



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL – UFRGS  
CAMPUS LITORAL NORTE  
DEPARTAMENTO INTERDISCIPLINAR  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DINÂMICAS REGIONAIS E  
DESENVOLVIMENTO – PGDREDES

Francieli dos Santos dos Santos

**O CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO DE OSÓRIO – RS: ANÁLISE DA  
SUA CONFIGURAÇÃO E ATUAÇÃO NA ARTICULAÇÃO DE ATORES E NA  
CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Tramandaí  
Agosto, 2024

Francieli dos Santos dos Santos

**O CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO DE OSÓRIO – RS: ANÁLISE DA  
SUA CONFIGURAÇÃO E ATUAÇÃO NA ARTICULAÇÃO DE ATORES E NA  
CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Dissertação de Mestrado em Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Campus Litoral Norte.

Orientador:  
Prof. Dr. Felipe José Comunello

Tramandaí  
Agosto, 2024

### CIP - Catalogação na Publicação

Santos, Francieli dos Santos dos O CONSELHO MUNICIPAL DE  
TURISMO DE OSÓRIO – RS:  
ANÁLISE DA SUA CONFIGURAÇÃO E ATUAÇÃO NA ARTICULAÇÃO  
DE ATORES E NA CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS /  
Francieli dos Santos dos Santos. -- 2024.  
227 f.

Orientador: Felipe José Comunello.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do  
Rio Grande do Sul, Campus Litoral Norte, Programa de  
Pós-Graduação em Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento,  
Tramandaí, BR-RS, 2024.

1. Políticas Públicas. 2. Rede de Atores. 3. Turismo. 4. Conselho  
Municipal de Turismo. 5.  
Capacidades Estatais. I. Comunello, Felipe José, orient. II. Título.

Francieli dos Santos dos Santos

**O CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO DE OSÓRIO – RS: análise da sua configuração e atuação na articulação de atores e na construção de políticas públicas**

Dissertação de Mestrado em Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Campus Litoral Norte.

Orientador:  
Prof. Dr. Felipe José Comunello

Tramandaí, junho de 2024

**BANCA EXAMINADORA:**

---

Felipe José Comunello  
Presidente da banca  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

---

Márcio R. O. Pozzer  
Membro externo  
Instituto Federal do Rio Grande do Sul

---

Anelise Graciele Rambo  
Membro interno  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

---

Olavo Ramalho Marques  
Membro interno  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

## AGRADECIMENTOS

Através destes agradecimentos procuro registrar publicamente o sentimento de reconhecer o papel fundamental das pessoas aqui citadas. A jornada até a conclusão desta dissertação foi marcada por desafios, tanto pessoais, familiares, de saúde, quanto profissionais, que envolveram diversas mudanças de trabalho. A vida, como sabemos, não pausa para que possamos alcançar nossos objetivos, e foi preciso muita resiliência para seguir em frente.

Registro que a oportunidade em cursar o Programa de Pós-Graduação em Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento surgiu em um dos momentos mais desafiadores da minha vida. Foi nesse cenário que o Mestrado PGDREDES trouxe-me não apenas a oportunidade de aprimorar conhecimentos, de crescimento acadêmico e evolução profissional, mas também a esperança por dias melhores, o convívio com colegas queridos e professores incríveis.

Agradeço, em primeiro lugar a Deus, por me dar estrutura e amparo para concluir o Mestrado e dádiva de viver e experienciar essa oportunidade preciosa de cursar um curso de pós-graduação na URFGS.

Sou profundamente grata ao meu noivo Lucas e à minha família, em especial à minha mãe Nadége, que estiveram ao meu lado em cada etapa, oferecendo apoio incondicional, amor e encorajamento. Sem vocês, este sonho não teria se tornado realidade. À companhia amorosa da minha cachorrinha Meg.

Agradeço também ao meu orientador, Professor Doutor Felipe José Comunello, que desempenhou um papel fundamental na construção deste trabalho. Sua orientação, paciência e dedicação foram essenciais para que eu pudesse desenvolver e finalizar esta dissertação.

Aos meus colegas de curso e aos demais professores do PGDREDES por compartilharem seus conhecimentos e tornarem esse processo agradável e transformador.

Por fim, agradeço a todos que, de alguma forma, contribuíram para que eu pudesse chegar até aqui, em especial as pessoas que dispuseram de seu tempo para as entrevistas e por todos aqueles que agregaram para que eu pudesse concluir esta etapa tão significativa da minha vida.

## RESUMO

Esta pesquisa se propõe investigar a atuação do Conselho Municipal de Turismo (COMTUR) de Osório e compreender seu papel na formulação e implementação de políticas públicas de turismo no município. O estudo analisa a rede de atores formada em torno do conselho, identificando as coalizões de interesses formadas e suas influências no desenvolvimento turístico local. Utilizando-se das teorias da Permeabilidade do Estado e da Rede de Atores, o estudo revela que a interação entre o setor público e privado é essencial para o avanço do turismo em Osório. O trabalho também aborda as capacidades estatais, especialmente sob as dimensões administrativa, relacional e legal, que impactam diretamente a eficácia das políticas públicas. A pesquisa qualitativa, baseada em entrevistas com a utilização do recurso “bola de neve” e análise documental, identifica desafios e obstáculos na implementação do Plano Municipal de Turismo, destacando a importância da articulação institucional para a superação desses entraves. Conclui-se que o COMTUR é fundamental na estruturação de políticas públicas de turismo, mas enfrenta dificuldades decorrentes de interesses divergentes e da complexidade inerente ao processo de governança participativa.

Palavras-chave: Turismo; Políticas públicas; Redes; Conselho Municipal de Turismo de Osório – RS

## ABSTRACT

This research aims to investigate the role of the Municipal Tourism Council (COMTUR) of Osório and understand its role in the formulation and implementation of public tourism policies in the municipality. The study analyzes the network of actors formed around the council, identifying the coalitions of interest and their influences on local tourism development. Utilizing the theories of State Permeability and Actor-Network Theory, the study reveals that the interaction between the public and private sectors is essential for the advancement of tourism in Osório. The work also addresses state capacities, especially under the administrative, relational, and legal dimensions, which directly impact the effectiveness of public policies. The qualitative research, based on interviews using the "snowball" sampling method and document analysis, identifies challenges and obstacles in the implementation of the Municipal Tourism Plan, highlighting the importance of institutional articulation in overcoming these barriers. It concludes that COMTUR is fundamental in structuring public tourism policies but faces difficulties arising from divergent interests and the inherent complexity of participatory governance processes.

Keywords: Tourism; Public policies; Networks; Municipal Tourism Council of Osório – RS

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACIO - Associação Comercial e Industrial de Osório  
AMB - Associação dos Municípios Brasileiros  
AMLINORTE – Associação dos Municípios do Litoral Norte  
APA - Área de Proteção Ambiental  
ATLNorte – Associação de Turismo do Litoral Norte  
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
CEO – Centro Empresarial de Osório  
COMTUR - Conselho Municipal de Turismo  
COREDE – Conselho Regional de Desenvolvimento  
EMATER/ASCAR – Associação Riograndense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural  
FEDERASUL - Federação de Entidades Empresariais do Rio Grande do Sul  
FEE - Fundação de Economia e Estatística  
FENACAN – Feira Nacional da Cana-de-açúcar  
FESTURIS - Feira Internacional de Turismo de Gramado  
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IFRS - Instituto Federal do Rio Grande do Sul  
MTUR - Ministério do Turismo  
PIB – Produto Interno Bruto  
PMT – Plano Municipal de Turismo  
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
RS - Rio Grande do Sul  
RBS - Rede Brasil Sul  
SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas  
SENAC - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial  
SENAR - Serviço Nacional de Aprendizagem Rural  
SESC - Serviço Social do Comércio do Rio Grande do Sul  
SETUR - Secretaria de Turismo  
SINDILOJAS – Sindicato dos Lojistas  
UERGS – Universidade do Estado do Rio Grande do Sul  
UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
UNICNEC - Centro Universitário Cenecista de Osório

UNISINOS – Universidade do Vale do Rio dos Sinos

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>13</b>
<b>2 CONCEITOS INTRODUTÓRIOS AO ESTUDO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS</b> <b>.....</b>	<b>19</b>
2.1 CICLO DE POLÍTICA PÚBLICA.....	22
2.2 CAPACIDADES ESTATAIS .....	23
2.3 ARRANJOS INSTITUCIONAIS .....	32
2.4 ADVOCACY COALITION FRAMEWORK – GRUPOS DE INTERESSE – COALIZÕES DE ADVOCACIA.....	37
2.5 TURISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO .....	40
<b>3 TEORIAS PARA A COMPREENSÃO DO RECORTE DO OBJETO DE</b> <b>ESTUDO.....</b>	<b>53</b>
3.1 TEORIA DA PERMEABILIDADE DO ESTADO.....	53
3.2 REDE DE ATORES E REDE DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....	57
<b>4 ESTUDO DE CASO: O DESENVOLVIMENTO DO TURISMO EM OSÓRIO</b>	<b>65</b>
4.1 CONTEXTUALIZANDO OSÓRIO .....	65
4.2 DA LEGISLAÇÃO APLICÁVEL AO CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO DE OSÓRIO.....	66
4.3 O COMTUR E O TURISMO NA PRÁTICA.....	72
4.4 IDENTIFICAÇÃO DOS ATORES ENTREVISTADOS.....	74
4.4.1 Eraldo Oliveira da Silva Junior .....	74
4.4.2 Tiago Antolini .....	74
4.4.3 Vera Lúcia Bueno de Oliveira .....	75
4.4.4 Bianca Pugen .....	75
4.4.5 Paulo Henrique Teixeira Moreira.....	76
4.4.6 Secretário e Assessor da Secretaria de Desenvolvimento, Turismo, Cultura e Juventude .....	76
4.4.7 Silvia Maria Munari .....	77
4.4.8 Francisco Antônio Viveiros dos Reis .....	77
4.4.9 Ioswaldyr Carvalho .....	78
4.4.10 Susana Nunes Machado e Claudionir .....	78
4.4.11 Clayton Rogério Barbosa dos Santos .....	78
4.4.12 Gilson Becker.....	79

<b>5 RESULTADO DO MATERIAL EMPÍRICO: OPINIÕES DO ENTREVISTADOS, COMPOSIÇÃO DO COMTUR, ARTICULAÇÃO/COMUNICAÇÃO DOS ATORES E TEMAS RELEVANTES TRABALHADOS NAS REUNIÕES .....</b>	<b>82</b>
5.1 O QUE PENSAM OS ENTREVISTADOS SOBRE O TURISMO EM OSÓRIO: .....	82
5.2 PREVISÃO LEGAL DO COMTUR: ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS E REPRESENTATIVIDADE NOS PROCESSOS DECISÓRIOS.....	97
5.3 TEMAS EM DEBATE NAS REUNIÕES DO COMTUR .....	111
<b>6 POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO EM OSÓRIO: PLANEJAMENTO, DESAFIOS E GESTÃO MUNICIPAL .....</b>	<b>117</b>
6.1 POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO EM OSÓRIO .....	117
6.2 O PLANO MUNICIPAL DE TURISMO EM FOCO .....	141
6.3 GESTÃO MUNICIPAL, PLANEJAMENTO E DAS CAPACIDADES ESTATAIS .....	154
6.4 COALIZÕES DE INTERESSE E PROCESSOS DECISÓRIOS NO COMTUR.....	163
6.5 OS DESAFIOS AO DESENVOLVIMENTO DO TURISMO EM OSÓRIO A PARTIR DA PERSPECTIVA DOS ENTREVISTADOS.....	178
<b>7 OBSERVAÇÃO PARTICIPANTE .....</b>	<b>188</b>
7.1 REUNIÃO COMTUR DIA 21/02/2024 .....	188
7.2 REUNIÃO COMTUR DO DIA 20/03/2024 .....	191
7.3 REUNIÃO COMTUR DO DIA 22/05/2024 .....	193
7.4 EVENTO DE INAUGURAÇÃO DO CENTRO DE INFORMAÇÕES TURÍSTICAS DO LITORAL NORTE (CIT LITORAL NORTE).....	199
<b>8 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>201</b>
<b>9 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>204</b>
<b>10 ANEXOS:.....</b>	<b>206</b>
10.1 ANEXO I OFICINAS PARA ELABORAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE TURISMO 2023 (13 E 23 DE ABRIL DE 2023 NAS DEPENDÊNCIAS DA UNICNEC): .....	206
10.2 ANEXO II - ENTREGA OFICIAL DO PLANO MUNICIPAL DE TURISMO REALIZADO PELA EMPRESA ENTRE RIOS EM PARCERIA COMO SEBRAE (04 DE JULHO DE 2023 NO INSTITUTO FEDERAL FARROUPILHA) .....	209

10.3 ANEXO III - STAND DO COMTUR NO RODEIO INTERNACIONAL DE OSÓRIO DE 2023:.....	212
10.4 ANEXO IV - STAND DO GRUPO OSÓRIO RURAL NO RODEIO INTERNACIONAL DE OSÓRIO 2024: .....	213
10.5 ANEXO V - INAUGURAÇÃO DO CENTRO DE INFORMAÇÕES TURÍSTICAS DO LITORAL NORTE:.....	214
10.6 ANEXO VI - MATERIAIS DISPONIBILIZADOS PELO ENTREVISTADO PROFESSOR IOSWALDYR SOBRE O MAÇAMBIQUE DE OSÓRIO NO DIA 15/03/2024:.....	216

## 1 INTRODUÇÃO

Após um período em inatividade, a Lei Municipal nº 4.860 de 2010, de Osório estabeleceu o retorno do Conselho Municipal de Turismo (COMTUR) objetivando promover e planejar políticas de ações a fim de desenvolver o turismo no Município. Em 2021 a citada lei sofreu alterações, mormente quanto ao seu aspecto subjetivo, isto é, acerca da composição dos atores que integram o conselho, os sujeitos. Considerando a existência de uma rede de atores, que mobiliza “relações, recursos e significados, propiciam a interconexão entre diferentes mundos e formas de conhecimento, transcendendo domínios institucionais específicos e interligando uma grande diversidade de arenas” (SCHMITT, 2011, p. 92), o presente trabalho realiza um estudo com a finalidade de investigar como ocorrem as interconexões entre os atores que compõem o COMTUR, identificá-los dentro da rede de políticas públicas, compreender quais são suas perspectivas em relação ao turismo e quais são as coalizões de interesse formadas. Para tanto mobiliza a teoria da Permeabilidade do Estado e da Rede de Atores.

Deste modo, o problema desta pesquisa é identificar os atores que compõe a rede de turismo em Osório a partir do COMTUR e compreender de que maneira ele impacta nas políticas públicas voltadas ao turismo no Município. Mais especificamente, como se dá a atuação do COMTUR nas questões pertinentes ao turismo de Osório e como se dá a relação com o poder executivo municipal na elaboração de políticas públicas de turismo. A partir da pesquisa, verificou-se que o Conselho Municipal de Turismo realiza papel relevante na estruturação de políticas públicas de turismo e na articulação de atores do setor público e privado envolvidos nesse setor da economia local.

Além disso, o estudo buscou identificar se houve um aumento nas capacidades estatais e de recursos públicos destinados ao turismo nos últimos anos (2022 a 2024), tendo em vista o crescimento de eventos festivos e culturais no Município. Foi possível constatar que está em construção o Plano Municipal de Turismo, a fim de estruturar essa atividade em Osório. Porém, também foi possível identificar que existe uma complexidade inerente à criação dessa

política pública, pois existem coalizões de interesses diversas que, vislumbram direcionamentos distintos à atividade turística.

Concluiu-se que a articulação entre atores do setor público e privado é fundamental para que a atividade turística possa se desenvolver. Nesse contexto, enquadra-se a compreensão de Romano (2009, p. 79), citado por Bolter (2013, p. 66), quanto às redes de políticas públicas (*policy networks*), uma vez que “ênfatizam questões institucionais e organizacionais” a fim de “compreender determinadas situações em que tais políticas estão inseridas” (Bolter, 2013, p.66). Assim, a perspectiva de redes de políticas públicas também destaca a importância da ação coletiva no contexto de um programa/política apontando que o Estado tem reduzido sua capacidade de definir e implementar as políticas públicas de maneira isolada e centralizada de modo que tem ampliado a participação de outros atores nesse processo (Romano, 2009, p.11).

Porém, também se foi possível compreender que existem conflitos sobre esse tema, considerando as coalizões de interesse formadas. Assim, tem-se como objetivo geral deste estudo analisar as dinâmicas de atuação do COMTUR para identificar como o conselho repercute nas políticas públicas de turismo no município de Osório, isto é, os modos pelos quais os atores que integram o COMTUR influenciam as políticas públicas para o turismo em Osório, mais especificamente quais as possíveis coalizações formadas, buscando identificar quais são os arranjos institucionais e políticas públicas voltados ao turismo no Município. Isto é, quais são os arranjos institucionais que sustentam o processo de criação à implementação de políticas públicas para o turismo em Osório, pois, “é na confluência entre essas múltiplas realidades, e através de processos de luta, negociação e acomodação, em diferentes campos de batalha, que se constrói o desenvolvimento” (SCHMITT, 2011, p. 92).

Os objetivos específicos deste trabalho procuram examinar as capacidades estatais e verificar a permeabilidade do Estado para a implementação das Políticas Públicas de turismo em Osório, identificar os atores e organizações envolvidas no desenvolvimento do turismo em Osório e como ocorre sua articulação, verificar e caracterizar as coalizões existentes em torno do COMTUR para compreender os resultados das ações do conselho, bem como analisar os arranjos institucionais que estruturam e legitimam o desempenho do

papel desses atores na rede, além de investigar os principais desafios ao desenvolvimento do turismo em Osório.

A abordagem metodológica utilizada foi qualitativa em razão da necessidade de uma análise em profundidade da complexidade das questões que envolvem essa temática, pois existem perspectivas diferentes ou, até mesmo, contraditórias a respeito do que o turismo significa, bem como acepções diversas do próprio conceito de políticas públicas e sobre a forma de sua implementação. Esta abordagem também permite a construção de um panorama das relações complexas existentes entre os atores.

O material empírico, produzido especificamente para essa pesquisa, tem como fonte o relato de representantes do Poder Executivo Municipal, que atuam na elaboração e implantação de políticas públicas de turismo de Osório a fim de investigar os projetos turísticos e de desenvolvimento em andamento no Município e entrevistas com membros atuais e que já não fazem mais parte do COMTUR. O material foi coletado através da realização de entrevistas, com roteiro semiestruturado de perguntas, com membros atuais do COMTUR e membros de anos anteriores, a partir do método “bola de neve”, com o intuito de verificar as estratégias para o turismo, se elas existem ou não, a perspectiva dos atores sobre os desafios enfrentados para o desenvolvimento do setor, bem como compreender como ocorre a articulação dos atores do COMTUR para a mobilização de políticas públicas.

Quanto à análise de documentos, válido ressaltar que políticas públicas podem ser instrumentalizadas por meio de expedições normativas como, por exemplo, leis, decretos, portarias, dentre outros mecanismos legislativos. Tais produções são materializadas em documentos, que tanto podem ser físicos quanto virtuais. A esse respeito, o conceito de documento, explanado por Cellard (2008), é “todo texto escrito, manuscrito ou impresso, registrado em papel”. Em sua produção, Cellard (2008) deixou evidente considerar que “as fontes, primárias ou secundárias, que, por definição, são exploradas – e não criadas – no contexto de um procedimento de pesquisa”. Além disso, Cellard (2008) também compreende como fonte de pesquisa documental as produções iconográficas, isto é, representações visuais de simbologias e de imagens, bem como cinematográficas, “ou de qualquer outro tipo de testemunho registrado, objetos do cotidiano, elementos folclóricos, etc”. Complementa Cellard (2008),

que através de uma análise limítrofe, poder-se-ia considerar documento, inclusive, relatórios de entrevista ou anotações feitas durante uma observação.

Nesse sentido, foram analisadas as atas elaboradas nas reuniões do Conselho de Turismo do Município de Osório disponibilizadas pelo Presidente do COMTUR à pesquisadora, considerando que esses documentos ainda não foram publicados no sítio oficial da prefeitura. Assim, salienta-se que foi levado em consideração quem as elaborou, os participantes que estiveram presentes nas reuniões e quais foram as pautas trabalhadas. Para conseguir um completo entendimento do que o documento representa faz-se necessário identificar os significados contidos nas entrelinhas, investigar quais informações foram omitidas e fazer uma interpretação ampla levando em conta quem elaborou o documento, com qual finalidade, qual era o contexto em que estava imerso, dentre outros aspectos que contribuem para uma pesquisa social de qualidade.

Assim, em busca de complementar as informações que, porventura, não tenham sido externalizadas nesse documento, foram realizadas as entrevistas com alguns dos membros do COMTUR, a fim de verificar o conteúdo de possíveis omissões. A fim de possibilitar uma proximidade ainda maior com o objeto da pesquisa, também houve participação da pesquisadora em algumas reuniões do COMTUR e eventos relacionados ao tema turismo no município de Osório, o que a possibilitou uma experiência etnográfica acerca do objeto de pesquisa, vez que esteve imersa no contexto e ambiente relacionado ao COMTUR.

Somando-se a isso, também foi possível vivenciar uma experiência etnográfica a partir do convite realizado pelos entrevistados para que a pesquisadora participasse das reuniões do COMTUR e demais eventos relacionados ao desenvolvimento de políticas públicas de turismo no Município, como as oficinas para elaboração do Plano Municipal de Turismo. Essa metodologia também possibilitou investigar os obstáculos e desafios ao desenvolvimento do turismo e à aprovação e implementação do Plano Municipal de Turismo de Osório.

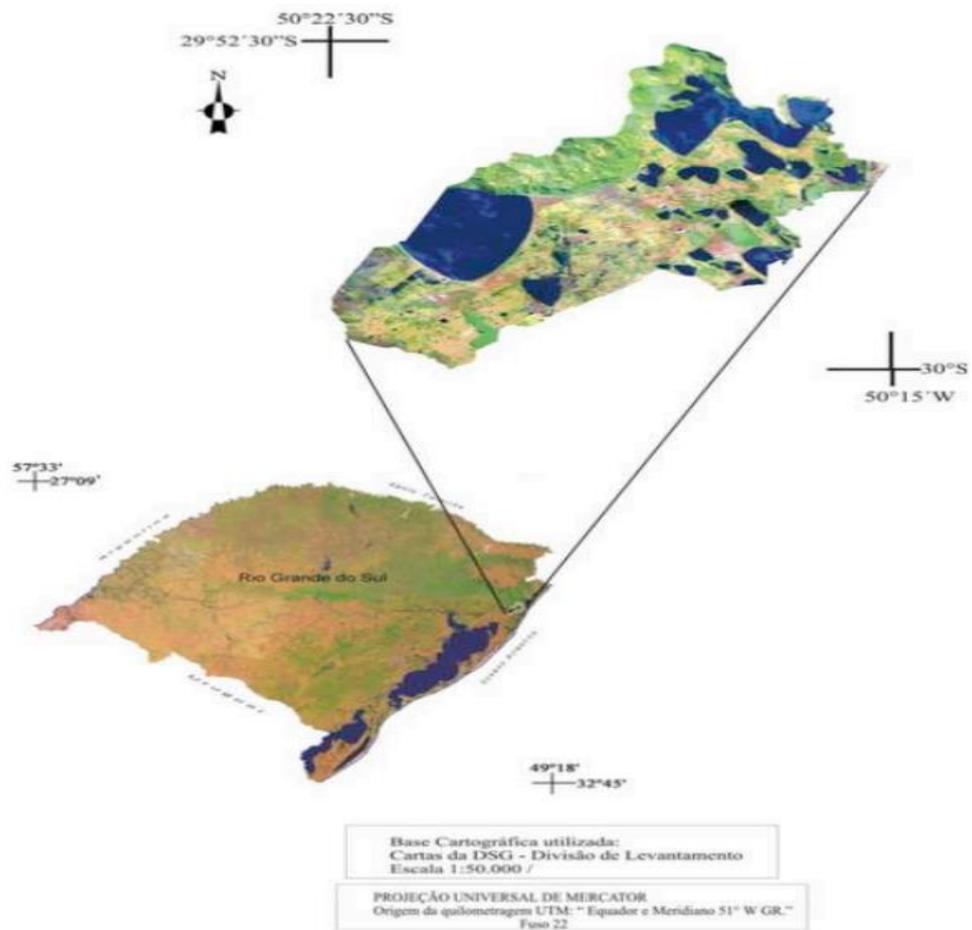
Assim, o presente estudo busca compreender os arranjos institucionais, isto é, analisar a legislação que fundamenta e dá legitimidade à atuação do COMTUR, de que maneira ele é composto, como se dá participação dos atores, o papel que exercem na promoção de políticas públicas de turismo a partir da

compreensão da teoria da rede de atores e da permeabilidade do Estado. Desse modo, também foram analisadas as capacidades estatais do Município para políticas públicas de turismo.

O trabalho foi dividido em seis capítulos. No capítulo “I” foi abordado conceitos introdutórios à análise das políticas públicas, como o ciclo de política pública, capacidades estatais nas políticas públicas e suas dimensões, arranjos institucionais no que concerne à legislação aplicável, coalizões de interesse nas políticas públicas e as políticas públicas de turismo. No capítulo “II” foram apresentadas teorias para a compreensão do recorte do objeto de estudo, dentre elas a Teoria da Permeabilidade do Estado e a Teoria da Rede de Atores. No capítulo “III” adentrou-se no estudo de caso do Município de Osório, momento em que foram apresentados dados contextualizando o município, informações sobre a legislação aplicável ao COMTUR e a identificação dos entrevistados.

Já nos capítulos “IV” e “V” foram expostas as informações extraídas da coleta do material empírico das entrevistas com atores relevantes relacionados ao COMTUR ou ao turismo em Osório. Os temas abordados no capítulo “IV” dizem respeito a opinião dos entrevistados sobre: o turismo, sobre as alterações legislativas da Lei do COMTUR e sobre os assuntos mais recorrentes nas reuniões. No capítulo “V”, foram trabalhados temas correlatos às políticas públicas de turismo em Osório, especificamente sobre a gestão pública municipal, capacidades estatais, planejamento e desafios ao desenvolvimento do turismo. Por fim, no capítulo “VI” foram trazidos relatos sobre a experiência de observação participante da pesquisadora. Salienta-se que embora se tenha tentado categorizar e separar os assuntos, muitos deles são conexos entre si, de modo que a divisão nos subtópicos não foi delimitada com exatidão, a fim de não prejudicar a compreensão do enredo e contexto de uma fala, o que significa que, por vezes, assuntos diferentes acabaram sendo mantidos juntos.

Localização geográfica do município de Osório - RS em relação ao Rio Grande do Sul:



Fonte: (CONCEIÇÃO, 2004, p. 23)

## **2 CONCEITOS INTRODUTÓRIOS AO ESTUDO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

As Políticas Públicas, como área do saber, conquistaram status científico e autonomia a partir da metade do século XX na Europa e nos Estados Unidos (DIAS; MATOS, 2012, p. 10). Já no Brasil, somente no final dos anos 70 e começo dos anos 80 é que, efetivamente, iniciaram os estudos de políticas públicas (DIAS; MATOS, 2012, p.11). O significado de política pública, essencial para desenvolver qualquer aprofundamento que lhe diga respeito, envolve uma análise interdisciplinar, pois abrange diversas áreas do conhecimento como as Ciências Sociais Aplicadas, Ciência Política, Economia e a Ciência da Administração Pública tendo como objeto central o estudo do processo decisório governamental (DIAS; MATOS, 2012, p. 11).

Dias e Matos (2012) elucidam que uma política pública “pode ser considerada um programa de ação de um governo, que pode ser executada pelos próprios órgãos governamentais ou por organizações do terceiro setor” que sejam investidas de “poder público e legitimidade governamental pelo estabelecimento de parcerias com o Estado (como, por exemplo, as agências de desenvolvimento)” (DIAS; MATOS, 2012, p. 14). Os autores também trazem à tona o debate acerca da abrangência do termo “público” associado à política. Nesse sentido, mencionam que “público” não diz respeito exclusivamente ao Estado, mas sim, à coisa pública. Isto é, aquilo que é de todos, o que pertence ao povo ou é a ele destinado, “sob a égide de uma mesma lei e o apoio de uma comunidade de interesses” (DIAS; MATOS, 2012, p. 14).

Nesse contexto, os autores mencionam que as políticas públicas seriam reguladas e, na maioria das vezes, providas pelo Estado, mas que também envolveriam “preferências, escolhas e decisões privadas”. Por essa razão, defendem que as políticas públicas também deveriam ser controladas pelos cidadãos. Em outras palavras “a política pública expressa, assim, a conversão de decisões privadas em decisões e ações públicas, que afetam a todos” (PEREIRA, 1994, p.7); (DIAS; MATOS, 2012, p.14).

Seguindo essa linha de raciocínio, verifica-se a possibilidade de enquadrar os Conselhos Municipais como mecanismo de controle cidadão das

políticas públicas. Os Conselhos Municipais também representam a gestão participativa da sociedade nos processos decisórios de condução da “coisa pública”. Inclusive, a partir de um movimento de descentralização das políticas sociais, a gestão federal tem condicionado o repasse de verbas da União aos entes Estaduais e Municipais à existência e atuação de Conselhos. É o que se extrai dos ensinamentos de Côrtes (2005):

Uma característica comum a esses processos tem sido condicionar a transferência de recursos financeiros da esfera federal para as subnacionais de governo, visando à criação de fóruns participatórios em nível federal, estadual e municipal da administração pública. Devido à implementação de políticas descentralizadoras, o município tem participado crescentemente de decisões sobre políticas públicas. Assim criam-se condições para que os conselhos municipais, vinculados à gestão, passem a se envolver nesse processo decisório. (Côrtes, 2005, p. 145)

A partir das perspectivas apresentadas, Dias e Matos (2012, p. 17) apresentam quatro tipos de políticas públicas. O primeiro tipo é a política pública social, trazendo como exemplo, políticas voltadas à saúde, educação, habitação e previdência social. O segundo diz respeito à política pública macroeconômica, isto é, questões monetárias, fiscais, cambiais e industriais. O terceiro tipo de política pública é a administrativa, que versa sobre democracia, descentralização e participação social. Por fim, o quarto tipo de política pública é a específica ou também intitulada de setorial, que trata sobre assuntos determinados como, por exemplo, meio ambiente, cultura, questões agrárias e de direitos humanos (DIAS; MATOS, 2012, p. 17).

Os autores também citam a tipologia clássica trazida por Theodore J. Lowi, intitulada de “Tipologia de Lowi” ou “Teoria das Arenas de Poder” que trabalha a perspectiva política das políticas públicas. De acordo com essa teoria, “cada tipo de política pública define um tipo específico de relação (ou discussão) política, ou seja, uma arena” (DIAS; MATOS, 2012, p. 17). Nesse sentido, “cada tipo de política pressupõe uma rede diferente de atores, bem como arenas, estruturas de decisões e contextos institucionais diferentes” (DIAS; MATOS, 2012, p. 17).

Além disso, a fim de trabalhar questões atinentes às políticas públicas, também mostra-se relevante contextualizar, ainda que de maneira sucinta, sobre o papel do Estado no desenvolvimento ao longo do tempo. A esse respeito,

Pereira (2014) apresenta uma análise do Brasil a partir da redemocratização e as reformas na Administração Pública:

No Brasil, a redemocratização, iniciada na década de 1980, e as reformas na administração pública, da década de 1990, estimularam a emergência de um modelo de planejamento e de implementação de políticas públicas baseado na grande proximidade entre Estado, mercado e sociedade civil. Com a inclusão de múltiplos atores, o Estado deixava de monopolizar o processo decisório e de implementação de políticas públicas, surgindo a ideia de “Estado em Rede”. (...) Assim, o compartilhamento de tarefas entre Estado e sociedade pode ser interpretado como positivo para a capacidade estatal de implementar uma certa política por facilitar a mobilização de recursos e por elaborar políticas sustentáveis politicamente, já que são fruto de negociação. Entretanto, a inclusão de múltiplos atores cria dificuldades para o Estado enfrentar questões que exigem uma resposta imediata e dilui as competências e responsabilidades, fazendo com que muitas políticas não sejam concretizadas de forma efetiva (TEIXEIRA, 2002) (PEREIRA, 2014, p. 47)

Nesse sentido, compreende-se que as reformas na administração pública, realizadas na década de 1990, possibilitaram uma maior participação social na política, pois o Estado abriu espaço para diversos atores participarem dos processos decisórios e de implementação das políticas públicas. Assim, com a nova perspectiva de um “Estado em Rede”, foi possível uma atuação em conjunto de Estado e sociedade, o que também reflete na criação dos Conselhos Municipais. Porém, a participação social nos processos decisórios das políticas públicas também pode implicar desafios ao gestor público quando necessita de respostas imediatas, considerando o aumento de etapas no fluxo para a tomada de decisões, eis que um número maior de atores terá de ser consultado para o regular prosseguimento dos projetos.

Dessa forma, verifica-se a relevância do Conselhos na criação, planejamento, implementação e fiscalização das políticas públicas

Para que o município se habilite a receber recursos financeiros advindos da esfera federal, é exigida a criação de conselhos organizados de acordo com as determinações legais – federais, estaduais e municipais – e regulamentações administrativas. As últimas geralmente emitidas pelo ministério e secretarias estaduais ou municipais, da área de política pública a que se vincula o conselho, e complementadas por normas estabelecidas pelo próprio fórum. A maior parte dos conselhos tem atribuições relativas ao planejamento e fiscalização da aplicação de recursos financeiros transferidos da esfera de governo federal ou estadual e relacionadas ao monitoramento da implementação de políticas.(Côrtes, 2005)

Não se desconhece, todavia, que a cultura municipalista brasileira ocorre num contexto de federalismo em que o pacto federativo não assegura condições financeiras suficientes de repasse de verba que possibilite aos municípios gerirem suas políticas públicas com maior autonomia, visto que a arrecadação de tributos ainda se concentra, majoritariamente, na União. Esse cenário, associado ao ideário neoliberal de que o Estado deve ser mínimo também acarreta desafios à gestão pública municipal. Além disso, há que se destacar a realidade da maioria dos municípios brasileiros, como é o caso de Osório, possui menos de cinquenta mil habitantes o que também é um desafio para a implementação de políticas públicas criadas em âmbito federal a serem implementadas em realidades muito distintas daquela que serviu de paradigma.

Assim, os conceitos abordados neste tópico serão mobilizados para compreensão da dinâmica do Conselho Municipal de Turismo de Osório (COMTUR). Pois, de acordo com a teoria exposta, o turismo seria uma política pública setorial que envolve uma rede de atores específica, criando uma arena e demandando estruturas de decisões e contextos institucionais diferentes e específicos ao setor do turismo.

## 2.1 CICLO DE POLÍTICA PÚBLICA

Para fins de contextualização dedica-se, de forma breve, à exposição da abordagem que trabalha o ciclo de política pública, isto é, uma análise de suas fases. São elas: agenda, formulação, implementação e avaliação. Salienta-se que, conforme Souza (2003 citado por Lotta 2019), não necessariamente esse ciclo está de acordo com a realidade, porém “é um relevante instrumento analítico para entendermos os processos decisórios que fazem parte das políticas públicas”. (SOUZA, 2006, p. 24); (Lotta, 2019, p. 12).

A primeira etapa do ciclo é a agenda, fase em que ocorre a definição dos temas considerados como prioridade pelo Estado. A segunda fase do ciclo é a etapa de formulação ou planejamento, em que se busca compreender como as políticas públicas são formuladas, os atores a elas relacionados e o papel das coalizões de interesse. A terceira etapa é a de implementação, fase em que o planejamento será executado na realidade prática. Lotta (2019) afirma que esta

etapa depende de maneira considerável da ação dos burocratas e dos instrumentos de ação estatal.

Por fim, tem-se a quarta etapa do ciclo que se refere à avaliação, momento em que os resultados serão analisados e mensurados a partir de instrumentos definidos. Os critérios para sua avaliação podem ser: eficiência, que significa menor relação custo/benefício; eficácia, se a política atinge os objetivos; efetividade, quanto ao impacto/efeitos positivos no ambiente externo; ou de sustentabilidade, medindo a capacidade de continuidade dos efeitos benéficos alcançados. Salienta-se que esse processo ocorre, muitas vezes, de forma dinâmica, pois principalmente a etapa de avaliação está sendo constantemente executada em todas as demais etapas do ciclo.

Considerando não existir um marco divisório bem definido entre etapas e que as fases são dinâmicas, é possível compreender que o recorte do objeto de estudo do presente trabalho está relacionado com todas as etapas do ciclo. Por exemplo, a composição do COMTUR interfere diretamente na formação da agenda, pois a depender dos atores que o compõe, será possível mobilizar políticas públicas de diferentes setores, como ocorreu com as políticas públicas voltadas ao turismo rural de base comunitária que só foi possível a partir da participação de determinados atores sociais no COMTUR.

Assim, embora não se acredite em um processo de desenvolvimento rígido, bem delimitado e estático de políticas públicas, de modo que suas etapas podem ser dinâmicas, traz-se a abordagem do ciclo de política pública em razão do princípio que rege a Administração Pública, isto é, o Princípio da Legalidade. O Princípio da Legalidade estabelece que a Administração Pública, ou o poder público, só poderá executar aquilo que estiver previsto em lei. Assim, necessário que o desenho da política esteja regulado, seja por meio de lei ou outro ato normativo, como, por exemplo, da previsão de receita orçamentária, para que ela possa ser aplicada/executada.

## 2.2 CAPACIDADES ESTATAIS

A utilização da definição de capacidades estatais vem se modificando com o passar dos anos e com sua apropriação pelas diversas áreas do saber.

“Inicialmente associado à literatura sobre a formação do Estado e desenvolvimento econômico”, passou a integrar a bibliografia dos estudos sobre políticas públicas e governança, dentre outras.

Também no princípio dos estudos acerca das capacidades estatais, algumas abordagens as tratavam como a “habilidade do governo de controlar e dirigir seus recursos internos (humanos, financeiros, informacionais e físicos) com a finalidade de implementar a agenda política” (CHRISTENSEN; GAZLEY, 2008, p. 265); (PEREIRA; MERTENS; ABERS, 2023, p.7)

Ocorre que a proliferação dos estudos sobre capacidades estatais não acarretou um consenso na literatura sobre seu conceito (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017, p.3). Porém, o aprofundamento desses estudos “levaram a uma redefinição conceitual (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017, p.3); (PEREIRA; MERTENS; ABERS, 2023, p.7). Assim,

A capacidade deixou de ser entendida apenas como um conjunto de atributos a fim de atingir as metas organizacionais e passou a incorporar também uma preocupação com os fatores que facilitam a obtenção de legitimidade social, a conciliação de múltiplos interesses e o processamento de conflitos (PIRES, GOMIDE, 2016; ABERS; OLIVEIRA; PEREIRA, 2016, p.3) (PEREIRA; MERTENS; ABERS, 2023, p.7)

Essa ampliação de perspectiva sobre o conceito de capacidade estatal, extrapola a visão que diz respeito exclusivamente ao conteúdo interno do Estado, como a capacidade técnica e os recursos burocráticos, e passa a realizar uma análise das relações do Estado com a sociedade. O alargamento da definição de capacidades estatais também serve para explicar a incapacidade dos pequenos municípios em conseguir desempenhar suas funções apenas internamente, pois a falta de recursos humanos leva à necessidade de buscar relações externas ao poder público para possibilitar a realização de políticas públicas. Esse é o caso do desenvolvimento de políticas públicas de turismo em Osório, por exemplo. Tem-se que não existe uma secretaria exclusiva para essa pasta, existe uma assessoria que trabalha essa temática junto com as demais (desenvolvimento, cultura e juventude), razão pela qual a relação entre o Estado e a sociedade civil se mostra indispensável para a construção de políticas públicas, sobretudo em pequenos municípios. À esta perspectiva dá-se o nome

de “político-relacional”, também trabalhada por alguns autores como “dimensão político-relacional”. Desse modo,

A capacidade político-relacional se alinha à abordagem neoinstitucionalista sobre o caráter mutuamente constitutivo das relações entre Estado e sociedade. Assim, enquanto a capacidade acumulada modela as estratégias pelas quais os atores não-estatais acionam o Estado; os instrumentos estatais de ação são incrementados pelas interações com atores sociais (Lavalle et al, 2019). Em linha com esse segundo aspecto, estudos têm destacado os efeitos benéficos da relação entre burocracias e grupos sociais, argumentando que eles viabilizam a contínua negociação e renegociação de metas políticas, permitem que a burocracia estatal assimile informações essenciais para a escolha de objetivos coerentes (Evans, 1993); aperfeiçoam as políticas públicas (Pires e Gomide, 2016); e aumentam a legitimidade das ações implementadas (Mann, 2008). (PEREIRA; MERTENS; ABERS, 2023, p.7)

Além disso, a promoção do desenvolvimento está associada ao debate sobre as capacidades estatais, pois historicamente a visão sobre o papel do Estado no desenvolvimento sofreu diversas alterações (AGUIAR; LIMA, 2019, p.1). Gomide (2016), citado por Aguiar e Lima (2019), trabalha o conceito de “capacidades estatais” sob diferentes perspectivas, as quais denomina “dimensões”. São elas: coercitiva, fiscal, administrativa, relacional, legal e política. No presente trabalho serão utilizadas as dimensões administrativa, relacional e legal (AGUIAR; LIMA, 2019, p.9). A capacidade estatal sob o aspecto administrativo ou burocrático diz respeito à “habilidade de implementação das políticas públicas”. Para que isso seja possível, é necessário que o Estado possua uma “burocracia profissional dotada de recursos e de instrumentos necessários” (AGUIAR; LIMA, 2019, p.10).

A análise proposta neste trabalho está descrita por Lotta (2019) como a quarta geração dos estudos sobre implementação das políticas públicas. É o que se depreende do trecho a seguir transcrito:

Atualmente, estamos na quarta geração de estudos sobre implementação. Essa geração é marcada por múltiplos modelos e formas distintas de análise sobre o objeto e por produções disseminadas em vários países e continentes. É também marcada por uma influência maior de outros campos de estudo, especialmente a Sociologia, nas análises de implementação. Por fim, também é marcante nessa nova geração temas relacionados a novos modelos de ação estatal que se complexificaram pós processos de reformas do Estado. A ideia de governança, de instrumentos de ação pública, a relação entre atores estatais e não estatais, os novos arranjos

institucionais, os processos multinível, sistemas de coordenação, capacidades estatais na implementação entre outros são algumas das temáticas que ganham espaço nessa nova agenda (SAETREN, 2014; HILL; HUPE, 2003; HOWLETT, 1191) (LOTTA, 2019, p. 17)

Nesse sentido, para a implementação das políticas públicas também se avaliam as capacidades estatais para efetivá-las:

No contexto político-institucional brasileiro, como discutido, são vários os atores e interesses a serem coordenados e processados na execução de uma política: burocracias de diferentes poderes e níveis de governo, parlamentares de diversos partidos e organizações da sociedade civil (sindicatos de trabalhadores, associações empresariais, movimentos sociais). Em torno de cada política se arranjam organizações (com seus mandatos, recursos, competências e instrumentos legais), mecanismos de coordenação, espaços de negociação e decisão entre atores (do governo, do sistema político e da sociedade), além das obrigações de transparência, prestação de contas e controle. (PIRES; GOMIDE, 2014, p. 13)

No debate acerca da modernização e desenvolvimento, Souza (2017), citado por Aguiar e Lima (2019), chega à conclusão de que a atuação do Estado para a produção de bens e serviços é necessária, mas não suficiente (AGUIAR; LIMA, 2019, p.2). Desse modo, é possível inferir que a articulação do setor público com o setor privado pode ser fundamental para a construção de políticas públicas.

Nesse contexto se insere a dimensão relacional da capacidade estatal. Isto é, as “habilidades das burocracias estatais de se conectarem com os diversos grupos da sociedade” (AGUIAR; LIMA, 2019, p.10). Gomide (2016), citado por Aguiar e Lima (2019), refere que “Dessa dimensão ‘adviria a capacidade dos governos de mobilizar recursos políticos, presta contas e internalizar informações necessárias para a efetividade de suas ações’”.

Aguiar e Lima (2019, p. 3), citando Evans (1995), também apresentam uma definição adequada de capacidades estatais para o escopo deste trabalho. Nesse sentido “a gama de ações que um governo pode tomar depende dos diferentes tipos de estruturas estatais existentes, bem como do tipo de relação que os Estados estabelecem com os grupos sociais” (AGUIAR; LIMA, 2019, p.3).

Desse modo, considera-se que a variação de dois aspectos criam diferentes capacidades estatais, quais sejam: autonomia e parceria, pois “as intervenções mais efetivas seriam resultado da combinação entre uma burocracia competente e coerente, por isso autônoma, e parcerias com os

grupos sociais envolvidos” (AGUIAR; LIMA, 2019, p.3). Desse modo, para o presente trabalho, tal qual trabalhado por Abers, Mertens e Pereira (2023), “a capacidade estatal é entendida como a combinação de atributos burocráticos e de padrões relacionais que permitem que os objetivos organizacionais sejam implementados de forma percebida como legítima” pelos destinatários das políticas públicas (PEREIRA; MERTENS; ABERS, 2023, p.7)

Outra dimensão de capacidade estatal pertinente a esta pesquisa é o aspecto legal ou regulatório. Esta dimensão faz referência “à capacidade para definir e garantir regras que conformam as interações entre os atores” (AGUIAR; LIMA, 2019, p.10). Os autores ainda complementam que essa dimensão “está relacionada à garantia dos direitos de propriedade e dos contratos, bem como à regulação da atividade econômica” (AGUIAR; LIMA, 2019, p. 10). Nesse sentido, o papel dos arranjos também é conceder legitimidade de atuação em determinada política pública: Os arranjos dotam o Estado de capacidade de execução de políticas. Em outras palavras, parte-se do pressuposto de que são eles que determinam as capacidades estatais no momento da implementação da política em questão.

Tais capacidades podem ser entendidas a partir de dois componentes: o técnico-administrativo e o político. O primeiro deriva do conceito weberiano de burocracia, contemplando as habilidades do Estado para levar a efeito suas políticas, produzindo ações coordenadas e orientadas para a geração de resultados. O segundo, associado à dimensão política, se refere às habilidades de inclusão de atores diversos (sociais, políticos e econômicos) e de negociação e condução de processos decisórios compartilhados envolvendo o processamento de conflitos, prevenindo a captura por interesses específicos (PIRES; GOMIDE, 2014, p. 13).

Lotta e Vaz (2015) trazem à tona também considerações acerca do movimento de mudança que os arranjos institucionais têm posposto. As autoras mencionam que a modificação dos modelos de arranjos institucionais tem migrado de um modelo verticalizado e hierarquizado para um modelo transversal e participativo. É o que se depreende do trecho a seguir transcrito:

Galvão, Lotta e Bauer (2012) argumentam que o movimento de mudança dos arranjos institucionais tem buscado não apenas mudar as relações federativas – como os processos e sistemas acima

apontam – , mas também construir respostas mais complexas para problemas intersetoriais. Neste sentido, segundo as autoras, percebe-se um movimento de mudança dos arranjos que passam de um modelo de gestão hierarquizado, funcional setorial para um modelo transversal, intersetorial, sistêmico, participativo, com visão de problemas e voltado ao alcance de resultados. (LOTTA; VAZ, 2015, p. 179)

No mesmo sentido, Moura e Silva (2008), mencionam que no período de redemocratização do Brasil, construiu-se uma nova conformação do contexto político-institucional, com iniciativas de descentralização e com a “criação de espaços institucionais abertos à participação e à representação política da sociedade civil” (MOURA; SILVA, 2008, p.43).

Nesse contexto, traz-se a relação entre a opinião pública e sua influência no processo de tomada de decisão sob a perspectiva da Advocacy Coalition Framework, ou Coalizões de advocacia:

Na perspectiva do ACF, a opinião pública é um importante recurso da coalizão para aumentar seu poder, sua capacidade de influência e sua probabilidade de ganhar a competição no subsistema e assim impor seus desejos, interesses e crenças no processo de tomada de decisão (WEIBLE; INGOLD, 2018, p. 140); (CAPELARI et al., 2020, p. 1703)

Já a relação dos arranjos de políticas públicas e os atores habilitados a participarem do processo de construção de políticas públicas, por sua vez, eles:

(...) definem a forma particular de coordenação de processos em campos específicos, delimitando quem está habilitado a participar de um determinado processo, o objeto e os objetivos deste, bem como as formas de relações entre os atores. Por isto, entende-se que a relação entre as instituições e desenvolvimento não devem se ater ao ambiente institucional, mas, sobretudo, aos arranjos de políticas públicas. (GOMIDE; PIRES; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2014, p.19).

Foi na década de 1990 que o conceito de capacidade estatal foi ampliado e passou a ser associado a uma boa gestão de governo. Huerta, citado por Pereira (2014), contextualiza ao informar que neste período ocorreu a “segunda geração de reforma do Estado com o objetivo de promover alterações administrativas no interior da burocracia estatal a fim de melhorar a prestação de serviços” (PEREIRA, 2014, p. 39). É a partir desse contexto que surge a necessidade de “construir capacidades estatais”, pois reconheceu-se que para

a promoção e existência de um desenvolvimento sustentado, a atuação apenas do mercado não seria suficiente (PEREIRA, 2014, p. 40).

Nesse sentido, as capacidades estatais são vistas sob uma perspectiva sistêmica, “que posiciona as organizações estatais em um entorno com vários níveis, atores e influências, que, por sua vez, atuam em intensa interdependência” (PEREIRA, 2014, p. 40). Contribuindo com essa abordagem, Huerta, citado por Pereira (2014), explica que “capacidade estatal passa a se relacionar com a governança, já que a construção de redes de interação entre as organizações do setor público e privado e com organizações não-governamentais passa a ser fundamental para o bom governo” (PEREIRA, 2014, p. 40).

Por essa razão, demonstrada a relevância e pertinência da atuação integrada do setor público e privado para a promoção de um desenvolvimento sustentado, “o processo de ampliação das capacidades estatais tem como um dos seus principais pilares a relação entre o Estado e sociedade civil”. Isso ocorre em virtude das trocas interativas entre esses dois atores que estruturam e direcionam os processos históricos de construção de capacidade política (CINGOLANI, 2013, p.5); (PEREIRA, 2014, p. 40).

Nessa linha de raciocínio, se enquadraria o componente político-relacional da capacidade estatal, isto é, a dimensão da capacidade estatal que analisa as relações do Estado com os demais atores da sociedade civil, a participação política, negociações e as lutas de poder existentes nesse campo (PEREIRA, 2014, p. 40). Diferente da dimensão técnico-administrativa das capacidades estatais, que se restringe a questões internas da Administração Pública, a dimensão político-relacional ultrapassa as fronteiras do Estado e as torna mais dinâmicas e flexíveis. É nesse aspecto que se verifica a correlação direta com a Teoria da Permeabilidade do Estado, pois essa flexibilização e relativização das fronteiras do Estado representa o diálogo entre esfera pública e demais atores sociais. Assim, o estado passa a ser permeável quando ele permite que os demais atores participem do processo social. Desse modo, o ator que está dentro do Estado, e que conhece a realidade de quem está fora, possibilita uma melhor aplicação dos recursos públicos na formação de políticas públicas. Nesse contexto verifica-se o enquadramento dos Conselhos, especificamente do Conselho Municipal de Turismo de Osório.

A análise das capacidades estatais sob a dimensão político-relacional, muito trabalhada por Evans (1993), contribui para a construção de políticas públicas efetivas. Isso é possível, em virtude das contribuições dos atores sociais integrantes da sociedade civil no estabelecimento de metas coerentes e da apresentação da realidade para que a implementação das políticas públicas seja possível e razoável. Assim, Evans (1993, 1995); Pereira (2014):

(...) os laços que conectam o Estado a grupos sociais fornecem canais institucionalizados para a contínua negociação e renegociação de metas políticas, além de permitir que a burocracia estatal assimile informações essenciais para a escolha de metas coerentes. Nessa nova perspectiva, as relações entre Estado e sociedade deixam de ser um problema para se tornar parte da solução que fortalece a capacidade dos Estados.(PEREIRA, 2014, p. 41)

Nesse sentido também:

Tal como afirma Lijphart (1999, p. 260, tradução nossa), “políticas apoiadas em amplos consensos são mais propensas de serem implementadas com maior sucesso e a seguir seu curso do que políticas impostas por um governo que toma decisões contrárias aos desejos de importantes setores da sociedade” (GOMIDE; PIRES; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2014, p. 18)

Porém, para que não haja um desvirtuamento do sentido da relação sociedade-Estado, isto é, para que o objetivo da construção das políticas públicas permaneça sendo o bem comum e o interesse público, é necessário que essas relações estejam inseridas em um “ambiente de autonomia weberiana”. Em outras palavras, “a inserção é necessária para informações e implementação, mas sem autonomia a inserção irá degenerar-se em um supercartel voltado, como todos os cartéis, à proteção de seus membros contra mudanças no status quo” (EVANS, 1993, p. 16); (PEREIRA, 2014, p.41).

Evans (1995, p. 12) e Pereira (2014, p. 41) denominam “autonomia inserida” a capacidade estatal de transformação constituída com coerência interna e conexão externa. Assim, a autonomia diz respeito aos aspectos do modelo “racional-legal weberiano, como a identidade corporativa que faz com que o Estado resista às tentações de maximização individual pelos burocratas”, evitando, dessa forma, a captura do Estado pela iniciativa privada para a satisfação de seus interesses particulares (PEREIRA, 2014, p.41).

Em outras palavras:

Evans, Mann e Soifer e Hau, apesar de enfocarem no aspecto relacional da capacidade estatal, continuam a tratar a coordenação interburocrática como algo interno ao funcionamento do Estado. Isso fica explícito na definição de autonomia inserida, em que as conexões externas entre burocratas e grupos sociais seriam úteis, principalmente, para a burocracia acessar informações essenciais para tomar decisões de forma racional e para obter apoio na implementação da política planejada. A coerência interna, descrita por Evans (1993) como algo presente no caso da industrialização japonesa, seria estimulada pelos laços informais e pela identidade corporativa estabelecidos entre os burocratas. Assim, a coerência interna seria resultado de mecanismos e de dinâmicas internas do Estado, sem serem impactadas pelas relações entre burocracias e grupos sociais. Da mesma forma, o aspecto relacional do poder infraestrutural de Mann, interpretado por Soifer e Hau, é entendido a partir de dois tipos de relação: entre os burocratas; entre grupos sociais e burocratas. Enquanto a primeira garantiria coesão e coordenação interna; a segunda seria importante para legitimar projetos do Estado (SOIFER e HAU, 2008). (PEREIRA, 2014, p.45)

No mesmo sentido, Soifer e Hau, citados por Pereira (2014), explanam que o componente relacional da capacidade estatal é compreendido através de duas formas: na “interação entre grupos sociais e burocracia” e “no relacionamento entre as diferentes agências estatais”. Assim, na primeira forma de relação, haveria um fortalecimento das políticas estatais a partir de apoio social. Já na segunda, permitir-se-ia uma “coordenação entre as burocracias envolvidas em um mesmo projeto político”, o que, segundo os estudiosos, seria essencial para a implementação de políticas (PEREIRA, 2014, p. 44).

Desse modo, Evans (1993, p. 120-121); Gomide et al., alerta quanto à combinação de autonomia com inserção alegando que:

(...) depende tanto do caráter historicamente determinado do aparelho do Estado quanto da estrutura social circundante. Ademais, deve existir coesão de propósitos e compartilhamento de convicções entre os escalões superiores e os burocratas, como também o entre esses. De outra maneira, os laços da burocracia com o setor privado degenerariam em captura, rent-seeking e corrupção. Igualmente, a eficácia das políticas públicas exigiria correspondência da sociedade: seria inútil conectar o aparelho de Estado a um conjunto fragmentado de atores sociais sem qualquer capacidade de interlocução ou representação de interesses na política em questão. Por isso, o conceito de autonomia inserida é dinâmico e relacional. (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017, p.5)

Somando-se a essa compreensão, Gomide, Pereira e Machado (2017) assim elucidam:

O conceito de capacidades estatais foi marcado pelas pesquisas nos campos das ciências sociais e da economia política acerca do papel do Estado na promoção do desenvolvimento (Cingolani, 2013). No clássico livro *Bringing the State Back In*, Evans, Rueschemeyer e Skocpol (1985) argumentaram que o Estado não poderia ser visto como simplesmente uma arena de luta entre interesses econômicos mediados por classes ou grupos sociais, como apregoam as abordagens pluralistas e marxistas, mas como um ator em si mesmo. Nesse sentido, Skocpol (1985) veio a definir os conceitos de autonomia e capacidade estatal. O primeiro, relacionado à possibilidade de as burocracias do serviço público formular e perseguir políticas públicas que não são simplesmente o reflexo das demandas e interesses de grupos ou classes sociais; o segundo, associado à implementação daquelas políticas, especialmente em face à oposição (real ou potencial) de grupos sociais ou em face de circunstâncias socioeconômicas adversas. Portanto, o Estado teria autonomia para fixar políticas e capacidade para implementá-las (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017, p.4).

Logo, depreende-se do exposto, que o Estado exerce um relevante papel na promoção do desenvolvimento, utilizando-se de ferramentas, como os conselhos municipais, para possibilitar a participação social democrática, fornecendo um ambiente propício ao desenvolvimento de políticas públicas. Todavia, para que esses processos decisórios ocorram, necessário o estabelecimento de normas, diretrizes, princípios e regramentos suficientes para o funcionamento deste campo de poder. Em outras palavras, o Estado precisa definir arranjos institucionais aptos a orientar o exercício da democracia.

### 2.3 ARRANJOS INSTITUCIONAIS

Outro viés de análise das políticas públicas seria através dos arranjos institucionais. No processo de formação de políticas públicas, os arranjos institucionais são regras estabelecidas que orientam sua estruturação. Por essa razão, para compreender o funcionamento de políticas públicas é necessário aprofundar o olhar nos arranjos institucionais que dão sustentação ao processo de implementação dessas políticas. Dessa forma, (...) 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)

Porém, para melhor compreender o enfoque deste trabalho, revela-se pertinente diferenciar os conceitos de arranjos institucionais e ambientes institucionais. O ambiente institucional (FIANI, 2013, p.8); (SILVA, 2012, p. 13) “diz respeito a regras gerais que estabelecem o fundamento para o funcionamento dos sistemas político, econômico e social”. Já, os arranjos institucionais, por sua vez, “compreendem as regras específicas que os agentes estabelecem para si nas suas transações econômicas ou nas suas relações políticas e sociais particulares” (SILVA, 2012, p. 13); (GOMIDE; PIRES; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2014, p.19).

