

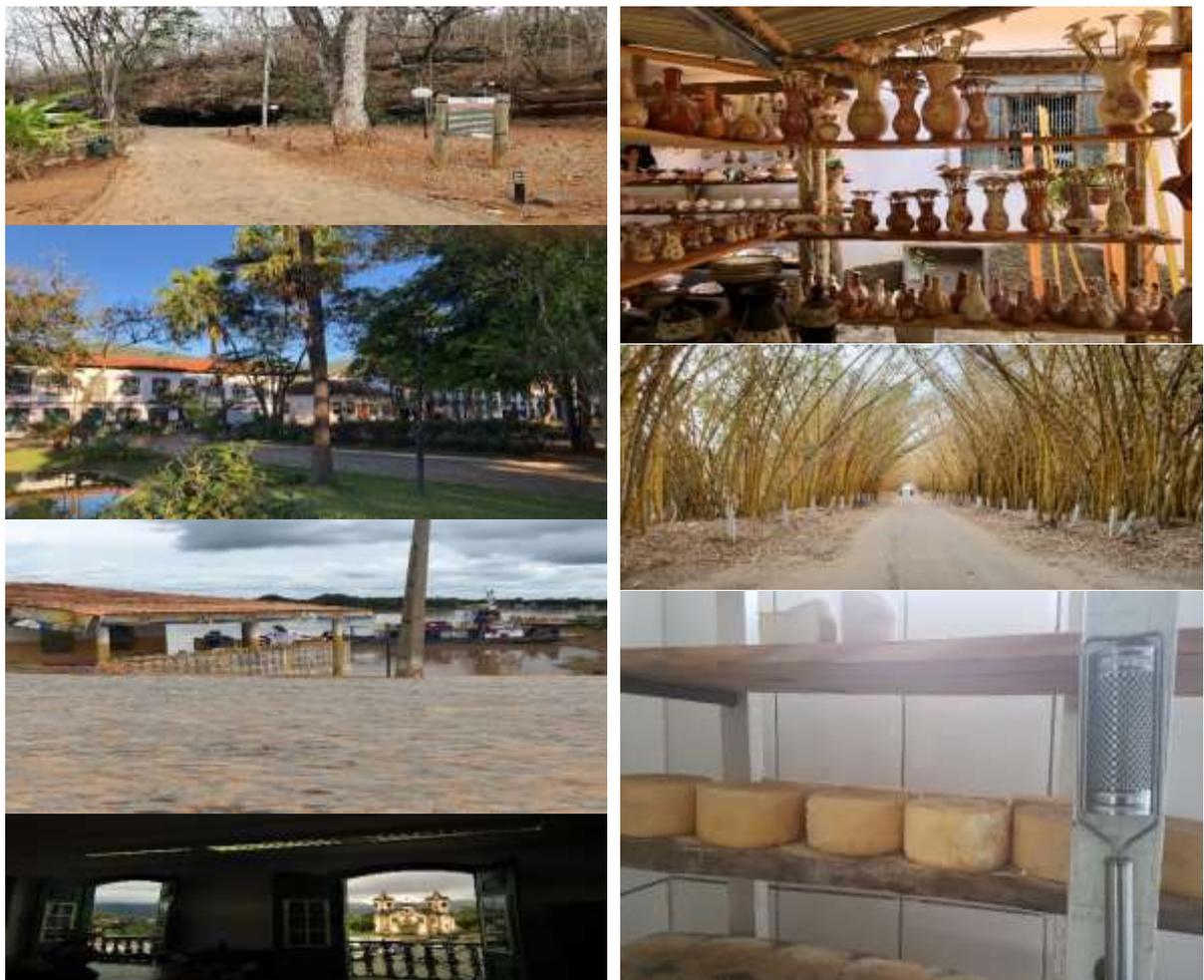


# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

## Relatório Final de Auditoria Operacional

### A gestão das políticas públicas da atividade turística em Minas Gerais

#### A atuação da SECULT como coordenadora da Política Estadual de Turismo





# **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

**Superintendência de Controle Externo  
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais  
Coordenadoria de Auditoria Operacional**

## **Relatório Final de Auditoria Operacional**

### **A gestão das políticas públicas da atividade turística em Minas Gerais**

#### **A atuação da SECULT como coordenadora da Política Estadual de Turismo**

##### **Equipe de auditoria:**

Antonieta de Pádua de Freire Jardim  
Jamir da Silva Reis César  
Joelma Terezinha Diniz de Macedo  
Rosely Maria Mendes  
Ryan Brwnner Lima Pereira – Coordenador – CAOP  
Suzana Starling de Pádua

##### **Colaboradores:**

Andressa Santos Seixas  
Cristiane Vanessa Lehen  
Ester Lúcia Oliveira Matos  
Janaína de Andrade Evangelista  
Laura da Freiria Estevão Teizen  
Lia Amanda Silva Menezes  
Taciana Lopes de Souza

Belo Horizonte  
2021

## Agradecimentos

O sucesso desta auditoria relaciona-se, entre outros fatores, à parceria que se estabelece entre a equipe de auditoria, os beneficiários e as entidades e órgãos envolvidos na operacionalização das políticas públicas avaliadas. Nesse sentido, compete agradecer:

1. Ao gestor e aos servidores da Secretaria de Estado de Cultura e Turismo de Minas Gerais (SECULT/MG), aos especialistas e aos profissionais das organizações da sociedade civil que colaboraram com este trabalho;
2. Aos presidentes e gestores dos Circuitos Turísticos, aos gestores e servidores das prefeituras municipais visitadas, em especial aos gestores e aos profissionais do turismo, pela presteza no atendimento às solicitações feitas e percepção da importância da sua participação para o aperfeiçoamento do desempenho da administração municipal;
3. À especialista em Turismo e Doutora em Gestão e Desenvolvimento Turístico Sustentável Anna Maria de Grammont Machado de Araújo e aos professores do Curso de Turismo da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), a saber: Professora Ana Paula Guimarães Santos de Oliveira, Professor Frederico Couto Marinho e Professora Mariana de Oliveira Lacerda, pelos esclarecimentos iniciais prestados;
4. Ao Coordenador de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) Ryan Brwnner Lima Pereira, pelo apoio irrestrito e por acreditar neste trabalho e na força pedagógica do Tribunal de Contas;
5. Aos colegas da Coordenadoria de Auditoria Operacional (CAOP) Janaína Evangelista, Marcelo Trivellato e Valéria Santos, pelos debates e ideias para proposição e operacionalização deste tema, e à colega Carliene Emmanuelle Lins, pelos sutis, constantes e pontuais ensinamentos;
6. Aos demais servidores da CAOP, pela troca de informações, apoio para composição de equipes de viagem e fornecimento de material para a elaboração deste trabalho;
7. Às servidoras recém empossadas na CAOP, pelo apoio nas viagens de inspeção;
8. Ao setor de transporte do TCEMG, pela presteza, agilidade e apoio nas viagens de inspeção;
9. À equipe da Diretoria de Matérias Especiais do TCEMG pelo apoio na elaboração de ofícios e portarias de forma tempestiva e eficiente.

## LISTA DE SIGLAS

AOP – Auditoria Operacional

BELOTUR – Empresa Municipal de Turismo de Belo Horizonte

CF/88 – Constituição Federal de 1988

CFAMGBH - Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental de Belo Horizonte

CAOP – Coordenadoria de Auditoria Operacional

COMTUR – Conselho Municipal de Turismo

COVID 19 – Corona Virus Disease - Doença do Coronavírus

DVR – Diagrama de Verificação de Risco

FASTUR – Fundo de Assistência ao Turismo

FUMTUR – Fundo Municipal de Turismo

FUNGETUR – Fundo Geral do Turismo

IGR – Instância de Governança Regional

INTOSAI - *The International Organization of Supreme Audit Institutions* - Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores

OMT – Organização Mundial de Turismo

PMDI – Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado

PNT – Plano Nacional de Turismo

SECULT – Secretaria de Estado de Cultura e Turismo

SETES – Secretaria de Turismo e Esporte

SETUR – Secretaria Estadual de Turismo

SWOT - *Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats*

TCEMG – Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

TCU – Tribunal de Contas da União

UCPI – Unidade de Conservação de Proteção Integral

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Municípios não habilitados/2019 - Itens não apresentados .....	28
Gráfico 2 - Documentos não apresentados pelos Municípios não habilitados/2019.....	29
Gráfico 3 - Municípios não habilitados/ 2019 - Quantidade de itens não apresentados .....	29
Gráfico 4: Documentos não apresentados pelos Municípios inabilitados/2020 .....	30
Gráfico 5: Acompanhamento presencial do gestor do Circuito Turístico no Município .....	32
Gráfico 6: Periodicidade do acompanhamento presencial/2019.....	33
Gráfico 7: Municípios inspecionados e o recebimento do ICMS Turístico .....	37
Gráfico 8: COMTUR .....	49
Gráfico 9: Deliberação do COMTUR sobre os recursos do FUMTUR .....	50
Gráfico 10: Índice de fiscalização do FUMTUR pelo COMTUR .....	50

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>7</b>
IDENTIFICAÇÃO DO TEMA .....	8
ANTECEDENTES.....	10
OBJETO E ESCOPO DA AUDITORIA .....	12
METODOLOGIA DE ANÁLISE.....	14
<b>2. VISÃO GERAL DA POLÍTICA PÚBLICA DE TURISMO.....</b>	<b>19</b>
<b>3. A ATUAÇÃO DA SECULT COMO COORDENADORA DA POLÍTICA ESTADUAL DE TURISMO.....</b>	<b>24</b>
<b>4. A ATUAÇÃO DO CIRCUITO TURÍSTICO COMO AGENTE ORIENTADOR DOS MUNICÍPIOS MINEIROS .....</b>	<b>35</b>
<b>5. ATUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NA POLÍTICA REGIONAL DE TURISMO .....</b>	<b>43</b>
<b>6. CONCLUSÃO .....</b>	<b>54</b>
<b>7. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO .....</b>	<b>56</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>58</b>
<b>APÊNDICE – Análise dos Comentários do Gestor .....</b>	<b>62</b>

## 1. INTRODUÇÃO

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCMG) é o órgão mineiro responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial de qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre recursos públicos, bem como assuma obrigações de natureza pecuniária, conforme se depreende dos art. 70 e seguintes da Constituição Federal de 1988 (CF/88).

Dentre as inúmeras atribuições dos Tribunais de Contas, destaca-se a Auditoria Operacional (AOP). O Tribunal de Contas da União (TCU), adotando a definição baseada nas Diretrizes da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) para auditoria de desempenho – *Implementation Guidelines for Performance Auditing (ISSAI 3000/1, 2004)*, através do Manual de Auditoria Operacional, conceitua a AOP como “o exame independente e objetivo da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública”.

Vale mencionar a diferença entre as auditorias de regularidade e as auditorias operacionais. Segundo o Manual de Auditoria Operacional do TCU:

Nas auditorias de regularidade, as conclusões assumem a forma de opinião concisa e de formato padronizado sobre demonstrativos financeiros e sobre a conformidade das transações com leis e regulamentos, ou sobre temas como a inadequação dos controles internos, atos ilegais ou fraude.

Nas auditorias operacionais, o relatório trata da economicidade e da eficiência na aquisição e aplicação dos recursos, assim como da eficácia e da efetividade dos resultados alcançados. (...)

Pela sua natureza, as auditorias operacionais são mais abertas a julgamentos e interpretações e seus relatórios, conseqüentemente, são mais analíticos e argumentativos. (...)

Para que a auditoria contribua efetivamente para o aperfeiçoamento da gestão, o gestor precisa apoiar o trabalho e estar disposto a colaborar, facilitando a identificação das áreas relevantes a serem examinadas. Por sua vez, o envolvimento do gestor favorece a apropriação dos resultados da auditoria e a efetiva implementação das recomendações propostas (ISSAI 3000/ Apêndice 4, 2004).

A AOP obedece a um ciclo de ações que se inicia com a seleção do tema. Após, tem-se a fase do planejamento com a elaboração do projeto de auditoria, contendo as questões a serem investigadas e a definição dos procedimentos e resultados pretendidos. Posteriormente, passa-se à fase da execução, quando se realiza a coleta e análise dos dados. Em seguida, elabora-se o Relatório Final de AOP que tem a finalidade de comunicar os achados e conclusões da auditoria.

Após a sua autuação e despacho inicial, abre-se espaço para o gestor tecer comentários acerca do trabalho. A manifestação do gestor é analisada pela Coordenadoria de Auditoria Operacional (CAOP) que elabora o Relatório Final da AOP, sendo este apreciado pelos Conselheiros desta Corte de Contas, que o julga.

Após o julgamento, abre-se o prazo para o gestor apresentar o Plano de Ação baseado nas recomendações do Relatório Final de AOP, que também é julgado. Se procedente o Plano de Ação, encerra-se o processo de AOP e, em ato contínuo, instaura-se o processo de Monitoramento para verificação do cumprimento das ações contidas no Plano de Ação. Com o cumprimento das ações, gera-se um Relatório de Impacto para avaliar os impactos e benefícios trazidos pela AOP.

## **IDENTIFICAÇÃO DO TEMA**

Malgrado os últimos acontecimentos mundiais relativos à pandemia da doença do Coronavírus (COVID-19) que imobilizou o mundo no início do ano de 2020, questionou-se acerca deste estudo, pois houve paralisação da maioria dos setores da economia mundial. Ademais, todas as pessoas foram instadas a permanecerem em suas residências em decorrência da necessidade de se promover o “isolamento social” para evitar a propagação do vírus que poderia colapsar o sistema público de saúde, caso estas medidas não fossem acatadas.

Neste contexto, o presente trabalho encontrava-se em fase adiantada de execução, a saber, na elaboração de matriz de achados e na produção do Relatório Final de AOP, etapas que consistem em compilar os dados coletados e reportar à sociedade sobre o desempenho da Administração Pública quanto à gestão do turismo no Estado de Minas Gerais.

Para dar segmento aos trabalhos, a equipe de AOP, tendo consciência que estava entrando, assim como o restante da população mundial, num novo momento sanitário e tecnológico, denominado “novo normal”, adaptou-se às direções desta Corte de Contas e empreendeu a construção dos instrumentos matriz de achados e Relatório Final de AOP por meio virtual, através de aplicativos próprios de reunião.

Conclui-se, assim, pela importância deste estudo, tendo em vista que a atividade turística é classificada como um fator de desenvolvimento social, cultural e econômico, sendo uma política pública com previsão constitucional quanto ao envolvimento dos entes estatais na sua promoção e incentivo.

Acredita-se que, gradativamente, a sociedade, ao deixar o isolamento social e retomar as atividades laborais, também incluirão atividades turísticas nos seus momentos de descanso,

conhecimento e lazer. Neste contexto, possivelmente, haverá interesse maior da população mineira de se dirigir aos atrativos turísticos, sendo necessário, então, que os agentes públicos que fomentam e organizam a atividade turística estejam preparados, organizados e aptos para acolherem esta demanda, nos termos da legislação do setor.

O art. 180 da CF/88 prevê que “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico”.

A atividade turística é um fenômeno econômico, político, social e cultural bastante significativo, tendo se desenvolvido notadamente nas sociedades pós-industriais. Trata-se de atividade que envolve variados setores da economia, possibilitando a geração de empregos, distribuição de renda, captação de divisas, desenvolvimento cultural recíproco e melhoria da qualidade de vida das comunidades. Trata-se de parte importante e integrante do desenvolvimento sustentável local.

Minas Gerais é um estado que possui dimensões superiores a muitos países do mundo. Percorrendo suas estradas, entre montanhas e vales, tem-se acesso a grandes variedades de acervos turísticos, alguns já com execução desta atividade e outros tantos com vasto potencial apto à exploração turística, mas sendo necessário, em primeiro lugar, se reorganizarem de acordo com os preceitos legais e projeto de regionalização estatal existente.

Em breves palavras, Minas Gerais tem capital cercada por montanhas e é famosa pela hospitalidade e gastronomia, pela Lagoa da Pampulha com importante conjunto arquitetônico de reconhecido valor mundial - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), além de praças, parques, museus, mercados e igrejas. O interior do Estado é rico e diversificado por seu notável valor histórico, pré-histórico, ecoturismo, lugares paradisíacos, serras, gastronomia, artesanatos, etc. O Estado também é berço de importantes personalidades da literatura, da filosofia, da música, do esporte, etc. Tudo isso com marcantes traços de regionalidade.

Em Minas Gerais, há opções de viajar acompanhado de amigos, com toda família ou, até mesmo, sozinho. O Estado possui exuberantes parques e cachoeiras, turismo de negócios e rural e, notadamente, turismo de conhecimento. Em muitos lugares, as ruas e os caminhos mineiros contam as histórias de grandes mestres representantes da política, da poesia, da literatura, da arquitetura, da filosofia, do esporte, da música, da gastronomia, dentre outros. Essas maravilhas devem ser reconhecidas, bem geridas, divulgadas e visitadas.

A gestão do turismo, em termos mundiais, é regida pela Organização Mundial do Turismo (OMT); nacionalmente, pelo Ministério do Turismo; em Minas Gerais, pela Secretaria de Estado

de Cultura e Turismo (SECULT); e, nos municípios, pelo setor indicado pela gestão municipal no mandato em vigor, recebendo variadas denominações, tais como secretarias, departamentos ou diretorias de turismo.

Neste contexto, aparecem os Circuitos Turísticos que são as Instâncias de Governança Regional (IGRs), agentes da regionalização do turismo e articuladores da Política Estadual de Turismo fazendo a interlocução entre a SECULT e os municípios.

As regiões do Estado foram percorridas nesta AOP a fim de averiguar a atuação dos órgãos públicos gestores da atividade turística no cumprimento da Política Estadual de Turismo.

## **ANTECEDENTES**

A CAOP possui um acervo de trabalhos de grande impacto e que contribuíram para o aperfeiçoamento da gestão pública em vários órgãos do Estado e dos municípios.

Dentre os trabalhos realizados pela CAOP, podem ser citadas as análises do Programa Travessia, da gestão das Unidades de Conservação de Proteção Integral (UCPIs), dos impactos provocados pela mineração nos municípios mineiros, da gestão dos recursos hídricos em Minas Gerais, da qualidade da educação municipal, dentre outros.

Os trabalhos citados contribuíram para o reconhecimento de que Minas Gerais possui vasto potencial relacionado à atividade turística e de que o olhar técnico é no sentido de contribuir para aperfeiçoar o sistema e a atuação dos entes públicos de acordo com a política do setor.

Na análise do Programa Travessia, foram percorridos os municípios da região norte do Estado, os vales do Rio Doce, Mucuri e Jequitinhonha para avaliar o desenvolvimento social das comunidades locais tais como saneamento, intervenção urbana, saúde, gestão social, educação e renda da população daquela região.

Na AOP “Meio Ambiente – Unidades de Conservação de Proteção Integral”, os auditores tiveram acesso a várias regiões do Estado, constatando a riqueza das reservas ambientais e analisando a gestão destas UCPIs.

Na auditoria “Mineração Municípios”, as políticas públicas municipais foram avaliadas para mitigação dos impactos ambientais e diversificação da atividade econômica nos municípios mineradores. Verificou-se que a maioria dos municípios auditados possuíam planos de desenvolvimento da atividade turística como fonte alternativa de renda e fator de desenvolvimento social.

Na auditoria “Gestão dos Recursos Hídricos”, ao percorrer o território mineiro, constatou-se a existência de empreendimentos locais que se interessavam em desenvolver o setor turístico, mas relataram sobre a inexistência de apoio e fomento estatal para o desenvolvimento desta atividade, que acabava sendo colocada em segundo plano.

A participação desta CAOP no projeto “Na ponta do lápis” possibilitou a avaliação da qualidade de gestão da educação nos municípios mineiros. Ao inspecionar as localidades, foram encontradas muitas com potencialidades turísticas e população e gestão pública ávidas por descobrir novas fontes de renda, de desenvolvimento econômico, social e cultural, e de meios de conservar seu patrimônio de maneira sustentável.

Portanto, os diversos trabalhos realizados pela CAOP possibilitaram aos auditores o conhecimento do vasto potencial turístico que o Estado de Minas Gerais possui.

Aliado a isso, nos últimos anos, iniciou-se no País uma crise econômica agravada, em Minas Gerais, pelo rompimento de duas barragens em localidades mineiras, uma no Município de Mariana, a outra, no Município de Brumadinho, fatores que ocasionaram o fechamento de muitos postos de trabalho, forçando o País e o Estado a se conscientizarem sobre a importância de voltar o olhar para novas fontes de receitas.

Dentre as inúmeras fontes de receitas atualmente existentes, a atividade turística, se bem estruturada, pode ser um fator de grande contribuição, pois, segundo a OMT<sup>1</sup>, “o setor turístico é uma ferramenta para o desenvolvimento”.

Em muitos lugares no mundo, o setor turístico é uma importante ferramenta para o desenvolvimento econômico, social, educacional, cultural, ambiental, tecnológico, de práticas sustentáveis e de preservação.

Diante do exposto, em 16 de maio de 2019, a CAOP, através do Expediente n. 08.0.2019, apresentou proposta de AOP para análise da gestão do turismo no Estado de Minas Gerais, tendo como tema “O turismo em Minas Gerais como fonte de receita e fator de desenvolvimento econômico e social” e a finalidade de “analisar os fatores gerenciais que necessitam aperfeiçoar a fim de se contribuir para o fomento da atividade turística em âmbito estadual, regional e municipal”.

Em 29.05.2019, através do Expediente n. 1702/2019, a Presidência desta Corte de Contas autorizou a inclusão, no Plano de Auditorias de 2019, da realização deste trabalho que, conforme orientação da coordenação da CAOP, iniciou-se imediatamente.

---

<sup>1</sup> <https://news.un.org/pt/audio/2017/09/1213201>

## **OBJETO E ESCOPO DA AUDITORIA**

A presente AOP tem como objetivo avaliar a gestão das políticas públicas estaduais ligadas à atividade turística nos âmbitos estadual, regional e municipal por entender que estas políticas, se efetivamente bem estruturadas, poderão possibilitar o exercício pleno da atividade turística, contribuindo para o desenvolvimento econômico, cultural, educacional, social, ambiental sustentável com a conseqüente geração de emprego e renda para a população mineira.

Estabelecido o objeto da auditoria, procedeu-se à realização de um levantamento do escopo restrito.

Para maior conhecimento do tema, foram entrevistados alguns especialistas em turismo. A entrevista inaugural foi concedida pela Doutora em Gestão e Desenvolvimento Turístico Sustentável, Anna Maria de Grammont Machado de Araújo, momento em que foi possível conhecer os principais pontos a serem observados na gestão da atividade turística e obter elementos para o diagnóstico da gestão do turismo em âmbito estadual, regional e municipal.

