é certo que os recursos gerados pelo segundo podem ser aplicados no primeiro. No entanto, os gestores e responsáveis pelo patrimônio cultural não investem

no turismo, enquanto os empresários do turismo tendem a investirem no patrimônio cultural. Essa afirmação fica evidente na fala dos consultores da Projeto:

[...] O turismo, de alguma forma, ajuda a despertar o interesse em preservar o patrimônio, porque as pessoas vão para as cidades históricas porque o patrimônio é preservado. Porque onde está destruído não tem interesse turístico. Ao mesmo tempo que, para o turismo, se o patrimônio é preservado, é onde vai criar mais fluxo. Não dá para separar uma coisa da outra. Então o ICMS Turístico, investir no patrimônio, é muito mais fácil até do que pensar que o ICMS Cultural vai ter investido alguma coisa no turismo, porque o patrimônio cultural é muito fechado em cima de algumas ações, o turismo é mais aberto.

Entretanto, o turismo pode gerar malefícios ao patrimônio cultural, como, por exemplo, depredações pelo uso excessivo ou atitudes inadequadas de turistas. Essa questão é abordada pelo Secretário Municipal de Cultura, Esporte, Lazer e Turismo de Coronel Xavier Chaves: “[...] acaba que tem turista, se o lugar vai ficando chamativo, aí vai muito curioso também, que não tem essa consciência turística, aí vai e quer deixar a marca dele lá. Daí a dificuldade de conciliar a questão do patrimônio com o turismo.”

A gestora do CT Trilha dos Inconfidentes apresenta uma solução para o problema: “[...] eu acho que a grande questão da preservação do patrimônio com o turismo é o seguinte, um é atrativo, o outro é produto.” Dessa forma, nem todo bem cultural, que é atrativo turístico, pode ser um produto. Há que se eleger determinados bens culturais para serem acessíveis ao público e transformados num produto. Por outro lado, outros bens devem ser acessíveis somente aos moradores do município, preservando suas características materiais e imateriais. Apesar de ser uma solução polêmica, inibe a depredação pelos visitantes e os recursos gerados pela atividade turística podem ser utilizados para o patrimônio cultural do município de uma maneira geral.

Por fim, constata-se que não há planejamento das ações em âmbito municipal, apesar de políticas públicas estaduais se mostrarem mais articuladas e atuantes. Os municípios analisados não conseguem atuar nas áreas específicas do patrimônio cultural e do turismo num primeiro momento, para depois articular ações em tais áreas. Tal constatação fica evidente na fala do Secretário Municipal de Cultura, Esporte, Lazer e Turismo de Coronel Xavier Chaves: “Planejado na verdade não tem, as coisas vão acontecendo.” O secretário vai além, ao afirmar: “No momento, eu acho que o patrimônio está sendo mais beneficiado, mas eu creio que o turismo, vai chegar um momento que vai se impor também.” Ou seja, a atividade turística em seu município ainda é incipiente e o patrimônio cultural tem mais destaque na administração municipal.

Já em São João del Rei, mesmo com a pujança do turismo e do grande estoque patrimonial, não há interlocução entre as duas áreas na administração municipal. Tal questão é abordada pelo Chefe do Escritório Técnico do IPHAN:

Não existe planejamento, não existe um reconhecimento. O problema maior, não só de São João del Rei, como de outras cidades, é que as prefeituras, a grande maioria infelizmente, não tem interesse em preservar o patrimônio. A prefeitura não tem Lei de Uso e Ocupação do Solo, a prefeitura com isso não tem vertente de crescimento estabelecida, não tem um planejamento de crescimento dessa cidade.

Ainda em São João del Rei, ao analisar o Plano Diretor do município (SÃO JOÃO DEL REI, 2006), constata-se que tanto o patrimônio cultural quanto o turismo estão contemplados. A Política Municipal de Cultura e Preservação do Patrimônio Cultural tem por objetivos:

I - valorizar, preservar, conservar e divulgar as formas de expressão da cultura, das artes e dos saberes constituidores da identidade sãojoanenses, em suas manifestações materiais e imateriais, presentes e passadas;
II - garantir o acesso pleno da população à cultura e a preservação do patrimônio cultural são-joanense para as gerações presentes e futuras. (SÃO JOÃO DEL REI, 2006, art. 37º)

Por outro lado, o artigo 23 do referido plano diretor, ao definir a Política Municipal de Turismo, delibera que esta tem por objetivo promover a consolidação do turismo de forma sustentável, promovendo, dentre outros, programas de pesquisa e incentivo às manifestações culturais do município. Ainda, o artigo 64, ao caracterizar a Zona de Proteção Cultural, define que deve ser incentivada a manutenção da multiplicidade de usos compatíveis com a preservação do patrimônio e a potencialização da atividade turística. Percebe-se a definição de um caminho para interface entre as duas áreas no âmbito do poder público. No entanto, o plano diretor do município ainda não foi implementado.