Nesse sentido, os arranjos institucionais, consoante Pires e Gomide (2014), seriam as regras que estabelecem quais atores possuem legitimidade para atuar no desenvolvimento de políticas públicas. Em outras palavras, arranjos institucionais:

(...) definem a forma particular de coordenação de processos em campos específicos, delimitando quem está habilitado a participar de um determinado processo, o objeto e os objetivos deste, bem como as formas de relações entre os atores. Por isto, entende-se que a relação entre as instituições e desenvolvimento não devem se ater ao ambiente institucional, mas, sobretudo, aos arranjos de políticas específicas. (GOMIDE; PIRES; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2014, p. 19)

Os autores, assim concluem que “compreender o processo das políticas públicas requer aprofundar o olhar nos arranjos institucionais que dão sustentação à implementação destas” (GOMIDE; PIRES; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2014, p. 19).

A complexidade que envolve todo o processo de formulação e implementação das políticas públicas importa na participação de diversos atores e no debate entre interesses. É o que ensinam Pires e Gomide (2014):

No atual contexto político-institucional brasileiro, são vários os atores e interesses a serem coordenados e processados na execução de uma política: burocracias de diferentes poderes e níveis de governo, parlamentares de diversos partidos e organizações da sociedade civil (sindicatos de trabalhadores, associações empresariais, movimentos sociais). Em torno de cada política se arranjam organizações (com seus mandatos, recursos, competências e instrumentos legais), mecanismos de coordenação, espaços de negociação e decisão entre atores (do governo, do sistema político e da sociedade), além das obrigações de transparência, prestação de contas e controle.

Nesse sentido também são os ensinamentos de Abers, Mertens e Pereira (2023) ao abordarem a influência de três condições na construção das dimensões de capacidades estatais. Desse modo,

A primeira delas são os arranjos institucionais do setor de política pública, que se referem ao modo de governança em que se insere a produção de uma política, definindo os atores, seus papéis e formas de interação nesse processo (Gomide e Pires, 2014; Pires e Gomide, 2016; Pires e Gomide, 2021). Seguindo Pires e Gomide (2021), acreditamos que a análise do arranjo de uma política oferece uma oportunidade de reflexão sobre mobilização de capacidades estatais, uma vez que, a depender da sua configuração, diferentes capacidades podem ser (des)ativadas. Neste artigo, os arranjos são mobilizados para explicar o resultado de uma política a partir de dois dos seus atributos: o escopo de competências dos atores relevantes e a temporalidade da atuação desses atores. Competências limitadas estão associadas a menor capacidade de influenciar o processo decisório. Por sua vez, a entrada tardia de atores no processo decisório provoca situações de bloqueio de inclusão de novas demandas devido à dependência da trajetória, em um contexto no qual decisões anteriores criam retornos positivos que aumentam o custo de mudanças de percurso (Pierson, 2004). Nesse sentido, por representarem estruturas de regulação, os arranjos distribuem poder entre os atores e impactam na capacidade decisória das burocracias estatais (Gomide, Machado e Pereira, 2019; Moe, 2005; Le Galès, 2015) (PEREIRA; MERTENS; ABERS, 2023, p. 9-10)

Outra perspectiva é trazida por Migdal, citado por Pereira (2014) que assim compreende:

Migdal, por sua vez, apresenta uma visão diferente ao perceber que dinâmicas internas do Estado são impactadas pelas relações entre Estado e grupos sociais. Essas relações, caracterizadas pelo alinhamento de frações do Estado com a sociedade e pelo embate entre coalizões, teriam impactos negativos na capacidade estatal ao refletir a fragmentação da sociedade no Estado e ao transformar a implementação de qualquer política pública em uma disputa contenciosa. Esse embate entre coalizões mistas geraria várias disfunções no funcionamento interno estatal, como a disputa entre burocracias, que dificultaria a coordenação interburocrática. Aqui, é dada uma pista de que mesmo um aspecto tão interno do Estado, a coordenação interburocrática, é influenciada pela dinâmica dos grupos sociais. (PEREIRA, 2014, p.45)

No que concerne ao debate a respeito da autonomia estatal na construção de políticas públicas, alguns estudiosos advogam que o Estado, por si só, não teria capacidade de agir pelos interesses do bem comum. Sob essa ótica o

Estado estaria a serviço de determinados grupos de poder, conforme se verifica do trecho extraído:

Contudo, Skocpol (1985) alerta que a autonomia não seria uma característica estrutural e fixa de nenhum Estado, uma vez que ela pode ir e vir à medida que as organizações burocráticas sofrem transformações, tanto internamente quanto em suas relações com grupos sociais e outras partes do governo. Do mesmo modo, se o fundamento da capacidade do Estado reside na existência de um corpo de funcionários qualificados e de instrumentos adequados para utilização nas políticas, essas características também variariam com o tempo, entre as áreas de políticas públicas e de acordo com os arranjos político-institucionais existentes em cada área de ação pública. Coube a Evans (1993; 1995) aprofundar tais elaborações. Para ele, a capacidade estatal não se proveria apenas das características do aparelho do Estado, mas também da relação deste com as estruturas sociais circundantes. Assim, o autor argumenta que a associação entre autonomia e capacidade não seria sempre positiva; ao contrário: em contextos de transformações estruturais seriam exigidas conexões da burocracia pública com o setor privado. (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017)

Relevante mencionar que com o aprofundamento dos estudos sobre implementação de políticas públicas, possibilitou que alguns paradigmas fossem alcançados ou superados (LOTTA, 2019, p. 18). Um dos pressupostos alcançados é de que a formulação e a implementação de uma política pública não são fases delimitadas e separadas. Isto é, os estudos evidenciaram que os processos decisórios nas políticas públicas são contínuos e “perpassam diferentes atores no que podemos chamar de cadeia decisória” (LOTTA, 2019, p.18).

Nessa linha de raciocínio, outro pressuposto identificado na literatura diz respeito à complexidade dos processos decisórios nas políticas públicas. Isso significa que existem múltiplas camadas com mandatos para decisão, isto é, modelos de processo multinível e multicamadas. É o que demonstra o sistema federativo, por exemplo, no qual não existe hierarquia nas decisões e, por essa razão, “as decisões podem ser refeitas e alteradas com mandato legal para tal” (LOTTA, 2019, p. 18).

Tal situação desencadeia na análise do terceiro pressuposto. Ele diz respeito ao processo de implementação de políticas públicas que é caracterizado por altíssima interatividade, tendo em vista os diversos atores envolvidos. Em outras palavras, “muitos atores são envolvidos nos processos decisórios que levam à materialização das políticas. Esses atores podem estar dentro ou fora

das organizações, podem ser estatais ou não estatais, podem ser formais ou informais” (LOTTA, 2019, p. 18).

Isto é, não há como descolar a capacidade estatal do ambiente político-institucional que a permeia, pois “a capacidade estatal depende de um projeto – objetivos legitimados pela eleição de agrupamentos políticos – para ser viabilizada em termos de construção e operação, assim como apoio sociopolítico para tal” (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017, p. 4).

Assim, identifica-se uma pluralidade de recortes analíticos a respeito das políticas públicas que podem desencadear em diferentes conclusões. O recorte que direciona o enfoque aos arranjos institucionais é relevante, pois são eles as regras em que o processamento das políticas públicas seguirá, bem como determinam os atores que podem ser considerados legítimos para participarem desse processo.

Desse modo, considerando o exposto, depreende-se que as capacidades estatais fazem parte do processo de política pública e são consideradas essenciais para sua implementação e resultado. Tendo em vista que “capacidades governativas estariam associadas às habilidades dos governos para: fazer escolhas e definir estratégias para a alocação de recursos”, bem como:

(...) gerir eficientemente os recursos necessários para a entrega de resultados e mobilizar apoio e consentimento da sociedade para suas ações. A forma como Painter e Pierre trabalham o conceito chama a atenção para as características estruturais e os estoques de recursos do Estado, tendo a existência e a disponibilidade de um conjunto de sistemas de apoio para uso em ações específicas como indicadores (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017, p.5).

Por essa razão, a dimensão político-relacional das políticas públicas ganha especial relevância no campo de estudo, pois dela decorrem análises que dizem respeito à relação entre o Estado e a sociedade na construção de políticas públicas. Além disso, esse campo de interações também possibilita que as políticas públicas sejam planejadas e implementadas de maneira mais efetiva, tendo em vista a ampliação de possibilidades da participação de seus destinatários no processo de planejamento.

## 2.4 ADVOCACY COALITION FRAMEWORK – GRUPOS DE INTERESSE – COALIZÕES DE ADVOCACIA

No processo de formação de políticas públicas, os arranjos institucionais são regras estabelecidas que orientam sua estruturação. Por essa razão, para compreender o funcionamento de políticas públicas é necessário aprofundar o olhar nos arranjos institucionais que dão sustentação ao processo de implementação dessas políticas. Dessa forma, (...) 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, esta pesquisa se propõe estudar os arranjos institucionais relacionados ao desenvolvimento do turismo estabelecidos no âmbito Municipal, mais especificamente na esfera de atuação no Conselho Municipal de Turismo de Osório.

Além disso, Silva (2012, p.13) também menciona que “o ambiente institucional fornece o conjunto de parâmetros sob os quais operam múltiplos arranjos de políticas públicas”. E os arranjos de políticas públicas delimitam “quem está habilitado a participar de um determinado processo, o objeto e os objetivos deste, e as formas de relações entre os atores”. Portanto, o autor identifica que o encadeamento entre as instituições e o desenvolvimento “não deve se ater ao ambiente institucional, mas, sobretudo, aos arranjos de políticas específicas” (SILVA, 2012, p.13).

Objetivando a compreensão das políticas públicas, relevante apresentar a definição de política. “No contexto das políticas públicas, a política deve ser entendida como um conjunto de procedimentos que expressam relações de poder” (Dias; Matos, 2012, p. 3). Nas relações de poder se encontram pessoas, entidades, organizações, dentre outros personagens, que realizam projetos estabelecidos por uma rede de atores. Nesse sentido, o “poder pode ser considerado um meio para que o grupo ou indivíduo tem de fazer com que as coisas sejam realizadas por outros indivíduos ou grupos”. Assim, conclui-se que “o poder é um elemento básico na implementação das políticas” (DIAS; MATOS, 2012, p. 3-4).

Aos grupos de interesses que se formam no entorno de determinadas políticas públicas, Capelari (2020) atribui o nome de coalizões. Segundo o autor, “As coalizões produzem alianças informais sobre questões políticas”. Em torno dessas questões os membros participantes desse contexto se unem “pelo compartilhamento de um conjunto de convicções e ideologias que orientam a forma como observam o mundo e como as políticas públicas devem ser moldadas” (Capelari *et al.*, 2020, p.1693).

A política pública é um sistema que engloba diversos ramos do pensamento humano e, portanto, é dotada de interdisciplinaridade (DIAS; MATOS, 2012, p. 11). Além disso, política pública também diz respeito a assuntos que extrapolam o âmbito individual, isto é, abrangem o coletivo e em determinadas situações demandam atuação do poder público. É o que esclarecem Dias e Matos (2012) ao mencionarem que “O conceito de política pública pressupõe que há uma área ou domínio da vida que não é privada ou somente individual, mas que existe em comum com outros” (DIAS; MATOS, 2012, p. 11).

Assim, a estrutura da coalizão de defesa (*Advocacy Coalition Framework*), surge como uma ferramenta alternativa às abordagens tradicionais de análise de políticas públicas utilizada para explicar mudanças em políticas públicas com alto grau de competição e rivalidade (WEIBLE; INGOLD, 2018, p. 325); (CAPELARI *et al.*, 2020, p.1693). Nesse contexto, a teoria de coalizões de defesa objetiva analisar o processo político de uma perspectiva linear e processual para uma abordagem ancorada na mudança, suas causas e seus efeitos (WEIBLE; INGOLD, 2018, p. 342); (CAPELARI *et al.*, 2020, p.1693).

Grupos de interesse no *Advocacy Coalition Framework* (ACF) são chamados de coalizões de advocacia, sendo que as coalizões produzem alianças informais sobre questões políticas. Seus membros são unidos pelo compartilhamento de um conjunto de convicções e ideologias que orientam a forma como observam o mundo e como as políticas públicas devem ser moldadas. As coalizões estão presentes não apenas no Poder Legislativo, mas também em diferentes arenas de tomadas de decisão do governo.

Assim, as mudanças e estabilidade nas políticas públicas são objeto de investigação do modelo “ACF”:

Um dos objetivos principais do ACF é investigar mudanças e a estabilidade nas políticas públicas, contribuindo para a compreensão de sua natureza e suas causas (Jenkins-Smith, Nohrstedt, Weible, & Ingold, 2018). Do ponto de vista do ACF, as mudanças políticas são compreendidas pelas mudanças que podem promover nos sistemas de crenças. Em outras palavras, quando as crenças do deep core são afetadas e mudam é provável que a mudança na política pública tenha sido drástica. Em contraste, as mudanças que ocorrem apenas nas crenças de nível secundário, os secondary beliefs, indicam mudanças menos abruptas. Nesse sentido, as crenças políticas foram formadas a partir do critério da suscetibilidade à mudança, o que as tornam importantes elementos para identificar e caracterizar as mudanças nos subsistemas de políticas públicas (Sabatier, 1988). (Capelari *et al.*, 2020, p. 1694)

Para tanto, o modelo “ACF” apresenta alguns caminhos conceituais para a promoção de mudanças nas políticas públicas, dentre eles o que se relaciona a fontes externas e o que diz respeito a fontes internas:

O primeiro está relacionado a fontes externas. Derivado de eventos externos ao subsistema ou de parâmetros relativamente estáveis, o ACF assume que mudanças no subsistema de políticas públicas ocorrem devido a choques externos, entendidos como distúrbios que estão além do controle dos atores envolvidos no subsistema à exemplo de crises, de desastres ou de mudanças nas condições socioeconômicas e nos regimes políticos (Sabatier & Weible, 2007). O segundo caminho de mudança política ocorre por meio dos eventos internos. Exemplos de eventos internos são conflitos dentro e entre coalizões, escândalos políticos e ideias fracassadas que influenciam o repensar de crenças e convicções de atores a partir de novas visões sobre o problema, suas causas e suas implicações (Nohrstedt & Weible, 2010; Sabatier & Weible, 2007). (Capelari *et al.*, 2020, p. 1694)

Eventos externos que podem alterar as disputas e os recursos das coalizões, como, por exemplo, mudanças socioeconômicas maiores a nível global, mudanças nos governos, impacto de outros subsistemas. Assim, tem-se que as alterações no Poder Executivo Municipal de Osório, impacta diretamente nas políticas públicas de turismo, pois não se atribui a elas uma perenidade/continuidade suficiente para que se alcance a etapa da implementação, como é o caso do Plano Municipal de Turismo. A mudança externa altera as relações de poder entre as coalizões. Porém, também é possível verificar que a mudança pode ser advinda de eventos internos, a partir de novos conhecimentos e informações dos atores envolvidos com a política pública e mudanças na opinião pública ou mudanças nos valores da sociedade, escândalos políticos ou ideias fracassadas ou fortalecimento de determinadas coalizões (negociações, estratégias mobilizadas).

Logo, aplica-se a abordagem de coalizões de interesse na análise da promoção de políticas públicas de turismo em Osório. Mormente, considerando a rede de atores que formada em torno do COMTUR. Isto é, tem-se a existência de grupos de atores que compreendem que o Plano Municipal de Turismo deve ser aprovado, ainda que com certas incongruências, e outros que acreditam que deve ser elaborado um novo Plano que esteja adequada a metodologia utilizada para elaboração do inventário turístico. Questões que serão aprofundadas no capítulo “4”.

## 2.5 TURISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO

Consoante Dias e Matos (2012), ainda há carência de pesquisa e de estudos nas áreas afetas aos impactos do turismo em outros setores da economia bem como seus efeitos no desenvolvimento local. Assim, mencionam os autores:

Faltam estudos sobre o impacto da atividade turística na economia local, os segmentos econômicos que se beneficiam, um dimensionamento da cadeia produtiva local do turismo, o índice de satisfação da comunidade, os benefícios culturais, a relação com o meio ambiente, as mudanças sociais provocadas, a reorganização do espaço urbano e rural, dentre outros. (DIAS; MATOS, 2012, p.205)

Passados mais de dez anos dessa constatação, verifica-se que atualmente existem muitos estudos e pesquisa sobre o turismo. Ao pesquisar o quantitativo de produções científicas sobre o fenômeno social do turismo, é possível perceber que hoje ocupa um espaço de significativo destaque. Considerando as interações intersetoriais que o envolvem, seja no que concerne às instituições, isto é, setor público, privado, bem como o terceiro setor. Seja no que se refere aos ramos de atividades, como o setor econômico, setor cultural, ambiental, dentre outros, faz-se necessário uma atuação multidimensional para o seu desenvolvimento.

Tendo em vista o cenário apresentado, a utilização de políticas públicas como mecanismo de promoção da intersectorialidade contribui para o desenvolvimento do turismo. Porém, Dias e Matos (2012) também fazem

referência à importância de não confundir a atividade turística com as políticas públicas voltadas para o turismo, conforme se verifica:

Essa complexidade do turismo, sua inter-relação com diversos setores e atividades da sociedade, permite conceber a existência de uma rede de relações turísticas que constituem um sistema turístico. Isso leva à necessidade de distinguir claramente o sistema turístico e as políticas públicas voltadas para ele. (DIAS; MATOS, 2012, p. 206)

Somando-se a isso, os autores também complementam: “Não se pode reduzir o sistema turístico ao campo das intervenções do Estado e suas instituições, nem às ações do mercado. Ele se constitui como um sistema integrado, aberto, e suas interações envolvem a sociedade como um todo” (DIAS; MATOS, 2012, p. 206).

Seguindo a linha de raciocínio da abordagem intersetorial, Molina (2001), ao elencar um conjunto de desafios que permeiam a atividade turística, menciona que “Uma parte significativa desses desafios não pode ser nem abordada nem resolvida pelo turismo ou por uma disciplina científica; requer-se um trabalho intersetorial e um árduo trabalho interdisciplinar” (E. MOLINA, 2001, p. 181).

No que concerne aos desafios mencionados, ao analisar a aplicação do modelo de sustentabilidade no turismo, Molina os elenca:

1. Urgência em aproveitar racionalmente os recursos naturais, mas, simultaneamente, em incorporar novos territórios ao desenvolvimento turístico.
2. Massificação crescente, mas, ao mesmo tempo, manejo local desmassificado.
3. Atrair mais turistas, mas fazê-los sentir que não fazem parte da multidão.
4. Globalização e regionalização, articuladas com funcionamento local autônomo.
5. Padronização da qualidade de componentes dos produtos e serviços turísticos, com despadronização; ou seja, forte identidade local na oferta de produtos e serviços.
6. Investimento crescente para aumentar a comodidade e a segurança dos turistas, mas sem criar uma infraestrutura pesada.
7. Incorporação de tecnologias de alta eficiência que não impliquem em aumentar a massa dos projetos específicos.
8. Aumentar os custos de manutenção da biodiversidade e diminuir os custos de manutenção da infraestrutura
9. Descentralização e participação social nas decisões, sem esquecer a visão estratégica que a integração favorece.
10. Necessidade de captar um ingresso turístico crescente, sem propiciar a chegada de multidões de visitantes.

Ao compreender as interações entre os atores envolvidos no desenvolvimento do turismo, conclui-se que:

(...) entre as atividades humanas, o turismo é, em tempos de paz, o fator mais dinâmico na geração de mudanças. E o aspecto mais positivo deste fenômeno é que pode ser controlado através do planejamento. Este aspecto, de ser possível seu controle racional, torna o turismo uma importante ferramenta para o desenvolvimento (DIAS; MATOS, 2012, p. 206).

Além disso, também é possível conceber o turismo como um “dinamizador de atividades econômicas devido às suas múltiplas conexões com os demais setores da economia”. Nesse sentido, a política de turismo é uma “ação empreendida pelos governos para viabilizar o acolhimento desses visitantes de tal modo que sejam criadas inúmeras oportunidades de renda e trabalho no local de destino, beneficiando, indistintamente, todos os segmentos sociais” (DIAS; MATOS, 2012, p. 209).

Por essa razão, os recursos destinados à política pública de turismo devem possuir uma abrangência universal. Em outras palavras, “seus benefícios devem ser direcionados e usufruídos por todos indistintamente, além do reconhecimento de direitos e deveres dos residentes que muitas vezes não são coincidentes” (DIAS; MATOS, 2012, p.210).

Além disso, os autores ainda mencionam a necessidade de assimilação por parte do setor privado que o interesse público deve prevalecer. Isto é, os interesses particulares estão limitados pelos interesses coletivos. Nessa senda, a preferência por decisões tomadas de fora horizontalizada com uma abordagem de decisão compartilhada entre o setor público e o privado para a conformação de um sistema de governança local do turismo (DIAS; MATOS, 2012, p. 210).

Contribuindo com essa perspectiva:

O sistema participativo, por sua vez, compreende uma variedade de formas de participação da sociedade civil nas decisões políticas, como os conselhos gestores nos três níveis de governo, as conferências de políticas públicas, as audiências e consultas públicas, ouvidorias e outras formas de interação entre atores estatais e atores sociais (PIRES; VAZ, 2012, p. 63); GOMIDE; PIRES; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2014, p.18)

Para o desenvolvimento do turismo de maneira estruturada, planejada e com o menor índice de impactos negativos, faz-se necessária a implementação de políticas públicas. Nesse espectro, há a interação entre o setor público e o setor privado, pois investimentos em diferentes áreas são relevantes para essa atividade, como, por exemplo, investimentos em malha rodoviária, iluminação pública, saneamento básico, são essenciais para recepcionar turistas.

Nesse sentido:

Cabe ressaltar que o governo não é o único ator no desenvolvimento e implantação de políticas públicas. Vários atores participam deste processo, como associações, Organizações Não Governamentais (ONGs), empresas, instituições públicas e privadas. (SILVA; BASSI, 2012, p.18)

As decisões sobre políticas públicas tomadas com a participação da sociedade e dos demais atores envolvidos, possuem uma tendência de sucesso maior do que aquelas em que se adota uma gestão verticalizada. Isso porque, conforme Gomide (2014), a probabilidade do sucesso das políticas públicas está relacionada com a maior adesão dos atores envolvidos:

Tal como afirma Lijphart (1999, p. 260, tradução nossa), “políticas apoiadas em amplos consensos são mais propensas de serem implementadas com maior sucesso e a seguir seu curso do que políticas impostas por um governo que toma decisões contrárias aos desejos de importantes setores da sociedade”. Stark e Burstz (1998) adicionam que amplas negociações e debates entre a pluralidade de atores envolvidos contribuem também para a coerência interna das políticas. Finalmente, a participação política na tomada de decisões também pode ser entendida como parte do processo e do próprio conteúdo de uma renovada noção de desenvolvimento (Sen, 2000). (GOMIDE; PIRES; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2014, p.18)

As políticas públicas possuem um papel ainda mais evidente em localidades nas quais se pratica o turismo de massa. Pois o fluxo de pessoas em um determinado espaço e em um curto período de tempo pode tomar proporções que prejudiquem o funcionamento de atividades básicas como o abastecimento de água. É o que ocorre no Litoral Norte do Rio Grande Sul nas temporadas de veraneio, principalmente nos meses de dezembro, janeiro e fevereiro<sup>1</sup>. Consoante Comunello e Gamba (2022), “Foi esta dinâmica sazonal que

---

<sup>1</sup> <https://litoralmania.com.br/corsan-emite-nota-sobre-a-falta-de-agua-em-imbe/>

influenciou o desenvolvimento de hotéis, pousadas, casas de aluguel e um grande comércio, voltado a atrair este público de veraneio ao longo dos últimos anos” (COMUNELLO; GAMBA, 2022, p. 171).

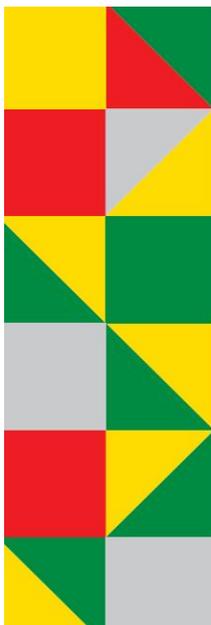
Nesse cenário, as políticas públicas também podem contribuir para atrair turistas para a região em outras estações do ano. Em setembro de 2022, o Estado do Rio Grande do Sul divulgou um projeto que visa incentivar o turismo nas quatro estações do ano no Litoral Norte do Rio Grande do Sul. O projeto foi intitulado “Litoral Norte das 4 Estações” e conta com a participação da Secretaria Estadual de Turismo, Poder executivo municipal dos Municípios situados nessa região, empresários e comunidade local.<sup>2</sup>

O projeto contempla iniciativas em diferentes esferas de atuação:

- 1) Qualificação do trade e do atendimento no turismo - MEIs, MEs e EPPs com até dois anos de formalização (Ster e Sebrae);
- 2) Exposição e venda da oferta turística existente e fortalecimento das rotas;
- 3) Linhas de crédito para empreendimentos turísticos;
- 4) "Envelopamento" dos produtos turísticos já existentes - através de famtur (Abav-RS)
- 5) Formatação de novos produtos turísticos, com empreendedores, destinos e operadoras;
- 6) Ações de fomento ao esporte (ou turismo esportivo);
- 7) Formatação de ações comerciais para desenvolvimento econômico dos empreendimentos da região (ex. Fique mais e pague menos)
- 8) Ações de fomento à cultura (ou turismo cultural).

---

<sup>2</sup> <https://www.estado.rs.gov.br/governo-lanca-projeto-para-fomentar-o-turismo-no-litoral-norte-durante-todo-o-ano>



## ESTENDER A ALTA TEMPORADA



As ações descritas têm o objetivo de fortalecer o turismo no Litoral Norte do Rio Grande do Sul, com regionalização e integração dos **22 municípios** que formam a região turística do Litoral Norte Gaúcho;



Devido a expansão territorial, importância histórica e o grande fluxo de pessoas nas praias gaúchas, o Governo do Estado, por meio da Secretaria de Turismo, buscará promover ações a fim de estender a permanência dos turistas, com ações integrativas junto aos municípios.



Fonte: Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 2022.<sup>3</sup>

Além disso, outro objetivo do projeto “Litoral Norte nas 4 Estações” é a promoção e a valorização das rotas turísticas existentes na região. São elas: “Caminhos dos Vales e das Águas”, da qual fazem parte os Municípios de Torres, Arroio do Sal, Itati, Terra de Areia, Mampituba, Dom Pedro de Alcântara, Morrinhos do Sul, Três Cachoeiras e Três Forquilhas; “Caminhos da Borússia” localizada no Município de Osório; “Caminho da Cachaça e Cascata”, em Maquiné; “Reservas Mar e Falésias” nos Municípios de Capão da Canoa, Arroio do Sal, Reserva Itapeva e Torres; “Dunas e Lagoas”, em Cidreira e Balneário Pinhal; “Caminho Gaúcho de Santiago”, em Santo Antônio da Patrulha; “Rota do Mel do Litoral” Balneário Pinhal Rota; “Triângulo das Águas” abrangendo os Municípios de Imbé, Osório e Tramandaí.

A política pública de turismo, segundo Dias e Matos (2012), deve ser articulada e condicionada considerando seis dimensões. São elas: econômica, social, lúdica e de entretenimento, cultural, cívica e ambiental. A perspectiva econômica vislumbra como objetivo a criação de postos de trabalho, geração de renda e a consolidação da atratividade do local junto ao mercado turístico, “pois a consolidação da marca cidade reflete não somente no turismo, mas torna-se um diferencial para todos os produtos gerados no território municipal,

<sup>3</sup> <https://www.estado.rs.gov.br/governo-lanca-projeto-para-fomentar-o-turismo-no-litoral-norte-durante-todo-o-ano>

melhorando sua competitividade no mercado nacional ou internacional” (DIAS; MATOS, 2012, p, 207).

A dimensão social da política pública de turismo, por sua vez, tem de atender ao objetivo de redução de desigualdades sociais locais e promoção do acesso equitativo aos produtos e serviços produzidos pelo turismo. Consoante os autores, “A distribuição dos benefícios do turismo em todo o território municipal e em todas as camadas sociais deve ser um dos principais objetivos de uma política turística municipal”(DIAS; MATOS, 2012, p. 207).

O aspecto lúdico e de entretenimento das políticas públicas de turismo vislumbra atender as carências do turista, bem como o acesso da população local às atividades promovidas no Município, que, em outras circunstâncias, só teriam possibilidade de usufruir dessa modalidade de lazer em outras localidades.

Na senda dos atrativos de lazer, também está a dimensão cultural das políticas públicas de turismo, “uma das principais dimensões de articulação de uma política turística visando ao desenvolvimento local, pois a cultura é um importante recurso endógeno”. Na dimensão cultural, estão inseridos atrativos históricos, de artesanato, as artes, festas, festividades, patrimônio cultural material e imaterial, dentre outros (DIAS; MATOS, 2012, p.208).

Já na dimensão cívica se inclui a participação social, o envolvimento político da comunidade local nas decisões relativas ao desenvolvimento turístico, bem como a integração dessa população “como grupo de cidadãos conscientes de seus direitos e ampliação do leque de possibilidades de integração social via atuação organizada em entidades democráticas e parceiras da administração pública local (DIAS; MATOS, 2012, p. 208).

A sexta dimensão trazida pelos autores é a ambiental, que está relacionada com a utilização dos recursos naturais disponíveis de maneira sustentável. Justificam esse aspecto informando que a biodiversidade de flora e fauna constitui o patrimônio local e pode ser um diferencial de atratividade para os turistas (DIAS; MATOS, 2012, p. 208).

Por fim, referem os autores que o que se busca com a implementação de políticas públicas de turismo é o “equilíbrio político, social e econômico que torna possível um ambiente social de equidade e desenvolvimento que facilite a

convergência (e a convivência) entre o interesse individual e o interesse geral da sociedade” (DIAS; MATOS, 2012, p. 209).

Pertinente também mencionar o papel das instituições na gestão de políticas públicas para o desenvolvimento socioeconômico. Consoante a definição trazida por Bassi e Silva (2012), instituições:

(...) representam um conjunto de valores de uma sociedade, ou seja, é o nível pelo qual os indivíduos que compõem essa sociedade compreendem e agem segundo um sistema de crenças (leis e regras) que o sustenta, legitima, determinando as direções do desenvolvimento. (SILVA; BASSI, 2012, p. 33-34)

A definição de instituições trazida por Silva (2005), citado por Silva e Bassi (2012), seria como as “regras do jogo”, isto é, “a forma como os agentes (família, governo e demais organizações) interagem”. O autor também faz referência a dois tipos de instituições, são elas: as formais e as informais.

As instituições formais seriam as leis e regulamentos que visam atacar problemas específicos. Possuem caráter coercitivo e obrigatório e estão no âmbito de domínio público. Já as instituições informais, são aquelas baseadas em regras não escritas e convenções. Integrantes do domínio privado, são constituídas de códigos e de valores que possuem caráter voluntário de cumprimento (SILVA; BASSI, 2012, p. 35).

Nesse sentido, Silva (2005), citado por Silva e Bassi (2012), afirma que:

(...) enquanto as instituições formais agem como forças exógenas devido a seu caráter obrigatório e, mesmo, coercitivo, para que as regras se estabeleçam, as instituições informais se cumprem automaticamente, enquanto forem aceitas pelo conjunto, porque se referem ao código de conduta, ou seja, ao padrão moral da sociedade. (SILVA; BASSI, 2012, p. 34)

Por essa razão, mostra-se necessário o engajamento da comunidade local no desenvolvimento das políticas públicas. Os autores ainda complementam:

Dessa forma, a promoção do desenvolvimento, em qualquer de seus vetores (social, econômico e ambiental), necessariamente, pelos dois tipos de instituições. Enquanto a criação de leis e regulamentos é necessária para direcionar as ações da sociedade (como por exemplo a Lei da Micro e Pequena Empresa), é também fundamental que o

conjunto de valores dessa sociedade evolua no sentido da busca do desenvolvimento sustentável. (SILVA; BASSI, 2012, p. 35)

O envolvimento e participação da população local também é considerado um fator essencial no enfrentamento dos problemas ambientais globais, que cada vez mais exigem iniciativas locais. As autoras ainda mencionam que o “ambientalismo mundial tem repetido exaustivamente o lema ‘soluções locais para problema globais’, representado algumas vezes pela expressão “glocalismo”, que realiza a fusão entre ‘global’ e ‘local’ (STRUCHEL; WATANABE, 2019, p. 41). No caso de Osório, objeto de estudo deste trabalho, a partir da pesquisa de campo realizada, constatou-se que parte dos entrevistados identifica a falta de “pertencimento” e engajamento da comunidade local como um desafio para o desenvolvimento do turismo no município.

Além disso, os autores também mencionam que, a partir da Constituição Federal de 1988, houve uma significativa mudança no aspecto de divisão de competências entre os Entes Federativos no sentido que conceder mais autonomia aos entes Municipais do que era anteriormente (STRUCHEL; WATANABE, 2019, p. 41). Nessa perspectiva, “A atuação do Município, ao fomentar um pacto intergeracional pelo desenvolvimento com sustentabilidade, é, portanto, fundamental para coordenar essas iniciativas em torno de um consentimento ético” (LIMA, 2015, *apud* STRUCHEL; WATANABE, 2019, p. 41). Nesse sentido, o presente trabalho verificou a regionalização do turismo como uma política pública de âmbito nacional que visa descentralizar a gestão do turismo e fomentar a atividade turística. Nesse contexto, os Conselhos Municipais assumem papel primordial para possibilitar a consecução desse programa de regionalização. Conforme estabelece o parágrafo único do artigo 2º da Portaria nº 41 de 14 de novembro de 2021, do Ministério do Turismo:

#### DO PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO

Art.2º Fica ratificado o Programa de Regionalização do Turismo, instituído pela Portaria MTur nº 105, de 16 de maio de 2013.

Parágrafo único. O Programa de Regionalização do Turismo tem por objetivo promover a convergência e a articulação das ações do Ministério do Turismo e do conjunto das políticas públicas setoriais e locais, tendo como foco a gestão, a estruturação e a promoção do turismo no Brasil, de forma regionalizada e descentralizada, alinhadas

aos princípios da Política Nacional de Turismo, estabelecidos pela Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008.<sup>4</sup>

Também fica evidente na abordagem de STRUCHEL e WATANABE (2019), o aspecto territorial como solução para problemas globais, já que:

A capacidade de resiliência de um ecossistema degradado, em última análise, está diretamente associada ao fortalecimento dos vínculos econômicos, sociais e ambientais no processo de ocupação do território. Problemas globais, portanto, demandam soluções territorializadas. (STRUCHEL; WATANABE, 2019, p. 41).

No bojo da discussão a respeito das dinâmicas territoriais que ocorrem em um determinado espaço geográfico, o desenvolvimento do turismo de forma regionalizada necessita de instâncias em todos os níveis da federação. É o que se depreende da análise do Capítulo I da Portaria MTUR nº 41 de 24 de novembro de 2021, eis que estabelece critérios para o enquadramento dos municípios no Mapa do Turismo. Inicialmente, o Município precisa integrar uma região turística:

#### CAPÍTULO I DOS CRITÉRIOS

Art. 2º São critérios obrigatórios para que um município integre uma região turística do Mapa do Turismo Brasileiro:

I - comprovar a existência de órgão ou entidade municipal responsável pela pasta de Turismo, por meio da apresentação de normativo referente à estrutura administrativa da Prefeitura Municipal;

II - comprovar a existência de dotação orçamentária destinada ao turismo, por meio da apresentação da Lei Orçamentária Anual - LOA e do Quadro de Detalhamento de Despesa - QDD vigentes;

III - possuir, no mínimo, um prestador de serviços turísticos, de cadastro obrigatório no Ministério do Turismo, conforme disposto no caput do art. 21 da Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008, e em situação regular no Sistema de Cadastro dos Prestadores de Serviços Turísticos;

IV - comprovar a existência de conselho ou fórum municipal de Turismo ativo, mediante a apresentação:

- a) do ato normativo que o instituiu;
- b) da ata de posse de sua atual diretoria; e
- c) das atas das duas últimas reuniões realizadas.

V - apresentar termo de compromisso, conforme modelo disponibilizado pelo Ministério do Turismo, assinado pelo prefeito municipal e pelo dirigente responsável pela pasta de Turismo, aderindo, de forma espontânea e formal, ao Programa de Regionalização do Turismo.

Parágrafo único. Em relação ao disposto no inciso IV do caput, nos casos em que o conselho ou fórum municipal de Turismo tiver sido

---

<sup>4</sup> BRASIL, Portaria MTUR Nº 41, DE 24 DE NOVEMBRO DE 2021 <https://www.gov.br/turismo/pt-br/centrais-de-conteudo/-publicacoes/atos-normativos-2/2021-1/portaria-mtur-no-41-de-24-de-novembro-de-2021>

instituído no mesmo mês da realização do cadastro no sistema eletrônico do Mapa do Turismo Brasileiro, facultada a apresentação das atas das duas últimas reuniões realizadas.

Além disso, também foram instituídos critérios para que a região turística integre o Mapa do Turismo:

Art. 3º São critérios obrigatórios para que uma região turística integre o Mapa do Turismo Brasileiro:

I - comprovar a existência de uma instância de governança regional, como um conselho, fórum, comitê ou associação, responsável por sua gestão, por meio de ata da reunião de sua instituição; e

II - ser composta apenas por municípios:

a) limítrofes e/ou próximos uns aos outros; e

b) que possuam características ou aspectos similares e/ou complementares que os identifiquem enquanto região turística, tais como identidade histórica, cultural, econômica e/ou geográfica.

Identifica-se que Osório não integra o mapa do turismo. A pesquisa revelou que o motivo pelo qual Osório não faz parte do mapa é por não preencher o requisito de ter um Plano Municipal de Turismo. Ao filtrar os resultados como região turística “Sul”, unidade federativa “Rio Grande do Sul” e região turística “Litoral Norte Gaúcho”, constata-se que apenas quatro municípios dos vinte e um são reconhecidos pelo Ministério do Turismo. São eles: Cidreira, Morrinhos do Sul, Tramandaí e Xangri-lá:

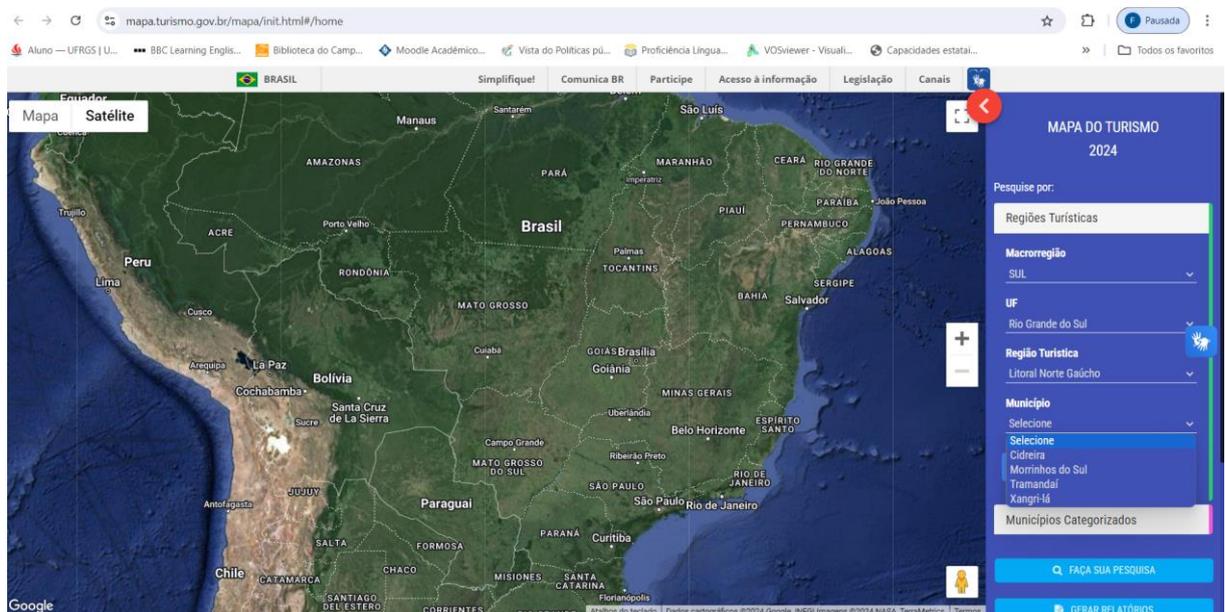
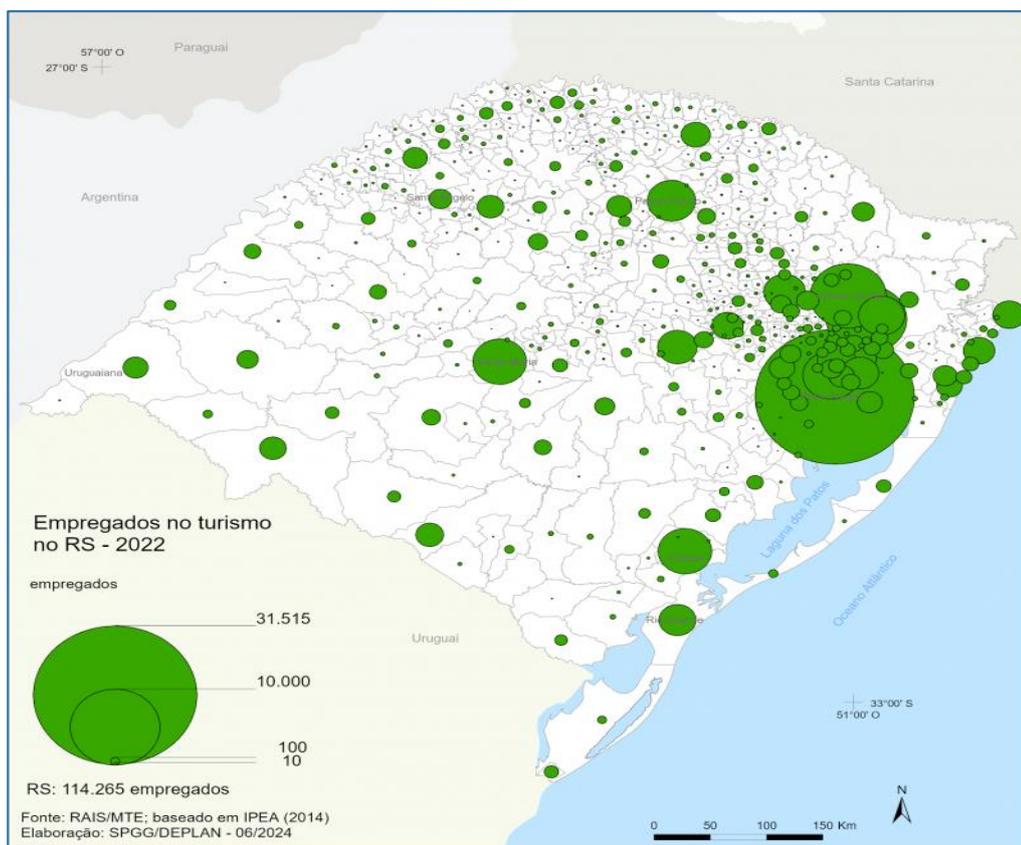


Imagem extraída do sítio do Ministério do Turismo em 04/08/2024, às 11h55min <https://www.mapa.turismo.gov.br/mapa/init.html#/home>

O atlas econômico do Rio Grande do Sul demonstra o número de empregados do setor turístico em 2022, sendo parte considerável dos municípios do Litoral Norte com pelo menos dez mil empregados:



<https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/estrutura-turistica>

Além disso, a Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Rio Grande do Sul, divulgou um estudo da Fundação de Economia e Estatística (FEE), acerca do crescimento populacional, no mês de janeiro de 2015, em Atlântida Sul de 499% em relação às médias da população permanente no resto do ano. Assim, esses dados integram a pesquisa Estimativas para a população flutuante do Litoral Norte do RS, dos pesquisadores Pedro Tonon Zuanazzi e Mariana Bartels. A pesquisa utilizou, dentre outros dados, o consumo de água para realizar a estimativa. Salienta-se que a pesquisa considera apenas 8 dos 21 municípios do litoral norte<sup>5</sup>:

<sup>5</sup> O COREDE, Conselho Regional de Desenvolvimento Litoral, criado em 1991, considera vinte e um municípios: Arroio do Sal, Balneário Pinhal, Capão da Canoa, Capivari do Sul, Caraá, Cidreira, Dom Pedro de Alcântara, Imbé, Itati, Mampituba, Maquiné, Morrinhos do Sul, Mostardas, Osório, Palmares do Sul, Terra de Areia, Torres, Tramandaí, Três Cachoeiras, Três Forquilhas e Xangri-lá. “A Aglomeração do Litoral Norte foi criada pela Lei Complementar nº

Desse modo, constata-se que o turismo é um importante instrumento de desenvolvimento da região Litoral Norte do Rio Grande do Sul. Razão pela qual, a pesquisa acerca das políticas públicas de turismo na região mostra-se pertinente.

---

12.100, de 27 de maio de 2004, e tem como objeto de gestão comum as seguintes funções: saneamento ambiental, incluídas nesse conceito as ações relativas ao saneamento básico; transporte público de passageiros e sistema viário regional; turismo; planejamento do uso de ocupação do solo urbano, observados os princípios da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade; preservação e conservação ambiental; bem como organização territorial e informações regionais e cartografia.”

Fonte: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/15134132-20151117102724perfis-regionais-2015-litoral.pdf>

### 3 TEORIAS PARA A COMPREENSÃO DO RECORTE DO OBJETO DE ESTUDO

#### 3.1 TEORIA DA PERMEABILIDADE DO ESTADO

O ordenamento jurídico brasileiro dispõe que é um direito social o acesso ao lazer (BRASIL, 1988) e estabelece o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico (BRASIL, 1988). Além disso, ao realizar um resgate histórico do surgimento do turismo, verifica-se que o mesmo se deu na instituição do direito às férias remuneradas, bem como está relacionado à evolução dos meios de transporte.

No desenvolvimento das políticas públicas voltadas ao turismo em Osório, identifica-se a atuação efetiva do COMTUR – Conselho Municipal de Turismo. Ele foi criado em 2010, através da Lei Municipal nº 4.680, que, dentre outras determinações, estabeleceu sua composição. Desde o advento da lei, houve algumas modificações em sua estrutura. Dentre essas mudanças está a redução dos participantes das instituições de ensino do Município, por exemplo. Também se identifica a participação da sociedade civil, entidades e organizações privadas, bem como representantes do poder público, isto é, o Estado ampliando o diálogo com atores do setor privado e entidades da sociedade civil, o que justifica relacionar a Teoria da Permeabilidade do Estado com o estudo da conformação da rede de atores e instituições para a construção de políticas públicas para o desenvolvimento do turismo em Osório.

Contribuindo com essa perspectiva:

O sistema participativo, por sua vez, compreende uma variedade de formas de participação da sociedade civil nas decisões políticas, como os conselhos gestores nos três níveis de governo, as conferências de políticas públicas, as audiências e consultas públicas, ouvidorias e outras formas de interação entre atores estatais e atores sociais (PIRES; VAZ, 2012, p.63); PIREZ; GOMIDE, 2014, p. 218).

Schmitt (2011), elucida que “Os vínculos estabelecidos no âmbito das redes constituem-se como interações entre indivíduos, famílias, comunidades ou organizações – os agentes não humanos operam fundamentalmente, aqui, como

intermediários” (SCHIMITT, 2011, p. 104).

A Lei Municipal nº 4.680, de 15 de dezembro de 2010, do município de Osório, criou o Conselho Municipal de Turismo (CoMTur) e, em seu artigo primeiro, determinou que seria “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”. Isto é, seu papel não é meramente consultivo, a ele também compete deliberar, bem como fiscalizar as políticas públicas e o desenvolvimento da atividade turística no Município.

Em seu artigo segundo, estão previstas suas competências, dentre as quais destacam-se as seguintes:

- I - formular as diretrizes básicas a serem empreendidas na Política Municipal de Turismo;
- II - propor resoluções, atos ou instruções, bem como modificações ou supressões de caráter administrativo que regulamentem as atividades turísticas, quando necessário;
- III - opinar previamente sobre projetos de lei que se relacionem com o turismo local;
- IV - sugerir programa e/ou projeto de interesse turístico, visando seu incremento;
- V - estabelecer propostas de diretrizes para um trabalho coordenado entre os serviços municipais e os prestados pela iniciativa privada, com o objetivo de promover a infraestrutura turística;
- (...)
- VII - emitir parecer prévio sobre programas e projetos de implantação turística;
- VIII - examinar as contas que lhe forem apresentadas referentes aos planos, programas e projetos a serem executados dentro da política municipal de turismo;
- IX - fiscalizar a captação, repasse e a destinação dos recursos que forem destinados às atividades turísticas;
- X - opinar sobre a destinação e a aplicação dos recursos financeiros;
- (...)
- XVI - promover a integração com vistas a uma política de desenvolvimento integrado do turismo, bem como orientar as tomadas de decisões do Poder Executivo em aspectos relevantes atinentes ao setor turístico. (Osório, 2010)

Em seu artigo terceiro, está estabelecido quem serão os conselheiros que formarão sua composição, com algumas alterações desde sua criação original, conforme se verifica:

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)

A partir da análise da composição do CoMTur é possível verificar a existência de uma representação não paritária, porém diversa. Os Conselhos Municipais são uma forma de materialização da Teoria da Permeabilidade do Estado. Isto é, a permeabilidade refere-se à ideia de que as esferas públicas e privadas não são completamente distintas, já que as decisões tomadas em cada uma delas podem ser influenciadas pelas relações sociais existentes entre os indivíduos dessas esferas. Esse conceito implica que tais relações possuem poder de ação sobre as decisões, influenciando a direção dos processos (MULLER, 2007, p. 126); (BOLTER, 2013, p.62).

Nessa perspectiva, “Estado e sociedade deixam de ser consideradas esferas estanques e separadas; ao contrário, suas fronteiras são flexibilizadas, ocorrendo interpenetração de uma esfera sobre outra, em graus variáveis, numa relação de interdependência” (MULLER; SCHNEIDER; SILVA, 2007, p. 2); (BOLTER, 2013, p.63). Bolter (2013) também relaciona a Permeabilidade do Estado com a Teoria das Redes ao dissertar que “a permeabilidade ocorre em todos os campos ou espaços (estatal, privado e social), em especial nos casos em que as ações são ou estão sendo instituídas via redes” (BOLTER, 2013, p. 65).

Somando-se a isso, Schneider (2005, p. 37), citado por Bolter (2013, p. 66), refere que:

“(…) a produção de políticas públicas, a problematização e o processamento político de um determinado problema” ou situação social não é mais um assunto intrínseco do Estado e de sua

administração, pois este está imerso num contexto em que estão envolvidos diversos atores sociais, tanto públicos quanto privados. Nesse contexto, a análise das redes possibilita identificar, a partir das ações e relações entre os atores, a dinâmica organizacional dos espaços em que os mesmos atuam. (BOLTER, 2013, p.66)

Assim, redes de políticas públicas passaram a ser consideradas, segundo Romano (2009, p. 107), citado por Bolter (2013), “como uma questão de aprimoramento da eficiência no campo das políticas públicas”, pois a partir delas passou-se a se institucionalizar “ações concretas e mais condizentes com a demanda” (BOLTER, 2013, p.68).

Desse modo, a partir do exposto, depreende-se que as abordagens metodológicas da Teoria das Redes, bem como da Permeabilidade do Estado, são aplicáveis ao estudo de caso do Conselho Municipal de Turismo de Osório. Isso ocorre porque as fronteiras do Estado passam a ser relativizadas, abrindo-se espaço para que a participação social tenha efetividade na construção de políticas públicas de turismo.

Além disso, depreende-se que as capacidades estatais fazem parte do processo de política pública e são consideradas essenciais para sua implementação e resultado, porém, não são suficientes. O Estado não é capaz de atuar em todas as frentes necessárias à garantia de direitos. Também o mercado, agindo em prol do exclusivo interesse do capital, não se mostra o modelo de desenvolvimento mais sustentado. Dessa forma, identifica-se que existe uma interdependência entre os atores que se conectam a uma rede e, por essa razão, a relação entre eles é um objeto de estudo relevante para as pesquisas das ciências sociais.

Por essa razão, considerando a capacidade da dimensão político-relacional das políticas públicas análises concernentes à relação entre o Estado e a sociedade na construção de políticas que públicas, utiliza-se essa dimensão como balizador neste trabalho. Mormente, por relacioná-la à Teoria da Permeabilidade do Estado, eis que se refere à flexibilização das fronteiras de atuação do setor público e privado. Ademais, ressalta-se que esse campo de interações também possibilita que as políticas públicas sejam planejadas e implementadas de maneira mais efetiva considerando a participação de seus destinatários e executores no processo de planejamento.

### 3.2 REDE DE ATORES E REDE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Para a plena execução das políticas públicas, mostra-se necessária a articulação entre os atores existentes. Eles podem ser estatais ou não-estatais, isto é, integrantes do setor público (Administração Pública) ou do setor privado (sociedade civil). A partir dos estudos das capacidades estatais, verifica-se que o Estado não possui condições de atuar em todas as demandas, e por essa razão, verifica-se que o:

Estado tem delegado cada vez mais 'parte de seus poderes e parte de seus deveres a outras instituições da sociedade civil'. Configurando um novo espaço público no qual o Estado não tem exclusividade de ação, compartilhando a esfera pública com organizações que desempenham uma função pública sem fazer parte do aparato estatal, contribuindo para o desenvolvimento das políticas públicas (DIAS; MATOS, 2012, p.10).

Com a finalidade de compreender a função das instituições, mostra-se pertinente diferenciar Estado de governo. Ao utilizar o termo "Estado", refere-se "à totalidade da sociedade política, ou seja, o conjunto de pessoas e instituições que formam a sociedade juridicamente organizada sobre um determinado território". Já o conceito de "governo" faz referência "somente à organização específica de poder ao serviço do Estado, ou seja, aqueles que gerenciam os negócios do Estado por um determinado período de tempo" (DIAS; MATOS, 2012, p. 5).

Tendo em vista as expressões utilizadas para fazer alusão à esfera pública, passa-se a análise do setor privado. Nesse sentido, Dias e Matos (2012), citando Bresser-Pereira, explicam: A sociedade civil, por sua vez, em contraposição à sociedade política, ou o Estado, é a sociedade organizada, que "engloba todas as relações sociais que estão à margem do Estado, mas que exercem algum tipo de influência sobre ele". Ou seja, "da sociedade civil participam tanto organizações públicas não estatais de advocacia política e de prestação de serviços, e movimentos sociais quanto empresas e indivíduos interessados nos problemas públicos. É constituída pelas organizações da sociedade civil, tanto do mercado quanto do terceiro setor (entidades sem fins lucrativos) (DIAS; MATOS, 2012, p. 6)

Através da destinação dos recursos provenientes dos tributos arrecadados em ações de governo, o Estado desempenha sua função social a fim de “amenizar as contradições inerentes ao próprio desenvolvimento das forças de reprodução do capital – como o aumento da desigualdade social e regional”. Com a promoção de políticas públicas, o Estado é capaz de promover o “Bem-Estar Social” e auxiliar no desenvolvimento da sociedade (DIAS; MATOS, 2012, p. 9).

Porém, a sociologia relacional, que estuda as relações entre atores, instituições e organizações, compreende 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” (SCHIMITT, 2011, p.86). A partir da reflexão acerca da interdependência entre os atores, constata-se que:

Os ordenamentos, formas de regulação e hierarquias que emergem no curso das interações sociais são resultado de processos abertos e interdependentes, que podem ser apreendidos, sobretudo, através do conceito de figuração. As figurações definem-se como um modelo cambiante, constituído pelos atores como totalidade, onde os jogadores estão presentes não apenas com seu intelecto, mas com toda a sua pessoa, com todo o seu fazer, e com todas as suas omissões em suas relações mútuas (Elias, p. 1982, p. 57)(SCHIMITT, 2011, p.87)

Elias, citado por Schimitt (2011), ensina que

(...) o processo de construção de interdependências é tratado como um fenômeno dinâmico, relacionado à trajetória do indivíduo e ao seu processo de socialização. Nele, as pressões exercidas pelas redes de interdependência, que buscam forjar um indivíduo “típico de seu grupo social”, são mediadas pela posição que ele ocupa nesse sistema de relações e pela trajetória singular percorrida ao longo de sua biografia. Os processos de socialização e de individuação encontram-se, por sua vez, inseridos em dinâmicas mais abrangentes de transformação, que provocam mudanças de longo prazo, tanto na estrutura das redes como na constituição psíquica e social dos próprios indivíduos (Letonturier, 2005). (SCHIMITT, 2011, p. 87)

A partir do debate acerca dos atores e de sua relação de interdependência, chega-se à Teoria da Rede.

Desde o final dos anos 90, diversos autores advogam que tem havido a emergência de uma “nova ciência das redes” (Watts, 2003, *apud* PORTUGAL, 2007, p.2). Essa nova perspectiva usa a definição de redes para compreender

as “interconexões do mundo contemporâneo” (PORTUGAL, 2007, p.2). Autores têm transpassado conhecimentos advindos de diversas áreas do saber, como biologia, matemática, ciências sociais, a fim de defender uma “visão de mundo ‘em que tudo está ligado’” (PORTUGAL, 2007, p. 2).

Nesse sentido, “rede social” surgiu na Sociologia e na Antropologia Social, inicialmente, nos anos 30 e 40, sendo utilizado em um sentido metafórico. Já na segunda metade do século XX, o conceito passou a ser central na teoria sociológica e deu ensejo a discussões que possibilitaram um “novo paradigma nas ciências sociais” (PORTUGAL, 2007, p. 3).