Em seguida, foram entrevistados professores do Curso de Turismo da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), a saber, Professora Ana Paula Guimarães Santos de Oliveira, Professor Frederico Couto Marinho e Professora Mariana de Oliveira Lacerda. Os docentes salientaram o pioneirismo de Minas Gerais na política de regionalização do turismo, informaram tratar-se de matéria interdisciplinar e frisaram que a atividade, se bem articulada, pode ser fonte de emprego e renda, promotora da proteção ambiental e estimuladora da cultura.

É interessante ressaltar que todos os especialistas confirmaram a importância do envolvimento da população local no conhecimento e tomada de decisões quanto à atividade turística, ou seja, a conscientização de pertencimento do cidadão, mas alertaram que isto ainda é, de modo geral, incipiente. Citaram a importância dos municípios mineiros de se reconhecerem como membros ativos dos Circuitos Turísticos e a necessidade de desenvolver e estimular uma cultura de educação local voltada ao acervo turístico do município e região.

Indagados sobre qual seria o principal ponto negativo da atual política de turismo, citaram que a sobreposição de projetos desarticulados é um fator que merece atenção, pois pode retirar a força do projeto estruturante da política do Estado. Ressaltou-se, também, que a atividade turística provoca impactos locais que devem ser reconhecidos, analisados e mitigados.

O planejamento da AOP e o aprofundamento do conhecimento do tema completaram o levantamento do escopo restrito, fase que serviu de base para esclarecer os principais processos

operacionais dos órgãos gestores e evidenciar os problemas que ocasionam maiores impactos sobre a gestão do turismo em Minas Gerais.

Em seguida, agendou-se uma entrevista com o Secretário Estadual de Turismo, à época, para apresentação da equipe de AOP e elucidação da atual situação de Minas Gerais no cenário turístico estadual e nacional.

Na entrevista, o Secretário informou sobre a fusão que aconteceria entre a Secretaria Estadual de Cultura e a Secretaria Estadual de Turismo e, que, diante disso, a Secretaria Estadual de Turismo (SETUR) passaria a se chamar SECULT a partir de julho de 2019.

Informou sobre a pequena parcela de verba atualmente destinada à gestão estadual da atividade turística e a enxuta infraestrutura do órgão, ressaltando a necessidade de se equipar a SECULT com gente para execução das suas atribuições. Informou, também, que a iniciativa privada no Estado ainda é tímida. Como pontos positivos, informou que Minas Gerais é um Estado seguro (segundo dados da Polícia Militar), o povo é acolhedor e gentil, a gastronomia é variada e típica, há um vasto patrimônio histórico, artístico e ambiental, além de extensa prática do turismo de negócios e aventura.

Nesta fase da AOP, foram identificados os aspectos mais relevantes para a análise do desempenho das políticas públicas de fomento à atividade turística, sendo o escopo delimitado pelas seguintes questões:

1. A SECULT, órgão de fomento da atividade turística do Estado, coordena de maneira efetiva a Política Estadual de Turismo?
2. Os Circuitos Turísticos - IGRs, - atuam como agentes articuladores e orientadores de forma a promover a execução, interlocução, articulação, descentralização e regionalização da política de desenvolvimento turístico do Estado?
3. Os Municípios que participam da política de regionalização turística do Estado cumprem, de forma consciente, todos os requisitos para participação dessa política?

## **CRITÉRIO GERAL**

A análise das questões de auditoria deu-se à luz da CF/88 e da Constituição do Estado de Minas Gerais (1989), em conjunto com legislações específicas sobre o tema, tais como as políticas nacional, estadual e municipais de turismo, os planos de implementação dessas políticas e demais normativos sobre o turismo.

## METODOLOGIA DE ANÁLISE

Superada a fase de conhecimento e aprofundamento da realidade turística do Estado, foram aplicadas técnicas de diagnóstico para auxiliar na identificação das áreas que poderiam demandar ênfase na investigação, quais sejam:

1. Análise de *Stakeholders* que possibilitou a identificação dos principais atores envolvidos, opiniões, conflitos de interesse e informações relevantes.
2. Matriz *SWOT* - *Strengths* (Forças), *Weaknesses* (Fraquezas), *Opportunities* (Oportunidades) *and Threats* (Ameaças) - que possibilitou identificar as forças e fraquezas do ambiente interno da auditoria e as oportunidades e ameaças do ambiente externo.
3. Diagrama de Verificação de Risco (DVR) que possibilitou identificar áreas a investigar, fatores de risco e, também, permitiu conhecer a capacidade organizacional para o seu gerenciamento.

A estratégia metodológica do trabalho centrou-se na pesquisa utilizada em conjunto com estudos de casos referentes à atividade turística que valeram de suporte para as análises de caráter quantitativo e qualitativo.

As análises técnicas foram realizadas a partir de dados secundários obtidos mediante consulta à legislação sobre o tema, bibliografia específica e documentos oficiais disponíveis, principalmente, na *internet*, em conformidade com o Princípio da Transparência. Também foram utilizados dados primários derivados das respostas a entrevistas realizadas com os gestores das entidades envolvidas na atividade do turismo, tais como secretarias e departamentos de turismo municipais e gestores dos Circuitos Turísticos, bem como observação direta da infraestrutura dos municípios inspecionados.

A pesquisa documental foi desenvolvida por meio da análise de documentos administrativos solicitados aos municípios e Circuitos Turísticos, consulta a publicações diversas, a banco de dados oficiais, tais como as legislações e notícias correlatas às políticas municipais de turismo, aos conselhos municipais de turismo, aos inventários turísticos e aos fundos municipais de turismo. Aspectos estruturais dos municípios auditados foram verificados brevemente por meio da observação direta.

Procedeu-se, então, à programação da visita exploratória que foi concretizada no período de 09 a 14 de setembro de 2019, no Circuito Turístico dos Diamantes, composto de 15 municípios. O objetivo desta visita foi conhecer e compreender *in loco* o trabalho realizado pelas secretarias

municipais de turismo e/ou setores das prefeituras municipais que fomentam esta atividade no tocante aos impactos da atuação da SECULT, como coordenadora da Política Estadual de Turismo, e dos Circuitos Turísticos, como agentes articuladores desta política, além de ter contato com as peculiaridades das localidades e órgãos dedicados ao turismo e conhecer suas principais dificuldades, a fim de subsidiar os trabalhos de elaboração dos instrumentos de coleta de dados e reconhecer a importância de entrevistar, por meio de questionários semiestruturados, os gestores locais responsáveis pela pasta do turismo em cada município que poderiam ser tanto secretários, quanto diretores ou chefes de departamento.

A visita exploratória contribuiu para a definição da estrutura dos planos de trabalhos, pois verificou-se que cada município que compõe o Circuito Turístico, de modo geral, vive realidades diferentes relativas à atividade turística e que, se fosse escolhida uma pequena amostra de municípios dentro do Circuito Turístico, a realidade não seria retratada.

Os municípios do Circuito Turístico dos Diamantes foram inspecionados procedendo-se à entrevista direcionada ao gestor da pasta de turismo no município, ao recolhimento dos documentos solicitados relativos à efetivação do projeto estadual de regionalização do turismo e à observação direta da infraestrutura local.

Os documentos solicitados via *e-mail* deveriam estar disponíveis, nos termos do art. 11 do Decreto 45.403/2010, e seriam recolhidos, de forma virtual ou fisicamente, na data da inspeção a saber: política municipal de turismo, plano de implementação da política municipal de turismo, cronograma anual contendo as ações turísticas (2018 e 2019), legislação e atuação dos conselhos municipais de turismo, existência de legislação relativa aos fundos municipais de turismo, apontamento de dotações orçamentárias municipais destinadas ao fomento da atividade turística e resumo dos inventários turísticos.

Na execução da visita exploratória, os 15 municípios do Circuito Turístico dos Diamantes foram inspecionados da seguinte forma: a equipe de AOP foi subdividida em duas equipes/rotas, de modo a percorrerem as 15 localidades, no período de segunda a sexta-feira nas datas já mencionadas (09 a 14 de setembro de 2019). Cada rota/equipe inspecionou, em média e dependendo da distância, dois municípios por dia, sendo um município inspecionado no período da manhã e o outro, no período da tarde.

Diante da quantidade de informações coletadas na visita exploratória e da diversidade de situações dos municípios dentro de um Circuito Turístico, a equipe reuniu-se na sede do TCEMG para elaborar os instrumentos de coleta de dados para serem utilizados no trabalho de campo

propriamente dito. Após a elaboração dos questionários, estes instrumentos foram testados na fase denominada teste piloto.

O teste piloto foi realizado no Circuito Turístico das Grutas, no período de 07 a 11 de outubro de 2019, oportunidade em que se testou a aplicação dos instrumentos de coleta de dados estruturados (questionários) e ratificou-se o *modus operandi* da AOP. Novamente, a equipe reuniu-se na sede do TCEMG para ratificar os instrumentos de coleta de dados, a lista de documentos que seriam solicitados aos municípios e o *modus operandi* dos trabalhos, tais como prazos e procedimentos para entrevistas e observação direta.

No período de 15 a 22 de outubro de 2019, de posse dos estudos já realizados e conclusões decorrentes da visita exploratória e do teste piloto, a equipe reuniu-se para seleção da amostra dos Circuitos Turísticos do trabalho de campo propriamente dito.

Minas Gerais possui atualmente 47 Circuitos Turísticos - IGRs). Para elaboração da amostra, levou-se em consideração um percentual aproximado de 20% deste total.

Os Circuitos Turísticos dos Diamantes e das Grutas foram excluídos para escolha da nova amostra, mas é importante mencionar que as respostas referentes a questões objetivas diretas destes dois Circuitos Turísticos, feitas aos gestores, contribuem para relatar determinadas situações e que, por consequência, contribuirão para a evidenciação e o aperfeiçoamento do sistema estadual de turismo. Por isso, oportunamente e adequadamente, seus dados foram levados em consideração.

Para a escolha final da amostra, foram levadas em consideração as localizações geográficas para que todas as regiões de Minas Gerais fossem contempladas, abrangendo Circuitos Turísticos das regiões norte, sul, leste, oeste e central do Estado.

Além do fator localização geográfica, foi incluído, na amostra, o tipo de turismo classificado como de negócios: um na região norte, outro na região sul. Também foi incluído, na amostra, um Circuito Turístico indicado pela SECULT, quando da visita de apresentação da equipe. Por fim, o Circuito Turístico do Ouro também foi incluído na amostra por sua relevância, pois contém cidade histórica considerada patrimônio mundial pela UNESCO, bem como destino indutor para Minas Gerais e para o Brasil. Ademais, um de seus municípios foi a primeira capital do Estado de Minas Gerais, além de conter municípios que pertencem ao Mapa do Turismo Brasileiro<sup>2</sup> (programa do governo federal).

---

<sup>2</sup> Mapa do Turismo Brasileiro: Programa de Regionalização do Turismo da Secretaria Nacional de Estruturação do Turismo – Ministério do Turismo

De acordo com os critérios acima estabelecidos, além do Circuito do Ouro, foram selecionados os seguintes Circuitos Turísticos: Circuito Turístico da Serra de Ibitipoca (região leste), Circuito Turístico das Villas e Fazendas (região central), Circuito Turístico Alta Mogiana (região oeste), Circuito Turístico Malhas do Sul de Minas (região sul e negócios), Circuito Turístico da Cachaça (região norte e negócios) e Circuito Turístico Velho Chico (região norte e indicação da SECULT).

Diante do exposto, 108 municípios mineiros foram inspecionados no período de 09 de setembro de 2019 a 08 de fevereiro de 2020.

Nas inspeções, além de serem constatadas as principais dificuldades encontradas pelos municípios e Circuitos Turísticos na gestão da atividade turística, evidenciou-se a importância do desenvolvimento do turismo local e regional, além do reconhecimento das potencialidades turísticas existentes no Estado. Foram aplicados questionários e recolhidas cópias de documentos. Registrou-se, por meio de fotografia, uma pequena amostra do acervo turístico local e, também, foram entrevistados, em cada Circuito Turístico, os gestores deles.

O município de Belo Horizonte foi excluído da amostra por também estar em andamento nesta Corte de Contas, especificamente na Coordenadoria de Fiscalização da Macrogestão Governamental de Belo Horizonte (CFAMGBH), AOP intitulada “Análise quanto à economicidade, eficácia, efetividade e eficiência das ações da Empresa Municipal de Turismo de Belo Horizonte – BELOTUR”, já em fase de elaboração de Relatório de AOP.

Foram analisados aspectos qualitativos e quantitativos provenientes de dados disponibilizados pela SECULT, das entrevistas realizadas e dos documentos solicitados, oportunidade na qual a equipe, utilizando sistemas e tabelas, procedeu à análise de conteúdo categorial temática (Bardin, 1977 *apud* Oliveira, 2008).

As principais limitações encontradas pela equipe referem-se às interrupções, incertezas e readaptações de trabalho provocadas pela pandemia COVID 19, às grandes distâncias percorridas e à dificuldade de acesso à legislação e aos documentos oficiais nos portais eletrônicos dos Circuitos Turísticos, municípios e Conselho Estadual de Turismo.

## **ESTRUTURA DO RELATÓRIO**

Além deste primeiro capítulo, de conteúdo introdutório, este relatório encontra-se estruturado em mais seis capítulos. O capítulo 2 apresenta a visão geral da Política Pública de Turismo. O capítulo 3, 4 e 5 apresentam os principais achados da auditoria. Por fim, nos capítulos

6 encontra-se os comentários do gestor e nos capítulos 7 e 8, são apresentadas as conclusões do trabalho e as propostas de encaminhamento, respectivamente.

## 2. VISÃO GERAL DA POLÍTICA PÚBLICA DE TURISMO

A CF/88 estabelece no art. 180 que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico”.

Neste sentido, a Lei 11.771/2008 que dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, o desenvolvimento e estímulo ao setor turístico.

Essa Lei classifica o turismo como “atividades realizadas por pessoas físicas durante viagens e estadas em lugares diferentes do seu entorno habitual, por um período inferior a 1 (um) ano, com finalidade de lazer, negócios ou outras” e estabelece que estas atividades “devem gerar movimentação econômica, trabalho, emprego, renda e receitas públicas, constituindo-se instrumento de desenvolvimento econômico e social, promoção e diversidade cultural e preservação da biodiversidade”.

A Política Nacional de Turismo informa a intenção do Brasil de consolidar o turismo como importante fator de desenvolvimento sustentável, distribuição de renda, geração de emprego e conservação do patrimônio natural, cultural e turístico brasileiro. Além disso, há previsão de elaboração do Plano Nacional de Turismo (PNT), “ouvindo os setores públicos e privados interessados”, nos termos do art. 6º da referida Lei.

Atendendo aos preceitos da Política Nacional de Turismo, elaborou-se o PNT 2018 a 2022, aprovado pelo Decreto 9.791, de 14 de maio de 2019, objetivando ordenar e orientar as ações e atuações governamentais na utilização dos recursos públicos para o desenvolvimento do turismo nacional.

Segundo o próprio normativo, o PNT 2018-2022 deve ser executado em regime de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. O Ministério do Turismo agirá promovendo ações de estímulo para a elaboração de planos estaduais, distrital, regionais e municipais de desenvolvimento turístico, nos termos do art. 1º do referido Plano:

Art.1º. Fica aprovado o Plano Nacional de Turismo 2018-2022, com o objetivo de ordenar as ações governamentais e de orientar a atuação do Estado e a utilização dos recursos públicos para o desenvolvimento do turismo nacional.

§1º. O Plano Nacional de Turismo 2018-2022 será executado em regime de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

§2º. O Ministério do Turismo estimulará a elaboração de planos estaduais, distrital, regionais e municipais de desenvolvimento turístico, em conformidade com o Plano Nacional de Turismo 2018-2022, com o objetivo de fortalecer a gestão descentralizada.

O fortalecimento da regionalização do turismo, a melhoria da qualidade e da competitividade no setor, o incentivo à inovação e a promoção da sustentabilidade são diretrizes do PNT 2018-2022.

O PNT prevê cinco linhas de atuação: ordenamento, gestão e monitoramento; estruturação do turismo brasileiro, formalização e qualificação no turismo; incentivo ao turismo responsável; marketing e apoio à comercialização (art. 4º).

Em cada uma das linhas de atuação acima apontadas, o PNT 2018-2022 prevê objetivos, iniciativas e estratégias.

Até aqui, tratou-se da visão geral sobre as competências e as atribuições do fomento da atividade turística no âmbito nacional.

No âmbito do Estado de Minas Gerais, o turismo é tratado na Constituição do Estado de Minas Gerais (1989) especificamente nos artigos 242 e 243, no capítulo que trata “Da Ordem Econômica do Estado”.

O art. 242 prevê que “o Estado apoiará e incentivará o turismo como atividade econômica, reconhecendo-o como forma de promoção e desenvolvimento social e cultural”.

O art. 243 estabelece que o Estado, em conjunto com o órgão colegiado que representa o setor turístico, definirá a Política Estadual de Turismo e as diretrizes e ações dessa política, observando, em destaque, o princípio da regionalização e a conscientização da população da importância do desenvolvimento do setor no Estado, nos seguintes termos:

Art. 243. O Estado, juntamente com o órgão colegiado representativo dos segmentos do setor, definirá a política estadual de turismo, observadas as seguintes diretrizes e ações:

- I- adoção de plano integrado e permanente, estabelecido em lei, para o desenvolvimento do turismo no Estado, observado o princípio da regionalização;
  - II- incentivo ao turismo para a população de baixa renda (...);
  - III- desenvolvimento de infraestrutura e conservação de parques (...);
  - IV- estímulo à produção artesanal (...);
  - V- apoio a programas de orientação e divulgação de turismo regional e ao desenvolvimento de projetos turísticos municipais;**
  - VI- criação de fundo de assistência ao turismo (...);
  - VII- regulamentação do uso, ocupação e fruição dos bens naturais (...);
  - VIII- manutenção (...);
  - IX- proteção ao patrimônio (...);
  - X- apoio à iniciativa privada (...);
  - XI- apoio a eventos turísticos (...);
  - XII- promoção da educação para o turismo (...);
  - XIII- divulgação de informações sobre a atividade do turismo, com vistas a **conscientizar a população da importância do desenvolvimento do setor no Estado;**
- Parágrafo único – O Estado incentivará o turismo social, mediante benefícios fiscais, na forma da lei. (**destacamos**)

De acordo com o determinado no artigo 243 da Constituição do Estado de Minas Gerais (1989), tem-se o Plano Mineiro de Turismo, disposto pela Lei 12.398, de 12 de dezembro de 1996,

que tem a missão de definir e orientar a implementação da política estadual para o setor turístico, nos termos de seu art. 2º.

O Plano Mineiro de Turismo segue os objetivos, as diretrizes e as estratégias estabelecidos no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) e é regido pelos princípios da valorização e preservação do patrimônio histórico-cultural e natural, da integração e desenvolvimento econômico e social das diversas regiões do Estado, da projeção de Minas Gerais no País e no exterior, da promoção do homem e do desenvolvimento do turismo interno.

Ao orientar a implantação da política estadual na matéria, o Plano Mineiro de Turismo traça objetivos, destacando dentre eles, o estímulo à municipalização do turismo, com ênfase na integração regional por via da descentralização dos processos de planejamento e gerenciamento das atividades.

Recentemente, o Plano Mineiro de Turismo foi ampliado pela Lei 23.527/2020 (MG), acrescentando o parágrafo único no art. 3º da Lei 12.398/96, que passou a contar com a seguinte redação:

Art. 3º. O Estado implementará ações estratégicas para o setor de turismo por meio de programas e projetos desenvolvidos no âmbito de algumas políticas específicas.

Parágrafo único – (...)

I – ampliação do conhecimento dos alunos por meio de visitas a polos industriais, cidades históricas e turísticas, estâncias hidrominerais, museus, centros culturais, parques e outros locais cuja visita possa contribuir para a formação integral do estudante, de acordo com a proposta pedagógica da escola;

II – a celebração de acordos com órgãos e entidades públicas e privadas para apoiar a realização das atividades previstas no inciso I”.

Esta recente alteração da lei sinaliza a intenção do Estado em proporcionar mais conhecimento à população mineira, principalmente aos estudantes da rede pública, sobre o vasto, rico e diversificado acervo turístico que Minas Gerais possui.

Em consonância com a Política Nacional de Turismo, o Plano Mineiro de Turismo define e orienta a implantação da Política Estadual de Turismo.

A Política Estadual de Turismo rege-se pelos princípios da livre iniciativa, da inclusão produtiva e do desenvolvimento socioeconômico justo e sustentável, do meio ambiente equilibrado e da descentralização e regionalização.

A Política Estadual de Turismo é coordenada pela SECULT<sup>3</sup>. Além da função de coordenação, compete a SECULT, planejar, organizar, dirigir, coordenar, executar, monitorar e avaliar as ações setoriais de gestão da atividade turística a cargo do Estado.

A SECULT encontra-se inserida na estrutura orgânica do Poder Executivo estadual, nos termos dos artigos 21 e 22 da Lei 23.304/19, regida pelo Decreto 47.768, de 29 de novembro de 2019, no qual a competência geral é tratada no artigo 2º e a estrutura orgânica e suas atribuições são tratadas no art. 4º.

A SECULT é dividida administrativamente em duas Subsecretarias: Subsecretaria de Cultura e Subsecretaria de Turismo, cada uma subdividida em Superintendências.

A Subsecretaria de Cultura tem sua competência estabelecida no art. 11 do Decreto 47.768/19 e é composta pela Superintendência de Fomento Cultural, Economia Criativa e Gastronomia e pela Superintendência de Bibliotecas, Museus, Arquivo Público e Equipamentos Culturais. Esta Subsecretaria tem a atribuição de fomentar e divulgar a cultura mineira, suas expressões e diversidade regional.

A Subsecretaria de Turismo tem a competência estabelecida no art. 22 do referido Decreto, sendo competente para “propor, coordenar e subsidiar a elaboração e implantação da Política Estadual de Turismo e dos programas e projetos, metas e ações de Turismo, sob sua coordenação”. Dentre suas atribuições, destaca-se o monitoramento da atividade turística do Estado, o estímulo à regionalização e descentralização das políticas de turismo, o fomento de instâncias participativas e deliberativas e a coordenação da implantação do Plano Estadual de Turismo.

A Subsecretaria de Turismo é composta pela Superintendência de Políticas do Turismo e pela Superintendência de Marketing Turístico, ambas a ela subordinadas.