Coronel Xavier Chaves, por sua vez, no Plano Municipal de Turismo⁴² aponta que as diretrizes da política municipal de turismo devem, dentre outras, assegurar a proteção dos recursos naturais e culturais nas áreas turísticas. Além disso, preconiza que, para o desenvolvimento de produtos e formatação de roteiros turísticos, é necessário realizar inventário turístico, segmentar o mercado de maneira correta e realizar capacitação profissional, de forma a possibilitar a valorização do patrimônio cultural municipal e regional.

⁴² O Plano Municipal de Turismo está contido na Política Municipal de Turismo de Coronel Xavier Chaves, uma das exigências para adesão ao ICMS Turismo. O plano ainda não implementado, mas foi apresentado durante a entrevista concedida pelo Secretário Municipal de Cultura, Esporte, Lazer e Turismo.

Entretanto, Coronel Xavier Chaves não possui Plano Diretor, apesar do Estatuto das Cidades exigir tal documento de municípios com vocação turística (BRASIL, 2001, art. 5º). No entanto, o que se demonstra, apesar de tal descumprimento, é um município mais atuante em termos de gestão nas áreas específicas do patrimônio cultural e do turismo do que São João del Rei. A possível explicação para tal constatação talvez esteja na atuação do poder público, que busca recursos para o município de pequeno porte. No entanto, continuidade política e de diretrizes de gestão ainda configuram um entrave na construção de políticas para o patrimônio cultural e o turismo.

Pelo exposto, percebe-se que a relação entre as políticas públicas de patrimônio cultural e de turismo nos municípios é possível, mas não concreta. Ainda há muito a avançar nas administrações municipais para de fato, fazer essa interlocução. Fica evidente que, mesmo o patrimônio cultural e o turismo coexistindo dentro de uma mesma secretaria, o corpo técnico e os secretários não conseguem viabilizar essa interlocução, apesar de a considerarem importante.

Não há interface entre as políticas públicas de patrimônio cultural e turismo simplesmente porque não há políticas públicas em ambas as áreas nos municípios analisados, apenas ações isoladas, realizadas por meio de demanda ou recurso disponível. Além disso, é preciso deixar claro que os municípios analisados não servem para generalização ou estatística das políticas públicas adotadas em outros municípios de Minas Gerais. Contudo, a realidade demonstrada em São João del Rei e Coronel Xavier Chaves é indício de realidades que podem ser ressonantes de práticas comuns em outros municípios de Minas Gerais.

6

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Retomando a pesquisa desde o seu início, percebe-se o hiato entre o âmbito estadual e o dos municípios analisados no que concerne às políticas públicas de patrimônio cultural e turismo analisadas. A pesquisa, como pode ser percebido na estrutura dos capítulos, foi dividida em três momentos distintos: a escolha de quais políticas públicas seriam analisadas e definição de um embasamento teórico, seguida da análise destas no âmbito estadual, para, enfim, selecionar os municípios e analisá-los com relação às políticas públicas de patrimônio cultural e turismo definidas.

É interessante contrastar algumas considerações feitas nos capítulos 2 e 3 (seções 2.4 e 3.5, respectivamente) com aquelas do capítulo 5 (seção 5.3). Apesar da descentralização se mostrar, aparentemente, exitosa no âmbito estadual e a interface entre as políticas públicas de patrimônio cultural e de turismo se mostrar favorável num primeiro momento, a análise dos municípios de São João del Rei e Coronel Xavier Chaves, mostrou um quadro completamente diferente.

O instrumento Lei *Robin Hood*, por meio dos critérios Patrimônio Cultural e Turismo, mitiga as dificuldades dos órgãos estaduais – IEPHA e SETUR – em atender todos os municípios de Minas Gerais. A descentralização, em princípio, auxilia na conservação e valorização do patrimônio cultural e na estruturação do turismo. Induz também a identificação, conservação e valorização dos patrimônios materiais e imateriais locais, que são insumos para a atração e atividade turística. No entanto, percebeu-se que há dificuldades de descentralização, no que tange o estabelecimento de critérios para a transferência de recursos e responsabilidades para a esfera municipal.

