

Potencialidades do Contador na Gestão Social do Turismo: Conselhos Gestores, um (novo) Campo de Trabalho?¹

Potentialities an Accountant in Social Management of Tourism: Councils Managers as a (new) Labor Field?

Potencialidades del Contable en la Gestión Social del Turismo: ¿Consejos Gestores, un (nuevo) Campo de Trabajo?

Alice Rodrigues Borges Lazaroni, Mestranda em Administração Pública pela Universidade Federal de Viçosa (UFV) e Pós-graduanda em Contabilidade Decisória Pela Faculdade de Minas - FAMINAS. Endereço Profissional: Universidade Federal de Viçosa, Campus Universitário, Av. P. H. Rolfs, s/n, Departamento de Administração e Contabilidade, Viçosa, MG - Brasil, CEP 36570-000. Telefone: (031) 3899-2886. URL da Homepage: <http://lattes.cnpq.br/4816201117197367>. E-mail: aliceccoufv@gmail.com.

Magnus Luiz Emmendoerfer, Doutor em Ciências Humanas: Sociologia e Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Professor do Departamento de Administração e Contabilidade da Universidade Federal de Viçosa (UFV). Endereço Profissional: Universidade Federal de Viçosa, Campus Universitário, Av. P. H. Rolfs, s/n, Departamento de Administração e Contabilidade, Viçosa, MG - Brasil, CEP 36570-000. Telefone: (031) 3899-2886. URL da Homepage: <http://lattes.cnpq.br/0919407313173824>. E-mail: magnus@ufv.br.

Gislaine Aparecida Santana Sediya, Mestre em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Professora do Departamento de Administração e Contabilidade da Universidade Federal de Viçosa (UFV). Endereço Profissional: Universidade Federal de Viçosa, Campus Universitário, Av. P. H. Rolfs, s/n, Departamento de Administração e Contabilidade, Viçosa, MG - Brasil, CEP 36570-000. Telefone: (031) 3899-2886. URL da Homepage: <http://lattes.cnpq.br/3082912620730364>. E-mail: gislaine.santana@ufv.br.

RESUMO

O objetivo é analisar o potencial de atuação do contador na gestão social, especificamente, em conselhos gestores em níveis municipal e estadual na área de turismo. Para tanto, foram realizadas pesquisas bibliográficas (livros didáticos e artigos científicos relacionados ao objeto em estudo) e documentais (leis, decretos, orientações normativas, notas técnicas e relatórios oficiais) para fundamentar e realizar a análise dos dados. Os resultados revelam novas possibilidades de atuação do contador em um campo de trabalho até então não considerado na literatura especializada tradicionalmente conhecida em contabilidade: os conselhos gestores. Nestes, observa-se que os conhecimentos e técnicas do contador são importantes para: o planejamento e a transparência dos gastos públicos por meio de fundos setoriais; a orçamentação; o acompanhamento da execução do plano plurianual; a prestação de contas e a publicização de informações contábeis sobre os investimentos públicos deliberados em reuniões do conselho.

¹ Artigo submetido em 28/02/2014, revisado em 17/07/2014, aceito em 06/08/2014 e divulgado em 01/12/2014 pelo Editor João Carlos Hipólito Bernardes do Nascimento, após *double blind review*.

Palavras-chaves: Trabalho; Administração Pública; Contabilidade; Democracia Deliberativa.

ABSTRACT

The-aim is to analyze the potential role of accountant in social management, specifically in the state and municipal councils-managers in the tourism area. Thus, were done bibliographical researches (textbooks and journals related to the object in study) and documentary researches (laws, decrees, regulatory guidelines, technical notes and official reports) in order to substantiating the data analysis. The results showed new possibilities of action of the counter in a field of work not previously considered in the traditionally literature known in accounting: councils-managers. In these, it is observed that the accountant's knowledge and techniques are important for: planning and transparency of public expenditure through sector funds, budgeting, monitoring the implementation of the multiannual plan; accountability and publicity of accounting information about the public investments deliberated in council meetings.

Key-words: Labor; Public Administration, Accounting, Deliberative Democracy.

RESUMEN

El objetivo es analizar el papel potencial del contable en la gestión social, específicamente en los consejos gestores municipal e estadual el área de turismo. Se hicieron búsquedas bibliográficas (en libros de texto e artículos científicos relacionados con el objeto de estudio) y documentales (leyes, decretos, directrices regulatorias, notas técnicas y los informes oficiales) para en seguida realizar a análisis de datos. Los resultados revelan nuevas oportunidades para actuación del contable en un campo de trabajo que no se considera en la literatura conocida tradicionalmente en contabilidad: los consejos gestores. En esos, se observó que los conocimientos y las técnicas del contable son importantes para: la planificación y la transparencia del gasto público a través de los fondos del sector, el acompañamiento de la ejecución del plan plurianual; la rendición de cuentas y la publicidad de la información financiera sobre las inversiones públicas aprobadas en las reuniones del consejo.

Palabras-clave: Trabajo; Administración Pública, Contabilidad, Democracia Deliberativa.

1. INTRODUÇÃO

A profissão contábil passou por profundas transformações desde sua origem. Os principais fatores que influenciaram os rumos da profissão contábil no Brasil foram à economia globalizada, o avanço da tecnologia e à crescente participação brasileira no mercado internacional. Com a conversão das normas contábeis Brasileiras às internacionais, o contador passou a ser ainda mais essencial dentro das organizações privadas e públicas, uma vez que, esta última também terá que se adequar a nova forma de reconhecimento e apresentação de suas demonstrações contábeis.

Nesse cenário de transformações econômicas e de busca por novos mercados, as organizações estão mais cautelosas durante os processos decisórios e, por isso, cresce a demanda por profissionais capazes não só de oferecerem informações aos agentes interessados (*stakeholders*), mas também, de analisar todas as variáveis em questão. Assim,

tornam-se necessários que os profissionais sejam proativos e tenham competências suficientemente amplas que lhes permitam atuar efetivamente no desenvolvimento de práticas de gestão que otimize a maximização de valor das organizações.

