

REDE DE ATORES E CAPACIDADES ESTATAIS: DESAFIOS AO DESENVOLVIMENTO DO TURISMO EM OSÓRIO A PARTIR DA PERSPECTIVA DO COMTUR

Francieli dos Santos¹
Felipe José Comunello²

Resumo:

O presente artigo investiga as dinâmicas e articulações entre os atores que fazem parte da rede em torno do Conselho Municipal de Turismo (COMTUR) de Osório/RS. O foco do trabalho está em identificar os atores que fazem parte da conformação da rede de turismo no Município a partir do COMTUR, bem como compreender de que forma participam da formulação e implementação das políticas públicas de turismo, especificamente quanto à celeuma que envolve a aprovação do Plano Municipal de Turismo de Osório-RS (PMT). Utilizando uma abordagem qualitativa, o estudo contou com entrevistas semiestruturadas e análise documental para entender os desafios enfrentados pelo COMTUR, a coleta de dados foi realizada a partir da pesquisa de dissertação de Mestrado da pesquisadora nos anos de 2022 e 2023. A coleta dos dados empíricos revela que os atores enfrentam desafios quanto à divergência de entendimento a aspectos do Plano Municipal de Turismo, o que dificulta sua aprovação. A falta do PMT implica obstáculos ao desenvolvimento turístico da região, pois se trata de requisito para que o município integre o mapa do turismo e receba verbas provenientes de políticas públicas estaduais e federais. Além disso, o trabalho também analisa as capacidades estatais do município e como a falta de recursos financeiros e técnicos também implica no atraso à implementação de um plano de turismo robusto e coerente. O estudo sugere que um fortalecimento das capacidades institucionais e uma maior articulação entre os atores são essenciais para que o turismo possa contribuir de maneira efetiva para o desenvolvimento de Osório.

Palavras-chave: Turismo; Atores; capacidades estatais; COMTUR; Osório/RS.

¹ Analista Jurídico na Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul (desde 2023). Foi Analista de Projetos e de Políticas Públicas na especialidade Analista Jurídico junto à Secretaria de Segurança Pública e ao Instituto-Geral de Perícias (2022 a 2023). Possui graduação em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (2016). Pós-graduação lato sensu em Direito Constitucional e Tributário, Direito Administrativo pelo Centro Universitário Ritter dos Reis (2021) e em Direito Previdenciário pela Faculdade Legale (2022). Mestra em Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), foi bolsista CAPES (2022). E-mail: francielidossantos.ds@gmail.com.

² Doutor em Antropologia Social (2014) pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Foi estagiário de doutorado no âmbito do Programa de Doutorado-Sanduíche no Exterior da CAPES durante o ano de 2012 na École Normale Supérieure, em Paris, França. Mestre em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (2010) pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Pós-Doutorado CAPES/FAPERGS (2014-2016) no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Atualmente sou Professor Adjunto no Departamento Interdisciplinar, Professor Permanente no Programa de Pós-Graduação em Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento (PGDREDES) e Diretor Geral do Campus Litoral Norte da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Tenho atuação em pesquisa e extensão nos seguintes temas: turismo, hospitalidade, mercados, consumo, movimento sociais, agroecologia e identidades regionais. E-mail: felipe.comunello@ufrgs.br.



RED DE ACTORES Y CAPACIDADES DEL ESTADO: DESAFÍOS PARA EL DESARROLLO TURÍSTICO EN OSÓRIO DESDE LA PERSPECTIVA DEL COMTUR

Resumen:

Este artículo investiga las dinámicas y articulaciones entre los actores que forman parte de la red en torno al Consejo Municipal de Turismo (COMTUR) de Osório/RS. El enfoque del trabajo está en identificar a los actores que componen la red de turismo del municipio a partir del COMTUR, así como comprender cómo participan en la formulación e implementación de las políticas públicas de turismo, específicamente en relación con la controversia en torno a la aprobación del Plan Municipal de Turismo de Osório-RS (PMT). Utilizando un enfoque cualitativo, el estudio se basó en entrevistas semiestructuradas y análisis documental para entender los desafíos enfrentados por el COMTUR. La recolección de datos se llevó a cabo en el marco de la investigación de tesis de Maestría de la autora durante los años 2022 y 2023. Los datos empíricos revelan que los actores enfrentan desafíos relacionados con divergencias en la interpretación de aspectos del PMT, lo que dificulta su aprobación. La falta de este plan implica obstáculos para el desarrollo turístico de la región, ya que es un requisito para que el municipio forme parte del mapa del turismo y reciba fondos provenientes de políticas públicas estatales y federales. Además, el trabajo analiza las capacidades estatales del municipio y cómo la falta de recursos financieros y técnicos también retrasa la implementación de un plan de turismo sólido y coherente. El estudio sugiere que el fortalecimiento de las capacidades institucionales y una mayor articulación entre los actores son esenciales para que el turismo contribuya de manera efectiva al desarrollo de Osório.

Palabras clave: Turismo; Actores; Capacidades estatales; COMTUR; Osório/RS.