As superintendências da Subsecretaria de Turismo são subdivididas em Diretorias, sendo que a Superintendência de Políticas de Turismo (art. 23) é composta pela Diretoria de Capacitação e Qualificação (art. 24) e pela Diretoria de Regionalização e Descentralização das Políticas de Turismo (art. 25); e a Superintendência de Marketing Turístico é composta pela Diretoria de Produtos e Segmentação Turística (art. 27) e pela Diretoria de Promoção e Marketing (art. 28).

Além das Subsecretarias de Cultura e Turismo, fazem parte da estrutura orgânica da SECULT o Gabinete, a Controladoria Setorial, a Assessoria Jurídica, a Assessoria de

---

<sup>3</sup> A SETUR (Secretaria Estadual de Turismo), a partir de 1º de julho de 2019, por força da lei 23.304 que alterou a estrutura orgânica do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, passou a ser denominada de SECULT (Secretaria de Estado de Cultura e Turismo) por reunir a Subsecretaria de Cultura e a Subsecretaria de Turismo.

Comunicação Social, a Assessoria Estratégica, a Assessoria de Parcerias, e a Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças (art. 4º).

Esta AOP, portanto, analisou a atuação do órgão estadual de gestão e fomento da atividade turística no Estado de Minas Gerais - SECULT como coordenadora da política estadual; os impactos desta atuação e os aspectos que necessitam ser aperfeiçoados para que a atividade turística seja efetivamente geradora de emprego e renda e fator de desenvolvimento social, econômico e cultural, seguindo os preceitos constitucionais.

### 3. A ATUAÇÃO DA SECULT COMO COORDENADORA DA POLÍTICA ESTADUAL DE TURISMO

A atividade turística é considerada importante fator de desenvolvimento sustentável, de distribuição de renda, de geração de emprego e da conservação do patrimônio natural, cultural e histórico.

A Política Nacional de Turismo aponta como objetivos da gestão da atividade turística a promoção, a descentralização e a regionalização do turismo, e o estímulo aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios e a cooperação destes entes para planejarem em seus territórios atividades turísticas de forma sustentável e com o envolvimento da comunidade receptora.

O PNT determina que o Ministério do Turismo estimulará a elaboração de planos estaduais, distrital, regional e municipais no desenvolvimento turístico e aponta, dentre suas diretrizes, o fortalecimento da regionalização do turismo, destacando a gestão descentralizada do turismo.

Aliado a isso, a Constituição do Estado de Minas Gerais (1989) estabelece (art. 41) que o “Estado articulará regionalmente a ação administrativa” e que (art. 243) dará apoio a programas de orientação e divulgação do turismo regional e ao desenvolvimento de projetos turísticos municipais, além de conscientizar a população da importância do desenvolvimento do setor de turismo no Estado.

O Plano Mineiro de Turismo aponta entre seus princípios (art. 1º) “o desenvolvimento do turismo interno” e entre seus objetivos (art. 2º) o “estímulo à municipalização do turismo, com ênfase na integração regional por via da descentralização dos processos de planejamento e gerenciamento das atividades”. Este Plano define e orienta a implementação da Política Estadual de Turismo.

A Política Estadual de Turismo tem o objetivo (art. 1º) de “implementar mecanismos destinados ao planejamento, desenvolvimento e estímulo do setor turístico, bem como dispor sobre os prestadores de serviços turísticos no Estado”. Esta Lei estabelece que compete à Secretaria Estadual de Turismo, atualmente SECULT, a coordenação desta política estadual do setor.

Nesta função de coordenação, a SECULT tem os objetivos (art. 5º) de:

Promover, descentralizar e regionalizar o turismo, de maneira a estimular os municípios a planejar, ordenar e monitorar, individualmente ou em parceria com outros, atividades turísticas de forma sustentável e segura, com o envolvimento e a efetiva participação das comunidades beneficiadas pela atividade econômica.

Estimular a integração das atividades turísticas com as economias regionais e locais.

Estimular o aperfeiçoamento da gestão municipal para o turismo e dos conselhos municipais de turismo no Estado.

Tendo em vista que o Estado atuará promovendo a descentralização a fim de se desenvolver de maneira sustentável, participativa e integrada, a SECULT possui a atribuição de estimular o fortalecimento da atuação regional e municipal e, para isso, compete à Secretaria regulamentar, planejar, fomentar e monitorar a execução da regionalização do turismo em Minas Gerais.

Embora se notabilize na regulamentação e no planejamento da Política Estadual de Turismo, a SECULT necessita alinhar junto aos atores regionais e locais aspectos relacionados ao fomento, à coordenação, à promoção e ao monitoramento da execução regionalizada do turismo mineiro.

Conforme dito, a SECULT é dividida em Subsecretarias, de Cultura e de Turismo. A Subsecretaria de Turismo, novamente dividida em Superintendência de Políticas de Turismo e Superintendência de Marketing Turístico.

A Superintendência de Políticas de Turismo/SECULT é competente para coordenar e garantir a execução eficiente da Política Estadual de Turismo com as atribuições definidas no Decreto 47.768/19, dentre as quais destacamos a coordenação da implementação da política de regionalização do turismo no Estado, a coordenação da regulamentação no processo de habilitação dos Municípios para o recebimento do ICMS Turístico e a coordenação da implementação do Plano Estadual de Turismo, nos termos do art. 23 do Decreto:

Art. 23 – A superintendência de Políticas de Turismo tem como competência coordenar e garantir a execução eficiente da Política Estadual de Turismo, com atribuições de:

(...)

III- coordenar a implementação da política de regionalização do turismo no Estado;

VI – coordenar a regulamentação e o processo de habilitação dos municípios relativo ao critério “turismo” da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, nos termos do art. 9º da Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009.

(...)

XII – coordenar a implementação do Plano Estadual de Turismo dentro da sua área de competência.

A política de regionalização da atividade turística do Estado tem a SECULT como coordenadora, o Circuito Turístico, como interlocutor, articulador e orientador, e os municípios, como agentes que efetivam a política.

Os Circuitos Turísticos, regidos pelo Decreto 47.687/2019, de 26 de julho de 2019, são a IGR e atuam como interlocutores, articuladores e orientadores da descentralização e da regionalização do turismo no Estado, nos termos do Decreto:

Art.1º. Este decreto dispõe sobre os circuitos turísticos como executores, interlocutores e articuladores da descentralização e da regionalização do turismo do Estado, observada a política estadual de turismo, nos termos da Lei nº 22.765, de 20 de dezembro de 2017.

§1º. **Os circuitos turísticos são a Instância de Governança Regional – IGR (...)**

**Grifo nosso**

Os Circuitos Turísticos - IGRs, agentes da descentralização da política de turismo no Estado, são constituídos por, pelo menos, cinco municípios da mesma região que se unem para consolidar, desenvolver e organizar a atividade turística local e regional, competindo a SECULT estimular a atuação municipal e regional.

Dentre as competências dos Circuitos Turísticos dispostas no art. 4º do referido Decreto, destacamos a realização do diagnóstico da realidade regional, o apoio ao planejamento e à gestão municipal de forma a incentivar a integração do planejamento regional e a atuação como interlocutores entre o Estado, os Municípios e as entidades locais na descentralização e execução da regionalização do turismo.

Os municípios que participam da política de regionalização do turismo, integrando os Circuitos Turísticos e possuindo índice de investimento em turismo, podem pleitear participar da distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pelo critério “turismo”, conforme regulamentado pelo Decreto 45.403/10.

O Estado de Minas Gerais possui 853 municípios, dos quais 455 pleitearam o recebimento, em 2019 (ano referência 2017), de parcela do ICMS Turístico. Para o recebimento da parcela de ICMS Turístico em 2020 (ano referência 2018), 478 municípios fizeram a solicitação. Portanto, a política de regionalização do turismo está em desenvolvimento e com o acréscimo do número de solicitantes de 5,05% em relação ao ano anterior. Estes dados foram extraídos das tabelas<sup>4</sup> publicadas pela Secretaria Estadual de Turismo da relação dos municípios habilitados e municípios inabilitados nos referidos anos.

Apesar do acréscimo do número de municípios que pleitearam o recebimento do ICMS Turístico, verificou-se a mitigada atuação dos Circuitos Turísticos - IGRs, como promotores da

---

<sup>4</sup> Dados extraídos das tabelas publicada pela SECULT em seu Portal: Publicação dos valores dos índices definitivos de Investimento em Turismo dos Municípios (IIT) e de participação para fins de distribuição da parcela de ICMS pelo critério turismo em 2019, ano referência 2017 (...) e Publicação dos valores dos índices definitivos de Investimento em Turismo dos Municípios (IIT) e de participação para fins de distribuição da parcela de ICMS pelo critério turismo em 2020, ano referência 2018 (...). **Informação a seguir acrescentada após análise da Nota Técnica/Comentários do Gestor: Consulta realizada em 12.02.2020** (Grifo nosso).

interlocução, articulação, orientação da descentralização e regionalização da política de desenvolvimento turístico do Estado de Minas Gerais.

Constatou-se que muitos municípios deixam de receber o ICMS Turístico por falta de apresentação de parte ou da totalidade dos requisitos mínimos exigidos para o recebimento daquela parcela do ICMS, muitas vezes por ainda desconhecerem a importância desses requisitos, em virtude da mitigada formação, orientação e treinamento que os Circuitos Turísticos deveriam, na função de interlocução e articulação da SECULT, ofertar a esses municípios.

A habilitação do município exige a comprovação da participação do ente no Programa de Regionalização do Turismo da Secretaria Estadual, possuir uma Política Municipal de Turismo, possuir e manter em regular funcionamento o Conselho Municipal de Turismo (COMTUR) e o Fundo Municipal de Turismo (FUMTUR).

A avaliação é realizada pela SECULT que, no fim do processo, habilita ou inabilita o município para o recebimento da parcela do ICMS Turístico. A auditoria teve acesso às tabelas publicadas pela SECULT para os municípios habilitados, denominadas:

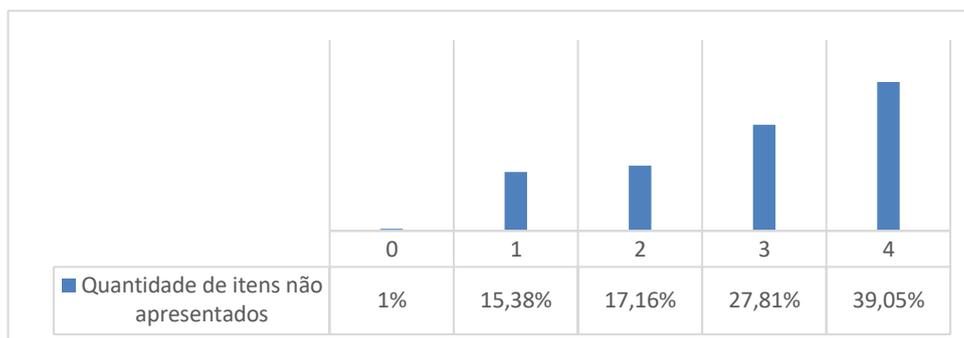
Publicação dos valores dos índices definitivos de Investimento em Turismo dos Municípios (IIT) e de participação para fins de distribuição da parcela de ICMS pelo critério turismo em 2019, ano referência 2017 (...)” e “Publicação dos valores dos índices definitivos de Investimento em Turismo dos Municípios (IIT) e de participação para fins de distribuição da parcela de ICMS pelo critério turismo em 2020, ano referência 2018 (...).

Os municípios não habilitados constam das tabelas publicadas pela SECULT denominadas “Resumo da análise dos Critérios Obrigatórios do ICMS Turístico em 2019, ano referência 2017, referente aos municípios não habilitados” e “Resumo da análise dos Critérios Obrigatórios do ICMS Turístico em 2020, ano referência 2018, referente aos municípios não habilitados”.

Segundo dados da SECULT<sup>5</sup>, em 2019 (ano referência 2017), dentre os municípios inabilitados, 39,05% não comprovaram a existência dos quatro itens solicitados como requisitos mínimos, 27,81% não comprovaram a existência de três dos itens solicitados, 17,16% deixaram de comprovar a existência de dois dos itens, e 15,38% deixaram de comprovar a existência de um dos itens. Consta ainda na tabela de referência que um município não foi habilitado, apesar de comprovar a existência dos itens solicitados, conforme demonstrado no gráfico a seguir:

---

<sup>5</sup> Fonte de dados SECULT: Resumo da análise dos Critérios Obrigatórios do ICMS Turístico em 2019, ano referência 2017, referente aos municípios não habilitados e Resumo da análise dos Critérios Obrigatórios do ICMS Turístico em 2020, ano referência 2018, referente aos municípios não habilitados

**Gráfico 1 - Municípios não habilitados/2019 - Itens não apresentados**

Fonte: SECULT<sup>6</sup>  
Elaborada por TCEMG

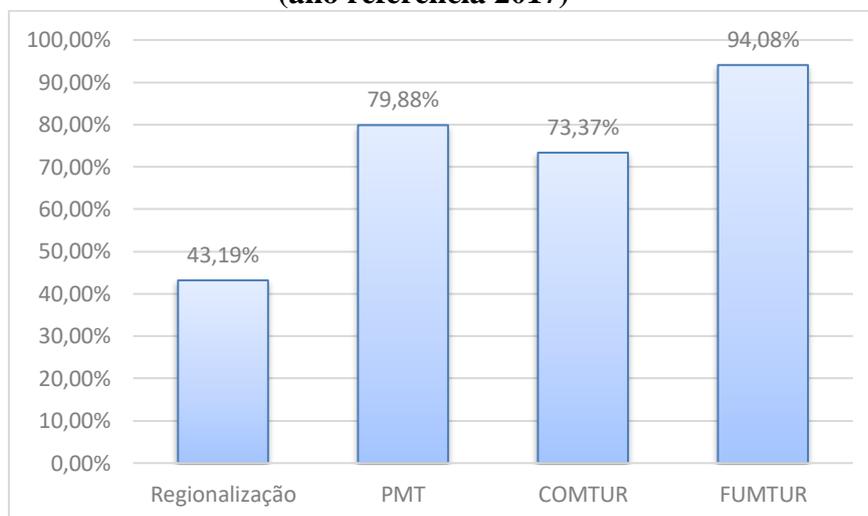
O número de municípios inabilitados em 2019 que não apresentaram os quatro itens requisitados para recebimento do ICMS Turístico representou quase 40% deste total. Municípios que só comprovam a existência de um dos itens comprobatórios representou quase 28% dos inabilitados. Estes números são considerados expressivos, visto que os quatro itens são requisitos mínimos e de suma importância para fomento do turismo no município.

Tendo em vista que a apresentação da documentação deve ser concomitante, dos municípios inabilitados em 2019 (ano referência 2017), 43,19% não comprovaram participação da política de regionalização do turismo, 79,88% não comprovaram a existência de política municipal de turismo, 73,37% não comprovaram a existência e o funcionamento do COMTUR e 94,08% não comprovaram a existência e/ou a movimentação da conta do FUMTUR, conforme demonstrado no gráfico abaixo:

---

<sup>6</sup> Idem 8

**Gráfico 2 - Documentos não apresentados pelos Municípios não habilitados/2019  
(ano referência 2017)**

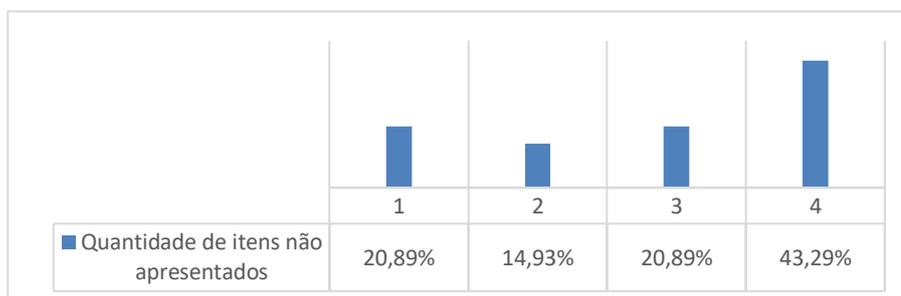


Fonte: SECULT<sup>7</sup>  
Elaborada por TCEMG

Conforme se observa no gráfico, a comprovação mais negligenciada é relativa à existência e movimentação do FUMTUR, embora os índices de omissão quanto à apresentação da política municipal de turismo e do COMTUR tenham sido também bastante expressivos.

Em 2020 (ano referência 2018), dentre os municípios inabilitados, 43,29% não comprovaram a existência dos quatro itens solicitados para o recebimento do ICMS Turístico, 20,89% não comprovaram a existência de três dos itens solicitados, 14,93% deixaram de comprovar a existência de dois dos itens, e 20,89% deixaram de comprovar a existência de um dos itens, conforme demonstrado no gráfico abaixo:

**Gráfico 3 - Municípios não habilitados/ 2019 - Quantidade de itens não apresentados**



Fonte: SECULT<sup>8</sup>  
Elaborada por TCEMG

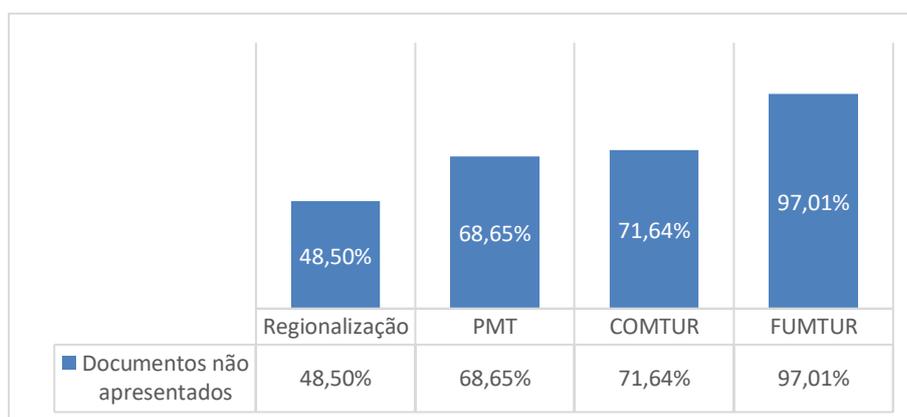
<sup>7</sup> Idem item 8

<sup>8</sup> Idem item 8

Conforme se depreende do gráfico acima, mais de 40% dos municípios que pleitearam o recebimento do ICMS Turístico e foram inabilitados, o fizeram sem apresentar nenhum dos itens considerados como requisitos mínimos.

Tendo em vista que a apresentação da documentação deve ser concomitante, dos municípios inabilitados em 2020 (ano referência 2018), 48,50% não comprovaram participar da política de regionalização do turismo, 68,65% não comprovaram a existência de Política Municipal de Turismo, 71,64% não comprovaram a existência e o funcionamento do COMTUR e 97,01% não comprovaram a existência e a movimentação da conta do FUMTUR, conforme demonstrado no gráfico abaixo:

**Gráfico 4: Documentos não apresentados pelos Municípios inabilitados/2020  
(ano referência 2018).**



Fonte: SECULT<sup>9</sup>  
Elaborada por TCEMG

Neste contexto, foi analisada a atuação da SECULT na coordenação do Programa de Regionalização do Turismo e na missão de capacitação e qualificação da cadeia produtiva do turismo no Estado.

### ***Deficiência no Programa de Regionalização do Turismo em Minas Gerais***

A deficiência no Programa de Regionalização do Turismo em Minas Gerais decorre da mitigada atuação da SECULT na missão de capacitar e de qualificar a cadeia produtiva do turismo no Estado, principalmente, quanto à atuação dos Circuitos Turísticos - IGRs, como agentes

<sup>9</sup> Idem item 8

interlocutores, promotores e articuladores da execução da política de descentralização e regionalização do turismo em Minas Gerais, tendo em vista que muitos municípios ainda deixam de receber o ICMS Turístico pela não apresentação dos requisitos mínimos para pleitear o recebimento daquele valor e é nítida a desunião entre os municípios que compõem os Circuitos Turísticos - IGRs.

### ***Causa das deficiências no Programa de Regionalização do Turismo em Minas Gerais***

Como causa das deficiências da efetivação do Programa de Regionalização do Turismo, aponta-se a necessidade da SECULT, coordenadora da Política Estadual de Turismo, capacitar os Circuitos Turísticos - IGRs para que os agentes sejam articuladores, promotores e interlocutores da política de regionalização administrativa do Estado.

#### **a) Necessidade de desenvolvimento pela SECULT de ações de capacitação e qualificação da cadeia produtiva do turismo**

Cumpridos os requisitos descritos no art. 8º do Decreto 47.687/2019, os Circuitos Turísticos são certificados pela SECULT como IGRs, tendo as atribuições de interlocutores, promotores e articuladores com as funções de organizar, desenvolver e consolidar a atividade turística local e regional.

Ocorre que as atribuições dos Circuitos Turísticos não estão sendo cumpridos na prática e de maneira eficaz.

Verificou-se que a atuação dos Circuitos Turísticos como articuladores, promotores e interlocutores da Política Estadual de Turismo ainda é incipiente, vez que muitos municípios não se sentem parte de uma comunidade regionalizada em prol do desenvolvimento da atividade turística. As ações, quando existentes, são individuais, isoladas e em alguns casos, concorrentes pela ausência de articulação dos Circuitos Turísticos.

Além disso, no trabalho de campo, especificamente nas entrevistas aos gestores municipais, foram percebidos incipientes movimentos de consolidação da regionalidade entre os municípios que deveriam ter afinidades sociais, culturais e econômicas e que deveriam se unir para organizar, desenvolver e consolidar a atividade turística local e regional de forma sustentável, regionalizada e descentralizada, com a participação da sociedade civil e do setor privado.

A SECULT deve orientar e capacitar os Circuitos Turísticos - IGRs para serem entes articuladores, promotores e interlocutores da Política Regional de Turismo dos municípios que o integram e querem desenvolver a atividade turística.

A atuação dos Circuitos Turísticos, como IGR e orientadores da política de regionalização do turismo pode ocorrer utilizando os variados recursos de comunicação tais como telefone, *WhatsApp*, *e-mail* e *visitas in loco*.

No caso, as visitas *in loco* seriam de suma importância para apresentações pessoais, meio eficaz para o gestor e diretoria do Circuito Turístico - IGR terem conhecimento da realidade de cada município integrante da IGR, evidenciar os pontos a serem desenvolvidos pela atividade turística local, organizar os instrumentos da política de regionalização e esclarecer a importância do COMTUR e FUMTUR e, claro, informar como eles, os Circuitos Turísticos - IGRs, podem atuar como interlocutores, articuladores e promotores da Política de Regionalização do Estado.