De acordo com Portugal (2007, p. 3-4) “A construção de um sentido analítico para o conceito de rede social” foi desenvolvido a partir de duas correntes de entendimento. Uma delas advém da Antropologia Social britânica do pós II Guerra Mundial, que possui realiza uma análise situacional de grupos restritos. Já a segunda, predominantemente americana, realiza uma análise quantitativa dentro de uma abordagem estrutural (PORTUGAL, 2007, p. 4).

Bott (1976, p. 76) e Portugal (2007, p. 5) efetuam uma distinção entre redes de “malha estreita” de “malha frouxa”. Na primeira, existem um número significativo de relações entre os membros. Já na segunda os relacionamentos existentes são escassos e há um grau de segregação dos papéis conjugais que está relacionado com o grau de conexão da rede total da família. Isto é, “quanto mais conexa for a rede de uma família, maior será a segregação dos papéis entre marido e mulher” (POTUGAL, 2007, p. 5).

Portugal (2007, p. 6) afirma que a análise estrutural das redes passou de uma perspectiva minimalista, no qual a definição de rede era apenas uma metáfora, para uma posição maximalista. Nesse sentido, Wellman e Berkowitz (1991) propõem que as estruturas sociais podem ser representadas como redes compostas por nós, isto é, membros de um sistema social, e laços que indicam suas interconexões. Essa perspectiva direciona a análise para as relações sociais, afastando-se da visão de sistemas sociais como meras coleções de indivíduos ou grupos. Embora os nós geralmente representem indivíduos, eles também podem simbolizar grupos, corporações ou outras coletividades. Os laços, por sua vez, representam fluxos de recursos, relações de amizade ou conexões estruturais entre os nós (WELLMAN; BERKOWITZ, 1991, p. 4); (PORTUGAL, 2007, p. 6).

Wasserman e Faust, citados por Portugal (2007, p. 6) apresentam quatro princípios fundamentais na teoria das redes sociais. O primeiro princípio diz respeito à interdependência entre os atores e suas ações, isto é, não seriam eles unidades independentes e autônomas. O segundo se refere aos laços relacionais entre os atores. Esses laços seriam “canais onde circulam fluxos de recursos (materiais e imateriais). O terceiro princípio fundamental na teoria das redes infere que os “modelos de redes centrados nos indivíduos concebem as estruturas de relações como meios que configuram oportunidades ou constroem a ação individual” (PORTUGAL, 2007, p. 6). Já o quarto, informa que os modelos de redes definem a “estrutura (social, econômica, política, etc) como padrões constantes de relações entre atores” (Wasserman e Faust, 1999, p. 4, *apud* PORTUGAL, 2007, p. 7).

Além disso, Degenne e Forsé (1994), *apud* Portugal (2007, p. 7), explicam que a análise das redes oferece a possibilidade de substituir o foco em "categorias" pelo foco em "relações". Embora muitos sociólogos reconheçam que o comportamento e as opiniões dos indivíduos são influenciados pelas estruturas sociais em que estão inseridos, a realidade frequentemente é analisada em termos de categorias predefinidas. Os dados empíricos, por sua vez, são trabalhados com base em categorias agregadas a priori, como homens, jovens, operários, licenciados ou países desenvolvidos, agrupando indivíduos com atributos semelhantes. Esse enfoque busca determinar, conforme o problema estudado, de que forma essas categorias descritivas se relacionam com as variáveis em análise (PORTUGAL, 2007, p. 7).

Os estudos sociológicos extensivos, segundo Degenne e Forsé (1994, p. 7, *apud* Portugal (2007, p. 7), “tratam o indivíduo como unidade a-estrutural, ao mesmo tempo que assumem que as categorias classificatórias com que trabalham correspondem a uma determinada realidade estrutural”. Nesse sentido, os autores complementam afirmando que “Os indivíduos pertencem a categorias, mas também a redes relacionais, e as categorias não são mais do que o reflexo das relações estruturais que os ligam entre si” (Degenne e Forsé, 1994, p. 7 *apud* Portugal, 2007, p. 7).

Conforme a definição acima, observa-se que o conceito de redes de políticas apresenta-se como um conceito “aberto”. Ou seja, apesar de destacar e focalizar as relações estabelecidas entre Estado e atores

não-estatais, não há uma definição prévia da configuração de tal relação. Nesse sentido, o conceito de redes de políticas apresenta-se como um conceito que busca apreender diferentes padrões de relação entre Estado e atores nãoestatais, além de analisar como tais padrões influenciam a conformação e/ou os resultados de determinada política (JORDAN & SCHUBERT, 1992, p. 10-11). (MOURA; SILVA, 2008, p.47)

A contribuição das Redes, segundo Schimit (2011) é no sentido de mobilizar “relações, recursos e significados” e propiciar “a interconexão entre diferentes mundos e formas de conhecimento, transcendendo domínios institucionais específicos e interligando uma grande diversidade de arenas”. A autora ainda complementa, inferindo que: “É na confluência entre essas múltiplas realidades, e através de processos de luta, negociação e acomodação, em diferentes campos de batalha, que se constrói o desenvolvimento”. (SCHIMITT, 2011, p.92)

A metodologia das Redes Sociais abrange não apenas a atuação de cada indivíduo, mas coloca como enfoque os atores “(que podem ser indivíduos, grupos, organizações, empresas, Estados etc.)” e suas relações. Assim, essa abordagem metodológica:

(...) vem construindo ao longo do tempo um conjunto de indicadores e medidas que permitem apreender e analisar de maneira bastante qualificada os padrões de estruturação daquelas relações e, assim, das redes formadas pelos atores. Como destaca Steiner (2006, p. 77), “A análise estrutural [denominação da ARS na Sociologia anglosaxônica] modela os sistemas de vínculos que existem entre os atores e delinea as características da rede por meio de um conjunto de medidas”. (MOURA; SILVA, 2008, p. 49)

Nesse sentido, buscando romper com a dicotomia entre atores sociais e redes de políticas, Moura e Silva (2008) explicam:

(...) a abordagem das redes de políticas e a metodologia de ARS apresentam-se como recursos valiosos para a ruptura com as abordagens dicotômicas e substancialistas da relação entre sociedade civil e Estado. Nos estudos sobre processos de participação dos atores da sociedade civil em espaços institucionais (MOURA; SILVA, 2008, p.49)

Complementam os autores:

O conceito de redes de políticas começou a ser elaborado durante a década de 1970 (SKOGSTAD, 2005) e, mais recentemente, passou a

ser amplamente utilizado nos estudos sobre a relação entre Estado e atores não-estatais dos mais diferentes tipos envolvidos nos processos de formulação e/ou implantação de políticas públicas, prevalecendo, no entanto, a análise das relações entre Estado e atores do mercado. (MOURA; SILVA, 2008, p. 47)

Além disso, os autores mencionam que a:

(...) a configuração das relações entre os atores constitui uma estrutura que delimita um campo de possibilidades para a e de constrangimentos à constituição e atuação dos atores, rompendo com perspectivas atomistas que abordam os atores de maneira descontextualizada e, ao mesmo tempo, com perspectivas estruturalistas que colocam os atores como executores de determinações de estruturas que lhes existiriam prévia e externamente. (MOURA; SILVA, 2008, p. 49)

Por essa razão, diz-se que a abordagem das redes de políticas tem como potencial o fato de que

(...) ao focalizar as relações entre os atores, ela possibilita uma perspectiva de análise que rompe as fronteiras institucionais e apreende como atores posicionados em diferentes contextos institucionais relacionam-se e, a partir da configuração desses relacionamentos, são produzidos determinados resultados em termos de políticas públicas. (MOURA; SILVA, 2008, p. 48)

Complementam, ainda, que além do que já foi mencionado, essa abordagem também possibilita analisar as consequências da “introdução de inovações institucionais participativas (tais como conselhos de políticas públicas e orçamentos participativos) sobre as relações entre atores sociais e político-institucionais e, assim, sobre a estruturação do tecido associativo” (MOURA; SILVA, 2008, p. 50).

Até os anos 80, era predominante o modelo clientelista. Nesse padrão, as oportunidades de participação decisória da sociedade civil eram mínimas, pois o modelo se baseava em autoritarismo e apenas alguns setores da sociedade civil participavam. A partir da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, foram criados espaços de atuação para os cidadãos. Assim,

Com a introdução de um espaço de participação institucional como o orçamento participativo, ao lado da atuação de atores governamentais no sentido de estimular processos de organização e mobilização sociais, alterou-se significativamente o padrão de relação entre estes atores e os atores sociais, na medida em que estes últimos passaram a ser incluídos como atores politicamente relevantes nos processos de

decisão sobre a distribuição dos recursos públicos na cidade. Essa nova estrutura de relações modificou o contexto de atuação dos atores sociais, abrindo novas oportunidades (e, também, novos constrangimentos). (MOURA; SILVA, 2008, p.50)

Na mesma linha de raciocínio, Bolter (2013):

Cabe destacar que a década de 1990 é caracterizada por um novo cenário, em que a relação com o Estado também mudava, como pode ser observado na Constituição de 1988, que incentivou a criação de canais formais para a participação de setores da sociedade civil no que diz respeito às políticas públicas (BOLTER, 2013, p.57)

Marques (1999), por sua vez, já trazia contribuições acerca da análise das redes informando que ela

(...) nos permite identificar detalhadamente os padrões de relacionamento entre atores em uma determinada situação social, assim como as suas mudanças no tempo. Esse estruturalismo de origem empírica apresenta grande potencialidade para o estudo da relação entre público e privado na formulação e gestão de ações do Estado. O modelo desenvolvido aqui considera que as políticas estatais podem ser explicadas, pelo menos uma parcela significativa delas, pelo estudo das interações entre dois atores políticos: os capitais presentes em cada política e os atores estatais com ela envolvidos, tendo a comunidade profissional da política como campo ou ambiente. (MARQUES, 1999, p. 46)

A definição de rede social, trazida por Marques (1999), associa à ideia de campo, conforme se verifica do trecho a seguir transcrito:

Entende-se aqui por rede social o campo, presente em determinado momento, estruturado por vínculos entre indivíduos, grupos e organizações construídos ao longo do tempo. Esses vínculos têm diversas naturezas, e podem ter sido construídos intencionalmente, embora a sua maioria tenha origem em relações herdadas de outros contextos. Podemos imaginar a rede como composta por várias “camadas”, cada qual associada a um tipo de relação e a um dado período de tempo. Todas elas encontram-se em constante interação e transformação, embora o peso relativo das relações herdadas torne essa dinâmica incremental. (MARQUES, 1999, p. 46)

Assim, conclui-se que as redes são “a estrutura do campo no interior do qual estão imersos os atores sociais e políticos relevantes em cada situação concreta. O traço comum à análise de redes é o enfoque central nas relações sociais, preocupação antiga das ciências sociais” (MARQUES, 1999, p.46). Utilizando-se dessa metodologia, é possível “analisar a interação entre Estado e

sociedade sem recorrer a um padrão de relações a priori, dando espaço para que os dois campos se interpenetrem, o que nos possibilita interpretar de maneira mais precisa a realidade social” (MARQUES, 1999, p. 47). Pois, a utilização do conceito de redes torna possível atingir um “grande detalhamento das relações individuais sem perder de vista a estrutura do campo inteiro e os padrões mais gerais, introduzindo dimensões novas e inusitadas na compreensão do Estado. (MARQUES, 1999, p.47).

Assim,

O pressuposto central da análise de redes sociais, incorporado aqui, é o de que o social é estruturado por inúmeras dessas redes de relacionamento pessoal e organizacional de diversas naturezas. A estrutura geral e as posições dos atores nessas redes moldam as suas ações e estratégias (constrangendo inclusive as alianças e confrontos possíveis), ajudam a construir as preferências, os projetos e as visões de mundo (já que esses “bens imateriais” também circulam e se encontram nas redes) e dão acesso diferenciado a recursos de poder dos mais variados tipos, que em inúmeros casos são veiculados pelas redes (desde status e prestígio até recursos mais facilmente mensuráveis, como dinheiro e informação) (MARQUES, 1999, p. 46)

Nesse sentido, a utilização da noção de rede pelas ciências sociais e para o estudo sobre desenvolvimento tem por resultado “A imagem de um sistema composto por nós e fluxos é freqüentemente evocada como metáfora, no esforço por construir representações capazes de dar conta da complexidade do social”.(SCHIMITT, 2011, p. 89).

Dessa forma,

(...) rede como uma ferramenta analítica ou, como no caso da Teoria do Ator Rede, como base para a construção de uma nova ontologia do social . Verifica-se, por fim, uma crescente referência às redes como estrutura ou mecanismo de governança, capaz de integrar múltiplos “portadores de interesse” (stakeholders). A esses conjuntos articulados “em forma de rede”, são conferidos, a priori, inúmeros atributos ou propriedades emergentes: flexibilidade, horizontalidade, cultura democrática, entre outros (SCHIMITT, 2011, p.90)

Já a perspectiva orientada aos atores objetiva “compreender o modo como distintos agentes influenciam a formulação e a implementação de políticas e projetos de desenvolvimento, afetando seus resultados”. (SCHIMITT, 2011, p.92).

## 4 ESTUDO DE CASO: O DESENVOLVIMENTO DO TURISMO EM OSÓRIO

### 4.1 CONTEXTUALIZANDO OSÓRIO

O município de Osório está localizado na região Litoral Norte do estado do Rio Grande do Sul, integrando a microrregião do litoral setentrional do Rio Grande do Sul<sup>6</sup>, conforme dados oriundos do sítio oficial da Prefeitura. Situado a aproximadamente 95 km de Porto Alegre, capital do estado, Osório se destaca pela sua localização estratégica entre águas doces e salgadas, na borda do planalto e próximo a Rota do Sol. O Município faz parte de uma região conhecida por suas belas paisagens naturais, rica biodiversidade e um desenvolvimento socioeconômico em expansão.

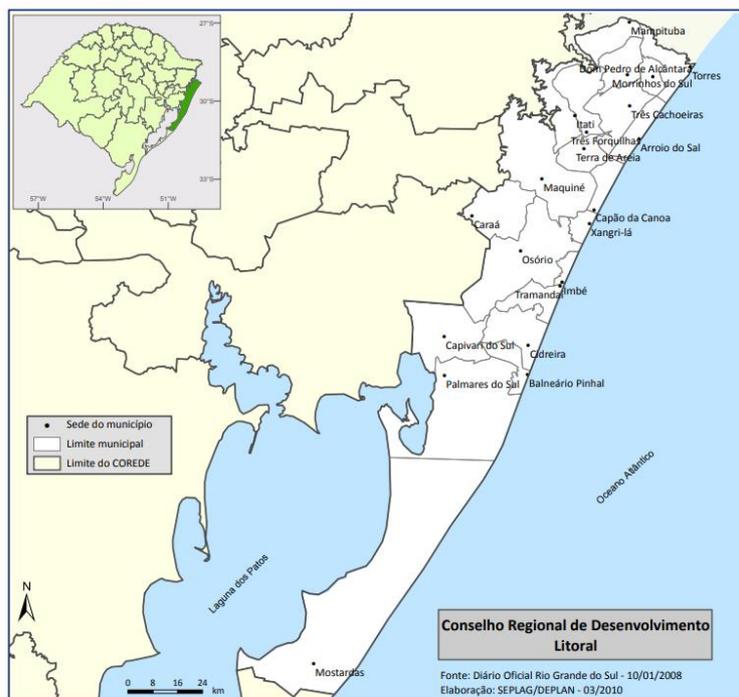
Osório, possui uma área total de 663,878 km<sup>2</sup> e conta com uma população estimada em cerca de 47.396 habitantes, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2022). É dotado de área urbana e de extensas zonas rurais. No que se refere aos aspectos socioeconômicos, Osório apresenta um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,839, segundo o Atlas de Desenvolvimento Humano/PNUD (2000)<sup>7</sup> e 0,751, segundo dados de 2010 do IBGE pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, o que reflete a qualidade de vida dos seus habitantes. A economia local é diversificada, com destaque para os setores de serviços, turismo, agricultura, indústrias, inclusive de energia renovável, especialmente a energia eólica, com o Parque Eólico de Osório. O produto interno bruto (PIB) per capita do município, segundo dados do IBGE, gira em torno de R\$ 38.855,58 anuais (IBGE 2021).

Osório está inserido no Bioma Mata Atlântica, um dos biomas mais ricos em biodiversidade no Brasil e no mundo. Além disso, Osório é conhecido por sua paisagem singular, caracterizada pela presença de diversas lagoas interconectadas, praias e a imponente Serra Geral, que proporciona um cenário natural de grande beleza e relevância ecológica.

---

<sup>6</sup> <https://osorio.atende.net/cidadao/pagina/localizacao>

<sup>7</sup> <https://osorio.atende.net/cidadao/pagina/dados-gerais>



Mapa COREDE <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/conselhos-regionais-de-desenvolvimento-coredes>

#### 4.2 DA LEGISLAÇÃO APLICÁVEL AO CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO DE OSÓRIO

O Conselho Municipal de Turismo de Osório (COMTUR) foi criado pela Lei Municipal nº 3114, de 07 de dezembro de 1998, na gestão do chefe do poder executivo municipal, Prefeito Alceu Moreira. A lei nº 3114/1999 estabelecia, no artigo 2º, as atribuições do Conselho Municipal de Turismo de Osório, conforme se verifica:

- Art. 2º São atribuições do Conselho Municipal de Turismo:
- I - Definir e apontar diretrizes para o desenvolvimento do turismo no Município;
  - II - conciliar os programas do setor no Município com os do Estado e da União, garantindo melhor aproveitamento dos seus recursos e compatibilização de suas diretrizes;
  - III - promover a integração com vistas a uma política de desenvolvimento integrado do turismo, bem como orientar as tomadas de decisões do Executivo em aspectos relevantes atinentes do setor.

<sup>8</sup> <https://leismunicipais.com.br/a/rs/o/osorio/lei-ordinaria/1999/311/3114/lei-ordinaria-n-3114-1999-cria-o-conselho-municipal-de-turismo-e-da-outras-providencias>

A composição original do COMTUR prevista na Lei de criação nº 3114 de 1999 era a seguinte:

Art. 3º O Conselho Municipal de Turismo terá a seguinte composição:

- a)- um representante da Associação Comercial e Industrial de Osório;
- b)- um representante da Câmara Municipal de Vereadores;
- c)- um representante do setor restaurantes, hotéis, bares e similares;
- d)- um representante das agências operadoras de turismo estabelecidas no Município;
- e)- um representante dos empresários do setor de empreendimentos turísticos;
- f)- um representante de entidades ligadas ao agroturismo ou ecoturismo;
- g)- três membros nomeados a cada ano pelo Prefeito Municipal, observados os critérios de conhecimento e afinidade com a área.

Porém, a Lei nº 3690, de 04 de agosto de 2005<sup>9</sup>, já na gestão do Prefeito Romildo Bolzan Júnior, alterou sua estruturação da seguinte forma:

Art. 3º O Conselho Municipal de Turismo terá a seguinte composição:

- a) 01 (um) representante de uma Entidade do comércio;
- b) 01 (um) representante dos Postos de Combustível;
- c) 01 (um) representante do setor de restaurantes, hotéis, bares e similares;
- d) 01 (um) representante das agências operadoras de turismo;
- e) 01 (um) representante dos empresários do setor de empreendimentos turísticos;
- f) 01 (um) representante de Associação Comunitária;
- g) 01 (um) representante de Entidades esportivas;
- h) 01 (um) representante dos taxistas;
- i) 01 (um) representante de empresas ligadas ao agroturismo e ecoturismo;
- j) 01 (um) representante da Brigada Militar;
- k) 03 (três) membros nomeados a cada dois anos pelo Prefeito Municipal, observados os critérios de conhecimento e afinidade com a área.

Todavia, atualmente, a lei de instituição do COMTUR, que está em vigor, é a Lei Municipal nº 4680, de 15 de dezembro de 2010<sup>10</sup>, elaborada na gestão do chefe do poder executivo municipal, Prefeito Romildo Bolzan Júnior. A Lei Municipal nº 4680/2010 revogou completamente a Lei nº 3114, de 07 de dezembro de 1999 e instituiu um novo Conselho com diferentes atribuições e competências. Em seu artigo primeiro, estabelece a criação do COMTUR como

---

<sup>9</sup><https://leismunicipais.com.br/a/rs/o/osorio/lei-ordinaria/2005/369/3690/lei-ordinaria-n-3690-2005-altera-o-art-3-e-seu-paragrafo-unico-da-lei-n-3114-de-07-de-dezembro-de-1999>

<sup>10</sup><https://leismunicipais.com.br/a/rs/o/osorio/lei-ordinaria/2010/468/4680/lei-ordinaria-n-4680-2010-cria-o-conselho-municipal-de-turismo-comtur-disciplina-o-seu-funcionamento-e-das-outras-providencias>

“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 lei nº 4680 de 2010 determinou as competências e atribuições do COMTUR, conforme disposto a seguir:

Art. 2º Compete ao Conselho Municipal de Turismo - COMTUR:

I - formular as diretrizes básicas a serem empreendidas na Política Municipal de Turismo;

II - propor resoluções, atos ou instruções, bem como modificações ou supressões de caráter administrativo que regulamentem as atividades turísticas, quando necessário;

III - opinar previamente sobre projetos de lei que se relacionem com o turismo local;

IV - sugerir programa e/ou projeto de interesse turístico, visando seu incremento;

V - estabelecer propostas de diretrizes para um trabalho coordenado entre os serviços municipais e os prestados pela iniciativa privada, com o objetivo de promover a infraestrutura turística;

VI - apoiar a realização de debates, palestras, congressos, seminários e convenções de interesse turístico;

VII - emitir parecer prévio sobre programas e projetos de implantação turística;

VIII - examinar as contas que lhe forem apresentadas referentes aos planos, programas e projetos a serem executados dentro da política municipal de turismo;

IX - fiscalizar a captação, repasse e a destinação dos recursos que forem destinados às atividades turísticas;

X - opinar sobre a destinação e a aplicação dos recursos financeiros;

XI - acompanhar, quando envolverem interesse turístico, as licitações públicas;

XII - postular, se necessário, esclarecimentos sobre a aplicação dos recursos;

XIII - orientar a Administração Municipal e a iniciativa privada quanto à preservação dos pontos turísticos, recursos e atrativos turísticos do Município;

XIV - acompanhar, monitorar e fiscalizar todos os eventos turísticos incluídos no Calendário Oficial de Eventos do Município, bem como as atividades desenvolvidas pelo trade turístico;

XV - conciliar os programas do setor do Município de Osório com os do Estado do Rio Grande do Sul e da União, garantindo melhor aproveitamento dos seus recursos e compatibilização de suas diretrizes;

XVI - promover a integração com vistas a uma política de desenvolvimento integrado do turismo, bem como orientar as tomadas de decisões do Poder Executivo em aspectos relevantes atinentes ao setor turístico;

XVII - colaborar para o levantamento e atualização das informações de interesse turístico;

XVIII - prestar apoio e orientações às ações e atividades turísticas, públicas ou privadas, quando solicitado.

No que concerne à sua composição, destaca-se a ocorrência de alterações legislativas que modificaram a sua estrutura. A lei em vigor, nº 4680, de 15 de dezembro de 2010, previa a seguinte composição:

**Art. 3º** O Conselho Municipal de Turismo - COMTUR será composto por 09 (nove) conselheiros titulares e respectivos suplentes, observando a seguinte representatividade:  
I - um representante da Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Turismo;  
II - um representante das Agências de Viagens, regular e legalmente em funcionamento no Município;  
III - um representante de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares do Município;  
IV - um representante do Centro Empresarial de Osório - CEO;  
V - um representante dos órgãos de segurança do Município;  
VI - um representante dos Transportadores de Turismo;  
VII - 03 (três) membros designados pelo Prefeito, dentre os servidores do quadro permanente do Município.

Ocorre que em 2018 o artigo 3º da referida lei foi alterado pela Lei nº 6058/2018 que passou a estabelecer a seguinte estrutura do COMTUR:

**Art. 3º** O Conselho Municipal de Turismo - COMTUR será composto por 13 (treze) conselheiros titulares e respectivos suplentes, observando a seguinte representatividade:  
I - 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Planejamento e Turismo;  
II - 01 (um) representante das Agências de Viagens, regular e legalmente em funcionamento no Município;  
III - 01 (um) representante de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares do Município;  
IV - 01 (um) representante da ACIO- Associação Comercial, Industrial e de Serviços de Osório;  
V - 01 (um) representante da SINDILOJAS- Sindicato do Comércio Varejista de Osório;  
VI - 01 (um) representante dos órgãos de segurança do Município;  
VII - 01 (um) representante dos Transportadores de Turismo do Município;  
VIII - 01 (um) representante do IFRS- Instituto Federal do Rio Grande do Sul- Campus Osório;  
IX - 01 (um) representante da UNICNEC- Centro Universitário Cenecista de Osório;  
X - 01 (um) representante da EMATER/ASCAR- Osório;  
XII - 03 (três) membros nomeados pelo Prefeito. (Redação dada pela Lei nº 6058/2018).

Nessa alteração é possível verificar que o número de membros do COMTUR foi ampliado, passando de nove para treze conselheiros. Foram mantidos os representantes da Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Turismo, o das Agências de Viagens, regular e legalmente em funcionamento no Município, o representante de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares do

Município, o dos órgãos de segurança do Município, bem como o representante dos Transportadores de Turismo do Município (incisos I, II, III, V e VI). No inciso IV de ambas as legislações, percebe-se que houve a alteração apenas formal do Centro Empresarial de Osório – CEO, que passou a se chamar de ACIO - Associação Comercial, Industrial e de Serviços de Osório.

Porém, na alteração legal de 2018, houve mudanças significativas quanto a representação de instituições de ensino, de entidades comerciais, bem como de órgãos públicos de âmbito estadual. Isto é, passou a constar um representante do SINDILOJAS- Sindicato do Comércio Varejista de Osório, um da UNICNEC - Centro Universitário Cenecista de Osório, um do IFRS- Instituto Federal do Rio Grande do Sul- Campus Osório e um da EMATER/ASCAR- Osório, conforme incisos V, VI, VII, IX e X, respectivamente. A alteração legal implicou na ampliação da representação da sociedade civil, porém manteve a representação do Poder Público Municipal.

Já na alteração promovida pela Lei nº 6497, em 15 de julho de 2021<sup>11</sup>, sob a gestão do Prefeito Roger Caputi Araújo, houve uma ampliação ainda maior da participação da sociedade civil, incluindo um representante entre os guias de turismo que atuam no Município de Osório – RS e um representante entre as instituições gestoras de atrativos turísticos, de equipamentos turísticos e de serviços turísticos", em detrimento da participação do poder público dentro do órgão, uma vez que os três membros designados pelo Prefeito, previstos em sua redação original de 2010 (inciso VII) e na redação de 2018 (inciso XII), foram reduzidos para duas indicações diretas do Prefeito, conforme se verifica:

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;

---

<sup>11</sup> <https://leismunicipais.com.br/a1/rs/o/osorio/lei-ordinaria/2021/650/6497/lei-ordinaria-n-6497-2021?r=p>

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).

Ou seja, os treze membros previstos na redação original da Lei nº 4680 de 2010, mantidos em quantitativo na Lei nº 6058 de 2018, foram reduzidos para onze e alterada sua composição quanto à representação da sociedade civil em detrimento da participação pública. Destaca-se, todavia, que o Executivo Municipal, mesmo com a alteração de 2021, ainda possui quatro representantes, 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.

Além disso, merece destaque que em 2018 havia um assento destinado ao IFRS e um à UNICNEC, especificamente. Em 2021 os dois assentos foram aglutinados em um para representar as “Instituições técnicas e superiores de ensino”. Também foram aglutinadas as “cadeiras” da ACIO e do SINDILOJAS para “um representante de entidades representativas do comércio”, ao passo que foram inseridas as representações dos guias de turismo, do segmento de agência de viagens e turismo e de transportes turísticos e das instituições gestoras de atrativos turísticos, de equipamentos turísticos e de serviços turísticos.

Assim, constata-se que as alterações legislativas, no tocante à composição do COMTUR, possibilitaram uma ampliação da representatividade de alguns setores que antes estavam invisibilizados, como o caso dos guias de turismo, por exemplo. Logo, a ampliação da representação do maior número de atores de diferentes setores possibilita a maior efetividade na implementação das políticas públicas a serem criadas. Vez que os destinatários das políticas farão parte de todo o seu ciclo de formação, o que, possivelmente, garantirá maior adesão e interesse por parte dos atores envolvidos. Também é possível identificar que as mudanças na lei também implicam alteração na dinâmica da rede de atores, já que algumas organizações que antes tinham lugares próprios,

passarão a ter de compartilhar o seu poder de voto, como ocorreu com as instituições de ensino, por exemplo.

#### 4.3 O COMTUR E O TURISMO NA PRÁTICA

Com o intuito de adentrar na realidade dos fatos e correlacioná-los às teorias, uma vez que a coleta de dados exclusivamente documental, através da análise da legislação, no presente objeto de estudo, pode acarretar a distorção do que ocorre na prática. Além disso, necessário considerar que o conteúdo normativo nem sempre se é observado na prática e também, por essa razão, buscou-se realizar entrevistas com pessoas que fazem parte (ou já fizeram) do COMTUR, bem como atores que possuem relação com o turismo em Osório em algum aspecto.

Em que pese se tenha tentado entrevistar mais pessoas, algumas não deram retorno. Ainda assim, foi possível entrevistar catorze pessoas, as quais disponibilizaram no mínimo trinta minutos a cerca de uma hora e trinta minutos de seu tempo para responder ao roteiro de perguntas semiestruturado. O tempo de duração de cada entrevista variou de acordo com a disponibilidade dos entrevistados, de modo que para alguns não foi possível realizar todas as perguntas do roteiro, tendo a pesquisadora de escolher as mais relevantes, considerando o recorte do problema de pesquisa. A escolha das perguntas, neste caso, foi feita com base no entrevistado. Isto é, a depender do tempo que ele dispunha, da posição que o ator ocupa na rede de turismo, que profissão ele exerce, qual a sua função e de que forma e em que momento integra ou integrou o contexto do desenvolvimento do turismo em Osório, foram direcionadas a ele questões relacionadas às suas possibilidades de contribuir com a pesquisa.

À exemplo disso, o professor Ioswaldyr Carvalho Bittencourt Junior, que não integra o COMTUR, porém faz parte do Maçambique de Osório, manifestação afro-católica, no âmbito do catolicismo popular brasileiro, reconhecido e tombado como patrimônio cultural imaterial do Município pelo Decreto Municipal nº 91/2019. No decorrer da entrevista, foi possível perceber a existência de uma celeuma sobre a incorporação do Maçambique dentro da Secretaria da Cultura e/ou do Turismo e que neste, sob a perspectiva do

entrevistado, estaria invisibilizado. Assim, no caso deste entrevistado, as perguntas do roteiro não foram realizadas, eis que se referem, mormente, ao COMTUR. Porém, a pesquisadora entendeu relevante, pertinente e necessário incluir no trabalho ao menos um representante desta manifestação cultural a fim de enriquecê-lo com os conhecimentos do Professor Iswaldyr.

Outro exemplo em que as perguntas foram adaptadas a depender do entrevistado, foi no caso de Eraldo Oliveira da Silva Junior. Eraldo já não mais integra o COMTUR, porém faz parte da ATLNORTE (Associação de Turismo do Litoral Norte) e, por essa razão, foram incluídos questionamentos sobre essa organização. O mesmo ocorreu com a entrevistada Silvia Munari que não integra diretamente o COMTUR, mas é membro do Osório Rural e possui uma longa experiência com conselhos municipais, vez que integra o Conselho de Saúde Municipal, e trabalha com turismo há dez anos, através do turismo sustentável de base comunitária.

Parte das entrevistas foi on-line e parte foi presencial, sendo estas nos locais de trabalho dos entrevistados, em suas casas ou em cafeterias de Osório, conforme as possibilidades das pessoas a serem entrevistadas. Algumas entrevistas foram feitas num ambiente reservado onde estavam apenas a pesquisadora e a pessoa entrevistada, seja em seus locais de trabalho, ou sendo a pesquisadora recebida dentro da casa do entrevistado. Outras, ocorreram dentro de órgãos públicos, nos quais há circulação de pessoas e estações de trabalho compartilhadas. Outras, ainda, aconteceram em estabelecimentos comerciais de terceiros, em razão da logística da pesquisadora e do entrevistado.

O contato inicial para agendamento das entrevistas deu-se por aplicativo de mensagem instantânea (*Whatsapp*), de modo que alguns entrevistados já eram conhecidos pela entrevistadora/autora. Os demais foram indicações dos próprios entrevistados, conforme método de amostragem “bola de neve”, até o momento em que as indicações já teriam sido previamente entrevistadas e começaram a se repetir.

As perguntas realizadas buscavam identificar a perspectiva dos entrevistados quanto ao Conselho Municipal de Turismo de Osório, sua articulação e relação com os demais atores relacionados ao Turismo no Município, o principal desafio para o desenvolvimento do turismo em Osório, a

mobilização de políticas públicas de turismo, processos decisórios no âmbito do COMTUR e possíveis coalizões de interesse na rede de turismo em Osório.

A partir da identificação dos entrevistados, a primeira pergunta do roteiro era quanto à opinião do entrevistado em relação ao turismo em Osório atualmente. Frisa-se que a coleta de dados ocorreu entre final de 2023 até maio de 2024. Apresenta-se a seguir a lista dos entrevistados com uma breve identificação de sua relação com o objeto da pesquisa:

#### 4.4 IDENTIFICAÇÃO DOS ATORES ENTREVISTADOS

##### 4.4.1 Eraldo Oliveira da Silva Junior

O primeiro entrevistado, Eraldo Oliveira da Silva Junior, é atualmente produtor de eventos e fez parte do COMTUR de janeiro de 2021 até julho de 2023, uma vez que ocupava a função de assessor do Secretário de Turismo. Porém considera que seu envolvimento com o turismo de Osório teve início em 2012, ainda na gestão do Prefeito Romildo Bolzan. Afirmou que quando integrava o COMTUR participava de suas reuniões e que até hoje é membro da Associação de Turismo do Litoral Norte – ATLNORTE. A entrevista ocorreu presencialmente, no Bistrô Danutri em Osório, na tarde do dia 21/12/2023.

##### 4.4.2 Tiago Antolini

O segundo entrevistado foi Tiago Antolini, advogado, professor de Direito da UNICNEC, diretor jurídico da ACIO e dentre outras atividades, Presidente do Conselho Municipal de Turismo de Osório. A entrevista ocorreu presencialmente, no escritório de advocacia do entrevistado, na manhã do dia 26/01/2024. O entrevistado explicou que sua relação com o COMTUR se dá em virtude da representação da ACIO no Conselho. Após ter sido convidado pelos membros do COMTUR, candidatou-se a ocupar o assento destinado às associações comerciais e foi eleito ao cargo de Presidente do Conselho em setembro de 2022

#### 4.4.3 Vera Lúcia Bueno de Oliveira

No dia 06/02/2024 foi realizada a entrevista com a turismóloga, guia de turismo e bancária aposentada, Vera Lúcia Bueno de Oliveira. Vera relatou possuir relação com o COMTUR há quatro gestões, ora como titular, ora como suplente, tendo cada uma delas duração de dois anos. Informou que ao tempo da entrevista era representante titular da cadeira destinada aos guias de turismo e também atuava como secretária do COMTUR. Porém, afirmou que sua relação como desenvolvimento do turismo em Osório também ocorreu por ter trabalhado por cerca de oito meses na Secretaria de Turismo durante a gestão passada, substituindo uma servidora que ocupava cargo em comissão que estava afastada em virtude de licença maternidade. Salientou que, embora trabalhasse apenas com turismo dentro da Secretaria, não havia sido contratada como turismóloga.

Relatou que essa foi a única oportunidade em que trabalhou diretamente com o poder público. E que sua experiência foi de que ao servidor não é concedido poder decisório, de modo que se sentia muito limitada em atuar. Além disso, também manifestou sua opinião acerca da necessidade em haver a contratação de turismólogo como cargo efetivo no âmbito do Município, uma vez que os cargos comissionados encontram fragilidade e vulnerabilidade para realizar suas atividades quando elas estejam em desacordo com o posicionamento e entendimento de sua chefia imediata.

#### 4.4.4 Bianca Pugen

A quarta entrevistada foi Bianca Pugen, turismóloga e professora de Turismo no Instituto Federal Campus Osório. Formada em Turismo, realizou estágios na Prefeitura de Osório entre os anos 2004 a 2005. Fez Mestrado e Doutorado, por um período teve uma empresa de turismo na região e em 2010 ingressou como docente no IFRS. A entrevista ocorreu de forma virtual, pela plataforma “Google Meet”, na manhã do dia 19/02/2024. A entrevistada informou ser representante titular do assento destinado às instituições de ensino, técnicas

e superiores junto ao COMTUR, de modo que o Instituto Federal campus Osório ocupa a posição titular e a UNICNEC a posição de suplente.

#### 4.4.5 Paulo Henrique Teixeira Moreira

A entrevista com Paulo Henrique ocorreu de forma virtual, através da plataforma Google Meet, na manhã do dia 27/02/2024. Paulo Henrique, ao tempo da entrevista, era agente de saúde, estudante de matemática e foi estagiário do COMTUR de 01/08/2023 a 21/02/2024. Em razão da disponibilidade limitada de tempo do entrevistado, a pesquisadora não pôde fazer todas as perguntas do roteiro.

Paulo Henrique manifestou sua admiração pelo COMTUR salientando que era o único que percebia remuneração para exercer as atividades. Em suas palavras disse: “O COMTUR é muito esforçado. Eles querem fazer acontecer. O pessoal ali se dedica. (...) Os integrantes, nenhum deles tem remuneração. É um conselho onde o pessoal se reúne, mas eles não ganham nada para realizar a função.”.

#### 4.4.6 Secretário e Assessor da Secretaria de Desenvolvimento, Turismo, Cultura e Juventude

Foram entrevistados o Secretário de Desenvolvimento, Turismo, Cultura e Juventude, Eduardo Pelegrini, e seu assessor, Mateus Goulart da Silva, nas dependências da sede da Secretaria, na manhã do dia 28/02/2024. Em que pese ambos estivessem em atividade desde o dia 16/12/2021, solicitaram a exoneração de seus cargos no dia seguinte à entrevista (29/02/2024), momento em que assumiu o Secretário Neymar Pacheco.

#### 4.4.7 Silvia Maria Munari

Silvia é agricultora familiar e ecológica e enfermeira, filha de agricultores, também atua como empreendedora no turismo rural. Integrante do grupo Osório Rural, relata ter participado de algumas reuniões do COMTUR, mas que atualmente é representada por Francisco dos Reis. A entrevista ocorreu de forma presencial, em sua propriedade, localizada no Morro da Borússia, chamada de “Sítio Urutau”.

#### 4.4.8 Francisco Antônio Viveiros dos Reis

Francisco é integrante do grupo Osório Rural e o seu representante junto ao COMTUR. Atualmente empreende no ramo de hospedagem no Morro da Borússia “Casa Mirante do Poente”. Explicou que sua relação com o COMTUR teve início quando foi divulgado que passaria uma linha de transmissão no Morro da Borússia, na região da APA (Área de Proteção Ambiental). Na oportunidade criou-se um Fórum da APA da Borússia, em parceria com a UFRGS Litoral Norte, bem como da Associação dos Moradores e Amigos da Serra da Borússia (AMASB). A partir da formação da diretoria, Francisco foi eleito vice-presidente da AMASBI.

Por volta de 2017, 2018, Francisco passou a integrar o COMTUR na administração anterior à que vige ao tempo da entrevista. O entrevistado informou que a AMASB deixou de operar e criou-se o grupo Osório Rural, a partir das propriedades rurais do Morro da Borússia. Assim, a partir do Osório Rural, se consolidou a participação junto ao COMTUR. Salientou que durante a Pandemia houve a suspensão das atividades do COMTUR e que retornou na atual gestão. A entrevista online ocorreu na tarde do dia 27/02/2024, através da plataforma “Google Meet”.

#### 4.4.9 Ioswaldyr Carvalho

A entrevista com Ioswaldyr Carvalho aconteceu no dia 18/03/2024 em sua residência, que fica ao lado da Sede do Maçambique de Osório. Ioswaldyr é professor, antropólogo e integrante do grupo de maçambiqueiros do município.

#### 4.4.10 Susana Nunes Machado e Claudionir

Susana é extensionista rural na EMATER e representa a entidade perante o Conselho Municipal de Turismo de Osório. A entrevistada conta que sua participação no COMTUR iniciou na gestão anterior, no mandato do prefeito Abraão, com o Secretário de turismo Rossano, por volta de 2018, quando o COMTUR teria sido reativado. Disse que o envolvimento da EMATER no COMTUR também foi impulsionado pela criação do grupo Osório Rural, a partir de sua capacitação em 2017. Claudionir também é servidor da EMATER e participou da entrevista, que ocorreu na manhã do dia 01/04/2024 na sede da EMATER, em Osório.

#### 4.4.11 Clayton Rogério Barbosa dos Santos

O entrevistado Clayton Rogério é empreendedor do ramo turístico e servidor público municipal da Secretaria de Desenvolvimento, Turismo, Cultura e Juventude de Osório. A entrevista ocorreu presencialmente na sede da Secretaria de Desenvolvimento e Turismo no dia 21/03/2024, pela tarde.

Rogério disse que iniciou no COMTUR como conselheiro no ano de 2021, através do edital de chamamento público, no qual se inscreveu e foi selecionado para ocupar a cadeira dos representantes do segmento de hospedagem e de alimentos e bebidas. Atualmente também é vice-presidente do COMTUR e afirmou que sempre vislumbrou um potencial turístico no Município e que sua relação com o desenvolvimento do turismo se dá em virtude de seus empreendimentos, por ser do ramo gastronômico há alguns anos e atualmente também possui uma agência de turismo com transporte recreativo no Morro da

Borússia chamado de “Vila Borússia”, um espaço de entretenimento com diversas atrações.

#### 4.4.12 Gilson Becker

A entrevista com Gilson Becker ocorreu de forma virtual, pela plataforma Google Meet, no dia 25/04/2024. Atualmente Gilson é empreendedor em Osório em diversos setores e explicou que sua relação com o COMTUR ocorreu a partir do seu envolvimento com o Rotary e com a Associação Comercial de Osório (ACIO), uma vez que esta precisava de representantes dentro do COMTUR. Na sequência, Gilson assumiu a Presidência da ACIO e do COMTUR. Disse que, na época, o Prefeito em atividade era o Romildo Bolzan, que visava organizar e reestruturar o COMTUR, uma vez que o Conselho estaria há cerca de vinte anos “parado”.

Assim, alguns entrevistados foram ouvidos conjuntamente, como foi o caso do secretário de turismo Eduardo e seu assessor Mateus, bem como o caso de Susana e Claudionir, também servidor da EMATER. No próximo capítulo, serão trabalhados por tópicos os assuntos centrais das entrevistas. São eles: a percepção do turismo de cada ator da rede entrevistado, o plano municipal de turismo, os principais desafios para o desenvolvimento do turismo em Osório, políticas públicas de turismo, a composição do COMTUR e suas alterações legais, a gestão municipal do turismo e as capacidades estatais.

Por fim, apresenta-se um quadro explicativo com a finalidade de resumir a identificação dos entrevistados de acordo com a posição que ocupa no COMTUR:

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

## 5 RESULTADO DO MATERIAL EMPÍRICO: OPINIÕES DO ENTREVISTADOS, COMPOSIÇÃO DO COMTUR, ARTICULAÇÃO/COMUNICAÇÃO DOS ATORES E TEMAS RELEVANTES TRABALHADOS NAS REUNIÕES

### 5.1 O QUE PENSAM OS ENTREVISTADOS SOBRE O TURISMO EM OSÓRIO:

Os entrevistados, em sua maioria, emitiram opiniões sobre o estado turismo no município de Osório. Estas opiniões trazem um retrato importante a ser analisado sobre esta atividade. como forma de ilustrar destacam-se alguns trechos das entrevistas.

Eraldo, quando questionado sobre seu ponto de vista acerca do turismo em Osório nos tempos atuais, respondeu:

Eu acredito muito que a gente continua sem a vocação turística. Acho que a gente fala muito em ser uma cidade turística, mas a gente não tem a questão de pertencimento, que a gente vê na serra, que a gente vê em outros lugares que se desenvolveram turisticamente, mas (sic) a gente vê que tem uma relação de pertencimento. Quando eu falo em pertencimento, eu falo em a população, o municípe, ele ter essa integração turística com o município, de saber a história do município, de conhecer muito bem os pontos, de indicar.

Hoje tu vai pra serra, a gente usa a serra porque a serra é *case*, né? Essa galera se preparou para estar onde está hoje. Não foi do nada que Gramado é Gramado. Eles tiveram todo um trabalho, né? Conheci muito o início e fui pegando os processos. Então eles se prepararam, aprendeu nas escolas, no estudo pedagógico. Pra criança de hoje conhecer o município e amanhã ela falar sobre o seu município. Fizeram com os táxis, que na época não existia muito uber, né? Então, se trabalha com uber, se trabalha com o pessoal do posto de gasolina, pessoal dos hotéis, pessoal dos restaurantes, todo mundo tem um turismo integrado. porque se tu falar assim, “ah, onde fica o caracol e a cascata?” Todo mundo sabe te dizer isso. Todo mundo sabe dizer como é, quanto que paga, se paga, os dias que são abertos. Eles sabem tudo. Tu vai na fábrica de chocolate, eles sabem te dizer, ‘ó, daqui você vai pra rua coberta, da rua coberta você vai pra festival de cinema ali no palácio de festivais’. Eles se integram. E isso é muito legal. Isso é o turismo. É uma rede, né? Não é só o meu turismo lá onde o meu estabelecimento funciona.

E aqui a gente vê ainda, não só aqui, mas em nível de litoral, que ainda são pontos, né? Principalmente o mar. a gente ainda vive o turismo passageiro de temporada. Dezembro ali, final de ano nessa época, para o carnaval, que é o período que lota as praias. Essa é uma opinião minha, mas é o que eu vejo de muito tempo. Então, a gente não tem essa vocação ainda de uma construção de turismo integrado, como rede. É por isso que o ATL está tentando se fortalecer, que são os 23

municípios alinhados com os gestores de turismo, para conversar como região e não como município. Mas, assim mesmo, avança muito devagar.

Eraldo também explicou acerca da Associação de Turismo do Litoral Norte (ATL Norte), diferenciou-a da Associação dos Municípios do Litoral Norte (AMLINORTE) e estabeleceu relação com o Conselho Regional de Desenvolvimento (COREDE) litoral<sup>12</sup>:

A AMLINORTE é diferente. A ATL, assim como o COREDE são membros que fazem parte da AMLINORTE. A AMLINORTE é o conselho dos prefeitos. Os prefeitos sentam e conversam sobre região. E a ATL surgiu como gestores de turismo. Mas o feeling é o mesmo, a organização é a mesma, a diferença está no foco. Porque os prefeitos não focam só em turismo, falam de desenvolvimento de região como financeiro, de catástrofe, enfim, como região para isso. Então, não é um foco só no turismo. Por isso que surgiu a necessidade de ter alguém falando sobre turismo. Aí surgiu a ATL, que hoje é um órgão de governança, que é linkado à Secretaria de Estado do Turismo, ao Ministério do Turismo também. Então, surgiu esse braço para discutir só turismo.

A entrevistada Vera também mencionou a falta de assiduidade dos representantes da Secretaria de Desenvolvimento, Turismo, Cultura e Juventude às reuniões do COMTUR. Salientou outro problema quanto à mudança de secretário, pois a alteração no quadro de servidores impede que os projetos tenham prosseguimento.

Porém, acredita que os empresários do município estão com uma percepção mais otimista em relação ao desenvolvimento do turismo em Osório. Justificou inferindo que os cidadãos osorienses costumam ter uma autoestima muito baixa em relação ao local em que vivem. em suas palavras:

Se tu for falar com os moradores, eu não sei se você notou isso, tudo eles acham que aqui não é tão bom.  
Mas isso é uma tendência local de todas as cidades que não são estrelas do turismo né?  
Sempre acham que o outro é melhor, que o outro é mais equipado. Então, aqui você nem consegue fazer porque quando você acha que o outro é mais bonito, você não olha muito pro teu. E às vezes o teu é tão bonito quanto ou até mais.  
E nós temos aqui uma natureza riquíssima né... diversificada.  
Na serra, por exemplo, tu só vê morro mato e água e rio, digamos.

---

<sup>12</sup> <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/15134132-20151117102724perfis-regionais-2015-litoral.pdf>

E aqui tu vê morro, tu vê mato, tu vê as lagoas, tu vê a praia. É muito mais diversificada que a serra, né? Tem tudo o que a serra tem e mais.. mais a praia. E isso que a gente acaba esquecendo de valorizar.

Somando-se a isso, Vera afirmou que essa situação também ocorre com os conselheiros do COMTUR. Explicou que muitos deles não conhecem o município e que, no início, havia sido feiro um “tour” com os conselheiros. Relatou que na oportunidade, os conselheiros haviam se dividido em dois grupos a fim de realizar um levantamento, “que não chega a ser, está longe de ser um inventário”, para que posteriormente o estagiário fizesse um arquivo compilando as informações.

No intuito de mostrar os potenciais turísticos do município aos moradores de Osório, em 2018 e 2019, organizou-se um “*city tour*” no qual todos os sábados a prefeitura oferecia, sem custo, um passeio de quatro horas nos pontos turísticos do município. O passeio era acompanhado por guias de turismo e visava expor aos empresários locais oportunidades de investimento em turismo, O que não chegou a se concretizar em virtude da pandemia. Informou que em março de 2019, havia agências de turismo de outros municípios que entravam em contato com a secretaria de turismo a fim de incluir o “*city tour*” de Osório para comercializar em seus pacotes de viagem. A entrevistada explicou:

Porque, na realidade, a ideia era mostrar que o empresário poderia pegar essa parte e explorar, né? Mas não aconteceu. Não aconteceu por causa da pandemia. Quando chegou em março, nós estávamos, assim ó, pessoas de fora, quer dizer, agências de turismo de fora estavam procurando a Secretaria para incluir em seu pacote o *city tour*.

Era isso que a gente queria, só que a gente queria que acontecesse através da iniciativa privada, que uma agência aqui vendesse o *city tour* para o pessoal que vem de fora. Então, já estava sendo incluído. As pessoas perguntavam lá para a Secretaria, dizia assim, olha, quanto é que custa o *citytour* para incluir no meu passeio? na época, eu dizia: ‘não, não custa nada, porque é um brinde do governo’. Mas a ideia era que, no futuro, isso aí fizesse um produto que fosse comprada a ideia pelos empresários locais.

A entrevistada faz uma ponderação acerca das agências de turismo de Osório, afirmando que existem muitas registradas no papel, mas que não se vislumbra sua atuação prática em Osório. Após manifestar sua preferência, no exercício da profissão de guia de turismo, em trabalhar com o receptivo, indaga-se o que ocorre com as agências de Osório que não promovem o turismo

receptivo no município. Em reflexão, apresenta uma possível justificativa econômica para o fato: “porque eu, dona de uma agência, eu ganho muito mais levando as pessoas para outro lugar do que recebendo. Então, a gente até entende o lado econômico das agências”. Por outro lado, afirma:

Mas como a gente quer que o nosso lugar seja visto, tu não entende como é que as pessoas aqui não querem mostrar, né?  
E tem muitas agências que, na realidade, não usam guia. Eles fazem, mas isso é pra fora.  
Porque, na realidade, assim (...) a gente vê as pessoas dizendo que agora tem essa ‘bobagem’ colocar guia. A lei do guia existe há muito tempo. E as empresas ainda acham uma bobagem. Isso é uma pena, né?

Reforça suas razões constatando que, embora exista curso de formação de guias de turismo no Instituto Federal de Osório, poucos são os que exercem a profissão no município:

Nós temos curso de guia aqui no Instituto Federal e pouquíssimos do que se formaram estão trabalhando. Não quer dizer que não estão trabalhando em outros lugares. Tem um colega que está trabalhando aqui na serra há muito tempo e está muito bem. Têm os que saíram do estado para trabalhar, mas aqui não acharam mercado.

O então secretário de turismo Eduardo Pelegrini e seu assessor Mateus Goulart, questionados sobre a perspectiva que têm sobre o turismo em Osório ao tempo da entrevista, responderam:

(Mateus) A gente está procurando uma evolução do turismo em Osório. A gente é uma cidade que tem potencial espetacular, talvez poucas cidades no Rio Grande do Sul teriam o potencial que nós temos. Nós temos morro, temos lagoas, temos o vento, temos praia. Então a gente precisa pegar esse potencial e conseguir trazer ferramentas para que outras empresas possam vir para cá, para que o pessoal que lida com o turismo possa vir para cá, fomentar as nossas empresas também mediante um consenso entre todos os atores do turismo: administração municipal, população de Osório, outras empresas que querem vir investir no município de Osório. Tem o potencial, mas a gente tem que alavancar a possibilidade de aumentar esse potencial.

(Eduardo) Só corroborando com o Matheus, a localização de Osório é uma localização privilegiada, né? A gente está a 100km de Porto Alegre, 100km da serra, estamos a 100km de Santa Catarina, estamos perto das praias. E o turismo de Osório se desenvolve muito nesse período. A gente tem na secretaria, a partir de uma participação público e privado.

A gente teve alguns eventos aqui que a gente pôde fazer, eu vou citar o exemplo da bike, que teve no morro, lá o primeiro, o Trilha Bike. Foram mais de 500 inscritos, de 42 cidades diferentes. Então, isso circulou pessoas que não conheciam Osório. Hoje em dia, através do

aplicativo de bicicleta, *strava*, se eu não me engano. Eles puderam marcar as rotas do morro e eles estão passando a vir sozinhos fazer esses trajetos de bicicleta no morro. Então, através de eventos a gente já consegue trazer um público diferente. Esse da bike é um exemplo desse com 420 inscritos de fora. Então, 80, apenas 80 inscritos eram de Osório. Porque foram deixando para a última hora, não sei se não acreditavam se ia ficar para a última hora. Quando viram, acabaram as inscrições e a maioria do pessoal era de fora.

Na opinião do entrevistado Rogério, o turismo seria a única oportunidade para o desenvolvimento econômico de Osório. Justifica seu posicionamento afirmando que o município não teria uma identidade ou um comércio que seja referência. Em suas palavras, afirma: “eu sou um entusiasta em relação ao turismo em Osório, porque eu acredito que é a única saída que o Osório tem do ponto de vista econômico”. Além disso, o entrevistado fala sobre os aspectos que considera positivos sobre o turismo:

Então eu acredito muito no turismo porque não tem passivo de saúde, de saneamento, de educação. as pessoas vão vir aqui e vão deixar só o que é bom. Só a parte econômica, o dinheiro. E vão dar suas despesas lá nos seus municípios.

Por outro lado, fala da dificuldade que encontra para que os osorienses ou mesmo a administração pública perceba Osório como um potencial turístico:

Então se a gente não der um passo firme no turismo, não tem como a gente alavancar isso aí.  
É as pessoas hoje, como é uma coisa intangível, não acreditam.  
Mas é uma indústria que não polui.  
(...)  
Só que se alguém não fizer a frente, eu peguei essa bandeira...  
(...)  
E aqui a gente tem todas essas belezas naturais que a gente não conhece, a gente mesmo não conhece, né?  
E a gente tem que mudar a cultura lá na pré-escola, sabe? Para as pessoas se sentirem que a gente é uma cidade turística e acolher sempre o visitante. Eu acho que a gente tem que mudar a cultura e a mentalidade da sociedade como um todo.

Nesse sentido, o entrevistado destaca que muitas vezes os osorienses não conhecem ou reconhecem as opções turísticas do município e que Osório não seria “vendido” pelos seus habitantes. Entende que para que Osório cresça nessa área é preciso que tenha algum atrativo “âncora” a fim de captar um turismo de massa:

Só que a gente não trabalha em cima disso, a gente não vende, a gente não cria a experiência que o cliente precisa pra poder se sentir seduzido e vir pra cá prestigiar. Então a gente tem muito a crescer nessa área.

Eu acredito que falta pra nós uma âncora pra atrair o turismo de massa, pra vir tudo o que vem atrás.

O entrevistado afirma que Osório pode se desenvolver de forma rápida no turismo, diferente da maneira como ocorreu em Gramado, em que tudo precisou ser construído ao longo de cinquenta anos. Mas que para que isso ocorra, seria necessário desenvolver o turismo de forma qualificada e com valor agregado, “para gente poder ter essa estrutura pra receber o turista visitante”. Ressalta os diferenciais de Osório que está localizado a menos de uma hora do aeroporto com acesso através de uma autoestrada segura. Além disso, menciona que o município contempla serra, lagoas e mar, tudo em um só lugar, o que é específico de Osório.

Por outro lado, também menciona seu objetivo quanto à integração de Osório com outros municípios da região, como Caraá e Santo Antônio da Patrulha. Assim, oferece um passeio chamado de “passeio das 10 cachoeiras” e diz que já recebeu turistas do Chuí, que fica a quinhentos quilômetros de distância, enquanto os residentes de Osório e região não sabem que existem pelos menos dez cachoeiras próximas.

Aqui no morro, por exemplo, a gente tem 26 pousadas, né?  
As pessoas nem sabem disso.

É uma loucura isso aqui.

Cada um aluga no airbnb, booking, aquela coisa toda, e o pessoal vem de fora, aquela coisa toda, e não tem aquela, como é que eu vou dizer, organização, parceria, sabe?

O meu projeto ali na Borússia é justamente atrair novas empresas para o meu entorno.

Hoje, por exemplo, o meu intuito ali do Vila Borússia é unir Osório, Caraá e Santo Antônio.

E eu tô conseguindo com o passeio que a gente tá fazendo ali já, que é o passeio das 10 cachoeiras. Ninguém imagina que tem um passeio com 10 cachoeiras aqui pertinho, né? Tem mais de 10 na realidade, mas o que a gente nomeou 10 cachoeiras.

(...)

A gente teve cliente que veio do Chuí. Então a gente atraiu um cliente, um turista, 500km de distância. E às vezes o santo de casa não faz o tal milagre.

Mas se a gente fizer o nosso dever, do ponto de vista de estratégia, que as pessoas de fora venham e façam bombar, o pessoal daqui vai ver o que está acontecendo... Daí vai, porque tem que ver para crer.

A entrevistada Susana, por sua vez, questionada acerca de sua perspectiva a respeito do desenvolvimento do turismo em Osório, afirma acreditar no potencial turístico de Osório, porém entende que o turismo não é tratado como prioridade pelas gestões municipais:

Eu particularmente, eu acho que é um grande potencial, né?  
A gente tem belezas que não precisa muito pra atrair as pessoas, né?  
Temos bastante estabelecimento, já que por nenhum incentivo, vamos dizer, público, se estabelecer já há muitos anos, estão aí buscando a seus espaços já estão consolidados, a gente ainda sente um pouquinho essa falta, talvez, de prioridade dentro da administração, que o turismo seja uma prioridade, tenha incentivo.

Nesse sentido, complementa afirmando sobre um dos pleitos do COMTUR perante a prefeitura, para que a secretaria de desenvolvimento e turismo tenha profissionais técnicos dedicados ao turismo que possam atribuir perenidade aos projetos e propostas, ponto que será debatido com mais ênfase em tópico específico neste trabalho. Em suas palavras, Susana afirma:

É um dos nossos maiores assim, pleitos, até como conselho de ter membros mais ativos, talvez ter pessoas, né, indicadas ou dedicadas a isso dentro das secretarias, profissionais de turismo dentro das secretarias, para poder dar segmento às ações, né, que às vezes troca muitas pessoas e aquilo que estava sendo feito, sendo encaminhado, se perde e começa tudo do zero de novo, né?  
Então o conselho sentia essa dificuldade grande ainda, né?

Já o entrevistado Gilson Becker acredita que a atividade turística já está acontecendo, contudo, sem a devida divulgação e comunicação. Assim respondeu:

O pessoal reclama que não acontece, né?  
Eu acho que tá acontecendo muita coisa, certo?  
Já vem acontecendo muita coisa regional. O nosso problema ainda é comunicação.  
É fazer o pessoal entender isso, né?  
É parte de quem tá organizando os eventos e da prefeitura também, que não assume, eu acho, essa função de comunicação.

Justificou sua afirmação falando de alguns eventos turísticos que aconteceram recentemente não foram devidamente divulgados na cidade:

(...) teve uma fase de ciclismo e Osório era um ponto de referência. Não aconteceu aqui o evento, mas passou 100 ciclistas desse campeonato, passaram aqui, eles usaram o nosso posto como referência.

(...)

É pouco, mas cada ciclista desse tinha um carro de apoio. Ou não vem 100 carros, de repente, pode que um carro esteja apoiando mais de um ciclista.

Então, esses caras usaram postos, alguns usaram hotel, ou não usaram nada.

No mínimo, um banheiro. Então, tá acontecendo.

(...)

Há poucos dias teve triatlo. Tu ficou sabendo?

(...)

Trancou a lagoa, deu um tumulto lá, um problema de comunicação. Nós temos que prever isso, né?

(...)

Então, é comunicação que é o nosso problema.

Duzentas pessoas, como é que eu fiquei sabendo? Pelo hotel da minha irmã. Eu estou conversando com ela e ela falou que o hotel estava lotado no final de semana. Por quê? Triatlon.

(...) Teve o motocross agora há poucos dias também ali no morro, faz duas, três semanas. Mil motos ali no morro. Eu fiquei sabendo porque eu patrocino a camiseta dos caras, todo ano, e são meus clientes aqui. Mas eu já me organizei, por exemplo, no domingo amanhã, eu já sabia que ia passar a ser umas 100, 150 motos. Então, botei mais gente naquele dia (trabalhar no posto).

(...)

Nós temos mais de 20 pousadas aí em cima do morro.

(...)

Está tendo movimento.

Conforme informado por Gilson, sua irmã, proprietária de um hotel da cidade, havia descoberto o evento do Triatlon em virtude da superlotação do hotel. Essa situação inclusive pode prejudicar a preparação dos hospedeiros em receber os turistas de forma adequada, vez que deveriam se antecipar e prever o aumento do movimento para poder aumentar sua capacidade de atendimento. Gilson complementou manifestando sua opinião acerca da necessidade de divulgação do evento também para os cidadãos osorienses a fim de auxiliarem os turistas:

O que eu acho de um evento desse que deveria acontecer? O posto de gasolina tem que saber. Porque é onde tu pede informação quando chega na cidade.

Taxistas deveriam saber, brigadianos deveriam saber? e restaurantes que estão abertos na estrada também, deveriam saber. Porque é pra receber.

(...)

Está tendo movimento.

Nós, os osorienses, não estamos sabendo, certo?

Então, é comunicação.

Nós temos que levantar isso, nós temos que cacarejar mais, a gente tem que falar mais dos nossos eventos.

Porém, Gilson afirmou sobre a necessidade em comunicar e divulgar o turismo de forma estratégica, pois a ampla divulgação aos turistas pode resultar em transtornos a quem vai recebê-los e gerar insatisfação ao turista, que poderá ter suas expectativas frustradas. Nesse sentido, discorreu sobre uma situação em que aconteceu turismo em grande escala em Osório e que o município não estava preparado para receber o quantitativo de pessoas “em massa”. Por volta de 2012, na gestão municipal do prefeito Romildo Bolzan, quando foi inaugurada o asfalto do morro, foi feito o mirante. A partir de uma notícia veiculada no canal RBS acerca da vista do mirante do morro da Borússia e que Osório estaria investindo em turismo, foram ao mirante cerca de dois mil veículos, o que gerou congestionamento no local: “teve um ônibus que levou três horas pra sair. Ele entrou e não conseguiu mais voltar, porque não tinha uma rota, não tinha banheiro, não tinha comida, não tinha nem como ir embora”.

Além disso, também falou da divulgação que foi feita pela RBS sobre a “Fazenda Pontal”, empreendimento de gastronomia e hospedagem, localizado no município de Caraá, divisa com Osório. Na oportunidade, foi anunciado que o estabelecimento servia o “cordeiro salineiro” ao meio-dia nos domingos. No final de semana seguinte à publicação da matéria, foram à Fazenda Pontal mais de mil pessoas. Porém, a capacidade de lotação do empreendimento era de apenas oitenta pessoas. Por essa razão, os turistas saíram insatisfeitos reclamando do atendimento oferecido no município. Assim conclui: “então, a comunicação é importante, mas que tipo de comunicação? Então, a gente tem que cuidar do tipo de comunicação que a gente vai fazer para estar preparado”.

Nesse sentido, o entrevistado complementa salientando a relevância da comunicação interna para que a população hospedeira possa se preparar para receber os turistas:

E eu acho que a maior divulgação hoje, eu acho, ainda é em interna. Nós temos que ensinar as nossas crianças, os nossos comerciários a receber o pessoal e falar do que está acontecendo em Osório. (...) então, tem que preparar a ideia, a gente não fica sabendo, a gente não tá podendo, não tá sabendo explorar desse tamanho.

Gilson ressalta a importância em valorizar o que existe de potencial no município, utilizando os exemplos de turismo religioso em Osório praticados:

Eu acho que nós temos que valorizar o que nós temos. Nós temos os eventos religiosos. A igreja Batista, de dois em dois anos, faz um congresso aqui. Não sei se está acontecendo ainda. Mas ela fazia de 2 em 2 anos em Osório.

Num final de semana ela coloca 3.500 fiéis extras aqui. Esse pessoal fica na casa dos irmãos, fica nos hotéis, e come, e usa o posto de gasolina, usa farmácia, né?

Então nós temos que comunicar também.

É 3.500 pessoas.

Eles fizeram uma vez lá na Vila Olímpica e naquele final de semana deu 5 mil pessoas lá. Então, a gente tem que saber disso também.

(...)

Nós temos uma subida do morro aqui, (...) no dia 21 da Páscoa (...) que também é um evento que acontece, e tranca a coisa ali, e vem gente de fora pra conhecer.

Nós temos que divulgar o que nós temos, certo?

O entrevistado traz à baila a perspectiva de desenvolvimento do turismo de forma regional, conforme ocorre em outras regiões do Brasil, como o Nordeste, por exemplo:

E também, seguinte, a gente falou Osório, né?

Mas, sempre quando eu participo do Conselho e falo de turismo, nós temos que pensar regional.

Talvez não os 23 municípios, por ser tão grande, mas já existe um plano sobre microrregiões.

Tem a região e a microrregião.

Nós fizemos uma micro ali, que é o Osório, Tramandaí e Imbé, que a gente fez o triângulo das águas.

(...)

Porque quando é regional, nós estamos bastante envolvidos pela FEDERASUL

Eu fui muito tempo vice-presidente regional, o Osvaldo Guazelli, e agora foi o Isaac, e agora o Tiago Antolini, quase sempre é o ex-presidente da (ACIO) que fica de vice-presidente regional (da FEDERASUL).

Então, tem esse movimento e envolvimento na região.

É interessante que nós nos conversamos, porque a lagoa, ela não é só de Osório. tem uma ou duas lagoas que é só dentro de Osório, mas elas são interligadas, né?

E, às vezes, (...) uma face tá aqui em Osório e a outra tá lá em Capão, tem uma em Santo Antônio e em Osório do outro lado, então é nossa, né?

E quando tu faz turismo, tu vai ao Nordeste (...)

(...) mas tu não ficou num lugar só, né? (...) tu anda 70km pra um lado, tu anda uma hora e meia pro outro lado, quanto é que tu gasta de transporte, né?

E se pensar nisso, a região podia ter isso aqui.

Vem pra Osório, tá, vai a Torres, dá uma hora. Vou lá no túnel verde ali em Capivari, dá mais 30/40 minutos. Vou à Tramandaí na plataforma ver os botos, é vinte minutos. Por que tem que ser só Osório? Não existe só Osório.

No Nordeste também não é só isso...  
Em uma semana lá tu anda dois mil quilômetros..  
(...)  
E aqui a gente pensa só dentro de Osório, só dentro de capão, só dentro de Tramandaí.. Não. Tem que pensar regional.

Nessa linha de raciocínio, o entrevistado explanou sobre o calendário regional proposto por Rafael Ayub, quando no exercício do cargo de secretário estadual de turismo (SETUR-RS):

Ah, o Rafael Ayub, que foi secretário de turismo do município (Capão da Canoa) e foi secretário do estado, (...) ele falou: 'vamos fazer um calendário regional', né?  
Que ele queria fazer de outubro a abril.  
Para nós sabermos todas as festas que tem nesse período. Tem balonismo, tem a festa do peixe, tem o rodeio de Osório, tem o rodeio não sei o quê...  
Então, para todos os municípios se falar.

A entrevistada Bianca Pugen, por sua vez, quando questionada sobre a sua percepção em relação ao turismo em Osório na atualidade, fez uma análise em retrospectiva aos anos remotos e mencionou que os problemas da atualidade ainda são os mesmos. Em suas palavras, referiu:

Quando eu comecei a trabalhar com turismo em Osório, o turismo ainda era um sonho, um sonho distante. Eram algumas propriedades que trabalhavam com turismo e na época algumas que começaram a empreender na área eram vistas como loucas "nossa imagina montar um restaurante na Borrússia para atender quem? os macacos?". Então assim era chegava a ser... mas tinham pessoas que tinham essa visão e que trabalhavam bem com o turismo. E a gente vê que nessa área as coisas são, a gente pode falar em décadas de mudanças, né? Cada fase me parece, isso é muito uma percepção minha, não tem nenhum livro isso, né? É uma vivência minha. Me parece que leva dez anos para as coisas começarem a mudar. Eu vi algumas mudanças grandes, no sentido de que muita gente começou a falar sobre turismo, porque antes nem se falava. Muitas pessoas começaram a empreender, algumas muito assertivas, outras não, e aí não permaneceram.

Continuou sua reflexão abordando o problema da falta de planejamento turístico - assunto que será trabalhado em tópico específico, mas que para não prejudicar o contexto de sua fala, também será mantido neste tópico - e sobre a questão ambiental no município:

E vejo um grande fluxo de turistas, principalmente em função do morro da Borússia. o morro é um dos nossos principais atrativos. Só que ele por si só, não carrega todo o fluxo, né? A gente tem as lagoas, que

também traz bastante gente, daí um público mais específico, que é o pessoal do *kitesurf*, que trabalha com vela, né? Que veleja, coisa assim. Mas, infelizmente, esse tempo que eu percebi, assim, que não houve um planejamento turístico efetivo. Então, nós tivemos um início, né? Talvez lá em no década de 90, algumas atividades, e ali deveria ter sido feito um planejamento turístico bem forte. E aí a gente sabe como funciona a questão pública, né? Cada quatro anos trocam os atores, e aí se engavetam muitos projetos, se cria tudo do zero, e isso prejudica demais o turismo. Então a gente tem esse problema. Hoje nós temos problemas de água, problemas de saneamento no morro da Borrússia, problemas de loteamento irregular. Então são várias questões, mas o mais fortemente é a questão ambiental que está sendo prejudicada pela falta de planejamento. Não irreversível, ainda bem, a gente ainda tem tempo para pensar nisso, mas é mais uma bandeira que o COMTUR tem discutido, como as gestões municipais elas são muito..., elas são sistemáticas e não são perenes.

Nesse sentido, concluiu salientando o papel do COMTUR:

O conselho pode fazer esse papel, pode ser esse olhar perene que se mantém, que consiga trabalhar no longo prazo, olhar para o futuro com essa vinculação, e não só a cada quatro anos fazer uma nova reflexão. E vejo que talvez quem não é da área ache que... quando as pessoas vêm falar sobre turismo: 'Osório tem potencial turístico', 'Osório tem potencial para o desenvolvimento do turismo', eu falo bastante que o turismo já é realidade aqui. Não é um potencial, não pode acontecer, ele já acontece. De uma maneira boa ou ruim, ele acontece. Então a gente também precisa olhar para isso, olhar para essa questão.

Questionada acerca de sua percepção sobre o turismo em Osório atualmente, a entrevista respondeu:

Tem um grande potencial.  
O que não tem é uma organização.  
Osório, por muito tempo, foi uma cidade de passagem, mas com um grande potencial turístico.  
É que só começou a se olhar desta forma, um pouquinho diferente do que só uma cidade de passagem, quando começou a pipocar, principalmente, o turismo aqui em cima (no morro da Borrússia).

Silvia falou que, embora os números apurados pelo plano de manejo da área de preservação ambiental do morro da Borrússia, acredita que o turismo rural seja o responsável por receber o maior número de turistas e que seria o turismo que mais resultaria em retorno financeiro para o município e para os munícipes. Em suas palavras, estabeleceu um comparativo com o evento "Churrasco e Modão", que se trata de um festival de músicas sertanejas associado à culinária típica gaúcha, qual seja, o churrasco. Nesse sentido, afirma:

Porque eu acredito pelos números que a gente tem, o turismo rural, embora no plano de manejo seja diferente, é o que mais recebe gente, o ano todo.

Porque o turismo de eventos, que daí se basearam no “Churrasco e Modão”, nada contra, que bom, né? Ele reúne sim muita gente, uma vez no ano. E eu tenho certeza que a arrecadação não é suficiente pra manter, né?

Mas tu pega, vamos dizer assim, ó, Osório rural nas propriedades, né? A gente recebe no ano, é pouco, em torno de 1.500 pessoas. Aí tem contar baixa temporada, tem contar ainda o resquício da pandemia, né? Que a gente fechou na pandemia. então, eu fiquei oito meses fechada, depois abri por um longo período, 50%.

Aí, esse 50% eu hospedava e 72 horas eu não entrava na cabana. Daí entrar, higienizar, para depois receber.

Complementou inferindo que o turismo de Osório não é muito considerado pela gestão pública como uma fonte de renda para as pessoas e para o município. Além disso, relatou a dificuldade que o centro da cidade tem para se adaptar como um local turístico, no que versa sobre o horário de funcionamento dos estabelecimentos comerciais, por exemplo, e que no morro, embora os estabelecimentos estejam abertos, não se encontra tudo o que precisa:

Mas o turismo de Osório é pouco olhado ainda, principalmente pela gestão pública, como uma grande fonte de renda para as pessoas e para o próprio município. como uma alternativa de renda para as pessoas.

E Osório tem aptidão, mas, por exemplo (...) no centro, se você chega em um feriado está tudo fechado.

Na Borrúsia, está tudo aberto.

Mas aí, se você precisa ir a uma farmácia, você já se enrosca. Aqui em cima não tem.

Silvia ainda falou da dificuldade de transporte em direção ao morro, pois motoristas de aplicativo raramente se dispõem a fazer o trajeto de subir o morro. Relatou que foi levantada a demanda por treinamento de frentistas e taxistas junto à prefeitura, para que saibam indicar e fornecer informações aos turistas, uma vez que “(...) falta muita orientação e capacitação para os trabalhadores desta ponta que iriam fazer o primeiro acolhimento do turista”.

A entrevistada discorreu também sobre a dificuldade que se tem quanto à sinalização e aos acessos aos pontos turísticos no morro. Justificou suas razões com o exemplo da estrada que dá acesso à sua propriedade, que restringe a sua captação de clientes:

Desde junho a estrada está desse jeito... Aquele trecho lá de onde entrou até aqui, desde junho. O rio levou as pontes, e eles vieram no outro dia, vieram no outro dia botar no lugar pra gente passar, entendeu? Mas, foi isso.

Eu, ainda essa semana, antes de ontem, procurou uma pessoa pela airbnb e perguntou da estrada, porque o carro é baixo, antes de firmar a reserva.

(...)

Então, acesso horrível, sinalização nem se fala... as estradas a gente acaba tendo que botar plaquinhas, fica a estrada tudo poluída, só confunde a cabeça das pessoas.

E é uma demanda que o Osório Rural trabalhou com a administração passada, trabalhou com todos os candidatos à eleição e trabalhou com quem se elegeu.

Então, tem uma carta que a gente fez e entregou.

E a gente não consegue ter êxito na sinalização.

Além disso, Silvia ainda citou outras dificuldades que o desenvolvimento do turismo em Osório enfrenta, como a ausência de um centro de informações ou de um sítio na rede mundial de computadores (internet) que conste informações úteis ao turista, como os pontos turísticos, por exemplo. Por fim, utilizou o município de Torres como exemplo de organização turística:

Uma cidade com essa questão turística fervilhando, não tem um centro de informações?

(...)

Um site decente?

Hoje, se você não conhece, o site de torres, por exemplo, tu vai lá na abinha, "praia", não sei o quê, "balonismo", "turismo rural"...

Tu entra, tu encontra, tu vai, tu consegue.

E aqui a gente não consegue ter um site decente, um inventário

Assim, depreende-se das respostas dos entrevistados, que para a maioria deles Osório possui um potencial turístico. Este, porém, consideram eles, ainda não está plenamente estruturado para ser devidamente explorado. Além disso, na opinião deles é comum a constatação de que, grande parte dos residentes de Osório não conseguem vislumbrar e acreditar que o município pode vir a se tornar também um local turístico. Porém, parte dos entrevistados deposita na atividade turística uma possibilidade de contribuir com o desenvolvimento local de Osório e regional no âmbito do litoral norte.

Nesse sentido o entrevistado Eraldo, por exemplo, destacou a falta de vocação turística integrada em Osório, comparando-a com outras regiões como a serra gaúcha, onde o turismo é uma prática consolidada e enraizada na cultura local. Sua análise sugere que, para alcançar um desenvolvimento turístico, é

essencial que os munícipes desenvolvam um senso de pertencimento e uma cultura voltada para o turismo, algo que ele acredita ainda estar em processo inicial em Osório. A comparação com a serra gaúcha ilustra como a preparação e o planejamento a longo prazo são cruciais para a construção de um destino turístico bem-sucedido.

Por outro lado, o entrevistado Rogério entende que o desenvolvimento do turismo em Osório, diferente de como aconteceu na serra gaúcha, deve ser mais rápido. Os entrevistados Eduardo Pelegrini e Mateus Goulart reconhecem o imenso potencial natural e estratégico de Osório, mas enfatizam a necessidade de ações concretas para transformar esse potencial em realidade. Eles mencionam a importância de eventos que atraem visitantes de fora e destacam a localização privilegiada de Osório como um ponto central entre importantes destinos turísticos do sul do Brasil. No entanto, a falta de uma infraestrutura adequada e a ausência de uma estratégia de comunicação eficaz são apontadas como barreiras que limitam o pleno desenvolvimento do turismo local. A necessidade de uma melhor articulação entre o poder público, a iniciativa privada e a comunidade local é evidente, apontando para a urgência de políticas públicas mais integradas e focadas na potencialização dos recursos existentes.

A análise também revela uma visão crítica sobre a falta de planejamento e continuidade nas ações voltadas ao turismo em Osório, como exemplificado pela entrevistada Bianca Pugen. Ela observa que, apesar do crescimento no interesse pelo turismo ao longo dos anos, a falta de um planejamento turístico efetivo, aliada à descontinuidade das políticas públicas devido às mudanças nas gestões municipais, compromete o desenvolvimento do setor e apresenta riscos ao meio ambiente. Bianca sugere que o Conselho Municipal de Turismo (COMTUR) desempenha um papel fundamental na criação de uma visão a longo prazo para o turismo em Osório, garantindo que os projetos não sejam abandonados a cada troca de governo. Dessa forma, a institucionalização do turismo no município, com um foco em planejamento e integração regional, poderia assegurar que o turismo se desenvolva de maneira estruturada e organizada, beneficiando tanto os visitantes quanto os residentes locais.

## 5.2 PREVISÃO LEGAL DO COMTUR: ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS E REPRESENTATIVIDADE NOS PROCESSOS DECISÓRIOS

Conforme mencionado anteriormente, ao longo do tempo, a composição do COMTUR foi alterada, o que se verifica das alterações legislativas já trabalhadas. No entanto, essas mudanças também se refletem nas relações entre os membros do COMTUR e destes com a atividade turística em si. Cabe analisar este aspecto a partir da opinião dos entrevistados. O entrevistado Gilson, que foi presidente do COMTUR, mencionou que, juntamente com Adelandre Linhares (Land) e “Cacau”, criaram o Centro de Informação Regional, através de um convênio com o Estado do Rio Grande do Sul e com os municípios da região litoral norte, localizado no Parque de Rodeios de Osório. Disse que o centro de informação não funcionou tal qual o planejado, porém teria cumprido o seu objetivo servir como referência para o turista, até o momento em que foi desativado. Ocorre que, depois de um período, a temática do turismo acabou “esfriando” até que no segundo mandato do prefeito Abraão, o COMTUR foi reativado. Na oportunidade, o COMTUR foi reestruturado e então Gilson assumiu a presidência por volta de 2008.

Eraldo, que teria participado ativamente da proposta de alteração da lei, pronunciou quanto às alterações legislativas que implicaram a mudança na composição do COMTUR, que, segundo ele, foram realizadas com o intuito de democratizar e diversificar a representação. em suas palavras:

(...) eu tinha uma vontade de movimentar as cadeiras no sentido de deixá-las mais democrático e mais representativo. A gente vinha, se não me engano, com 13 cadeiras e eram algumas indicadas, muito mais indicadas do que com representação da comunidade.

Então, por exemplo, nós tínhamos duas cadeiras, que eram uma para uma universidade e outra para outra. Aí eu disse, vamos unificar e fazer uma cadeira só para a universidade, para a ensino superior. É, tipo assim, pode ser a UNICNEC, pode ser o Instituto Federal, pode estar a UFRGS, pode estar a UERGS, uma cadeira que represente todos os órgãos superiores de ensino. Pra não ter assim, ah, a UNICNEC tem uma, a outra tem outra e as outras não podem ter, então a gente unificou. E isso aconteceu e foi bem legal, porque as universidades começaram a se movimentar, aí virou uma titular e uma suplente. Depois de dois anos, pode trocar, né?

É que tem gente que se envolve mais e outros que menos. Aí nós tínhamos uma pro SINDILOJAS e outra pra ACIO. Eu disse vamos unificar, porque são os mesmos segmentos que representam o comércio, que representam essa parte. Então a gente unificou, onde

fica a ACIO como titular e o SINDILOJAS como suplente. E aí tu começa a dar mais espaço. Aí com isso, tu vai me dizer, tá, mas tu diminuiu cadeiras. Não, eu abri cadeira pros guias. Que eu achei extremamente importante quando a gente movimentou, porque os guias não tinham, os guias eram convidados, hoje não existe, independente do governo, tem uma cadeira específica para guias de turismo.

O entrevistado abordou a temática sobre os guias de turismo em Osório explicando sua relação de aumento quantitativo em virtude do curso de formação realizado pelo Instituto Federal do Rio Grande do Sul no campus de Osório:

Na verdade, o Instituto Federal teve um curso de formação, um tempo atrás, não sei dizer o ano, então se formou várias turmas, então tem uma galera em Osório que tem essa formação, guia de turismo, e eles não estavam tendo esse espaço, eles eram convidados, era indicação da prefeitura.

Eu disse, não, vocês têm que ser independente do governo. Até porque tu tem que trazer conselho apolítico, né? Porque troca prefeito, troca governo, troca partido, e o conselho tem que se manter. Porque não se muda as instituições. A UNICNEC pode mudar a reitor, mas vai continuar sendo UNICNEC pra sempre, entendeu? Só se acontecer alguma coisa que troque, venda enfim. Mas a ideia foi isso.

Eraldo salientou a importância de manter o COMTUR como um órgão apolítico, um dos motivos para a alteração legislativa:

A gente também trabalhou com a questão de trazer esse pessoal pra discussão, sabe? Ah, a gente pegou alguém representando os advogados, que é importante ter alguém do jurídico dentro.

Então, a gente começou a deixar isso mais, que enriquece mais os debates, entendeu? A gente diminuiu as indicações do prefeito. Porque acontece que tem votações de projetos dentro do conselho que são de interesse público, mas tem votações que também são de interesse de governo, do executivo. Então, tu não pode olhar isso como partido, tu tem que olhar isso como um todo. Se é bom para o todo, o conselho tem que ser democrático. Ele não pode ter muito mais gente linkada a um partido ou outro, entende? Ele tem que ser mais apolítico. Então, a gente mudou isso e foi bem legal, porque rolou muito mais discussão. Discussão no bom sentido, né? Porque as pessoas eram apolíticas. Então, elas disputam pelo bem comum de todo mundo.

O entrevistado Tiago Antolini acredita que o fato de o COMTUR eleger membros da ACIO para presidir o conselho se dá em virtude da articulação entre os atores públicos e privados que a ACIO oportuniza. Mesmo porque, segundo ele, dentro do COMTUR existem pessoas com maior conhecimento técnico na área do turismo, mas que podem se sentir limitados quanto à possibilidade de realizar a articulação do COMTUR com o governo municipal, por exemplo.

Relaciona sua justificativa ao mandato anterior de presidência do COMTUR, que também foi ocupado pelo representante da ACIO à época, na pessoa de Gilson Becker. Em suas palavras:

(...) eu acredito que um dos motivos que os demais membros do COMTUR entenderem que os membros da ACIO podem ser presidentes é muito pela questão da articulação. Porque é claro que a gente, dentro do COMTUR, tem pessoas técnicas da área que têm total conhecimento da área, mas eles se sentem, eu acho que, às vezes, limitados na possibilidade de articular algo com o governo municipal. Então, eu acho que a tendência de ter presidentes do COMTUR, membros da ACIO, tem muita ligação com a representatividade da instituição também.

O entrevistado Tiago Antolini mencionou que participa de todas as reuniões do COMTUR, que ocorrem mensalmente na terceira quarta-feira do mês, na maioria das vezes a reunião se realiza na ACIO, uma vez que o COMTUR não possui sede própria e a Associação Comercial cede o seu espaço.

Nesse contexto, questionado sobre a participação efetiva dos membros do COMTUR, Tiago Antolini informou que todos os conselheiros participam, sendo a composição do COMTUR bem plural e diversificada o que torna as reuniões produtivas. Porém, também mencionou a existência de “células” dentro do COMTUR, referindo-se à já citada dificuldade que os membros têm de “dar vazão” às demandas do COMTUR. Em suas palavras:

Todos eles. os conselheiros participam.  
(...) todos têm uma cadeira ali, ele é bem diversificado e é bem produtivo as nossas reuniões, mas eu acho que essa ausência de foco no município faz com que cada um saia da reunião e vá cuidar do seu negócio. É isso que eu sinto. Por isso que a gente acabou contratando um estagiário. Pedimos pra prefeitura recurso pra contratar estagiário ou que disponibilizasse alguém dentro da prefeitura e isso não aconteceu. Aí acabou que a gente se juntou ali, alguns empresários, e contratamos um estagiário. Pra trabalhar oito horas pra poder, às vezes, dar uma vazão em algo que a gente precisa, né?

A entrevistada Bianca, por sua vez, asseverou que há muito tempo já representa o IFRS junto ao COMTUR, mas que o conselho não era muito atuante. Disse que em 2022, período pós pandemia covid-19, juntamente com membros engajados dentro do conselho, discutiram que precisavam de um COMTUR como instituição para poder atuar de forma mais incisiva no município de Osório e que primeiramente seria necessário reestruturar a própria formação

do COMTUR. Em suas palavras, explicou sobre a modificação da composição do conselho afim de democratizar a participação de atores relacionados ao turismo no município, assim declarou:

Então, nós fizemos, inclusive, uma alteração na lei de criação do conselho de turismo, não foi uma alteração na lei de criação, foi uma alteração na formação, porque era tudo muito vinculado ao poder público. Então, assim, o secretário tinha o papel de titular, ele era o presidente, daí tinha não sei quantos indicados pela secretaria, tinha o tesoureiro da secretaria, tinha... Era muito poder público. e a gente quis deixar ele mais democrático, né?

Ele não tava um conselho democrático. Aí a gente teve várias conversas, né? vimos vários documentos e aí entendemos que, sim, daria para ampliar a atuação dele para pessoas que realmente se envolvem com o turismo e querem voluntariamente desenvolver alguma questão. E aí a gente ampliou bastante para setores da sociedade civil, várias empresas, outras instituições, instituições de ensino, grupos que trabalham com turismo, com turismo rural, representantes de atrativos, de equipamentos. E aí, assim, não foi fácil, não é lindo, maravilhoso, mas ele está muito mais democrático e participativo do que anteriormente.

Bianca destacou a importante participação do SEBRAE na organização das atividades e alinhamentos do COMTUR:

A gente está conseguindo organizar toda uma sistemática de trabalho. A prefeitura contratou um projeto do SEBRAE, um programa, acho que você deve conhecer, que é cidade empreendedora, e dentro dessa atuação tem uma pontinha lá, que é a atuação do SEBRAE no turismo. Então a prefeitura nos cedeu algumas horas para uma consultoria de gestão, como se fosse gestão. A gente conseguiu fazer, vou equiparar como um plano de negócios para o conselho. Um planejamento estratégico, na verdade. ver qual é a nossa visão enquanto grupo, qual a nossa missão enquanto conselho de turismo, que estratégias que a gente iria usar para efetivamente poder atuar no município de Osório. Foi bem bacana, a gente construiu isso, agora tá bem claro pra todo mundo, né? O que a gente vai fazer, precisa fazer.

A entrevistada disse, ainda, que foram criadas câmaras temáticas para responsabilizar e vincular mais os participantes, salientando, porém, a dificuldade que os conselheiros enfrentam para cumprir as tarefas, considerando:

E na última reunião de 2023, a gente criou como se fosse câmaras temáticas, né? Como são poucas pessoas, é duas pessoas pra trabalhar em cada câmara e desenvolver ações específicas naquele âmbito, né? Pra responsabilizar e vincular mais os participantes. Mas tu sabes, talvez melhor que eu (...) que assim, nos conselhos as pessoas despendem um tempo voluntário do seu trabalho, algumas

horas, pra uma questão maior, né? E assim, então é difícil conciliar os horários, é difícil que todo mundo participe das reuniões, é difícil que as pessoas cumpram suas tarefas, e não porque não querem, é porque a rotina e o trabalho atropelam, né? Então, assim, ele é bem moroso, é um trabalho muito devagar, homeopático, assim.

Assim, ressaltou a dificuldade que os conselheiros encontram em conciliar os horários de trabalho com a função do COMTUR, que é não remunerada. explicou que nem todos os membros do COMTUR conseguem participar das reuniões e que é um trabalho moroso para alcançar resultados

Sobre a atuação do COMTUR na articulação dos atores para o desenvolvimento de projetos de políticas públicas, como ocorre a interlocução entre COMTUR, prefeitura e outras entidades públicas ou privadas, Bianca Pugen explicou que é realizada uma chamada pública para a composição do conselho. Essa chamada pública seria divulgada no sítio da prefeitura para que os grupos que atuam no turismo possam se inscrever.

Além disso, a entrevistada conta que cada um dos membros do COMTUR se mobilizou em busca de contatos para convidar pessoas para participarem do quadro que hoje compõe o COMTUR. Acrescentou que o SEBRAE auxiliou na questão da estruturação e que os membros do conselho são pessoas “(...) bem variadas, não pensam da mesma forma, isso é bacana, as pessoas têm que pensar diferente para construir, porque senão não é uma comunidade, é uma seita, enfim, mas tem discussões, mas são muito produtivas”.

Sobre a participação dos conselheiros nas reuniões do COMTUR, Paulo disse serem sempre as mesmas pessoas que comparecem, sendo que alguns ele nunca chegou a conhecer. Discorreu sobre os assuntos mais recorrentes no âmbito do COMTUR e destacou que muitos moradores de Osório não conhecem os pontos turísticos do município:

O turismo pedagógico é uma coisa que eles batem muito em cima. Porque dentro de Osório tem crianças e pais, por exemplo, que não conhecem os pontos turísticos da cidade. Tem pessoas que conhecem o ponto turístico de qualquer outra cidade, mas pergunta de Osório eles não sabem. (...) Lourdes, que comentou que em um desses projetos com as crianças, teve crianças, tipo de até terceiro, quarto ano, foram lá no morro da Borússia e ficaram impressionados com o mirante. Nunca tinham ouvido falar. ou seja, o histórico familiar, se uma criança não ouve falar, é porque em casa ninguém comenta sobre isso. Logo, tu entende que os pais também não sabem desses pontos que a cidade tem.

Assim ressaltou um dos objetivos do COMTUR em “fazer com que os moradores de Osório saibam os seus pontos turísticos”:

(...) o morador vai ser o melhor divulgador, porque se ele sabe, ele chama familiares, chama os amigos, ele vai lhe tirar foto, ele posta nas redes sociais, então tem isso.

Isso eu vejo eles (COMTUR) batendo muito em cima.

Os entrevistados Eduardo Pelegrini e Mateus Goulart afirmaram que o representante titular da secretaria junto ao COMTUR seria o assessor Mateus Goulart e o suplente seria o secretário. Quanto a articulação do COMTUR com o poder executivo de Osório, responderam o seguinte:

O COMTUR é o nosso conselho, ele já existe, é uma lei de 2010 que articulou o conselho. Ele é um órgão consultivo, deliberativo dentro do município, e que ele vai agir junto com a administração municipal para que a gente possa desenvolver o turismo.

A função dele então é, além de assessorar o município nas pautas turísticas, mas também deliberar junto com o município. Ele tem capacidade técnica para ele propor medidas dentro do município de Osório.

Então é um órgão bem completo, o que contraria alguns outros municípios do litoral norte que é um órgão só consultivo. Dentro do município de Osório ele também tem a parcela da deliberação, ele pode propor também ações para o município e decidir o que ele quer e o que ele não quer.

Sobre as reuniões do COMTUR explicaram como ocorre a convocação e afirmaram como se dá a participação da prefeitura:

As reuniões são mensais, geralmente se faz ali na ACIO, que é a Associação Comercial do município. E tem um presidente, que o presidente não faz parte da administração, então ele faz a convocação dos atores, dos conselheiros, para mensalmente se reunir ou de forma virtual ou de forma presencial.

(...)

Sim, a prefeitura tem agora de cabeça assim, nós temos o assessor de desenvolvimento de turismo como membro, como suplente o secretário e o prefeito indica outras três pessoas possam ser da administração ou não para compor o conselho, além de outros conselheiros que são pessoal vinculado a ACIO, vinculado a sociedade civil, empresários, vinculado ao ramo do turismo.

A entrevistada Silvia discorre sobre o COMTUR da seguinte maneira:

E aí a gente vê o conselho como um espaço onde a gente consegue construir principalmente políticas públicas e acompanhar essas políticas públicas.

então, o COMTUR é peça importante dentro do ciclo do turismo.  
E como um órgão que além de fiscalizador, mas também é orientador  
para a gestão pública.  
Assim deveria ser.

(...)

Então, é um espaço importante que nós, empreendedores do turismo  
rural, a gente entende que é primordial ocupar.

Questionada acerca de seu envolvimento com o turismo em Osório, a  
entrevistada relata que participou de um curso promovido pelo SENAR, em  
parceria com o sindicato dos trabalhadores rurais, mas que sua relação com o  
turismo já tem cerca de 10 anos:

Sem saber direito o que eu tava fazendo, dez anos.

Depois eu fiz um curso do SENAR de turismo rural, que durou um ano  
e meio. Eu e mais nove propriedades. Somos em dez.

E ali eu comecei a entender qual o tipo de turismo que eu desenvolvi,  
o que eu queria trabalhar dentro desse turismo, além da agricultura  
ecológica, é claro.

Mas turismo visto como um complemento para a agricultura ecológica,  
que na maioria dos casos se torna até uma renda principal a nível de  
agricultura, quando se fala em turismo rural.

A entrevistada realiza uma comparação e estabelece uma distinção entre  
o “turismo rural”, promovido por agricultores e agricultoras, e o “turismo em  
área/espaço rural”:

E quando eu falo em turismo rural, é agricultor com turismo, ou  
agricultora, né, no meu caso.

Mas a gente sabe que tem o turismo em área rural, né, que é o que  
mais acontece aqui na Borússia, por exemplo.

Nem tudo é turismo rural. Tem o turismo rural, que na sua maioria são  
moradores, agricultores, nativos, como eles chamam aqui, que  
também trabalham com turismo.

E o turismo em espaço rural, que são empreendedores, empresários,  
que acabam adquirindo uma terra na área rural e desenvolvendo  
também a prática do turismo, ou exclusivamente para a prática do  
turismo.

Explicou sobre o alinhamento existente entre as dez propriedades rurais,  
que também fizeram o curso de turismo rural do SENAR e integram o grupo  
Osório rural. Os empresários promovem um turismo de base comunitária no qual:

(...) não necessariamente circula dinheiro em papel, mas é a troca, é a  
cooperação. Então esse é o turismo de base comunitária, onde todo  
mundo é protagonista deste turismo. Que a gente tá começando aos  
pouquinhos, tem muito a caminhar ainda.

(...)

A gente entendeu que trabalhar em grupo seria o mais viável para essas pequenas propriedades, pequenos empreendedores, e a gente tem como objetivo e valor dentro do grupo isso que eu te falo, um turismo sustentável, um turismo de base comunitária, uma economia circular, onde todo mundo é protagonista da história do turismo. E a gente trabalha na mesma linha, assim.

Silva relatou que o curso foi promovido pela Secretaria de Agricultura, Sindicato dos Trabalhadores Rurais e EMATER, que visualizaram essas novas iniciativas de turismo. Disse que em 2017 algumas propriedades do morro da Borússia foram convidadas a conhecer os “Caminhos Rurais” de Porto Alegre, então a EMATER organizou o passeio, uma vez que a temática do turismo rural é uma linha de trabalho da EMATER, tanto que possui uma câmara técnica ligada à Secretaria Estadual de Turismo (SETUR). Em suas palavras:

Aí a EMATER nos levou lá. (...) foi eu, Francisco e duas pessoas da cascata. A gente foi até os Caminhos Rurais de Porto Alegre. Então, a gente foi em algumas propriedades ali, conhecer o que era o território rural.

A EMATER tem um cadastro e um site de turismo rural e aí inseriu algumas propriedades, agricultores e atendidos da EMATER estão lá nesse *hot site* da EMATER.

E, a partir daí, tem uma câmara técnica de turismo no Estado, que participam tanto o pessoal da SETUR a Rosana, na época participava a Rosana Simões, participava a Fernanda da EMATER, a Aline, nossa consultora do SENAR, e outras pessoas do estado e da área do turismo.

Ligada à Secretaria de Turismo. Isso nos abriu portas, por exemplo, a eventos tipo EXPOINTER, que a gente vai há anos. Inclusive, a consolidação do grupo, a formatura do grupo (Osório Rural), a apresentação do roteiro foi dentro da EXPOINTER em 2019. Depois veio a pandemia.

Questionada sobre o envolvimento da prefeitura em relação ao grupo Osório Rural, Silvia respondeu:

A única coisa que a prefeitura fez foi ajudar a trazer o SENAR com esse curso.

Depois sim nos auxiliaram, nos auxiliam até hoje, na realidade, com transporte para os eventos.

O primeiro material informativo impresso eles nos financiaram.

A construção, a equipe de comunicação da prefeitura nos ajudou a construir o logomarca, no sentido de ir fazendo, dizendo aqui e ali, porque o logo foi feito em grupo, embora eu estivesse lá, sempre em contato aqui para a gente construir em grupo, o folder também.

O primeiro folder ainda foi mais, como ele estava financiando, então, foi mais dito pelo município.

Mas já a segunda edição e terceira edição a gente fez por conta própria e aí a gente modificou umas coisinhas que achava necessário, enfim..

(...)

E hoje, o que a gente tem conseguido nessa nova gestão é transporte.

Explicou que o grupo Osório Rural é um grupo aberto que está se encaminhando para tornar-se uma associação. Apesar de aberto, Silvia ressalta que o grupo é organizado, tem seu regimento e exige determinados critérios para o ingresso de novos participantes: “entra no Osório Rural aqueles empreendimentos voltados para o turismo rural, não necessariamente agricultores”, uma vez que é possível ingressar colaboradores/parceiros como guias de turismo, para além dos empreendedores, chamados de membros efetivos. Porém, é necessário compartilhar da mesma ideologia como, por exemplo, ideia de grupo, de cooperação, de convivência harmônica entre ser humano e o ambiente, sustentabilidade com respeito à natureza que se consolide no curso de turismo do SENAR.

Disse que o grupo Osório Rural possui o estatuto pronto e que já haveria sido encaminhado um projeto de lei à gestão pública municipal, mas que ainda não teria sido encaminhado à Câmara Municipal de Vereadores de Osório, instituindo o Osório Rural, reconhecendo as propriedades cadastradas. Contudo, o projeto estaria aguardando passar pela Câmara para ser aprovado.

Nesse contexto a entrevistada citou uma relação de feiras nas quais o grupo Osório rural participa, como FESTURIS em Gramado, que se trata de feira internacional de negócios, feira agropecuária (Rodeio Internacional de Osório), EXPOINTER em Esteio. Explicou que a participação do grupo Osório Rural na FESTURIS<sup>13</sup> é fomentada pela SETUR (Secretaria Estadual de Turismo), a qual viabiliza um estande para divulgação do grupo. Também participam da FENACAN em Santo Antônio da Patrulha e do Festival Multiculturais no morro da Borússia, na qual participam agricultores que partilham dos mesmos propósitos e ideais, agricultores familiares que não têm fronteiras. No festival multicultural participam expositores de Maquiné, Caraá, do Palmital, da cooperativa e pessoas da comunidade.

Disse, ainda, que no Festival Multicultural o grupo Osório Rural recebe apoio do Instituto Federal, uma vez que faz parte da incubadora da instituição. A participação no projeto da incubadora do IFRS campus Osório foi formalizada através do edital em 2023. A partir de visitas realizadas nas propriedades do

---

<sup>13</sup> <https://www.festurisgramado.com/>

grupo, a incubadora organizou um projeto piloto na propriedade “casa do lago”, um café servido o qual se intitula “sabores e saberes”. A incubadora orientou e auxiliou na criação da rede social no *instagram* e *facebook*, da logomarca e de um banner de divulgação.

Explicou que a interlocução do grupo Osório Rural com os demais atores de turismo de Osório é feita por representantes, indicados pelo grupo. Porém, destacou que todas as situações são discutidas pelo grande grupo, entre todos os participantes. As reuniões são mensais por vezes *online*, outras ocorrem de forma presencial.

O entrevistado Francisco afirma que a assiduidade dos conselheiros é representativa e que a presidência do COMTUR conduz os trabalhos de forma democrática, sem interesses político partidário de forma pragmática o que em sua opinião, “é uma isenção muito importante”. Porém, ressalta a falta de aproveitamento do voluntariado do COMTUR pela administração pública, o que implica a falta de resultados: “isso que é mais preocupante, porque a gente participa, mas a gente não vê o resultado. Então, alguma peça no executivo é que não está funcionando”.

Sobre a composição do COMTUR, a entrevistada Susana discorreu sobre as alterações legislativas de 2018 e de 2021 e explicou que na lei de criação, em 2010, a EMATER não estava presente. Porém, em 2018, a EMATER teria sido convidada para auxiliar na atualização da composição, ocasião em que passou a integrar o conselho. A mudança foi estabelecida pela lei 6058/2018.

Após, em 2020, ocorreu uma renovação na lei de criação, para a qual foi realizado um chamamento público para as entidades que queriam participar do conselho. Susana explicou:

(...) a partir dessa alteração de 2018 que a gente (...) foi convidado e fez a atualização da composição. Acho que foi por ali, 19, 20 a gente conseguiu trabalhar também na renovação da lei, na atualização da lei.

(...)

A gente fez uma chamada pública para as entidades que queriam participar do conselho.

A gente colocou de uma forma genérica.

Antes tinha um representante, da ACIO, representante do SINDILOJAS, representante da UNICNEC, então foi feito uma representante de instituições técnicas e ensino superior, instituições técnicas e superiores em ensino de ensino, representantes de órgãos representativos do comércio, para que eles se manifestassem e a gente ampliasse, não deixasse focado numa instituição, sendo que a

gente tinha que criar, sim, de SINDILOJAS e a ACIO, por exemplo, duas entidades voltadas ao comércio e aí tu convida só uma, por exemplo.

Então, já tinha uma mudança nas representações do município.

Tinha representantes, no caso aqui, do Instituto Federal e da UNICNEC.

Então, se abriu também como uma cadeira.

Ambos se manifestaram.

Um momento fica titular um, outro momento fica outro.

E eles são titulares suplentes.

Para abrir para outros representantes mais que atuam no turismo, que nem órgãos de hospedagem, segmentos de agências de viagem e turismo, os guias de turismo.

Nessa ocasião, isto é, na alteração legislativa promovida pela lei 6497/21, foram inseridas novas representatividades como o grupo Osório Rural, isto é, “empreendimentos que se manifestaram como interessados em participar”. Assim, a entrevistada relata:

Isso foi tudo na chamada que foi feita e foi divulgada e se recebeu então os interessados.

Conseguiu-se abraçar todos que se manifestaram naquele momento. alguns ficaram como indicados pelo prefeito, outros dentro de alguma dessas cadeiras que estavam disponíveis.

Embora a entrevistada Susana tenha inferido que o COMTUR tinha um canal aberto com os conselheiros representantes do poder público no início da gestão atual: “o nosso relacionamento sempre foi bom. sempre tivemos um espaço”, salientou que perante a sociedade sua sensação é de que o COMTUR é pouco visto.

Susana afirma que a formação do conselho atual é atuante e participativa. Referiu que a estrutura de haver um titular e um suplente com representações diferentes possibilita maior liberdade e que tenha alguém representando determinada cadeira. Fala sobre a dificuldade dos conselheiros em levar à execução das propostas debatidas nas reuniões do COMTUR, principalmente por não haver o comprometimento por parte do poder público:

(...) essa última formação do conselho, a gente viu como bastante participativo.

E a ideia da gente ter um titular e um suplente, às vezes de representações diferentes, deu um pouco mais dessa liberdade também de muitos que não conseguem participar efetivamente, mas eles estão em momentos, estão os dois, então isso é importante a gente acompanhar.

(...)

É difícil a gente conseguir a atuação, que a gente consiga efetivar a nossa atuação.

Todo mundo tem muita vontade, mas tem os compromissos, às vezes, das suas organizações que não deixam se dedicar mais.

(...) a parte da sociedade civil é bem atuante. Às vezes a parte governamental fica um pouquinho a desejar.

(...)

Muitas vezes... a gente não teve nunca visita nem participação do secretário e os próprios representantes com bastante mudança.

Mas assim, tanto as entidades de ensino técnico e superior muito ativas, os empreendimentos a gente vê que vêm bastante.

Ao explicar sobre a formação do grupo Osório Rural, Susana mencionou que foi através da secretaria de agricultura a solicitação ao SENAR para a promoção do curso de capacitação às propriedades.

Por fim, relevante mencionar atores que não integram o COMTUR mas são detentores de uma riqueza cultural potencialmente turística. Nesse sentido, o entrevistado loswaldyr explica sobre o patrimônio cultural que é o Maçambique:

(...) Nós somos um ente cultural secular. Então, quando eu digo secular, o Maçambique tem presumidamente já há uns 120 anos, se a gente pegar o livro do Antônio Stenzel Filho, que foi publicado em 1924, e que ele fala sobre conceição de arroio, ou vila da serra, e ele se remonta, enquanto reminiscência, a meados do século XIX. Então nós temos um documento que remete a meados do século XIX, cruzou o século XX, estamos já há duas décadas, quase um quartel de séculos, no século XXI.

Mas, ao mesmo tempo, a congada é um patrimônio material que remonta a uma cultura Banto associada ao reinado da rainha Ginga, do ndongo matamba, e que veio no tráfico dos africanos, nesse tráfico atlântico, veio diversos tipos de culturas, como a cultura iorubá, a cultura do benin, que dá o caso das minas, a cultura iorubá, que dá o batu, que dá o camão black, que dá a base de angola, que é banto, e vem esses segmentos bantos. E esses segmentos bantos, eles são responsáveis pelo congado. E se difundiu por todo o brasil, em diversas formas de expressão.

Eles são muito distintos, mas eles vêm através de comunidades quilombolas e do congado, que é a cultura banto.

Então o Maçambique, quando se diz que ele é afro-católico, nesses seus rituais, nesse diálogo com a igreja católica, ele tem uma matriz banto.

A matriz iorubá que é ligada ao batuque, também do brasileiro, da umbanda, enfim. E é assim que está colocada aqui a importância do Maçambique.

Nesse sentido, discorre sobre o Maçambique como um elemento de tradição para o desenvolvimento do turismo em Osório:

(...) o Maçambique como é um elemento de tradição, a gente vê que a sociedade brasileira mudou a visão de mundo, por exemplo, em relação a capoeira, ao carnaval, ao frevo. E ao congado, ele é muito

forte em Minas Gerais, no centro do país, e aqui no sul, que foi um estado de imigração prevalente europeia. Então, muitas vezes, o que se diz de fora, parece que não tem negros aqui, e nós temos praticamente quase 200 quilombos por todo o Estado, e diversas matrizes culturais, e essa é uma matriz banto, que se deu através dessa ocupação assoriana, litorânea, que os escravos chegaram, também com os bandeirantes, enfim... e ocupou esses quilombos. (...) Em Morro Alto surgiu essa manifestação afrocatólica. Se diz afrocatólica, mas na verdade, ela é uma matriz africana.

Nesse consórcio com a igreja, que a igreja fez esses laços humanizados, quando tem rituais dentro da igreja, mas que não se desfaz, o Maçambique dança plenamente na rua e vai para o império da rainha Ginga com a autonomia que lhe é pertinente, sem a igreja.

Então essa tradição se manteve de modo secular, mas não atingiu só a comunidade negra, preferencialmente, mas os segmentos não negros da população osoriense do litoral norte foram muito afetados, porque desde a infância eles assistiram essas manifestações. Muitos gostam, muitos fazem pagamento de promessas, muitos têm essa devoção à Nossa Senhora do Rosário.

Eles manifestam esse apreço, essa identificação também, mas prevalece a comunidade negra, tanto no núcleo primordial que é Morro Alto hoje, que pelo IBGE tem 1.750, mas é mais, quilombolas aqui, os quilombolas em meio urbano em Osório, 540, mais ou menos, mas é mais.

A gente sabe que isso está sub-identificado.

O entrevistado Ioswaldyr expõe detalhes sobre o Maçambique e demonstra suas dimensões políticas, sociais e culturais:

Mas ela é uma manifestação religiosa, cultural. Ela é tudo aquilo que tem uma festa religiosa, uma festa cultural complexa. Ela tem dimensões políticas, dimensões sociais, dimensões culturais, de valores, de visão de mundo, de costumes, enfim. E ela faz esse segmento negro se constituir um dos elementos que constituem a identidade de Osório, junto com a cultura assoriana, junto com a cultura teuto-brasileira, que está assentada na Borússia, e as manifestações modernos e contemporâneos.

(...)

O Maçambique se expressa através da festa da Nossa Senhora do Rosário, que ela ocorre tradicionalmente ela era realizada aqui no ciclo natalino, depois passou por dias de reis, e eu não sei se no governo (...) se entendeu que aqui dava um esvaziamento em função do período praiano que todo mundo migrava para a praia e decidiu então que ela fosse ser realizada em outubro, que justamente a igreja considera o mês mariano, o mês de culto da Nossa Senhora do Rosário, dia 7 de outubro. (...) E ela consagra, então, uma festa religiosa. E ao mesmo tempo, ela pode mudar se tem eleições, como esse ano vai ser em setembro, por causa das eleições. E ela rivaliza no município com festas, por exemplo, que são muito reconhecidas no mundo do turismo, no mundo da cultura, pelo gestor público, pela SEDAC e pelos políticos que jogam muitos recursos abundantes, que são os festejos nativistas, os festejos, como no caso da tafona, como tem a moenda em Santo Antônio da Patrulha, e são eventos que remetem a disputas dessa cultura campeira e o cancionero, que é associado a essa cultura nativista e que ali alguns anos atrás, foi quase que (...), não digo forçado, mas foi se impondo por alguns artistas locais, (...) para cantar essa célula musical que é baseada na cultura do Maçambique.

E isso começou a expandir também a visão sobre o Maçambique através dessa cultura musical, a rádio difundindo essas músicas.

Desse modo, a rede de atores formada em torno do turismo tem o COMTUR como um principal elo de ligação, pois o conselho promove a articulação entre os diversos setores, órgãos e instituições relacionadas ao turismo no município e até regionalmente, através da AMLINORTTE, por exemplo. Além disso, verifica-se que as alterações legislativas possibilitaram uma maior representatividade de atores que antes não faziam oficialmente parte desta rede. Com a unificação de cadeiras e a inclusão de novos atores, buscou-se ampliar a participação de diferentes segmentos da sociedade, garantindo uma voz mais diversificada no processo decisório das políticas públicas. A introdução de assentos para guias de turismo, por exemplo, reflete uma preocupação em incluir profissionais diretamente envolvidos na prática turística, fortalecendo a relevância do COMTUR como espaço de debate e construção de políticas públicas que atendam às demandas reais do setor.

Porém, também se verifica que as mudanças legais não foram suficientes para conceder o espaço devido a todos os interessados no desenvolvimento do turismo. Ou seja, conforme já mencionado anteriormente, os instrumentos normativos, isto é, os arranjos institucionais, servem para garantir legitimidade e a participação democrática da população nos espaços de construção de políticas públicas. Assim, o Conselho Municipal de Turismo, como ferramenta de democracia participativa, é considerado um campo de debates políticos onde se discutem interesses e se constroem e fiscalizam políticas públicas.

Nesse sentido, falta de um fluxo estruturado de interlocução com a prefeitura e outros atores, são questões que comprometem a eficácia de atuação do Conselho. Como apontado por vários entrevistados, a participação ativa dos conselheiros nem sempre se traduz em ações concretas, e a falta de comprometimento por parte de alguns representantes do poder público cria obstáculos para o prosseguimento e implementação das políticas discutidas. Essa lacuna entre a discussão e a ação enfraquece o potencial do COMTUR de desempenhar o papel de promover desenvolvimento turístico em Osório.

Ademais, a análise das alterações legislativas já realizada em tópicos anteriores somando ao exame das informações prestadas pelos entrevistados acerca da dinâmica do COMTUR revela a complexidade das relações entre os

diferentes atores envolvidos no turismo local. Embora o Conselho tenha sido fortalecido como uma ferramenta de governança participativa, sua atuação ainda é limitada por uma série de fatores estruturais e operacionais. A necessidade de um planejamento mais coeso e de uma maior integração entre os atores envolvidos é evidente, apontando para a importância de continuar evoluindo os arranjos institucionais e a representatividade dentro do COMTUR. Dessa forma, o Conselho poderá realmente cumprir seu papel de fomentar o turismo de maneira efetiva, garantindo que os interesses coletivos prevaleçam sobre os individuais e político-partidários.

Logo, depreende-se do exposto que existe uma rede de atores formada pelo COMTUR, que por sua vez, mobiliza uma rede ainda maior que extrapola os limites subjetivos estabelecidos no texto legal de sua criação. Pois, os conselheiros representam coletivos, entidades, associações e interesses de diversos âmbitos. Assim, é possível mencionar que se estabelece um campo de relação capaz de interligar atores, objetos e significados interdependentes, eis 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).

### 5.3 TEMAS EM DEBATE NAS REUNIÕES DO COMTUR

As reuniões mensais do Conselho Municipal de Turismo de Osório (COMTUR) têm sido palco de discussões sobre temas relevantes para o desenvolvimento turístico do município. Diante de uma realidade marcada pela necessidade de revitalização da infraestrutura turística e pela carência de um planejamento estratégico contínuo, os membros do COMTUR enfrentam o desafio de articular e políticas públicas de turismo. Este tópico explora os principais assuntos e os mais recorrentes nas reuniões do conselho, evidenciando as dificuldades enfrentadas, as iniciativas em curso e a importância de um envolvimento mais efetivo tanto da comunidade quanto do poder público para que as políticas de turismo possam alcançar seus objetivos de maneira concreta e duradoura.

O entrevistado Eraldo Júnior, quando questionado sobre os assuntos mais abordados ou recorrentes nas reuniões do COMTUR, explicou que quando assumiu a gestão o município estava muito desestruturado turisticamente. O mirante da Borússia estava fechado, a lagoa do Marcelino estava sem os deques, período de pós Pandemia COVID-19 e, por essa razão, as primeiras pautas, durante algum tempo discutiu-se sobre revitalizar esses lugares e reformulá-los. Então, segundo o entrevistado, no primeiro momento, foi muito trabalhado no âmbito do COMTUR a questão da infraestrutura.

Foram criados espaços para que os turistas pudessem fazer registros fotográficos no Mirante da Borússia, foram trazidos para debater o grupo que pratica voo livre para auxiliar na organização da rampa, uma vez que ela estava sem manutenção, em suas palavras, “abandonada”. Porém, afirmou que também havia alguns projetos em andamento, como o projeto do Turismo Pedagógico. Todavia, ratificou a prioridade das pautas em relação à infraestrutura: “Então, a gente estava tentando já organizar essa parte mais turística, porque também não adianta tu pensar muito em projetos e não em organizar a casa, né? Aí tu acaba criando a coisa, deixando inflar demais e tu perde o controle”.

Questionada sobre as principais pautas trabalhadas no âmbito do COMTUR, bem como os assuntos mais recorrentes, Silvia respondeu:

Muito se falado na questão do Centro de Informação Turística. Acessos e na questão de capacitação para frentistas, para aquelas pessoas que são a linha de frente do município. Nós, enquanto turistas, a gente chega numa cidade, onde a gente vai perguntar primeiro? No posto de gasolina, né?

(...)

E claro, agora acredito que tenha sido o plano de turismo.

E tem um outro projeto, que desde o ano passado, que a gente acha de suma importância, que é aquele projeto de turismo pedagógico. Aqui mesmo eu tenho uma aptidão pra isso.

Sobre os assuntos mais recorrentes abordados no âmbito do COMTUR, Francisco afirmou que a falta de um calendário de eventos turísticos no Município, a falta de planejamento e organização, impede que os atores possam se preparar e aproveitar as oportunidades. Por essa razão, afirmou que se perde um tempo considerável nas reuniões com pautas urgentes. Em suas palavras:

O que tem acontecido, invariavelmente a gente perde muito (...), as pautas, é porque (...) essas situações nos calendários: não existe um calendário. As oportunidades não são colocadas antecipadamente. Então a gente perde muito tempo com as pautas de 'pronto-socorro' e muito falta esse planejamento estratégico de a longo prazo. Por exemplo, visitar outros COMTURs para ver como é que funciona. (...)  
Então, eu vejo, por exemplo, a interlocução com o poder público exatamente essa: a falta de um calendário que o COMTUR possa estar junto para priorizar, né?  
Isso é muito pouco utilizado.  
Então eu vejo exatamente isso, a gente tem mais pautas de emergência do que pautas propositivas.  
É a falta do planejamento estratégico.

Francisco complementa afirmando que o COMTUR deveria estar mais próximo da população e que o Poder Executivo deveria estar mais próximo do COMTUR. Explica que as reuniões do COMTUR, em sua opinião, deveriam acontecer dentro dos distritos de Osório, em locais mais próximos às comunidades como, por exemplo, em Atlântica Sul ou no Morro da Borússia e que raramente deveriam ser online. Acrescentou inferindo que “Falta muito essa questão de se aproximar dos dois lados. O poder executivo se aproximar do conselho e o conselho se aproximar da população(...) Porque daí fica uma roda que gira no sentido só”.

Acerca dos assuntos mais recorrentes no âmbito do COMTUR, a entrevistada Susana relata que “Atualmente, a gente tem se focado no plano municipal do turismo”. Afirma que apesar de parecer repetitivo o assunto do plano municipal, acredita que o plano pode direcionar com maior eficácia as ações de turismo. Além disso, Suzana destaca que a dificuldade em aprovar e concretizar o plano municipal de turismo está na postura do poder público em relação ao turismo: “Eu acho que a dificuldade é colocar o turismo como prioridade no município, né? (...) O conselho sozinho não consegue executar o plano, né?”.

Assim, conclui:

Eu acho que precisa ter a vontade política também, conseguir montar equipes e estruturas para que ele consiga começar a ser executado. (...)  
Eu acho que nos falta ter um departamento de turismo, com algumas pessoas dedicadas a isso.  
O conselho poderia ser o braço direito desse departamento.  
Conseguir estar junto, trabalhando junto, apoiando.

A entrevistada acredita que essa situação já perdura há algumas gestões municipais:

A gente vê que isso já vem há alguns anos...  
Vai fazer 15 anos que eu trabalho na EMATER.  
Não é assim, por exemplo, crítica a essa gestão, já é uma coisa que parece que é conceitual no município: achar que o turismo é importante, mas ações concretas a gente não vê se realizarem.

Nesse sentido apresenta sua opinião sobre a necessidade de envolvimento do poder público e da iniciativa privada para o desenvolvimento do turismo:

Porque é isso, acaba que a vontade do conselho vai até um ponto, mas tem que ter a iniciativa pública, o estímulo, a estrutura.  
Então é isso que a gente sente, que acho que é por aí que a gente não conseguiu executar ainda nenhuma ação do plano ser executado.  
Mas a gente entende também ele como uma ferramenta importante para poder também acessar recursos.  
Isso é até isso, tem que ser pessoas que conheçam a área para saber também onde buscar os recursos.  
Às vezes, nós também não temos, os conselheiros não têm esse conhecimento, não têm como fazer os projetos.

Assim, Susana retoma a perspectiva sobre a importância em ter o município profissionais técnicos dedicados ao turismo, uma vez que acredita ser o Conselho um “braço da gestão municipal”, o que será aprofundado em tópico específico:

Por isso, eu digo, talvez um departamento dedicado a isso na gestão municipal seria um primeiro passo para poder alavancar.  
la ter uma pessoa que iria em busca dos projetos, dos recursos federais que, às vezes, tem disponíveis.  
Isso acho que seria uma questão fundamental, até para o conselho conseguir avançar junto.

Segundo Susana, a falta de um profissional técnico em turismo de forma efetiva dentro do Executivo se agrava com as trocas dos atores, principalmente dos gestores públicos: “(...) a gente está tendo bastante dificuldade devido a essas mudanças, muda secretário, muda assessores, muda conselheiros”.

Já a entrevistada Vera, acerca dos assuntos trabalhados nas reuniões do COMTUR, falou sobre o projeto de turismo pedagógico realizado em parceria com o Instituto Federal de Osório, informando que estaria pronto, apenas

aguardando a aprovação da Prefeitura. Acredita que com as trocas de Secretário e assessores o projeto tenha se perdido na Secretaria. Explicou que o projeto envolveria as secretarias de Turismo e de Educação, uma vez que seria inicialmente implementado nas Escolas Municipais que teriam de incluí-lo em seu calendário. Afirmou que o projeto piloto aconteceu na Escola 16 de dezembro, localizada na RS 30 de Osório, em direção à Santo Antônio da Patrulha, onde foi bem recebido e aceito por parte dos alunos de sétima série e também por parte dos professores. A parceria com o Instituto Federal aconteceria na disponibilização dos guias em curso de formação, que poderiam utilizar a experiência como estágio ou como saídas técnicas.

Vera expôs detalhes do projeto de Turismo Pedagógico, salientando a importância de serem estudadas as histórias relativas à região em que as crianças então inseridas. Também alertou que isso ocorre em escolas de outras cidades que vem a Osório a fim de utilizar a vista do Morro da Borússia para explicar conteúdos de história e geografia:

O turismo pedagógico trabalha tirando a criança da sala de aula.(...)  
Não é só visitar produtos turísticos. É falar um pouquinho da história. Então, tu pode incluir as disciplinas de história, de geografia.  
E existe isso. Existem agências especializadas nisso, de levar.. Aqui em Osório, vem muitas escolas de outros lugares.  
Nós aqui não fazemos. Elas vêm e usam o mirante para dar sua aula de geografia. Olha o que tu enxerga lá, né?  
E eu tive a oportunidade de assistir os professores falando, assim, dando verdadeiro show, porque daí os professores também, não fica só para o guia falar, né?  
O professor, em determinado ponto, ele pode incluir a sua disciplina, porque, na realidade, o turismo pedagógico é para fazer com que a criança conheça a sua cidade, valorize. Mas tem a aula, conteúdos. E a aula fica mais interessante. Você vai na beira de uma lagoa para uma aula, ou mesmo lá no mirante. Nós já tínhamos feito uma experiência na Praça da Carretas. Tem uma história contada na Praça da Carretas. Tu contar a história local, que é um assunto que fica perdido na escola.

As nossas crianças estudam história de exércitos, reis e rainhas e guerras lá de longe, e não sabem dos seus conflitos, da sua história, aqui pertinho.

Daí, eu acho isso bem interessante. Daqui a pouco, tu vai passar por uma rua Tu vai ver, ah, mas isso aí não é o nome do bisavô do fulaninho que tá ali? Ah, muito bem, daí é a história. Então, é bem interessante isso tu poder linkar, sabe? Então, a ideia, agora nós estamos com esse projeto que só falta aprovação da secretaria, já passou pela aprovação do COMTUR.

A falta de um calendário de eventos bem estruturado e a ausência de um planejamento de longo prazo foram apontadas por Francisco como grandes

deficiências do planejamento do turismo no Município. A falta de organização e previsibilidade impede que os atores do turismo local possam se preparar adequadamente e aproveitar as oportunidades que surgem. Essa ausência de planejamento estratégico não só atrapalha a execução de políticas e projetos, mas também afasta a participação efetiva da população e dificulta a articulação entre o conselho e o poder público. Francisco sugere que a aproximação entre o COMTUR e a comunidade, assim como uma maior participação do Poder Executivo, são essenciais para que o conselho funcione de maneira mais eficaz e para que suas pautas sejam realmente implementadas.

Além disso, a falta de prioridade sobre a pauta do turismo pela gestão pública é um tema recorrente nas discussões do COMTUR. Susana destaca que, embora o Plano Municipal de Turismo seja considerado uma ferramenta essencial para o direcionamento das ações, sua implementação enfrenta obstáculos significativos devido à falta de alinhamento entre as perspectivas do poder público em relação às do COMTUR. A ausência de profissionais técnicos dedicados ao turismo dentro da administração municipal agrava ainda mais essa situação, resultando na descontinuidade dos projetos de políticas públicas sempre que há mudanças dos gestores públicos. A necessidade de criar uma estrutura formal de comunicação e de registro entre o COMTUR e o Poder Executivo é vista como uma solução crucial para garantir a continuidade das políticas e ações, independentemente das oscilações políticas. A institucionalização desse processo é fundamental para que o turismo em Osório possa se desenvolver de maneira eficaz.

Logo, tem-se que alguns temas são mais recorrentes e considerados de maior relevância pelos membros do COMTUR. Dentre eles, destacam-se o Plano Municipal de Turismo, projeto de Turismo Pedagógico e a dificuldade enfrentada pela falta de um profissional técnico da área do turismo como servidor público efetivo a fim de garantir a continuidade das políticas públicas independentemente das oscilações políticas.

## 6 POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO EM OSÓRIO: PLANEJAMENTO, DESAFIOS E GESTÃO MUNICIPAL

### 6.1 POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO EM OSÓRIO

As políticas públicas de turismo desempenham um papel fundamental no desenvolvimento turístico de qualquer município, servindo como diretrizes essenciais para a gestão eficiente dessa atividade econômica e cultural. Em Osório, a análise das políticas públicas vigentes em 2023/2024 revela tanto avanços quanto desafios no setor. Este tópico se propõe a explorar, com base nas entrevistas realizadas, as principais políticas públicas de turismo em Osório, destacando suas implicações para o crescimento do turismo local. Serão abordadas as iniciativas de maior impacto, as críticas construtivas sobre a implementação dessas políticas e as sugestões para a melhoria das estratégias adotadas, com especial ênfase no Plano Municipal de Turismo como uma ferramenta estratégica para guiar as ações futuras no município.

Questionado se o projeto “Triângulo das Águas” seria uma política pública, Tiago Antolini respondeu que não, é uma iniciativa totalmente privada das suas instituições. Ato contínuo, retornou a falar sobre a falta de planejamento do turismo em Osório como uma crítica construtiva do que pode ser feito. Discorreu sobre o contato que já teve, na condição de representante da ACIO, junto ao governo do Estado, especificamente em contato direto com o Secretário Estadual de Turismo, acerca de recursos estaduais que estariam disponíveis para o turismo em Osório, mas que não foram encaminhados pela falta de apresentação de projetos e propostas do Município. Por essa razão, salientou a importância em ter um Plano Municipal de Turismo.

O entrevistado Tiago Antolini também trouxe a temática da falta de mapeamento de hotéis, pousadas, bares e restaurantes por parte da Prefeitura:

Como que a gente vai pensar turismo na região se a gente sequer, nem a prefeitura tem essa informação?

Quem tem um pouquinho mais organizado é o COMTUR, porque a gente trabalhou em cima disso.

Como que a gente vai trabalhar o turismo se a gente sequer tem um mapeamento de hotéis, de bares, de restaurantes? E eu não estou nem dizendo assim, informação completa, não. O município não tem o

mapeamento. Ele não sabe quantas pousadas tem lá no Morro. Ele não tem organizado ali os pontos turísticos e o que tem cada ponto turístico, o que precisa ser feito para aquilo ali de fato ser um ponto turístico.

Então, passos básicos não são feitos dentro do município em relação ao turismo.

Tiago Antolini informou que esse trabalho de mapear os pontos turísticos de Osório foi realizado pelo COMTUR através da contratação de um estagiário, por iniciativa de alguns empresários, após a negativa da Prefeitura em disponibilizar recursos para isso. A contratação de um estagiário remunerado por alguns empresários relacionados ao COMTUR, também se deu em virtude da dificuldade em que eles encontram para realizar as demandas que o Conselho apresenta, uma vez que todos os conselheiros possuem suas próprias atividades profissionais.

A entrevistada Vera falou que havia sido elaborado um plano de trabalho de dois anos para o COMTUR, a fim de organizar sua atuação. Assim, haveriam sido instituídas três Câmaras Temáticas para dividir e especializar o trabalho, sendo uma delas de estruturação, para avaliar e trabalhar a divulgação do que o COMTUR está fazendo. Porém, expressou que um problema que os Conselhos enfrentam é colocar em prática o que é debatido nas reuniões, uma vez que se trata de trabalho voluntário, oportunidade na qual mencionou que o Conselho havia solicitado à Prefeitura a contratação de um estagiário, sem êxito. Assim, o COMTUR teria se mobilizado para contratar o estagiário (Paulo) para dar andamento em algumas atividades do COMTUR:

É um trabalho voluntário e aí tu vai deixar de fazer o teu trabalho pra fazer, sabe?

É bem complicado.

As pessoas já dispõem de ir lá pra avaliar, pra discutir algumas coisas Mas no momento que tu tem que fazer alguns trabalhos, daí isso aí é que é complicado.

Daí a gente tentou conseguir estagiário com a prefeitura, não conseguimos, né? Via prefeitura.

Daí nós conseguimos a parceria com o Instituto Federal e a Acio.

Então o aluno do Instituto Federal ganha o estágio.

Foi feita uma seleção e a Acio que remunera.

A gente conseguiu isso e está funcionando bem.

Vera teceu suas considerações acerca da importância em elaborar um inventário turístico do município, bem como a necessidade em mantê-lo atualizado, tendo em vista a dinâmica abertura e encerramento de

estabelecimentos no município. Em suas palavras: “Porque assim, hoje tem dez pousadas, amanhã pode ter fechado uma, aberto dez, sei lá. Essas coisas que é uma coisa que não é estática, né?”.

Acrescentou inferindo que essa deveria ser atribuição da Secretaria de Turismo e que o inventário possibilita os potenciais investidores de saberem em que atividade devem aplicar seus recursos, identificando as necessidades e potencialidades:

E aliás, isso aí seria excelente fonte de serviço da Secretaria de Turismo.

(...) Porque a ideia de ter um inventário dinâmico e atualizado é muito importante pra todo mundo. Porque se o empresário vem pra cidade, se ele quer saber que negócio eu vou colocar aqui, ‘pô, mas eu vou colocar’... Posso avaliar se tá faltando isso, né? Ah, ‘restaurante’, porque não é sempre...

O que que tu vai colocar? Todos os serviços que podem ser ofertados ao turismo.

Além disso, informou que um dos obstáculos encontrados na elaboração do Plano Municipal de Turismo foram as contradições acerca do documento elaborado e apresentado pelo SEBRAE no lugar do inventário:

E a estrutura do inventário ele é mais completo, né?

O inventário tem que preocupar a parte de saúde, como é que está, porque se vem gente de fora tem que saber onde é o hospital, onde não sei o que.

Então isso aí tudo faz parte do inventário.

E esse inventário tem que ficar disponível.

Não pode ser, ‘onde é que tá o inventário?’. ‘Não sei’, ‘espera um pouquinho, vou procurar’.

Não podia ser assim, tem que ser... tem que ser tu clicar e olhar o que é que tu pega, né?

Então, a nossa dica, pelo menos, já que não temos um inventário físico. Esse foi um dos questionamentos no plano de turismo.

A Lisandra (SEBRAE) avisou que tinham usado um radar, que era um projeto lá da Unisinos.

(...) três turismólogas no conselho, né. Representando o Instituto Federal, tem duas. Então, o que que a gente levantou foi ‘como é que funciona realmente esse radar?’

(...) por a gente não sabe o que é. Porque foi muito vago.. ‘ah tá, entrevistou...’ entrevistou quem?

Porque normalmente um plano, se faz em cima de um inventário.

Pra ti fazer o plano, teria que ter um retrato da tua cidade.

Então, na verdade, o questionamento foi esse, que não voltou, não deram ainda as respostas, mas devem dar.

Porque, na verdade, eu queria saber como é que elas fizeram...

A Prefeitura tinha, a Secretaria tinha como nos fornecer essas respostas.

A entrevistada disse que a ausência do Plano Municipal de turismo serviria como justificativa pela Prefeitura para a ausência de verbas destinadas ao turismo e que sente como uma pressão por parte da Prefeitura: “Então dá a impressão que ‘aprovem isso aí de qualquer jeito’ Não é pra ser assim, né? É pra conversar, né? Até porque o plano é uma coisa que depois mesmo tem que ir sendo atualizado, né?”. Assim continuou:

(...) agora a gente também queria participar, vai ter um congresso nacional de guias em Porto Alegre. Todo ano tem congresso nacional e às vezes é internacional.

(...)

‘Como o plano de turismo não foi aprovado, não temos recurso’.

Vera entende que os gestores públicos não dão a devida atenção ao plano e que apenas o fazem quando tomam consciência de que ele vai para a Câmara de Vereadores para ser aprovado, então passam a se preocupar. Relatou ter participado também do plano anterior:

E o anterior, que foi feito por nós (eu, como turismóloga, grupo Osório Rural e pelo COMTUR). Estava praticamente pronto, assim, a gente passou pelo COMTUR, passamos pela... Passou Pelo Instituto Federal (tinha um turismólogo que trabalhava lá, foi pedido pra eles darem uma olhada e contribuição), foi passado por grupos como Osório Rural. E foi feito o plano. E acabou o governo, ficou lá e engavetaram, estava lá. bonitinho, de capinha, mas não tinha passado. E os anteriores, deve ter acontecido a mesma coisa.

Em reflexão acerca da temática do desenvolvimento do turismo, Vera explicou que, com a regionalização do Turismo, promovida pelo Ministério do Turismo, para que o Município possa receber verbas federais para o turismo, ele precisa estar inserido e fazer parte de uma região turística. Assim explicou:

Então, a nossa aqui é o litoral norte. O município, ele pode escolher (...), por exemplo, Santo Antônio já pertenceu ao Vale Paranaíba, depois voltou pra nós de novo, né? Mostardas já pertenceu ao Litoral Sul, lá, na Costa Doce, depois voltou pra nós.

O município pode optar por fazer parte de uma região que ele se identifique melhor, né? Não tem nada que impeça, mas ele tem que fazer parte.

E aí a IGR, no começo, eles diziam assim, ó, ‘os municípios têm que ter o COMTUR, ou criado ou em atividade’.

Criou o COMTUR, (...), tu já podia ser aprovado pra ser aceito na regional, né? Pra fazer parte do mapa.

Tu tinha que estar desenvolvendo o plano de turismo. Daí tu colocava lá, ‘plano de turismo em desenvolvimento’. Eles não pediam pra que tivesse pronto. Não era exigência. Mas se sabia que, em um

determinado momento, cada município vai ter que ter um plano pronto, estar seguindo esse plano.

Assim como não adianta mais existir o COMTUR só no papel.

No começo, tinha que ter a ata de criação, mas agora não é só a ata de criação.

Quando vai apresentar para o Ministério, (...) antes era de (...) três em três anos até. Antes tu fazia essa renovação.

Agora é anual. A cada ano, o município tem que fornecer tudo isso: o COMTUR tem que apresentar as suas atas, a prefeitura tem que provar quem é o responsável, se tem dotação orçamentária para trabalhar no turismo, então tudo isso tem que provar na IGR regional, que é a Governança Regional.

Explicou ser integrante da IGR, Instância de Governança Regional que, no Litoral Norte, é a ATL Norte, Associação de Turismo do Litoral Norte e que há muito tempo já se falava sobre a importância em ter um Plano de Turismo. Antes, um plano de trabalho já preenchia o requisito para o município ser reconhecido no mapa, mas agora é necessário ter também o Plano Municipal de Turismo aprovado, que precisa estar de acordo com o plano de trabalho, e o Plano Municipal de Turismo precisa estar em consonância com o Plano Regional.

Disse que fazem parte da ATL Norte, Municípios, pessoas físicas e jurídicas que trabalham com turismo e para tanto, os associados pagam um valor mensal. Complementou, comparando com a IGR Serra, que se trata de uma associação forte, de modo que todos os municípios que a integram possuem plano municipal de turismo e que todos eles são muito parecidos, porque estariam de acordo com o regional. Quando indagada sobre as políticas públicas de turismo em Osório, assim respondeu: “Está faltando”.

Questionada sobre as políticas públicas de turismo existentes em Osório, a entrevistada Bianca expressou:

Não existe política pública porque a gente não existe nem um plano municipal. A gente não tem nem um plano municipal de turismo. A gente tem a lei de criação do conselho municipal e nada mais. Então, esses planos, eles já aconteceram em outras gestões, né? Já tiveram outros inventários. Outro documento que é muito importante para a nossa área, o inventário turístico, ele é o primeiro passo, né? O que é o inventário? É conhecer tudo o que existe relacionado ao turismo no município. como se fosse um mapa das rodovias, né? Tem aquele mapa ali, ó, coletei, eu tenho todas essas estradas. Agora eu quero ver qual caminho que a gente vai fazer, qual é a rota que a gente vai seguir. Só que o Osório acabou fazendo, tentando fazer, e aí a gente enviou uma solicitação de resposta para a prefeitura para saber quanto que foi pago para isso. Pagou o Sebrae para fazer o plano de turismo. Só que fizeram um plano de turismo sem inventário. Então esse plano, provavelmente, ele está nos levando para um lugar que não é o lugar que a gente quer. Porque as rotas não foram traçadas, não existe um

inventário. Disseram que o SEBRAE usa uma metodologia própria, um radar que eles têm lá. Mas não, não é, isso não funciona. É a mesma coisa que eu disser para a tia, eu quero ir para Natal. Só que eu coletei alguns pontos de referência que vão me levar lá para Mato Grosso. Então, esses pontos de referência, eles não estão corretos. Tanto que no plano de turismo tem alguns atrativos que pertencem à Tramandaí, que não pertencem ao Osório. No plano municipal de turismo de Osório. A situação é bem grave, sabe? Então, assim, não existe nada sistematizado e refletido e pronto. A gente tem que construir tudo do zero. mas a gente fica pensando, né, quem vai construir, né? Quem vai construir?

Por sua vez, o secretário de turismo e seu assessor, quando questionados acerca da existência de alguma política pública de turismo vigente em Osório, responderam que “nós temos são os investimentos de leis de incentivos ou do governo federal ou do governo estadual. Mas hoje no município de Osório nós não temos nenhuma ferramenta nesse sentido própria do município”. Isto é, compreende-se que existem políticas públicas no âmbito federal e estadual à disposição do Município, porém, não existem projetos municipais em atividade para que o repasse de verbas ocorra.

Questionados sobre o projeto de Turismo Pedagógico, especificamente sobre o que teria faltado para a política pública ter prosseguimento, os entrevistados responderam:

O que faltou é um protocolo.

O turismo pedagógico é um instrumento que foi criado pelo Instituto Federal.

Lá por junho do ano passado, nós recebemos um ofício do Instituto Federal solicitando modificações dentro de uma estrutura física do município, que seria o Museu da Via Férrea.

O Museu da Via Férrea não está linkado ao turismo, está linkado à cultura de Osório, então assessoria de cultura.

E o Instituto Federal criou este ofício dizendo o que deveria ser modificado lá dentro, para que ele pudesse fazer então um turismo pedagógico.

Nós recebemos então este ofício com os apontamentos dos defeitos que tinham lá dentro, para nós corrigirmos. Para mim corrigir isso aí, eu tenho que passar a este esse documento junto ao Conselho Municipal da Cultura, porque é aquele prédio administrado por lá, para que eles autorizem ou deliberem a respeito dessa possibilidade ou não. Bom, perfeito, então o que nós tivemos.

É um ofício apontando defeitos dentro da estrutura.

Nós tivemos conhecimento em algumas reuniões posteriores junto ao de que o Instituto Federal queria lançar este projeto de turismo pedagógico.

O que nós apontamos para isso? Perfeito, nós precisamos que vocês protocolem esse projeto. Eu não posso simplesmente abrir qualquer tipo de de gasto público ou de projeto apoiando um projeto privado sem que eu possa tramitar este processo dentro do município e a gente entender qual seria o caminho que o município poderia apoiar.

Até hoje eu não recebi nenhum projeto.  
Então a gente sabe que particularmente o COMTUR reclama muito a respeito de que o município não deu andamento no projeto de turismo pedagógico, nós não recebemos nenhum projeto.  
Então, até então, nós não temos nenhum processo administrativo protocolado pelo Instituto Federal ou pelo COMTUR a respeito deste projeto, para que a gente possa, então, mandar adiante, juntar a administração municipal, juntar a PGM, a finanças, para ver qual é o aporte financeiro que nós podemos dar, quais as situações que nós podemos interagir junto com eles.  
Então, a gente precisa disso aí.

A entrevistada Silva explicou que a falta de visão do turismo como política pública de Estado e não de governo prejudica o desenvolvimento do turismo, uma vez que não se conseguem concluir os projetos, como o inventário, por exemplo: “Por várias vezes, as guias turísticas participaram da gestão passada (...) tentar fazer um inventário dos pontos turísticos, dos serviços, dos produtos turísticos. E parou pela metade. Troca prefeito, para tudo”. Silvia também acredita que a situação se agrava por não haver um servidor efetivo técnico na área do turismo dentro da Prefeitura:

(...) a gente não ter um técnico servidor dentro da Secretaria de Turismo, que pode ser um gestor em turismo, que pode ser um turismólogo, que pode ser um guia, que pode ser alguém dentro da área do turismo e que consiga olhar com continuidade, não a cada quatro anos um pensamento, mas que se tenha continuidade no planejamento a longo prazo.  
Porque a gente sabe, o turismo rural, antes de dez anos, você não tem êxito no turismo rural. É uma construção.  
Porque você vai começar a ter um êxito maior a partir do décimo ano. Isso é estatística. A maioria dos casos são assim.  
E aí, se a gente não tem alguém que compreenda isso dentro de uma secretaria de turismo.  
E aí, turismo de base comunitária, junto está o quê? Está o empreendedor, está a comunidade, não necessariamente nessa ordem, mas está também a gestão pública.

Nesse sentido, Silvia ressaltou a importância da participação e atuação dos diferentes atores para o desenvolvimento do turismo, tanto públicos, quanto privados:

Porque a história de que ‘o turismo acontece porque tem recurso privado ou interesse privado’. Sim, também, mas não acontece se a gestão pública não estiver junto.  
O empreendedor sozinho não.. Como é que eu vou mexer numa estrada? Como é que eu, por conta, vou dizer que agora vou botar placa no Morro da Borússia? Isso não existe.  
É a gestão pública, é da gestão. Cada um tem a sua função.

A entrevistada levanta questionamentos e demonstra preocupação acerca da infraestrutura necessária para recebimento de turistas no morro e os impactos que recaem no meio ambiente: “Independente do turismo de massa, o turismo sustentável, aonde nós vamos ter água pra todo mundo? O lixo, o esgoto do banheiro. Sendo que a gente mora dentro de uma área de proteção ambiental (APA). Como é que vai se dar isso?”.

Nessa linha de raciocínio, Silvia também traz à baila questões atinentes à instituição da “APA da Borússia”, principalmente quanto à representação do grupo Osório Rural no Conselho Gestor da APA, que deixou os participantes insatisfeitos:

E aí entra um outro fator. Foi instituída a APA. Hoje tem um plano de manejo que também a gente tentou participar, mas não foi muito ouvido.

E tem um conselho gestor da APA com alguns representantes nossos. Mas esse conselho gestor foi instituído da seguinte forma: (...) por decreto (...) Mas disseram que a gente ia ter representante e tal. A gente não disse quais os representantes. A gente escolheu daí, claro, nossos representantes, mas não disse quem iria nos representar no sentido de instituição.

Claro, hoje está o sindicato, a cooperativa, a Associação da Água da Goiabeira e Associação dos Moradores da Borússia.

Os outros são da Secretaria de Meio Ambiente, o Rodrigo e acho que tem mais dois ou três.

Um conselho que, pelo seu regimento, você só pode falar via seu conselheiro.

Quando tu vai numa reunião e tu ouve assim, ‘ah, mas eu te deixei falar porque eu sou bonzinho’, praticamente isso, ‘mas quem tinha que falar era o teu conselheiro por ti’.

Mas a pauta não chega antes pro conselheiro discutir com a gente.

A reunião é trocada e é avisada em cima da hora, quando muito, pra gente... não ir.

É impossível a participação civil dessa forma.

Conclui afirmando a importância de incluir no Conselho Gestor da APA uma equipe multidisciplinar trabalhando exclusivamente dentro da APA, para conscientizar as pessoas da relevância da preservação do meio ambiente. Todavia, a entrevistada alerta a necessidade de contar com sociólogos: “Porém não é só com profissionais que entendam de fauna e flora. Mas também que entendam de gente. Porque se nós não trabalharmos o social aqui, não trabalhar com os humanos aqui, a gente não consegue preservar nada”.

O entrevistado Francisco mencionou que as políticas públicas de turismo em Osório estão quase integralmente dedicadas ao turismo de evento, principalmente do festival de música sertaneja “Churrasco e Modão”. Em sua percepção, entende que se o foco da gestão for essa modalidade de turismo, isto é, turismo de eventos, dever-se-ia contemplar outras espécies de cultura que possam configurar o pertencimento ao que é originário de Osório. Assim, exemplifica:

O plano de turismo foi quase todo programado para esse turismo de eventos que está acontecendo aqui em janeiro, o tal de ‘Churrasco Modão’, que vem com a música sertaneja diretamente para dentro de Osório e para pegar todo o litoral.

(...)

Mas eu vejo que, se fizer um turismo de evento, não ficar só nesse tipo de evento.

Você teria que ter, por exemplo, um turismo sobre os quilombolas, cultura negra dentro de Osório, pegar a cultura guarani, que tem 10 mil anos, entendeu?

Eventos que possam realmente dar um pertencimento... aquilo que eu te falei.

(...) tem condições de fazer outros eventos aqui.

Tem cultura da praia. Aqui tem música praieira fantástica, a cultura quilombola tem coisas maravilhosas, mas se não acontece, tu vai saber como?

Os guaranis têm coisas milenares, são culturas apócrifas, eles não têm nada escrito, mas é passado de pai para filho, de avô para filho, há 10 mil anos.

Nós temos cultura aqui mais velha do que as pirâmides. E as pessoas não percebem, não têm essa consciência, não conseguem ter essa consciência.

(...)

Francisco, que representa o grupo Osório Rural perante o COMTUR, explica que a iniciativa de criação do grupo foi privada, a partir de empreendedores do Morro da Borússia que se uniram em busca de capacitação. Em detalhes, explanou:

Tivemos um incentivo, na época da administração anterior, junto com a Emater, que nos levou a Porto Alegre para conhecer os caminhos rurais de Porto Alegre.

Lá tivemos a oportunidade de conhecer alguns empreendimentos. E, na volta, nós acionamos o secretário, na época o secretário de Meio Ambiente e Agricultura, ele disponibilizou o SENAR, que era o professor Carlão.

E o SENAR, junto com os Sindicatos dos Trabalhadores Rurais, eles fizeram um curso de capacitação em turismo rural.

E aí esse grupo foi feito uma sensibilização, 27 pessoas se interessaram, só que aí se inscreveram 18, mas se formaram 12 mais ou menos. E hoje nós estamos em 10.

Agora tem a segunda turma que está se formando e vai somar os que já existem.  
Mas é tudo privado.

Questionado sobre quais as políticas públicas de turismo existentes em Osório atualmente (2023) que considera de maior impacto para o desenvolvimento do turismo, o Eraldo Junior assim se pronunciou:

Não sei se de maior impacto, porque é aquele negócio... da verdade que é relativa a um ponto de vista. Eu acredito que a parte do turismo pedagógico, para mim, a longo prazo, vai ser de mais impacto para o turismo. Eu digo isso porque tu criar na criança hoje, a questão de conhecer a sua cidade, pertencimento com relação a isso, isso é plantar para o futuro, sabe? Porque tu só vai desenvolver se a criança de hoje for aquele adulto que vai ter o pertencimento, que sabe por que se chama Borússia, sabe por que se chama a Lagoa do Marcelino. Se vem um parente teu lá, um amigo teu, visitar e perguntar, tá, mas por que se chama Osório? Por que o feriado em Osório é 8 de dezembro. Então, isso tem que ter, sabe?

A gente só vai avançar com o turismo. Não adianta a gente trazer uma roda gigante igual a de Balneário Camboriú e botar aqui e ninguém sabe qual é a sua cidade.

Tem uma roda gigante, tem um teleférico, enfim. Mas o que o teleférico me mostra? Qual a relação? Por que nós temos 23 lagoas que as pessoas não sabem? Por que a Borússia é Borússia? Por quê? Porque vem da origem alemã.

Isso é importante ter. No momento que a gente avançar, nesse passo formiguinha, acho que isso, para mim, é um grande projeto. Apesar de que vai ter gente que vai dizer que botar o teleférico, vai bombar, vai vir um monte de gente. Legal. Acho que sim, mas acho que não avança no município, com relação ao pertencimento.

(...)

a questão do fortalecimento do turismo rural, extremamente importante, e o pedagógico. Acho que o pedagógico, para mim, desde a outra vez que eu já estive na gestão, Cara, eu acho fundamental, como eu te falei. Acho que ali é a chance que nós temos de ter vocação. De sair daquela: "Ah, Osório tem a vocação". Cara, não é porque a gente tem pontos turísticos que a gente tem vocação pra ser turístico. Não quer dizer. A gente é muito privilegiado. A gente tem o mar, tem as lagoas, tem a serra, tudo num só município. Mas isso não tem ainda como pertencimento turístico pro município, entende? Não sei se estão me fazendo claro, mas... Parece que tá tudo ali, mas nada acontece. É assim que eu vejo. Muita gente não sabe que a gente tem praia, né? Que a Atlântida Sul e Mariápolis, o distrito pertence a Osório.

Acerca dos projetos Osório Rural e Triângulo das Águas, questionou-se ao entrevistado Eraldo Junior se possuem relação com o COMTUR, sendo a resposta a seguinte:

Na verdade, tem membros do COMTUR que fazem parte do Osório Rural. O Osório Rural é um grupo de estabelecimentos lá no morro, em Aguapés, mais no interior, que se juntou, fizeram cursos através do

SEBRAE, se não me engano. Eles se capacitaram para fundar esse grupo. Então o conselho é linkado sim, porque tem membros lá. Por exemplo, a Silvia faz parte dos dois. Então a gente acaba tendo esse elo pelas pessoas fazerem parte do mesmo. E hoje o turismo rural, ao meu ver, é o maior potencial de turismo. Porque se tu pegar a maioria dos estabelecimentos de turismo são no morro, pra o que? Rural. Porque dentro da cidade, o que nós temos de Pontos turísticos? O pessoal vem para o Morro da Borússia. Se você for perguntar quem conhece Osório, o que conhece de Osório? A maior parte de visitas, quando a gente pegava os estudos, era no morro, por causa do restaurante, por causa do mirante, da rampa, da vista, que é muito bonita. Então, acaba se concentrando tudo ali. E aí eles entenderam isso, acho que parte mais deles do que do poder público, eu não estava na época na Prefeitura, mas partiu deles essa necessidade de se organizar como grupo e fortalecer, né?

(...)

O Triângulo nas Águas é um projeto que é Osório, Imbé e Tramandaí, que iniciou para fazer uma integração entre municípios, assim como o ATL Norte, que a gente fala que é o Conselho de Turismo do Litoral Norte, que é para unificar um turismo aquático, já que tem essa ligação entre os Municípios pela água, e fazer projetos voltados para isso, mas ele teve o primeiro ano, agora não sei como está, acho que está meio parado, mas a ideia era isso, a gente fez o primeiro ano. A gente fazia eventos integrados. Em Osório, tinha o passeio de bike, tinha a canoagem em Imbé, que terminava em Tramandaí, a bike saía de Osório, encontrava lá no Imbé, e fazia essa integração, porque a ideia era unificar as cidades, fazer um regional. Não fazer um evento específico em Osório ou outro lá, não, mas sim unificar os municípios. Até por serem próximos, né? Isso aí já é a busca da regionalização, né? Mais projeto do que prática.

Questionada sobre as políticas públicas de turismo em Osório, Susana discorre:

Direcionadas totalmente para o turismo, acho que não existem, né? Acabou que teve políticas públicas dentro da Secretaria de Desenvolvimento, Turismo, Cultura e Juventude que oportunizaram, talvez, alguma coisa para o turismo, mas não eram direcionadas para o turismo.

Era muito para eventos também, que isso ajuda no turismo, divulga o município, mas o foco no turismo acho que nós não temos.

A entrevistada falou sobre a importância de um Fundo de Turismo, porém destacou que o COMTUR ainda teria um caminho a percorrer para poder operá-lo:

A gente até pensa e acha importante que o conselho se preocupe com o fundo municipal para poder ter algum recurso que pudesse ser voltado direto para o turismo, mas o fundo ainda não está operando, ele é previsto em lei somente, ainda não tem.

Acho que ainda o Conselho está muito engatinhando para começar a operar um fundo.

Temos que nos organizar melhor.

Todavia, apesar de acreditar que o COMTUR ainda não esteja com condições de gerir um fundo municipal, afirma que essa seria uma das principais políticas públicas a ser implementada. Justifica seu entendimento trazendo à tona a ausência de fomento para propriedades rurais que atuam exclusivamente com o turismo:

A gente vê, principalmente no caso do turismo rural, até um pequeno financiamento para um ajardinamento, um embelezamento da propriedade, né?

Isso às vezes o empreendedor não tem, né?

Esse recurso ele às vezes não é para um agricultor, né?

Para que ele acesse um financiamento para agricultura familiar, ele é um empreendedor lá, mas que tem uma outra atividade ou já é uma atividade que ele que se dedica depois, que se aposentou.

Essa característica do município é bem forte, de nós termos muitos moradores no meio rural e que, a partir de ter uma propriedade bonita deles mesmos terem se encantado com o lugar, eles veem como uma oportunidade para eles também gerarem renda naquela propriedade. Isso é muito comum de a gente ver.

E essas pessoas acabam não se enquadrando.

nem na agricultura familiar e não tem uma outra linha de crédito para elas, ou um incentivo municipal.

Então, acho que poderia ser uma ideia de ter o Fundo Municipal de Turismo incentivar pequenos valores que possam, muitas vezes até isso, fazer um ajardinamento, embelezar, comprar um material, às vezes até móveis, equipar uma pousada com alguma coisa ou pequenas obras que precisam fazer, pintura, coisa assim, para poder melhorar o receptivo dos turistas.

Fora isso, acho que não temos, né?

Claudionir, servidor público da EMATER que ocupa a posição de suplente na representação da entidade perante o conselho, complementa:

Eu acho que não tem nenhuma específica sobre o turismo.

A própria questão das placas é uma batalha constante.

Placas de identificação no município, renovação, que é uma coisa que se discute no conselho que é uma coisa importante.

Claudionir também abordou a temática da Central de Informações, que segundo ele seria uma demanda antiga do COMTUR para o poder municipal: “Até a Central de Informações, por exemplo. Há tempo se fala e, por enquanto, ainda não se consolidou. Seria interessante pensar em vários lugares para o turista vir, para ter onde se informar.” Ao encontro do entendimento da colega de trabalho Suzana, o entrevistado também ressalta que trabalhar o turismo como programa de Estado seria importante para fazer com que Osório não seja apenas

uma cidade de passagem de turistas. O entrevistado explica que essa característica de Osório ser conhecida como uma cidade de passagem, é uma situação consolidada ao longo de anos:

E outra coisa é ter esse programa de governo, ou ter esse olhar para o turismo, para o turista vir para Osório e não passar em Osório, que é uma coisa que há tempo a gente nota isso, o município nota. Osório é muito de passagem.

Aqui no big hotel, ao menos, quantas pessoas a gente vê de Argentinos, Uruguaios... Por quê? Porque é a rota deles para ir para as praias de Santa Catarina por exemplo e parar em Osório. Então teria que explorar um pouco melhor isso.

Questionado acerca da influência do COMTUR na construção de políticas públicas de turismo, o entrevistado Clayton Rogério diz que o processo ainda é muito incipiente, mas que o Plano Municipal de Turismo será um grande passo. Porém, Rogério salienta que o momento atual, isto é, ano eleitoral, torna mais sensível e desafiadora a aprovação do plano. Em suas palavras: “Tudo é politizado, então é difícil”. Por outro lado, destaca o peso de referência pelo plano ter sido elaborado pelo SEBRAE e por ter tido a participação de pessoas de todos os partidos e de diversos ramos distintos, através das oficinas, o que leva o entrevistado a acreditar que o plano atual seja uma grande oportunidade: “Então acredito que é a nossa grande chance”.

Rogério entende que os empreendimentos turísticos de Osório devem ser geridos pela livre iniciativa, isto é, pelo setor privado. Contudo, defende que compete ao poder público fornecer os meios e os incentivos para o desenvolvimento do turismo pela iniciativa privada. Em suas razões, afirma:

Eu, por exemplo, eu defendo que o turismo, os empreendimentos têm que ser privados.

Cabe ao poder público prover os meios, os incentivos, acessos, a questão da mobilidade que eu citei anteriormente, né?

Linhas de crédito e financiamento junto ao Badesul, o BNDES, pra poder fazer empreendimentos maiores, né?

E a burocratização, né?

Na questão de...de ser muito mais rápido, né?

Porque hoje um empreendimento em Osório tem um problema de morosidade de... vamos pegar um empreendimento do ramo de... loteamento, por exemplo, condomínio, é tudo muito demorado.

Referindo-se a questões relacionadas às políticas públicas de turismo, em especial quanto ao patrimônio cultural, o entrevistado Ioswaldyr tece suas

considerações sobre a dificuldade em garantir a continuidade em trabalhos anteriores. Em suas palavras: “Tudo na vida sempre é o primeiro. Parece que nunca teve nada antes”. Assim explica que a cultura e o turismo são trabalhados como políticas públicas de governo:

É como se, assim, no caso do patrimônio cultural, parece que (...) tudo se joga fora.

Quando um fez e quando entra o outro ele propõe novas coisas, mas nada fica firmado enquanto, e eu quero deixar ressaltado aqui, enquanto política de Estado. É política de governo.

Acontecem essas coisas pontuais, fluidas, eventos, mas nada que seja estrutural, que tenha uma política, enfim.

A respeito dos materiais produzidos sobre o Maçambique, a partir de pesquisas, loswaldyr relata que muitos não retratam com fidelidade a cultura do Maçambique. Nesse sentido, também traz à tona os ensinamentos de Lévi Strauss, bem como o trabalho de Isabela Lange sobre perspectivas e cultura afirmando: “cultura é como se olhasse o ponto de vista como se tivesse num trem, e é a visão que tu tem dela, o teu olhar do trem. O trem tá passando e tu tem um olhar ali específico, o outro tem um olhar, o outro tem um olhar, e aquele é o teu olhar.”

Afirma que o Município não oferece incentivos ou apoio para a produção de documentos, arquivos e registros da cultura Maçambiqueira e fala sobre a falta de profissionais técnicos habilitados a trabalharem com o turismo e cultura no âmbito municipal:

(...) se tivesse inclusive política de governo, que tivesse tudo bonitinho arquivado, mas é um município que não tem museólogo, não tem arquivista, eles preparam um funcionário para trabalhar, mas por mais que eu reconheça o esforço desses funcionários, tu vai no Arquivo Público Municipal, é um caos.

(...)E também da questão dos cuidados com fotografia, com matérias audiovisuais, com jornais. Às vezes fecha, né? Aqui quando eu cheguei tinha um museu antropológico e foi fechado. E os materiais foram desaparecendo, foram doados, dados, as pessoas se apropriavam.

Nesse sentido, menciona o desejo do grupo de Maçambique de Osório por auxílio técnico e fomento para conservação, preservação e organização do seu patrimônio material:

Então, se o Maçambique tem uma sede, o sonho que a gente aqui tem do grupo comigo, com a Rainha e com outros parceiros, inclusive

parceiros acadêmicos e não acadêmicos, é que fosse reformado esse prédio, que está tudo ali, inclusive as doações que nós recebemos, que é sobre cultura negra, mas também sobre a história brasileira, sobre literatura, sobre a história de Osório.

Assim complementa:

Osório não faz valer o valor que tem.

Então a gente verifica que tem um potencial cultural, turístico, todo o tempo que está ali, mas que fica sob essa negligência do gestor público, sob essa indiferença dos setores, dos segmentos culturais, da área turística, enfim.

Na área cultural do turismo, a gente demanda também orientações (...) e outras instituições que podem auxiliar a fazer com que o Maçambique, do ponto de vista do turismo, seja potencializado nos seus signos, nos seus elementos, nas suas histórias, nos seus símbolos, até numa assistência.

Ioswaldyr também aborda aspectos relevantes acerca dos motivos pelos quais acredita não ter o Maçambique o espaço e a visibilidade à que faz jus. Em seu entendimento, o entrevistado afirma que o racismo seria um dos responsáveis pela extinção de alguns eventos do Maçambique, como a festividade que acontecia na madrugada chamada de “baile da alvorada”.

O entrevistado explica que “segmentos da igreja católica se juntam e fazem uma pressão sobre o grupo para extinguir” alegando que o evento resultava em perturbação aos moradores de Osório em virtude dos sons emitidos pelos cantos, músicas e fogos de artifício. Contudo, em que pese o entrevistado reconheça as novas políticas de proteção aos animais, que buscam evitar a soltura de foguetes, também realiza uma comparação com demais eventos comemorativos:

Eu sempre tenho, particularmente comigo, eu digo: quem é racista sempre vai ser racista. Não tenho muitas ilusões quanto a isso...

Mas tem pessoas que às vezes tem uma visão preconcebida, falta de informação.

Os próprios osorienses, não tem essa dimensão, que eu te coloquei, dos pagamentos de promessa, do cenário da festa, do aspecto devocional, do aspecto cultural, da dimensão turística, as pessoas não se dão conta, elas acham que é chegar na festa e dançar lá.

Quando tinha o baile que ia até a noite, a igreja e a sociedade impôs que era um problema (...), porque toda festa, principalmente uma festa ligada à cultura negra, ela gosta de festejar, ela gosta que o baile se estenda.

E hoje não tem provavelmente um baile que agrega, traz o convívio, celebra a própria sociedade, um baile que se estenda à noite..

Mas aí umas pressões da sociedade, da população que mora no centro, uma hora reclamando aqui.

(...)

O maçambique, por exemplo, tinha um grande elemento da tradição que era a alvorada. Alvorada era no dia que acontecia a missa principal. Tu vê os dançantes, mesmo cansados, dançando o baile. Os maçambiqueiros saíam tudo pelas quatro horas da manhã pra reunir uns tambores pra fazer um cortejo na rua. Coisa maravilhosa! uma vez por ano.

E a sociedade cria caso, porque, claro, tinha o tal dos foguetes, aí surgiram as políticas de proteção dos animais, é disparo, foguetes, aquela coisa toda.

Mas quando o Grêmio e o Inter ganham o título e eles se esbaldam jogando foguete, que é uma cantoria..

Agora mesmo o próprio Carnaval que teve no centro, ele pode alegar que não tem foguete, mas aquela balbúrdia toda, aquela saída, o movimento das pessoas.

E os outros eventos que tem.. Agora mesmo, tivemos o Modão lá no Parque dos Rodeios, que toda a sociedade que não foi, ficou dormindo e escutando as músicas do Modão, né? E aí não incomoda, entendeu?

Assim, conclui que o racismo presente na sociedade faz com que se atribua às festividades culturais do Maçambique pesos diferentes aos mesmos impactos causados por eventos e festas promovidos pela população branca:

Quando extinguiu o baile, a pressão porque o baile não se deve ir até mais tarde. Alegam N coisas, mas que a gente vê que permeia a área do preconceito, do racismo, né? (...) porque a festa nunca deu problema.

Mas quando deu problema no rodeio, e não só aqui, quando deu problema no rodeio em Porto Alegre, né? De pessoas se esfaqueando, não sei o quê, não foi nenhuma nem duas vezes, né? Aí tudo depois é absorvido, fica por isso mesmo.

Mas quando acontece qualquer coisinha, mínima que seja, na sociedade negra, já vem aquela coisa do próprio preconceito: "Ah, porque era festa Maçambique".

O entrevistado complementa a explicação e levanta um questionamento acerca das proibições que acabam por descaracterizar a própria cultura do Maçambique:

(...)

No Maçambique é a mesma coisa, Maçambique quer propor algumas coisas, mas sempre esbarra em elementos proibitivos, né?

Não pode alvorada. Não pode ir ao baile até madrugada.

Mas como é que tu quer que uma festa se afirme, se justamente o baile é o que consagrava e integrava as pessoas da comunidade quilombola, da comunidade negra e da sociedade, o que tinha de gente que vinha dançar na festa do Maçambique?

E se tu não permite fazer alvorada, que é um dos elementos distintivos da festa, se tu não dá divulgação (...) que ela pode até ter a divulgação (...) do ponto de vista das formas do sagrado, mas como é uma festa que tem um gênero próprio, que é o maçambique, que tem festas alusivas à cultura negra, tu tem que ter materiais que expressem

esteticamente, que estimule as pessoas a virem pra essa festa, porque vai ter isso, vai ter isso, vai ter isso.

Nesse sentido, o entrevistado afirma que essas situações acabam por tirar a visibilidade e o espaço da cultura negra. Assim reforça a necessidade de que existam políticas públicas para a inclusão da cultura Maçambiqueira como um elemento para o turismo: “e se suscita, se apresenta para o município elementos de possibilidade de um turismo, de políticas que possam ter uma inclusão do Maçambique para o turista, para quem vem de fora”.

Assim, o entrevistado compartilha o objetivo do grupo do Maçambique de Osório de reformar a Sede do Maçambique para preservar, reunir e divulgar os seus componentes culturais:

Então, eu queria dizer para ti assim, a gente sonhava em reformar, poder organizar a biblioteca, até com a ajuda do bibliotecário depois, ter uma área de trabalho, uma área para guarda dos instrumentos sagrados, que é a espada, a coroa, a capa dos reis, os tambores, enfim. Todo um cuidado do acervo audiovisual, bibliográfico, documentação, documentação rara, as capas das rainhas da Maria Tereza que a gente referia, a gente tem elas aí dos reis de Congo anteriores.

Só que a gente não tem, digamos, as expertises dos museólogos, um pouco é isso. A gente está em uma condição muito precarizada de umidade e o forro também está com problema, que verteu água e a gente tem que estar empurrando para um lado e muitas vezes perdemos obras por conta do fungo.

Assim, conclui: “Então a gente fica pensando que o município tem uma irresponsabilidade sobre a sua própria cultura, sobre a sua própria história. E não é só com a cultura negra. Se você vai ao Museu Férreo, não tem uma museógrafa”.

Mas se não tiver educação patrimonial, se não tiver ações de natureza museológica interligadas nessas transversalidades, que sejam permanentes, que sejam políticas de governo, as coisas tendem a se perder materialmente. se pede a possibilidade de ter uma educação patrimonial, turística e cultural com os entes municipais, até porque a Osório começou a receber muita gente de fora, que não tem essa identidade lá, nem com a cultura Açoriana, nem com o Maçambique... Então ele vai lá para os eventos esportivos, de música e ele se dissocia.”

O entrevistado faz um paralelo com o evento da Via Sacra realizado em Osório, ao qual é atribuído grande relevância, porém infere que seria um evento

universal. Ao passo que a singularidade da cultura Maçambiqueira, por exemplo, que poderia ser um atrativo turístico, acaba não tendo o destaque e a valorização devida.

Ioswaldyr expressa seu entendimento sobre as relações interculturais ao contar sobre sua ida à “Festa do colono”:

Mesmo como antropólogo, como homem negro e muito identificado com a minha cultura, com a cultura negra..  
Foi mais uma aprendizagem etnográfica.  
Então, por que eu estou dizendo isso?  
Como eu tenho uma formação, uma visão de mundo, como antropólogo, eu tenho que ir ao encontro do outro diferente.  
Eu (...) tenho que suspender os meus juízos de valor, coisa e tal, toda aquela habilidade etnográfica.  
Mas a gente sabe, tanto pelas pessoas brancas, pessoas negras, pessoas italianas, que lá no passado muitas vezes se instalam na gente certas visões estereotipadas e tal, que a gente também tem que derrubar... O cidadão né? E o pesquisador mais ainda.. e não fazer juízo de valor, mas compreender.  
Eu nunca tinha ido a uma festa do Colono.  
Eu disse para a preta (referindo-se à sua esposa Francesca Dias, a Rainha Ginga): ‘eu quero ir’. Não só pelo fato da antropologia em si, mas também muito mais como cidadão indo ao encontro do outro, para além da antropologia.  
E eu digo assim, ‘Preta, eu quero ir e quero me colocar aberto’. ‘Eu me quero colocar lá para vivenciar’. Eu nem falei para aprender.. eu quero ir para vivenciar, quer dizer, vivenciar o ambiente, o clima, independente do que vão dizer.  
Cheguei lá, encontrei vários amigos. Cheguei em um cenário com artesanato exposto, gastronomia, aí eu vivenciando aquelas disputas do chope em metro, carregando a mulher no carrinho de mão, carregando ovo na colher, a disputa correndo com a mão, corrida de saco, maravilhosa!  
Eu vi todo aquele campo de disputa, aquele cenário, meu Deus do céu, aquele envolvimento.  
O baile onde eu me senti num universo majoritariamente branco  
(...)  
Mas eu senti que eu tava num lugar que tinha uma outra lógica, né?  
Mas ao mesmo tempo, quando eu tava caminhando no entorno, a riqueza paisagística que tinha por ali, eu digo, meu Deus do céu, isso aqui...pode ter uma coisa,.. descobrir o que que tem aqui, o que que tem de artesanato, o que tem de gastronomia, o que tem de riachos, cenários, (...) tudo com a proposta do que os caras produzem, que é diferenciado, e isso tá bem integrado numa dimensão turística, cultural, mas também turística.

O entrevistado também diz não identificar interesse por parte do poder público em promover o turismo por não trazer um retorno financeiro imediato, tal como ocorre com a indústria ou o comércio, por exemplo:

(...) mas o gestor público, ele vê aquilo ali como uma coisa assim, como uma indiferença, para ele aquilo parece que não conta, parece que não

vai trazer resultado, que se não é uma coisa do universo da indústria, do comércio, que pensa numa rentabilidade imediata, dos empresários, da construção civil, das lojas, do comércio, parece que não conseguem enxergar e não conseguem entender que aquilo ali como fortalece o cidadão no seu contexto, na sua cidade e traz pessoas de fora.

E se aquilo é organizado cada vez mais, se tem apelos de divulgação, se tem proposta de oferta também de atração cultural, que faz com que a pessoa motive...

Outra perspectiva trazida por loswaldyr diz respeito ao serviço público de transporte para possibilitar o acesso do turismo, eventos culturais à população que não possui meios próprios de locomoção. Justifica seu posicionamento salientando o distanciamento territorial entre essa população e os eventos:

(...) e principalmente eu vi uma dificuldade assim, eu não dirijo, eu senti uma dificuldade de locomoção.

Então eu tinha que ter um transporte permanente, e eu gosto de dizer isso aí, porque eu vejo um problema também na cidade, na questão turística, quando ocorre uma coisa, as populações, as casas populares têm uma dificuldade, porque os ônibus são precários, os horários, até durante a semana.

....

Então eu tô colocando isso pra dizer que esse cidadão muitas vezes ele tem vontade de participar, mas não tem essa relação de interligação com os serviços públicos que possa disponibilizar.

Eu vou te dar o exemplo de agora de carnaval de Atlântida. A dificuldade que é dessa população que tá aqui.

Quem tem carro vai, ou se auxilia, ou tem que bancar um uber.

Mas para a população mesmo, não tem um serviço que possa dizer 'Ó, tem tais horários pra ir, tais horários pra voltar lá pela madrugada...'. Não tem isso, né?

Não tem isso, né?

Não sei se teve. Se teve, eu tô mordendo a língua.

O entrevistado também aborda a temática da identificação que a cultura do Maçambique proporciona, através da Rainha Ginga, às crianças negras. Em suas palavras:

(...) explorar a história da rainha ginga, das rainhas negras, que quando vão dar palestra, as meninas negras acabam sendo identificadas com elas, mas as outras alunas brancas entendendo também que, bom, eu tinha rainha Fronzen, (...) tem uma rainha negra, entendeu?

E às vezes as alunas brancas, elas se sentem (...), eu me lembro que teve um grupo da escola, do Colégio de Aplicação da UFRGS, e eu vi um monte de alunas pequenas brancas e a rainha amparando, dando mensagem pra que estude e abraçados a ela.

Uma forte emoção da rainha, com a imposição da... Então a rainha para além da questão de estar abençoando, estar acolhendo as promessas e ela vai para além disso né ela é ela tem muitos atributos que vai para além dessa dimensão do sagrado.

Além disso, o entrevistado trouxe à tona a carência de representatividade da cultura negra dentro do Conselho Municipal de Turismo e a dificuldade de conseguir recursos para promover a manifestação cultural afrodescendente:

E também, eu quero ser muito franco, são setores, esses conselhos, geralmente ocupados por cidadãos, personalidades que representam instituições brancas, de segmentos dominantes, a população da área imobiliária, da indústria, do comércio, e que eles olham para o Maçambique como algo que parece que não rende nada.

(...)

E aí eu pensei no modelo para Osório, mas não é a preocupação do gestor público, não é a preocupação dos segmentos dominantes da população, mas isso podia ter, e o conselho de turismo é um conselho que isso não entra no cenário deles.

Parece que no cenário deles entra aquilo que é possível que possa ter lucro, que possa ter rentabilidade num patrimônio edificado ou outras propostas que não tem apelo popular, por exemplo.

(...)

Mas como é difícil obter recurso para fazer e fomentar uma manifestação cultural, religiosa, com apelos turísticos, museológicos da cultura negra, é muito difícil.

O entrevistado informa que o Maçambique dispõe de um recurso oriundo da Prefeitura no valor de dez mil reais, o que não é suficiente para arcar com as despesas do grupo e sequer é utilizado para remunerar os membros do grupo pelas suas apresentações, ensaios e manifestações.

Porém, ressaltou que para além das fronteiras territoriais de Osório, o Maçambique é valorizado e reconhecido: “fomos a Brasília, fui em várias representações, em Porto Alegre, em vários eventos, o Maçambique é demandado, ele é reconhecido, ele é falado, ele é recorrente”. Mencionou alguns prêmios recebidos pelo grupo: “Ele ganhou o prêmio Dona Isabel, do Ministério da Cultura, a rainha ganhou o prêmio João Cândido, a rainha ganhou um prêmio do edital Sérgio Mambert. Ela ficou em terceiro lugar entre 30 selecionadas do Estado do Rio Grande do Sul. A primeira mulher selecionada”.

Emocionado, o entrevistado se expressa:

Eu tenho que segurar um pouco a emoção, que eu tenho que distinguir a minha condição de pesquisador, que tem que ter um método que separa e objetiva essa análise, mas ao observar todos esses elementos, ao longo desses anos, eu acabo tendo um envolvimento emocional muito grande e é bom, né, ter essa dimensão intersubjetiva e, de vez em quando, me emociono.

Além disso, na entrevista também foi mencionado que a população de Osório muitas vezes não sabe dos eventos culturais do Maçambique, enquanto que pessoas de fora organizam excursões para virem prestigiar. Porém, alerta para uma dificuldade em se promover o turismo em Osório em relação aos estabelecimentos comerciais que não funcionam durante as festividades culturais: “Pessoas de Osório não sabiam, mas pessoas de fora faziam excursões para vir... Porém não tinham estabelecimentos abertos para gastronomia, por exemplo.” Esse movimento turístico implicou a divulgação do Maçambique em veículos de informação de outros municípios: “aí começou a aparecer jornalistas querendo fazer reportagens e teve um de passo fundo que ele fez pro Jornal do Comércio, toda matéria completa sobre essa festa”.

Apesar da divulgação da cultura Maçambiqueira fora de Osório, o entrevistado relata a dificuldade em promovê-la dentro do município, independente do partido político que esteja no poder. Referindo-se aos títulos de premiações recebidos pelo Maçambique de Osório, relata:

Primeiro que não é divulgado, que a gente tem que se ocupar de fazer a divulgação, suplicar para o Departamento de Comunicação, Independente dos partidos, para que divulguem, fazer chegar até os jornais locais, porque é jornal local.

O entrevistado realiza uma análise sobre as influências do mundo moderno contemporâneo na cultura tradicional. Ao mesmo tempo que fala sobre as influências do mundo moderno contemporâneo, da internet, que possibilita o intercâmbio de culturas, também resulta em um distanciamento das tradições originais:

Quando o segmento da população, em termos modernos e contemporâneos, ela não se reconhece, não se identifica, não traz esse laço identitário, esse laço cultural que forja a identidade de Osório, esses jovens migram no mundo moderno e contemporâneo afetado pelas mídias tradicionais, digitais, revistas, jornais, o mundo moderno e contemporâneo para os esportes modernos e contemporâneos. Então ela vai se afastando desses meios tradicionais e fica só aqueles elementos da sociedade que estão assentados em comunidades culturais, políticas, de comunidades culturais como é o quilombo.

Por outro lado, menciona que as ferramentas do mundo moderno contemporâneo também possibilitam que os adolescentes aprendam mais sobre

o Maçambique. Assim discorre sobre adolescentes de 13 e 14 anos que aprendem a dançar os movimentos do Maçambique pela internet: “Então, uma coisa do mundo moderno contemporâneo que facilitou pra afirmar a tradição. Linguagens diferentes que se auxiliam.”

Ao final da entrevista, o entrevistado apresentou à pesquisadora materiais impressos, livros, folders, imagens, reportagens jornalísticas, camiseta e outros documentos do Maçambique que estavam em sua residência. Além disso, o entrevistado também presenteou a pesquisadora com livros e materiais da cultura do Maçambique.

Assim, quanto às políticas públicas de turismo faz-se necessário revisitarmos alguns dos conceitos trabalhados nos capítulos anteriores, a fim de delimitarmos o conceito de política pública para a análise dos dados trazidos pelos entrevistados. Conforme Rua (1997), as políticas públicas “compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores”. Porém, a autora diferencia política pública de decisão política, sendo esta correspondente a “uma escolha dentre um leque de alternativas, conforme hierarquia das preferências dos atores envolvidos” dentro de uma “adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis”. Enquanto a política pública “geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas” (RUA, 1997).

Logo, tem-se que o Plano Municipal de Turismo é considerada uma política pública, de acordo com os ensinamentos de Teixeira (2002), uma vez que seu objetivo seria servir como diretriz, ou princípio norteador de ação do poder público, ou “regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado” (Teixeira, 2002, p. 2). Nesse contexto, Teixeira (2002, p. 87) traz a perspectiva da sociologia de Elias, que corrobora com o raciocínio acima exposto e traz à baila o aspecto territorial quanto à posição que o ator ocupa na rede:

Na sociologia de Elias, o processo de construção de interdependências é tratado como um fenômeno dinâmico, relacionado à trajetória do indivíduo e ao seu processo de socialização. Nele as pressões exercidas pelas redes de interdependência, que buscam forjar um indivíduo “típico de grupo social”, são mediadas pela posição que ele ocupa nesse sistema de relações e pela trajetória singular percorrida

ao longo de sua biografia. Os processos de socialização e de individuação encontram-se, por sua vez, inseridos em dinâmicas mais abrangentes de transformação, que provocam mudanças de longo prazo, tanto na estrutura das redes como na constituição psíquica e social dos próprios indivíduos (Teixeira, 2002, p.87)

A análise das políticas públicas de turismo em Osório, a partir das entrevistas e dos dados apresentados, revela um quadro de desafios e oportunidades que reflete a complexidade das interações entre os diferentes atores envolvidos. Conforme a teoria da rede de atores, é evidente que o desenvolvimento do turismo em Osório depende não apenas das decisões tomadas pelo poder público, mas também da atuação e articulação de uma ampla rede de agentes, que inclui cidadãos, entidades privadas, coletivos, órgãos governamentais e os potenciais turísticos. No entanto, a falta de continuidade nas políticas públicas, associada à ausência de um plano municipal de turismo, efetivamente implementado, compromete a coesão e a eficácia dessa rede. A interdependência entre os atores é fundamental, mas sem uma estrutura clara e objetivos bem definidos, as ações acabam sendo fragmentadas, como demonstrado pelas dificuldades enfrentadas na implementação de projetos como o turismo pedagógico e a elaboração de um inventário turísticos atualizado.

A teoria da permeabilidade do estado, que discute a capacidade das estruturas estatais de serem influenciadas por pressões externas ao mesmo tempo que possibilita a participação do Estado em estruturas não governamentais através da flexibilização das fronteiras Estado-sociedade, demonstra a relevância da participação popular na estruturação de políticas públicas. Também é particularmente relevante para compreender os obstáculos na implementação de políticas públicas de turismo em Osório, vez que com a ampliação da participação de diversos atores no processo de formulação de políticas públicas, também acarreta o aumento do número de etapas no ciclo de política. Por outro lado, a participação social, através do COMTUR, garante a efetividade da implementação das políticas públicas, vez que seus destinatários participaram de todo o ciclo, desde a etapa da formulação.

Todavia, a falta de um profissional técnico dedicado exclusivamente ao turismo dentro da administração municipal exemplifica a dificuldade em dar prosseguimento aos projetos encaminhados pelo COMTUR à Prefeitura, pois a

ausência de uma estrutura robusta e de profissionais qualificados, que sejam permanentes, isto é, admitidos por meio de concurso público para exercer cargo efetivo, tem como impacto negativo que as mudanças de governo interrompam projetos em andamento. Esse cenário torna o desenvolvimento turístico suscetível às variações de interesse político, dificultando a construção de políticas públicas que possam transcender mandatos e oferecer resultados de longo prazo.

As teorias de políticas públicas, como discutido nos capítulos anteriores, enfatizam a importância de decisões estratégicas que alinhem recursos e ações para alcançar objetivos de interesse público. No caso de Osório, o Plano Municipal de Turismo deveria atuar como essa diretriz estratégica, fornecendo uma base sólida para o desenvolvimento coordenado do turismo. No entanto, a análise mostra que a ausência de um plano eficaz e de um compromisso real com a sua implementação prejudica o desenvolvimento do setor. Contudo, destacam-se as iniciativas privadas dos coletivos, como as do grupo Osório Rural que acabam ocorrendo de forma independente, sem o apoio ou a integração com as políticas municipais. Essa desconexão entre o planejamento e a execução reforça a necessidade de uma maior articulação e alinhamento entre os diferentes atores, bem como um fortalecimento das estruturas institucionais para garantir a continuidade das políticas públicas.

Assim, o estudo das políticas públicas de turismo em Osório evidencia a necessidade de fortalecer a rede de atores e a estrutura estatal para que o desenvolvimento turístico possa alcançar seu pleno potencial. A teoria da rede de atores destaca a importância da interdependência e da articulação entre os diversos agentes, enquanto a teoria da permeabilidade do estado demonstra a importância da união de esforços entre o poder público e o setor privado. Para que Osório possa se consolidar como um destino turístico significativo, é imperativo que haja vontade política e investimentos em planos estratégicos que integrem as diferentes iniciativas e garantam a participação de todos os atores relevantes. Somente com uma política pública bem delineada e implementada, Osório poderá transformar seu potencial turístico em realidade, beneficiando tanto a economia local quanto a preservação e valorização de sua cultura e patrimônio, com responsabilidade socioambiental.

## 6.2 O PLANO MUNICIPAL DE TURISMO EM FOCO

Considerando a relevância do planejamento turístico, conforme já abordado nos tópicos anteriores, bem como a celeuma que envolve a aprovação do Plano Municipal de Turismo, dedica-se um tópico específico para analisar essas questões sob a perspectiva dos entrevistados.

Questionado sobre as razões pelas quais Osório não possui um Plano Municipal de Turismo, Tiago Antolini respondeu que ter um plano e ter o COMTUR é importante para que o município possa receber recursos do Estado, por exemplo. Explicou que representa um problema ter em uma Secretaria que abranja quatro pastas relevantes, isto é, Desenvolvimento, Turismo, Cultura e Juventude, o que dificulta o desenvolvimento do turismo. Ressaltou ainda, que outra dificuldade seria a verba municipal destinada à essa Secretaria, informando que seria a secretaria com menor verba dentro do Município e que muitas vezes utilizada para o esporte ou desenvolvimento: “Tem esses quatro e tem a menor verba”.

Sobre o último plano de turismo elaborado pelo SEBRAE, contratado pela Prefeitura, em 2023, Antolini menciona: “Mas, ainda, se for olhar o que diz lá no plano, que ainda está em revisão e tal, tem bastante coisa ainda que está no campo das ideias, sabe? Falta muita coisa ali.” Conforme material apresentado por Antolini à pesquisadora, dentre os pontos turísticos mapeados pelo COMTUR no trabalho realizado pelo estagiário contratado, estão os seguintes:

Cascata da Borússia, plataforma do Mirante da Borússia, o Museu da Via Férrea, que é uma grande briga pra nós. Os guias de turismo estavam brigando, em trato com a prefeitura. porque marcavam os passeios e aí chegavam no dia que não tinha a chave para entrar dentro do museu. Aliás, eu participei de um passeio que a prefeitura tinha sido comunicada do passeio e aí quando a gente chegou ali na esquina, aquela ali, a gente fez o passeio, nos mostraram, contaram a história, mas a gente não conseguiu entrar em nenhum daqueles espaços porque a prefeitura não tinha disponibilizada a chave pra gente, e nenhum profissional.

Aí tem Praça das Carretas, Catedral, que é ponto turístico em toda a cidade, Lagoa do Peixoto, tem a Lagoa do Marcelino também, que é outra coisa que qualquer outro lugar no Brasil, a gente teria ali bares, teria outras coisas, outros atrativos.

(...)

Tem gente ali no Parador, olhando os cataventos, essas coisas. Ele é um ponto turístico.

A própria praia também, a gente está vendo o desenvolvimento do litoral. O que a Atlântida Sul tem de planejamento de turismo? A gente tem uma praia

Nesse contexto, conforme já referido por outros entrevistados, Antolini salientou que os próprios moradores de Osório, muitas vezes, não conhecem os pontos turísticos do município e incluiu a si mesmo nessa descrição: “Às vezes nós mesmos moramos aqui, não conhecemos, né? “. Justificou que um dos motivos que levam a essa situação é a dificuldade em se localizar no Morro da Borússia e a falta de referência dos munícipes:

Se eu te perguntar algo além desses pontos turísticos aqui, pra nós aqui são os elementares, mas a gente não lembra de mais outro além desses aqui, né? Porque a gente não tem uma referência, uma coisa que a gente cobra do município, já cobra do estado também. Precisa ter um totem, um negócio pra indicar, né, que eu tô lá.

(...)

Fui fazer o caminho de Santiago-Compostela-Gaúcho. Que é aquele que anda ali por dentro do morro. Eu não fui com todo mundo, eu fui depois ali como turista porque eu queria avaliar algumas coisas.. E eu me perdi. Não tinha placa para quem quer ir. E olha que eu conheço um pouquinho lá em cima. Não fui com o grupo, me perdi. Não fiz o caminho. Ou seja, precisa melhorar. Eu acho super difícil andar lá em cima. não tem sinal. Acabei andando em outros lugares bonitos, bacana, mas nada a ver.

(...) é um monte de coisa interessante sabe assim são melhorias. E vamos lá, fizeram divulgação daquele caminho, nunca mais falou, não tem nenhuma indicação lá em cima, é um ponto é um ponto turístico né? Um passeio dos que já está obsoleto... já não tem já não funciona mais.

Tiago Antolini realizou uma comparação de Osório com outras regiões do Estado e do país, que trabalham o desenvolvimento do turismo como região e não como cidade isolada “A gente tem que parar com esse negócio de achar que turismo precisa ser tudo na nossa cidade. “.

E uma outra coisa que a gente fala do turismo, aí a nível regional um pouco, né, A gente também não tem comunicação das pessoas, né? O cara que entra aqui no morro, sobe aqui no morro, ele poderia conhecer Tramandaí.

Pô, tá 20 quilômetros, uma estradinha boa pra caramba, né?

Podia ter um QR Code, né?

Que me desse um mapa, que me jogasse lá em Tramandaí pra conhecer a beira da praia, né? Porque tem um monte de gente que sobe aqui, tem gente que sobe aqui no morro, que nem é da... do nosso estado, que nem conhece o litoral, que poderia conhecer outras regiões.

(...)

A gente vai pra fora do Brasil, vai pra fora do estado...Quantos lugares que a gente visita, que a gente pega o carro pra fazer um passeio, a gente anda 50, 60, 70 quilômetros, 100 quilômetros, né?

(...)

E a gente fica aqui achando que a gente tem que pensar em turismo na cidade. Cara, eu tenho que pensar em turismo, né, dentro de um perfil, mas eu tenho que pensar na minha região, né?

Sustenta que não se trata de resistência entre os Municípios do Litoral Norte em se unirem nesse propósito. Acredita, por outro lado, que se trata de falta de comunicação e organização:

Assim, falta comunicação.

Não vejo resistência entre os municípios querer o turismo só para si.

Acho que falta comunicação.

Não, falta comunicação.

Falta iniciativa, na verdade.

Citou como exemplo o município de Gramado e como ele contribuiu para o desenvolvimento do turismo na Serra Gaúcha e vice-versa:

E eu vou dizer que isso, eu já ouvi do pessoal de Gramado falando sobre isso, né?

O pessoal do turismo de Gramado. se deu conta de que as pessoas estavam indo pra lá e ocupando hotéis só dois dias. Três dias, porque realmente, dois, três dias em gramado. Viu os pontos turísticos, né? O que que eles começaram a fazer? Divulgar Nova Petrópolis, Serra Gaúcha, não sei o quê, Passeio do Trem. Pô, mas o Passeio do Trem é 90km de lá. Sim, só que ele vai lá, Primeiro, contrata transfer de gramado. O cara de gramado está ganhando. Vai lá, faz um passeio, volta e dorme onde? Gramado. Aí eles começaram a trabalhar a macro região, porque eles entenderam que, ah, beleza, Eles entenderam que o cara estava indo e ficando dois, três dias e estava legal para gramado. Eles começaram a vender um pacote maior da Serra Gaúcha, E o cara fica quatro, cinco, seis dias. E eles estão totalmente certos porque é o que a gente faz em qualquer lugar do mundo Aí começaram a criar as rotas.

Então assim, quando a gente fala em turismo, a gente não pode achar que o turismo é só de Osório. Esses pontos aqui, é um dia. O cara vem aqui, passa um dia e acabou. Se eu fizer bem feito isso, eu já fiz a minha lição de casa. Mas nem isso tá feito.

Agora, eu sou obrigado a pensar que eu preciso de uma parceria com o Tramandaí, eu preciso de uma parceria com o Imbé, eu preciso de uma parceria com o Santo Antônio, eu preciso de uma parceria com o Capão, com o Maquiné, com o Caará. A gente tem que pensar o turismo como um todo. E se eu pensar isso, o cara pode chegar aqui no hotel, se instalar aqui e ficar uma semana aqui. Um dia ele vai para o Caará, outro dia ele vai para o Maquiné, outro dia vai passar tudo em torno.

Tudo é ponto turístico, tudo tem, mas assim, a gente sequer tem o mapeamento da cidade, quanto mais da região. Mas enquanto a gente não pensar dessa forma, que a gente pode melhorar, a gente não vai ter turista.

Nesse contexto, mencionou que, em reunião com Bolivar, assessor do Secretário da Casa Civil, foi protocolado um ofício com diversos pedidos relacionados ao desenvolvimento, sendo o primeiro tópico sobre o turismo. Explicou:

A gente precisa de um plano de turismo pra região do litoral norte. O Estado também tem que comprometer com isso. A gente fez isso como associações comerciais. Aqui é um protocolo de todas elas. ACIO, o CDL Tramandaí, Imbé, Capão da Canoa, Santo Antônio, foram quem participaram da reunião. Mas se a gente conseguisse mobilizar esses quatro, já tava sensacional.

Para o entrevistado, a falta de um plano de turismo no Município também implica o isolamento dos diferentes tipos de turismo existentes em Osório. Na sua opinião, as modalidades de turismo oferecidas no Município deveriam se unir. Porém, não é o que ocorre:

Então existe também um certo distanciamento das ideias. E eu acho que isso também é um fato decorrente da ausência de um plano. Então vai lá, O turismo rural tá lá isolado fazendo algo, aí vem o turismo pedagógico, aí vem o turismo de aventura, aí vem o turismo religioso. E aí todos eles, cada um tá num canto. Isso é muito claro pra mim. Enquanto a gente poderia fazer um evento do turismo esportivo, tem que trazer o cara lá do turismo de religião, O cara do turismo rural e vice-versa. Essas atividades isoladas, e a gente está falando de um município, 50 mil habitantes, nem isso. Se a gente está falando de uma grande capital, que as coisas estão distantes, tão difíceis, mas não...

Na entrevista, questionou-se à Bianca acerca do Plano Municipal de Turismo, se era de seu conhecimento qual seria o empecilho e os motivos pelos quais ele não se concretiza e assim respondeu:

Isso é realmente uma questão, uma pergunta. Eu vejo que municípios no Brasil e no mundo que têm um bom planejamento turístico, São municípios que a comunidade tem consciência, que a comunidade quer, que a comunidade entende, sente isso. A nossa comunidade, eu falo por Osório, não posso dizer muito pela região, porque cada município tem sua realidade, mas me parece que sim, se aplica a toda a região. Ah, sim, turismo, temos turismo, a gente pode ter, mas não incorporam isso, né? Não é uma prioridade, não faz muito sentido para cada um. Então, eu acho que no momento que fizer sentido para a comunidade, que a comunidade entender isso como um superpotencial para um desenvolvimento legal no município, na região, eu acho que as pessoas vão participar um pouco mais, vão se interessar e vão conseguir colocar na agenda para poder participar desses debates. Só

que enquanto isso não acontece, infelizmente, a gente depende do poder público. Porque as comunidades, ainda que não tenham um pleno desenvolvimento, ainda olham muito para o poder público. Tem essa questão do clientelismo lá, eu espero do poder público. Isso é ruim, não é bom, mas é o que temos. Então talvez o poder público poderia também desenvolver um pouco melhor isso, tomar mais para si. A gente tem um secretário que ele não sabe o que é turismo. Isso também é um perfil dos nossos municípios brasileiros, que quem está na gestão é um cargo político, é um cargo de relações políticas, não é um cargo técnico, raramente existe um cargo técnico. Então assim, na nossa região só dois municípios tem turismólogo dentro da secretaria, é Capão da Canoa e Torres.

Osório não tem turismólogo. Então as pessoas que trabalham ali são pessoas que, se tu perguntar o que é turismo. Eles não vão saber dizer. Vão dizer várias coisas, mas qual é a essência do turismo? Então, eu acho que é isso. Agora, nesse momento, o poder público precisaria ter uma equipe técnica, qualificada, e tomar para si essa questão do planejamento, com dedicação e com empenho. E aí, a partir da prefeitura, mobilizar a comunidade. Num outro estágio, talvez isso nem precise mais acontecer. A própria comunidade vai querer desenvolver isso. Como a gente tá tentando fazer no Conselho, nós somos tão poucos, né? Então os grupos comunitários vão, vai surgir de baixo pra cima isso. Mas por enquanto ainda teria que surgir de cima pra baixo

Além disso, o entrevistado Paulo também tratou da celeuma em torno do Plano Municipal de Turismo:

Outro assunto que se falava bastante é o plano, o plano municipal de turismo, Está uma novela. Está uma novela mexicana.

Esse período eu entrei, saí e o plano não andou, empacou na burocracia de novo.

As reuniões que eu acompanhei falavam sobre o plano. O plano foi para o SEBRAE. Aí voltou, o COMTUR viu irregularidades, divergências que não batiam, encaminhou um protocolo, um ofício junto à Prefeitura para perguntar como tais decisões foram tomadas.

Porque o COMTUR é um conselho, por mais que não sejam remunerados membros, mas ele é um conselho deliberativo, e é um conselho que é ele que tem voz ativa. Só que a prefeitura, pelo menos, trata de maneira diferente.

Eles tratam como se a prefeitura tivesse o poder e o conselho não pudesse falar nada.

Concluiu dizendo: “Aí eles pautam, veem os assuntos, mas daí tropeçam em quem tem o poder na caneta”. Porém, alegou que dentro do COMTUR, durante o período que esteve participando, sempre houve espaço para todos os seus membros se expressarem, com uma representação democrática.

Sobre as controvérsias que envolvem a elaboração do Plano Municipal de Turismo de Osório e dos motivos pelos quais ainda não foi aprovado, os entrevistados Eduardo Pelegrini e Mateus Goulart argumentaram:

Bom, a gente tem informação que o Osório já criou de dois a três planos municipais de turismo anteriores. Então esse deve ser o terceiro ou o quarto plano. Esse plano ficou pronto. Lá por agosto de 2023 e ele foi confeccionado pelo SEBRAE em conjunto com o pessoal do conselho. Houveram câmaras temáticas para discussão a respeito de qual era o nicho de plano municipal que queria ser seguido. Então foi discutido durante seis meses esse plano e lá para o final de agosto ele foi entregue à Prefeitura Municipal. Este plano está desde novembro junto ao conselho para a deliberação. Qual é o problema que nós estamos enfrentando? Há nichos turísticos dentro de Osório que entendem que o plano municipal de turismo só pode ser feito no momento que tu tiver um inventário turístico. Enquanto não tiver esse inventário turístico, o plano municipal não pode seguir adiante. O Sebrae, quando confeccionou o plano, ele entendia que a obrigação, ou melhor, a responsabilidade de fazer o inventário seria da administração municipal e não dele. O que o Sebrae fez? Ele fez o radar turístico, que é um inventário turístico. O conceito está errado, mas para entender, seria um inventário turístico, mas O objetivo não subjetiva as empresas que têm Osório, objetiva os nichos, mas não qual empresa específica. E o COMTUR entendeu com alguns conselheiros de que o plano não poderia seguir adiante sem um inventário. Nós fizemos uma manifestação junto ao conselho agora nas últimas semanas, a partir de dezembro até janeiro apresentando informações do ministério do turismo dizendo que o inventário não seria... É uma coisa necessária mas não obrigatória e que ele não tem um prazo correto de ser feito e nós entendemos particularmente que o inventário tem que ser feito depois do plano porque se eu crio um inventário antes do plano O plano vai demorar ali seis meses pra ficar pronto, um ano pra ficar pronto, ele vai se tornar um inventário já defasado. Então seria mais adequado a gente entregar o plano, a nossa identidade, e a partir dele a gente criar um inventário e vincular esse inventário dentro do plano. E aí junto com o conselho, deliberar de quantos em quantos anos nós vamos fazer a renovação desse inventário. Então o plano existe, está com o COMTUR, eles estão deliberando, e a dificuldade que nós estamos tendo é essa questão do inventário turístico.

O entrevistado Eraldo Junior também fora questionado acerca dos motivos pelos quais Osório ainda não possui um Plano Municipal de Turismo aprovado, uma vez que durante a pesquisa, foi identificado que Osório já havia se mobilizado em diversas oportunidades para elaboração de um Plano Municipal de Turismo, porém nenhum dos planos elaborados chegou a ser aprovado a fim de tornar-se lei. Assim, questionado sobre qual a celeuma que envolve o Plano Municipal de Turismo de Osório, a resposta foi no seguinte sentido:

Essa é a pergunta de 1 milhão de reais. Nunca teve Plano Municipal de Turismo. Ele pode ter sido feito, mas ele nunca foi pra Câmara e aprovado. Porque pra tu receber verbas federais, tu tem que ter, eu chamo de tripé, que é um conselho estruturado, o Plano Municipal de Turismo e uma rubrica dentro do teu orçamento que é voltada pro

turismo, específica. Porque se vem orçamento dos ministérios, não se pode largar no orçamento da prefeitura, que a gente chama de vala comum, porque ele vai pra qualquer outra coisa e não vai pro turismo. Então, tu tem que ter uma rubrica exatamente pra isso. Tem que ser aprovado isso pela Câmara também. A gente começou a estruturar isso porque eu entendia de forma.. Eu sou um cara que trabalha com projetos desde que me conheço por gente. Fui da cultura, sempre fui do teatro, e a gente faz projetos. E quando eu vim para o turismo, não foi diferente. A gente queria buscar, a gente trouxe placas com emendas parlamentares de diferentes partidos. Porque eu ficava cuidando os editais, abria o edital lá do fulano (referindo-se a algum político eleito), que era para o turismo, eu entrava pedindo placas. Às vezes era provado, às vezes não, mas estava lá. Estava na porta sempre. Então a gente começou a estruturar, num governo anterior, se montou um plano de turismo. Todas as etapas que tu passou agora (referindo-se às oficinas para elaboração do Plano Municipal de Turismo de Osório, realizadas em 2023, que a entrevistadora relatou ter participado) eles fizeram. Eu só não sei como é que foi as audiências deles, porque eu não vivi isso. Quando chegou em outubro, esse governo perdeu a eleição, enfim, que é do jogo. Em dezembro, eles saíram e eles não levaram pra Câmara o plano. Pra votação e tal, pra eles se tornar o Plano Municipal de Turismo registrado. Então esse plano ficou ali. Quando eu entrei, já sempre foi um dos sonhos que a gente falava de ter o plano. Por quê? Porque o plano é extremamente importante. No plano é que ficam documentadas ações que o poder público tem que fazer com relação ao turismo durante tais e tais prazos.

Isto é, o entrevistado explicou as razões pelas quais acredita ser de extrema importância a existência de um Plano Municipal de Turismo. Dentre elas, ressaltou que o plano é um documento no qual se colocam prazos para a execução dos projetos, para possibilitar que a população cobre os gestores públicos por explicações quando não for possível cumprir. Além disso, o entrevistado acredita que alguns gestores públicos têm receio em elaborar o plano em virtude de se vincularem a ele. Ou seja, no caso de o gestor público eleito não conseguir cumprir aquilo que ficou registrado e documentado, acarretaria prejuízos em campanhas eleitorais. Porém ressaltou: “Esse é um pensamento meu, não sei se é isso”.

Eraldo Júnior explicou que o plano elaborado na gestão municipal anterior teria sido aproveitado parcialmente na elaboração do plano de 2023, uma vez que acredita que o trabalho realizado não pode ser desperdiçado. Em suas palavras:

E aí a gente começou a fazer o plano. Eu peguei aquele plano porque eu acho que todo trabalho não pode ser desperdiçado. Porque tinha muitas coisas legais. Só que ele precisava ser atualizado. Como eles levaram tempo pra fazer durante uma gestão de quatro anos... Então, por exemplo, esse estabelecimento que nós estamos hoje tá aberto. Daqui a um ano a gente não sabe. Então aquele plano passou e tinha

muitos estabelecimentos que tinham fechado. Outros abriram novos. Então a gente tem que fazer de novo um inventário turístico. Tipo assim, quando eles fizeram a lagoa, tinha o trapiche, a lagoa funcionava como um museu. Lembra que tinha um museu lá na Mural das Águas? Quando a gente voltou tava fechado, então a gente tinha que documentar que estava fechado e que em dois mil e vinte e poucos nós iríamos abrir dentro do prazo de seis meses, sabe? Então a gente refez esse planejamento. E aí a gente trouxe o SEBRAE como parceiro, que eu acho que é um órgão que é sério, um órgão que é apolítico também, que não tem.. Quando tu contrata uma empresa, às vezes tu fica muito preso a alguém, né? (O SEBRAE) É um órgão assim, não, ele é de gestão. Então, eles fizeram estudos, fizeram levantamento, a gente organizou. No processo, eu entendi com eles que a gente precisava fazer audiências públicas, e foi aí que eu te convidei. Ah, convidaram pessoas que têm feeling.. Abriu-se pra todo mundo, né? A gente postou e divulgou pra todo mundo. Mas algumas pessoas, foram convidadas mesmo. (...) 'É importante você estar lá. Então, você conhece, você é do meio. Então, você vai debater conosco sobre isso'. E isso aconteceu, teve debates bem legais, teve grupos de trabalho, não sei se no dia que tu foi teve os grupos que tinham que montar algumas coisas com foco, tipo isso que a gente tá fazendo aqui. Algumas perguntas, nós tínhamos que montar as estratégias e levar ali, porque depois eles juntavam isso e criavam metas. Então isso foi feito. Eu saí em julho. Quando eu saí, uma ou duas semanas depois foi apresentado esse plano. Eu tava viajando e não estava aqui. Aí eu sei que foi apresentado, isso porque me falaram, tá? E a partir daquilo ali apresentou, eu entendo o quê? A partir disso, tu pega esse plano e leva pra Câmara de Vereadores pra votação. Os vereadores podem questionar, tu pode ir. Enfim, aí é um outro jogo. Aí se monta uma Câmara Técnica dos Vereadores pra falar sobre isso. Só que eu não sei, ele se perdeu nessa caminhada. Eu não sei o porquê. Sinceramente, eu não sei dizer o que aconteceu que ele que não foi... Porque hoje ele não foi lei ainda. E aí o meu medo é que isso se perca. E aí, no próximo ano, sei lá, vai ter eleição ano que vem. Ganha, não ganha. Troca, não troca. Mas muda o gestor. Quando eu digo gestor, pode mudar o secretário. Quando eu saí, pode entrar outro, sair outro, enfim. E aí começa do zero de novo e tu perde mais tanto tempo.

O entrevistado Eraldo Junior frisou que o Plano sempre pode ser melhorado e atualizado, mesmo porque o município, em sua opinião, seria como um organismo vivo, que está em constante evolução, uma vez que se altera e modifica com o decorrer do tempo. Eraldo Júnior lamentou o fato de Osório ainda não ter um plano, mas não soube explicar o porquê. Ainda acrescentou informando que já houve outros planos elaborados, porém igualmente sem êxito, uma vez que sequer teriam chegado à Câmara de Vereadores para transformar-se em lei:

Acho que já tiveram dois ou três que aconteceu a mesma coisa. Terminava, trocava (a gestão do executivo municipal) e nenhum deles foi levado para a Câmara.

A gente fez o da cultura e o da cultura tem. Eu não tava na gestão mas ajudei como artista da cidade. Tem que ser atualizado agora, mas ele tem lá. A cultura hoje tem até uma rubrica para o Ministério da Cultura.

A gente pode fazer o aporte financeiro dos projetos. Porque a gente, como artista, na época já fez o movimento, a gente fundou o conselho junto, então hoje existe isso. E o turismo, a minha ideia era fazer a mesma coisa, só que eu não sei por que ele se perdeu.

Acerca do Plano Municipal de Turismo, Silvia explicou que um dos requisitos para que o Município receba recursos no Fundo Municipal de Turismo é existir o Plano Municipal de Turismo. Disse entender que a gestão pública procurou elaborar o plano sem a devida atenção e cuidado e por essa razão, o plano não estaria de acordo com a realidade de Osório. Acredita que tenha sido esse motivo pelo qual o COMTUR não o aprovou, mas que o Conselho tem interesse que o plano dê certo, mas que a gestão pública não estaria alinhada: “(...) Eles fizeram uma análise, propuseram algumas coisas, mas, na hora que precisa comunicar ou dar andamento para a gestão, não tem a gestão junto (...). Mas aí a gente tem que lembrar isso, né? Que o conselho também não anda sozinho, né?”.

O entrevistado Francisco, por sua vez, afirmou que Osório não detém um diagnóstico de seus pontos turísticos e que esse problema já tinha ocorrido no plano anterior. Informou que no plano atual, o SEBRAE utilizou um programa da UNISINOS para realizar o diagnóstico de Osório e por essa razão o COMTUR não teria concordado com os dados apurados e a metodologia utilizada. Salientou a relevância do levantamento de dados para o desenvolvimento do turismo: “O turismo precisa de dados”. Porém, destacou a necessidade de que esses dados sejam inter-relacionáveis, sob pena de existirem dados viciados, que não condizem com a realidade.

Francisco discorreu sobre a imprescindibilidade da existência de inter-relação e interconexão entre as políticas públicas de diferentes setores. Assim o entrevistado percebe a transversalidade das políticas públicas de saúde, educação, meio ambiente, que devem estar alinhadas com as de turismo:

É, isso é uma questão que tem que ser bem pensada para te responder, porque aquilo que eu te falei, o turismo pode ser exterminado à medida que as políticas de meio ambiente, ambientais, as políticas até de agricultura, as políticas de educação, saúde, elas não estiverem conectadas... por isso que é importante a transversalidade em uma administração, porque daqui a pouco uma secretaria está desmanchando o que a outra pode fazer.

Acerca da controvérsia em torno do Plano Municipal de Turismo, a entrevistada Susana informou ter participado do plano anterior o qual teria sido amplamente discutido pelo COMTUR. Porém, acredita que o plano não teria tido prosseguimento em razão da troca da gestão municipal. Assim discorreu: “Eu acompanhei o anterior, o anterior foi bastante discutido no COMTUR, porém parece que ele foi no final de uma gestão, então acho que ele não teve um encaminhamento, talvez por ser final de gestão, então fica para a próxima, a gente imagina que foi isso”.

A entrevistada menciona que, por outro lado, o plano atual teve assessoria do SEBRAE e quando finalizado e apresentado ao COMTUR, gerou dúvidas nos conselheiros. Susana, contudo, ressalta que o COMTUR foi convidado a participar das oficinas de desenvolvimento do plano, mas que nem todos os conselheiros teriam participado:

Esse plano, houve essa assessoria, eu acho que foi do SEBRAE, que foi contratada, que gerou algumas dúvidas dos conselheiros depois, quando foi apresentado o plano, mas a gente foi convidado e nem todos participaram, mas foram todos convidados para acompanhar as oficinas que foram realizadas.

Foram vários momentos que teve de reuniões, chamando a sociedade civil, os empreendimentos, o conselho, para que fosse discutido, então eu acompanhei acho que um ou dois momentos, viu que não acompanhei todos também, mas teve esse momento de discussão que foi levantado, foram feitas várias ferramentas ali pra gente poder, pra poder ser levantados todos a realidade, né, e o que propunha.

Então a gente viu ter participação bem pequena, né, no caso de representantes, mas houve, né,

Dessa forma conclui que, assim como ocorre com outros mecanismos de democracia participativa de controle social como audiências públicas, por exemplo, também ocorreu com as oficinas de elaboração do plano:

(...) esses momentos foram divulgados, né, mas a gente sabe que muitas vezes é que nem fazer audiências na Câmara (...), a comunidade não vai.

E aí depois a gente vê que também reclamam que não foram atendidos os pleitos. Mas houve esses momentos.

(...)

Tem a culpa nossa também, do nosso lado.

Tanto como municípios, que às vezes não participam, audiências públicas, quantas são colocadas e as pessoas não participam.

É sempre uma minoria.

Mas essas são as ferramentas que o poder público tem.

Não tem como fazer uma pesquisa de porta em porta hoje em dia com a população tem os momentos para isso.

A comunidade tem que participar.  
Não adianta só reclamar em redes sociais.  
Você tem que participar dos momentos em que a voz vai ser ouvida  
mesmo

Além disso, a entrevistada sustentou que os questionamentos sobre o plano levantados pelo Conselho não tiveram resposta por parte do executivo. Acredita que a falta de retorno possa ter sido em virtude da troca dos gestores:

Ali naquele momento que a gente surgiu algumas discussões dentro do Conselho que foram questionadas e a gente teve esse período aí de troca dos representantes e acabou se perdendo as respostas, a gente não sabe se eles chegaram a receber nossos ofícios, se foram respondidos, a gente ficou nesse impasse agora, é uma questão que a gente precisa saber se aquilo que foi levantado, questionado pelos conselheiros em relação ao plano, a gente gostaria desses retornos para depois a gente poder continuar a avaliação dele.

Em que pese o entrevistado Clayton Rogério afirme que o acesso do COMTUR com a Prefeitura seja direto, declara que há uma morosidade no retorno das demandas. Utiliza como exemplo a situação do Plano Municipal de Turismo e infirma que o atual Secretário de Desenvolvimento e Turismo, Neymar Pacheco<sup>14</sup>, deu ao entrevistado a incumbência de identificar as questões que permeiam as discussões sobre o Plano. Afirma que o entrevistado seria o elo de ligação direto entre o COMTUR e a Prefeitura. Em suas palavras: “Mas como eu também trabalho aqui na secretaria, o secretário já me deu essa missão, então vai ser muito mais fácil, porque vai ser um elo de ligação direto, né?”. Salienta que o prazo para a aprovação do plano encerraria em dezembro, em razão do ano eleitoral: “Porque a gente tem só até dezembro agora, ou aprovamos agora ou nunca mais”.

Justifica seu posicionamento com as situações pretéritas dos planos anteriores que acredita não terem sido aprovados por questões políticas. Nesse sentido:

Já tiveram “n” planos e nenhum passou Era pela questão assim, troca secretário, muda a estratégia.  
Muda governo, muda estratégia.  
Não é do meu governo, não vou aprovar, resumindo assim, a grosso modo.

---

<sup>14</sup> Ao tempo da entrevista de Rogério, já havia acontecido a troca do Secretário Eduardo Pelegrini para Neymar Pacheco.

Como é um plano que foi elaborado através de uma assessoria pelo SEBRAE, contratada pela prefeitura, claro, ele está referendado pelo SEBRAE.

No meu caso, por exemplo, eu não sou partidário, sou empresário do ramo, mas eu sou Osório, eu quero que o Osório prospere, eu quero criar um ambiente econômico, até para os meus próprios negócios prosperarem.

Além disso, o entrevistado Gilson mencionou que, no período em que estava atuando no COMTUR, uma das pautas trabalhadas já era o Plano Municipal de Turismo: “Plano de turismo também, nós sempre trabalhamos, sempre estivemos envolvidos. Algumas vezes anda, aprova, agora tá meio devagar de novo”. Complementa afirmando a necessidade de se ter um plano, inclusive para novos projetos, para ter um planejamento, uma direção, um caminho a ser percorrido, ainda que demore para ser concretizado. Nesse sentido, destaca que a temática do Plano Municipal de Turismo sempre foi uma pauta para o COMTUR:

Então, sempre se foi discutido isso, sempre se foi falado.  
O COMTUR sempre tem isso na mesa porque é um tema importante para o Conselho, para o município e para o turismo.  
Tu tem que ter um planejamento.  
Então já teve alguns movimentos, agora está de novo.  
Às vezes coloca em prática, às vezes termina ele e ele vai para a gavetinha.

Porém, Gilson discorre sobre a dificuldade em se concluir os projetos com as alterações dos atores envolvidos com o turismo em Osório, seja no âmbito do COMTUR, seja na gestão pública: “vem uma outra turma e não tem continuidade”. Acrescentou afirmando que se houvesse uma evolução no plano, poder-se-ia criar o Fundo de Turismo, como ocorre em Canela, por exemplo: “O hotel sempre cobra, na diária ali, uma taxinha de 5, 10 reais. Mas, pô, isso tem 10 mil leitos, né... Então, imagina, 10 mil leitos a 10 pila são 100 mil reais. Não entra tudo isso né, mas entra boa parte”.

Dessa maneira, percebe-se que a celeuma que envolve o atual Plano Municipal de Turismo diz respeito, sobretudo, ao “inventário turístico” realizado pela empresa “Entre Rios” contratada pelo SEBRAE através do projeto “Cidade Empreendedora” em parceria com o Município de Osório. Os conselheiros afirmam que encontraram inconsistências no “inventário” de modo que os dados levantados não correspondiam à realidade do município. Além disso, parte dos

entrevistados alegam que sequer foi elaborado um inventário turístico, teria sido realizado um “radar turístico” método utilizado pela Unisinos. Porém, também se mostra relevante frisar que nem todos os conselheiros participaram das oficinas realizadas pelo SEBRAE e Entre Rios para contribuir e opinar sobre a forma de elaboração do plano.

Assim, constata-se que o turismo como política pública municipal ainda não possui um planejamento bem definido. A análise da discussão sobre o Plano Municipal de Turismo de Osório revela uma série de desafios oriundos da complexidade das interações entre os diversos atores envolvidos, bem como das dinâmicas políticas e burocráticas que permeiam a administração pública local. De acordo com a teoria da rede de atores, observamos que a ausência de um plano aprovado não se deve apenas à falta de iniciativas, mas principalmente à fragmentação e à falta de coordenação entre os diferentes grupos e interesses que compõem essa rede.

Cada setor envolvido no turismo, seja ele público ou privado, possuem visões diferentes acerca do turismo, mormente quanto à forma de elaboração do inventário pelo SEBRAE e pela empresa Entre Rios, o que impede a criação de uma estratégia coesa e integrada para o desenvolvimento turístico do município. Essa falta de coesão é agravada pela troca constante de gestores e pela ausência de continuidade nas políticas públicas, fatores que dificultam a implementação de um plano de longo prazo, o que se depreende das informações quanto à existência de planos anteriores que nunca se tornaram lei.

Além disso, a celeuma envolvendo o Plano Municipal de Turismo de Osório pode ser entendida à luz da teoria da permeabilidade do Estado, que aponta para a influência do contexto político e das relações de poder nas decisões governamentais. O fato de que planos anteriores nunca foram levados à Câmara para aprovação, e que o plano atual enfrenta resistência devido à falta de um inventário turístico consistente, sugere a participação social na fiscalização da formulação de políticas públicas, em que decisões técnicas e de planejamento seriam apenas subordinadas a interesses políticos e eleitorais. Isso, em que pese possa apresentar dificuldades em transformar as ações e diretrizes planejadas em políticas públicas concretas, também garante uma maior probabilidade de êxito no momento de sua implementação, ainda que possa levar mais tempo para acontecer.

Por fim, a análise das entrevistas evidencia que a carência de profissionais especializados no poder público representa uma barreira significativa para a efetiva aprovação do Plano Municipal de Turismo. Como sugerido por alguns entrevistados, a construção de uma política pública de turismo bem-sucedida em Osório depende da criação de uma cultura participativa e do fortalecimento das capacidades técnicas e institucionais, que sustentem a continuidade das políticas independentemente das mudanças políticas e administrativas.

### 6.3 GESTÃO MUNICIPAL, PLANEJAMENTO E DAS CAPACIDADES ESTATAIS

O planejamento na gestão pública e as capacidades estatais são pilares fundamentais para o desenvolvimento eficaz das políticas públicas voltadas ao turismo. No contexto de Osório, a carência de capacidades estatais tem representado desafios significativos, especialmente no que diz respeito à falta de profissionais técnicos, à alocação de recursos e à definição de prioridades. As entrevistas realizadas revelam um cenário onde a sobreposição de temas dentro da secretaria que a pauta turismo está inserida e a falta de profissionais técnicos especializados, como turismólogos, comprometem a efetividade das ações.

A concentração de recursos em eventos específicos, como o Rodeio Internacional de Osório, tem suscitado debates sobre a definição de turismo na economia local. Essas questões refletem uma gestão pública que carece de uma estrutura adequada e de um planejamento estratégico que permita o desenvolvimento sustentável do turismo no Município. Este tópico abordará as percepções dos entrevistados sobre as limitações e potencialidades das capacidades estatais em Osório, revisitará o assunto da importância do planejamento, com ênfase na necessidade de uma maior articulação entre os diversos setores da administração pública para promover um turismo integrado e eficaz.

O entrevistado Tiago Antolini trouxe à baila um debate acerca do evento “Rodeio Internacional de Osório”, que, em sua opinião, não deveria ser

considerado turismo. Afirma que grande parte da verba municipal destinada ao turismo é direcionada ao Rodeio, não restando recursos para realizar nenhum outro projeto. Ressaltou que o grupo dentro do COMTUR que defende que o evento do Rodeio seja turismo, o faz por não identificar nenhum outro produto turístico em Osório. Ressaltou discordar desse grupo, porém destacou não possuir capacidade técnica para tanto, sendo uma percepção sua sobre os fatos. O problema de a secretaria comportar um número elevado de pautas, também reflete no desenvolvimento e, como representante da ACIO, afirmou que isso também vem a ser uma discussão entre a entidade e a Prefeitura. Em suas palavras:

E muitas vezes parte dessa verba é usada mais para o esporte, a gente tem até uma dificuldade também, inclusive no desenvolvimento, Nós, como representantes da arte, entendemos que há pouco investimento ou quase nenhum no desenvolvimento e no turismo nem se fala.

Aliás, uma das coisas que dentro do nosso grupo do COMTUR se discute do turismo é que uma verba que eles usam, que seria um gancho do turismo, eles consideram que o rodeio de Osório é turismo. Eu até discordo deste grupo, mas discordo sem capacidade técnica nenhuma, discordo muito mais por impressão minha.

Eu entendo que é turismo, porque de alguma maneira a gente está desenvolvendo o turismo, chamando as pessoas para cá, eu acho que é uma parte do turismo, mas eu acho que esse grupo que se importa um pouco com o rodeio é turismo, é porque eles também não enxergam nenhum outro produto, nenhuma outra atividade além do rodeio, e o rodeio é um grande problema.

Se a gente já tem o rodeio e o turismo, aí parece que foi investido uma alta verba em turismo e, na verdade, foi investido uma verba anual significativa sempre no rodeio e não se faz mais nada.

Então, quando vai consultar a prefeitura, a prefeitura, daqui a pouco, ali na glosa dele, estão colocando que é turismo. Aí tu vai ver o que foi feito no turismo: é o rodeio.

Então, eu acho que existe essa discussão de conceitos dentro do COMTUR também, e um certo dilema com a prefeitura, porque, beleza, vamos fazer um investimento no rodeio, mas tem todas as outras coisas que não têm apoio.

Então, eu acho que é um ponto importante também a gente debater sobre isso.

O entrevistado Tiago Antolini acredita que não haja por parte dos poderes municipais, executivo e legislativo, interesse em desenvolver o turismo, em suas palavras explica:

Eu acho que eles continuam sem enxergar valor no turismo em Osório. A gente participa muito de reuniões, a gente analisa, mas não vê nenhum debate na Câmara de Vereadores falando de turismo, vendo isso como uma oportunidade de turismo. A gente já mobilizou a prefeitura em outras ocasiões, por exemplo, um grupo formado fora do

COMTUR, mas que é formado pelas associações de Osório e Tramandaí e Imbé, que a gente criou o Triângulo das Águas, que é o objetivo também de fomentar o turismo. E a gente sempre convocava para todas as reuniões das prefeituras também. E a gente não tinha, assim, um envolvimento, nenhuma das prefeituras. Ah, tinha alguém presente, O segundo passo dentro da prefeitura não acontecia. A gente faz algum evento ou algo porque o SENAC ajuda, a Sindlojas ajuda, a ACIO ajuda, o CDL ajuda e monta, mas recursos para fazer isso não tem.

Salientou, com consonância com outros entrevistados, a dificuldade em desenvolver o turismo em Osório com uma Secretaria que comporta assuntos tão amplos e a falta de alinhamento entre as assessorias de turismo e cultura, ainda que estejam vinculados à mesma Secretaria. Em suas palavras:

Ela não é específica para o turismo. E quando é muito ampla, acaba se perdendo, né?

Tanto que a cultura e o turismo estão na mesma secretaria e o assessor de turismo não conversa com o assessor de cultura, sabe? É como se eles fossem concorrentes. Porque qualquer coisa que vá falar na secretaria: 'ah, não, mas isso aí não tem nada a ver com a cultura', 'Não tem nada a ver com o que é turismo'.

Eles não entenderam ainda que a cultura é muito importante para o turismo. e o turismo também para a cultura. Não poderiam andar separados. Então, o pior é que estão no mesmo guarda-chuva, porque eles estão da mesma secretaria, mas até o secretário no falar, parece que ele separa a muito, sabe? (...) Como se a cultura fosse... totalmente aparte.

E isso é a nossa estrutura aqui para turismo, a parte pública.

A gente tem museu, é cultura, né? Mas é turismo. Lá no morro mesmo, que você poderia usar, na gestão passada até teve um memorial lá no morro, bem interessante. Agora aquelas coisas estão jogadas lá, porque não tem alguém gerindo aquilo ali.

Quanto às capacidades estatais mobilizadas para o desenvolvimento do turismo em Osório e a falta de servidor público efetivo no executivo municipal para trabalhar especificamente com o turismo, uma vez que os cargos ocupados para essa temática são todos políticos/eletivos ou cargos de confiança, de livre nomeação e exoneração, Bianca afirma:

É exatamente isso, é um cargo político e a nossa Secretaria de Turismo, Desenvolvimento Econômico, Cultura, não sei mais o que, é mil coisas e não tem ninguém que foque exclusivamente no turismo. Então, a pessoa não consegue focar nisso, não porque talvez não queira, mas porque não consegue, tem muitas demandas e não tem qualificação para isso, não entende o porquê disso. E aí vem as burocracias, eu chamo de 'burrocracias', né? Ah, quer fazer tal coisa, quer doar alguma coisa, tem que abrir um processo, tem que protocolar, tem que reconhecer firma. Então, são coisas morosas que demoram para serem efetivadas. Mas é mais essa permanência que

agonia a gente, né? A gente tá começando a alinhar um trabalho com algum servidor do município e de repente troca, porque ele é um cargo político, não é um servidor efetivo. Então, aí entrou também na pauta para este ano a gente fazer a reivindicação de um turismólogo ou de uma turismóloga para a Prefeitura de Osório. Esse concurso precisa existir. Se a gente vai ter sorte ou não com o perfil da pessoa que vai entrar, a gente não sabe. Mas pelo menos é alguém qualificado, que entende da área.

Sobre as verbas destinadas ao Turismo pelo Município, os entrevistados Eduardo Pelegrini e Mateus Goulart explicaram que:

(...) tem as dotações próprias do município, o orçamento próprio, que são destinados sempre, todo ano, um valor para cada rubrica que nós temos. Um valor para a cultura, um valor para o desenvolvimento econômico, um valor para o turismo. Então são verbas do município. A gente acaba, por exemplo, conseguindo outras verbas mediante leis de incentivo, mediante patrocínios de empresas públicas, como por exemplo o Embratur, como por exemplo o Banrisul. Agora nós temos a possibilidade de um patrocínio do Banrisul para fazer o evento do Rodeio.

Seria um evento cultural, mas também turístico, porque muita gente vem de fora.

Então a gente tem ali questão financeira a respeito do turismo do município de Osório. Isso é um orçamento próprio. Algumas leis de incentivo que nós acabamos buscando para fomentar tanto a cultura quanto o turismo e também alguns patrocínios de empresas públicas, Banrisul, Embratur, emendas parlamentares, então sempre tem alguma ferramenta, algum edital federal ou estadual que a gente possa ir lá buscar alguma quantia para auxiliar neste nicho.

Especificamente quanto ao repasse de verbas federais ao Município vinculado ao turismo, os entrevistados explanaram:

A gente pode criar o Fundo Municipal do Turismo. Para que tenha o Fundo Municipal do Turismo eu preciso ter o Conselho Municipal instituído por lei, com conselheiros ativos, comprovando que eles se reúnem de forma cotidiana e que nós tenhamos um Plano Municipal de Turismo para possibilitar a criação deste fundo.

Quem vai gerir esse fundo é o Conselho em conjunto com a Administração Municipal. Então fica mais fácil captar verbas se tu tiver o Plano Municipal de Turismo e o Conselho bem ativo.

Por isso que o plano é extremamente importante, mesmo que ele contenha erros. A gente colocar ele em prática e aprovar a lei do Plano Municipal, ela é essencial para que a gente possa criar a nossa identidade e facilitar a busca de outras ferramentas financeiras para o município, junto com COMTUR. Criar então o Plano Municipal, aprovar o Plano Municipal e criar o Fundo Municipal do Turismo. Ali vai ser jogado verbas, até o imposto de renda, que pode destinar a verba para o turismo de Osório, que vai ser valores captados, uma outra ferramenta de captação financeira.

Francisco discorreu sobre o projeto “Cidade Empreendedora” do SEBRAE, que tem por objetivo capacitar membros do COMTUR e elaborar o plano municipal a partir da criação de Câmaras Técnicas, o que, em sua opinião “poderá ser um caminho, uma estruturação, um planejamento estratégico para que realmente funcione”. Porém, o entrevistado alerta: “Só que isso depende muito da filosofia e do interesse político, do próprio programa partidário de quem governa”.

Ressaltou que o COMTUR, dentre os pedidos encaminhados à Prefeitura, o que mais foi suplicado foi a contratação de um turismólogo pela gestão municipal para atuar junto à Secretaria. Destacou a importância de ter um profissional técnico apartidário, com independência para atuar na gestão pública, uma vez que seria um “funcionário do estado” e não do governo e que pudesse elaborar um planejamento estratégico do problema. Teceu críticas quanto à ausência de um calendário de eventos, isto é, de organização e divulgação de eventos turísticos em Osório. Nesse sentido, questiona: “Como é que você vai criar um ambiente turístico em uma cidade se você não divulga os eventos que já existem na cidade e que já são culturais nas comunidades?”. O entrevistado disse que se houvesse um alinhamento entre Conselho (COMTUR), Município e Ministério do Turismo, haveria um valor muito significativo de verbas federais a serem repassadas ao Município, desde que existam projetos.

Na visão de Francisco, existem dois tipos de turismo: o turismo de massa, de consumo, que não envolve a personalidade do lugar e que pode, inclusive, descaracterizar o lugar. E existe o turismo ambiental, como é o caso do Morro da Borússia que, em suas palavras: “o morro com as suas histórias, com a sua conservação, com a sua preservação, já é um grande monumento, só que ele não é assimilado pelos próprios moradores da cidade”. Destacou a problemática da falta de pertencimento dos moradores de Osório que não reconhecem o potencial do município onde vivem: “E, quando tu não te pertence, tu não cria valor. (...) As pessoas têm que conhecer mais o lugar, saber mais das suas culturas, das suas histórias”.

Rogério, ao encontro do entendimento de outros conselheiros entrevistados, também acredita que falta na secretaria um profissional técnico especializado em turismo. Além disso, afirmou que outra demanda existente, em seu ponto de vista, seria o desmembramento da Secretaria de Desenvolvimento,

Turismo, Cultura e Juventude, uma vez que englobar tantas pastas em uma única secretaria impossibilita o planejamento e uma análise estratégica de crescimento e desenvolvimento do turismo.

O entrevistado Gilson expôs que, à época em que estava atuando no COMTUR, ainda na gestão do Prefeito Romildo Bolzan, já existia a demanda por parte do Conselho para que a Prefeitura contratasse um turismólogo ou um profissional da área e que teria sido feito um processo seletivo de contratação. Na oportunidade, por volta do ano de 2010, a turismóloga contratada iniciou um projeto para o desenvolvimento do turismo, porém a secretaria, por falta de verba não conseguiu executar, uma vez que o projeto inicial era abrangente e, no decorrer do tempo, o projeto iria de especializando. Além disso, a turismóloga permaneceu na Prefeitura por três anos e não teve o seu contrato renovado.

Gilson também falou que na sua última gestão do COMTUR foi oferecido um treinamento em parceria com o SENAR e a prefeitura do qual resultou a criação da rota turística Osório Rural. Expressou sua opinião de que o evento do Rodeio de Osório não deveria ser considerado turismo, uma vez que as pessoas não movimentam a economia e os estabelecimentos da cidade de maneira significativa, já que ficam apenas dentro do Parque.