NETWORK OF STATE ACTORS AND CAPACITIES: CHALLENGES TO TOURISM DEVELOPMENT IN OSÓRIO FROM THE COMTUR PERSPECTIVE

Abstract:

This article investigates the dynamics and interactions among the actors involved in the network surrounding the Municipal Tourism Council (COMTUR) of Osório/RS. The focus is on identifying the actors that comprise the tourism network in the municipality through COMTUR, as well as understanding how they participate in the formulation and implementation of public tourism policies, specifically regarding the controversy surrounding the approval of the Osório-RS Municipal Tourism Plan (PMT). Using a qualitative approach, the study relied on semi-structured interviews and document analysis to understand the challenges faced by COMTUR. Data collection was conducted as part of the researcher's Master's thesis research in 2022 and 2023. The empirical data reveal that the actors face challenges due to differing interpretations of aspects of the PMT, which hinders its approval. The absence of the PMT poses obstacles to the region's tourism development, as it is a requirement for the municipality to join the tourism map and receive funds from state and federal public policies. Additionally, the study analyzes the municipality's state capacities and how the lack of financial and technical resources also delays the implementation of a robust and coherent tourism plan. The research suggests that strengthening institutional capacities and fostering greater collaboration among actors are essential for tourism to contribute effectively to Osório's development.

Keywords: Tourism; Actors; State capacities; COMTUR; Osório/RS.



1. INTRODUÇÃO

A análise do desenvolvimento do turismo no Município de Osório perpassa e exige uma abordagem com enfoque na rede de atores e na interação entre os setores públicos e privado. O trabalho aqui proposto, elaborado a partir da pesquisa de Mestrado realizada no Programa de Pós-Graduação em Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento da UFRGS Litoral Norte, busca investigar a atuação do COMTUR, bem como analisar como as relações entre o COMTUR, os atores públicos e privados e as coalizões de interesse influenciam as políticas públicas de turismo. Utilizando as teorias da Permeabilidade do Estado e das Redes de Atores, este estudo busca identificar os desafios que permeiam a formulação e implementação do Plano Municipal de Turismo, que ainda se encontra em construção e sem previsão de implementação plena. Além disso, este artigo pretende analisar as capacidades estatais do Município de Osório no ano de 2023. Desse modo, o estudo utilizou uma abordagem qualitativa, com o objetivo de investigar em profundidade as dinâmicas complexas que envolvem o Conselho Municipal de Turismo (COMTUR) de Osório e sua relação com os atores do turismo local. A abordagem qualitativa é indicada para analisar a diversidade de percepções e conflitos entre os diversos atores que influenciam a formulação e a implementação das políticas públicas de turismo. Assim, foi utilizada a coleta de entrevistas semiestruturadas com membros atuais e anteriores do COMTUR, bem como outros atores relevantes ao desenvolvimento turístico em Osório, a partir da amostragem “bola de neve”, buscando-se, neste trabalho, adotar um enfoque mais direcionado aos atores e a conformação da rede. Desse modo, o artigo está organizado em três partes. Na primeira, será apresentado o COMTUR de Osório, sua previsão legal, a partir da análise dos arranjos institucionais que o legitima, identificando-se seus conselheiros, a maneira como funciona e como é formado. Na segunda seção, serão apresentados dados coletados das entrevistas no tocante à perspectiva dos entrevistados quanto a) ao desenvolvimento do turismo em Osório, b) os principais desafios e c) aspectos que envolvem a celeuma de aprovação do Plano Municipal de Turismo. Na terceira, serão trabalhados os conceitos de capacidade estatal e rede de atores. Por fim, serão apresentadas as considerações finais na qual é desenvolvida a relação e concatenação entre as ideias e resultados expostos.

2. O CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO DE OSÓRIO

O Conselho Municipal de Turismo de Osório (COMTUR) está previsto na Lei Municipal nº 4.680, promulgada em 15 de dezembro de 2010, que revogou a Lei de criação nº 3.114, de 07 de dezembro de 1999 e instituiu um novo Conselho com diferentes atribuições e competências. Atualmente, o COMTUR é um “órgão deliberativo, fiscalizador, consultivo e de assessoramento, destinado a desenvolver, planejar e orientar uma política de ações pertinentes ao desenvolvimento turístico do Município de Osório”.

A composição do COMTUR alterou por diversas vezes desde a sua Lei de criação original em 1999. Atualmente, a representatividade do COMTUR é prevista no artigo 3º da Lei nº 4.680, de 15 de dezembro de 2010, alterada pela Lei Municipal nº 6.497, publicada em 15 de julho de 2021, que estabelece a seguinte estrutura:

Art. 3º O Conselho Municipal de Turismo - COMTUR será composto por 11 (onze) conselheiros titulares e respectivos suplentes, observando a seguinte representatividade:

I - 01 (um) representante da Secretaria de Desenvolvimento, Planejamento, Turismo, Cultura e Juventude;



- II - 02 (dois) representante indicado pelo Prefeito Municipal de Osório - RS;
III - 01 (um) representante entre os segmentos de agência de viagens e turismo e de transportes turísticos;
IV - 01 (um) representante entre os segmentos de hospedagem e de alimentos e bebidas;
V - 01 (um) representante de entidades representativas do comércio;
VI - 01 (um) representante dos órgãos de segurança do Município;
VII - 01 (um) representante entre as Instituições técnicas e superiores de ensino;
VIII - 01 (um) representante da EMATER/ASCAR;
IX - 01 (um) representante entre os guias de turismo que atuam no Município de Osório - RS;
X - 01 (um) representante entre as instituições gestoras de atrativos turísticos, de equipamentos turísticos e de serviços turísticos (Redação dada pela Lei nº 6497/2021).