Mesmo agora, com a pandemia do corrente ano e as formas de aproximação readaptadas ao “novo normal”, os contatos entre os atores da gestão pública regionalizada do Estado devem ser estabelecidos e desenvolvidos, nos moldes legais.

Embora o questionário aplicado tenha apontado que, em geral, os gestores dos Circuitos Turísticos - IGRs apresentam ideias de fomento da atividade turística da região, somente 42% dos municípios tiveram acompanhamento presencial do gestor do Circuito Turístico nos anos da pesquisa 2018/2019, conforme gráfico abaixo:

**Gráfico<sup>10</sup> 5: Acompanhamento presencial do gestor do Circuito Turístico no Município**



Fonte e elaboração: TCEMG

Dentre os 108 Municípios inspecionados pela AOP, somente 47 municípios receberam as visitas *in loco* do gestor dos Circuitos Turísticos - IGRs em 2019, sendo que 11 municípios

<sup>10</sup> Relatório Final: estilo de gráfico alterado para facilitar o entendimento. Os dados permaneceram sem alterações.

informaram que a periodicidade do acompanhamento presencial dos Circuitos Turísticos - IGRs é mensal, 13 municípios informaram que o acompanhamento é bimestral, 11 municípios informaram que o acompanhamento é semestral e 12 municípios informaram que o acompanhamento presencial é anual, conforme gráfico abaixo:

**Gráfico 6: Periodicidade do acompanhamento presencial/2019**



Fonte e elaboração: TCEMG

Evidencia-se, portanto, necessidade de capacitação para que os Circuitos Turísticos - IGRs atuem de maneira padronizada, estabeleçam patamares mínimos de atuação para que sejam, de fato, agentes interlocutores, promotores, articuladores e orientadores da Política de Regionalização do Turismo.

### ***Efeitos das deficiências no Programa de Regionalização do Turismo***

Como efeitos da mitigada qualificação e capacitação dos gestores dos Circuitos Turísticos pela SECULT como agentes interlocutores, promotores e articuladores da Política de Regionalização do Turismo, podem ser destacados:

- Municípios pouco esclarecidos sobre a Política de Regionalização do Turismo do Estado e seus instrumentos operacionais (requisitos mínimos),
- Municípios integrantes dos Circuitos Turísticos - IGRs inabilitados para o recebimento do ICMS Turístico pela ausência de comprovação dos requisitos mínimos exigidos pelo Decreto 45.403/2010.

- Muitos Municípios com intenção de se desligarem do Circuito Turístico pela ausência de atuação da IGR.

### ***Recomendações***

Com base nas deficiências apuradas, recomenda-se que à SECULT:

- A. Estabeleça programa de qualificação e capacitação dos gestores dos Circuitos Turísticos - IGRs para atuarem como agentes interlocutores, promotores e articuladores da Política de Regionalização do Turismo no Estado de Minas Gerais.
- B. Estabeleça patamares mínimos de padronização das práticas dos Circuitos Turísticos - IGRs de forma que estes entes efetivem a sua atuação como agentes promotores, articuladores e orientadores dos municípios na operacionalização da política do Estado.
- C. Estabeleça critérios para o monitoramento da atuação dos Circuitos Turísticos - IGR como agentes promotores, articuladores e orientadores da Política de Regionalização do Estado.
- D. Estabeleça critérios de avaliação dos Circuitos Turísticos - IGR quanto à atuação destes na Política de Regionalização do Turismo, inclusive para fins de manutenção da certificação, nos termos do art. 16 do Decreto 47.687/19.

### ***Benefícios esperados***

Com a implementação das recomendações, espera-se que:

- Os Circuitos Turísticos - IGRs atuem como interlocutores, promotores e articuladores da Política de Regionalização do Turismo do Estado, sob a coordenação da SECULT.
- Os atores da cadeia produtiva do turismo, Circuitos Turísticos - IGRs e municípios, sejam esclarecidos sobre a respectiva área de atuação inclusive quanto aos direitos e às obrigações.
- Os municípios reconheçam os Circuitos Turísticos como instância de governança regional, interlocutores entre o órgão estadual -SECULT e as localidades.
- O desenvolvimento da gestão pública do turismo em Minas Gerais.

## **4. A ATUAÇÃO DO CIRCUITO TURÍSTICO COMO AGENTE ORIENTADOR DOS MUNICÍPIOS MINEIROS**

Os Circuitos Turísticos são as IGRs, articuladores e intermediadores entre a SECULT e os municípios mineiros que participam da Política de Regionalização do Turismo no Estado, nos termos do Decreto 47.687/19:

Art.1º (...)

§1º. Os circuitos turísticos são a Instância de Governança Regional – IGR – integrados por municípios de uma mesma região com afinidades culturais, sociais e econômicas, que se unem para organizar, desenvolver e consolidar a atividade turística local e regional de forma sustentável, regionalizada, com a participação da sociedade civil e do setor privado.

Nas funções de promoção, articulação e intermediação, os Circuitos Turísticos - IGRs devem orientar os municípios sobre a política estadual de regionalização da atividade turística, sob a coordenação da SECULT.

Na ação de descentralização da política de turismo no Estado, a SECULT é competente para estimular a atuação municipal e regional:

Art. 1º (...)

§2º. A descentralização do turismo no Estado tem como objetivo favorecer o desenvolvimento sustentável, participativo e integrado do turismo, competindo à Secretaria de Estado de Cultura e Turismo estimular a atuação municipal e regional.

A regionalização visa a organizar a gestão territorial como referência para o desenvolvimento turístico no interior do Estado, a favorecer a integração de municípios da mesma região e a articular a cadeia produtiva do setor turístico e de maneira harmônica:

Art. 1º.

§3º. A regionalização do turismo tem como objetivo:

- I. Orientar os órgãos e as entidades integrantes do Sistema Estadual de Turismo, o setor turístico e a sociedade civil organizada para uma gestão territorial como referência para a interiorização do desenvolvimento turístico;
- II. Potencializar a estruturação, organização e promoção da oferta turística, considerada sua dimensão e diversidade regional, com intuito de favorecer a integração entre diversos municípios e a valorização de seus territórios;
- III. Favorecer a identificação, organização e articulação da cadeia produtiva do setor turístico para uma atuação harmônica e um posicionamento junto ao mercado consistente com as características da oferta regional, no curto, médio e longo prazo.

Neste sentido, compete às IGRs - Circuitos Turísticos, dentre outras atribuições, como agentes articuladores e fomentadores da cadeia produtiva turística, orientar os municípios sobre a Política Estadual de Turismo e atuar como interlocutores entre o Estado, os municípios e entidades locais na descentralização e execução da regionalização do turismo, nos termos do art. 4º:

Art. 4º. Compete às IGRs:

- I – promover a articulação entre os órgãos públicos, privados e instituições da sociedade civil e contribuir com o desenvolvimento socioeconômico dos municipais por meio da atividade turística;
- II- articular e fomentar a cadeia produtiva turística;
- III- diagnosticar a realidade regional e apoiar o planejamento e a gestão municipal de forma a incentivar a integração do planejamento regional;
- IV- identificar alternativas de atendimento às demandas regionais e locais buscando recursos financeiros e técnicos, normativos e institucionais, parcerias e investimentos públicos e privados;
- V- fomentar a elaboração e aplicação de pesquisas para auxiliar no planejamento e na tomada de decisões, nos níveis municipais e regionais a fim de auxiliar no entendimento da realidade turística local e regional;
- VI- incentivar a atuação integrada dos municípios nas ações de organização, mobilização, sensibilização e capacitação no desenvolvimento da atividade turística;
- VII – contribuir para a articulação das entidades públicas e privadas no fomento ao mercado de trabalho e competitividade;
- VIII – orientar os municípios sobre a política estadual de turismo, com o apoio da Secult;
- IX – atuar como interlocutores entre o Estado, os municípios e as entidades locais na descentralização e execução da regionalização do turismo;
- X- manter atualizado o sistema de monitoramento das ações das IGRs, disponibilizado pela SECULT;
- XI- informar à Secult os projetos de fomento e promoção do turismo que estiverem desenvolvendo;
- XII – celebrar contratos e convênios com a União, os estados e os municípios.

As funções dos Circuitos Turísticos - IGRs estão estabelecidas no Decreto 47.687/2019. Ocorre que muitos municípios mineiros, apesar de pertencerem aos Circuitos Turísticos - IGRs), ainda não têm conhecimento de como as IGRs podem contribuir e auxiliar na efetivação da atividade turística no município.

Nos trabalhos de campo, verificou-se que alguns municípios sinalizaram a intenção de se retirarem do Circuito Turístico, alegando que não veem retorno do investimento realizado para participar da política de regionalização do Estado. Necessário, portanto, consolidar a atuação da IGRs - Circuitos Turísticos.

De fato, a atuação constante dos Circuitos Turísticos - IGRs nos municípios, auxiliando-os na organização, no desenvolvimento e na consolidação da atividade turística local, representaria um avanço na gestão pública da atividade turística, intenção da política de regionalização do Estado.

O auxílio dos Circuitos Turísticos - IGRs) na organização dos municípios no desenvolvimento da atividade turística se concretizaria, principalmente, no repasse de informações e técnicas para consolidação da união entre os municípios, para elaboração da política municipal de turismo, para formação e atuação dos COMTURs e, também, na constituição e na movimentação da conta do FUMTUR.

Os Circuitos Turísticos - IGRs auxiliam no desenvolvimento da atividade turística local, concretizando no estabelecimento de rede de municípios integrados e cooperativos cientes que a

atividade turística é uma atividade econômica apta a gerar emprego, renda, desenvolvimento econômico, social e cultural para o município e regionalmente, e que, inclusive, todos os segmentos sociais (sociedade civil e setor privado) devem ser incluídos na discussão e atuação.

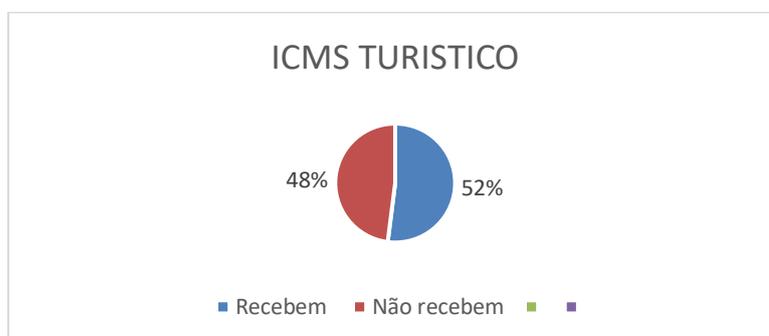
Portanto, com o auxílio dos Circuitos Turísticos - IGRs na organização da atividade turística local com seus instrumentos de operacionalização e no desenvolvimento de rede regional integrada, cooperativa e participativa, haverá impacto direto na consolidação da atividade turística local e na sedimentação da política de regionalização desenvolvida pelo Estado.

***Deficiências na atuação dos Circuitos Turísticos - IGRs como agentes orientadores da política de regionalização do Estado***

Os Circuitos Turísticos - IGRs apresentaram deficiências em sua atuação como agentes orientadores da política de regionalização do Estado. São evidências desta situação:

1. Dos 108 Municípios visitados, 48% não recebem, atualmente, o ICMS pelo critério “turismo”, por descumprimento dos requisitos mínimos exigidos.

**Gráfico 7: Municípios inspecionados e o recebimento do ICMS Turístico**



Fonte e elaboração: TCEMG

2. Existem casos de, no mesmo Circuito Turístico - IGR, existirem municípios que recebem ICMS Turístico e municípios que não fazem jus ao recebimento da parcela, segundo os critérios da SECULT, o que denota ausência de uniformidade de atuação da IGR.
3. Constatou-se que 26% dos municípios inspecionados estão em débito perante o Circuito Turístico.

4. Dos municípios inspecionados, 68% alegaram que os Circuitos Turísticos não elaboram, ao menos, cronograma unificado entre seus membros para evitar o choque de datas e/ou preparação dos municípios vizinhos para acolhimento de demanda excedente de turistas.

***Causas das deficiências na atuação dos Circuitos Turísticos - IGR como orientadores da política de regionalização do Estado***

As deficiências na atuação dos Circuitos Turísticos - IGR como agentes orientadores da política de regionalização do Estado podem ser atribuídas a diversas causas, dentre as quais destacam-se: a) deficiência no repasse de informações técnicas para elaboração da política municipal de turismo, para formação e atuação dos COMTURs e na constituição e movimentação da conta do FUMTUR; b) deficiência na conscientização dos municípios circuitados sobre a importância da integração, cooperação e participação social diversificada no desenvolvimento da atividade turística regional e local.

**a) Deficiência no repasse de informações técnicas pelos Circuitos Turísticos aos municípios**

O art. 4º, VIII, do Decreto que dispõe sobre os Circuitos Turísticos prevê a competência das IGRs - Circuitos Turísticos na orientação dos municípios sobre a Política Estadual de Turismo.

Segundo os princípios da regionalização e da descentralização, a Política Estadual de Turismo tem, entre seus objetivos, a ação de estimular os municípios a planejarem e ordenarem a atividade turística local e regional:

Art. 5º. São objetivos da política estadual de turismo:  
(...)

VI – promover, descentralizar e regionalizar o turismo, de maneira a estimular os municípios a planejar, ordenar e monitorar, individualmente ou em parceria com outros, atividades turísticas de forma sustentável e segura, com o envolvimento e a efetiva participação das comunidades beneficiadas pela atividade econômica.

A regionalização do turismo em Minas Gerais, segundo o art. 14 do referido Decreto, visa a orientar os órgãos e entidades do setor turístico e a sociedade civil organizada para a interiorização do turismo além de potencializar a estruturação, organização e promoção da oferta turística, nos seguintes termos:

Art. 14. A regionalização do turismo visa a:

I- Orientar os órgãos e as entidades integrantes do Sistema Estadual de Turismo, o setor turístico e a sociedade civil organizada para uma gestão territorial como referência para a interiorização do desenvolvimento turístico.

- II- Potencializar a estruturação, organização e promoção da oferta turística, considerada sua dimensão e diversidade regional, com o intuito de favorecer a integração entre diversos municípios e a valorização de seus territórios;
- III- Favorecer a identificação, organização e articulação da cadeia produtiva do setor turístico para uma atuação harmônica e um posicionamento junto ao mercado consistente com as características da oferta regional, no curto, médio e longo prazo.

O art. 17 da Política Estadual de Turismo indica a responsabilidade dos Circuitos Turísticos em apoiar a gestão, a estruturação e a promoção do turismo regionalmente, nos seguintes termos:

Art. 17. Os circuitos turísticos são responsáveis pela articulação de ações e pelo levantamento de necessidades locais e regionais, apoiando a gestão, a estruturação e a promoção do turismo em uma região, de acordo com os objetivos desta lei e atendendo as diretrizes federais.

Mesmo com todas as atribuições de orientação e de articulação expressas nos normativos que regem a atividade do setor, o número de abstenções quanto à apresentação dos requisitos mínimos para recebimento do ICMS Turístico com a comprovação de existência da política municipal do turismo, do COMTUR e do FUMTUR ainda é bastante expressivo.

A atribuição de orientar regionalmente o fomento da atividade turística para os municípios é dos Circuitos Turísticos - IGRs.

Em 2020 (ano referência 2018), mais de 40% dos municípios que pleitearam o recebimento do ICMS Turístico e foram inabilitados, o fizeram sem apresentar nenhum dos itens considerados como requisitos mínimos. Muitos, provavelmente, pela ausência de conhecimento acerca das suas funções.

Aponta-se, portanto, mitigada atuação dos Circuitos Turísticos no levantamento das necessidades locais de apoio à gestão e estruturação para fins de orientação.

#### **b) Mitigadas ações de integração, cooperação e participação social diversificada no desenvolvimento da atividade turística local e regional pelos Circuitos Turísticos**

O Decreto 47.687/19 determina a competência das IGRs - Circuitos Turísticos na promoção e articulação entre os órgãos públicos e privados e instituições da sociedade civil e na contribuição como o desenvolvimento socioeconômico dos municípios por meio da atividade turística e incentivo à atuação integrada nas ações de organização, mobilização, sensibilização e capacitação regional no desenvolvimento da atividade turística.

Fazendo a análise de dados percentuais, dentre os municípios inabilitados em 2019 (ano referência 2017), 43,19% não comprovaram, ao menos, a participação na Política de

Regionalização do Turismo. Em 2020 (ano referência 2018), o percentual elevou-se para 48,50%, conforme gráficos 02 e 04 deste Relatório.

A comprovação da participação no Programa de Regionalização do Turismo da Secretaria Estadual de Turismo dá-se por meio de “certidão emitida pela associação do circuito turístico, comprovando a participação do Município e o cumprimento das obrigações estatutárias”, nos termos do Anexo I do Decreto 45.403/2010.

A SECULT como coordenadora da Política Estadual de Turismo tem a função de monitorar as ações e omissões dos atores desta política de regionalização do Estado.

A Diretoria de Regionalização e Descentralização das Políticas de Turismo, subordinada à Superintendência de Políticas de Turismo da SECULT tem a função de gerenciar ações neste sentido, com apoio das IGRs - Circuitos Turísticos, nos seguintes termos do Decreto 47.768/19:

Art. 25. Diretoria de Regionalização e Descentralização das Políticas de Turismo tem como competência gerenciar e implementar a política de regionalização do Estado, de forma a estabelecer a gestão territorial como referência para interiorização do desenvolvimento turístico e coordenar o processo de análise, avaliação e habilitação municipal do ICMS critério “turismo”, com atribuições de:

(...)

II – estimular a descentralização do turismo, estimulando e fortalecendo as redes municipais e regionais.

(...)

IV – desenvolver ações que orientem os municípios na instituição e implementação das políticas municipais de turismo, visando ao alinhamento das políticas municipais e estaduais, com o apoio das instâncias de governança regional.

As funções de fortalecimento das redes municipais e regionais deveriam atuar de forma mais assertiva e proativa. Esta atribuição é dos Circuitos Turísticos sob a coordenação da SECULT, por Diretoria própria.

### ***Efeitos das deficiências na atuação dos Circuitos Turísticos - IGRs como agentes orientadores da política de regionalização***

Podem ser destacados os seguintes efeitos das deficiências na atuação dos Circuitos Turísticos - IGRs como agentes orientadores da política de regionalização:

- Mitigado conhecimento dos municípios sobre a política de regionalização do Estado.
- Municípios que participam da política de regionalização do Estado e ainda não cumprem todos os requisitos mínimos para receberem ICMS pelo critério “turismo”.
- Ausência de ações estratégicas para o desenvolvimento do turismo regional eficaz.

- Desarticulação entre as ações dos municípios que compõem os Circuitos Turísticos para o desenvolvimento regional e local do turismo.
- Prejuízo da qualidade da Política de Regionalização do Turismo no Estado.
- Não operacionalização do turismo local e regional.

### ***Recomendações***

Com base nas deficiências apuradas, recomenda-se que a SECULT como coordenadora da Política Estadual de Turismo:

- E. Estabeleça patamares mínimos de padronização para os Circuitos Turísticos - IGR das práticas para orientação aos municípios de forma que a operacionalização da política de regionalização de forma que se torne mais efetiva, clara e eficaz.
- F. Estabeleça critérios para o monitoramento da atuação dos Circuitos Turísticos - IGR como agentes orientadores da política de regionalização do Estado perante os municípios.
- G. Estabeleça critérios de avaliação dos Circuitos Turísticos - IGR quanto à função de orientar os municípios, na política de regionalização da atividade turística, inclusive para fins de manutenção da certificação, nos termos do art. 16 do Decreto 47.687/19.
- H. Monitore a atuação dos Circuitos Turísticos - IGRs nas ações de integração, cooperação e participação social diversificada no desenvolvimento da atividade turística local e regional pelos Circuitos Turísticos.
- I. Estabeleça critérios de avaliação dos Circuitos Turísticos - IGR quanto à função de integração, cooperação e participação social diversificada da política de regionalização da atividade turística, inclusive para fins de manutenção da certificação, nos termos do art. 16 do Decreto 47.687/19.

### ***Benefícios esperados***

Com a implementação destas recomendações, espera-se:

- A efetiva atuação dos Circuitos Turísticos - IGR como agentes orientadores da Política de Regionalização do Turismo no Estado perante os municípios.
- A atuação dos Circuitos Turísticos - IGR como promotores da articulação e união entre os municípios membros das instâncias regionais.

- A operacionalização e a efetivação das ações de estruturação técnica e operacional dos destinos turísticos mineiros

## **5. ATUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NA POLÍTICA REGIONAL DE TURISMO**

A Política Estadual de Turismo tem como princípios a livre iniciativa, a descentralização, a regionalização, a inclusão produtiva, o desenvolvimento socioeconômico justo e sustentável e o meio ambiente equilibrado, nos termos do art. 4º desta Lei.

Dentre os objetivos da Política Estadual de Turismo, destaca-se:

Art. 5º. São objetivos da política estadual de turismo:

(...)

VI – (...) estimular os municípios a planejar, ordenar e monitorar (...) atividades turísticas de forma sustentável e segura, com o envolvimento e a efetiva participação das comunidades beneficiadas pela atividade econômica.

A democratização do acesso ao turismo no Estado e sua contribuição para elevação do bem estar da população ocorrerá à medida que os princípios, objetivos e instrumentos da Política Estadual de Turismo forem colocados em prática.

Além disso, verificou-se a necessidade dos municípios participantes da política de regionalização colocarem em prática ações de planejamento, ordenação e monitoramento do fomento das atividades turísticas de forma eficaz e efetiva.

A participação do município na política de regionalização da atividade turística do Estado possibilita que estes entes participem da distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios, o ICMS pelo critério “turismo”, nos termos do art.3º do Decreto 45.403/10:

Art. 3º. São requisitos mínimos para habilitação do Município:

I- Participar do Programa de Regionalização do Turismo da SETUR;

II- Possuir uma política municipal de turismo;

III- Possuir e manter em regular funcionamento o Conselho Municipal de Turismo e o Fundo Municipal de Turismo.

A participação do município no Programa de Regionalização do Turismo do Estado é comprovada pela apresentação de certidão, emitida pelo Circuito Turístico - IGR, comprovando a participação e o cumprimento das obrigações estatutárias, nos termos do Anexo I do referido Decreto.

A existência de Política Municipal de Turismo é comprovada com a apresentação de cópia da lei que aprova a política municipal, acompanhada do comprovante de publicação, cópia do plano de implementação desta política no município e apresentação do cronograma anual com as ações turísticas desenvolvidas conforme esta política.