Nos municípios analisados, o que se constatou é que de fato a descentralização de recursos chega ao âmbito municipal, como comprovado nos repasses anuais do governo estadual (GRÁFICOS 6 a 9). Entretanto, essa descentralização não atinge a gestão municipal. O Estado consegue descentralizar recursos e algumas ações, num vasto território que compreende 853 municípios. Entretanto, no âmbito municipal, as políticas públicas não surtem o efeito desejado, já que a adesão é meramente conjectural ou financeira, ainda que proveniente de uma indução voluntária, como descreve Villanueva (2009). Os municípios analisados apenas

se adequam às políticas públicas estaduais analisadas para garantir o repasse de recursos, mas não planejam ações nas áreas delimitadas – seja patrimônio cultural ou turismo – para aplicação desses recursos. A capilaridade pretendida pelos órgãos estaduais encontra um entrave na própria administração municipal, já que o recurso não é completamente investido nas áreas definidas pelos critérios e não conseguem abranger todo o território municipal.

A descentralização fica evidente ao analisar a redistribuição de recursos entre os municípios de Minas Gerais, definida pelo instrumento Lei *Robin Hood*. No entanto, há também a necessidade de rever os valores percentuais de repasses para cada critério – 1% para o Patrimônio Cultural e 0,1% para o Turismo – frente às estratégias e metas desejadas pelo governo estadual. Essas porcentagens não são baseadas em cálculos definidos pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, por exemplo. A definição é feita pelo poder Legislativo mediante influência dos diversos setores interessados. Ao definir os valores percentuais dos repasses para cada critério por meio de estudos quantitativos e qualitativos nos âmbitos estadual e municipais, o Estado estaria planejando suas ações descentralizadoras, pois o montante de recursos a serem repassados estaria mais condizente com as áreas de cada critério – nesse caso, o patrimônio cultural e o turismo – e as realidades locais. É preciso ressaltar que o recurso sempre será insuficiente, mas, com repasses baseados em estudos, a possibilidade de êxito no âmbito municipal seria maior.

Outra questão que deve ser colocada, concernente à esfera municipal, é até que ponto o Estado tende a ser um agente menos importante num quadro consolidado de descentralização e autonomia municipal. As ações e responsabilidades dos municípios quanto ao patrimônio cultural e turismo não tendem a se consolidarem como prática de gestão e, por consequência, terem recursos garantidos no orçamento municipal. Quando o repasse de recursos por meio da descentralização diminuir, não há garantias nos municípios que as áreas estudadas continuarão a receber investimentos. Passados quinze anos de institucionalização do instrumento Lei *Robin Hood*, percebe-se que não há estrutura que garanta a preservação desse patrimônio cultural municipal nos municípios analisados, por exemplo.

É preciso que o Estado auxilie os municípios na construção de práticas de planejamento e gestão mais participativas e responsáveis com o objetivo de fortalecer as áreas do patrimônio cultural e turismo. É evidente, nos municípios analisados, que a

gestão local não tem suporte administrativo e técnico para desenvolver as áreas estudadas em termos de planejamento e gestão, o que gera uma dependência política com o gabinete do prefeito. O salto quantitativo no âmbito estadual já foi dado – aumento da adesão de municípios ao instrumento *Lei Robin Hood* e do número de Circuitos Turísticos –, mas se faz necessário também um salto qualitativo no processo de descentralização no âmbito municipal, aproximando o Estado dos municípios.

Especificamente no critério do Patrimônio Cultural, os pré-requisitos determinados pelo IEPHA deveriam exigir de maneira rigorosa ou pontuar os municípios que comprovadamente aplicarem recursos no investimento em bens culturais: manutenção e conservação de bens materiais e imateriais, por exemplo. Se o recurso advindo do governo estadual não pode estar vinculado à sua aplicação, que as deliberações normativas premiem aqueles municípios que tenham ações de conservação e valorização de bens culturais. A pontuação do Fundo Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural, presente a partir da Deliberação Normativa 01/2009, para os municípios que apliquem 50% dos recursos recebidos no patrimônio cultural avança nessa questão, por exemplo. No entanto, ainda não são claras as estruturas de controle que garantam efetivamente a correta aplicação dos recursos.

Também com relação ao critério Patrimônio Cultural – que possui semelhança com o critério Turismo –, o IEPHA estabeleceu, ao longo de quinze anos do instrumento *Lei Robin Hood*, uma parceria com os municípios que possibilitou ações efetivas na área do patrimônio cultural. No entanto, essa parceria não contribuiu para tornar as secretarias municipais capazes de planejar ações e gerir o patrimônio cultural, em São João del Rei e Coronel Xavier Chaves. O vínculo com o IEPHA se mostrou prioritariamente financeiro, pois para garantir os repasses de recursos é necessária a existência de um órgão municipal de patrimônio cultural. Além disso, tais secretarias não tem autonomia de planejamento na prática, com seus orçamentos vinculados ao gabinete do prefeito.