Fundamentada nas necessidades atuais, a formação dos contadores tem constituído objeto de estudo de organismos internacionais. São eles: *International Financial Standards Board* (IASB), *International Organization of Securities Commissions* (IOSCO) e da *International Federation of Accountants* (IFAC). Essas entidades estão preocupadas com a convergência das normas contábeis brasileiras aos padrões internacionais, bem como, com a formação dos profissionais de contabilidade ao destacarem a importância no desenvolvimento de competências, habilidades e valores pautados em visão sistêmica e interdisciplinar, análise estratégica e crítica, postura ética e profissional.

Nesse aspecto, desenvolver tais habilidades é fundamental para a prática de gestão de organizações privadas e também públicas, já que as três esferas do setor público também precisam se adaptar à convergência internacional.

Em 25 de agosto de 2008, o Ministério da Fazenda publicou a Portaria nº 184 que dispõe sobre diretrizes a serem observadas pelos entes públicos quanto aos procedimentos, práticas, elaboração e divulgação das demonstrações contábeis, visando torná-los convergentes às Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (IPAS), tendo em vista as condições, peculiaridades e o estágio de desenvolvimento do país (BRASIL, 2008a).

De acordo com o STN (2012), há um prazo inicial de adoção das 10 primeiras Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas pelo Setor Público (NBCASP), publicadas pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC) e recepcionadas pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), editado pela Secretaria do Tesouro Nacional (BRASIL, 2012B). Algumas das regras das NBCASP entraram em vigor em 2010.

Outro processo que se relaciona com a convergência é a adoção dos novos modelos de demonstrações contábeis e o Plano de Contas Aplicado ao setor público, e das normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal (STN, 2012). Quanto à adoção das 30 Normas Internacionais de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (NICASP), convergidas aos padrões nacionais, há um compromisso do Brasil com a IFAC de implantação gradual dessas normas desde 2012.

Segundo o STN (2012), o processo de convergência irá afetar a mensuração, o registro, a apuração, a avaliação e o controle do patrimônio. Todavia, possibilitará maior transparência e fidedignidade aos atos e fatos cometidos pelas organizações públicas e instâncias de governança, como conselhos gestores municipais e estaduais.

Dentro desse contexto de mudanças na evidenciação da administração pública, os conselhos gestores tornam-se ainda mais importantes. Os conselhos de diferentes setores foram criados para auxiliar o poder público e cobrar que as ações propostas por estes entes governamentais (estaduais ou municipais) fossem implementadas. Além disso, atuam para mobilizar a comunidade local, chamando a população para participar das decisões, ainda que esta seja representada por um pequeno número de pessoas. São instrumentos da Gestão social que já se encontram materializados em diversos setores, como: saúde, educação, cultura, entre outros.

No campo do turismo, a atuação destes conselhos, ou fóruns, também é significativa. Entre os integrantes estão representantes de segmentos sociais (como associações comunitárias, sindicatos, organizações não governamentais e movimentos populares), representantes de poderes instituídos, como: o Executivo e suas secretarias, o Legislativo e o Ministério Público e representantes da sociedade civil (OLIVEIRA, 2009).

Nesse sentido, os conselhos gestores merecem atenção especial, principalmente, porque a partir da Constituição Brasileira de 1988, estes espaços próprios da gestão social tem se multiplicado, partindo de tradicionais áreas como saúde e educação para setores como: cultura, meio ambiente e turismo (OLIVEIRA, 2009). Tal constatação sinaliza a necessidade de profissionais tecnicamente preparados para lidar com as demandas nesses espaços.

Diante disso, surge o seguinte problema de pesquisa: Como o profissional de contabilidade, no caso o contador, pode contribuir com os seus conhecimentos e técnicas para a gestão social, especificamente, em um conselho gestor de turismo, em nível municipal e estadual?

Para solucionar o problema mencionado, foi escolhido o turismo como campo de estudo. A gestão social em termos metodológicos será tratada neste estudo exploratório utilizando da definição de Tenório (2008, p.54): é um “processo gerencial decisório deliberativo que procura atender às necessidades de uma dada sociedade, região, território ou sistema social específico”. Assim, o objetivo do trabalho é analisar o potencial de atuação do contador na gestão social do turismo, especificamente, em conselhos gestores em nível municipal e estadual na área de turismo.

A escolha do turismo como campo de estudo se deve ao fato de ser uma atividade em crescimento dentro do Brasil e pouco explorada como área de trabalho para os contadores. Segundo Kotler *et al.* (1994) e Costa, Soares e Emmendoerfer (2011a), são diversos os benefícios gerados pela atividade turística: empregos diretos e indiretos, o efeito multiplicador dos gastos na economia local, receita de impostos nas esferas públicas e o incentivo à exportação de produtos locais.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Turismo como espaço para a gestão social e de oportunidades para o Contador

O turismo é um tema que tem sido muito debatido por se tratar de uma atividade que envolve diferentes setores da sociedade e, que pode influenciar de forma direta ou indireta, no desenvolvimento de uma localidade. Por ser uma atividade econômica que tem no território, na paisagem, no patrimônio natural e cultural suas principais matérias-primas (COOPER *et al.*, 2007), o turismo de um local acaba tendo participação direta ou indireta do Poder Público, bem como, da sociedade privada, comunidade local, organizações do terceiro setor e visitantes (DIAS, 2008).

Nesse contexto, entender a distribuição do Orçamento Público e do respectivo planejamento da atividade torna-se de fundamental importância para a realização de projetos que viabilizem a prática turística em localidades que apresentam características potenciais para seu desenvolvimento.

Entre as atribuições do Poder Público, seja municipal, estadual ou federal, estão ações relacionadas à infraestrutura local, para o recebimento de turistas e desenvolvimento da localidade, assim como investimentos que possam gerar a demanda de visitantes no local. Segundo Cooper *et al.* (2007), o poder público é muito importante para a promoção de um destino, auxiliando no processo de gerar demanda, manter a localidade, bem como, garantir infraestrutura adequada. Para auxiliar o poder público e cobrar para que as ações sejam executadas, existem instrumentos da Gestão Social que já se encontram materializados, tais como: os conselhos e os fóruns. No caso do turismo, a criação de conselhos para fiscalizar a

atividade ainda é recente, tendo em vista, que o Ministério do Turismo foi criado pelo governo federal apenas há 11 anos (EMMENDOERFER *et. al.*, 2011b).