O entrevistado também faz menção à amplitude de assuntos que envolve a secretaria de turismo de Osório (Desenvolvimento, Turismo, Cultura e Juventude) que não é proporcional ao seu orçamento, o qual, em sua opinião, deveria ser pelo menos quatro vezes maior.

Eraldo também afirmou que Osório não possui um Fundo Municipal de Turismo. Explicou que o legislativo municipal não encontraria razões para votar um Fundo de Turismo sem um Plano que servisse como orientação para a destinação das verbas, uma vez que entende que o Plano e o Fundo estariam atrelados. Explicou que para o Município receber recursos federais advindos do Ministério do Turismo, seria necessário existir o que chamou de “tripé”. O “tripé” à que se refere seria a existência de um Conselho Municipal de Turismo, um Plano Municipal de Turismo e um Fundo Municipal com a finalidade de receber verbas para implementar no Turismo.

O entrevistado Eraldo Junior também alegou que um dos problemas em relação à gestão pública seria a falta de comunicação entre os diferentes setores. Utilizou-se do termo “ilhas” para se referir à falta de intersetorialidade das

políticas públicas, de modo que, em sua opinião, deveria haver uma atuação conjunta entre as Secretarias e Conselhos de Turismo, Meio Ambiente, Educação, Saúde, Artesanato, dentre outros.

O entrevistado Claudionir apresenta as razões de seu entendimento de que não existem políticas públicas de turismo em Osório afirmando que essa situação talvez ocorra pelo fato de a secretaria abranger outras pastas além do turismo e que se houvesse profissionais técnicos dentro da secretaria, bem como mais investimento para o turismo, a probabilidade do retorno econômico do desenvolvimento do turismo para o próprio município compensaria. Em suas palavras:

(...) só que realmente acho que não tem um foco assim muito grande para o turismo.

A Secretaria do Turismo está junto com outras secretarias, é um departamento também de outras secretaria, sei lá, ter mais investimento, uma equipe mais qualificada para tocar adiante e explorar um pouco mais.

Sabe que isso, quando explorado, dando certo, que tem todas as chances de dar certo, é um retorno econômico para o próprio município.

Então, talvez, falta amadurecer isso ainda.

O entrevistado Paulo demonstrou haver barreiras à atuação do COMTUR no que diz respeito ao poder público. Justificou sua afirmação com a tarefa para elaboração do inventário:

Começou pelo inventário. O inventário, quando eu fui fazer, eu entrei em contato com a prefeitura. A prefeitura não me forneceu material nenhum. Informaram que nenhuma prefeitura tinha inventário. Então, daí a Vera, a Bianca e a Lourdes. A Vera e a Lourdes são guias de turismo. A Bianca é professora no IFRS, ela é turismóloga. E daí elas começaram a me dar a orientação de como que era o inventário. E eu fui atrás e comecei a fazer da maneira... às cegas.

Explicou sobre a dificuldade que encontrou para acessar alguns estabelecimentos, porque o Google não seria uma ferramenta muito fiel à realidade. Então alega ter utilizado como balizamento as avaliações dos estabelecimentos no Google até dois meses para atrás. Justificou: “Porque eu entendi que até dois meses era realmente um estabelecimento que estava ativo. Acima de dois meses eu descartei, porque poderia já não estar mais na ativa. Então, peguei avaliações recentes para fazer um balizamento”. Porém, ressaltou

a incerteza quanto à fidelidade do inventário elaborado. Disse ter ficado assustado com as pesquisas que realizou junto à rede hoteleira de Osório, pois muitas das pessoas que foram indagadas não tinham certeza sequer sobre a capacidade real de recebimento de hóspedes. Outro aspecto que relatou foi a falta de acessibilidade nos estabelecimentos de hospedagem, em seus banheiros e que muitos não possuem elevadores.

A gestão municipal em Osório, no que tange ao planejamento turístico, revela fragilidades significativas na estrutura estatal e nas capacidades técnicas e de recursos, possibilitando concluir que o turismo não é uma pauta prioritária para a gestão. A concentração de múltiplas funções em uma única secretaria, abrangendo desde o desenvolvimento econômico até a cultura e juventude, resulta em uma dispersão de foco que compromete a efetividade das ações voltadas ao turismo. A sobreposição de prioridades, como evidenciado pela alocação de recursos substanciais ao Rodeio Internacional de Osório, sem considerar outras iniciativas não turísticas, reflete que o turismo de eventos tem certa prioridade em detrimento dos demais atrativos.

A ausência de profissionais qualificados, como turismólogos, no quadro efetivo da Prefeitura, reforça a percepção de que o turismo não é tratado como uma prioridade política e administrativa. A dependência de cargos comissionados e a rotatividade associada a mudanças políticas geram descontinuidade nos projetos, impedindo o avanço de iniciativas que poderiam consolidar Osório como um destino turístico. A criação de um Fundo Municipal de Turismo, embora crucial, esbarra na inexistência de um Plano Municipal de Turismo devidamente aprovado, o que evidencia a falta de um planejamento estratégico e de uma estrutura adequada para captar e gerir recursos advindos de outras esferas governamentais, como a estadual ou federal.

Além disso, a falta de articulação entre os diferentes setores da administração pública resulta em uma gestão fragmentada, com pouca sinergia entre as políticas de turismo, cultura, meio ambiente e demais setores. Essa fragmentação cria o que o entrevistado Eraldo Junior descreveu como "ilhas" dentro da gestão pública, onde cada setor opera de forma isolada, sem uma visão holística do desenvolvimento local. A necessidade de uma abordagem intersetorial e colaborativa é evidente, conforme ensinamentos trazidos por Galvão, Lotta e Bauer (2012, citadas por Lotta e Vaz (2015), quando se referem

ao movimento de mudança dos arranjos institucionais, especialmente quando se considera a complexidade e a transversalidade do turismo como setor econômico e cultural.

Por fim, o relato do entrevistado Paulo sobre as dificuldades enfrentadas na elaboração de um inventário turístico demonstra a falta de suporte institucional e a precariedade das informações disponíveis sobre a infraestrutura turística local. A ausência de dados precisos e atualizados dos próprios estabelecimentos turísticos, por exemplo, incluindo questões básicas como a capacidade de hospedagem e a acessibilidade, sublinha a importância de uma gestão que possa orientar a população fornecendo ferramentas para governança com a utilização de dados. Assim, é preciso que o poder público proporcione subsídios ao desenvolvimento ao passo que a comunidade civil também deve fazer a sua parte.

A análise das entrevistas, especialmente as declarações de Tiago Antolini e outros representantes do COMTUR, revela uma lacuna significativa entre as capacidades estatais em Osório e as necessidades de um planejamento turístico eficaz. Segundo as teorias de gestão pública e planejamento estratégico, a presença de uma estrutura administrativa capacitada e bem definida é essencial para a implementação de políticas públicas que promovam o desenvolvimento local sustentável. No entanto, como observado, a ausência de profissionais especializados, como turismólogos e a sobrecarga das secretarias com múltiplas funções resultam em uma gestão fragmentada e pouco eficiente para com as demandas levadas pelo COMTUR. Isso reflete a fragilidade da governança local em alinhar suas estruturas administrativas com os objetivos de desenvolvimento turístico esperado pelo COMTUR, o que compromete a eficácia das ações propostas.

Além disso, o conceito de capacidades estatais, conforme discutido em autores como Peter Evans, aponta para a importância de um Estado que não só possua recursos, mas que também saiba mobilizá-los de forma estratégica. No caso de Osório, a alocação de recursos para o Rodeio Internacional, em detrimento de outras iniciativas turísticas, demonstra uma visão restrita e pouco diversificada do que o turismo pode representar para o município. Essa priorização pode ser vista como uma limitação na capacidade estatal de desenvolver uma estratégia de turismo que seja inclusiva e que promova o

crescimento de diferentes setores da economia local. A falta de um Plano Municipal de Turismo devidamente aprovado e a ausência de um Fundo Municipal de Turismo são indicativos claros de uma gestão pública que ainda não internalizou plenamente a importância de um planejamento estratégico de longo prazo para o turismo.

Assim, conforme ensinamentos de Lotta e Vaz, a intersectorialidade e a cooperação entre os diferentes setores da administração pública são fundamentais para o sucesso de políticas integradas, como as que envolvem turismo, ambiente, cultura e desenvolvimento econômico. A fragmentação mencionada pelos entrevistados, descrita como "ilhas" por Eraldo Junior, evidencia uma falha na implementação de uma governança eficaz. Essa falta de articulação compromete a criação de sinergias que poderiam potencializar os resultados das políticas públicas em Osório. Assim, para que o turismo se torne uma pauta prioritária e efetivamente contribua para o desenvolvimento local, é imprescindível que a gestão municipal adote uma abordagem mais integrada, com políticas que considerem a complexidade e a transversalidade do setor turístico.

#### 6.4 COALIZÕES DE INTERESSE E PROCESSOS DECISÓRIOS NO COMTUR

O tópico sobre as coalizões de interesse e os processos decisórios no COMTUR de Osório nos leva a uma análise não só das dinâmicas internas do Conselho Municipal de Turismo, mas também da sua articulação com os demais atores, e do impacto dessas dinâmicas na efetividade de suas ações. A partir dos relatos dos entrevistados, percebe-se que o COMTUR é composto por uma diversidade de atores com diferentes perspectivas e interesses, o que, em algumas situações, gera divergências. Essas "células isoladas", como descritas por Tiago Antolini, ilustram a complexidade de se alcançar um consenso em um ambiente onde o turismo é entendido de formas variadas por seus membros. Os pontos de contraste dentro do COMTUR, possibilitado pela sua composição diversificada, fazem com que seja possível o crescimento e evolução através do debate de ideias.

Além disso, o modo como as decisões são tomadas e encaminhadas ao poder executivo revela tanto as potencialidades quanto as limitações desse processo, evidenciando a necessidade de uma comunicação mais fluida e de uma articulação mais eficaz entre o COMTUR e a administração municipal. Nesse sentido, questionado sobre a existência de coalizões de interesse dentro do COMTUR, bem como sobre a presença de conflitos entre seus membros e qual a natureza dos conflitos, se existentes, o entrevistado Tiago Antolini reforçou a existência de “células isoladas” de atores relacionados ao turismo que, muitas vezes, competem entre si, em vez de cooperar com seus negócios. Disse que as reuniões do COMTUR são muito produtivas, porém ali se encontram apenas representantes dos demais atores de turismo. Nesse sentido, exemplificou:

Que vem em uma família, dentro daquela família nem todos gostam do turismo rural, algum vai gostar do turismo de aventura, por exemplo. E aí o cara vai vir passar um final de semana aqui dentro de uma pousada, dentro de uma propriedade rural lá, mas os filhos vão querer fazer um turismo de aventura.

A respeito dos processos decisórios no âmbito do COMTUR, das definições acerca das pautas a serem trabalhadas, bem como sobre os projetos e políticas públicas encaminhados ou não ao Poder Executivo Municipal e o responsável por fazê-lo, o entrevistado respondeu:

A partir das nossas reuniões, a gente delibera sobre determinadas questões e leva isso. Porque dentro do COMTUR tem uma cadeira que é da prefeitura, né?

Hoje quem tá ocupando é o Mateus, que é o assessor do secretário. Ele participa, antes era o Juninho (Eraldo). Mas todas essas demandas são encaminhadas por ofícios para a prefeitura reivindicando, por exemplo, a questão do plano...

(...)

A gente delibera ali e faz interlocução. Faço os protocolos. Por exemplo, turismo pedagógico, a gente protocolou o ofício agora, né? Ah, o Instituto Federal fez o projeto, né? A gente fez o ofício. Encaminhamos o ofício dia 6 de janeiro.

Então, tudo que se delibera ou quando a gente quer algo, todos são formalmente protocolados.

Questionado sobre como funciona e, se ocorre, o retorno por parte dos órgãos públicos, disse:

Não. Na verdade, não é que não costuma ter retorno. Aí a gente tem que fazer um mea culpa, porque também não adianta a gente achar

que o órgão público protocolando está resolvendo nossos problemas. Aí a gente tem que estar em cima disso. A gente quer incluir, esse é o nosso pedido, a gente quer incluir, é que a gente fez alguns protocolos de alguns pedidos que alguns tiveram retorno ano passado mesmo. Não dá para a gente só achar problema na prefeitura.

Corroborando com sua afirmação, o entrevistado informou que no ano de 2023, o COMTUR protocolou um pedido requerendo um espaço dentro do Parque de Rodeios Jorge Dariva de Osório, para participarem do Rodeio Internacional. Disse que a Prefeitura cedeu um espaço privilegiado dentro do parque, um espaço central. Contudo, asseverou que o COMTUR não o teria extraído o melhor proveito da oportunidade. Em suas palavras:

Eu acho que a gente poderia ter aproveitado melhor, mas não aproveitamos. Fiz essa crítica para todos, inclusive para mim. Serviu chapéu.

A prefeitura nos disponibilizou um estande maior que isso aqui, que é essa sala, para a gente fazer o que a gente quiser, do COMTUR.

Era para a gente trazer todo mundo lá para dentro, era para as pessoas estarem lá.

Aí a gente fez uma escala, o pessoal meio que respeitou a escala, mas ninguém levou nada, sabe assim?

Assim, o entrevistado concluiu que o desenvolvimento do turismo deve ser analisado sobre dois espectros, tanto do ponto de vista do poder público, como também deve ser levado em consideração a contribuição que cabe à sociedade civil:

Então é isso que eu vejo, assim, tem crítica, eu acho que a gente tem que analisar o turismo nesses dois espectros, sabe? Do ponto de vista da prefeitura, obrigatoriamente ter, sim, um plano de turismo, mas a gente precisa, né, botar uma cordinha em cada um desses grupos, fazer, cara, enquanto vocês ficarem assim, né?

Tanto que tinha o Turismo Rural, tinha um estande num outro lugar. Então assim, cara, junta todo mundo, senta aqui. Vamos fazer um negócio bacana. Eu sei que a gente tem alguns compromissos que podem ser cumpridos, que deveriam ser cumpridos, como presidente, inclusive, do COMTUR.

Mas a gente precisa da participação. Se não, a gente vai virar meramente representativo. Figurativo, na verdade.

Para o entrevistado, o desenvolvimento do turismo deve ser um compromisso do poder público, mas a iniciativa privada e a sociedade civil devem fazer sua parte. Além disso, asseverou que políticas públicas de turismo deveriam ser prioridade da agenda governamental do município, uma vez que

Osório está cada vez mais uma cidade “de passagem”. Afirmou que o Governo do Estado não quer apenas veranistas para o Litoral Norte, quer sim, turistas. Ressaltando as possibilidades de explorar a atividade turística na região em diferentes épocas do ano<sup>15</sup>.

Questionada acerca dos processos decisórios no âmbito do COMTUR, a entrevistada Vera afirma que o Conselho é consultivo e deliberativo, salientado a diferença em relação aos conselhos de turismo de outros Municípios, que são apenas consultivos. Porém, alega que a votação do COMTUR ocorre apenas no papel, uma vez que não existiria um fluxo estabelecido de comunicação correta e assertiva entre o COMTUR e a Secretaria, apesar de haver dois representantes da Secretaria nominados como conselheiros. Afirmou: “na realidade, ele (COMTUR) está sendo quase que ignorado pela gestão pública”.

Explica que existem duas vias para encaminhar projetos, sendo uma delas a seguinte: qualquer cidadão que queira apresentar um projeto de turismo, pode fazê-lo junto à Secretaria e após ele seria encaminhado ao COMTUR para aprovação. Porém, ressalta que, por vezes, nesse fluxo, o projeto acaba se perdendo, “mesmo vindo por lá, teria que ver essa conversa que não está bem sintonizada”.

Por outro lado, Vera também afirmou que um dos assuntos em pauta para debate no COMTUR é a maneira com a qual o COMTUR se comunica, reconhecendo que a falha também pode ser reponsabilidade do Conselho. A fim de sanar o problema, uma das alternativas seria escolher um conselheiro para ser o responsável pela comunicação com a Secretaria. Em suas palavras, explica:

Assim como tá em pauta, que a gente tá mudando o COMTUR, porque nós também achamos que a falha também é do COMTUR.

A comunicação é de duas mãos.

Daqui a pouco, você também tá se comunicando mal, né? Não tá acontecendo porque você pode estar se comunicando mal né. Então vai ser pauta para a reunião.

(...)

E daí a gente se deu conta que isso também, a nossa parte tinha que ser melhorada, né?

Porque daqui a pouco é por parte, você tá aqui falando: ‘o outro não se comunica’, ‘o outro não faz’, ‘o outro não sei o quê’, mas tu também não tá dando aquela parte.

---

<sup>15</sup> Projeto “Litoral norte nas 4 estações”

No intuito de identificar a existência de coalizões de interesse dentro do COMTUR, conflitos de entendimento acerca de quem deveria ser o responsável pelo desenvolvimento do turismo no município, Bianca Pugen esclareceu:

Sim. No discurso a gente vê que existem vieses, tem pessoas que querem desenvolver o seu negócio não importa o que aconteça, mas quer que o seu negócio desenvolva. Isso é bom porque aquele negócio vai contribuir com o turismo.

Tem outros que acham que não, que a prefeitura tem que organizar tudo, que a gente tem que cobrar da prefeitura e briga com a prefeitura também.

Mas nenhum deixa de fazer nada por essa questão. Todos conseguem enxergar, eu consigo perceber isso.

Talvez se tu for numa reunião, o discurso não vai te dizer isso, mas como eu estou em várias reuniões, todos ali trabalham para o bem comum, apesar de ter alguns vieses. Mas eu acho que quem tá ali é porque consegue ter essa visão.

E aí eu vou te dizer assim, a exceção da Secretaria de Turismo, porque não que o representante não queira isso, não, mas eles são desconectados, assim, né? Não tem aquele... não participam efetivamente das reuniões, tem muitas outras demandas e não conseguem perceber bem as pautas, assim, né? E aí ficam nessa de achar que tá, é tudo a prefeitura. Não, não é tudo a prefeitura. Mas, no geral, assim, eu acho que que flui bem.

Além disso, explicou que todos os membros possuem espaço e “voz” para participar efetivamente das decisões no âmbito do COMTUR, mas que alguns conselheiros se envolvem mais e outros que só participam figurativamente. Porém, Bianca salientou não existir um fluxo definido de interlocução do COMTUR com os demais atores e que isso seria objeto da próxima pauta de reunião. Utilizou como exemplo a celeuma em torno do Projeto de Turismo Pedagógico:

(...) uma demanda da prefeitura, os alunos desenvolveram, a gente fez um experimental, mas agora precisa a prefeitura pegar de volta para si e entrar na lei orçamentária para executar. Eu, Bianca, levei o projeto, eu, Bianca, encaminhei, protocolei e fiz os trâmites. Então isso não tá certo, a gente tem que instituir alguma forma pra fazer esses projetos entrarem e saírem do COMTUR, né? Entrarem por alguma demanda, irem até onde precisa ir e retornar. Essa é a pauta da nossa primeira reunião, estabelecer esse fluxo, porque ele não existe.

Paulo Henrique, questionado sobre a interlocução entre o COMTUR e a Prefeitura, inferiu ter elaborado e encaminhado diversos ofícios à Secretaria, sem nenhuma resposta. Mas que o Presidente Tiago Antolini, em virtude de seu

relacionamento e influência, pressionava a gestão pública para conseguir algumas respostas. Assim como Bianca, justificou suas afirmações com o fato ocorrido em relação ao projeto do turismo pedagógico:

O Instituto Federal forneceu pra Bianca todo o material pro museu que nós temos em Osório, pra fazer o turismo pedagógico. Só que o IFRS olhou a situação e eles conseguiram, (...) acho que foram 20 ou 30 cadeiras de época para botar lá no museu.

Só que o IFRS olhou e disse assim, 'não, nessas condições eu não forneço material'.

E daí foi mandado o projeto para a prefeitura e o projeto está se enrolando, está se enrolando, está se enrolando

...

o Mateus disse que precisava ou ser assinado digitalmente ou precisava ser escaneado, assinado a mão e depois escaneado novamente. Nós fizemos toda a mão encaminhei pro Thiago. Tudo o Thiago fez. O Thiago, pra evitar problema, ele mesmo mandou pro Mateus, que disse assim: 'manda pra mim que eu protocolo'. (O Thiago) Fez tudo, agilizou. Desde o dia 8 de janeiro.

Na reunião já fazia, bem dizer, 45 dias que eu tinha sido enviado e não houve nenhum retorno, nenhum parecer dessa situação. Ele, (Mateus) como estava pedindo exoneração agora em função da política, aí eu mandei para o Tiago e ele disse assim: 'ainda assim, estava na mão dele. Então, até ele sair, ele é obrigado a dar um retorno.'

Então, se não der um retorno vai... Vai pro limbo de novo.

No que concerne à articulação de identificação dos atores envolvidos com o turismo no município, os entrevistados Eduardo Pelegrini e Mateus Goulart afirmaram que existem bastantes parceiros. Citaram como exemplo a ACIO, o SESC, SENAC, SEBRAE, todas as empresas do "sistema S". Mateus Goulart (assessor) salientou a existência do programa "Cidade Empreendedora" no município em parceria com o SEBRAE, explicando que "dentro deste modelo de negócio que veio do Sebrae, a gente tem nichos estruturais da educação, do desenvolvimento econômico, do turismo". Acrescentou ainda que "(...) a gente tem muitos parceiros, entidades sem fins lucrativos, pessoas jurídicas com fins lucrativos, pessoas públicas que estão sempre buscando de alguma forma auxiliar".

Além disso, Eduardo (Secretário) mencionou outro exemplo de projeto de turismo em parceria com o SESC que é a Via Sacra. A Via Sacra acontece no mês de março e se trata do encontro dos peregrinos de várias localidades que se reúnem para receber a bênção do padre, subir o morro da Borússia e, ao final, prestigiam o teatro da crucificação de Jesus em frente à Igreja Santa Rita, no

Morro da Borússia. Mencionou acreditar que o evento reúne cerca de mil pessoas. Nesse sentido, frisou que “O SESC sempre foi muito parceiro nessas questões da praia, que é uma parte que envolve turismo, então ele sempre usou muito essa parceria do Sistema S. Sempre deu muito certo”.

Mateus Goulart complementou inferindo que:

O SESC foi uma empresa que a gente trabalhou bastante nesse tempo que nós ficamos aqui.

Porque é fácil de trabalhar com eles, eles têm um bairra de um conhecimento, tem notoriedade, então... O processo burocrático de contratação é mais simples também. E tu sabe que fazendo um evento com eles, vai sair sempre a contento, satisfatório.

Questionado acerca de como ocorrem os processos decisórios dentro do COMTUR e quem faz a interlocução entre o COMTUR e os demais atores do turismo em Osório, Francisco mencionou que, por ter feito parte das duas últimas administrações do executivo municipal, identifica uma diferença significativa na articulação dos atores, assim explica:

Eu tenho duas administrações que posso te dizer. Na administração anterior, nós tínhamos uma interlocução mais ativa, porque, inclusive, o secretário de turismo participava da reunião algumas vezes.

Então, praticamente, a gente falava diretamente com uma pessoa encarregada.

Só que o que acontece? O governo não tinha interesse turístico. Era raro. Tudo aquilo que a gente falava, tudo, a gente não via acontecendo.

Inclusive essa questão do site.

(...) a gente propôs, junto com Instituto Federal, à Prefeitura que fosse feito um site, (...) mas não teve prosseguimento.

(...)

A Prefeitura preferiu fazer panfletos.

O entrevistado faz uma comparação entre as diferentes perspectivas dos membros do COMTUR sobre como deve se dar o desenvolvimento do turismo em Osório. Expõe sua reflexão entre o turismo de base comunitária e a “indústria do turismo”, assim explica:

O que eles querem é uma indústria do turismo.

Só que (...) o turismo de base comunitária, é hoje uma das coisas mais ricas que o Brasil pode oferecer, que é a história, a cultura, a história dos indígenas, a história dos quilombolas, a história dos pioneiros, os colonizadores, a história das pessoas que moravam aqui antigamente, os originários.

O que tem de informação, que é uma riqueza e que vão, talvez, descaracterizar-se se pensar pelo lado mercantil.

Além disso, ao encontro do que já foi mencionado anteriormente, a entrevistada Susana afirma que não existe um processo formal de comunicação entre o COMTUR e poder executivo municipal, tampouco dos projetos e demandas a ele encaminhados:

A gente descobriu isso quando as pessoas saíram dos cargos e foram trocadas que algumas coisas que estavam em andamento, não estavam registradas. Quem substituiu eles não encontrou nada. Então a gente sentiu que era frágil o nosso relacionamento.

(...)

Então, não existe um processo formal.

Então, o nosso processo está sendo via protocolo da prefeitura para que a gente tenha um registro.

Então, isso aconteceu agora, no final de 2023, quando houve essas mudanças.

(...)

E isso que eu acho importante a gente ter histórico, registro das coisas para que as coisas tenham continuidade.

A entrevistada Susana também discorre sobre as dificuldades que os conselheiros do COMTUR enfrentam para colocar em prática as decisões tomadas nas reuniões. Alega que o COMTUR teve um aconselhamento do SEBRAE que resultou na constituição de um plano de trabalho a fim de estruturar e organizar o funcionamento e prosseguimento das demandas. Disse que foram instituídas Câmaras temáticas a fim de garantir uma maior especificidade às pautas e, conseqüentemente, maior efetividade às reuniões. Além disso, mencionou não ser fácil colocar em prática o plano de ação, uma vez que a maioria dos membros tem outras funções e não conseguem se dedicar ao COMTUR como gostariam: “Às vezes, não conseguem se dispor do tempo necessário que pudesse render mais, né?”. Por essa razão, menciona que foi realizada a contratação de um estagiário, “para talvez dar conclusão a várias coisas que ficam pendentes, porque a gente precisa ter alguém que atualize mídias, que faça atas, que mande os ofícios, acaba sendo os próprios conselheiros que fazem”.

Assim, ressalta a relevância de estarem presentes na composição do COMTUR profissionais técnicos da área do turismo, que possibilitam uma análise e uma visão mais ampla do cenário do turismo:

E a gente tem sorte de ter pessoas realmente que são muito dedicadas ao turismo ali, como a própria Vera, que é representante dos guias, mas ela tem uma experiência grande de formação em turismo, é turismóloga, é guia de turismo formada.

Então, a própria Bianca também do Instituto Federal.

Então, esses profissionais que são muito ligados à área, conseguem também nos ajudar nos rumos, né?

Somando-se a isso, Susana referiu a dificuldade advinda da troca de representantes do poder público dentro do COMTUR, que resulta em barreiras à comunicação direta com o gestor público. Em suas palavras, explica:

E a gente sente um pouco essa questão da dificuldade do poder público..

(...)esse último ano, teve vários representantes dentro do COMTUR, né?

A gente não conseguiu esse acesso de conseguir um canal direto, de propor e ser ouvido e tentar ser executado.

Então, coisas se perderam por falta de encaminhamento, de projetos bons que estavam sendo encaminhados.

Achando que eles estavam bem à frente, fomos ver que não tinham sido nem registrados, nem protocolados na secretaria. A gente perdeu o rumo.

(...) até os próprios propositores ficam frustrados de demorar tanto para a coisa sair da ideia e poder se concretizar.

Susana expôs seu entendimento sobre a quem compete promover o desenvolvimento do turismo, discorrendo que deve haver uma atuação conjunta do poder público com a iniciativa privada.

E eu acho que o poder público, ele realmente não deve tomar isso pra si, né?

Ele tem que trabalhar em conjunto, dar as oportunidades, isso a gente já se falou muitas e muitas vezes, que não é o serviço, a gente sente que estamos um pouco mais ainda desamparados pelo poder público, ainda falta um pouco mais de apoio, mas não o apadrinhamento total, que isso a gente vê que realmente não dá certo, a gente precisa ter a iniciativa privada investindo nisso, e que o Poder Público dê condições a ela, dela seguir.

Pelo que eu conheço dos conselheiros, acho que é uma visão geral do conselho.

Nesse sentido, Susana compara a postura atual dos munícipes com tempos em que o poder público municipal tinha mais recursos:

(...) a gente sabe muito bem que não dá pra contar só com o poder público, né?

(...)

Acho que existe um pouco essa cultura também de esperar que tudo venha bem pronto já do poder público e aí isso a gente percebeu com os anos que, talvez antigamente, o município tinha mais recursos, era mais fácil, então conseguia às vezes abraçar coisas e aí os municípios esperavam realmente chegar tudo prontinho.

E hoje em dia se vem vivendo isso.

Muitas das iniciativas do turismo que a gente tem aqui foram iniciativa privada, né?

Que não ficou esperando que criasse uma política pública pra isso.

A entrevistada Susana assim descreve a criação do grupo Osório Rural:

(...) foi na época até que teve a primeira turma de capacitação que originou o grupo Osório Rural, então a gente tinha bastante relação com a secretaria, a gente formava a questão do dos estabelecimentos que estavam se organizando.

Solicitamos bastante a participação da secretaria naquela formação também para poder ter essa interlocução entre o poder público e os empreendedores, para eles terem um canal também de comunicação.

E aí, então, fomos chamados para compor o COMTUR.

Discorre acerca do envolvimento da EMATER com o turismo rural:

Uma das nossas atividades é o turismo rural. Eu entrei na EMATER na metade em 2009. A gente trabalhava pouco com o turismo rural.

A gente faz o nosso planejamento anual.

Todo ano a gente faz uma espécie de pactuação com o Conselho Municipal Agropecuário, com parcerias, com entidades. E lá por 2015, numa dessas nossas reuniões de planejamento, já se levantou a possibilidade de a gente começar a partir para o turismo rural, vendo que já tinha várias iniciativas.

Logo depois disso, a Secretaria de Turismo do Estado começou a atualizar um inventário do turismo rural do sul.

A Emater hospeda o hot site do turismo rural gaúcho, então a gente começou a buscar aqui mesmo no nosso município, identificar já estabelecimentos que já atuavam com turismo no meio rural.

Então visitamos aqueles que já eram mais antigos: o sítio da Cascata, o sítio da Esperança, já tinha o Encantos do Sul.

E aí fomos identificando também agricultores que tinham essa vontade nisso, então a gente começou a se inserir mais e passou a fazer parte do nosso planejamento anual.

Dali a um ano ou dois, a gente já começou a colocar como prioridade nas nossas atividades também.

Além disso, a EMATER, através de seus servidores, também participa de outros conselhos, como o Conselho Agropecuário, da Assistência Social, do Meio Ambiente, do Artesanato, da Alimentação Escolar, dentre outros. Afirma que a EMATER também é uma entidade beneficente de assistência social e que executa um Plano Sócio-Assistencial por causa da alimentação escolar e do PNAE. Suzana afirma que representa a EMATER no COMTUR, uma vez que o

turismo se insere dentro das áreas que atua na EMATER, isto é, área Agropecuária e social.

Afirma que objetivo inicial dessa representação também se deve ao objetivo de proporcionar visibilidade para o rural, que até então não se tinha. Em suas palavras:

A gente fez bastante esforço na época para que o turismo rural tivesse uma cadeira dentro.

A gente acabou não conseguindo exatamente uma cadeira focada, mas ele está ali dentro das...

Ele ficou como: 'instituições gestoras de atrativos turísticos, equipamentos turísticos e serviços turísticos'.

Nesse cenário, foi possível também engajar o grupo "Osório Rural" dentro do COMTUR. Em que pese o grupo ainda trabalhe na informalidade, Suzana afirma que é um grupo organizado e que se diferencia pela união de todos os envolvidos: "não é um estabelecimento sozinho, atuando ou buscando reconhecimento, é um grupo que trabalha, eles ainda estão na informalidade, mas eles tiveram muita visibilidade nos últimos anos." Dessa forma, complementa afirmando que Osório Rural conseguiu participar de eventos fora do município, levar o turismo rural de Osório a feiras de grande renome como: Expointer, Festuris, Fenacan e aqui no litoral em eventos promovidos pela Secretaria de Turismo do Estado.

A entrevistada conta que o atual representante do grupo Osório Rural no COMTUR, Francisco, já participava no Conselho antes da criação do grupo Osório Rural, na condição de indicado pelo Prefeito da época. A partir da atualização promovida na Lei de 2018, exigiu-se uma cadeira mais direcionada ao turismo rural dentro do COMTUR, com o objetivo de conseguir uma maior diversidade na participação: "Era isso que a gente tinha a intenção, de trazer mais pessoas para ter mais pluralidade, a representatividade de vários segmentos".

Questionado acerca dos processos decisórios no âmbito do COMTUR, os assuntos e pautas trabalhadas, bem como a articulação com os demais atores do turismo o entrevistado Clayton Rogério explica que as pautas são sugeridas pelos conselheiros e que a comunicação do COMTUR com os órgãos competentes é feita pelo presidente do conselho. Quem elabora as atas e as

publica é a secretária, a fim de garantir a transparência do que acontece internamente.

Afirma que o conselho não apenas é consultivo, mas também deliberativo. O entrevistado também expressa sua opinião quanto à participação do setor público para que viabilize a estrutura necessária para o desenvolvimento do turismo. Salienta que uma das fragilidades do Morro da Borússia é a mobilidade, cuja demanda exige a providência de criação de políticas públicas para o setor:

Porque a gente precisa, de fato, que seja investido no turismo. Desde na mobilidade, tornar Osório um ambiente mais atrativo para as empresas, turísticas no caso. E essa é a nossa bandeira.

(...)

Uma das políticas públicas que já era para ter sido colocada como prioridade é a questão da mobilidade, porque o Morro da Borússia hoje é a referência turística do nosso município. E nos dias de hoje, já tá tendo congestionando.

Porque tem um alto fluxo ali (...) pra subir na antena, pra ir no restaurante Dodô ali, pra ir no Vila agora, o pessoal dos frigoríficos também tem uma demanda grande de caminhões, carretas ali, né? Então tem que investir nessa questão da mobilidade pra ontem, sabe? Pra não deixar colapsar. Porque hoje já tem uma demanda, entendeu? Por exemplo, qualquer feriado que dá, que é onde aumenta o fluxo, né? Já dá engarrafamento. Então, eu acho que seria a principal a questão da mobilidade.

Complementa inferindo que é uma das pautas do conselho que o município seja atrativo para novas empresas do setor turístico, o que exige investimentos por parte do poder público: “O Conselho hoje trabalha em cima de atrair novas empresas e tornar o ambiente mais propício para o turismo em si, turismo de experiência. Porque a gente tem muita coisa, só que está tudo muito desordenado”.

Rogério explica que a relação do COMTUR com o empresariado é próxima, tanto que as reuniões ocorrem na sede da Associação Comercial, Industrial e de Serviços de Osório (ACIO). Também afirma que todos os conselheiros possuem espaço de representatividade nas reuniões do COMTUR, mas que discorda do posicionamento de alguns conselheiros quanto aos caminhos pelos quais o turismo deve ser desenvolvido quanto aos aspectos de proteção ambiental:

(...) Só que tem gente que vive no passado, né?

E eu acho que o passado, ele serve de referência e a gente só aprende e foca no futuro, né?

Porque não adianta tu tá discutindo uma coisa que já passou. Então, a gente usa como referência pra não cometer o mesmo erro.

(...)

Acho que todo negócio hoje, ele tem que ser liberado pela Secretaria de Meio Ambiente do Município e do Estado.

Então, não existe mais essa coisa, 'ah, vai fazer uma coisa degradativa', aquela coisa toda, ou que vai estar poluindo.

Então, de repente, se tivesse um conselho com mais representatividade da parte turística mesmo, até a prefeitura podia ter sempre um representante que fosse técnico, um turismólogo, por exemplo, que hoje a gente não tem.

Por outro lado, o entrevistado ressalta a importância de haver diversidade de opiniões dentro do COMTUR:

Ele tem uma variedade de participação, né?

Uma pessoa de cada segmento ali, né? Então isso é muito importante, essa diversidade, né? Isso é muito importante, só que tem que ser voltado mais para o desenvolvimento de turismo, né?

Questionado sobre a dinâmica dos processos decisórios no âmbito do COMTUR, como eram definidos os assuntos a serem trabalhados, como eram decididas quais políticas públicas teriam prosseguimento, quais não teriam, e quem era responsável por fazer essa articulação do COMTUR com os demais atores envolvidos no turismo em Osório, o entrevistado Gilson respondeu:

Nós sempre procuramos ser o mais plural, o mais heterogêneo possível, para não ter só prefeitura, não ter só comércio, não ter... então, ter de tudo ali, inclusive o profissional liberal.

Um conselho para pensar mesmo no desenvolvimento do turismo em Osório.

Muitos assuntos eram demandas do município. O município precisa do conselho para aprovar alguns projetos.

Que nem sinalização: vinha uma verba federal, a sinalização turística precisa passar pelo COMTUR.

Porém, Gilson mencionou que, no período em que fez parte do COMTUR, era comum acontecer de os projetos chegarem ao conselho para serem aprovados com urgência, sem possibilitar uma análise detalhada ou uma construção acerca da melhor maneira de se aplicar a verba, o que afirmou ser uma discussão recorrente com a gestão pública. Nesse cenário, Gilson afirmou que já aconteceu de o Conselho recusar a verba por não ter o tempo hábil necessário para analisar como seria melhor aplicado. Em suas palavras: "...como é que vamos largar um projeto com duas mil e quinhentas placas para decidir

em uma semana? O investimento na época era cem mil reais, isso há vinte anos”.

Assim, o entrevistado disse que algumas demandas chegavam ao COMTUR por parte da Prefeitura, alguma exigência advinda do Ministério do Turismo ou da Secretaria Estadual de Turismo. Outras eram oriundas do COMTUR, que planejava e pensava o município, por exemplo, a vila onde atualmente está o museu da Via Férrea que conta a história do município: “Levou 20 anos para vir o trem, mas está ali o trenzinho, que conta a história”. Disse que o espaço é pouco utilizado e pouco divulgado.

A pergunta sobre como ocorre a dinâmica de atuação do COMTUR acerca da participação dos conselheiros, quem se envolvia nas reuniões, os processos decisórios, bem como qual a relação do COMTUR com a Prefeitura obteve a seguinte resposta do entrevistado Eraldo:

O conselho é formado por 11 cadeiras, se não me engano. E é um titular e um suplente. Por exemplo, eu represento uma entidade e você também representa uma outra, mas eu sou titular e você é suplente. Você pode ir nas reuniões, só que vai ter uma reunião lá que eu não posso ir, por agenda. Eu digo “Fran, vai lá, me representa, e tu tá aí titular naquela reunião”. Ou vice-versa, sabe? Então, por isso que já tem um titular e suplente, pra tu estar sempre lá. O pessoal participa muito em Osório. E tu pode ir como convidado também, participar, escutando. Tem como ir como convidado, mas para poder ter a palavra, se tu não for membro, tem que fazer um pedido, colocar na pauta e ser votado. Até porque ele é uma representação da comunidade, então ele é aberto à comunidade. O que tem que fazer é ter uma organização. Aí tu pode fazer até o uso da palavra, por exemplo, ah, como eu te falei, eu tô abrindo esse estabelecimento aqui com relação ao turismo. Pô, eu vou lá, vou pedir pro pessoal algum espaço, vou lá contar o que que é. Aí depois você precisa me questionar, me dar ideias, somar junto, né? Isso é muito comum. Principalmente no do litoral norte, porque às vezes vem, ah, o Aqualocos participa, por exemplo, o Hotel Mares do Sul participa, Alguns que eu tô lembrando agora, não é só gestores de turismo de prefeituras. Não, tem estabelecimentos que fazem parte. Tem um grupo que é legal de tu conhecer, é... Costa Doce, eles se chamam. É uma associação Costa Doce, que pega aquela galera de Mampituba, Torres ali. Eles fundaram uma associação, tipo o Osório Rural, só que das águas ali. E eles são bem legais. Eles têm uma organização até a Nívia é a presidente lá, não sei como que se intitula, se é presidente. Ela que comanda ali, e ela foi prefeita já, então ela tá uma cabeça mais evoluída em relação às leis de políticas públicas. Eles estão se organizando bem legal, assim. E Osório faz parte desse movimento por causa do ATL.

(...)

Eu posso te falar do período que eu estava lá. Todos os projetos que a gente conversava como gestão, eu encaminhava nas reuniões. Tem uma reunião mensal e eu levava para a discussão. Colocava em pauta, por exemplo, vamos fazer o turismo pedagógico, que é uma parceria junto com o Instituto Federal, que era um projeto que estava

tramitando, que agora eu vi que eles deram continuidade. Então, isso lá no início a gente levou e trouxe para o grande grupo. E aí a gente pensa. Como é que a gente vai fazer isso? Trazia pra discussão. Algumas coisas já vinham, eu não digo prontas, porque nada é pronto, mas tipo assim, vamos fazer a reforma do mirante, por exemplo. Uma coisa que já vem da gestão pública, a gente só faz o quê? A gente conversa e depois “ó esse projeto vai estar acontecendo”. Porque às vezes nos cobravam, como é que tá o mirante?” Então a gente está com o projeto de revitalização. Mas a gente sempre põe o projeto em discussão. Pelo menos no período em que eu estava à frente era assim.

A partir do exposto é possível concluir que não há, no âmbito do poder executivo municipal, capacidades estatais em sua dimensão burocrática ou de recursos, suficientes à promoção efetiva do desenvolvimento do turismo. Primeiro, por não haver turismólogo no quadro de servidores da secretaria. Segundo, pela destinação das verbas à pasta do turismo, considerando ser a pasta do desenvolvimento a área em que a maior parte das verbas é destinada. Nesse sentido, a resposta obtida por meio do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) no sítio da Prefeitura, dos recursos da Secretaria de Desenvolvimento, Turismo, Cultura e Juventude, especificamente R\$ 3.144.741,55 ou 32,97% das verbas são destinadas ao Turismo.

Quanto a capacidade estatal político-relacional, é possível afirmar que ela existe e é representada por meio do COMTUR e de seu papel articulador entre os diversos atores públicos e privados. Porém, cabe mencionar que, conforme as informações coletadas, ainda persiste uma dificuldade de as demandas levadas pelo COMTUR ao executivo municipal serem consideradas e atendidas.

Outro ponto que merece destaque, diz respeito ao planejamento do turismo, ou melhor, a inexistência de planejamento consolidado. Isto é, embora já tenham sido elaborados outros planos, até o presente momento nenhum plano chegou à Câmara de Vereadores a fim de ser aprovado como Lei Municipal. Pelo contexto da pesquisa, infere-se que não houve o tratamento do turismo como prioridade política, apesar de nas últimas gestões municipais ter sido reativado o COMTUR e terem sido implementados alguns projetos de turismo no município. Ainda assim, acredita-se que a pauta do turismo ocupa espaço secundário perante a demais pautas governamentais.

As respostas dos entrevistados encontravam certa consonância na pergunta quanto ao principal desafio para o desenvolvimento do turismo em Osório, conforme será possível verificar no próximo tópico.

## 6.5 OS DESAFIOS AO DESENVOLVIMENTO DO TURISMO EM OSÓRIO A PARTIR DA PERSPECTIVA DOS ENTREVISTADOS

No roteiro semiestruturado das entrevistas, um dos questionamentos que merece especial atenção, considerando o recorte do objeto de estudo, é o seguinte: “Na sua percepção, qual o principal desafio para o desenvolvimento do turismo em Osório?”. A coleta de dados realizada, identificou a carência de políticas públicas que promovam o desenvolvimento do turismo em Osório, de modo que as políticas públicas de turismo municipais têm muito há avançar, pois ainda são incipientes.

Por essa razão, mostrou-se pertinente abordar um subtópico específico que explorasse a perspectiva dos atores do turismo entrevistados acerca dos desafios para o desenvolvimento do turismo. Conforme já abordado em tópicos anteriores, parte considerável dos entrevistados compreende que a falta de um servidor público efetivo, isto é, um profissional técnico da área do turismo que ingressasse no executivo municipal por meio de concurso público, que fosse dotado de estabilidade, seria um desafio para que as políticas públicas de turismo tivessem continuidade para além do mandato eletivo de quatro ou oito anos. Como, por exemplo, o entrevistado Tiago Antolini:

Uma das coisas que a gente já protocolou, inclusive na prefeitura também, é o pedido de um concurso público para turismólogo na prefeitura. Ter um turismólogo na prefeitura, dentro da Secretaria de Turismo. Porque hoje, na função, o turismo hoje é gerenciado, digamos assim, por secretários adjuntos que muitas vezes sequer têm conhecimento de turismo, de planejamento de turismo, sequer trabalham com turismo. São cargos políticos, né? E como todo cargo político, ele é cíclico, né? Às vezes depende de quem está lá, depende do governo que está lá, às vezes depende do partido que está no governo. Então, todas essas questões interferem no desenvolvimento de um projeto linear.

Essa é a crítica que a gente já fez para a Prefeitura.

Não é nem neste governo, é de todos os outros governos, né?

Inclusive, a gente tinha essa esperança de que a gente poderia ter um concurso para, de fato, ter um plano.

Porque, por mais que hoje, com o Projeto Cidade empreendedora, o SEBRAE auxilie, mas a gente precisa de alguém especializado ali dentro, dando continuidade nessas questões.

O entrevistado Tiago Antolini também compreende que a dificuldade reside na “união de todos em prol do desenvolvimento”, de maneira que o campo

das ideias seria fértil, porém o da execução ainda deixa a desejar, inclusive no âmbito do COMTUR. Em suas palavras:

É uma crítica construtiva que eu faço constantemente, as reuniões são bem produtivas, são muito boas as nossas reuniões, mas precisa braço para executar aquilo que é deliberado, definido. Inclusive, esse ano, a gente se uniu ali, a partir de alguns empresários, contratamos um estagiário para nos ajudar a dar vazão às demandas que tem ali na reunião. Então, o COMTUR é muito rico de informação, muito rico de gente capacitada. Todos têm muito conhecimento, não necessariamente sobre o turismo, mas especialmente sobre aquilo que eles desenvolvem(...) Então, tem o núcleo das pousadas que participam, um grupo que é de pousada, o turismo rural que participa...

O entrevistado segue sua análise explicando sobre outro desafio que identifica quanto a falta de recurso destinado ao turismo. Explana que o tópico “recursos públicos destinados ao turismo” seria uma celeuma para os conselheiros do COMTUR, uma vez que existe um Fundo Municipal de Turismo (FUMTUR), porém sem transparência quanto a aplicação dos recursos nele existente, sobre o valor disponível, dentre outros questionamentos sem a devida resposta. Nesse sentido, disserta:

E falando em dificuldade, primeiro, não se tem recurso, né? Então, eu acho que um ponto importante da tua pesquisa é que é até um dilema que a gente tem. O Município tem um fundo de turismo que se chama FUMTUR, e que já em algumas ocasiões a gente pediu esclarecimento para o governo municipal sobre o fundo, sobre o uso ou sobre algum saldo que eventualmente tem lá. E essa informação não chega pra nós, né? Nós não temos essa informação. Então, tem um fundo destinado ao turismo, que poderiam ter recursos, ou que poderiam ser direcionados recursos, e a gente não tem. E se a gente pode fazer uma crítica sobre o turismo na nossa região, a gente é ausente de um plano, né? Agora, a gente teve um plano de turismo, (...) ainda é um projeto embrionário, eu acho que a participação do SEBRAE com o projeto Cidade Empreendedora está ajudando a criar esses projetos, inclusive está instigando bastante isso, mas falta recurso, falta preparação, faltam profissionais dentro da prefeitura especializados para fazer o desenvolvimento do turismo.

O entrevistado afirma que parte significativa dos recursos de turismo são alocados para o Rodeio Internacional de Osório. Porém, discorda que o rodeio seja produto do turismo. Explica que o grupo de pessoas que acredita que o recurso destinado ao Rodeio seja fomento para o turismo, seria pelo fato dessas pessoas não vislumbrarem outras potencialidades turísticas no município.

A entrevistada Vera acredita que o principal desafio para o desenvolvimento do turismo é a comunicação interna, isto é, dentro do município. Em suas palavras, explica:

Eu acho que o principal desafio é a comunicação interna. Interna que eu digo é dentro do Município. Porque assim, tanto a iniciativa privada quanto o poder público, é essa comunicação que é truncada. E dá a impressão que estão brigando por coisas distintas quando deveriam se preocupar, daqui a pouco, até por causa de estrelismo e outras coisas acabam, às vezes, deixando passar. E isso é mais difícil. Porque quando é disputas internas é mais difícil.

Ao encontro desse entendimento também está a percepção do entrevistado Paulo, que também acredita que o principal desafio para o desenvolvimento do turismo em Osório são problemas de comunicação. Porém, ressalta que não se refere à comunicação interna do COMTUR e sim, de forma mais abrangente quanto ao tema turismo no município pelo poder público:

A comunicação. Porque eu não digo nem a comunicação dentro do COMTUR. Eu digo a comunicação e o devido respeito ao tema turismo em Osório pelo Poder Público.

Porque o Poder Público não se comunica, o COMTUR faz, eu digo isso por ter participado, o COMTUR faz todos os meses, até mesmo que o presidente do COMTUR é advogado, um dos membros do COMTUR que é advogado, então eles fazem todos os ofícios que são encaminhados, todos eles passam pelo crivo jurídico, ou seja, eu fazia o ofício, mandava para o Tiago, o Tiago analisava para ver juridicamente se estava tudo ok, se precisasse alguma alteração ele me sinalizava, era feito, ou seja, tudo juridicamente, tudo correto para ser encaminhado, só que infelizmente o poder público não dá o devido respeito, não dá a devida valorização, ao que o COMTUR tem, então fica essa troca de informações, se perde o prazo.

(...) o conselho consegue se reunir uma vez ao mês. E, de novo, eles não são remunerados, então eles têm suas atividades. Então eles têm aquele tempo contado, precisa sair cada um para a sua área para resolver suas questões. Daqui a um mês que vai ter reunião de novo. E nisso fica no limbo a situação e o poder público vai empurrando. Então chega, o COMTUR quer fazer. Se tudo ocorresse como o COMTUR fez, nesse período todo, nossa! Nós já teríamos o plano de turismo aprovado. Nós já teríamos o inventário pronto. Nós já teríamos o evento do turismo pro natal já estaria pronto também. A rede social, as divulgações com a informação do turismo em Osório, em todos os lugares estariam prontos, só que tropeça tudo no poder público.

O entrevistado Paulo ainda complementa:

Em comunicação, eu diria. Isso é uma palavra muito pesada, porque a comunicação precisa ter duplo sentido. Ela vai e volta.

Se fosse uma conversa de duas pessoas, eu diria que é um monólogo. Porque todas as minhas investidas, eu nunca tive retorno.

eu mandei mensagem para o Mateus, que até o presente momento é o representante atual (da Secretaria) no Conselho, é o nosso contato com a Secretaria de Turismo, nem visualizada foi.

E isso que o teor da conversa foi a indicação solicitada por ele mesmo em reunião, a indicação de um membro para estar no COMTUR representando a prefeitura, que não fosse da prefeitura em si, porque

ele dizia que se eu tirar duas pessoas lá da secretaria agora eu quebro tudo.<sup>16</sup>

Então, nós indicamos uma pessoa, eu mandei diretamente pra ele pra fazer isso... Se ele fez, por exemplo, eu não recebi retorno. Então, eu não posso dizer que foi feito.

A prova que eu tenho é que a mensagem foi enviada, não foi lida e nem respondida.

...

E, pelo que eu observo também, falta essa união, essa comunicação entre o poder privado, a iniciativa privada e o poder público.

Pelo que eu percebi nas reuniões, nas situações, se tem muito esse embate também, essa queda de braço grande, e não há essa conversa entre eles também.

O entrevistado Gilson também entende que o principal desafio é a falta de comunicação, também de forma mais ampla. Porém, salienta que não é apenas a escassez de comunicação, mas sim a forma que ela é realizada também é importante ser ajustada, eis que precisa ser direcionada e efetiva. Isso porque acredita que a comunicação feita de forma equivocada pode trazer maiores desafios, se os programas de turismo não estiverem bem estruturados:

Comunicação. Comunicação em todos os sentidos. Nós temos que observar que tipo de comunicação vai fazer. Como eu te disse ali, vai falar de Osório, que tem umas lagoas perfeitas, blá, blá, blá. Vem um monte de gente.

Então, onde é que a gente vai estacionar? Se vierem 10 jet skis pra descer na lagoa, onde é que a gente vai botar eles? Vai lá na Lagoa do Peixoto ali, 10 jet skis ali, já dá um caos ali, né?

(...)

Então, a massa é perigosa, mas eu acho que nós temos que trabalhar o nosso público inteiro.

(...)

Porque a criança que transmite mais informações, absorve mais e ela passa com os pais e cobra ali, né?

A entrevistada Bianca elenca um rol de desafios, sendo o primeiro deles a falta de planejamento realizado de forma democrática e participativa:

Eu acho que não é só um. Eu vejo assim, a primeira coisa é essa falta de planejamento turístico. Mas não um planejamento no papel, né? Um planejamento realmente que conversa com as pessoas, que já tiveram várias tentativas, mas assim, até pode ser feito esse planejamento, mas o poder municipal não toma isso pra si e não publiciza isso, né? Não conversa com as pessoas, não faz a comunidade se apropriar desse planejamento. Não dá pra 'Ah, vem uma empresa aqui, faz um

---

<sup>16</sup> O entrevistado Paulo se referia ao fato de que a Secretaria não dispõe de servidores em quantitativo suficientes para representá-la junto ao COMTUR. Por essa razão, a Secretaria teria pedido ao COMTUR que sugerisse um nome para ocupar a cadeira de indicados pelo Prefeito.

levantamento, faz várias dinâmicas, chama meia dúzia de gato pingado e sai um documento'. 'Ah, temos um plano municipal de turismo'. Não! Nós temos um papel. O plano precisa ser conversado, debatido, pensado, leva tempo, desgasta. E esse processo a gente não fez. Osório não tem esse processo. Eu acho que isso é a cereja do bolo.

Porém, a entrevistada também acredita que existem outros desafios, além da falta de planejamento, como, por exemplo, a sazonalidade e a mentalidade das pessoas para trabalhar com o turismo, já que exige uma carga horária diferente dos outros setores, eis que o movimento turístico ocorre, geralmente, em momentos de descanso, como finais de semana, feriados, por exemplo. Em suas palavras:

Mas tem todo bolo, que é a questão ambiental, que é o nosso desafio da sazonalidade, é o desafio da qualificação. A gente também tem muito isso na região, uma qualificação em turismo é mais difícil das pessoas terem intenção de fazer, porque elas pensam ainda muito, 'ah, vamos trabalhar no verão, vamos pra praia, e aí no inverno a gente faz qualquer coisa'. Então ainda é uma mentalidade que a gente precisa trocar. Tem também essa questão de trabalhar com turismo é trabalhar quando as pessoas descansam. E a nossa comunidade aqui, eu não generalizo, mas assim, muita gente que poderia estar nesses postos de trabalho querem um trabalho de segunda a sexta, durante o dia. Turismo não é isso. A gente tem que desconstruir essa questão de que, sim, eu posso descansar numa segunda-feira com a minha família, se a minha família conseguir também nesse dia. Eu posso descansar durante o dia e trabalhar de noite. Então, é uma questão, acho que bem cultural, de que a educação pode transformar, só que também leva tempo.

O Secretário de Desenvolvimento, Turismo, Cultura e Juventude Eduardo Pelegrini, menciona como principal desafio para o desenvolvimento do turismo em Osório a falta de investimentos e recursos próprios para o turismo. Afirma que é uma Secretaria responsável por muitos assuntos, o que gera uma dificuldade em destinar a verba para o turismo:

Eu acredito muito na falta de investimento e recursos. Hoje em dia, o principal desafio é ter um investimento, um recurso próprio para o turismo. A secretaria hoje, por fazer parte de desenvolvimento, turismo, cultura, ser tudo junto, acaba gerando essa dificuldade. Então teria que ter um foco e um investimento próprio, destinado exclusivamente para o turismo.

O assessor do secretário de desenvolvimento, turismo, cultura e juventude, Mateus, ao encontro do entendimento do secretário, concorda que a questão financeira é um desafio e acrescenta inferindo que se o turismo tivesse

independência dentro da administração pública municipal, possivelmente seria possível buscar mais ferramentas e alavancar o setor:

Seria importante dentro do município a gente tornar o turismo independente como administração municipal. No momento que nós temos uma Secretaria Desenvolvimento, Turismo, Cultura e Juventude eu torno o turismo uma assessoria, um carro-chefe deste município. Então eu acho que a maior dificuldade que nós temos hoje, além da questão financeira, é também fazer o turismo se tornar o ator principal. Talvez nós termos uma Secretaria específica do turismo - e só do turismo - que a gente possa alavancar e buscar mais ferramentas, mais financeiro e poder trabalhar junto com os outros atores que nós temos no município.

A entrevistada Sílvia acredita que o maior desafio para o desenvolvimento do turismo seja a falta de um profissional técnico, dotado de perenidade dentro da gestão pública. No mesmo sentido a percepção do entrevistado Francisco que afirma a dificuldade está em ser o turismo tratado como um programa de governo, e não uma política de Estado, em suas palavras:

O principal desafio seria (tratar o turismo como) um programa de governo.  
Nós não queremos um programa de governo, queremos um programa de Estado, onde o turismo pedagógico, as escolas.. sejam o local que as pessoas consigam pertencer ao Osório, as lagoas, a história dos bairros, a história de Osório mesmo, o porquê do nome de Osório, os outros nomes de Osório, as ruas, os bairros, os distritos.  
Enfim, criar um ambiente dentro da cidade que o frentista consiga vender Osório, fazer com que a pessoa pare no posto e ela pergunte alguma coisa e ele fale muito mais do que ela pediu sobre Osório.  
E que seja um engajamento de todos.  
Claro, tem que ter a cultura de abrir. Só que, claro, tem que criar um ambiente que as pessoas possam entender o que é isso.  
...

A entrevistada Susana, ao encontro do que foi mencionado por Bianca, afirma serem muitos os desafios para o desenvolvimento do turismo em Osório. Porém, traz à baila uma questão que chama de 'cultural' no município que seria, por exemplo, o horário de funcionamento do comércio que, em sua visão, não atende às demandas do que se espera de um local turístico. Nesse sentido, afirma:

Nossa, são tantos...  
Eu acho que até um pouco a cultura do município, a gente percebe às vezes de receber, de aceitar.