Pode-se dizer, a princípio e a partir de uma análise de conjunto, conforme apresentado no capítulo 2, que o ICMS Patrimônio Cultural contribui para a preservação do patrimônio cultural em Minas Gerais, estimulando municípios a refletirem sobre o que seria seu patrimônio cultural para depois realizarem os inventários, tombamentos e registros. Se essa preservação é contabilizada pelo número de bens tombados, então é exitosa. Entretanto, no âmbito municipal, conforme apresentado no capítulo 5, tais bens

tombados não estão necessariamente preservados. O que se percebe em São João del Rei, por exemplo, por meio do relato dos entrevistados, é um jogo de forças entre os atores locais para a preservação do patrimônio cultural, principalmente no centro histórico, onde a pressão da especulação imobiliária é grande. Há ameaças constantes de demolição, descaracterização de edifícios e intervenções na paisagem cultural por meio de construções de altura elevada. Em Coronel Xavier Chaves, a realidade é um pouco diferente por ser um município menor e com menor número de bens tombados. No entanto, há também intervenções descaracterizantes no núcleo histórico delimitado. Se as fichas de vistoria exigidas pelo IEPHA fossem mais criteriosas e com maior detalhamento a respeito do estado de conservação, talvez o quadro que se apresenta nos municípios analisados poderia ser um pouco diferente, por possibilitar um maior controle e acompanhamento da situação desses bens. A instituição estadual poderia fazer vistorias de forma mais sistemática com o objetivo de garantir que os municípios mantenham seus bens culturais preservados, não bastando apenas uma vez por ano o preenchimento da documentação que lhes valerá pontuação e repasse financeiro para o ano seguinte.

Com relação ao ICMS Turismo, apesar de ser um critério recente e baseado na experiência de outros critérios, também verifica-se que não há garantias de êxito. As exigências da SETUR estão focadas no planejamento e gestão do turismo em âmbito municipal, mas atrelada a uma conjuntura regional: participação em Circuito Turístico (política municipal de turismo elaborada e implementada), Conselho Municipal de Turismo (COMTUR) e Fundo Municipal de Turismo (FUMTUR) constituídos e em funcionamento. No entanto, tais exigências não garantem o planejamento e consequente gestão adequada do turismo. O FUMTUR precisa estar em funcionamento com qualquer quantia – um real, exemplo – o que não garante de forma alguma a aplicação dos recursos advindos do governo estadual. Em São João del Rei, apesar de não ter sido contemplado com recursos, não há COMTUR, pois não há mobilização política para instituir tal conselho.

Ao iniciar com 44 municípios em 2010, acredita-se que a adesão pelos municípios para o ICMS Turismo nos próximos anos aumente, pois, como a adesão é financeira e conjectural, a partir do momento que determinado município de um CT receber recursos, os outros provavelmente aderirão. Como exemplo, toma-se a adesão para o critério Patrimônio Cultural que partiu de 106 municípios em 1996 para 758 em

2010. No entanto, essa adesão e manutenção dos municípios ao longo dos anos devem vir acompanhadas de indução ao planejamento e gestão do turismo nos municípios. A SETUR precisa, ano após ano, analisar se as exigências estão surtindo efeito, sem, contudo, prejudicar aqueles municípios que estão iniciando o processo de adesão. Apenas ter COMTUR e FUNTUR, por exemplo, não são suficientes, já que os municípios devem comprovar o que está sendo decidido nas reuniões e como o recurso está sendo aplicado. Vistorias de forma sistemática por parte dos técnicos da SETUR para verificação nos municípios seriam positivas, assim como pesquisas de opinião com turistas no destino.

Ainda com relação ao turismo, a política de Circuitos Turísticos desenvolvida pela SETUR apresenta avanços ao abranger as diferentes regiões do estado, mas encontra dificuldade de organização e articulações dentro dos CTs por aspectos geográficos, políticos e financeiros. A SETUR praticamente não ampara financeiramente os CTs, a não ser aqueles considerados estratégicos. A descentralização desenvolvida pelo órgão estadual não é a de repasse de recursos, como acontece no instrumento Lei *Robin Hood*, mas administrativa por meio da regionalização. Dessa forma, cria-se uma esfera regional entre o Estado e os municípios – os CTs –, que diminui a distância entre esses municípios e o Estado. No entanto, como essa esfera regional não recebe repasses estaduais, os CTs ficam desamparados, pois dependem financeiramente apenas das mensalidades dos associados, que são inconstantes.