O Ministério do Turismo (MTur) — órgão do poder público responsável por criar políticas para fomentar a atividade — foi criado pela medida provisória, nº 103, de 1º de janeiro de 2003, que em seguida foi convertida na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. A partir desta data, passou a atuar como pasta autônoma, uma vez que suas atividades eram desempenhas pelo Ministério do Esporte e Turismo. Nesse sentido, a primeira ação institucional do Mtur foi criar um Plano Nacional de Turismo – PNT (BRASIL, 2006), o qual foi elaborado para ser:

[...] um elo entre os governos federal, estadual e municipal; as entidades não governamentais; a iniciativa privada e a sociedade no seu todo. Deve ser fator de integração de objetivos, otimização de recursos e junção de esforços para incrementar a qualidade e a competitividade, aumentando a oferta de produtos brasileiros nos mercados nacional e internacional.

Para que o PNT fosse, efetivamente, um instrumento de integração vertical entre os governos federal, estadual e municipal, era necessário o desenvolvimento de ações que permitissem a descentralização do processo decisório. Isso repercutiu, segundo Emmendoerfer (2014), na necessidade de retomar algo preconizado na Constituição de 1988: estruturação ou reativação de espaços organizados de natureza colegiada e de governança, como os conselhos gestores. Estes coordenados a partir de um núcleo estratégico, em nível superior, que seria fomentado pelo Ministério do Turismo ou pelas Secretarias Estaduais e Municipais.

Nesse sentido, a possibilidade de gestão social no turismo, ao mesmo tempo um campo de oportunidade de atuação para o contador, ocorre por meio das Unidades Federativas, compostos pelos Fóruns ou Conselhos que constituem a instância de governança do modelo de gestão descentralizada da Política Nacional de Turismo, tendo este caráter propositivo, consultivo e mobilizador; e, integrando instituições dos setores público, privado e terceiro setor, representativas das suas congêneres que compõe o Conselho Nacional de Turismo.

O Conselho Nacional de Turismo é um órgão colegiado com atribuição de assessorar o ministro de Estado do Turismo na formulação e na aplicação da Política Nacional de Turismo e dos planos, programas, projetos e atividades derivadas. Esse Conselho é formado por representantes do governo federal e dos diversos segmentos do turismo.

O Fórum Nacional dos Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo (FORNATUR) trata-se de um colegiado formado pelos Secretários de Estado de Turismo e/ou presidentes de Órgãos Estaduais de Turismo que se reúnem para deliberar sobre os temas relevantes do turismo nacional, incorporando às demandas estaduais, regionais e nacionais, expressando o pensamento e a ação do executivo estadual na gestão do turismo, constituindo um bloco de expressões técnica e política.

Os membros do FORNATUR atuam junto ao Conselho Nacional do Turismo como órgão de assessoramento ao Ministério do Turismo, na elaboração e implantação do Plano Nacional do Turismo e na discussão dos principais programas e projetos do turismo brasileiro, formando o Núcleo Estratégico do Turismo, coordenado pelo Ministério do Turismo. O presidente do FORNATUR tem assento no conselho nacional do turismo. Os secretários e dirigentes estaduais de turismo presidem os fóruns e conselhos estaduais de turismo. A despeito disso, observa-se que o FORNATUR pode ser considerado um espaço de

participação social restrita em relação aos conselhos gestores em nível estadual e municipal, uma vez que é formada, essencialmente, por agentes, representantes ou servidores do serviço público.

O FORNATUR tem representantes em todas as câmaras temáticas do Conselho Nacional do Turismo. Reúne-se, em média, a cada mês, em sedes itinerantes, coincidentes com eventos turísticos de projeção nacional e internacional, e/ou considerando o interesse de visitação a destinos turísticos consagrados.

Sendo o turismo uma atividade que envolve diversos setores, a atuação do contador dentro dos conselhos é de extrema importância para o planejamento dos gastos públicos; elaboração de metas para a atividade na lei das diretrizes orçamentárias e no plano plurianual; transparência dos recursos públicos, e elaboração de demonstrações onde qualquer cidadão possa fiscalizar se os recursos advindos para o turismo estão sendo gastos na atividade.

A atuação do contador nessas instâncias pode ter semelhanças. Todavia, ela se amplia pelos desafios e oportunidades que a área tributária, no setor público, apresenta para os agentes envolvidos, inclusive, para o contador. Este profissional pode desenvolver e lidar com o planejamento tributário tanto para a captação de recursos, quanto para melhorar a eficiência e a efetividade do Estado no que concerne à alocação e à publicização do uso de recursos públicos.

Será verificado, nas seções subseqüentes, o potencial de atuação do contador em conselhos gestores, considerando-os, para esta discussão, como instâncias de governança estadual ou municipal do turismo.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta pesquisa classifica-se como exploratória e descritiva (SAMPIONI; COLLADO; LUCIO, 2006). Exploratória, pois pretende examinar um problema de pesquisa pouco estudado, qual seja revelar o turismo como espaço para atuação do profissional contábil. Descritiva, na medida em que busca descrever como é e como se manifesta determinado fenômeno, neste caso, o campo do turismo.

Foram empregados os métodos bibliográfico (fazendo o uso de livros didáticos e artigos científicos relacionados ao objeto em estudo) e documental (por meio da análise de leis, decretos, orientações normativas, notas técnicas e relatórios oficiais relacionados à atividade contábil e ao setor do turismo). Os dados coletados nas fontes bibliográficas e documentais estavam disponíveis principalmente em forma eletrônica em sites do governo brasileiro ou em bases de dados científicas que continham artigos publicados em periódicos nacionais. Além disso, aquelas utilizadas nesta pesquisa, foram referenciadas no final deste trabalho.

A partir disso, com base no objetivo de pesquisa realizou-se um cotejamento de dados, que permitiu organizar as seções subseqüentes em temas, como: a) o turismo como espaço para a gestão social e de oportunidades¹ para o contador; b) instâncias de governança em nível estadual e municipal do Turismo, e o potencial de atuação do contador. Ambos os temas permitiram apresentar dados e gerar apontamentos que trazem evidências com encaminhamentos que responde o “problema”, mesmo que num plano exploratório.