A existência de COMTUR constituído e em funcionamento é demonstrado, para fins de recebimento de ICMS Turístico, com a apresentação de cópias da sua lei de criação e do comprovante de publicação, do regimento interno atual, da lista de membros do conselho acompanhado do ato de posse deles, das atas das reuniões e do relatório de atividades desenvolvidas pelo conselho que evidencie seu regular funcionamento.

A existência de FUMTUR constituído e em funcionamento comprova-se com a apresentação de cópia da sua lei de criação acompanhada do comprovante de publicação, cópia do estatuto do fundo e com o relatório anual de repasse das quotas de participação do fundo.

Estes são os requisitos mínimos. Ocorre que, no trabalho de campo, verificou-se que, para muitos municípios, ainda não existe clareza acerca da elaboração dos documentos solicitados e como se elaboram os instrumentos previstos.

Conforme princípios da Política Nacional de Turismo (art. 4º) e da Política Estadual de Turismo (art. 4º), previsão constitucional mineira (art. 41), e objetivo do Plano Mineiro de Turismo (art. 2º, IX), a participação na política de regionalização do turismo em Minas Gerais decorre da união de municípios da mesma região, com afinidades sociais, culturais e econômicas, com a inclusão de participação da sociedade civil e setor privado.

O art. 14 da Política Estadual de Turismo prevê que o fortalecimento da atuação municipal e regional será estimulado pela SECULT, sendo os Circuitos Turísticos - IGR responsáveis pelo apoio à gestão, à estruturação e à promoção do turismo em uma região, nos termos do art. 17 da Política Estadual de Turismo.

Uma das formas de prestar este apoio ocorrerá com esclarecimento de seus municípios na elaboração e organização dos requisitos mínimos para o recebimento do ICMS Turístico, orientando sobre a utilidade e a forma de operacionalização de cada um desses requisitos.

Pelo que se verificou no trabalho de campo, os municípios ainda não têm clareza de que este apoio técnico pode ser solicitado aos Circuitos Turísticos - IGR que estão sob a coordenação da SECULT.

Merecem ser esclarecidos aos municípios aspectos ligados às funções da política municipal de turismo, ao plano de implementação da política municipal e ao cronograma anual com as ações turísticas desenvolvidas, a função, a constituição e o funcionamento do COMTUR, bem como a obrigatoriedade de se registrar, em ata, as reuniões realizadas, a elaboração de relatório das atividades desenvolvidas, e a existência do FUMTUR constituído e em funcionamento.

Obedecendo ao princípio organizacional do paralelismo das formas, assim como existem a Política Nacional de Turismo e a Política Estadual de Turismo, os municípios que participam do Programa de Regionalização do Turismo devem elaborar a Política Municipal de Turismo.

Assim como acontece nos demais entes federados, a Política Municipal de Turismo deve definir, como patamares mínimos, as atribuições do governo local e os mecanismos de planejamento, desenvolvimento e estímulo da atividade turística no município, conceituando, inclusive, esta atividade para a localidade. Além disso, ela deve conter os princípios que regem a atividade turística para o município bem como os objetivos pretendidos, a organização e a composição do sistema municipal de turismo e seus objetivos, a previsão de elaboração e a implementação do Plano Municipal de Turismo com a contribuição do COMTUR e a previsão de criação do FUMTUR, alinhando-se, desse modo, com as políticas nacional e estadual e de forma a contemplar, inclusive, a educação cidadã e o desenvolvimento da sociedade local. Esta política deve ser elaborada em sintonia com a Lei Orgânica e, nos casos onde houver, com o Plano Diretor Municipal.

Seguindo o mesmo raciocínio, nacionalmente, existe o PNT para os anos 2018-2022. Em Minas Gerais, existe o Plano Mineiro de Turismo. Nos municípios deve haver o Plano Municipal de Turismo como instrumento de planejamento e gestão. Este plano visa estabelecer ações de médio prazo (geralmente de quatro anos, não coincidindo com o mandato do prefeito) e deve ser elaborado com a participação ativa do COMTUR.

O Plano Municipal de Turismo tem a função de garantir a implementação da Política Municipal de Turismo. Segundo documento da Secretaria de Turismo e Esporte (SETES)<sup>11</sup>, antecessora da SECULT, “Orientações para o planejamento e gestão municipal do turismo em Minas Gerais -2014”, os planos municipais devem ser um documento dinâmico e “deverá objetivar o desenvolvimento do turismo de maneira responsável, buscando os interesses coletivos” e se readequarem às mudanças de cenário possibilitando ao município:

- Promover a integração e a participação da comunidade no planejamento turístico,
- Estruturar e ordenar o turismo local e regional,
- Fomentar a produção turística a fim de conhecer a oferta qualificada,
- Qualificar e capacitar os produtos turísticos do município e região
- Promover o município como destino qualificado.

---

<sup>11</sup> Informação inserida no Relatório Final: Documento consultado em abril de 2019 para estabelecimento das hipóteses iniciais da AOP.

Portanto, a Política Municipal de Turismo deve conter instrumentos que garantam a sua aplicação a médio prazo por meio dos planos municipais de turismo e, também, a curto prazo, por meio do Cronograma Anual de Ações.

Segundo as referidas orientações, “o cronograma permite orquestrar as ações para que todas atuem de maneira coordenada”. Como elementos essenciais mínimos, as “Orientações<sup>12</sup> (...)” indicam que os cronogramas anuais contenham como patamares mínimos:

- Recursos materiais, humanos e financeiros disponíveis e necessários;
- Mecanismos e fontes de financiamento – origem do recurso;
- Parceiros e parcerias necessárias
- Etapas de execução;
- Prazo de execução: início e fim;
- Resultados e impactos esperados.

Além da Lei da Política Municipal de Turismo (com o plano de implementação para ações de médio prazo, e o cronograma anual para ações de curto prazo), o município deve comprovar a existência do COMTUR e do FUMTUR.

O COMTUR e o FUMTUR são, também, essenciais para o desenvolvimento da atividade turística municipal.

Retomando o princípio do paralelismo das formas, a Política Nacional de Turismo prevê a existência do Conselho Nacional de Turismo no Sistema Nacional de Turismo (art. 8º). Em Minas Gerais, a Política Estadual de Turismo prevê a existência do Conselho Estadual de Turismo como membro do Sistema Estadual de Turismo. No âmbito dos municípios mineiros, deve haver a previsão nas políticas municipais de turismo do COMTUR compondo o Sistema Municipal de Turismo.

As funções dos COMTURs são de “estimular a integração dos diversos segmentos do setor, atuando em regime de cooperação com os órgãos públicos, entidades de classe e associações representativas voltadas à atividade turística”, um dos objetivos do Sistema Estadual de Turismo, tendo a participação social premissa. Há, também, esta menção na Política Estadual de Turismo ao intencionar promover o envolvimento e a efetiva participação das comunidades beneficiadas pela atividade econômica e ao estimular o aperfeiçoamento da gestão municipal para o turismo e dos conselhos municipais de turismo no Estado.

O COMTUR, portanto, é uma entidade composta por representantes da gestão pública, dos comerciantes e da comunidade receptora, mecanismo da gestão participativa e democrática, espaço

---

<sup>12</sup> Orientações para o planejamento e gestão municipal do turismo em Minas Gerais -2014 – SETES – ver nota de rodapé n. 10. (Informação complementada no Relatório Final)

de contribuição social, de participação nas decisões e metas e de fiscalização das ações dos agentes públicos.

A participação no COMTUR tem a missão de envolver os atores da cadeia produtiva do turismo, na operacionalização da atividade na localidade e é essencial para que as comunidades se sintam responsáveis por seu próprio desenvolvimento. Ainda, segundo às referidas Orientações<sup>13</sup>, trata-se de “consequência natural dos processos de sensibilização da comunidade e mobilização dos representantes da cadeia produtiva para o pensamento coletivo do turismo”. É o que pretende as legislações sobre o turismo em Minas Gerais.

Os COMTURs têm as atribuições de auxiliar na formulação e implementação das políticas municipais de turismo, deliberar sobre prioridades de ações do setor municipal da atividade turística, orientar os gestores e sociedade civil sobre o desenvolvimento da atividade turística na localidade, apontar medidas de incentivo e fomento ao turismo, gerenciar o FUMTUR, dentre outras.

O COMTUR é criado por lei Municipal e os conselheiros tomam posse perante o chefe do Poder Executivo local. Após a formação do conselho municipal, na primeira reunião subsequente, elabora-se o seu Regimento Interno, com a participação de todos, momento em que serão fixadas as normas de funcionamento, os procedimentos internos e os meios de tomadas de decisões. Além disso, nos conselhos municipais é interessante haver as câmaras temáticas, local em que se discute aspectos técnicos do COMTUR.

É importante ressaltar que os mandatos dos membros do COMTUR não devem coincidir com o mandato do chefe do Poder Executivo local, tendo em vista as funções fiscais e norteadoras que o conselho deve exercer. Além disso, “um conselho consultivo e deliberativo possui maior autonomia para propor e encaminhar normas e ações de que um Conselho **apenas** consultivo”, segundo as Orientações<sup>14</sup> mencionadas. Ainda segundo elas (Orientações<sup>15</sup>), seria recomendável que o COMTUR tenha “um Presidente eleito pelos seus membros, alternando entre um representante do poder público e um dos empresários/sociedade civil”.

Uma das funções do COMTUR é gerenciar o FUMTUR.

Os FUMTURs têm o objetivo de financiar a participação financeira em planos, projetos e empreendimentos de interesse turístico.

---

<sup>13</sup> Idem 10

<sup>14</sup> Idem 11

<sup>15</sup> Idem 12

Na União temos o Fundo Geral do Turismo (FUNGETUR), previsto nos artigos 18 a 20 da Política Nacional de Turismo. Em Minas Gerais, temos o Fundo de Assistência ao Turismo (FASTUR), previsto na Lei 15.686/2005, regulamentado s.m.j. pelo Decreto 41.850/2001. Os municípios devem constituir o FUMTUR.

O FUMTUR deve ser a fonte de financiamento para execução dos projetos estabelecidos nos planos municipais de turismo, assim como acontece com os demais entes federados.

O FUMTUR é instituído por lei municipal própria e regulamentado pelo Prefeito da localidade. Trata-se de conta bancária, sob a administração da prefeitura e gerenciamento do COMTUR, apta a receber recursos próprios e de terceiros em prol do desenvolvimento da atividade turística local. Este Fundo se destina a executar as ações previstas na política municipal de turismo e, conseqüentemente, nos planos municipais e cronogramas anuais de turismo. Segundo as Orientações<sup>16</sup>, o FUMTUR “deverá possuir um Comitê Gestor, formado por membros do COMTUR, sendo responsável pela prestação de contas aos órgãos competentes e pela gestão financeira do fundo”.

Ainda segundo as Orientações<sup>17</sup>, os recursos do FUMTUR não se destinam a receber somente a parcela do ICMS Turístico, eles podem ter outras origens:

Origem dos recursos do FUMTUR:

Os recursos destinados ao FUMTUR deverão estar previstos em legislação e poderão ser originar de:

1. Recursos Públicos: porcentagem de arrecadação de impostos, arrecadação de eventos, dotações orçamentárias específicas ou especiais, recursos de órgãos governamentais, ICMS Turístico, dentre outros.
2. Recursos privados: convênios com empresas, instituições financeiras, entidades parceiras, ONGs, fundações, dentre outros.
3. Outros: taxa de turismo, doações, repasses diretos, (...), taxas relacionadas a eventos, dentre outros.

Neste sentido, vale citar a observação das Orientações<sup>18</sup> de que:

(...) em muitos municípios há o entendimento de que o ICMS Turístico é a única fonte de recursos do FUMTUR. Tal entendimento dificulta e, até mesmo impede, a execução de todas as ações e projetos previstos no Plano Municipal de Turismo.

Feitas essas breves explanações sobre os instrumentos de operacionalização da política municipal de turismo e requisitos mínimos para o recebimento do ICMS pelo critério “turismo”, invoca-se, novamente, as atribuições dos Circuitos Turísticos - IGRs como orientadores e da SECULT, como coordenadora da política do setor.

---

<sup>16</sup> Idem 13

<sup>17</sup> Idem 14

<sup>18</sup> Idem 15

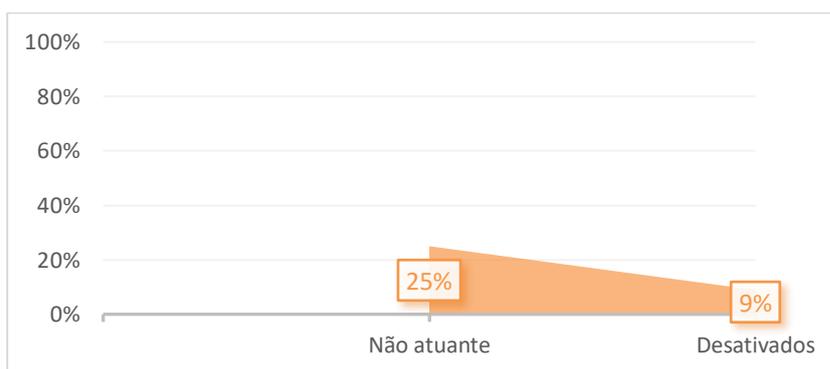
***Deficiências na estruturação técnica dos municípios para atuarem como atores da Política Estadual de Turismo***

O achado de auditoria deste tópico refere-se às deficiências na estruturação técnica dos municípios para atuarem como atores da Política Estadual de Turismo e agentes da regionalização do Estado.

No trabalho de campo, foram constatados aspectos que necessitam ser aperfeiçoados principalmente quanto à existência e à atuação do COMTUR na fiscalização do FUMTUR e quanto à existência deste.

Dentre os 108<sup>19</sup> municípios inspecionados, 25% informaram sobre a ausência de atuação do COMTUR e 9% informaram sobre a desativação do COMTUR, conforme gráfico abaixo:

**Gráfico<sup>20</sup> 8: COMTUR**



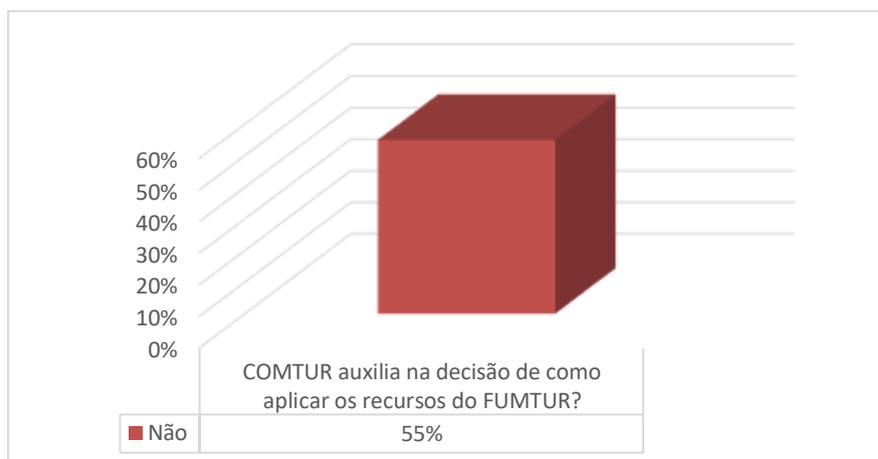
Fonte e elaboração: TCEMG

Os municípios inspecionados também foram questionados se o COMTUR auxilia ou opina na decisão de como aplicar os recursos do FUMTUR. A maioria das respostas obtidas no trabalho de campo (55%<sup>21</sup>), por meio de questionário, foi no sentido de que a atuação do COMTUR como órgão deliberativo ainda é distante e necessita de aperfeiçoamento quanto à aplicação dos recursos do FUMTUR, conforme demonstrado no gráfico abaixo:

<sup>19</sup> Número de Municípios inspecionados inserido no Relatório Final para melhor entendimento.

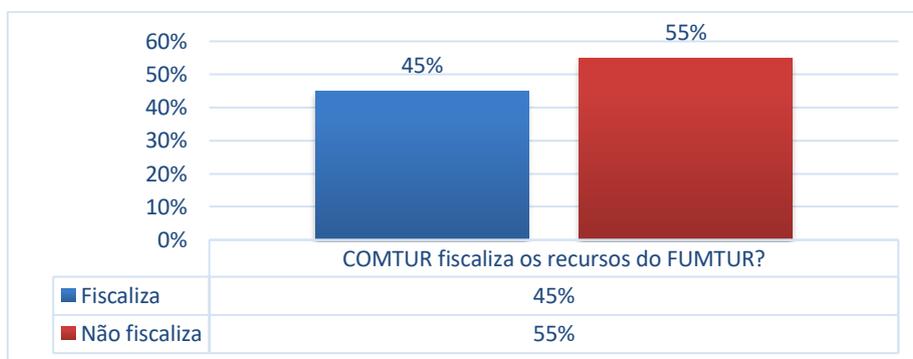
<sup>20</sup> Relatório Final: estilo de gráfico alterado para melhor entendimento. Na conferência de dados realizada posteriormente ao Relatório Preliminar, mas, desta vez, em conjunto com a documentação cedida pelos Municípios inspecionados, os dados foram retificados para 20% não atuantes e 6% desativados. Os índices permanecem altos.

<sup>21</sup> Relatório Final: Na conferência de dados realizada posteriormente ao Relatório Preliminar, mas, desta vez, em conjunto com a documentação cedida pelos Municípios inspecionados, o dado foi retificado para 43%. O índice permanece alto.

**Gráfico 9<sup>22</sup>: Deliberação do COMTUR sobre os recursos do FUMTUR**

Fonte e elaboração: TCEMG

Quanto às ações de fiscalização, os municípios foram indagados se o FUMTUR é efetivamente fiscalizado pelo COMTUR. Esta realidade ainda está distante para a maioria das localidades inspecionadas, conforme demonstrado a seguir:

**Gráfico 10<sup>23</sup>: Índice de fiscalização do FUMTUR pelo COMTUR**

Fonte e elaboração: TCEMG

### ***Causas das deficiências na estruturação técnica dos municípios para atuarem como atores da Política Estadual de Turismo***

<sup>22</sup> Relatório Final: Na conferência de dados realizada posteriormente ao Relatório Preliminar, mas, desta vez, em conjunto com a documentação cedida pelos Municípios inspecionados, o dado foi retificado para 53%. O índice permanece alto.

<sup>23</sup> Relatório Final: Na conferência de dados realizada posteriormente ao Relatório Preliminar, mas, desta vez, em conjunto com a documentação cedida pelos Municípios inspecionados, o dado foi retificado para fiscaliza 53% e não fiscaliza 31%, 6% desativados, 3% não existe, 7% não informou (CT Diamantes, visita exploratória). O índice permanece alto.

Insuficiente acompanhamento técnico pelos Circuitos Turísticos - IGRs, sob a coordenação da SECULT, para elaboração da política municipal de turismo e seus instrumentos complementares, para formação do COMTUR e para constituição do FUMTUR são as causas das deficiências na estruturação técnica dos municípios para atuarem como agentes efetivos e conscientes da Política de Regionalização do Turismo.

**a) Atuação insuficiente dos Circuitos Turísticos no auxílio técnico dos municípios para elaboração dos instrumentos locais de fomento da atividade turística**

Consta no Decreto 47.768/2019, art. 25, as atribuições da Diretoria de Regionalização e Descentralização das Políticas de Turismo/SECULT de orientação dos municípios na instituição e implementação das políticas municipais de turismo, nos seguintes termos:

Art. 25. (...)

(...)

III – certificar os circuitos turísticos como instância de governança regional, de forma a consolidar a regionalização no Estado como vetor de desenvolvimento econômico, tendo em vista as potencialidades locais e regionais;

IV – desenvolver ações que orientem os municípios na instituição e implementação das políticas municipais de turismo, visando ao alinhamento das políticas municipais e estaduais, com o apoio das instâncias de governança regionais.

O fato de muitos municípios pleitearem o recebimento do ICMS Turístico, tendo comprovado a sua participação nos Circuitos Turísticos - IGR e não comprovarem a existência da política municipal de turismo (acompanhada do plano de implementação e cronograma anual), nem comprovarem a existência e/ou funcionamento do COMTUR, e nem a existência e/ou movimentação no FUMTUR, denota a ausência ou mitigada atuação técnica dos Circuitos Turísticos - IGRs) que estão sob a coordenação da SECULT.

Em 2019 (ano referência 2017), dentre os municípios inabilitados, 55,62% comprovaram a participação no Circuito Turístico - IGR e não comprovaram a existência de um ou mais itens. Em 2020 (ano referência 2018), dentre os inabilitados, 51,50% comprovaram pertencer ao Circuito Turístico - IGR, sem comprovarem os demais itens<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Informação inserida no Relatório Final: Os dados mencionados neste parágrafo, 55,62% (94 Municípios/169 Municípios não habilitados) e 51,50% (69 Municípios/134 Municípios não habilitados) evidenciam que, embora pertencentes a um Circuito Turístico, existem Municípios que ainda não têm conhecimento dos requisitos totais para pleitear o recebimento da parcela do ICMS Turismo, denotando necessidade de capacitação dos CTs para orientação dos entes locais.

***Efeitos das deficiências no auxílio técnico dos municípios para elaboração dos instrumentos locais de fomento da atividade turística***

Os efeitos das deficiências no auxílio técnico dos municípios para elaboração dos instrumentos locais de fomento da atividade turística são os seguintes:

- Ausência de desenvolvimento da atividade turística local nos moldes estabelecidos na Política Estadual e Nacional.
- Interesse dos municípios em deixar de participar da Política de Regionalização do Turismo no Estado de Minas Gerais.
- Municípios deixam de receber ICMS Turístico para fomentar as atividades turísticas locais.
- Municípios em débito com os Circuitos Turísticos.

***Recomendação***

Com base nas deficiências apuradas, recomenda-se a SECULT, como coordenadora das ações dos Circuitos Turísticos – IGRs, que os oriente para:

- J. Promover o auxílio técnico aos municípios para elaboração dos instrumentos locais de fomento da atividade turística.

***Benefícios esperados***

Com a implementação desta recomendação, espera-se que:

- Os municípios mineiros participantes da política de regionalização do Estado, de posse dos instrumentos legais e operacionais da atividade turística na localidade, se tornem aptos a desenvolverem esta atividade como fonte de emprego, renda e desenvolvimento econômico, social, cultural e tecnológico.
- Circuitos Turísticos - IGRs atuando como agentes interlocutores, orientadores, promotores e articuladores da Política de Regionalização do Turismo em Minas Gerais, sob a coordenação da SECULT.
- SECULT fortalecida e coordenando a cadeia produtiva do turismo com agentes conscientes acerca de suas funções e do seu papel no organograma estatal, de modo que todos alcancem os objetivos previstos no art. 5º da Política Estadual de Turismo.

- Minas Gerais tenha seu mercado de trabalho e a geração de renda ampliados, bem como o desenvolvimento regional, a valorização e a preservação do patrimônio histórico cultural e natural e a projeção dos atrativos turísticos no Estado, no Brasil e no mundo.

## 6. CONCLUSÃO

Minas Gerais é um Estado de grandes dimensões. Aqui tem pré-história, história, gastronomia, música, política, parques, arquitetura, literatura, serras, vales, moda, cachaça, reconhecimento pela UNESCO, espiritualidade, estradas belíssimas, rios suntuosos e muito mais.

Aliado a isso, a atividade turística já está estruturada pelas legislações nacionais, estadual e, em muitos casos, municipais. Traçados princípios, objetivos, sistemas e instâncias, faltam ajustes para esta atividade se estruturar de maneira plena. Várias ações estatais já estão em andamento, mas existem pontos que precisam ser aperfeiçoados.

Vários aspectos poderiam ser o objeto desta AOP ou mesmo os que foram contemplados, poderiam ser aprofundados e mais detalhadamente discutidos tais como: a operacionalização dos fundos de turismo, as linhas de crédito de financiamento, aspectos relacionados às despesas orçamentárias do turismo, os inventários de patrimônio para fins turístico, infraestrutura municipal, o combate às atividades turísticas relacionadas ao turismo sexual, a questão do valor do ICMS Turístico ainda reduzido para tantos projetos, impactos da transição de gestão nos projetos turísticos e outros tantos temas.

Ocorre que, no início dos trabalhos, verificou-se a necessidade de ater-se aos aspectos estruturantes da política de turismo. Não se trata de deixar de lado outros tantos aspectos importantes ou apartá-los da discussão, mas priorizar o alinhamento das políticas nacional, estadual e municipal, a descentralização e a regionalização da política e a atuação do órgão estadual coordenador desta política de turismo. O ponto de vista que não foi abordado neste relatório, mas que possa ser relevante para o avanço do desenvolvimento turístico do Estado pode ser objeto de outras auditorias, caso os órgãos superiores entendam pertinentes.

Priorizou-se neste relatório, portanto, aspectos relativos à coordenação da Política Estadual do Turismo.

Quanto ao cumprimento das ações de coordenação da Política Estadual de Turismo pela SECULT, verifica-se a necessidade de se capacitar e monitorar a atuação dos Circuitos Turísticos - IGRs para que estes, de fato, sejam agentes articuladores e interlocutores entre a SECULT e os municípios, efetivando a Política de Regionalização do Turismo no Estado.

Quanto à atuação dos Circuitos Turísticos - IGRs, verificou-se a necessidade de aperfeiçoar as ações de interlocução, articulação e, principalmente, as ações de orientação dos municípios no fomento do turismo local.

Quanto à atuação dos circuitos turísticos e municípios, verificou-se que muitos deles ainda necessitam de auxílio para operacionalizar os instrumentos da política municipal de turismo, análise que, caso necessário, poderá ser objeto de relatório específico dirigido diretamente aos entes, de acordo com os dados coletados no trabalho de campo<sup>25</sup>.

Espera-se que este trabalho possa contribuir para o alinhamento das políticas nacional, estadual e municipal de turismo, a descentralização e a regionalização do turismo, bem como aperfeiçoar a atuação estatal no desenvolvimento da política de turismo no Estado de Minas Gerais.

---

<sup>25</sup> Redação alterada no Relatório Final.

## 7. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Considerando que o objetivo das políticas nacional e estadual de turismo é no sentido de promover, descentralizar e regionalizar o turismo e estimular os estados e municípios a planejarem em seus territórios as atividades turísticas de forma sustentável e segura;

Considerando que o Plano Mineiro de Turismo tem por objetivo o estímulo à municipalização do turismo, com ênfase na integração regional via da descentralização dos processos de planejamento e gerenciamento das atividades;

Considerando que a Política Estadual de Turismo tem o objetivo de estimular o aperfeiçoamento da gestão municipal para o turismo e dos COMTURS;

Considerando que a SECULT é a coordenadora da Política Estadual de Turismo e que a ela compete planejar, fomentar e monitorar a execução da regionalização do turismo em Minas Gerais, além de estimular o fortalecimento da atuação municipal e regional, inclusive podendo revogar a certificação do Circuito Turístico - IGR que não atender às diretrizes da regionalização do turismo no Estado e às solicitações da Secretaria;

Considerando que os Circuitos Turísticos - IGRs são responsáveis pela articulação de ações e pelo levantamento de necessidades locais e regionais, apoiando a gestão, a estruturação e a promoção do turismo em uma região, de acordo com os objetivos da Política Estadual de Turismo e diretrizes federais;

Considerando a atribuição da SECULT de desenvolver ações que orientem os Municípios quanto à instituição e implementação das políticas municipais de turismo, visando ao alinhamento das políticas municipais, estadual e nacional, com o apoio dos Circuitos Turísticos - IGR;

Recomenda-se à **SECULT** que:

1. De acordo com as recomendações “A” do capítulo 3 e “J” do capítulo 5, **capacite** os gestores dos Circuitos Turísticos - IGRs para atuarem nas funções de promoção, interlocução e articulação entre a SECULT e os municípios, e de orientação dos municípios na operacionalização da Política de Regionalização do Turismo no Estado, especialmente quando à organização e à efetivação da política municipal de turismo (e seus instrumentos - Plano Municipal de Turismo e Cronograma Anual de Ações), ao COMTUR e ao FUMTUR, definindo ações, prazos e responsáveis pelo cumprimento dessas ações, de forma que sejam esclarecidos os seguintes pontos:
  - a. Como os Circuitos Turísticos devem atuar como promotores, interlocutores e articuladores entre a SECULT e os municípios?

- b. Como os Circuitos Turísticos podem auxiliar os municípios na organização e efetivação da política municipal de turismo e seus instrumentos (Plano Municipal de Turismo, Cronograma Anual de Ações, COMTUR e FUMTUR)?
2. De acordo com as recomendações “B” do capítulo 3 e “E” do capítulo 4, estabeleça **patamares mínimos de padronização** das práticas dos Circuitos Turísticos - IGRs de forma que efetivem a sua atuação como agentes promotores, articuladores e orientadores dos municípios na operacionalização da Política de Regionalização do Turismo do Estado, definindo ações, prazos e responsáveis pela execução, de forma a se evidenciar os seguintes pontos:
- a. Quais ações os Circuitos Turísticos devem exercer para serem agentes promotores da Política de Regionalização do Turismo?
- b. Quais ações os Circuitos Turísticos devem exercer para serem agentes articuladores da Política de Regionalização do Turismo?
- c. Quais ações os Circuitos Turísticos devem exercer para serem agentes orientadores dos municípios na Política de Regionalização do Turismo?
3. De acordo com as recomendações “C” e “D” do capítulo 3 e “F”, “G”, “H” e “I” do capítulo 4, estabeleça **critérios e cronograma para o monitoramento** da atuação dos Circuitos Turísticos - IGRs como agentes promotores, articuladores e orientadores da política de regionalização do Estado, interlocutores entre SECULT e municípios, **avaliando-os**, inclusive, para fins de manutenção da certificação, nos termos do art. 16 do Decreto 47.687/19, definindo ações, prazos e responsáveis pela execução.

Belo Horizonte, em 14 de abril de 2021.

Antonieta de Pádua Freire Jardim  
TC 1749-1

Jamir da Silva Reis Cesar  
TC 2076-9

Joelma Terezinha Diniz de Macedo  
TC 2985-5

Rosely Maria Mendes  
TC 1674-5

Suzana Starling de Pádua  
TC 1161-1

Ryan Brwnner Lima Pereira  
Coordenador de Auditoria Operacional  
TC 2191-9

**REFERÊNCIAS**

AZEVEDO, Geiza Gonçalves de. *Política de Regionalização do Turismo em Minas Gerais: uma análise sob a percepção de agentes do Poder Público Municipal*. 2015. 96p. Monografia. Curso Superior de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho – Fundação João Pinheiro, 2015. Disponível em [https://www.dropbox.com/s/yuzudaaiinrsnal/Mono\\_Geiza%20Azevedo.pdf?dl=0](https://www.dropbox.com/s/yuzudaaiinrsnal/Mono_Geiza%20Azevedo.pdf?dl=0). Pesquisa: 04.02.2021.

BRASIL, Presidência da República – Casa Civil. *Decreto nº 9.971 de 14 de maio de 2019*. Aprova o Plano Nacional de Turismo 2018-2022. Publicado no D.O.U. de 15.05.2019.

BRASIL, Presidência da República – Casa Civil. *Lei nº 11.771 de 17 de setembro de 2008*. Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico (...) e dá outras providências. Publicada no D.O.U. de 18.09.2008.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. *Manual de auditoria operacional*. 3ª ed. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2010.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <https://www.dropbox.com/s/356mozraapt5xyq/Monografia%20Rafael%20Oliveira.pdf> Pesquisa em 04.02.2021.

MINAS GERAIS, *Constituição do Estado de Minas Gerais* – 25. ed. – Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2020.

MINAS GERAIS, *Decreto nº 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 a receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos Municípios. Publicada no Diário do Executivo em 19/06/2010.

MINAS GERAIS, *Decreto n° 47.687, de 26 de julho de 2019*. Dispõe sobre os circuitos turísticos como executores, interlocutores e articuladores da descentralização e da regionalização do Turismo do Estado. Publicada no Diário do Executivo em 27/07/2019.

MINAS GERAIS, *Decreto n° 47.768, de 26 de julho de 2019*. Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Cultura e Turismo. Publicada no Diário do Executivo em 30/11/2019.

MINAS GERAIS, *Decreto n° 48.108, de 29 de dezembro de 2020*. Regulamenta o critério “turismo” estabelecido na Lei n° 18.030, de 12 de janeiro de 2009, que dispõe sobre a distribuição da parcela a receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos Municípios. Publicada no Diário do Executivo em 30/12/2020. 3p.

MINAS GERAIS, *Lei n° 12.398, de 12 de dezembro de 1996*. Dispõe sobre o Plano Mineiro de Turismo e dá outras providências. Publicado no Diário do Executivo – “Minas Gerais” – 13/12/1996.

MINAS GERAIS, *Lei n° 15.686 de 20 de julho de 2005*. Dispõe sobre o Fundo de Assistência ao Turismo – Fastur, criado pela Lei n° 11.520, de 13 de julho de 1994, e dá outras providências. Publicada no Diário do Executivo em 21/07/2005.

MINAS GERAIS, *Lei n° 22.765, de 20 de dezembro de 2017*. Institui a política estadual de turismo e dá outras providências. Publicada no DOE em 21.12.2017.

MINAS GERAIS, *Lei n° 23.304, de 30 de maio de 2019*. Estabelece a estrutura orgânica do Poder Executivo do Estado e dá outras providências. Publicada no Diário do Executivo em 31/05/2019.

MINAS GERAIS, *Lei n° 23.527, de 02 de janeiro de 2020*. Altera o art. 3° da Lei n° 12.398, de 12 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o Plano Mineiro de Turismo. Publicada no DOE 03.01.2020.

MINAS GERAIS, *Resolução n° 16, de 08 de abril de 2020*. Estabelece os procedimentos necessários para que os circuitos turísticos sejam reconhecidos como executores, interlocutores e

articuladores da descentralização e da regionalização do Turismo do Estado, conforme definido no Decreto 47.687, de 26 de julho de 2019.

MINISTÉRIO DO TURISMO. Conteúdo Fundamental. Ação Municipal para regionalização do Turismo. Roteiros do Brasil: Programa de Regionalização do Turismo. Brasília, 2007.

OLIVEIRA, D. C. Análise de conteúdo temático-categorial: Uma proposta de sistematização, *Revista Enfermagem*, outubro-dezembro 2008. UERJ: Rio de Janeiro, 2008, p. 569-576.

OLIVEIRA, Rafael Almeida de. *Descentralização: um paralelo entre os circuitos turísticos de Minas Gerais e o modelo francês de Regionalização do Turismo*. 2008. 103p. Monografia. Curso Superior de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho – Fundação João Pinheiro, 2008. Pesquisa em 04.02.2021.

OLIVEIRA, Rafael Almeida de. *Gestão Estratégica da Informação no Setor Público do Turismo de Minas Gerais*. 2012. 50p. Monografia. Curso Especialização em Gestão Estratégica do Informação do Núcleo de Informação Tecnológica e Gerencial da Escola de Ciência da Informação da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, 2012. Consulta realizada em 04.02.2021.

OMT, ONU News. Perspectiva Global. Reportagem Humana. Disponível em: <https://news.un.org/pt/audio/2017/09/1213201>. Acesso em 28.08.2019.

RIBEIRO, Fernando Gomes. *Circuitos Turísticos mineiros. Coerência e contrariedade na manutenção da Política de Turismo*. 2011. 74p. Monografia. Curso Superior de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho – Fundação João Pinheiro, 2011. Disponível em <https://www.dropbox.com/s/iks4608w7n91uux/Circuitos%20Tur%C3%ADsticos%20Mineiros%20-%20Coerencia%20e%20Contraditoriedad.pdf>. Pesquisa em 04.02.2021.

SECULT. Orientações para o planejamento e gestão municipal do turismo em Minas Gerais. Minas Gerais. Disponível em <https://www.secult.mg.gov.br/documentos/publicacoes/turismo>. Consulta realizada em 26.01.2021.

SECULT. Publicação dos valores dos índices definitivos de Investimento em Turismo dos Municípios (IIT) e de participação para fins de distribuição da parcela do ICMS pelo critério turismo em 2019, ano referência 2017, nos termos do Art. 9º, §5º, da Lei Estadual nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009. Resumo da análise dos Critérios Obrigatórios do ICMS Turístico em 2019, ano referência 2017, referente aos municípios não habilitados nos termos do Artigo 9º, §5º, da Lei Estadual nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009. Disponível em <file:///C:/Users/55319/Desktop/Relat%C3%B3rio%20TCE/Material%20consulta/ICMS%20Turistico%202019%20indices-definitivos-ano-referencia-2017.pdf>. Acesso em 12.02.2020.

SECULT. Publicação dos valores dos índices definitivos de Investimento em Turismo dos Municípios (IIT) e de participação para fins de distribuição da parcela do ICMS pelo critério turismo em 2020, ano referência 2018, nos termos do Art. 9º, §5º, da Lei Estadual nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009. Resumo da análise dos Critérios Obrigatórios do ICMS Turismo em 2020, ano referência 2018, referente aos municípios não habilitados nos termos do Artigo 9º, §5º, Lei Estadual nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009. Disponível em <file:///C:/Users/55319/Desktop/Relat%C3%B3rio%20TCE/Material%20consulta/ICMS%20Turistico%202020%20indices-definitivos-ano-referencia-2018.pdf>. Acesso em 12.02.2020.

SETES. Orientações para o planejamento e gestão municipal do turismo em Minas Gerais. 1ª edição. Minas Gerais. Disponível em <http://www.turismo.mg.gov.br/circuitos-turisticos/ferramentas-de-planejamento/orientacao-para-o-planejamento-e-gestao-municipal-do-turismo-em-minas-gerais>. Acesso em 18.07.2019.

SETTE, Isabela Rosa. *O Programa de Regionalização do Turismo de Minas Gerais: uma abordagem da Política Pública do Turismo*. 2012. 74p. Monografia. Curso de Especialização de Gestão Pública do IX PROAP da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho como requisito para obtenção do título de especialista – Fundação João Pinheiro. Disponível em <https://www.observatorioturismo.mg.gov.br/?p=6047>. Pesquisa em 04.02.2021.

TRINDADE, Rubens da. **Circuitos Turísticos Mineiros:** descentralização, autonomia e gestão em relação ao turismo com base local. (Finais dos anos 90 – tempo presente). 2009. 119p. Dissertação (Mestrado Profissional em Turismo) – Centro de Excelência em Turismo. Universidade de Brasília, 2009.

## **APÊNDICE – Análise dos Comentários do Gestor**

Nos termos da Resolução n. 16, de 05 de outubro de 2011, a versão preliminar deste relatório de auditoria foi encaminhada ao Secretário da Secretaria Estadual de Cultura e Turismo de Minas Gerais (SECULT) por meio do ofício n 12.387/2020 – SEC/1ª Câmara, arquivo SGAP cód. 2200861, em 25 de agosto de 2020, para que tornasse conhecimento do conteúdo do relatório e apresentasse os comentários que julgasse convenientes.

A SECULT manifestou-se por meio da Nota Técnica n. 1/SECULT/SPT/2020, arquivo SGAP cód. 2233990, em 21/09/2020.

### **1. Introdução**

A presente auditoria tem o propósito de fazer fluir até os municípios mineiros as políticas de turismo em desenvolvimento no Estado, por constar que muitos municípios, embora desejosos de desenvolver as atividades turísticas em suas localidades, ainda necessitam de apoio técnico para elaboração e consolidação dos instrumentos que regem a atividade. Esta necessidade foi sentida no trabalho de campo, ao entrevistar os principais atores que desenvolvem a gestão da política pública de turismo, quando se verificou as principais dificuldades enfrentadas pelos Municípios para o desenvolvimento da atividade turística regional e local.

A seguir, procurou-se esclarecer e elucidar os itens apresentados na referida Nota Técnica de forma a demonstrar com maior acuidade os pontos que merecem o olhar e a atenção por parte da Secretaria de Estado quanto ao desenvolvimento interno do turismo.

Ao final, diante de todas as constatações abaixo estratificadas, as recomendações do relatório preliminar serão ratificadas, não por inação da SECULT no desenvolvimento da Política de Regionalização do Turismo promovida pelo Ministério do Turismo e outras ações, mas por entender que, no âmbito interno do Estado de Minas Gerais, os demais atores que efetivam as atividades do turismo, os Municípios e os Circuitos Turísticos, ainda necessitam de maior assistência técnica para um melhor desempenho da gestão pública da atividade turística.

As ações elencadas no Relatório Preliminar são de competência da SECULT, com o auxílio dos Circuitos Turísticos e efetivada pelos municípios, razão pela qual dirigiu-se as recomendações ao órgão coordenador do Estado (SECULT).

O foco da auditoria é fazer apontamentos no sentido de apoiar a consolidação do turismo de Minas Gerais. Fez-se, assim, uma análise da atuação dos órgãos gestores estadual, regionais e municipais de forma a contribuir para o desenvolvimento da gestão da atividade turística e incrementar o emprego e a renda da população mineira. Procurou-se identificar os pontos que ainda precisam ser aperfeiçoados pelo órgão estadual responsável pelo desenvolvimento desta política.

Em linhas gerais, a Nota Técnica da SECULT relatou a sua atuação no Programa de Regionalização do Turismo do Ministério do Turismo e no desenvolvimento do programa do ICMS Turismo *em si*, mas absteve-se de fazer apontamentos sobre os achados da auditoria que poderiam contribuir para o aperfeiçoamento do Relatório Técnico. Em vários pontos a Nota Técnica comenta a descrição dos critérios e da metodologia utilizados pela auditoria na apuração dos achados da AOP, como exemplificado abaixo:

Na página 15 apontamos equívoco no entendimento em relação ao Programa de Regionalização onde o relatório cita “recolhimento dos documentos relativos à efetivação do projeto estadual de regionalização do turismo e à observação direta da infraestrutura local” e, na sequência, faz menção ao Decreto 45.403/2010, além de citar parte da documentação obrigatória para habilitação do ICMS Turismo, nos dois casos referem-se ao pleito do ICMS Turismo e não ao Programa de Regionalização.

(...)

É incorreta a análise do relatório dos índices publicados pela SECULT ao afirmar que 40% dos municípios não cumpriram nenhum dos critérios obrigatórios. Para fins de transparência, estão inseridos no referido relatório os nomes de todos os municípios que possuem gestor cadastrado no sistema do ICMS Turismo, independentemente de terem pleiteado ou não a habilitação do mesmo. A mesma consideração vale para o parágrafo final da página 28, para os gráficos 2 e 3 da página 29, do gráfico 4 da página 30, bem como suas respectivas análises. Assim, entendemos que tais afirmações carecem de melhor esclarecimento.

E, ainda, pode-se afirmar, que as análises realizadas para o embasamento do entendimento qualitativo do programa de regionalização, não utilizou as ferramentas exclusivas e aplicáveis ao programa de regionalização, na verdade utilizou dados genéricos do ICMS Turismo que tem ligação lateral com o referido Programa. Definimos como ligação lateral com o Programa de Regionalização porque pleitear ou estar habilitado no ICMS Turismo NÃO é um critério de adesão ao Programa de Regionalização.

Assim como os exemplos acima, a Nota Técnica apresentada pela SECULT preocupou-se em debater a metodologia utilizada pela AOP, de forma aleatória, mas não debateu sobre os achados de auditoria, apesar das evidências já existentes e que foram confirmadas no trabalho, a saber, ausência de esclarecimento para os Municípios do papel exercido pelos Circuitos Turísticos; mitigados conhecimentos por parte dos Municípios mineiros acerca dos instrumentos de concretização da gestão pública do turismo, a importância da existência e funcionamento do COMTUR e a movimentação da conta FUMTUR. Estes fatores foram evidenciados no Relatório de Auditoria e que refletem ao que foi encontrado no trabalho de campo.

Ao longo do trabalho, verificamos que as tabelas divulgadas pela SECULT quanto à habilitação e inabilitação dos Municípios para o recebimento do valor do ICMS Turismo sofrem pequenas alterações, tanto é que a própria SECULT alega divergência de dados. Esclarece-se que as tabelas consultadas como ponto de partida para este trabalho foram retiradas do *site* da própria SECULT em 12 de fevereiro de 2020. Mas um fato é interessante e merece ser mencionado: independente da tabela SECULT a ser consultada, os índices que serviram como ponto de partida para a análise da auditoria estão muito próximos. Acredita-se que as alterações das tabelas divulgadas pela SECULT sejam em decorrência da reestruturação da Secretaria realizada concomitantemente à realização da AOP.

Todos os atos, fatos e dados mencionados e constante deste trabalho, inclusive achados de auditoria, foram compilados pela equipe técnica de maneira cautelosa e inseridos no Relatório de Auditoria por refletirem a realidade constatada *in loco*. Os dados compilados encontram-se no banco de dados da CAOP para eventuais consultas.

Assim, o escopo da presente AOP é fazer apontamentos que contribuam para o desenvolvimento e consolidação da atividade turística em Minas Gerais a partir do que foi apurado e constatado durante este processo de auditoria, descrito a seguir.

## **2. Desenvolvimento**

Trata-se de Auditoria Operacional que visa analisar a gestão pública da atividade turística em Minas Gerais, especificamente a atuação da SECULT na coordenação da Política Estadual de Turismo.

A presente AOP teve como tema “O turismo em Minas Gerais como fonte de receitas e fator de desenvolvimento econômico e social”. A finalidade deste trabalho é “analisar os fatores gerenciais que necessitam de aperfeiçoamento a fim de contribuir para o fomento da atividade turística em âmbito estadual, regional e local”.

Neste ato, analisa-se a Nota Técnica encaminhada pela SECULT, que foi recepcionada como Comentários do Gestor, etapa do procedimento de auditoria operacional no qual se pretende sintetizar as conclusões apostas no Relatório Preliminar de Auditoria e as considerações do órgão gestor ao qual se dirigem as recomendações.

Assim, os olhares técnicos são todos no sentido de contribuir para aperfeiçoar o sistema e a atuação dos entes públicos de acordo com a política estadual do setor. Em vários trabalhos realizados pela CAOP esta necessidade de aperfeiçoamento foi constatada quando os municípios mineiros eram indagados sobre o desenvolvimento econômico, muitos relataram o interesse em desenvolver a atividade turística, esbarrando na fragilidade do apoio estatal para o desenvolvimento local da atividade turística, colocando o desenvolvimento da atividade em segundo plano.

O escopo da auditoria foi delineado com a finalidade de analisar a gestão estadual da atividade turística no âmbito interno do Estado por entender que estas políticas, quando efetivamente bem estruturadas, possibilitarão o exercício adequado da gestão da atividade turística o que possibilitará o desenvolvimento econômico, social, cultural, educacional, tecnológico e ambiental sustentável em Minas Gerais com a conseqüente geração de emprego e renda para a população mineira.

Para embasar os conhecimentos da equipe de auditoria e balizar os trabalhos técnicos, foram previamente consultados especialistas da área do turismo, sendo estes unânimes em afirmar a importância do envolvimento da população local no conhecimento e tomada de decisões quanto à atividade turística, ainda incipiente e mencionaram a importância dos municípios mineiros se reconhecerem como membros ativos dos Circuitos Turísticos e a necessidade de se desenvolver e estimular uma cultura educacional voltada ao acervo turístico do Município e região.

A contribuição dos especialistas veio também em forma de dois alertas: o primeiro é quanto à sobreposição de projetos desarticulados como um fator que merece atenção pois pode retirar a força do projeto estruturante da política do Estado. O segundo alerta foi no sentido de que a atividade turística provoca impactos locais que devem ser reconhecidos, analisados e mitigados.

Especificamente, quanto ao segundo alerta que se refere aos impactos da atividade turística, verificou-se a existência de instrumentos próprios para o desenvolvimento do turismo local, a saber, (1) políticas de turismo; (2) conselhos de turismo; (3) conta bancária para movimentação financeira da atividade turística.

Também para se inteirar sobre a gestão pública do turismo em Minas Gerais, a equipe de auditoria dirigiu-se à SECULT em dois momentos: no primeiro, ocorrido em 19 de junho de 2019, para entrevistas com o Secretário Estadual e técnicos a fim de obter conhecimento geral da gestão estadual de turismo. No segundo, ocorrido em 19 de agosto de 2019, para entrevistas com os técnicos da Secretaria, conhecimento das ações em curso à época, inclusive, quanto à transição estrutural já iniciada na Secretaria Estadual, recolhimento de cópias de documentos e indicação de circuitos turísticos que mereceriam atenção do Controle Externo do TCEMG. Na escolha da amostra, portanto, as indicações da SECULT foram levadas em consideração, como o Circuito Turístico do Velho Chico, o Circuito Turístico da Cachaça por “não estarem desenvolvendo suas atividades a contento” e o Circuito Turístico Alta Mogiana por “mesclar suas atividades com alguns municípios do Estado de São Paulo”.

Considerando as áreas de atuação e os jurisdicionados do TCEMG, o escopo da auditoria foi delimitado pelas questões relativas à atuação da SECULT como coordenadora da Política Estadual de Turismo no âmbito interno do Estado de Minas Gerais, à atuação dos Circuitos Turísticos como agentes articuladores, orientadores e interlocutores da descentralização e regionalização do desenvolvimento da política de turismo mineira, e, por fim, avaliou-se também se os municípios mineiros cumprem de maneira consciente todos os requisitos para a participação da política de regionalização do Estado, conforme previsto no art. 243 da Constituição Mineira de 1989 e demais instrumentos legais que regulam o instituto da regionalização<sup>26</sup> no Estado.

Dando seguimento aos trabalhos, foram utilizados como critérios acervos doutrinários acerca do desenvolvimento do turismo, estudos acadêmicos sobre o tema e as legislações

---

<sup>26</sup> Constituição Mineira/1989:

Art. 41 O Estado articulará regionalmente a ação administrativa, com o objetivo de:

- I- Integrar o planejamento, a organização e a execução de funções públicas, de interesse comum, em área de intensa urbanização.
- II- Contribuir para a redução das desigualdades regionais, mediante execução articulada de planos, programas e projetos regionais e setoriais dirigidos ao desenvolvimento global das coletividades do mesmo complexo geoeconômico e social;
- III- Assistir os Municípios de escassas condições de propulsão socioeconômica, situados na região, para que se integrem no processo de desenvolvimento.

existentes tais como Constituição Federal/1988, Constituição Mineira/ 1989, políticas e planos nacional, estadual e municipais de turismo, decretos, regulamentos e indicadores acerca do andamento da gestão da atividade turística no Estado. Neste contexto, as tabelas da SECULT<sup>27</sup> que divulgam os índices sobre a distribuição do valor do ICMS pelo critério “turismo” foram também levadas em consideração, pois no universo dos municípios que se cadastraram no sistema da SECULT para o recebimento desta parcela do ICMS<sup>28</sup>, havia a sinalização dos motivos pelos quais os municípios mineiros estavam sendo inabilitados para o recebimento da parcela do ICMS que auxilia no fomento da atividade de gestão do turismo local, o ICMS Turismo. Os motivos de inabilitação se referiam à questão da regionalização, à política municipal de turismo, ao COMTUR e ao FUMTUR.

Frise-se que o programa de distribuição do ICMS pelo critério “Turismo” não foi analisado *in totum* nesta auditoria tendo em vista a delimitação do escopo. Analisou-se apenas os itens avaliados para a habilitação os índices e indicadores referentes à inabilitação dos municípios cadastrados no sistema da SECULT, ou seja, são municípios pleiteantes do benefício para o fomento da atividade turística local.

Para análise das tabelas, cercamo-nos das seguintes questões: I. Quais são os motivos da inabilitação para o recebimento da parcela do ICMS pelo critério “Turismo”? II. O que os apontamentos dos municípios inabilitados representam? III. No contexto municipal e regional, o que estes itens de avaliação indicariam?

Mesmo não analisando o programa do ICMS Turismo em sua totalidade, os motivos de não habilitação dos municípios foram utilizados como ponto de partida e sinalização acerca dos aspectos que precisam ser olhados para o desenvolvimento pleno da atividade turística nas localidades mineiras.

---

<sup>27</sup> Tabelas SECULT:

SECULT. Publicação dos valores dos índices definitivos de Investimento em Turismo dos Municípios (IIT) e de participação para fins de distribuição da parcela do ICMS pelo critério turismo em 2019, ano referência 2017, nos termos do Art. 9º, §5º, da Lei Estadual nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009. Resumo da análise dos Critérios Obrigatórios do ICMS Turístico em 2019, ano referência 2017, referente aos municípios não habilitados nos termos do Artigo 9º, §5º, da Lei Estadual nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009. Acesso em 12.02.2020.

SECULT. Publicação dos valores dos índices definitivos de Investimento em Turismo dos Municípios (IIT) e de participação para fins de distribuição da parcela do ICMS pelo critério turismo em 2020, ano referência 2018, nos termos do Art. 9º, §5º, da Lei Estadual nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009. Resumo da análise dos Critérios Obrigatórios do ICMS Turismo em 2020, ano referência 2018, referente aos municípios não habilitados nos termos do Artigo 9º, §5º, Lei Estadual nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009. Acesso em 12.02.2020.

<sup>28</sup> ICMS Turístico.

Os dados extraídos das Tabelas SECULT e que constam no Relatório de Auditoria Operacional referem-se ao número de municípios inabilitados no total dos cadastrados na SECULT, contidos nas tabelas divulgadas pela Secretaria em 12 de fevereiro de 2020, relativas aos anos de 2019 (com o ano de referência 2017) e de 2020 (ano referência 2018). Ocorre que a Nota Técnica apresentada pela SECULT, trouxe a seguinte informação:

Na página 26, identificamos novo equívoco, onde foram citados números referentes aos municípios pleiteantes ao repasse do ICMS Turismo e não ao número de municípios regionalizados. Há ainda uma informação incorreta, desses mesmos dados, ao referir-se aos números e anos: em 2018 (ano-referência 2017) a Comissão de ICMS Turismo recebeu o pleito de 313 municípios e não de 455 e no ano de 2019 (ano-referência 2018), e não ano 2020, recebemos o pleito de 436 municípios e não 478, como consta no relatório.

Constata-se, a partir da manifestação da SECULT, por meio da Nota Técnica, que existem dados diversos dos apresentados pela AOP. Reafirmamos que nossas informações foram extraídas a partir de consulta das tabelas divulgadas no *site* da SECULT em 12.02.2020 referentes aos anos 2019 (ano referência 2017) e 2020 (ano referência 2018).

A análise dos motivos de não habilitação dos municípios para o recebimento do ICMS pelo critério “turismo” consistiu em averiguar, dentre os quatro itens obrigatórios avaliados pela SECULT a porcentagem de municípios inabilitados que deixavam de apresentar um (1/4), dois (2/4), três (3/4) e quatro (4/4) dos quatro itens<sup>29</sup> obrigatórios exigidos. Esta análise sinaliza o nível de conhecimento dos Municípios que pleiteiam o recebimento do ICMS Turístico.

O exame técnico também procurou elucidar os motivos e porcentagens da não habilitação, ou seja:

1. Percentual dos municípios não habilitados por não comprovarem a regionalização,
2. Percentual dos municípios não habilitados por não comprovarem a existência da política municipal de turismo,
3. Percentual dos municípios não habilitados que não comprovaram a existência e/ou funcionamento do COMTUR,
4. Percentual dos municípios não habilitados que não comprovaram a existência e movimentação da conta do FUMTUR.

---

<sup>29</sup> Itens obrigatórios avaliados (1) regionalização, a (2) política municipal de turismo, o (3) COMTUR e o (4) FUMTUR.

As informações serão replicadas no quadro abaixo:

**Tabela 1: TABELA SECULT: Motivos das inabilitações por ano e ano referência em percentual (Municípios inabilitados)**

Ano (ano referência)	Regionalização	PMT	COMTUR	FUMTUR
2019 (2017)	43,19 %	79,88 %	73,37 %	94,08 %
2020 (2018)	48,50 %	68,65 %	71,64 %	97,01 %

Tabela: Elaboração TCEMG

Dados extraídos da Tabela SECULT divulgada no *site* da Secretaria em 12.02.2020.

Memória de cálculo:	
Em 2019, segundo a tabela SECULT 2019 (ano referência 2017), 455 Municípios apresentaram documentação para recebimento do valor do ICMS Turismo. Deste total, 286 Municípios foram habilitados e 169 Municípios foram inabilitados. Dentre os 169 Municípios não habilitados:	
1.	73 Municípios não comprovaram a regionalização (43,19%) <sup>30</sup> ,
2.	135 Municípios não comprovaram a existência de Política Municipal de Turismo – PMT (79,88%)
3.	124 Municípios não comprovaram a existência e Funcionamento do COMTUR (73,37%)
4.	159 Municípios não comprovaram a existência/movimentação do FUMTUR (94,08%)
Em 2020, segundo a tabela SECULT 2020 (ano referência 2018), 478 Municípios apresentaram documentação para recebimento do valor do ICMS Turismo. Deste total, 344 Municípios foram habilitados e 134 Municípios foram inabilitados. Dentre os 134 Municípios não habilitados:	
1.	65 Municípios não comprovaram a regionalização (48,50%),
2.	92 Municípios não comprovaram a existência de Política Municipal de Turismo – PMT (68,65%)
3.	96 Municípios não comprovaram a existência e Funcionamento do COMTUR (71,64%)
4.	130 Municípios não comprovaram a existência/movimentação do FUMTUR (97,01%)

Tabela: Elaboração TCEMG

Dados extraídos da Tabela SECULT divulgada no *site* da Secretaria em 12.02.2020.

**Tabela 2: TABELA SECULT: Quantidade de itens que os municípios deixam de apresentar que geram a inabilitação**

Ano (ano referência)	1 de 4	2 de 4	3 de 4	4 de 4
2019 (2017)	15,38 %	17,16 %	27,81 %	39,05 %
2020 (2018)	20,89 %	14,93 %	20,89 %	43,29 %

Tabela: Elaboração TCEMG

Dados extraídos da Tabela SECULT divulgada no *site* da Secretaria em 12.02.2020.

Memória de cálculo:

Em 2019, segundo a tabela SECULT 2019 (ano referência 2017) consultada (publicada em 12 de fevereiro de 2020), 455 Municípios apresentaram documentação para recebimento do valor do ICMS Turismo. Deste total, 286 Municípios foram habilitados e 169 Municípios foram inabilitados.

Para habilitação, os Municípios devem comprovar 1. Regionalização, 2. Existência de Política Municipal de Turismo, 3. Possuir COMTUR e 4. Possuir FUMTUR.

Dentre os 169 Municípios não habilitados, avaliou-se a quantidade de documentos que os Municípios deixavam de apresentar para habilitação para recebimento do valor do ICMS Turismo:

1. 26 Municípios deixaram de apresentar apenas 1 dos 4 documentos avaliados para habilitação (15,38%),
2. 29 Municípios deixaram de apresentar 2 dos 4 documentos avaliados para habilitação (17,16%)
3. 47 Municípios deixaram de apresentar 3 dos 4 documentos avaliados para habilitação (27,81%)
4. 66 Municípios deixaram de apresentar 4 dos 4 documentos avaliados para habilitação (39,05%)

Em 2020, segundo a tabela SECULT 2020 (ano referência 2018) consultada (publicada em 12 de fevereiro de 2020), 478 Municípios apresentaram documentação para recebimento do valor do ICMS Turismo. Deste total, 344 Municípios foram habilitados e 134 Municípios foram inabilitados.

Para habilitação, os Municípios devem comprovar 1. Regionalização, 2. Existência de Política Municipal de Turismo, 3. Possuir COMTUR e 4. Possuir FUMTUR.

Dentre os 134 Municípios não habilitados, avaliou-se a quantidade de documentos que os Municípios deixavam de apresentar para habilitação para recebimento do valor do ICMS Turismo:

1. 28 Municípios deixaram de apresentar apenas 1 dos 4 documentos avaliados para habilitação (20,89%),
2. 20 Municípios deixaram de apresentar 2 dos 4 documentos avaliados para habilitação (14,93%)
3. 28 Municípios deixaram de apresentar 3 dos 4 documentos avaliados para habilitação (20,89%)
4. 58 Municípios deixaram de apresentar 4 dos 4 documentos avaliados para habilitação (43,29%)

Elaboração própria

Dados extraídos da Tabela SECULT divulgada no *site* da Secretaria em 12.02.2020

Os índices acima, relativos à inabilitação dos municípios, foram utilizados como sinalizadores para que a equipe de auditoria iniciasse os trabalhos que consistia em averiguar as principais dificuldades dos municípios mineiros no desenvolvimento dos instrumentos de gestão da atividade turística local. Diante dos índices apurados a partir de uma análise simples das tabelas publicadas pela SECULT, direcionou-se os trabalhos para aspectos relacionados à regionalização (pertencimento a Circuito Turístico), a existência de Política Municipal de Turismo e seus instrumentos de efetivação, a existência e funcionamento do COMTUR e a existência e movimentação da conta do FUMTUR.

O presente trabalho, portanto, consistiu em averiguar os aspectos da gestão do turismo no Estado de Minas Gerais que precisam ser aperfeiçoados para o desenvolvimento da atividade. Ressalta-se que, na apuração dos índices acima, não se avaliou a atuação direta da SECULT no programa do ICMS Turismo nem o programa do ICMS Turismo *em si*, bem como a relação de municípios habilitados e seus respectivos índices de participação também não foram avaliados.

Diante dos dados sinalizados acima descritos, delimitou-se a auditoria a partir das seguintes questões:

- I. No âmbito interno do Estado de Minas Gerais, como a SECULT, coordenadora da Política Estadual de Turismo, pode auxiliar os atores desta política no desenvolvimento da atividade nos municípios e regionalmente?
- II. Como os Circuitos Turísticos podem auxiliar os demais atores da política de forma a efetivar o desenvolvimento do turismo no Estado em âmbito regional e local?
- III. Quais itens os municípios mineiros precisam conhecer para efetivar a gestão da atividade turística e, assim, desenvolver a política local, regional, estadual e, até mesmo, nacional?

A partir da definição das questões da auditoria, fez-se uma análise sobre a atuação da SECULT como gestora do turismo. Assim verificou-se que a SECULT, em âmbito nacional, atua na gestão pública da política de turismo em cooperação com o Ministério do Turismo no desenvolvimento do Plano Nacional de Turismo<sup>31</sup> (2018-2022), o que vem a beneficiar o turismo interno de Minas Gerais. E, no âmbito estadual, atua como coordenadora da Política Estadual de Turismo. Ressalte-se que o foco da auditoria se refere apenas a atuação da gestão da SECULT como coordenadora da Política Estadual de Turismo para a consolidação do turismo em Minas Gerais.

Neste sentido, a AOP dirigiu os estudos e as recomendações do relatório à atuação da SECULT no papel de coordenadora da Política Estadual de Turismo contribuindo para a melhoria e aperfeiçoamento da gestão do turismo em Minas Gerais.

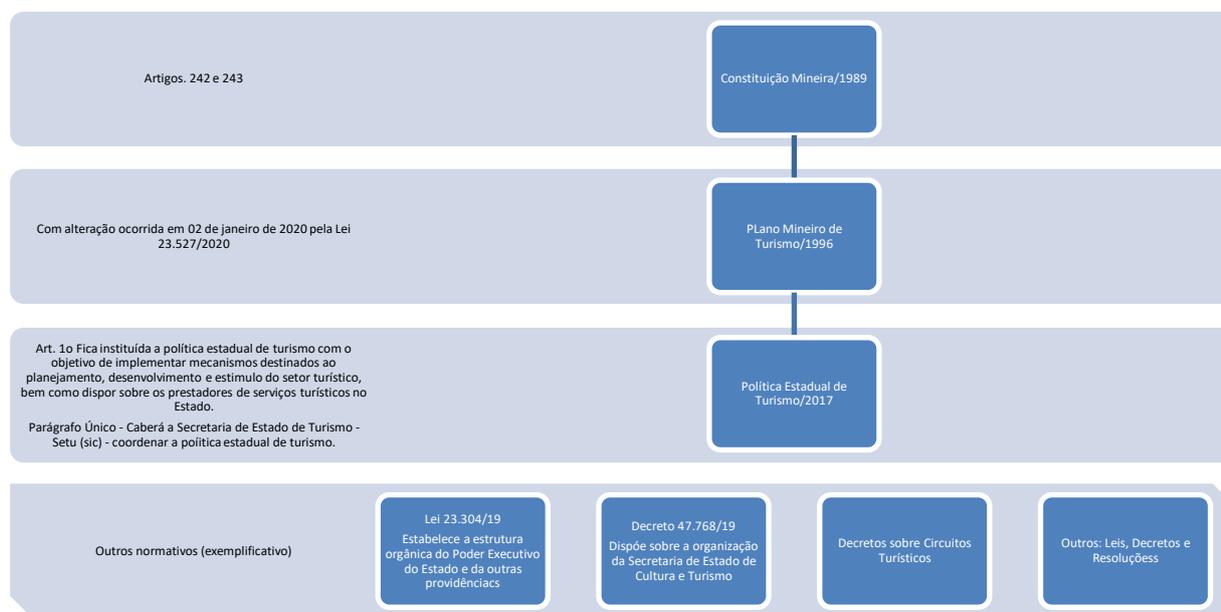
O turismo em Minas Gerais está estruturado normativamente pela Constituição Mineira/1989 (art. 242 e 243); Plano Mineiro de Turismo (Lei 12.398, de 12 de dezembro de

---

<sup>31</sup> Plano Nacional de Turismo 2018-2022 aprovado pelo Decreto 9.791 de 14 de maio de 2019 em atendimento à Política Nacional de Turismo (Lei 11.771/2017).

1996)<sup>32</sup>; Política Estadual de Turismo (Lei 22.765, de 20 de dezembro de 2017); além de Decretos e outros normativos que estruturam os papéis de alguns atores da política de turismo, conforme tabela abaixo:

**Tabela 3: Estrutura normativa cronológica da legislação de turismo em Minas Gerais**



Elaboração própria

A execução e os objetivos da Política Estadual de Turismo de Minas Gerais (Lei 22.765/2017), no âmbito interno do Estado, coordenada pela SECULT, se relacionam com os propósitos desta auditoria- AOP, descritos no artigo 5º, destaca-se:

Art. 5º. São objetivos da política estadual de turismo:

(...)

VI - Promover, descentralizar e regionalizar o turismo, de maneira a estimular os municípios a planejar, ordenar, monitorar, individualmente ou em parcerias com outros, atividades turísticas de forma sustentável e segura, com envolvimento e a efetiva participação das comunidades beneficiadas pela atividade econômica”

(...)

XXII - Estimular o aperfeiçoamento da gestão municipal para o turismo e dos conselhos municipais de turismo **no** Estado. (grifo nosso)

<sup>32</sup> A lei 12.398/1996 recentemente alterada pela Lei 23.527/2020.