As ações de infraestrutura e capacitação da SETUR deveriam prover os CTs de recursos financeiros para que esses definam suas prioridades regionais, conforme a descentralização territorial definida por Baracho (1985). Os repasses deveriam privilegiar os CTs mais atuantes, como acontece com aqueles considerados estratégicos. No entanto, a descentralização continua sendo concentrada, como afirma Becker (2002), pois é a SETUR que define como aplicará os recursos. O que se percebe em São João del Rei e em Coronel Xavier Chaves é o CT Trilha dos Inconfidentes apenas como mais um ator do turismo, sem voz e relevância capaz de sensibilizar as administrações municipais.

Enquanto no âmbito estadual – considerando uma análise global e quantitativa – há indícios de interface entre as políticas públicas de patrimônio cultural e turismo (a exemplo do instrumento Lei *Robin Hood* nos critérios Patrimônio Cultural e Turismo), no âmbito dos municípios analisados não há relação alguma com as políticas

públicas que foram objeto de estudo dessa pesquisa, no que concerne o planejamento e a gestão. Isso ocorre independente do fato de, em ambos os municípios analisados, o patrimônio cultural e o turismo estarem contemplados na mesma secretaria municipal.

Se São João del Rei e Coronel Xavier Chaves não conseguem atuar nas suas áreas específicas além de ações pontuais, não irão, de fato, articular políticas que atuem de maneira integrada na preservação do patrimônio cultural e na estruturação e promoção do turismo. A importância dessa pesquisa reside no fato que essa constatação pode ser a mesma em outros municípios mineiros. Embora localizados na mesma região, São João del Rei apresenta grande estoque patrimonial e grande atratividade turística e Coronel Xavier Chaves é um município pequeno e de atratividade turística regional, desconhecido pela maioria da população do estado. Assim, ambos os municípios apresentam características que se reproduzem em outros municípios de Minas Gerais. No entanto, estabelecer uma generalização ainda é prematuro e necessita de pesquisas mais aprofundadas para o universo complexo dos 853 municípios mineiros.

Um caminho interessante para pesquisas que venham aprofundar as questões discutidas nesta dissertação ou mesmo abordar temáticas correlatas é identificar e analisar, daqui a alguns anos, quais serão os avanços do critério do ICMS Turismo em termos de planejamento e gestão nos municípios, assim como quais mudanças o critério Patrimônio Cultural terá sofrido. Uma pergunta que ainda não foi respondida é até que ponto a descentralização é benéfica uma vez que gera um ônus para os municípios-estruturas administrativas de planejamento e ação para atuar nas áreas do patrimônio cultural e do turismo, talvez maior que o bônus – repasses financeiros do governo estadual. Como afirma Abrucio (2006), há um limite para a descentralização, já que o poderio das esferas municipais é menor do que das esferas federal e estaduais. A descentralização aqui estudada delega aos municípios mineiros assumirem as funções de planejamento e gestão os quais muitos não tenham aptos para sustentar. Além disso, as gestões locais ainda mantêm uma estrutura amadora que entrava qualquer desenvolvimento em termos de planejamento e gestão nas áreas do patrimônio cultural e do turismo.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. *Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil*. In: FLEURY, S. (Org.). *Democracia, Descentralização e Desenvolvimento: Brasil e Espanha*. 1ª ed. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006, v., p. 77-125.

ALMEIDA, Maria; CARNEIRO, Leandro. *The New Local Agenda: Elite Support for Decentralization of Social Services in Brazil*. In: International Political Science Association Congress. Quebec, 2000. Disponível em: <<http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/MariaHerminia/agenda.pdf>>. Acesso em: 19 jan. 2011. *apud* BROSE, Markus. *Descentralização e good government: como aperfeiçoar o desempenho dos governos locais?* Revista do Serviço Público. Ano 53, n.3, p.95-139, Jul-Set, 2002. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=838&Itemid=129>. Acesso em 19jan2011.

ARRETCHE, Marta T. S. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

ARRETCHE, Marta T. S. *Mitos da Descentralização: Maior Democracia e eficiência nas Políticas Públicas?* Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, 1996.

ARRETCHE, Marta T. S. *Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado Federativo*. In: XX ENCONTRO NACIONAL DA ANPOCS, 1998, Caxambu. Anais do XX Encontro Anual da ANPOCS, 1998.

ARRETCHE, Marta T. S; RODRIGUEZ, Vicente. *Descentralização das políticas sociais no Brasil*. São Paulo: FAPESP; FUNDAP; Brasília: IPEA, 1999.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral do federalismo*. Belo Horizonte: FUMAR/UCMG, 1982.

BECKER, Berta. *Políticas e Planejamento do Turismo no Brasil*. IN: YÁZIGI, E. *et al* (org.). *Turismo, espaço, paisagem e cultura*. São Paulo: Hucitec, 2002.