A gente ouve muito o pessoal reclamar, às vezes, até que muitas vezes nem o comércio está aberto, às vezes meio-dia, nos finais de semana, fecha cedo, às vezes as pessoas não têm onde levar um visitante para tomar um café.  
Então, isso acho que vem mudando agora, aos últimos anos.

A entrevistada Susana ainda complementa sua perspectiva trazendo à tona a ideia de que os próprios moradores de Osório não acreditarem no potencial turístico do município, o que era mais nítido em tempos remotos, mas que ainda se manifesta em alguns aspectos, conforme explica:

Mas eu acho que antigamente nem os próprios moradores se sentiam que poderia ser uma cidade turística, né?  
não se comportavam assim, né, pensando num turista.  
Eu acompanho também muito os artesãos, né, e eu sinto assim que eles não fazem festas nem trabalhos voltados pro turista.  
A gente não tem lembranças de Osório, a gente já vem falando nisso há muito tempo.  
Faço parte também do conselho do artesanato, é uma das coisas que a gente está pleiteando lá, estimular que eles tenham algumas peças, até porque quando a gente precisa, por exemplo, vai ter um evento e tu quer dar uma lembrança de Osório, a gente não sabe a quem recorrer, tem um que o outro que talvez possa fazer alguma coisa, mas ele ainda não tem nenhuma sugestão para te dar, né?  
Então, isso já vem mudando um pouco, mas muito incipiente.

Nesse contexto, Susana compreende que o COMTUR pode desempenhar um papel na divulgação do potencial turístico para os próprios moradores de Osório:

Acho que um pouco isso também, o papel do conselho pode ser fazer alguma campanha, alguma divulgação que mostre para a sociedade que o município tem esse potencial turístico, que as pessoas possam se abrir para esse turista, possam oportunizar nos seus negócios. atividades que atraiam, que valorizem essas pessoas que estão de passagem aqui, mas, de repente, elas ouvem alguma indicação, elas contam alguma história, elas se interessem mais pelo município.  
Acho que a cultura do município ainda tem que conhecer mais o turismo.  
familiarizar com esse ver, enxergar que aí tem o potencial.  
Porque as pessoas já estão despertando para isso.  
Vários empreendimentos, várias pessoas que estavam lá nas suas propriedades, nessa parte mais rural, que a gente...  
Começaram a ver ali uma opção de renda.  
Temos casos de empreendimentos que antes eles trabalhavam fora, foram estruturando a propriedade, fazendo as cabanas e organizando, mas viviam de uma renda fora do município.  
Mas chegou o ponto que conseguiu sair daquela renda e começar a viver tanto da propriedade, não só do turismo, mas também viu que no turismo tinha renda rural, não só da agricultura.  
Então, famílias que começaram, que já têm umas bem pioneiras, que a gente sabe que estão há muitos anos estabelecidas, que já

vislumbraram isso antigamente, e outras agora também estão vendo isso e enxergando como um potencial.

Então, acho que aí um pouco falta também o poder público despertar isso como desafio para eles, não ficar só no discurso, às vezes.

E aí a campanha também é fazer a comunidade, o próprio setor do comércio, dos serviços, enxergar isso.

Muitas vezes a gente vê, às vezes, vários eventos regionais ocorrem aqui, é sede de coordenadoria de saúde, de educação, às vezes tem um evento que vem pessoas de toda a região e a gente circula o meio-dia, às vezes não tem lojas abertas, a feirinha às vezes não tá ali no horário daquele dia ou não se dispõe a ficar mais tarde um pouco pra vender alguma coisa, então a gente vê que as pessoas às vezes não acreditam que vai ter lucro nessa área.

Então, isso acho que pode ser um desafio também que nós temos.

Até como conselho, começar a mostrar para a sociedade o potencial que existe.

O entrevistado Eraldo Junior, ao encontro desse entendimento, acredita que a falta de pertencimento por parte dos residentes de Osório seria o maior desafio, uma vez que a população local não acredita no potencial turístico do município e isso impede a evolução deste segmento, que, por sua vez, depende diretamente do acolhimento da comunidade anfitriã.

O entrevistado Rogério entende que o desafio para o desenvolvimento do turismo está na carência de políticas públicas de turismo e menciona a implementação do “estacionamento rotativo”, no formato atual, como um empecilho ao desenvolvimento do comércio: “Políticas públicas. Os gestores, eles têm que entender do potencial que o turismo tem. Eles não conseguem mensurar hoje o potencial que tem”.

O entrevistado Ioswaldyr compreende que o principal desafio para o desenvolvimento do turismo em Osório seria concatenar a vontade dos gestores públicos municipais com os demais atores em um projeto turístico que contemple todas as potencialidades existentes em seu território:

O principal desafio é o de associar vontade política, por parte do gestor público municipal, e com profissionais da área do turismo, empresas como SEBRAE, a sociedade civil, comercial e industrial de Osório em um projeto turístico que contemple as potencialidades paisagísticas, diversidade étnicorracial, cultural, gastronômica, esportivas, museológicas, patrimônios culturais imateriais e edificados; logística de transporte, comunicação e marketing; festividades, envolvidos todos num quadro amplo e singular de identidade osoriense encompassador, totalizador.

Desse modo, conclui-se que parte dos entrevistados considera os ruídos de comunicação o principal desafio para o desenvolvimento do turismo em

Osório. Relevante frisar que os ruídos de comunicação ocorrem em diversos setores, isto é, há uma dificuldade na comunicação entre o COMTUR e o Município, especificamente a Secretaria de Desenvolvimento, Turismo, Cultura e Juventude, vez que as demandas oriundas do COMTUR por vezes se perdem na Secretaria, seja por falta de protocolo, seja por falha na comunicação, ou por outros motivos.

Mas também existem problemas de comunicação entre os promotores de eventos turísticos ou empresários que possuam empreendimentos no ramo em divulgar suas atrações à população residente de Osório que, por vezes, sequer tem conhecimento dos potenciais turísticos do município. Outros, atribuem a falta de pertencimento dos moradores do município, isto é, a potencial comunidade receptora dos turistas. Este problema, segundo os entrevistados, se manifesta pela falta de interesse e participação dos munícipes nos eventos turísticos do município, sendo que muitos deles nem chegam ao conhecimento dos cidadãos osorienses.

Alguns entrevistados acreditam que a falta de planejamento representa obstáculo ao desenvolvimento do turismo, mormente considerando a celeuma que envolve o Plano Municipal de Turismo. Além disso, constata-se que alguns entrevistados acreditam que o desafio para a promoção do turismo está na falta de interesse político neste setor, agravado pela amplitude do conteúdo que envolve a secretaria responsável pelo turismo, já que também engloba o desenvolvimento, cultura e juventude.

Outrossim, conforme já mencionado anteriormente, dos recursos destinados especificamente ao turismo (R\$ 3.144.741,55), constatou-se, através de consulta realizada no portal da transparência, que desse valor, mais de R\$ 1.700,000,00 foi destinado à promoção do Rodeio Internacional de Osório que, por sua vez, gera debate quanto ao seu enquadramento como turismo. Assim, verifica-se que os problemas e desafios atuais para a promoção do turismo em Osório são idênticos aos do passado, pois a falta de planejamento, de capacidades estatais burocráticas e de recursos públicos destinado ao turismo se perpetuam ao longo dos anos.

Desse modo, depreende-se da análise das entrevistas que existe uma convergência significativa entre os participantes quanto aos desafios que o turismo em Osório enfrenta. A carência de políticas públicas efetivas e a ausência

de continuidade nas ações de turismo devido à rotatividade política são problemas amplamente reconhecidos. A falta de um profissional técnico, concursado e estável, dentro da estrutura municipal é apontada como um fator crucial para garantir a continuidade das iniciativas e evitar que os projetos sejam interrompidos com a mudança de gestão. Esse cenário destaca a necessidade de um planejamento estratégico que seja capaz de transcender ciclos políticos e assegurar a implementação de políticas de longo prazo.

Outro ponto crítico mencionado pelos entrevistados é a dificuldade em traduzir as ideias deliberadas nas reuniões do COMTUR em ações concretas. A falta de recursos, tanto financeiros quanto humanos, é um obstáculo constante que impede a execução das decisões tomadas no âmbito do conselho. Esses desafios estruturais revelam a fragilidade do sistema atual e a necessidade de uma reforma que priorize a clareza, a comunicação e o comprometimento com o desenvolvimento turístico.

A comunicação interna, tanto dentro do COMTUR quanto entre o conselho e a administração municipal, é outro aspecto que aparece como um dos principais desafios para o desenvolvimento do turismo. Os ruídos de comunicação não apenas dificultam a implementação das políticas públicas, mas também afetam a percepção da comunidade sobre o potencial turístico do município. A falta de uma estratégia de comunicação eficaz e direcionada impede que as informações circulem de maneira eficiente, o que pode levar à subutilização dos recursos turísticos disponíveis. Este cenário levanta uma questão interessante a ser possivelmente explorada em trabalhos futuros que seria: as agendas político-eleitorais incorporam o planejamento e levam em consideração as capacidades estatais? Esses desafios poderiam ser superados de maneira mais eficaz se houvesse uma alocação de recursos públicos e uma configuração de gestão municipal de forma diferente da que ocorre atualmente, com a divisão das secretarias, por exemplo? É uma reflexão pertinente para repensar as práticas atuais e buscar soluções que realmente impulsionem o turismo em Osório.

## 7 OBSERVAÇÃO PARTICIPANTE

No decorrer deste trabalho, além da pesquisa documental, entrevistas, levantamento de dados, a pesquisadora também participou de reuniões do COMTUR, eventos relacionados ao Turismo no Município de Osório, oficinas realizadas para elaboração do plano municipal, dentre outras experiências que possibilitaram vivenciar o que se aproxima de uma pesquisa etnográfica. Isso porque pode integrar ambientes de debates, observar os atores, as discussões, as expressões, os silêncios, as movimentações e todo o contexto de seu objeto de estudo. Assim, pode-se dizer que esteve inserida em meios diversos que possibilitaram sentir-se como um ator da rede de turismo em Osório, ainda que na condição de pesquisadora.

Nas reuniões do COMTUR que participou, por exemplo, identificou quais membros estavam presentes, que pessoas se manifestavam, sobre quais assuntos, quais as coalizões de interesse, de que forma ela ocorrem, de que maneira o COMTUR influencia na articulação dos atores e na construção de políticas públicas, como se mobiliza a rede de turismo em Osório, entre outros elementos capazes de contribuir com o trabalho, conforme passa-se a expor.

### 7.1 REUNIÃO COMTUR DIA 21/02/2024

A reunião do dia 21 de fevereiro de 2024, ocorreu de forma virtual, tendo início às 8 horas. Teve como participantes: Tiago Antolini (presidente), Paulo Henrique Teixeira Moreira (estagiário), Vera Bueno (secretária), e demais conselheiros: Bianca Pugen, Francisco dos Reis, Lourdes Cerlei Boeno da Silva, Neto Buteri, Neuza Lucia, Ivandro Coimbra da Silva e Cristiano Zart.

Na oportunidade, abordou-se o assunto atinente às três Câmaras temáticas que já haviam sido criadas e foram divididas da seguinte forma: a) Câmara Temática da Promoção: que possui como objetivo verificar no site da prefeitura o espaço destinado ao conselho, divulgar as atas, verificar o que mais precisa de ser divulgado, providenciar o banner institucional, organizar a participação em ações de turismo (EMATER), avaliar a participação no congresso nacional de turismo, considerando que até o momento ninguém havia

se manifestado para participar. B) Câmara Temática da Qualificação: que versa sobre a organização FANTUR com os conselheiros, visita técnica a algum município, qualificação dos conselheiros, tendo havido um conselheiro manifestado interesse em compor esta câmara. E, por fim, a Câmara Temática da Estruturação: que visa fazer um relato mensal além da reunião ordinária, solicitar respostas às demandas levadas à Secretaria, solicitar concurso público para turismólogo, turismo pedagógico, organização interna, rever o regimento interno do Conselho e aprová-lo. Nesta câmara três pessoas se inscreveram para participar, são elas: Susana, Vera e Rogério.

Porém, identificou-se que não houve adesão suficiente à composição das câmaras, por essa razão, Vera sugeriu que fosse melhor debatido sobre quais seriam essas câmaras e seus objetivos. Francisco, em resposta, disse não saber qual seria a melhor câmara para o grupo Osório Rural participar. Ressaltou que a câmara da promoção deve se dedicar a interagir mais com outros conselhos de outros municípios para aprender mais. Entende que talvez o Osório Rural seja bom participar da câmara da qualificação. Pediu tempo para conversar com os demais integrantes do grupo que representa para decidirem juntos. Ato contínuo, Paulo criou o login para o site da prefeitura e informou que a prefeitura teria aprovado o cadastro. Porém, mencionou que falta protocolar, eis que o COMTUR não tem CNPJ.

O próximo assunto da pauta foi definir quem iria representar a prefeitura, para poder ter uma comunicação mais direta com a secretaria, que hoje é o maior desafio que enfrentam, já que nenhum dos representantes (Mateus) têm participado das reuniões. Vera questionou o Paulo sobre a indicação do Neto para ser o representante da prefeitura, já foram mandados os dados dele, porém nenhum retorno dos ofícios encaminhados à prefeitura. Vera também questionou o Paulo sobre pontos divergentes do Plano Municipal de Turismo (PMT), isto é, sobre os ajustes e esclarecimentos solicitados pelo COMTUR necessários à sua chancela. A questão principal levantada pelo COMTUR é sobre no que teria sido baseado o diagnóstico feito pelo SEBRAE, isto é, qual teria sido o método utilizado. O SEBRAE disse que se baseou no RADAR, que seria um projeto da UNISINOS. Paulo respondeu que não há um inventário e “parece que para a prefeitura estamos falando grego”. Tiago e Lourdes ressaltaram a necessidade e urgência de agendar reunião com a Prefeitura para esclarecer as dúvidas do

PMT e de que a prefeitura participe das reuniões. Tiago disse que iria mandar mensagem ao Mateus (representante da Secretaria) para agendar a reunião no começo da outra semana.

Susana leu a mensagem do Mateus no grupo de que a Secretaria não tinha orçamento para a participação do COMTUR no Congresso Nacional. Ele solicitou o número do protocolo do processo do projeto de turismo pedagógico para dar andamento dentro da prefeitura. E solicitou a retorno/análise sobre quais foram os pontos controvertidos do PMT encontrados pelo COMTUR. Lourdes pediu a participação do prefeito na reunião.

Tiago disse que o Mateus respondeu a mensagem informando que pediu exoneração da prefeitura e que permaneceria apenas até o dia 29/02/24. Então, Tiago disse que iria conversar com a Claudete e com o Bruce para tentar agendar uma reunião diretamente com o prefeito. Ao final da Reunião foram estabelecidas as pautas para o próximo encontro.

Vera, que participou da reunião do Osório Rural com o SEBRAE, informou que faltam muitas sinalizações, placas porque é difícil de se localizar no interior/rural/"mato". Francisco salientou a importância da participação da prefeitura no COMTUR para que tudo se desenvolva. Vera ressaltou a importância de dar andamento ao Plano Municipal. Lourdes disse que o COMTUR já tinha um plano pronto, que nem precisava da participação do SEBRAE Disse que temos que cobrar a participação dos conselheiros que não estão participando (representante da Brigada Militar e representante do Associação de Turismo do Litoral Norte) importância de escolher alguém para representar o COMTUR na ATL, sendo em 27/02/24 a assembleia da ATL e a reuniões sempre na última terça do mês, às 14 horas em Tramandaí, no Hotel Mares do Sul.

Sobre o projeto de turismo pedagógico, Susana disse que não foi encaminhado junto à prefeitura. Paulo, em resposta, disse que faltavam algumas assinaturas, mas que foi feito e encaminhado tudo corretamente para a prefeitura. Falou que demorava 1 ou 2 dias para aprovar o login do COMTUR junto à Prefeitura, para poder protocolar o projeto e por isso acabou que não foi o COMTUR que protocolou o projeto de turismo pedagógico, que o Tiago encaminhou diretamente ao Mateus (assessor do secretário), que por sua vez, disse que iria protocolar.

Cristiano Zart salientou a importância de aprovar o PMT ainda dentro do ano eleitoral para que fique permanente, explicando que pode acontecer de trocar a gestão municipal e perder-se o trabalho feito até então. Neto Buteri, que participa da reunião ainda na condição de ouvinte, eis que aguarda a portaria da Prefeitura para ser nomeado como indicação do Prefeito, perguntou aos conselheiros qual o olhar da Prefeitura perante o COMTUR ou como o COMTUR precisa se posicionar para que sejam tomadas medidas em relação a isso. Em resposta, Tiago disse que a prefeitura vê o COMTUR da mesma forma que vê o turismo em Osório, dando entender que não há valorização do turismo por parte dos gestores públicos municipais. Em contrapartida, afirmou que temos atrativos turísticos, que as pessoas vêm para cá, “o turista já vem”, porém “nós só precisamos oferecer coisas para ele fazer”. Vera disse que a mídia tem feito bastante a divulgação da nossa região.

Cristiano disse que reclamaram para ele que não tinha banheiro na rampa e que o mirante estava fechado. Ao questionar a Prefeitura, teve como resposta de que o contrato celebrado com a organização que administrava o mirante da Borússia, havia encerrado. Disse que quem assumiu o mirante foi a *skyglass* (empresa). Sugeriu que o COMTUR fosse à rádio Osório (salientando sua posição pessoal de que não gosta da rádio por questões familiares) ou o Lucas Filho (Jovempam) para que o COMTUR manifeste a dificuldade que tem enfrentado com a Prefeitura. Lourdes sugeriu que o Lucas Filho fosse convidado para participar das reuniões. Tiago disse para que as reuniões sejam mais longas, porém que precisa ter quórum.

## 7.2 REUNIÃO COMTUR DO DIA 20/03/2024

A reunião do COMTUR do mês de março, ocorreu no formato híbrido, estando presentes sete conselheiros na ACIO e os demais de forma remota. Teve início às 8 horas da manhã de quarta-feira. Foi presidida por Clayton Rogério, a pedido de Tiago Antolini que não pôde comparecer. Na ocasião, Daisson, foi apresentado ao COMTUR como novo representante da Secretaria de Desenvolvimento, Turismo, Cultura e Juventude, a partir da troca de secretário, sendo o novo secretário Neymar Pacheco.

Daisson afirmou que o turismo será trabalhado como prioridade na nova gestão e que até então a parceria com o SEBRAE estava “parada”. Complementou afirmando que o contrato havia sido celebrado por dois anos e que havia sido prorrogado porque o eixo turismo não havia evoluído. Daisson disse que o foco da gestão anterior estava no desenvolvimento e que o Plano Municipal de Turismo havia encontrado entraves no setor jurídico da Prefeitura.

Vera, em resposta à Daisson, informou que as críticas do COMTUR ao Plano não significavam sua desaprovação, porém o conselho havia identificado algumas inconsistências, as quais resultaram em dúvidas por parte do Conselho, como, por exemplo, a metodologia e os resultados encontrados no inventário turístico.

Susana mencionou a necessidade dar publicidade às atas do COMTUR no sítio oficial da Prefeitura, mesmo porque os conselheiros estão representando entidades, organizações, coletivos de pessoas e segmentos, situação também mencionada por Rogério.

Francisco sugeriu a realizações de reuniões itinerantes do COMTUR, considerando que existem localidades turísticas do Município que não apenas a região Central, onde as reuniões costumam ocorrer. Susana complementou sugerindo a realização de visitas técnicas nos pontos turísticos.

Também foi abordada a questão das câmaras temáticas e as ações respectivas, sendo uma delas a Câmara Técnica da Promoção, Câmara de qualificação. Ricardo, representante da Segurança dentro do COMTUR, que participou de forma remota, falou sobre a dificuldade que encontra para participar das reuniões por não ter liberação de seus superiores. Rogério sugeriu que fosse solicitado ao Secretário de Desenvolvimento, Turismo, Cultura e Juventude a expedição de ofício à Secretaria de Segurança para liberação do representante para participar nas reuniões.

Rogério trouxe ao debate a falta de participação dos empresários do ramo do turismo nos projetos que necessitam de contrapartida financeira. Referia-se ao Projeto Cidade Empreendedora realizada pelo SEBRAE a partir do fomento do Município para a qualificação dos empreendimentos, a partir de um diagnóstico, o qual teve a adesão de apenas dois participantes, Rogério e sua esposa, também empresária do ramo. Francisco respondeu que cada empreendimento tem o seu momento e suas capacidades financeiras, razão pela

qual nem todos conseguiriam aderir ao programa. Sugeriu, então, que a criação de um Fundo Municipal de Turismo poderia contribuir na solução dessas dificuldades. Em resposta, Rogério afirmou a necessidade em se reestruturar o plano e aprová-lo para que se possa criar o Fundo Municipal, para ter esse tipo de auxílio. Francisco sugeriu a criação de um Seminário pela Câmara de Qualificação e Formação para aproximar as pessoas e aprimorar os estabelecimentos turísticos, citando o Instituto Federal.

Outro assunto da pauta foi sobre a contratação de um estagiário, considerando o encerramento do contrato com o estagiário Paulo.

### 7.3 REUNIÃO COMTUR DO DIA 22/05/2024

Na reunião do dia 22 de maio de 2024 que ocorreu à tarde, no Restaurante Rota dos Ventos, localizado no Morro da Borússia. Em primeiro lugar, salienta-se que o local da reunião foi um atendimento à demanda trazida pelo conselheiro Francisco, membro do grupo Osório Rural, em reuniões anteriores do COMTUR. A reivindicação de Francisco por reuniões itinerantes, foi justificada por ele com intenção de aproximar o COMTUR e, por conseguinte, seus debates, da população diretamente interessada. Nesse sentido, constata-se que grande parte do turismo de Osório ocorre no Morro da Borússia, porém as reuniões do COMTUR ocorrem no centro da cidade, nas dependências da Associação Comercial e Industrial de Osório (ACIO), isto é, longe das comunidades responsáveis pela recepção do turista. Além disso, muitos empresários do ramo do turismo não conseguem se deslocar ao centro da cidade para participar das reuniões que ocorre, geralmente, pelo turno da manhã, às 8 horas, nas terças-quartas-feiras do mês.

Franciso também sugeriu que as reuniões itinerantes do COMTUR pudessem ocorrer em outras localidades como, por exemplo, Atlântida Sul, e que fossem oportunizados diferentes turnos e horários também com a intenção de ampliar a pluralidade de representatividades. Salienta-se que as reuniões do COMTUR são abertas ao público, o que fica limitado é o poder de voto em reuniões ou pautas deliberativas, eis que apenas os membros podem votar.

Retornando aos acontecimentos da reunião do dia 22 de maio de 2024, estiveram presentes um número significativamente maior de participantes do que geralmente costuma ocorrer em reuniões rotineiras na ACIO. Muitos empresários do ramo, donos de pousadas, restaurantes e demais estabelecimentos voltados ao turismo, representantes da Associação dos Moradores da Borússia (AMB), representantes da Prefeitura (necessário mencionar, que neste momento os representantes da Prefeitura dentro do COMTUR alteraram, pois houve a troca do Secretário de Desenvolvimento, Turismo, Cultura e Juventude e, por conseguinte, a troca de seus assessores). Traz-se um breve resumo da reunião, com os destaques que seguem.

Na abertura dos trabalhos, o presidente do COMTUR, Tiago Antolini passou a presidência da reunião ao Francisco, representante do grupo Osório Rural, momento em que também justificou a atitude por levar em consideração a expertise e o relacionamento de Francisco com os demais participantes da reunião, predominantemente moradores e empresários do Morro da Borússia. Francisco, inicialmente oportunizou a todos os presentes que se apresentassem informando o nome e a relação com o turismo. Também evidenciou que a todas as pessoas ali presentes seria concedido o direito à palavra, de forma organizada, por ordem de inscrição e com limitação de tempo por pessoa, tendo em vista a quantidade elevada de participantes e o tempo destinado à reunião. Francisco, ressaltou a relevância do controle social por parte das pessoas responsáveis pela acolhida dos turistas.

Com a palavra a professora e turismóloga Bianca Pugen (Instituto Federal do Rio Grande do sul campus Osório) que trouxe a temática do Plano Municipal de Turismo. Francisco sugeriu a realização de uma assembleia geral constituinte para a elaboração de um novo plano, pois no último plano elaborado, que segue pendente de aprovação, não constou eventos e elementos significativos como, por exemplo, o Maçambique e o Terno de Reis. Francisco mencionou que a mudança de secretários na gestão pública municipal leva a ruídos na comunicação entre o COMTUR e poder público.

Helena levantou o tema do mapa do município, mencionando que ninguém consegue se localizar por ele, pois não condiz com a realidade e está desatualizado. Da mesma forma os aplicativos de *GPS* utilizados em celulares que não conseguem ser fidedignos à localização real. Informou que levou a

reclamação à empresa *Google*, que, por sua vez, sugeriu que a reclamação fosse direcionada à Prefeitura, já que o mapa do município está desatualizado.<sup>17</sup> Em complemento, Fabio afirmou que sem endereço, não há identidade. Salientando a importância de atualizar os mapas do município. Disse ainda, que não há pórticos nas entradas para o município de Osório “falta pórtico na Borússia, falta pórtico no Caraá, ...”. Fabio também falou sobre a necessidade de unir os projetos das secretarias do município, que em sua opinião, atuam de forma apartada. Trouxe como exemplo, a demanda por placas e sinalização que diz respeito à Secretaria de Obras, mas que interferem diretamente no turismo, exemplificou os seguintes locais: Arroio Grande Cascata, Invernada, entre outros. Falou sobre incluir no mapa turístico as Igrejas Santa Rita, Sebastião, Germano, Bica, dentre outras.

Na sequência, Joaquina, representando um empreendimento do ramo alimentício do Morro da Borússia, questionou sobre a divulgação das reuniões do COMTUR para que as pessoas que não são membros/conselheiros, possam participar. Em complemento Helena falou sobre a importância da comunicação alegando que as pessoas ficam sabendo sempre depois de acontecidos os eventos. Afirmou que isso também acontece com as reuniões do COMTUR. Concluiu sua fala solicitando que as reuniões sejam divulgadas com maior tempo de antecedência. Sugeriu que seja feita a divisão entre grupos temáticos e falou sobre a dificuldade em conseguir funcionários para trabalhar em seu estabelecimento no Morro porque o transporte público é muito limitado, as estradas são de difícil acesso e mal sinalizadas. Silvia complementou informando a dificuldade criada pela falta de tempo hábil para a tomada de decisões, considerando que carece de tempo para que os conselheiros levem o debate das reuniões aos representados, para que possa ser discutido e depois levadas as conclusões ao COMTUR.

---

<sup>17</sup> Relevante mencionar que o dilema da localização e mapas incorretos também é considerado um grande problema pelos participantes do Fórum da APA do Morro da Borússia. Essa informação a pesquisadora extraiu de reuniões do Fórum da APA que participou no ano de 2022, nas quais testemunhou reclamações de moradores do morro pelo fato de suas propriedades rurais não estarem identificadas nos mapas de georreferenciamento. Informaram que os agricultores e donos das propriedades rurais que preservam a natureza, possibilitando que as árvores permaneçam em seus territórios, acabam por estarem invisibilizados diante de um monitoramento feito por satélites que não identificam as casas e propriedades “embaixo das árvores”.

Junior argumentou sobre a importância de que as reuniões do COMTUR também aconteçam na Borússia e disse que os empresários estão fazendo o que podem para o desenvolvimento do turismo, mas que o executivo tem de fazer a sua parte. Falou sobre a importância do desenvolvimento do turismo sustentável porque a riqueza é o verde na Borússia. Trouxe à tona questões problemáticas quanto ao recolhimento e destinação dos resíduos, afirmando que a prefeitura não faz o recolhimento do lixo como deveria, o que estaria em desacordo com o posicionamento de uma cidade que seja turística. Falou sobre a importância de que a comunidade seja educada e ensinada para o desenvolvimento do turismo o que, em sua opinião, deveria ser tratado como prioridade.

Izabel, assim como diversos outros participantes da reunião, falou sobre a necessidade de que o turismo seja incorporado como um projeto permanente e não apenas de quatro anos, referindo-se aos projetos de governo que se limitam ao mandato eletivo da gestão municipal. Falou sobre a falta de destaque do Caconde, região atualmente conhecida como Palmital, localizada em Osório, da Tafona de farinha, de Palmares. Por fim, manifestou sua posição quanto à necessidade de unir as atividades da cultura com turismo, que em sua opinião, são trabalhadas de forma isolada, ainda que dentro da mesma secretaria.

Fábio, morador do morro da Borússia trouxe suas percepções sobre as reuniões do COMTUR e solicitou que sejam realizadas na Baixada, na Santa Rita, dentre outras localidades. Também mencionou que não havia nenhum representante da Cultura na reunião, o que, em sua opinião, prejudica a viabilização da divulgação do Terno de Reis e outros eventos.

Silvia, membro do Osório Rural, também entrevistada neste trabalho, abordou sobre demandas do COMTUR e da comunidade do Morro da Borússia por sinalização, melhoria nos acessos e estradas, um novo Centro de Informações Turísticas, a contratação de um profissional de turismo concursado, a melhoria na comunicação, que já haviam sido levadas ao conhecimento da gestão pública. Na oportunidade, foi requerido à Silvia que lesse os apontamentos realizados pelo grupo Osório Rural acerca do último Plano de Turismo que estariam em discordância com a posição do grupo. Em complemento, Francisco solicitou aos membros da Prefeitura presentes que dessem a devida transparência e divulgação sobre os valores pagos ao SEBRAE

para a elaboração do plano, uma vez que o elaborado não corresponde às expectativas do grupo.

Bianca, novamente com a palavra, destacou que as demandas trazidas naquela reunião são as mesmas de vinte anos atrás, ocasião em que era estagiária de turismo na Prefeitura. Ressaltou que a fragilidade do poder público poderia ser resolvida com a contratação de um profissional efetivo para tratar o turismo como plano de estado e não de governo a fim de garantir perenidade aos projetos. Falou sobre a importância da união dos coletivos para que seja levado ao poder público, seja o executivo ou o legislativo, para contratação de servidor técnico. Falou que o risco de políticas públicas temporárias, sem a devida continuidade dos projetos transcendendo mandatos eletivos, acarreta risco de que se instaure um turismo predatório que deprede a natureza, o que ressaltou ser a maior riqueza do morro.

Elisa, representando o SESC e o Conselho de Turismo de Tramandaí (CONDETUR Tramandaí), alega que faz parte do COMTUR de Osório há três anos e que os eventos de turismo promovidos pelo SESC, como o Mountain Bike, por exemplo, encontram dificuldades em razão da falta de estabelecimentos comerciais, de serviços, restaurantes abertos para recepcionar o turista. Também acrescentou sobre a relevância de haver um mapeamento dos distritos de Osório para que seja possível elaborar um diagnóstico a fim de balizar e orientar os programas e serviços oferecidos pelo SESC, considerando que o SESC também é uma agência de turismo e que poderia contribuir com o desenvolvimento desse setor em Osório, se tiver à sua disposição as informações e ferramentas necessárias para tanto a fim de contemplar todos os potenciais.

Paula, representante da localidade do Palmital/Caconde, assim como outros participantes da reunião, também concordou com a falha no atendimento oferecido pelo comércio de Osório e também manifestou indignação com as lagoas de Osório que estão com acesso limitado pelos condomínios residenciais horizontais privados e, mesmo as que não estão, encontram-se em estado crítico de preservação, pois estão poluídas, ou ainda que considere alguma lagoa que, porventura, não esteja poluída, ainda assim não oferece atrativos turísticos. Complementou inferindo que falta planejamento estrutural para comportar os turistas e que a localidade do Palmital está isolada das demais, carecendo,

inclusive, de transporte público, assim como ocorre na Borússia. Sugeriu a produção de energia por biodigestores e que o turismo seja trabalhado com consciência ambiental, para que seja limpo.

Daiisson, por sua vez, representando a Secretaria de Desenvolvimento, Turismo, Cultura e Juventude, falou que a demanda pela contratação de um turismólogo está sendo trabalhada pela Prefeitura. Respondeu que o Plano Municipal de Turismo será corrigido e garantiu que as demandas do COMTUR chegarão à Prefeitura.

Silvia questionou se o COMTUR está na aba destinada aos conselhos municipais no sítio da Prefeitura e se as atas estão sendo publicadas. Susana, secretária do COMTUR, respondeu que o contato do COMTUR com a comunidade precisa ser melhorado e explicou que a forma de composição do COMTUR é definida em Lei Municipal, com a escolha dos representantes feita por votação após uma chamada pública. Também ressaltou a importância de haver a rotação das cadeiras dos conselheiros.

Assim, necessário destacar que não foram abordadas todas as manifestações de todos os participantes da reunião. Porém, a pesquisadora considerou importante expor alguns posicionamentos que evidenciam a existência de coalizões de interesse e como as capacidades estatais influenciam no desenvolvimento de políticas públicas e de que maneira o COMTUR mobiliza e articula os atores na rede de turismo em Osório. Além disso, também foi possível constatar que existem problemas centrais que implicam desafios consideráveis ao desenvolvimento do turismo em Osório, pois levantados por diversos atores e em diversas oportunidades. Dentre eles está a falta de um profissional da área de turismo que seja servidor efetivo<sup>18</sup> no poder público municipal.

Também foi falado sobre as dificuldades em conseguir protocolos das demandas do COMTUR levadas à Prefeitura, de modo que os projetos acabam

---

<sup>18</sup> Juridicamente, atribui-se ao termo efetivo a condição de um servidor público que ingresse na administração pública por meio de concurso público, cujo vínculo esteja amparado por um regime jurídico estatutário, o qual garanta a possibilidade de adquirir estabilidade, diferenciando-o dos 1) servidores públicos comissionados (cargo em comissão), que são cargos de livre nomeação e livre exoneração, isto é, sem estabilidade, ainda que seu vínculo também se dê por meio de regime jurídico estatutário; e dos 2) empregados públicos, que, por sua vez, também podem ser selecionados via concurso público, mas serão regidos por meio de contrato, com base nas Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) e não poderão ser estáveis.

não tendo sequência, como foi o caso do projeto de turismo pedagógico. Segundo o COMTUR teria sido enviado pelo presidente ao Mateus, assessor do Ex-Secretário de Desenvolvimento, Turismo, Cultura e Juventude Eduardo para protocolo em dezembro de 2023, porém não teve prosseguimento, de maneira que a Prefeitura alega que não foi registrado protocolo algum. Outra dúvida levantada na reunião foi sobre os apontamentos realizados pelo COMTUR acerca do Plano Municipal de Turismo, que não havia sido dada resposta por parte da Prefeitura. Daísson mencionou que o último ato do processo administrativo interno do plano teria sido um despacho da Procuradoria-Geral do Município.

Além disso, também foi mencionado sobre as dificuldades em ter representantes do COMTUR em um stand próprio dentro do Parque de Rodeios para o evento do Rodeio Internacional, considerando que os conselheiros têm suas próprias atividades e representam outras organizações, além do COMTUR e sobre a possibilidade de oferecer o *City Tour*.

#### 7.4 EVENTO DE INAUGURAÇÃO DO CENTRO DE INFORMAÇÕES TURÍSTICAS DO LITORAL NORTE (CIT LITORAL NORTE)

No dia 03 de agosto de 2024, por volta das 10 horas e 30 minutos da manhã, a pesquisadora participou do evento de inauguração do Centro de Informações Turísticas do Litoral Norte (CIT Litoral Norte), sediado em Osório, nas dependências da Rodoviária da cidade. Na ocasião, estiveram presentes representantes da Secretaria de Turismo do Estado (SETUR), da Secretaria municipal de Desenvolvimento, Turismo, Cultura e Juventude de Osório, na pessoa de seu secretário, Neymar Pacheco, representantes de Conselhos Municipais de Turismo de municípios vizinhos, como de Tramandaí, o presidente da Associação de Turismo do Litoral Norte (ATL Norte), dentre outras autoridades e pessoas da comunidade, visto que o evento foi aberto ao público.

A representante da Secretaria Estadual de Turismo, na pessoa de Cristiane, no protocolo, destacou a importância de que os municípios constem

no mapa nacional do turismo<sup>19</sup> para que possam receber verbas federais e participarem das políticas públicas de fomento ao turismo de âmbito nacional. Ocorre que, para que os municípios possam integrar o mapa, faz-se necessário o cumprimento de alguns requisitos, estabelecidos em Portaria Federal pelo Ministério do Turismo no projeto de regionalização do turismo<sup>20</sup>. Dentre eles, conforme destacado no evento de inauguração do Centro de Informações Turísticas do Litoral Norte, pela representante da SETUR, Cristiane, é a atuação efetiva do Conselho Municipal de Turismo, a assiduidade das reuniões, com a devida elaboração e divulgação de suas atas, bem como a participação dos conselhos municipais de turismo nas Instâncias de Governança Regional (IGR). A oradora ainda evidenciou que a integração entre os conselhos Municipais entre si e também com as IGRs tem sido um “calo no pé”, pois não tem ocorrido como se espera. Cristiane ainda destacou o papel dos conselhos não só na fiscalização das políticas públicas, mas também no planejamento do futuro do setor turístico.

---

<sup>19</sup> Mapa do Turismo é um “(...)instrumento no âmbito do Programa de Regionalização do Turismo que define a área - recorte territorial - a ser trabalhada prioritariamente pelo Ministério do Turismo no âmbito do desenvolvimento das políticas públicas. Além disso, os municípios são categorizados no intuito de identificar o desempenho da economia do setor nos municípios a partir de cinco variáveis cruzadas em uma análise de cluster.” Extraído do sítio <https://www.gov.br/pt-br/servicos/mapa-do-turismo-brasileiro>, acesso em 03/08/2024, às 18h25.

<sup>20</sup> Portaria MTur nº 41, de 24 de novembro de 2021

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo sobre o Conselho Municipal de Turismo (COMTUR) de Osório (RS) revelou as complexas dinâmicas políticas e sociais que envolvem a formulação e implementação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento do turismo no município. A análise demonstrou que o COMTUR, como uma ferramenta de governança participativa, desempenha um papel crucial na articulação de diferentes atores sociais e políticos, criando um espaço de debate e deliberação onde interesses distintos são negociados e, por vezes, conflitam, como o caso da aprovação do Plano Municipal de Turismo por exemplo, em que há uma divergência de compreensão entre o poder público municipal e os conselheiros do COMTUR.

Utilizou-se da base teórica a Teoria da Permeabilidade do Estado e a Teoria da Rede de Atores, para compreender como ocorre a articulação entre os diversos atores envolvidos no desenvolvimento das políticas públicas de turismo no município. Ao longo do trabalho, foi possível identificar que, embora o COMTUR tenha um papel fundamental na estruturação dessas políticas, sua eficácia é limitada por desafios relacionados à coordenação entre os atores e à complexidade dos interesses envolvidos, bem como as dificuldades de fluxos protocolares dos projetos encaminhados pelo COMTUR à Prefeitura e ruídos na comunicação entre os setores e atores.

A Teoria da Permeabilidade do Estado mostrou-se relevante ao explicar como instrumentos de democracia participativa do Estado, através de suas interações com diferentes atores sociais e políticos, podem contribuir com a implementação e fiscalização de políticas públicas. Em Osório, essa permeabilidade é representada pelo COMTUR que funciona como um espaço/campo/arena de debates e negociações, em que interesses diversos – sejam eles econômicos, culturais ou ambientais – são colocados em debate. No entanto, essas interações entre diversos atores com múltiplas inclinações, pode levar a conflitos e impasses, especialmente quando os interesses em jogo são divergentes e os arranjos institucionais não são suficientemente robustos para mediar essas diferenças.

A Teoria da Rede de Atores foi igualmente essencial para compreender a configuração do COMTUR. Esta teoria destaca a importância das coalizões de interesse e das redes de influência na construção e implementação de políticas públicas. No caso de Osório, as coalizões formadas dentro do COMTUR refletem a diversidade de preferências que compõem o turismo local, desde grupos que defendem o turismo sustentável e de base comunitária até aqueles que promovem um modelo de turismo mais massificado e mercantilizado. A existência dessas coalizões, conforme identificado na pesquisa, muitas vezes impede a construção de um consenso em torno das políticas a serem implementadas, resultando em ações fragmentadas e, por vezes, ineficazes. Além disso, a análise das capacidades estatais revelou que, para que o COMTUR possa atuar de maneira mais eficaz, é necessário fortalecer as capacidades administrativas, técnicas e políticas do município. A ausência de uma estrutura burocrática bem definida, somada à falta de recursos e de capacitação de alguns membros do conselho ou dos servidores municipais sobre o turismo, limita a capacidade de planejamento e execução de políticas públicas de turismo que sejam efetivas e sustentáveis.

A aplicação do modelo de Advocacy Coalition Framework (ACF) mostrou que as mudanças e a estabilidade nas políticas públicas de turismo em Osório estão diretamente relacionadas à dinâmica dessas coalizões de interesse. Os eventos externos, como mudanças na administração municipal, e os eventos internos, como a evolução das crenças e valores dos atores envolvidos, têm impacto direto na capacidade do COMTUR de implementar suas propostas. A pesquisa revelou que, embora existam avanços, como a tentativa de elaboração do Plano Municipal de Turismo, a continuidade e a coerência das políticas dependem de uma maior integração entre os atores públicos e privados e que seja garantida a inclusão social de todos os interessados no desenvolvimento do turismo, sobretudo considerando que o Plano ainda não foi aprovado e convertido em lei, vez que apresenta incoerências e inconsistência nos seus dados sobre o inventário turístico do município.

A pesquisa identificou que a estrutura do COMTUR, embora tenha evoluído ao longo dos anos para incluir uma maior diversidade de atores, ainda enfrenta desafios significativos relacionados à efetividade das suas ações. Os ruídos de comunicação, a falta de planejamento estratégico e o baixo interesse

político foram apontados como os principais obstáculos para o desenvolvimento turístico sustentável em Osório. Esses fatores são agravados pela fragmentação dos interesses dos diferentes grupos envolvidos, o que dificulta a construção de uma visão compartilhada sobre o turismo no município.

Através das entrevistas e observações realizadas, constatou-se que a importância do turismo de base comunitária e da valorização das culturas locais, como a tradição Maçambiqueira, para a promoção de um turismo mais inclusivo e autêntico. Contudo, essa visão ainda se choca com uma tendência dominante que busca privilegiar o turismo de massa e a mercantilização dos recursos culturais e naturais do município.

Por fim, este trabalho enfatiza a necessidade de um maior engajamento dos atores públicos e privados na criação de políticas públicas que possam efetivamente promover o desenvolvimento do turismo em Osório de forma estruturada e ordenada através do planejamento em que participem os atores públicos e privados. A promoção de uma maior capacitação técnica e a adoção de práticas de planejamento participativo são apontadas como caminhos viáveis para superar os desafios identificados, garantindo que o turismo se torne um vetor de desenvolvimento econômico, social e cultural para toda a comunidade.

Logo, o presente estudo buscou a compreensão de como as políticas públicas de turismo podem ser melhor estruturadas em municípios de pequeno porte, como o caso de Osório, quando se leva em consideração a complexidade das redes de atores e a permeabilidade das estruturas estatais. As recomendações sugeridas incluem o fortalecimento das capacidades estatais, a promoção de uma governança participativa e a criação de arranjos institucionais mais eficientes para mediar os conflitos de interesse. Dessa forma, espera-se que o COMTUR tenha o efetivo espaço e valorização para que possa desempenhar seu papel de indutor do desenvolvimento turístico, contribuindo para um modelo de turismo que respeite as particularidades locais e promova o bem-estar de toda a comunidade.

## 9 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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.

BRASIL. Constituição Federal. *CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988*. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm).

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Política e Reforma do Estado*. São Paulo: Editora Nobel, 1994.

CAPELARI, Mauro Guilherme Maidana *et al.* *Mudança de larga escala na política ambiental: análise da realidade brasileira*. *Revista de Administração Pública*, [s. l.], v. 54, n. 6, p. 1691–1710, 2020.

CHRISTENSEN, Robert K.; GAZLEY, Beth. "Capacity for Public Administration: Analysis of Meaning and Measurement". *Public Administration and Development*, v. 28, n. 4, p. 265-279, 2008.

CINGOLANI, Luciana. "The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures". *Maastricht Graduate School of Governance Working Paper*, n. 2013/WP002, 2013.

COMUNELLO, Felipe José; GAMBÁ, Maurea Conceição dos Santos. *Colóquio Revista do Desenvolvimento Regional Faccat*. *Redes de políticas públicas: a articulação entre atores públicos e privados para a promoção do turismo no município de Osório-RS*, [s. l.], v. 19, n. n. 2, p. 162–177, 2022.

CÔRTEZ, Soraya M. Vargas. *Arcabouço histórico-institucional e a conformação de conselhos municipais de políticas públicas*. *Educar em Revista*, [s. l.], n. 25, p. 143–174, 2005.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. *Políticas públicas*. São Paulo, SP: EDa Atlas S.A., 2012.

E. MOLINA, Sergio. *Turismo e ecologia*. tradução: Josely Vianna Baptista. Bauru, SP: EDUSC, 2001. (Coleção Turis).

EVANS, Peter. "O Estado como problema e solução". *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 28-29, p. 107-156, 1993.

EVANS, Peter. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press, 1995.

FIANI, Ronaldo. "Arranjos Institucionais e Desenvolvimento: O Papel da Coordenação em Estruturas Híbridas". *Texto para Discussão nº 1815*. Rio de Janeiro: Ipea, 2013.

GOMIDE, Alexandre; PIRES, Roberto; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (org.). *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PEREIRA, Ana Karine; MACHADO, Raphael. "Apresentação - O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica". *Sociedade e Cultura*, v. 20, n. 1, p. 3-11, 2017.

LOTTA, Gabriela Spanghero; VAZ, José Carlos. *Arranjos institucionais de políticas públicas: aprendizados a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil*. *Revista do Serviço Público*, [s. l.], p. 171–194, 2015.

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 DE 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.

MÜLLER, A. L.; SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K. "A construção de políticas públicas: reflexões a partir da experiência do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)". *Revista de Sociologia e Política*, v. 15, n. 30, p. 121-143, 2007.

OSÓRIO. Lei nº 6.497, de 15 de julho de 2021. Dispões 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.

PIRES, Roberto Rocha C.; VAZ, Alexander C. N. "Para além da participação: interfaces socioestatais no governo federal". *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 93, p. 61-91, 2014.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Capacidades Estatais e Democracia: Arranjos Institucionais de Políticas Públicas. Brasília: Ipea, 2016.

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.

SCHIMITT, 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.

SOUZA, Celina. "Políticas Públicas: uma revisão da literatura". *Sociologias*, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

STRUCHEL, Andrea Cristina de O.; WATANABE, Camila de Sousa Medeiros Torres. Legislação ambiental Municipal no contexto da sustentabilidade. *In: MENEZES, Rogério; STRUCHEL, Andrea Cristina de O. (org.). Gestão Ambiental para cidades sustentáveis*. São Paulo, SP: Oficina de Textos, 2019. p. 34–54.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. *Revista Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais AATR BA*, [s. l.], 2002. Disponível em: O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade.

WEIBLE, Christopher M.; INGOLD, Karin. "Why advocacy coalitions matter and practical insights about them". *Policy & Politics*, v. 46, n. 2, p. 325-343, 2018.

## 10 ANEXOS:

### 10.1 ANEXO I OFICINAS PARA ELABORAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE TURISMO 2023 (13 E 23 DE ABRIL DE 2023 NAS DEPENDÊNCIAS DA UNICNEC):



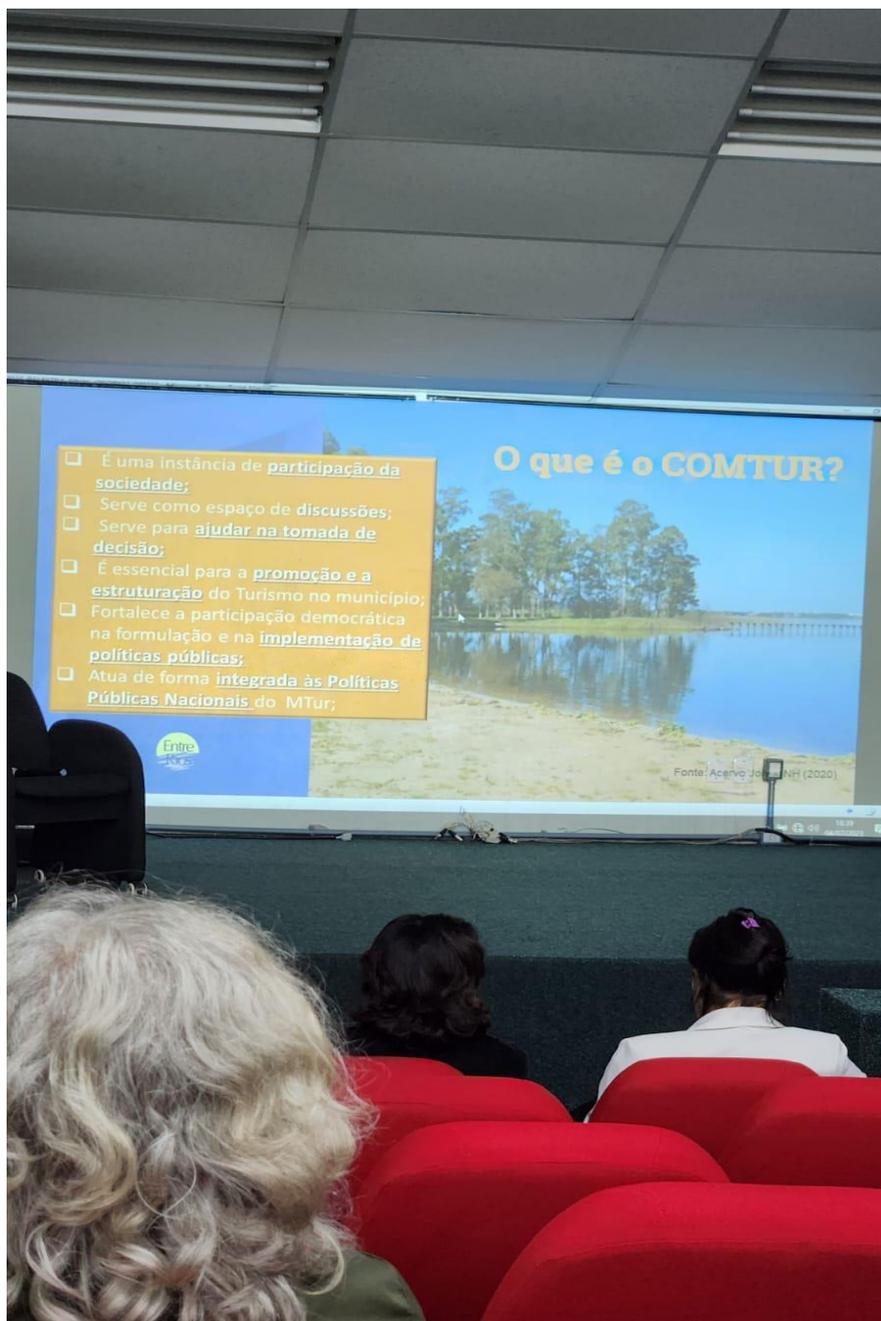




10.2 ANEXO II - ENTREGA OFICIAL DO PLANO MUNICIPAL DE TURISMO  
REALIZADO PELA EMPRESA ENTRE RIOS EM PARCERIA COMO  
SEBRAE (04 DE JULHO DE 2023 NO INSTITUTO FEDERAL  
FARROUPILHA)







10.3 ANEXO III - STAND DO COMTUR NO RODEIO INTERNACIONAL DE OSÓRIO DE 2023:



10.4 ANEXO IV - STAND DO GRUPO OSÓRIO RURAL NO RODEIO INTERNACIONAL DE OSÓRIO 2024:



## 10.5 ANEXO V - INAUGURAÇÃO DO CENTRO DE INFORMAÇÕES TURÍSTICAS DO LITORAL NORTE:





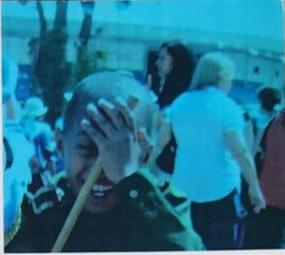
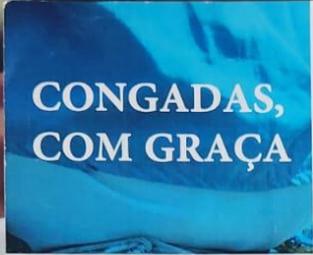
10.6 ANEXO VI - MATERIAIS DISPONIBILIZADOS PELO ENTREVISTADO PROFESSOR IOSWALDYR SOBRE O MAÇAMBIQUE DE OSÓRIO NO DIA 15/03/2024:





# O NEGRO

## CONGADAS, COM GRAÇA



...e pelas graças alcançadas esses filhos do rosário se encontram e se unem, como fossem eles mesmos um outro rosário. Dançam, cantam e tocam seus instrumentos que fazem sua música e sua reza. Agradecem. Assim, arrepiam as lágrimas. Lágrimas líquidas. Lágrimas de contas. Mas sem faz-de-conta. Aqui, são eles SIM reis, rainhas, príncipes, princesas, capitães, chefes-de-guarda. E se cada conta é uma congada, cada congada uma oração. Horas que são além relógio. O tempo é o compasso no passo passado do nosso congado. O cheiro é de cravo, é de rosa e é de laranjeira. "Salve Maria!" quando nos entregamos à bandeira...

**ARTE SESC** CULTURA POR TODA PARTE convida para a exposição de fotos:

O quê: Exposição de fotografias "CONGADAS, COM GRAÇA"  
por Lucas Luz

Abertura: 09 de Novembro de 2010, terça-feira, às 19h

Período: 09/nov à 22/dez, diariamente das 8h às 20h

Local: Café SESC Centro (Av. Alberto Bins, 665 Centro POA/RS)

Projeto: **Ó QUE RUA TÃO COMPRIDA**  
Proponente: Lucas Jaskulski Luz / Porto Alegre/RS  
Fotógrafo: Lucas Jaskulski Luz

locais, mas hoje resumido apenas a cidade litorânea de Osório, distante 90km da capital Porto Alegre.

Fotos: Lucas Luz

## C O N G A D A S E M O S Ó R I O

As Congadas são um auto popular de características africanas relativo a coroação dos reis do CONGO e apresentado geralmente duas partes - O Cortejo Real e a Embaixada da rainha Ginga (aluzão a grande soberana de Angola). Existem Congadas em inúmeros pontos do Brasil. No Rio Grande do Sul, um dos principais pontos e talvez o único agro' é Osório. Se os folcloristas chamam de Congada, Em Osório diz-se apenas Festa. Trata-se de uma Festa Religiosa em honra a Nossa Senhora ' do Rosário, mas que se realiza por volta do dia 6 de janeiro, Dia dos Reis.

Se é que se pode associar, o ponto alto da festa religiosamente é a procissão e folclóricamente é a coroação dos reis negros.

Antigamente havia dois ternos - Os Quicumbis (dançantes do campo) e os Moçambiques situados em Morro Alto e imediações. Agora só saem os Moçambiques. A Festa envolve, além do povo em geral um grande número de participantes. Em primeiro lugar estão a Rainha Ginga e o Rei do Congo. O Rei do Congo. Atualmente o Rei do Congo está na pessoa do Sr. Antonio dos Santos e a Rainha Ginga, já nas funções à 11 anos, é a admirável tia Maria Tereza, Joaquina de Oliveira, de 96 anos, a grande motivadora da festa. Lembra de perto a verdadeira Rainha Ginga africana de Angola pelo seus denodos de liderança. Rei e Rainha são vitalícios e segundo informações cada um deles "Alumeia" o substituto antes de morrer. Os festeiros são indicados pela Rainha e mudam a cada ano. No fim da procissão são nomeados os festeiros para o ano seguinte, juntamente com o capitão do mastro, outro que muda a cada festa. A função do Capitão do Mastro é levantar e arriar o mastro e a bandeira junto a Igreja no início e no fim da festa, e no início e no fim do ponto de vista da Igreja.

O Capitão da Bandeira é o dono da bandeira por legação familiar e o seu ajudante é o Alferes da Bandeira. O Capitão da Lança ou Chefe da Dança, é o comandante dos moçambiqueiros, a autoridade maior dentro do grupo. Há três tamboreiros. Há um Tenente Coronel, que é o administrador do grupo, uma espécie de empresário.

H

12



10 camp sur "Mascunhique" 06/01/60 - Orlino - R. B.



RIO  
s ventos

II  
Ma



FIDENE : FUNDAÇÃO DE INTEGRAÇÃO, DESENVOLVIMENTO DO NOROESTE  
DO ESTADO.  
FAFI : FACULDADE DE FILOSOFIA, CIÊNCIAS E LETRAS DE IJUÍ.

MAÇAMBIQUE

MARIA BEATRIZ PELISSOLI

LETRAS

BÁSICO

- INTRODUÇÃO À FILOSOFIA -

OSÓRIO, JUNHO DE 1979.

ÃO DE INTEGRAÇÃO, DESENVOLVIMENTO DO NOROESTE  
ADO,  
ADE DE FILOSOFIA, CIÊNCIAS E LETRAS DE IJUÍ.

MUDANÇA DE ENDEREÇO

BOLETIM DE ESTUDOS DO FOLCLORE DO  
RIO GRANDE DO SUL

DANTE DE LAYTANO

# AS CONGADAS

## DO MUNICÍPIO DE OSÓRIO

Textos musicais e versos coligidos  
por  
ÊNIO DE FREITAS E CASTRO



EDIÇÃO DA  
ASSOCIAÇÃO RIOGRANDENSE DE MÚSICA  
1945

*Rabariou S. D'Avila*



MAPA  
BELEZAS TURIS  
GASTRONOMIA, HO



MAÇAMBIQUE DE OSÓRIO - RS



Associação Religiosa e Cultural  
Maçambique de Osório – RS  
Osório - Março de 2019

Milita  
de  
mista,  
entre  
obor e  
militêr  
Toma  
o rei:  
uma de  
homem  
Marta  
da se  
por 18.  
deitado  
e reili-  
12, 3 e  
da  
Cidade,  
em São  
Paulo.

to e bem craldado  
imperador.  
na cabeça.  
Senhor.  
mãe. Sereia  
Dias estava  
pela São  
acorda veio  
1 de outubro.



NÃO  
TÁ  
MORTO  
QUEM  
PELEIA