Essa alteração estabeleceu o número de conselheiros que passou a ser de onze representantes dos diversos setores da sociedade civil e do poder público. O Executivo Municipal possui quatro representantes dentro do COMTUR, sendo um da Secretaria de Desenvolvimento, Planejamento, Turismo, Cultura e Juventude, um dos órgãos de segurança do Município e dois de livre discricionariedade (escolha) do Prefeito.

A rede de atores formada em torno do turismo tem no COMTUR um elo central, pois o Conselho facilita a articulação entre os diversos setores, órgãos e instituições ligados ao turismo, tanto no Município quanto em âmbito regional, como através da AMLINORTE, por exemplo. Observa-se que as mudanças legislativas permitiram uma maior representatividade de atores que antes não faziam parte oficial dessa rede. Com a unificação de cadeiras e a inclusão de novos participantes, buscou-se ampliar a representatividade de diferentes segmentos da sociedade, proporcionando uma voz mais diversa no processo decisório das políticas públicas. A inclusão de cadeiras para guias de turismo, por exemplo, demonstra uma preocupação em inserir profissionais diretamente envolvidos com o turismo, reforçando o papel do COMTUR como um espaço de debate e construção de políticas públicas voltadas para as necessidades reais do setor.

Entretanto, as alterações legais ainda não foram suficientes para garantir o espaço necessário para todos os interessados no desenvolvimento do turismo, pois existem representações culturais do Município que não integram o COMTUR, como é o caso do Maçambique de Osório. Assim, os instrumentos normativos, ou arranjos institucionais, isto é, regras estabelecidas que orientam sua estruturação, buscam assegurar a legitimidade e a participação democrática da população nos espaços de construção de políticas públicas, porém não necessariamente conseguem esgotar essa finalidade.

Portanto, compreender como as políticas públicas funcionam requer uma análise mais aprofundada dos arranjos institucionais que sustentam o processo de sua implementação. Nesse sentido, (...) o conceito de arranjo institucional é entendido como o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica (PIRES; GOMIDE, 2014, p. 13). Assim, o Conselho Municipal de Turismo, como uma ferramenta de democracia participativa, funciona como um campo de debates políticos, onde interesses são discutidos, e políticas públicas são elaboradas e fiscalizadas.

Além disso, os arranjos institucionais, conforme definido por Pires e Gomide (2014), representam as normas que determinam quais atores são legitimados a participar do processo de formulação e desenvolvimento de políticas públicas. Em síntese, os arranjos institucionais estabelecem a maneira específica de coordenação de processos em áreas determinadas,

indicando quem está autorizado a atuar em um processo, o foco e os propósitos envolvidos, além de definir as dinâmicas de interação entre os participantes. Por essa razão, considera-se que a relação entre instituições e desenvolvimento não deve se limitar ao contexto institucional, mas, principalmente, aos arranjos ligados a políticas específicas GOMIDE; PIRES; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2014, p. 19).

Além disso, a análise das mudanças legislativas, somada às informações fornecidas pelos entrevistados sobre a dinâmica do COMTUR que serão trabalhadas nas próximas seções, revelam a complexidade das relações entre os diferentes atores envolvidos no turismo local. Embora o conselho tenha se fortalecido como uma ferramenta de governança participativa, sua atuação ainda enfrenta limitações de ordem estrutural e operacional. A necessidade de um planejamento mais integrado e de uma melhor coordenação entre os atores envolvidos é evidente, apontando para a importância de continuar aprimorando os arranjos institucionais e a representatividade no COMTUR. Dessa maneira, o Conselho poderá realmente cumprir seu papel de impulsionar o turismo de forma eficaz, assegurando que os interesses coletivos prevaleçam sobre interesses individuais e partidários.

A seguir, um quadro explicativo com a finalidade de resumir a identificação dos entrevistados de acordo com a posição que ocupa no COMTUR:

Quadro 1 - Entrevistados

Nome	Órgão/entidade/interesse que representa
Eraldo Oliveira da Silva Junior	Representante da Secretaria de Desenvolvimento, Planejamento e Turismo designado pela Portaria Municipal nº1150/2022
Tiago Antolini	Representante de Entidades Representativas do Comércio (ACIO) designado pelas Portarias Municipais nº 1150/2022 e 847/2024
Vera Lúcia Bueno de Oliveira	Representante entre os guias de turismo que atuam no município de Osório designada pelas Portarias Municipais nº 1150/2022 e 847/2024
Bianca Pugen	Representante de Instituições Técnicas e Superiores de Ensino designada pelas Portarias Municipais nº 1150/2022 e 847/2024
Paulo Henrique Teixeira Moreira	Foi estagiário do COMTUR em 2023
Eduardo Borba Pelegrini	Representante suplente da Secretaria de Desenvolvimento, Planejamento e Turismo pelas Portarias Municipais nº 1150/2022 e 847/2024
Mateus Goulart	Assessor do Secretário de Desenvolvimento, Turismo, Cultura e Juventude Eduardo Pelegrini
Silvia Maria Munari	Membro do Grupo Osório Rural
Francisco Antônio Viveiros dos Reis	Representante do Grupo Osório Rural no COMTUR
Ioswaldyr Carvalho	Membro do grupo Maçambique de Osório/RS
Suzana Nunes Machado	Representante titular da EMATER/ASCAR designada pelas Portarias Municipais nº1150/2022 e 847/2024
Claudionir Fernandes da Rosa Avila	Representante suplente da EMATER/ASCAR designada pelas Portarias Municipais nº1150/2022 e 847/2024
Clayton Rogério Barbosa dos Santos	Representante de segmentos de Hospedagem e de Alimentos e Bebidas, designado pelas Portarias Municipais nº1150/2022 e 847/2024
Gilson Becker	Foi representante da CEO (ACIO) no COMTUR

Fonte: elaboração própria.