BIONDINI, Isabella V. F.; STARLING, Mônica B. L.; SOUZA, Nícia R. M. *Descentralização das ações na área do patrimônio cultural: o impacto da Lei Robin Hood nos municípios mineiros*. XIV Seminário sobre a Economia Mineira. Disponível em: http://www.cedeplar.ufmg.br/seminarios/seminario_diamantina/2010/D10A013.pdf. Acesso em 12dez2010.

BOLSON, Jaisa H. Gontijo. *Turismo e Políticas Públicas: uma análise da implementação dos Circuitos Turísticos de Minas Gerais através da percepção dos seus gestores, empresários e comunidade local*. Dissertação (mestrado) – Centro Universitário UNA, Belo Horizonte, 2006.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. *Lei 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, 2001.

BROSE, Markus. *Descentralização e good government: como aperfeiçoar o desempenho dos governos locais?*. Revista do Serviço Público. Ano 53, n.3, p.95-139, Jul-Set, 2002. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=838&Itemid=129>. Acesso em 19jan2011.

CASTELLS, Manuel. *O poder da identidade*. 3. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

CATAI, Henrique; SCHNORR, Raquel T. D. Mesa; SIMONATO, Maurício F.; MOLINA, Sandra R.; BULZONI, Marcelo. *O Programa de Regionalização do Centro-Norte Paulista – Circuito Caminhos da Anhangüera – e a participação da Universidade de Ribeirão Preto*. In: IV SEMINTUR – SEMINÁRIO DE PESQUISA EM TURISMO DO MERCOSUL. Caxias do Sul: Universidade de Caxias do Sul, 2006. Disponível em: <http://www.ucs.br/ucs/tplSemMenus/posgraduacao/strictosensu/turismo/seminarios/seminario_4/arquivos_4_seminario/GT11-B8.pdf> Acesso em: 19jan2011.

CIRCUITO TURÍSTICO TRILHA DOS INCONFIDENTES. *Planejamento Estratégico 2011_2014*. São João del Rei, 2010a.

CIRCUITO TURÍSTICO TRILHA DOS INCONFIDENTES. *Relatório de ações 2010*. São João del Rei, 2010b.

CRUZ, Rita de Cássia. *A política de Turismo e Território*. São Paulo: Contexto, 2001.

DYE, T. *Understanding public policy*. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1992 *apud* HALL, C. Michael. Planejamento turístico: políticas, processos e relacionamentos. São Paulo: Contexto, 2001.

FERRAZ, Joandre A. Regime jurídico do turismo. Campinas: Papyrus, 1992 *apud* CRUZ, Rita de Cássia. *A política de Turismo e Território*. São Paulo: Contexto, 2001.

FREITAS, Cláudia Lamounier. *Turismo, política e planejamento: estudo do circuito turístico do diamante no Vale do Jequitinhonha, em Minas Gerais*. Tese (doutorado) – Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, 2008.

FJP. Fundação João Pinheiro. *Lei Robin Hood*. Disponível em: <<http://www.fjp.gov.br/robin-hood/>>. Acesso em: 28 dez. 2010.

GEOMINAS. *Programa de Uso Integrado da Tecnologia de Geoprocessamento pelos Órgãos do Estado de Minas Gerais*. Disponível em: <<http://www.geominas.mg.gov.br/>>. Acesso em 06 dez. 2010.

GOMES, Gustavo Maia; MACDOWELL, Maria Cristina. *Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social*. Textos para discussão, 706. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/IPEA, 2000. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_2000/td_706.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2011.

HALL, C. M. *Planejamento turístico: políticas, processos e relacionamentos*. São Paulo: Contexto, 2001.

HALL, C. M.; JENKINGS, J. M. *Tourism and public Policy*. Londres: Routledge, 1995 *apud* HALL, C. Michael. *Planejamento turístico: políticas, processos e relacionamentos*. São Paulo: Contexto, 2001.

HOGWOOD, B.; GUNN, L. *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press, 1984 *apud* HALL, C. Michael. *Planejamento turístico: políticas, processos e relacionamentos*. São Paulo: Contexto, 2001.

IEPHA. Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico. *A descentralização da proteção do patrimônio cultural do estado de Minas Gerais*. Elaborado por Carlos Henrique Rangel e Keila Pinto Guimarães. Diretoria de Promoção, 2007.

IEPHA. Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico. *ICMS Patrimônio Cultural*. Disponível em: <<http://www.iepha.mg.gov.br/images/stories/downloads/pontuacao-detalhada-final-exercicio-2011.pdf>>. Acesso em 23 out. 2011.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Demográfico 2010*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em 22 out. 2011.