4. ANÁLISE DOS DADOS

4.1 Instâncias de Governanças em níveis Estadual e Municipal do Turismo e o potencial de atuação do Contador

O fornecimento de informação pelo setor público à sociedade é denominado princípio da transparência. A transparência governamental tem como objetivo tornar público as ações do governo, fornecendo informações em que qualquer cidadão possa ter acesso e compreendê-la. Com a criação da constituição federal de 1988, passou-se a ter uma nova concepção de política pública no Brasil, por meio desta, o governo passa a assumir novas práticas de gestão, que passam a incluir a participação popular.

Os conselhos têm origem na constituição de 1988, que regulamentou diversas formas de participação popular, dentre elas, os conselhos gestores de políticas públicas. Segundo Martins *et.al.* (2008) e Martins, Ckagnazaroff e Lage (2012), os conselhos gestores apresentam-se como uma das formas mais representativas da sociedade civil, sendo estabelecida por meio deles uma nova relação entre estado e sociedade na gestão do aparelho público.

No turismo, os conselhos são compostos por entes da sociedade civil, do poder público e de representantes do terceiro setor e existem nas três esferas de poder: o conselho nacional, o estadual e o municipal. O Conselho Nacional de Turismo é um órgão colegiado com atribuição de assessorar o ministro de Estado do Turismo na formulação e a aplicação da Política Nacional de Turismo e dos planos, programas, projetos e atividades derivadas. Esse Conselho é formado por representantes do governo federal e dos diversos segmentos do turismo.

No âmbito estadual, quem atua é o Conselho Estadual de Turismo (CET) é um colegiado ou entidades que trabalham para assessorar a Secretária de Estado de Turismo. Possuem caráter propositivo, consultivo e deliberativo, tendo por finalidade oferecer subsídios para operacionalizar e consolidar a política estadual de turismo, alinhada ao Plano Nacional de Turismo, bem como, apoiar a sua execução, buscando a integração de todas as instituições que compõe a cadeia produtiva do turismo, sejam elas sociedade privada, pública ou civil organizada.

Os conselhos estaduais funcionam como elos entre o núcleo estratégico de turismo (ministério, conselho nacional de secretários e dirigentes de turismo) e o estado, as regiões e os municípios, bem como, possibilitam que tanto os agentes públicos como o setor privado e a sociedade participem da elaboração, implantação e monitoramento da política nacional de turismo por meio dos programas e ações do setor.

A seguir, o Quadro 1 retrata as principais demandas do Conselho Estadual de Turismo e as possibilidades de atuação do contador, segundo as competências atribuídas a este órgão.

Quadro 1 – Potencial de atuação do Contador no Conselho Estadual de Turismo.

	Competências do Conselho Estadual de Turismo (CET)	Potenciais Atuações do Contador
1	Propor ações de integração entre os entes públicos de turismo e entidades da iniciativa privada do setor, com o objetivo de desenvolver e qualificar a oferta turística do Estado.	Fornecer informações econômicas – financeiras e tributárias (como: receitas, redução de impostos, disponibilidade orçamentária, custos nas prestações de serviços) para a proposição de ações de integração.
2	Representar os diversos segmentos integrantes da cadeia produtiva do turismo na UF no encaminhamento e na discussão de propostas e sugestões para as políticas públicas do setor e as iniciativas da Secretaria do Estado responsável.	Fornecer informações que possibilitem verificar os benefícios econômicos futuros que podem ser auferidos pelo Estado para o desenvolvimento da cadeia produtiva do turismo.
3	Conhecer e discutir as matérias (Ações) relacionadas a seguir e manifestar-se sobre elas, mediante solicitação do Secretário de Estado de Turismo: os planos estaduais e os programas regionais de apoio e incentivo ao turismo; A criação e o aperfeiçoamento de instrumentos gerenciais de estímulo ao desenvolvimento turístico; As iniciativas de desenvolvimento de destinos e produtos turísticos mineiros; O calendário oficial de eventos turísticos do Estado; As campanhas de divulgação, conscientização e defesa do patrimônio turístico; As normas e diretrizes para as atividades de fomento turístico.	Subsidiar a especialização dos sistemas de informação internos a fim de proporcionar informações econômico-financeiras, gerenciais e tributárias que poderão ser utilizadas no planejamento, definição de agenda, alocação de recursos e avaliação de ações.
4	Contribuir para o desenvolvimento e a consolidação das instâncias regionais de turismo de Minas Gerais.	Pode ser uma conseqüência das contribuições feitas nos itens 1,2 e 3.
5	Elaborar seu regimento interno e respectivas alterações, a serem aprovados por meio de decreto.	Pode contribuir, mas não necessariamente de modo especializado.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Conselho Estadual de Turismo (MINAS GERAIS, 2009).

A composição do conselho é bem diversificada, uma vez que vários setores da sociedade participam, fornecendo opiniões e propondo sugestões. O que faz do conselho um colegiado de suma importância, ao colocar em evidência o poder de atuação da gestão social, já que ambos os lados podem expressar suas vontades e atuar em conjunto, atendendo assim, ao objetivo da política, que dentre outros, é desenvolver o turismo local e regional (MINAS GERAIS, 2011).

O Ministério do Turismo possui um sistema de informações de domínio público e acesso *on line* chamado SICET (www.sicet.turismo.gov.br) - Sistema de Informações dos Fóruns e Conselhos Estaduais de Turismo. O sistema dispõe sobre a direção, composição e contatos institucionais dos membros dos Fóruns ou Conselhos Estaduais de Turismo [endereço, telefone], informações sobre o marco legal de constituição do colegiado, a estrutura técnica de apoio [câmaras temáticas, comissões ou grupos de trabalho], planejamento operacional, reuniões ordinárias e atividades programadas e realizadas.

É um meio público da sociedade e dos profissionais conhecerem essas instâncias de governança em nível estadual para identificarem oportunidades de trabalho e acompanhar as ações do conselho. No entanto, o que se percebe é que mesmo nos conselhos estaduais, a prestação de contas, transparência e organização da atividade ainda não é efetiva. Em alguns casos não há publicação de planejamento interno, nem informações disponíveis de quais os projetos o conselho votou, quais estão em andamento com o apoio do conselho, se o conselho está deliberando sobre algum fundo e sua prestação de contas. Tais aspectos denotam a

possibilidade de atuação do contador, como agente fomentador de informações de cunho econômico, financeiro, fiscais e sociais que subsidiarão reflexões quanto à atuação da MTur, bem como a eficiência e efetividade na alocação dos recursos públicos.

Contudo, esse sistema não possui informações sobre a dinâmica das instâncias de governança do turismo em nível municipal, o que revela que ainda não há uma interligação ágil e transparente, pelo menos de forma eletrônica com acesso público, entre as esferas federal, estadual e municipal. Neste sentido, torna-se importante apresentar a instância de governança em nível municipal do turismo como um novo campo em potencial de atuação para o contador. Esta instância tem sido um lócus importante e lembrado enquanto espaço democrático nas agendas e planejamentos de governos estaduais e municipais que possuem vocação turística ou que induzem o desenvolvimento regional por meio do turismo (SOARES; EMMENDOERFER; MONTEIRO, 2013).

Abaixo do Conselho estadual existem os Conselhos Municipais de Turismo, também conhecidos como COMTUR, criado por meio de Lei Municipal ou decreto. É constituído como fórum deliberativo, consultivo e de assessoramento à secretaria municipal de turismo, e possui representantes da esfera pública e de diversos setores que compõe o segmento de turismo.

O COMTUR é formado por meio de convocação da comunidade local para participar de uma reunião (plenária), onde um consultor de turismo expõe as condições para a constituição do conselho e identifica os diversos segmentos locais presentes que serão divididos em grupos. Estes elegerão um titular e um suplente que irão concorrer a uma vaga no conselho. Feita a votação é marcada uma reunião de posse dos membros pelo prefeito municipal. Todas as reuniões devem ser registradas em atas.

Os membros do conselho, ao tomarem posse, devem estar cientes de suas responsabilidades e de suas ações a serem desenvolvidas, como a sensibilização da população (MARTINS *et al.*, 2008). Haja vista que, se a comunidade estiver ciente da importância do turismo na região, ela irá ajudar a desenvolver medidas que beneficie o desenvolvimento local, assim como, identificar oportunidades de emprego, geração de renda e de outras potencialidades que, até então, não eram consideradas para o turismo no município.

As competências do conselho podem variar conforme estabelecido na lei ou decreto que o criou, assim como no conselho estadual, o contador pode contribuir nos conselhos municipais; aqui talvez sua atuação seja ainda mais efetiva, uma vez que muitas pessoas que participam desse tipo de conselho demandam muitas informações técnicas, informações estas que muitos desconhecem e, que, por isso, deixam de fiscalizar da maneira que deveria as contas e ações do poder público local. Dentre elas, pode-se destacar, conforme Quadro 2:

Quadro 2 – Potencial de atuação do Contador no Conselho Municipal de Turismo.

	Competências do Conselho Municipal de Turismo (COMTUR)	Potenciais Atuações do Contador
1	Propor diretrizes e oferecer subsídios para a formulação e implantação da Política Municipal de Turismo.	Fornecer informações que possibilitem verificar os benefícios econômicos futuros que poderão ser auferidos pelo Estado para o desenvolvimento da cadeia produtiva do turismo.
2	Coordenar, incentivar e promover o turismo no município.	Colaborar de modo indireto, oferecendo informações quanto às potencialidades de geração de receita e renda.
3	Subsidiar o Secretário Municipal de Turismo na avaliação da Política Municipal de Turismo e dos planos, programas, projetos e atividades de promoção e incentivo ao turismo.	Oferecer relatórios contábil - financeiros, de propósito geral, que permitam avaliar as finanças e as potencialidades do município.
4	Emitir pareceres e recomendações sobre questões do turismo municipal.	Pode auxiliar na elaboração destes, já que se refere a uma das atribuições do contador, no que tange ao planejamento das ações futuras e a evidenciação daquelas já realizadas.
5	Estudar e propor ações visando desenvolvimento do turismo interno e o do exterior, em conformidade com a Política Municipal de Turismo.	Oferecer uma visão sistêmica do ambiente gerencial (âmbito nacional e internacional) e demonstrar as perspectivas e potencialidades de geração de fluxo de caixa futuro para o município.
6	Zelar para que o desenvolvimento da atividade turística no município se faça sob a égide da ética e da sustentabilidade ambiental, social, cultural, econômica e política.	Subsidiar a elaboração e implementação de controles gerenciais; explicar os informes e oferecer modelos de comportamentos aos empresários e gestores de riquezas públicas.
7	Propor normas que contribuam para a produção e adequação de legislação turística e correlata, visando à defesa do consumidor e a qualidade do Turismo Municipal.	Não participa de modo especializado, embora possa oferecer subsídios permanentes para a articulação e análise da efetividade dessas normas.
8	Constituir câmaras e comissões especiais, técnicas e outras, visando a análise e parecer de assuntos específicos que forem votados como necessários, propondo normas, regulamentos e soluções para o melhor funcionamento do setor e estabelecendo suas competências e composição.	Poderá atuar como conselheiro, analista, contador ou <i>controller</i> .
9	Trabalhar em prol da integração e produtividade de toda a cadeia produtiva da atividade turística, estimulando as atividades culturais e turísticas do município.	Pode ser uma consequência das contribuições feitas nos itens anteriores.
10	Desempenhar outras atividades previstas na legislação ou que lhe venham a ser atribuídas pelo Secretário Municipal de Turismo.	Pode contribuir, sem a necessidade de uma especialidade própria de sua formação.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Ministério Público da Paraíba (BRASIL, 2012a).

O turismo também é um espaço para que ocorram evidências da gestão social, uma vez que, por meio dos conselhos, diversos atores do segmento podem opinar, propor sugestões de planejamento e melhoria, e decidir de que forma serão distribuídos os recursos. Nessa interface, destaca-se o papel do contador como intermediador das propostas e ações realizadas no setor, já que elabora relatórios com finalidade contábil-financeira e

socioambiental (Demonstração do Valor Adicionado e Balanço Social) para evidenciar tais aspectos.

Uma das evidências práticas da gestão social no campo do turismo em que o Contador poderá atuar, além daquelas já abordadas, é na gestão tributária do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre a prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação ICMS (Art.155, II, CF/88; Lei complementar nº 87/96). O ICMS é o imposto estadual que possui como fato gerador a circulação de mercadorias, a prestação de serviços de transporte (interestadual e intermunicipal) e de comunicação.

Por ser um imposto cuja alíquota varia de estado para estado, sua gestão permite uma redução de custos operacionais e possibilita o incentivo do desenvolvimento regional ou setorial, na medida em que se utiliza dos créditos e isenções concedidos pelo estado. O ICMS pode dar origem a outras ramificações deste imposto, para as mais diversas áreas, turismo, meio ambiente, cultura, dentre outras, que são criados com a finalidade de repassar parte do que é recolhido pelo imposto estadual para a execução de outras ações que beneficiem os municípios na melhoria da gestão e na busca por maior justiça fiscal.

O ICMS Turístico, uma das divisões da parcela do ICMS destinada ao turismo, foi um incentivo financeiro concedido pelo estado de Minas Gerais para que os municípios mineiros trabalhassem a gestão turística, destinando parcela do que é arrecado no ICMS estadual para o desenvolvimento do turismo municipal. Os valores a serem destinados ao município terão como base o índice de investimento em turismo do município e o somatório dos índices de investimento em turismo de todos os municípios do estado habilitados a receber o benefício, que serão fornecidos pela SETUR (Secretária de Estado de Turismo), conforme exposto no Art.9, da lei Estadual, nº18. 030/2009. No que tange a essa modalidade, Minas Gerais é a pioneira no ICMS turístico (BRASIL, 2009).

Assim, para que o município receba os benefícios, ele deverá se enquadrar em alguns critérios que deverão ser cumpridos anualmente, conforme determina a Secretaria do Estado de Turismo (MINAS GERAIS, 2011), tais como:

- Participar do Programa de Regionalização do Turismo no Estado de Minas Gerais, ou seja, ser um circuito turístico reconhecido pela SETUR;
- Ter uma política municipal de turismo implementada e elaborada;
- Possuir Conselho Municipal de Turismo (COMTUR), constituído e em funcionamento regular;
- Possuir Fundo Municipal de Turismo (FUMTUR) constituído, e em funcionamento.

Os valores do ICMS turístico, destinados aos municípios habilitados, são feitos semanalmente, pela secretaria de estado de fazenda. Segundo a SETUR, os municípios não conseguem definir de forma antecipada os valores que serão recebidos, uma vez que o cálculo do valor tem como base o resultado da fórmula matemática, estabelecida pela SETUR, e da arrecadação semanal do ICMS e do IPI no Estado. Para o critério turismo é destinada a parcela de 0,1% de todo ICMS arrecadado no estado, conforme estabelecido na lei 12.040, de 28 de dezembro de 1995, também conhecida como lei Robin Hood, que dispõe sobre a distribuição da parcela de receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios.

Uma vez habilitado, todo o recurso monetário que o município recebe é transferido para a prefeitura que irá destinar esse valor ao fundo municipal de turismo. O conselho torna-se responsável pelo recurso, tendo autonomia para gerir esse fundo da maneira que considerar necessário ao atendimento das necessidades do turismo no município. Todavia, o prefeito não

precisa destinar o repasse total ao fundo, podendo utilizar-se desse recurso para outros fins. Por isso, torna-se importante a presença do conselho para fiscalizar e garantir que esses recursos sejam realmente alocados e implantados no turismo.

Observou-se, nesta seção, que o potencial de atuação e contribuição do contador na gestão das instâncias de governança municipal é semelhante ao nível estadual, conforme exposto no Quadro 1. Todavia, ela se amplia pelos desafios e oportunidades que a área tributária no setor público apresenta para os agentes envolvidos, inclusive, para o contador. Este profissional pode desenvolver e lidar com o planejamento tributário tanto para a captação de recursos, quanto para melhorar a eficiência e a efetividade do Estado no que concerne à alocação e publicização do uso de recursos públicos, que muitas vezes são responsabilidades indicadas pela constituição federal de 1988, para deliberação e gestão em conselhos estaduais e municipais, como foi observado por este estudo no âmbito do turismo.

Além disso, na criação do fundo municipal de turismo, para o município receber o ICMS turístico, não existe uma lei que obrigue os municípios a destinar todo o recurso do fundo para o turismo. Com isso, alguns municípios podem estar utilizando desse recurso para investir em outras atividades.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo contribui com a exposição de possibilidades de atuação, inclusive sob uma perspectiva cidadã, para o profissional de contabilidade em um campo considerado, muitas vezes por ele, como sendo desconhecido ou periférico que é a gestão social, especificamente, no turismo.

A gestão social começou a ser estruturada de forma organizacional no setor público durante a década de 90, inclusive no turismo Emmendoerfer *et al.* (2011b), logo não é um campo novo na realidade brasileira, mas muitos profissionais de contabilidade que estão em formação ou mesmo aqueles que já se encontram no mercado ainda o desconhece. Sendo assim, a gestão social pode ser entendida como uma novidade, no contexto de formação e de possibilidades de atuação dos profissionais desta área (ver Anexo A), tradicionalmente conhecidos e apresentados por Cosenza (2001), Fahl e Manhani (2006) e Marion (2009).

Percebeu-se que o turismo na esfera pública se revela como um campo novo, até então, não pensado ou idealizado como espaço de atuação e de carreira para os contadores no Brasil; seja por desconhecimento ou limitada orientação, seja por pouca discussão desse espaço de trabalho nas Instituições de Ensino, ou pela noção compartilhada entre os profissionais da área de contabilidade quanto ao fato das organizações privadas oferecerem possibilidades de atuação mais interessantes economicamente e apresentarem mais oportunidades de realização profissional e para se fazer carreira na área.

Esses argumentos reiteram a relevância deste estudo, já que pode provocar um novo pensar contábil, isto é, reflexões de profissionais da área que possibilitem idealizar e introduzir novos campos de atuação para o contador, como a gestão social e o turismo, ou ambas. Isso pode ser também observado pelos professores e pesquisadores da área de contabilidade como conhecimentos sobre gestão social (e turismo, se pertinente ao contexto do curso, da instituição de ensino e da região em que o curso está em funcionamento) a serem articulados, fomentados e discutidos em atividades de ensino, pesquisa e extensão.

Essa observação é de via dupla, também pertinente para profissionais e professores da área de gestão social. O que provoca questionamentos para estudos futuros em formação e

carreira em contabilidade e no campo da gestão social é: Até que ponto a rede de pesquisadores e professores em gestão social estão se aproximando ou fomentando os conhecimentos e oportunidades ligados a esta área na contabilidade? E os professores de contabilidade, o que estão fazendo a respeito? Já que a gestão das instâncias de governança, como os conselhos estudados neste trabalho, demandam conhecimentos e habilidades que o contador detém, e são, potencialmente, contributivos para a gestão social no Brasil.

Assim, essa contribuição técnica do contador, na gestão social, pode possibilitar a criação, manutenção e o aperfeiçoamento de mecanismos de transparência governamental por meio de informações econômicas, financeiras e contábeis existentes; produzidas e reconstruídas em instâncias de governança em nível estadual e municipal, como são os conselhos apresentados neste trabalho.

Portanto, todos esses argumentos e reflexões permitem tornar visível o potencial de contribuição do contador com a sua *expertise* na gestão social, que não é exclusiva, mas oportuna para a área de turismo.

Como limitações desta pesquisa, destaca-se a falta de estudos empíricos na área, assim, para trabalhos futuros sugere-se um maior aprofundamento na discussão sobre o assunto, com vistas a estimular estes profissionais a atuarem no turismo, bem como reforçar a importância destes na promoção de uma gestão mais eficiente e transparente no turismo.

6. REFERÊNCIAS

BRASIL. **Ministério de Estado da Fazenda. Portaria nº 184 de 25 de agosto de 2008.** Estabelece as diretrizes a serem observadas pelos entes públicos quanto aos procedimentos, práticas, laboração e divulgação das demonstrações contábeis, 2008 a. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/portugues/legislacao/portarias/2008/portaria184.asp>>. Acesso em: 05 de mar. 2012.

BRASIL. **Ministério do Turismo. Lei Geral do Turismo n.º 11.771/08, de 17 de setembro de 2008.** Disponível em: http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/legislacao/downloads_legislacao/lei_11771_08_17_setembro_2008.pdf. Acesso em 18 de mar. 2010.

BRASIL. **Ministério do Turismo. Secretaria de Estado de Turismo: Lei Estadual nº 18.030/2009.** 2009. Disponível em: <http://www.turismo.mg.gov.br/images/stories/icmsturistico/lei-18030-2009.pdf>. Acesso em 11 de dez. 2011.

BRASIL. **Ministério do Turismo. Fóruns e conselhos estaduais de turismo no modelo do programa da gestão descentralizada do plano nacional de turismo 2003/2007.** 2006. Disponível em: http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/conselhos/conselho_nacional/documentos_conselho/documento_foruns_conselhos_estaduais_turismo.pdf. Acesso em 16 de fev. 2011.

BRASIL. **Ministério Público da Paraíba - MPB. Conselho municipal de turismo.** 2012a. Disponível em <http://www.mp.pb.gov.br/arquivos/psicosocial/programas/turismo_cmt.pdf>. Acesso em: 12 de mar. de 2012a.

BRASIL. **Secretaria do Tesouro Nacional.** 2012b. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/index.asp. Acesso em: 14 fev. 2012.

COOPER, C.; FLETCHER, J.; FYALL, A.; GILBERT, D.; STEPHEN, W. **Turismo, Princípios e Prática**. 3. ed. São Paulo: Bookman, 2007.

COSENZA, J. P. Perspectivas para a Profissão Contábil num Mundo Globalizado - Um Estudo a Partir da Experiência Brasileira. **Revista Brasileira de Contabilidade**, Brasília, n.130, pp.43-63, jul./ago.2001.

COSTA, C. C. M., SOARES, E. B. S.; EMMENDOERFER, M. L. Análise da relação entre desejos turísticos e condições socio-econômicas de destinos no Brasil. **Administração Pública e Gestão Social**, vol.3, n.3, p.344-364, 2011a. Disponível em: http://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/view/67/204#UgtR_pKshFA. Acesso em 28 Fev. 2014.

DIAS, R. **Planejamento do turismo: política e Desenvolvimento do Turismo no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2008.

EMMENDOERFER, M. L.; SILVA, F. C. da; LIMA, A. A. T. F. C. Evidências de Inovação Social na Gestão Pública do Turismo em Minas Gerais – Brasil: O Modelo de Circuitos Turísticos em Análise. **PASOS. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural**, vol.9, n.2, p.397-410. abr. 2011b. Disponível em: <http://www.pasosonline.org/Publicados/9211/PASOS24.pdf#page=181>. Acesso em: 28 fev. 2014.

EMMENDOERFER, M. L. Desdobramentos da (re) configuração do Estado no Brasil para as políticas sociais. In: FERREIRA, M. A. M. EMMENDOERFER, M. L., GAVA, R. **Administração Pública, Gestão Social e Economia Solidária: Avanços e Desafios**. 2.ed. Viçosa: CCH/UFV, 2014. pp.170-185. Disponível em: https://docs.google.com/file/d/0B_He1HofTJ1xUEF3YmlaSUEwTUUzbXcwbDhsTDdzMXRsOUtV/edit. Acesso em: 01 ago. 2014.

FAHL, A. C.; MANHANI, L. P. de S. As perspectivas do profissional contábil e o ensino da contabilidade. **Revista de Ciências Gerenciais**, v. 10, n. 12, p. 25-33, 2006. Disponível em: <http://www.unianhanguera.edu.br/programasinst/Revistas/revistas2006/revciencias/pag4.pdf> . Acesso em: 03 abr. 2008.

KOTLER, P.; HAIDER, D. H.; REIN, I. **Marketing Público**. São Paulo: Makron Books, 1994.

LAGE, B. H. G., MILONE, P. C. Impactos socioeconômicos globais do turismo. In: LAGE, B. H. G., MILONE, P. C (orgs.). **Turismo: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 2000. Cap. 11, p.117-131.

MARION, J. C. **Contabilidade Empresarial**. São Paulo: Atlas, 2009.

MARTINS, M.F; MARTINS, S.; OLIVEIRA, A. R.; SOARES, J. B. Conselhos Municipais de Políticas Públicas: Uma análise exploratória. **Revista do Serviço Público Brasília**, vol.59 n.2, p. 151-185, Abr./Jun., 2008. Disponível em: http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=3066>. Acesso em 05 mar. 2013.

MARTINS, S., CKAGNAZAROFF, I., LAGE, M. Análise dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas à luz dos Relatórios de Fiscalização da Controladoria Geral da União. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, vol.4, n.2, p.221-245, 2012. Disponível em: <http://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/view/101>>. Acesso em: 28 Fev. 2014

MINAS GERAIS. **Conselho Estadual de Turismo - CET. Competências**. 2009. Disponível em: <http://www.conselhos.mg.gov.br/cet/page/institucional/competencias-122> . Acesso em 01 de fev. 2012.

MINAS GERAIS. **Secretaria de Estado de Turismo: Circuitos Turísticos**. 2010. Disponível em: <http://www.turismo.mg.gov.br/circuitos-turisticos/informacoes-administrativas>. Acesso em 01 de fev. 2012.

MINAS GERAIS. **Secretaria de Estado de Turismo: ICMS turístico**. 2011. Disponível em: <http://www.turismo.mg.gov.br/icms-turistico>. Acesso em: 11 de dez.2011.

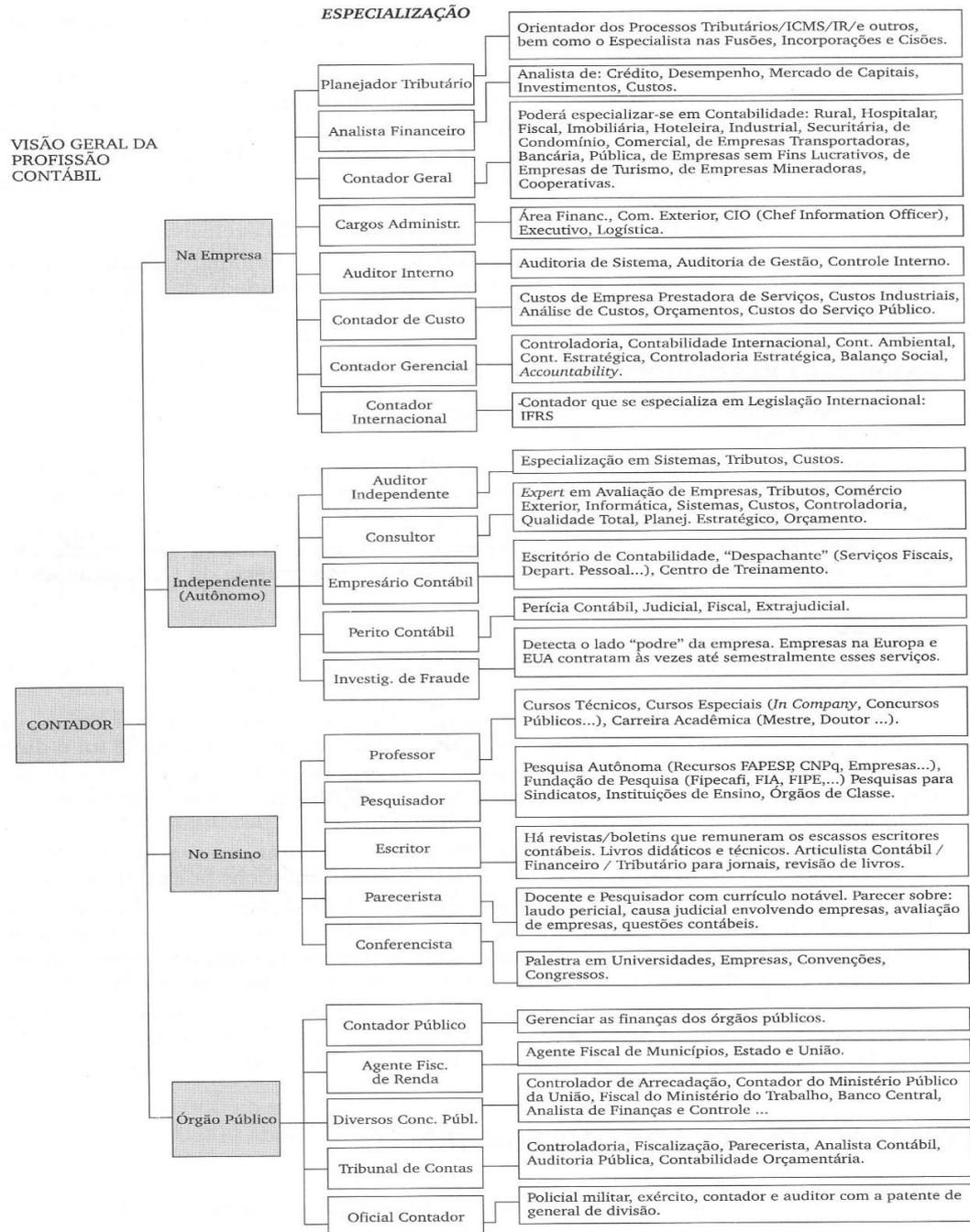
OLIVEIRA, V. C. da S. e. **Sociedade, Estado e administração pública**: análise da configuração institucional dos conselhos gestores do município de Lavras. 303p. (Tese - Doutorado em Administração). Universidade federal de Lavras, Lavras, 2009.

SAMPIERI, R. H.; COLLADO, C. F. e LUCIO, P. B. **Metodologia de Pesquisa**. 3.ed. São Paulo: Mc Graw-Hill, 2006.

SOARES, E. B. S., EMMENDOERFER, M. L.; MONTEIRO, L. P. Gestão pública no turismo e o desenvolvimento de destinos turísticos em um estado da Federação Brasileira: uma análise do planejamento estratégico do turismo em Minas Gerais (2007-2010). **Tourism & Management Studies**, vol.9,n.2, p.50-56, 2013. Disponível em: http://www.scielo.gpeari.mctes.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2182-8458201300020008&lng=pt&nrm=iso. Acesso em 12 Fev. 2014.

TENÓRIO, F. G. **Tem razão a administração?**. 3. ed. Ijuí: Editora da Unijuí, 2008.

Anexo A – Visão Geral das Especializações e Campos Tradicionais de Atuação do Contador na Perspectiva de Marion (2009).



ⁱPara além daqueles campos tradicionalmente conhecidos na contabilidade, expostos no Anexo A neste trabalho (MARION, 2009, p.37).