E para operacionalizar o objetivo descrito no art. 5º, VI da Política Estadual de Turismo (Lei 22.765) e auxiliar na descentralização e na regionalização da gestão pública do turismo em Minas Gerais, foram criados os Circuitos Turísticos<sup>33</sup> (ou Instâncias de Governança Regional - IGR), que são agentes executores, interlocutores e articuladores da política, conforme disposto nas atribuições dos entes (atores) relacionados na tabela a seguir:

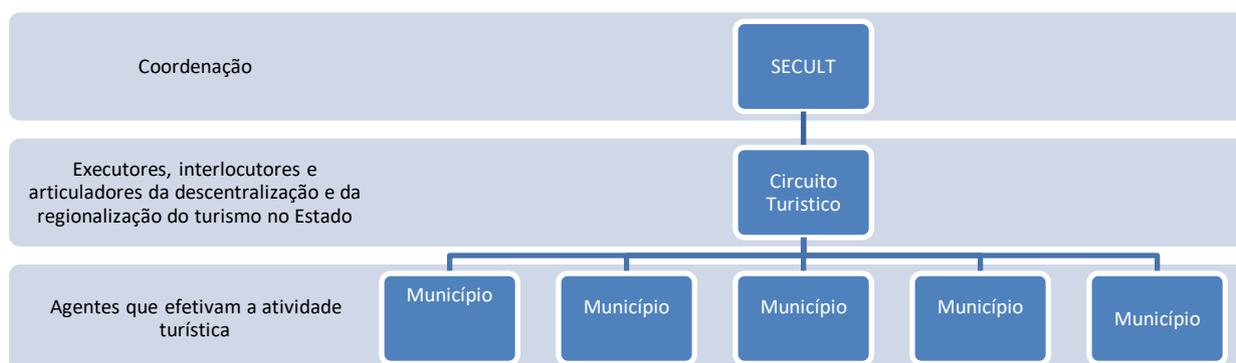
**Tabela 4: Principais funções dos atores da Política de Estadual de Turismo**

Ente	Função
SECULT	Coordenação da Política Estadual de Turismo
Circuitos Turísticos ou Instâncias de Governança Regional (IGRs)	Agentes executores, interlocutores e articuladores da descentralização e da regionalização do turismo no Estado de Minas Gerais
Municípios	Agentes que efetivam a atividade turística. Neles se encontram os prestadores de serviços, os atrativos turísticos, a atividade econômica, os eventos programados e os produtos turísticos.

Tabela: Elaboração própria

No âmbito interno do Estado de Minas Gerais, a cadeia de turismo está assim estruturada:

**Tabela 5: Fluxograma de hierarquia da Política Estadual de Turismo e principais funções dos entes**



<sup>33</sup> Idem 1

Tabela: Elaboração própria

Quanto à regionalização e ao ICMS Turismo citado na Nota Técnica “No que diz respeito ao conteúdo do documento apresentado, observa-se no início da leitura um desvio conceitual do que venha a ser o Programa de Regionalização e o ICMS Turismo”, esclarece-se que a AOP não avaliou o “Programa de Regionalização do Turismo” do Ministério do Turismo desenvolvido a partir do Plano Nacional de Turismo 2018-2022 e, sim, a atuação da SECULT como coordenadora, em Minas Gerais, da Política Estadual de Turismo. A regionalização mencionada pela AOP refere-se ao pertencimento dos Municípios mineiros aos Circuitos Turísticos como um dos requisitos para o recebimento de parcela do valor do ICMS Turismo por entender que a junção de municípios regionalizados é um fator que contribui para o fortalecimento do turismo mineiro.

Frise-se que não se avaliou a participação da SECULT no Programa de Regionalização do Turismo promovido pelo Ministério do Turismo, nem se fez a análise perfunctória do programa do ICMS Turismo *em si*. Estes dois fatores não foram o foco da AOP. É, pois, necessário ultrapassar este ponto para adentrar no problema realmente constatado pela análise técnica, a saber, Circuitos Turísticos ainda não atuantes e Municípios mineiros pouco cientes do seu papel neste cenário e nem da importância dos requisitos básicos para o desenvolvimento da gestão pública local de turismo.

Assim, a atuação da AOP se deu a partir do ponto de vista dos Municípios e dos Circuitos Turísticos numa perspectiva vertical ascendente uma vez que o Ministério do Turismo e a SECULT já vem desenvolvendo uma política de turismo vertical descendente (*top down*), vide tabelas 8 e 9:

**Tabela 6: Atuação do Ministério do Turismo e da SECULT: vertical descendente**



Tabela: Elaboração própria

**Tabela 7: Atuação da AOP: vertical ascendente**



Tabela: Elaboração própria

Para execução dos trabalhos, foram elaborados questionários padronizados baseados nos dispositivos legais conhecidos e existentes até então (agosto e setembro de 2019) e que permitiriam a AOP fazer uma análise, do ponto de vista dos municípios, de como é desenvolver a gestão pública da atividade turística local (instrumentos e ações), como se desenvolve e o que é participar das ações de regionalização do turismo, bem como o papel dos circuitos turísticos no desenvolvimento da atividade turística local e regional.

É importante mencionar que, paralelamente ao início da AOP sobre as políticas públicas de turismo desenvolvidas pelo Estado de Minas Gerais, ocorrido em maio de 2019, a estrutura administrativa e normativa da Secretaria Estadual responsável pela pasta “Turismo” estava em transformação.

Mesmo diante desse cenário, a AOP elaborou e executou todos os trabalhos levando em conta os fundamentos básicos de uma gestão de política pública *lato sensu*. Os normativos relativos à política de turismo desenvolvidos pela SECULT pré-existentes, concomitantes e posteriores ao relatório de auditoria vieram, por via convergente, corroborar com o entendimento da auditoria. É o que se observou pelo advento da Resolução 16, de 16 de abril de 2020 e, também, pelo Decreto 48.108, de 29 de dezembro de 2020.

Aqui vale um adendo para esclarecer que todos os documentos utilizados pela auditoria coadunam com as hipóteses iniciais, com o desenvolvimento dos trabalhos e com as conclusões apresentadas uma vez que se referem à estrutura da gestão pública do turismo em Minas Gerais. A alegação de utilização de documentos elaborados pela antecessora da SECULT bem como normativos publicados *a posteriori* não estão aptos para afastar as evidências constatadas no trabalho de campo, não havendo, assim, conflito de informações.

Na fase de execução da auditoria, os questionários dirigidos aos gestores municipais foram padronizados e versaram sobre os seguintes tópicos: 1. Política Municipal de Turismo, 2. Conselho

Municipal de Turismo (COMTUR), 3. Fundo Municipal de Turismo (FUMTUR), 4. Inventários turísticos, 5. Gestor do Circuito Turístico, 6. Aspectos ligados à Internet, 7. Centro de Atendimento ao Turista, 8. Acesso ao Município e 9. Informações complementares (se necessário).

Aliadas às informações extraídas das tabelas da SECULT (Tabelas 1 e 2) sobre a inabilitação dos municípios para o recebimento do valor do ICMS Turístico (as quais nos atemos somente às informações relativas aos aspectos quantitativos e qualitativos da inabilitação), a equipe AOP também compilou os dados provenientes dos questionários respondidos pelos gestores municipais e regionais, neste caso, a atuação dos Circuitos Turísticos, bem como analisou a existência e a qualidade dos documentos cedidos pelos municípios o que levou às conclusões contidas no relatório de auditoria o qual sintetizaremos a seguir.

Preliminarmente informa-se que foram inspecionados 108 Municípios mineiros e os questionários padronizados continham questões referentes à Política Municipal de Turismo, ao Conselho Municipal de Turismo, a atuação do Gestor do Circuito Turístico no Município e à infraestrutura municipal.

Quanto à Política Municipal de Turismo (PMT), avaliou-se o número de Municípios que deixou de apresentar a PMT à equipe de auditoria quando da inspeção, bem como o aspecto qualitativo desta PMT apresentada; avaliou-se o número de Municípios que não possuíam ou deixaram de apresentar um plano de implementação da PMT bem como a apresentação do cronograma anual de ações.

O aspecto qualitativo da Política Municipal de Turismo foi analisado utilizando como paradigmas as Políticas Nacional e Estadual de Turismo, assim, avaliando as políticas municipais de turismo, verificou-se se elas continham (1) as atribuições do governo local na organização da política de turismo do Município; (2) os mecanismos de planejamento local; (3) aos princípios que regem a atividade turística local; (4) a organização e composição do sistema municipal de turismo e seus objetivos; (5) a previsão de elaboração e implementação do Plano Municipal de Turismo; (6) as atribuições do COMTUR; e (7) a previsão de criação do FUMTUR. Assim como ocorre nas políticas nacional e estadual de turismo, trata-se de itens importantes para o desenvolvimento das políticas municipais.

Dos 108 Municípios inspecionados, 20 Municípios não apresentaram a PMT à equipe AOP. Dentre os Municípios inspecionados que apresentaram PMT à equipe AOP, 39% dos Municípios

apresentaram PMT sem contemplar os itens<sup>34</sup> que versam sobre a organização da política de turismo local; 35% Municípios não apresentaram plano de implementação da PMT; 44% dos Municípios não apresentaram o cronograma anual de ações relativo ao ano de 2018; e 48% não apresentaram cronograma anual de ações relativo ao ano de 2019.

Avaliou-se aspectos relacionados ao COMTUR, conselho responsável pelo desenvolvimento do turismo local e que deveria ter reuniões periódicas tanto para decisão dos assuntos relacionados ao desenvolvimento do turismo no Município quanto para fiscalização das ações e do FUMTUR. Os Municípios foram indagados sobre os anos de realização da penúltima e da última reunião. O quadro de reuniões ocorridas, sintetizadas na tabela a seguir:

**Tabela 8: Reuniões do COMTUR dos 108 Municípios inspecionados (2015-2020)**

Municípios com a última reunião do COMTUR realizadas de 2015	1
Municípios com a última reunião do COMTUR realizadas de 2017	6
Municípios com a última reunião do COMTUR realizadas de 2018	3
Municípios com a última reunião do COMTUR realizadas de 2019	82
Municípios com a última reunião do COMTUR realizadas de 2020	4
Municípios com a penúltima reunião do COMTUR realizadas de 2015	1
Municípios com a penúltima reunião do COMTUR realizadas em 2017	7
Municípios com penúltima reunião do COMTUR realizadas em 2018	8
Municípios com penúltima reunião do COMTUR realizadas em 2019	70
Municípios com penúltima reunião do COMTUR realizadas em 2020	0

Elaboração própria

Fonte: Dados dos questionários de auditoria – Banco de dados CAOP

No questionário padronizado aplicado aos Municípios mineiros inspecionados, havia a seguinte pergunta se “o COMTUR decide como aplicar os recursos do FUMTUR?”. Em resposta, 37 Municípios informaram que “não”. Outra pergunta do questionário foi se “o COMTUR fiscaliza o FUMTUR”, sendo que 33 dos Municípios responderam que efetivamente isso não ocorre.

<sup>34</sup> (1) as atribuições do governo local na organização da política de turismo do Município; (2) os mecanismos de planejamento local; (3) aos princípios que regem a atividade turística local; (4) a organização e composição do sistema municipal de turismo e seus objetivos; (5) a previsão de elaboração e implementação do Plano Municipal de Turismo; (6) as atribuições do COMTUR; e (7) a previsão de criação do FUMTUR. Assim como ocorre nas políticas nacional e estadual de turismo, trata-se de itens importantes para o desenvolvimento das políticas municipais.

Outra resposta que merece destaque é quanto ao número de Municípios inspecionados que responderam que não foram capacitados para o preenchimento de inventário turístico da SECULT totalizando 43 Municípios dos 108 inspecionados.

Verificou-se também que muitos Municípios ainda não têm claro o papel dos Circuitos Turísticos e a atuação dos gestores. Este é o ponto nevrálgico da AOP. Sob o olhar dos Municípios inspecionados bem como dos gestores entrevistados, como tem sido a atuação dos Circuitos Turísticos como agentes intermediadores, interlocutores e articuladores entre a SECULT e os Municípios? Atuando neste papel, como os CTs podem auxiliar os Municípios e consolidar o turismo regional?

Constatou-se, nas entrevistas realizadas no trabalho de campo que efetivamente muitos Municípios se regionalizam sem entender o papel dos Circuitos Turísticos e que os efeitos da atividade turística não devem ficar adstritos a um determinado local e que é importante que se organize e consolide toda a região como uma cadeia produtiva.

Conforme dito, organizar localmente é importante para que o Município possua uma estrutura básica para previsão de ações e mitigação de impactos, mas a consolidação de uma região (Circuito Turístico) materializado na construção de um roteiro regional consolidado, propiciaria a permanência do turismo na região por mais tempo o que contribuiria para fortalecer o vínculo no território e impactaria diretamente na consolidação do turismo regionalmente.

Assim, é preciso que os Circuitos Turísticos atuem no fomento da atividade turística da região promovendo integração entre os Municípios, propiciando a participação em eventos, elaborando cronograma unificado (para que não haja choque de datas – o que foi lamentado por muitas localidades), visitando as localidades para auxiliar e orientar a elaboração e consolidação da política local, apresentando ideias de fomento e, até mesmo, elaborando relatório periódicos sobre o desempenho do Município para auto avaliação e avaliação conjunta.

No trabalho de campo, percebemos que os gestores dos Circuitos Turísticos têm interesse em consolidar as práticas de gestão do turismo regionalmente e nas localidades, mas muitas vezes esbarram na deficiência de um apoio central para consolidar estas ações.

Dentre os Municípios inspecionados, 61 deles informaram que os Circuitos Turísticos (CTs) não elaboram cronograma unificado entre os Municípios que os compõe, o que impacta no choque de datas de eventos locais; 40 Municípios responderam à equipe AOP que os gestores dos

CTs não visitam a localidade; 31 Municípios informaram à equipe AOP que os gestores não apresentam ideias de fomento ao turismo local; 80 Municípios informaram que nunca receberam relatório (*feedback*) dos gestores dos CTs acerca do desempenho do Município nos CTs. Neste contexto, 28 dos 108 Municípios inspecionados informaram a equipe AOP que estavam em débito perante o respectivo CT e vários Municípios confidenciaram à equipe AOP a intenção de deixar os respectivos CTs por não verem retorno da atuação destes agentes regionais.

Também a partir dos dados compilados extraídos dos questionários padronizados e dos documentos cedidos pelos Municípios, a equipe AOP analisou os aspectos qualitativos do desenvolvimento da política de turismo nos municípios. As conclusões apostas no relatório de auditoria quanto à gestão municipal foram sintetizadas a seguir:

1. Quanto às Políticas Municipais de Turismo (PMT), em geral os Municípios as possuem, porém, muitas PMTs ainda não contemplam os itens para o desenvolvimento da política de turismo local. Quanto aos Planos de Implementação da PMT, é necessário conscientizar os Municípios acerca do planejamento a médio prazo. Quanto aos cronogramas municipais anuais de ações, muitas localidades (44%) não elaboram o documento de modo a contemplar informações sobre início e término de ações de gestão de turismo como responsáveis, o valor da ação etc; foram apresentados somente calendários de eventos.
2. Quanto aos Conselhos Municipais de Turismo (COMTUR), de modo geral, existentes, porém não efetivamente atuantes, por exemplo, as fiscalizações ao FUMTUR ainda são incipientes, há necessidade de maior atuação efetiva dos membros para o desenvolvimento turístico local; quanto às reuniões do COMTUR, existem poucos registros em datas anteriores a 2019, a maioria das reuniões ocorreram a partir daquele ano; quanto à periodicidade das reuniões, raros registros de ocorrência de mais de uma reunião por ano em data anterior de 2019.
3. Em relação ao FUMTUR, a quase totalidade de Municípios criaram a conta somente para o recebimento do valor do IMCS Turismo, não havendo outras movimentações da conta.

Os gestores municipais foram ainda indagados se os Conselhos Municipais de Turismo tinham poder de decisão de como aplicar os recursos do FUMTUR. Percebeu-se a necessidade de haver maior conscientização acerca desta obrigação uma vez que 37 Municípios informaram que o COMTUR não decide como aplicar o referido recurso e 33 Municípios informaram que não fiscalizam os recursos do FUMTUR.

Quanto à atuação dos gestores dos Circuitos como orientadores dos municípios para o desenvolvimento do turismo local é ainda incipiente. Foram relatadas poucas ações de atuação destes gestores regionais como agentes integradores entre os Municípios que compõem o CT, as ações espaciais referiam-se geralmente à confecção de folhetos que, na época da inspeção, já estavam obsoletos e não refletiam a realidade regional e local. Dentre os Municípios questionados, 61 informaram que não há elaboração de cronograma unificado entre os Municípios que compõem os Circuitos Turísticos. Relata-se ainda que as visitas dos gestores regionais nas localidades eram esporádicas e ocorriam principalmente na assinatura da participação do município no Circuito Turístico ou na realização de algum evento específico. 31 Municípios (29%) relataram que os gestores dos Circuitos Turísticos não apresentavam de ideias de fomento à atividade turística municipal e regional. Somente 13 Municípios relataram que o gestor do Circuito Turístico elabora relatórios periódicos para conhecimento das ações regionais e locais das atividades turísticas.

Quanto à infraestrutura dos Municípios para o efetivo recebimento do turista, apesar de não ser foco da AOP, o questionário padronizado continha quesitos de observação direta, sendo sinteticamente relatados a seguir, o que se faz somente para constar:

1. Constatou-se que 75 Municípios (71%) não possuíam Centros de Atendimento ao Turista (CAT). 56 Municípios (52%) inspecionados não possuíam rodoviária estruturada, sendo que, em geral, os pontos rodoviários eram precários, inexistentes ou os pontos de parada ocorriam no meio da estrada.
2. Em geral, as principais estradas mineiras estão boas, bem pavimentadas e devidamente sinalizadas. Entretanto, em muitos casos, as vias marginais de acesso aos Municípios precisam ser melhor sinalizadas. No âmbito dos Municípios inspecionados, foram raros os relatos de transporte público aos acervos turísticos.
3. As sinalizações eram escassas, sendo que somente os Municípios maiores continham sinalizações dos principais pontos turísticos, mesmo assim, muitos Municípios relataram que as sinalizações existentes não atendem as necessidades dos turistas.

A partir dos pontos lacunosos na gestão da política pública de turismo no Estado de Minas Gerais, a equipe AOP elaborou as recomendações do relatório de auditoria vez que se referem aos itens que ainda precisam ser olhados pelos órgãos gestores estadual e regionais para efetivação da política pública de turismo mineira, uma vez que o foco desta auditoria é analisar a gestão das políticas públicas estaduais ligadas à atividade turística nos âmbitos estadual, regional e municipal

por entender que estas políticas, se bem estruturadas, poderão possibilitar o exercício mais adequado da atividade.

De modo geral, verificou-se que os municípios mineiros visitados ainda precisam de conscientização quanto à execução da política pública de turismo, principalmente quanto aos aspectos relacionados à elaboração dos instrumentos normativos básicos para o desenvolvimento do turismo municipal, a saber:

1. Aspectos relacionados à regionalização (definição e finalidade). Circuitos turísticos (IGRs) como agentes articuladores, executores e interlocutores da descentralização e da regionalização do turismo no Estado de Minas Gerais.
2. Aspectos relacionados à política municipal de turismo (definição, finalidade, modo de elaboração e seus instrumentos auxiliares)
3. Aspectos relacionados ao COMTUR (definição, composição, finalidades)
4. Aspectos relacionados ao FUMTUR (definição, constituição, finalidade e fiscalização)
5. Aspectos relacionados à infraestrutura básica para receber os turistas.

Neste contexto, o Relatório Preliminar verificou a necessidade de consolidar o papel dos atores da gestão pública do turismo em Minas Gerais pelo que apresentou as seguintes recomendações a SECULT, como coordenadora da política estadual de turismo, para que estabeleça:

- a. Programa de qualificação e capacitação dos gestores dos Circuitos Turísticos,
- b. Patamares mínimos de padronização das práticas dos Circuitos Turísticos de forma que estes entes efetivem a sua atuação como agentes promotores articuladores e orientadores dos municípios na operacionalização da política de turismo do Estado.
- c. Critérios para o monitoramento da atuação dos Circuitos Turísticos como agentes promotores, articuladores e orientadores da política de regionalização do Estado inclusive perante os Municípios.
- d. Critérios de avaliação dos Circuitos Turísticos quanto à atuação destes na política de regionalização do turismo, inclusive para fins de manutenção da certificação.

As recomendações quanto à atuação dos Municípios como agentes executores da gestão das políticas públicas de turismo em Minas Gerais foram dirigidas à SECULT no sentido de que a mesma coordene as ações dos Circuitos Turísticos de forma a promover o auxílio técnico daqueles

na elaboração dos instrumentos locais de fomento da atividade turística. Estas recomendações se referem substancialmente ao esclarecimento municipal acerca: da política de regionalização no âmbito interno do Estado, da elaboração das políticas municipais de turismo e de seus instrumentos de implementação, do estabelecimento e desenvolvimento das ações do COMTUR e da movimentação da conta do FUMTUR.

As recomendações do Relatório de Auditoria Operacional refletem principalmente as dificuldades constatadas no trabalho de campo e o advento da Resolução 16, de 16 de abril de 2020, e do Decreto 48.108, de 29 de dezembro de 2020, sinalizam importantes passos rumo ao desenvolvimento e à consolidação do turismo mineiro, ações que, conforme mencionado, correram em paralelo ao desenvolvimento deste trabalho de auditoria e que sinalizam a convergência de entendimento acerca dos pontos que necessitam ser consolidados e/ou desenvolvidos em Minas Gerais.

### **3. Conclusão**

Diante de todo exposto, constata-se que, a SECULT exerce atividades de desenvolvimento do turismo, a exemplo da cooperação no Programa de Regionalização do Turismo promovido pelo Ministério do Turismo, mas no âmbito interno do Estado de Minas Gerais, ainda existem ações que necessitam ser desenvolvidas principalmente relacionadas à interlocução, intermediação e articulação dos Circuitos Turísticos no desenvolvimento técnico dos municípios mineiros.

Ratifica-se as recomendações do Relatório Preliminar de Auditoria Operacional por entender que há necessidade de elaboração um Plano de Ação acerca da atuação dos Circuitos Turísticos nos Municípios mineiros regionalizados e outros que venham a se regionalizar. É o que se espera.

Uma política pública eficaz, executada a partir de recursos públicos só se tornará mais efetiva após contemplar todos os membros da cadeia produtiva a fim de produzir os frutos. Ressalta-se que a SECULT vem realizando muitas ações para a concretização da política de turismo. O papel desta AOP consistiu em “*escanear*” a execução desta atividade e verificar as ações que ainda precisam ser estruturadas, aperfeiçoadas e efetivadas no âmbito interno do Estado a fim de que o produto final seja efetivamente alcançado com o retorno dos investimentos públicos.

A partir deste trabalho, espera-se que todos os atores tenham claro o seu papel nesta cadeia produtiva e estejam dotados de estrutura e instrumentos aptos a fornecer uma experiência de turismo que atendam os propósitos dessa política pública.