JUNQUEIRA, Luciano Antonio Prates; INOJOSA, Rose Marie; KOMATSU, Sueli. *Descentralização e intersectorialidade na gestão pública municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza*. In: XI Concurso de Ensayos del CLAD "El Tránsito de la Cultura Burocrática al Modelo de la Gerencia Pública : Perspectivas, Posibilidades y Limitaciones". Caracas, 1997. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/UNPAN003743.pdf>>. Acesso em 19 jan. 2011.

MAGALHÃES, Rodrigo Moreira; MORAES, Fernanda Borges de. *A importância da Lei Robin Hood para o desenvolvimento turístico dos municípios de Minas Gerais*. Monografia (Graduação) – Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.

MINAS GERAIS. *Decreto 32.771, de 4 de julho de 1991*. Minas Gerais, Belo Horizonte, 1995.

MINAS GERAIS. *Decreto 43.321 de 8 de maio de 2003*. Dispõe sobre o reconhecimento dos Circuitos Turísticos e dá outras providências. Belo Horizonte, 2003.

MINAS GERAIS. *Decreto 44.849, de 27 de junho de 2008*. Dispões sobre a organização da Secretaria de Estado de Turismo. Belo Horizonte, 2008.

MINAS GERAIS. *Decreto 45.403, de 18 de junho de 2010*. Regulamenta o critério “turismo” estabelecido na Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009, que dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. Belo Horizonte, 2010.

MINAS GERAIS. *Decreto 45.536, de 7 de janeiro de 2011*. Dispõe sobre a estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2011.

MINAS GERAIS. *Lei Estadual 12.040, de 28 de dezembro de 1995*. Minas Gerais, Belo Horizonte, 1995.

MINAS GERAIS. *Lei 13.341, de 28 de outubro de 1999*. Dispõe sobre a organização da Governadoria do Estado e da Secretaria de Estado da Casa Civil e Comunicação Social, cria a Secretaria de Estado do Turismo, extingue a Secretaria de Estado de Assuntos Municipais, cria unidades administrativas nas Secretarias de Estado da Segurança Pública e da Justiça e de Direitos Humanos e dá outras providências. Belo Horizonte, 1999.

MINAS GERAIS. *Lei Estadual 13.803, de 27 de dezembro de 2000*. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios Minas Gerais, Belo Horizonte, 2000.

MINAS GERAIS. *Lei Estadual 18.030, de 12 de janeiro de 2009*. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

MINAS GERAIS. *Resolução 006, de 9 de junho de 2005*. Dispõe sobre os itens da certificação dos Circuitos Turísticos. Belo Horizonte, 2005.

MINAS GERAIS. *Resolução 5.120, de 12 de novembro de 2002*. Dispõe sobre a Secretaria de Estado de Turismo e dá outras providências. Belo Horizonte, 2002.

MOURA, Ana Clara M. *Reflexões metodológicas como subsídio para estudos ambientais baseados em Análise de Multicritérios*. Anais XIII Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto, Florianópolis, 2007, p.2899-2906.

MOURA, Ana Clara M.; FREIRE, Gerson J. Mattos; OLIVEIRA, Renata Hungari de; PEREIRA, Marcílio Felício; SOARES, América Maria Eleutério; VOLL, Vera Lúcia. *Geoprocessamento no Apoio a Políticas do Programa Vila Vila Em Belo Horizonte - MG : Intervenções em assentamentos urbanos precários*. Revista Brasileira de Cartografia, v.61/02, p.177 - 188, 2009.

MTUR. Ministério do Turismo. *Estudo de Competitividade dos 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional – Relatório Brasil*. Brasília, 2008.

MTUR. Ministério do Turismo. *Plano Nacional do Turismo: Diretrizes, Metas e Programas – 2003-2007*. Brasília, 2003

MTUR. Ministério do Turismo. *Plano Nacional de Turismo: 2007/2010 – Uma viagem de inclusão*. Brasília, 2007.

MTUR. Ministério do Turismo. *Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil – Diretrizes Políticas*. Brasília, 2004.

OLIVEIRA, Saulo Barbará de; LEITÃO, Márcia Cristina da Silva; FILHO, Joaquim Rubens Fontes. *A governança em turismo regional: realidade? Estudo de caso sobre o destino Estrada Real*. In: Anais do XXXI Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro, 2007.

SÃO JOÃO DEL REI (MG). Prefeitura Municipal. *Lei 4.068, 13 de novembro de 2006*. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de São João del Rei, nos termos do artigo 182 da Constituição Federal, do capítulo III da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade - e do capítulo II do Título IV da Lei Orgânica do Município de São João del Rei. São João del Rei, 2006. Disponível em: <<http://www.pdp.saojoaodelrei.mg.gov.br/4068.pdf>>. Acesso em 23 out. 2011.