Fica evidente, portanto, que o COMTUR configura uma rede de atores que mobiliza uma rede ainda mais ampla, ultrapassando os limites subjetivos estabelecidos no texto legal de sua criação. Os conselheiros representam coletivos, entidades, associações e interesses de diversas esferas. Assim, pode-se afirmar que se forma um campo de relações capaz de interligar atores, objetos e significados interdependentes, uma vez que "Os atores sociais, suas características e dinâmicas de interação, só existem, efetivamente, como parte de uma teia de



interdependências, impossível de ser apartada de seus contextos temporais e espaciais de existência" (Schmitt, 2011, p.86).

A partir da compreensão da composição do COMTUR, na próxima seção serão apresentados dados colhidos a partir das entrevistas realizadas para a pesquisa de dissertação.

3. OS ATORES E SUAS PERSPECTIVAS

3.1 Desenvolvimento do turismo em Osório

O turismo em Osório foi analisado sob diferentes perspectivas, destacando desafios e oportunidades. O entrevistado Eraldo aponta a falta de uma vocação turística integrada e a ausência de senso de pertencimento da população como obstáculos. Ele compara Osório com a Serra Gaúcha, enfatizando a importância do preparo e planejamento a longo prazo. Além disso, destaca a necessidade de um turismo em rede, indo além de atrações isoladas.

Já Rogério vê no turismo a principal oportunidade econômica para o município, ressaltando que Osório possui riquezas naturais que, se bem exploradas, podem atrair visitantes sem impactar negativamente outros setores, como saúde ou educação. Eduardo Pelegrini e Mateus Goulart apontam o potencial estratégico da localização de Osório, mas reconhecem a carência de ações concretas, como uma infraestrutura adequada e estratégias de comunicação eficazes.

Bianca Pugen discorre sobre a descontinuidade de projetos devido à troca de gestões públicas, enfatizando o papel do COMTUR como agente capaz de assegurar uma visão de longo prazo. O conselho, embora com avanços na democratização da participação, ainda enfrenta desafios em manter engajamento efetivo e perenidade de suas ações. Silvia, por sua vez, critica a falta de incentivo para o turismo rural, um segmento promissor, mas pouco priorizado pela administração pública.

A comunicação é apontada como um dos principais gargalos. Gilson Becker menciona que eventos importantes não são divulgados adequadamente, o que prejudica tanto a experiência do turista quanto a preparação dos empreendimentos locais. Ele alerta para o risco de divulgar sem planejamento, exemplificando situações em que a falta de estrutura resultou em insatisfação dos visitantes.

Além disso, destaca-se o potencial do turismo rural e comunitário, representado pelo grupo Osório Rural, que promove práticas sustentáveis e de base cooperativa. Silvia enfatiza a necessidade de maior apoio governamental e de estratégias de integração regional, explorando sinergias com municípios vizinhos. O grupo também trabalha na valorização de suas propriedades através de parcerias, como a realizada com o IFRS.

O patrimônio cultural é outro ponto relevante, com destaque para o Maçambique, uma manifestação afrocatólica rica em história e tradições. Ioswaldyr enfatiza como essa expressão pode ser um diferencial para o turismo em Osório, promovendo integração e valorização cultural.

Apesar dos avanços, os entrevistados concordam que falta um planejamento estratégico robusto e uma visão coletiva para transformar o turismo em uma atividade estruturada e sustentável. O COMTUR, enquanto espaço de articulação, tem papel crucial nesse processo, mas depende do engajamento dos diferentes atores, tanto públicos quanto privados, para alcançar resultados efetivos.



3.2 Principais desafios ao desenvolvimento do turismo

As políticas públicas de turismo em Osório desempenham um papel estratégico para o desenvolvimento local, mas enfrentam desafios como falta de continuidade e planejamento. A análise realizada com base em entrevistas destaca críticas e sugestões relacionadas à implementação dessas políticas, evidenciando a necessidade de fortalecer a articulação entre diferentes atores e estruturar o setor.

Tiago Antolini destacou a ausência de um mapeamento básico de hotéis, pousadas e atrações turísticas, um problema que o COMTUR tentou sanar com iniciativas privadas, devido à falta de recursos da Prefeitura. Ele também enfatizou a importância do Plano Municipal de Turismo como uma diretriz fundamental para o avanço do setor. Vera reforçou a necessidade de inventários turísticos atualizados e criticou a descontinuidade dos projetos com a troca de gestões. Além disso, mencionou a importância de integrar a comunidade no planejamento e execução das políticas públicas.

A cultura e o patrimônio de Osório são elementos centrais para o turismo, mas, como apontado por Ioswaldyr, sofrem com a falta de reconhecimento e suporte. Ele destacou o Maçambique como um exemplo de cultura afro-brasileira que carece de visibilidade e apoio institucional local, apesar de seu potencial turístico e cultural. A carência de políticas públicas específicas e de profissionais técnicos na Secretaria de Turismo reflete uma visão limitada sobre o setor, priorizando eventos de grande impacto econômico imediato, como festivais musicais, mas negligenciando iniciativas culturais de longo prazo.

A regionalização do turismo, promovida pelo Ministério do Turismo, também foi abordada. Vera explicou que, para receber verbas federais, Osório precisa estar alinhado a um plano regional e integrado a uma Instância de Governança Regional (IGR). No entanto, a ausência de um plano municipal atualizado prejudica a consolidação do município como um destino turístico competitivo.

Iniciativas privadas, como o grupo Osório Rural, têm ganhado destaque. Formado por empreendedores locais, o grupo promove o turismo rural com cursos de capacitação e parcerias. Apesar de sua relevância, essas ações ocorrem de forma independente, sem o apoio do poder público. Esse descompasso entre iniciativas privadas e políticas públicas reflete a falta de um planejamento integrado.

Outros entrevistados, como Susana e Claudionir, destacaram a importância de um Fundo Municipal de Turismo para financiar pequenos empreendimentos e melhorias estruturais, como placas de sinalização e centrais de informações. Entretanto, o COMTUR ainda não está preparado para gerir esse fundo, demonstrando a necessidade de maior organização e capacitação.

A análise revela que o desenvolvimento do turismo em Osório depende de uma maior articulação entre poder público, setor privado e sociedade civil. A teoria da rede de atores enfatiza a interdependência desses agentes, enquanto a teoria da permeabilidade do estado destaca a importância de integrar esforços entre Estado e sociedade. Sem um plano estratégico e uma estrutura robusta, o turismo em Osório continuará fragmentado e com potencial subaproveitado.

A superação desses desafios requer investimentos em planos estratégicos, maior valorização do patrimônio cultural e fortalecimento da governança. Apenas com políticas públicas bem estruturadas e participativas, Osório poderá consolidar-se como um destino turístico sustentável e atrativo, promovendo o desenvolvimento econômico e cultural da região.

O desenvolvimento do turismo em Osório enfrenta uma série de desafios estruturais e políticos, evidenciados nas entrevistas com atores-chave do setor. A principal dificuldade está



na falta de continuidade das políticas públicas, muitas vezes interrompidas pela rotatividade política e pela ausência de um profissional técnico concursado e estável na administração municipal. Essa lacuna dificulta a execução de ações planejadas, prejudicando a consolidação do turismo como uma política de longo prazo.

A falta de recursos financeiros e humanos também foi amplamente mencionada como um entrave significativo o que também acarreta a falta de planejamento estratégico pela gestão pública. A maior parte do orçamento destinado ao turismo é direcionada para eventos como o Rodeio Internacional de Osório, o que gera debates sobre seu impacto real no setor turístico e deixa outras áreas prioritárias desassistidas.

Outro ponto crítico é a comunicação. Os entrevistados destacaram a dificuldade de articulação entre os diversos atores, incluindo o COMTUR, a administração pública e a iniciativa privada. A comunicação interna ineficaz, tanto dentro do conselho quanto com a Secretaria de Desenvolvimento, Turismo, Cultura e Juventude, resulta em atrasos, falhas na execução de projetos e na perda de oportunidades para promover o turismo local. Além disso, a comunicação com os próprios moradores de Osório é limitada, dificultando o engajamento da comunidade como parte ativa na recepção de turistas e na valorização do potencial turístico da cidade.

O planejamento participativo é outro aspecto subestimado. Apesar de esforços para criar um Plano Municipal de Turismo com o apoio de entidades como o SEBRAE, a falta de engajamento e de uma abordagem verdadeiramente inclusiva limita a eficácia do planejamento. As oficinas e dinâmicas realizadas para a formulação do plano atraíram uma participação reduzida, reforçando a necessidade de maior mobilização da sociedade civil e do setor privado.

Os desafios culturais também foram mencionados, incluindo a mentalidade predominante de muitos moradores que não reconhecem o potencial turístico de Osório. Isso se reflete, por exemplo, no funcionamento limitado do comércio e na falta de produtos e serviços voltados para o turismo. Essa percepção impacta diretamente a capacidade do município de criar uma identidade turística sólida e atrativa.

Por fim, a integração regional e a colaboração com municípios vizinhos aparecem como oportunidades pouco exploradas. Exemplos bem-sucedidos, como o modelo adotado por Gramado e Nova Petrópolis, destacam a importância de pensar o turismo como uma estratégia regional, maximizando o tempo de permanência dos visitantes e compartilhando recursos e atrativos.

Em síntese, a análise evidencia que o turismo em Osório carece de planejamento estratégico, alocação eficiente de recursos e uma cultura de continuidade nas políticas públicas. Para superar esses desafios, é essencial fortalecer a governança, capacitar profissionais técnicos e promover uma comunicação eficaz que integre poder público, sociedade civil e iniciativa privada. Apenas assim será possível transformar o potencial turístico de Osório em uma realidade sustentável e de promoção do desenvolvimento.

3.3 Plano Municipal de Turismo

A discussão sobre o Plano Municipal de Turismo em Osório reflete os desafios enfrentados pelo município em estruturar políticas públicas eficazes para o setor. Apesar de iniciativas anteriores, nenhum plano chegou a ser aprovado e transformado em lei, devido a questões políticas, burocráticas e falta de continuidade entre as gestões.

Tiago Antolini destacou a relevância do plano para acessar recursos estaduais e federais, mas apontou a baixa prioridade atribuída ao turismo pela administração local, agravada por uma Secretaria com múltiplas atribuições e o menor orçamento municipal. A



ausência de mapeamentos básicos e a falta de integração regional são outros entraves citados, ilustrando como o planejamento deficiente impacta o desenvolvimento turístico.

Bianca ressaltou a necessidade de mobilização da comunidade e de profissionais qualificados no poder público. A falta de turismólogos em Osório e o predomínio de cargos políticos em vez de técnicos refletem uma gestão desalinhada com as demandas do setor. Segundo ela, a comunidade ainda depende do poder público para impulsionar iniciativas, mas carece de engajamento e conscientização sobre o potencial do turismo.

A elaboração do plano atual, conduzida pelo SEBRAE, enfrentou resistência do COMTUR devido a inconsistências no inventário turístico produzido. A metodologia adotada, o "radar turístico", foi criticada por não representar adequadamente a realidade local, gerando dúvidas sobre a utilidade dos dados para orientar o planejamento estratégico. A controvérsia evidenciou a falta de articulação entre os atores envolvidos, como o poder público, o conselho e a sociedade civil.

Francisco enfatizou a necessidade de transversalidade entre políticas públicas de diferentes setores, como saúde, educação e meio ambiente, para integrar e fortalecer o turismo. Sem essa conexão, ações isoladas podem prejudicar o desenvolvimento sustentável do setor. Ele também destacou que a ausência de dados confiáveis compromete a elaboração de políticas coerentes e eficazes.

Gilson, por sua vez, apontou a descontinuidade como um dos principais obstáculos para a implementação de planos. Ele defendeu a criação de um Fundo Municipal de Turismo, que poderia financiar iniciativas locais e assegurar maior estabilidade às políticas públicas, mesmo diante de mudanças de gestão.

A análise das entrevistas revela que o turismo em Osório ainda carece de um planejamento estruturado e de uma comunicação assertiva na rede de atores. A teoria da rede de atores destaca a interdependência necessária entre os agentes envolvidos, enquanto a teoria da permeabilidade do Estado aponta para o impacto das dinâmicas políticas nas decisões governamentais. A falta de um plano municipal consolidado reflete a fragmentação dessas relações e a ausência de prioridades claras.

Para superar esses desafios, é essencial fortalecer a governança, capacitar equipes técnicas e promover uma cultura participativa no planejamento turístico. Apenas com um plano bem elaborado e integrado, que conte com tanto as necessidades locais quanto as oportunidades regionais, Osório poderá transformar seu potencial turístico em uma realidade sustentável e inclusiva.

4. CAPACIDADES ESTATAIS E REDE DE ATORES

4.1 Capacidades estatais

O conceito de capacidades estatais tem evoluído ao longo do tempo, inicialmente associado à formação do Estado e ao desenvolvimento econômico. Hoje, abrange dimensões que vão além das habilidades técnicas e administrativas, integrando fatores como legitimidade social, conciliação de interesses e processamento de conflitos (PEREIRA; MERTENS; ABERS, 2023, p.7). Essa visão ampliada, conhecida como abordagem político-relacional, destaca a interdependência entre Estado e sociedade para a efetividade das políticas públicas, especialmente em municípios pequenos que enfrentam limitações de recursos (PIRES; GOMIDE, 2016).

Em Osório, as limitações das capacidades estatais têm impactado diretamente o desenvolvimento do turismo. A ausência de uma secretaria exclusiva para a área e a



sobreposição de funções com desenvolvimento, cultura e juventude comprometem a gestão eficiente. Segundo Galvão, Lotta e Bauer (2012, *apud* LOTTA; VAZ, 2015, p.179), a transição de arranjos institucionais de modelos hierarquizados para abordagens mais transversais e participativas é essencial para enfrentar desafios intersetoriais. No entanto, essa integração ainda é insuficiente em Osório.

A análise das capacidades estatais em Osório revela carências tanto no aspecto técnico-administrativo quanto político-relacional. No âmbito técnico, a falta de profissionais efetivos e qualificados, como turismólogos, fragiliza a continuidade dos projetos, que dependem de cargos de confiança e são vulneráveis às mudanças políticas (AGUIAR; LIMA, 2019, p.10). Já no aspecto político-relacional, a falta de articulação entre a administração municipal, o COMTUR e outros atores da sociedade civil impede a criação de sinergias necessárias para o planejamento e execução de políticas públicas eficazes (PEREIRA, 2014, p.40).

A ausência de um Plano Municipal de Turismo e de um Fundo Municipal de Turismo são barreiras estruturais. Como apontado por Francisco, sem esses instrumentos, a captação de recursos estaduais e federais é inviável, limitando as possibilidades de investimento no setor. O projeto "Cidade Empreendedora", desenvolvido pelo SEBRAE, representa uma tentativa de suprir essas lacunas por meio da capacitação de conselheiros e da criação de um plano estratégico, mas enfrenta obstáculos relacionados à dependência de interesses políticos e partidários.

O uso predominante de recursos para eventos como o Rodeio Internacional de Osório também reflete uma visão limitada do turismo local, focada em iniciativas de curto prazo e sem diversificação. Esse modelo de gestão prioriza eventos pontuais em detrimento de investimentos em infraestrutura e projetos que poderiam atrair visitantes de forma mais abrangente e sustentável (PEREIRA, 2014, p.41). Tiago Antolini critica essa abordagem, destacando a falta de visão estratégica para explorar outras potencialidades turísticas além do rodeio.

A intersetorialidade, essencial para a gestão integrada do turismo, é outro ponto crítico. O entrevistado Eraldo Junior utiliza o termo "ilhas" para descrever a falta de coordenação entre as secretarias, como a de turismo, meio ambiente e artesanato. Essa fragmentação dificulta o desenvolvimento de políticas públicas coesas e alinhadas aos objetivos de longo prazo (GOMIDE; PIRES, 2014, p.13).

Outro desafio é a comunicação. A ausência de informações precisas sobre a infraestrutura turística, como a capacidade de hospedagem e acessibilidade, evidencia a necessidade de aprimorar os mecanismos de comunicação interna e externa. A articulação entre atores públicos e privados é crucial para criar uma governança que promova o desenvolvimento sustentável do turismo (EVANS, 1995, *apud* AGUIAR; LIMA, 2019, p.3).

Por fim, a construção de capacidades estatais em Osório exige um equilíbrio entre autonomia e parceria, conforme discutido por Evans (1995, *apud* PEREIRA; MERTENS; ABERS, 2023, p.7). A autonomia garante a independência necessária para evitar a captura do Estado por interesses privados, enquanto as parcerias com a sociedade civil e o setor privado fortalecem a implementação de políticas públicas legítimas e eficazes.

4.2 Rede de atores

A execução eficaz de políticas públicas depende de uma articulação estratégica entre atores estatais e não estatais. No contexto contemporâneo, observa-se que o Estado tem delegado funções a instituições da sociedade civil, criando um espaço público compartilhado que transcende as esferas governamentais tradicionais. Essa dinâmica contribui para o

desenvolvimento de políticas públicas mais inclusivas e participativas (DIAS; MATOS, 2012, p.10).

Para compreender o papel das instituições nessa interação, é essencial diferenciar o conceito de "Estado", entendido como a totalidade da sociedade política organizada, e "governo", que se refere aos agentes responsáveis pela gestão do Estado em períodos determinados (DIAS; MATOS, 2012, p.5). Nesse sentido, o setor privado também desempenha um papel significativo, abarcando tanto organizações públicas não estatais quanto empresas e movimentos sociais que influenciam o Estado (DIAS; MATOS, 2012, p.6).

A partir de uma perspectiva relacional, a sociologia destaca que as interações entre atores sociais e organizações são interdependentes e configuram redes dinâmicas de relacionamento. Essas redes são constituídas por processos de socialização e interdependência que refletem as dinâmicas contextuais e temporais (SCHIMITT, 2011, p.87). A Teoria das Redes, amplamente explorada desde o final do século XX, aborda essas interconexões como estruturas que moldam as oportunidades e constrangimentos de ação dos indivíduos (PORTUGAL, 2007, p.3-4).

No contexto das redes sociais, a análise estrutural proporciona aprendizados sobre os padrões de interação entre atores, suas relações e o impacto dessas conexões na formulação e implementação de políticas públicas. Essa abordagem considera que as estruturas sociais não são estáticas, mas se configuram como redes interligadas de atores que compartilham recursos e informações (WELLMAN; BERKOWITZ, 1991, *apud* PORTUGAL, 2007, p.6).

As redes de políticas públicas, por sua vez, permitem uma análise detalhada das interações entre o Estado e atores não estatais, rompendo com abordagens que tratam essas relações de forma dicotômica. Essa perspectiva destaca como os padrões de interação influenciam os resultados das políticas e possibilita compreender as consequências da introdução de inovações institucionais, como conselhos de políticas públicas e orçamentos participativos (MOURA; SILVA, 2008, p.48).

Historicamente, até os anos 1980, predominava um modelo clientelista em que as oportunidades de participação da sociedade civil eram mínimas. A partir da Constituição de 1988, novos canais institucionais foram criados, possibilitando maior inclusão de atores sociais nos processos decisórios. Isso transformou significativamente as relações entre Estado e sociedade, promovendo maior democratização na gestão pública (BOLTER, 2013, p.57).

A análise de redes sociais também oferece uma compreensão aprofundada da interação entre atores sociais e políticos, permitindo identificar padrões de relacionamento e suas implicações nas políticas estatais. Essa abordagem enfatiza que as ações e estratégias dos atores são moldadas pela estrutura das redes em que estão inseridos, bem como pelas dinâmicas de poder e recursos que essas redes proporcionam (MARQUES, 1999, p.46).

A utilização de redes como ferramenta analítica transcende as fronteiras institucionais e proporciona uma visão integrada das relações entre diferentes atores. Essa perspectiva permite compreender como essas interações moldam os resultados das políticas públicas e destacam a importância de uma governança baseada na colaboração e na horizontalidade (SCHIMITT, 2011, p.90).

Por fim, a abordagem orientada aos atores busca compreender como diferentes agentes influenciam a formulação e implementação de políticas públicas, afetando diretamente seus resultados. Essa perspectiva ressalta a necessidade de articulação entre o Estado e a sociedade civil para a construção de políticas mais eficazes e legitimadas (SCHIMITT, 2011, p.92).



5. CONCLUSÃO

O estudo das dinâmicas de interação entre os atores envolvidos no COMTUR de Osório revela a complexidade da rede de relações necessária para a formulação e implementação de políticas públicas eficazes no setor de turismo. Os desafios enfrentados, como a falta de continuidade administrativa, a carência de recursos financeiros e humanos, e as limitações na comunicação interna e externa, destacam a necessidade de aprimoramentos estruturais e operacionais.

Apesar das limitações, o COMTUR se consolida como um espaço estratégico de governança participativa, permitindo a articulação entre diferentes setores da sociedade. A integração de arranjos institucionais robustos, aliados a uma visão estratégica de longo prazo, pode potencializar o turismo como vetor de desenvolvimento sustentável em Osório. O fortalecimento das capacidades político-relacionais entre Estado e sociedade civil se apresenta como uma solução necessária para alinhar os interesses coletivos, superar fragmentações e promover uma gestão integrada e eficiente do turismo.

O estudo das dinâmicas envolvendo o COMTUR de Osório evidencia que o desenvolvimento do turismo depende de uma articulação robusta entre os diversos atores que compõem a rede de governança turística. A análise revelou a importância de arranjos institucionais sólidos e capacidades estatais bem estruturadas para garantir a implementação de políticas públicas efetivas e sustentáveis.

A aprovação do Plano Municipal de Turismo (PMT) emerge como uma prioridade essencial, pois sua ausência limita o acesso do município a recursos e compromete o planejamento estratégico de longo prazo. No entanto, sua concretização exige vontade política, fortalecimento técnico e administrativo da gestão municipal e alinhamento do COMTUR com a administração municipal. É necessário superar barreiras estruturais, como a falta de recursos financeiros, além de aprimorar a comunicação e integração entre os atores.

As teorias da Permeabilidade do Estado e da Rede de Atores oferecem perspectivas úteis para compreender as interações complexas e interdependentes entre os agentes públicos, privados e da sociedade civil. A partir dessas abordagens, ficou evidente que as políticas públicas de turismo precisam ser construídas com base em processos participativos, que ampliem a representatividade e promovam a democratização das decisões.

O turismo em Osório possui grande potencial, mas ainda enfrenta desafios significativos para sua consolidação. A melhoria dos arranjos institucionais, a inclusão de atores historicamente marginalizados e a busca por um planejamento integrado e participativo são caminhos imprescindíveis para transformar o setor em uma ferramenta eficaz de desenvolvimento. Com o fortalecimento do COMTUR e a mobilização dos atores envolvidos, Osório poderá se destacar como referência em gestão turística sustentável e inovadora.

Assim, o COMTUR deve continuar a evoluir como um fórum de debates e articulação, ampliando sua representatividade e consolidando sua função na promoção de políticas públicas que valorizem o patrimônio cultural, as iniciativas comunitárias e o desenvolvimento econômico de forma sustentável. Essa abordagem participativa e estratégica é fundamental para transformar o potencial turístico de Osório em uma realidade, beneficiando não apenas o setor, mas toda a comunidade local.

REFERÊNCIAS

- BOLTER, Jairo Alfredo Genz. **Processo Político e Formulação das Políticas Públicas com Participação de Atores Sociais** – Para um Referencial Teórico. 2013. 50–73 f. - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, [s. l.], 2013.
- DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas públicas**. São Paulo, SP: EDa Atlas S.A., 2012.
- GOMIDE, Alexandre; PIRES, Roberto; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (org.). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014.
- LOTTA, Gabriela. A Política Pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: **Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019. p. 324.
- MARQUES, Eduardo Cesar. Redes sociais e instituições na construção do estado e da sua permeabilidade. **Revista Brasileira ed Ciências Sociais**, [s. l.], v. 14, n. 41, p. 45–67, 1999.
- MOURA, Joana Tereza Vaz de; SILVA, Marcelo Kunrath. Atores sociais em espaços de ampliação da democracia: as redes sociais em perspectiva. **Rev. Sociol. Polít.**, [s. l.], v. 16, n. número suplementar, p. 43–54, 2008.
- OSÓRIO. **Lei nº 6.497**, de 15 de julho de 2021. Dispõe sobre o Conselho Municipal de Turismo COMTUR, disciplina o seu funcionamento e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/o/osorio/lei-ordinaria/2021/650/6497/lei-ordinaria-n-6497-2021>. Acesso em: 15 JUL 2024.
- PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Avila. **Burocracia, democracia e políticas públicas**: Arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1940).
- RUA, Maria das Graças. **Análise de políticas públicas**: conceitos básicos. [S. l.]: Banco Interamericano de Desarrollo: INDES, 1997. Disponível em: <https://www.univali.br/pos/mestrado/mestrado-em-gestao-de-politicas-publicas/processo-seletivo/SiteAssets/Paginas/default/RUA.pdf>. Acesso em: 20 maio 2024.
- SCHIMMITT, Claudia Job. Redes, atores e desenvolvimento rural: perspectivas na construção de uma abordagem relacional. **Sociologias**, [s. l.], n. 27, p. 82–112, 2011.
- SILVA, Christian Luiz da; BASSI, Nadia Solange Schimidt. **Políticas públicas e desenvolvimento local**. In: **Políticas Públicas e Desenvolvimento Local**: Instrumentos e Proposições de Análise para o Brasil. Petrópolis: Editora Vozes, 2012.

Recebido em: 29/11/2024
Aprovado em: 15/12/2024