SEF. Secretaria de Estado de Fazenda. *Valor adicionado fiscal (VAF)*. Disponível em: <http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/assuntos_municipais/vaf/>. Acesso em: 26 dez. 2011.

SETUR. Secretaria de Estado de Turismo. *Plano Setorial de Turismo de Minas Gerais: Diretrizes, Programas e Ações – 2007/2010*. Belo Horizonte, 2006.

SETUR. Secretaria de Estado de Turismo. *Prodetur*. Disponível em: <<http://www.turismo.mg.gov.br/programas/outros-programas/716-prodetur>>. Acesso em 16 jan. 2011.

SETUR. Secretaria de Estado de Turismo. *Relatório de Atividades da SETUR. 1999/2002*. Belo Horizonte, 2002.

SILVEIRA, Marcos A. T. *Turismo, Políticas de Ordenamento Territorial e Desenvolvimento. Um foco no Estado do Paraná no Contexto Regional*. Tese (doutorado) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002. *apud* BOLSON, Jaisa H. Gontijo. *Turismo e Políticas Públicas: uma análise da implementação dos Circuitos Turísticos de Minas Gerais através da percepção dos seus gestores, empresários e comunidade local*. Dissertação (mestrado) – Centro Universitário UMA, Belo Horizonte, 2006.

TRINDADE, Rubens da. *Circuitos Turísticos Mineiros: descentralização, autonomia e gestão em relação ao turismo com base local (Finais dos anos 90 – tempo presente)*. Dissertação (mestrado) – Centro de Excelência em Turismo, Universidade de Brasília, 2009.

ANEXO A – RELAÇÃO E CRONOLOGIA DA LEGISLAÇÃO CONSULTADA

5 de outubro de 1988	Constituição da República Federativa do Brasil.
4 de julho de 1991	Decreto 32.771. Dispõe sobre a apuração do valor adicionado, para efeito de repasse, aos municípios, da parcela que lhes couber na arrecadação do ICMS, e dá outras providências. Minas Gerais
30 de março de 1995	Portaria 130. Dispõe sobre o Plano Nacional de Municipalização do Turismo.
28 de dezembro de 1995	Lei Estadual 12.040. Dispõe sobre a distribuição da parcela de receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios, de que trata o inciso II do parágrafo único do artigo 158 da Constituição Federal, e dá outras providências.
15 de fevereiro de 1996	Resolução Normativa 01/96 do IEPHA.
18 de fevereiro de 1997	Resolução Normativa 01/97 do IEPHA.
28 de outubro de 1999	Lei 13.341. Dispõe sobre a organização da Governadoria do Estado e da Secretaria de Estado da Casa Civil e Comunicação Social, cria a Secretaria de Estado do Turismo, extingue a Secretaria de Estado de Assuntos Municipais, cria unidades administrativas nas Secretarias de Estado da Segurança Pública e da Justiça e de Direitos Humanos e dá outras providências.
13 de maio de 2000	Resolução Normativa 01/2000 do IEPHA.
27 de dezembro de 2000	Lei Estadual 13.803. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios.
10 de julho de 2001	Lei 10.257. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

11 de janeiro de 2002	Deliberação Normativa 01/2002 do IEPHA.
27 de agosto de 2002	Deliberação Normativa 02/2002 do IEPHA.
12 de novembro de 2002	Resolução 5.120, de 12 de novembro de 2002. Dispõe sobre a Secretaria de Estado de Turismo e dá outras providências.
8 de maio de 2003	Decreto 43.321. Dispõe sobre o reconhecimento dos Circuitos Turísticos e dá outras providências.
20 de junho de 2004	Deliberação Normativa 01/2004 do IEPHA.
9 de junho de 2005	Resolução 006. Dispõe sobre os itens da certificação dos Circuitos Turísticos.
17 de outubro de 2005	Deliberação Normativa 01/2005 do IEPHA.
13 de novembro de 2006	Lei 4.068. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de São João del Rei, nos termos do artigo 182 da Constituição Federal, do capítulo III da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade - e do capítulo II do Título IV da Lei Orgânica do Município de São João del Rei.
27 de junho de 2008	Decreto 44.849. Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Turismo.
12 de janeiro de 2009	Lei Estadual 18.030. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios.
30 de junho de 2009	Deliberação Normativa 01/2009 do IEPHA.
18 de junho de 2010	Decreto 45.403. Regulamenta o critério “turismo” estabelecido na Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009, que dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios.
7 de janeiro de 2011	Decreto 45.536. Dispõe sobre a estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais.