

UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL – UNISC
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL

BIANCA DA SILVA TRINDADE

Atuação dos Arranjos Institucionais de Governança Regional no Processo de
Formulação e Implementação das Políticas de Turismo na Região da Quarta
Colônia/RS - Brasil

Santa Cruz do Sul

2026

BIANCA DA SILVA TRINDADE

Atuação dos Arranjos Institucionais de Governança Regional no Processo de
Formulação e Implementação das Políticas de Turismo na Região da Quarta
Colônia/RS - Brasil

Tese apresentada à Universidade de Santa Cruz
do Sul - UNISC para a obtenção do título de
Doutora em Desenvolvimento Regional pelo
Programa de Pós-Graduação em
Desenvolvimento Regional.

Área de Concentração: Desenvolvimento
Regional.

Linha de Pesquisa: Estado, Instituições e
Democracia.

Orientadora: Prof.^a Dra. Claudia Tirelli.

Santa Cruz do Sul

2026

CIP - Catalogação na Publicação

Trindade, Bianca

ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE GOVERNANÇA REGIONAL NO PROCESSO DE FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS DE TURISMO NA REGIÃO DA QUARTA COLÔNIA/RS ? BRASIL / Bianca Trindade. – 2026.

200f. : il. ; 28 cm.

Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional) – Universidade de Santa Cruz do Sul, 2026.

Orientação: Profa. Dra. Claudia Tirelli.

1. GOVERNANÇA REGIONAL. 2. POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO. 3. ARRANJOS INSTITUCIONAIS. 4. DESENVOLVIMENTO REGIONAL. 5. QUARTA COLÔNIA/RS-BRASIL. I. Tirelli, Claudia. II. Título.

BIANCA DA SILVA TRINDADE

Atuação dos Arranjos Institucionais de Governança Regional no Processo de
Formulação e Implementação das Políticas de Turismo na Região da Quarta
Colônia/RS - Brasil

Tese apresentada à Universidade de Santa Cruz
do Sul para a obtenção do título de Doutora em
Desenvolvimento Regional pelo Programa de
Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional.

Banca Examinadora:

Dra. Claudia Tirelli

Professora Orientadora – Universidade de Santa
Cruz do Sul (UNISC/RS/BR)

Dra. Grazielle Betina Brandt – Universidade de
Santa Cruz do Sul (UNISC/RS/BR)

Dr. Marco André Cadoná - Universidade de Santa
Cruz do Sul (UNISC/RS/BR)

Dr. Marcelo Ribeiro – Universidade Federal de
Santa Maria (UFSM/RS/BR)

Dr. Rogério Leandro Lima da Silveira -
Universidade Federal de Pelotas (UFPEL/RS/BR)

Santa Cruz do Sul

Dedico este trabalho ao processo de construção pessoal que se intensificou ao longo da trajetória acadêmica, possibilitando crescimento intelectual e autoconhecimento.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por Seu amor e graça demonstrados em todos os momentos da minha vida. Pela força, sabedoria e paciência que me concedeu, e por me guiar em cada passo desta jornada. Sou grata por todas as oportunidades que me foram dadas para alcançar os meus sonhos. A Ele toda honra, glória e gratidão.

Aos meus pais, Claudemir Trindade e Norma Rangel. Obrigada por serem meus principais incentivadores, por sempre vibrarem e torcerem por todas as minhas conquistas e por acreditarem que eu poderia ir além para alcançar os meus objetivos. Agradeço por me ensinarem os caminhos da honestidade e da justiça, e por sempre estarem ao meu lado, oferecendo amor, apoio e orientação. Certamente, não chegaria até aqui sem a ajuda de vocês. Muito obrigada, amo vocês profundamente.

À minha irmã Cibele Trindade, por seu amor, estímulo e apoio incondicional. Você é a melhor irmã que alguém poderia ter na vida, minha melhor amiga e minha fonte constante de força. Saiba que me enche de orgulho e que tudo o que faço é sempre pensando em você. Muito obrigada por estar ao meu lado em todos os momentos. Te amo!

In memoriam aos meus amados avós Francisco Trindade e Tereza Trindade, jamais irei lhes esquecer. Estarão sempre comigo, em cada lembrança, em cada ensinamento, em cada gesto de amor que me deixaram. Te amarei para sempre. Obrigada por tudo, por sua sabedoria, carinho e por terem sido fontes constantes de apoio e inspiração na minha vida.

Às minhas tias, em especial Sinara Rangel (Teka) e Juraci Coelho, e aos meus primos Mirna, Lélia, Rosane, Benhur e Mariane, agradeço profundamente pelo amor, estímulo e apoio incondicional. Cada um de vocês foi essencial durante minha trajetória, oferecendo carinho e força nos momentos mais desafiadores. Muito obrigada por estarem sempre ao meu lado, por me fortalecerem e me inspirarem.

Aos meus amigos Thaís Gomes Torres, Matheus Miller, Eliane Portela, Roberta Bacco, Edicléia Cherobini e Cátia Ferret agradeço profundamente pela amizade, pelos estudos e pesquisas compartilhadas ao longo deste processo, e por todas as experiências vividas. Foram momentos especiais, repletos de muitas risadas, aprendizado e companheirismo. Sou imensamente grata por cada um de vocês, que tornaram esta caminhada ainda mais significativa e enriquecedora.

Quero expressar minha gratidão à minha orientadora, Dra. Cláudia Tirelli, cuja orientação, paciência e generosidade intelectual foram fundamentais para o

desenvolvimento deste trabalho. Agradeço por me desafiar a pensar criticamente e por me apoiar durante todo o percurso acadêmico.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul, agradeço profundamente por compartilharem seus conhecimentos e sabedoria. Cada ensinamento foi essencial para o meu crescimento acadêmico e pessoal, e sou grata por toda a orientação e apoio recebidos ao longo dessa jornada.

Aos colegas de doutorado da turma de 2020 da Universidade de Santa Cruz do Sul, agradeço por contribuírem com meu crescimento acadêmico e pessoal. Obrigada pelo compartilhamento de experiências, pelo apoio e pelos momentos vividos juntos ao longo dessa caminhada. Cada um de vocês fez essa jornada mais rica e inesquecível.

À PROSUC/CAPES - Modalidade II, agradeço a oportunidade de ter sido bolsista, o que me permitiu dar sequência à minha qualificação profissional e acadêmica. Sou imensamente grata pelo apoio essencial que possibilitou o desenvolvimento desta pesquisa e a concretização de meus objetivos.

Agradeço a oportunidade de ter atuado na Região Turística da Quarta Colônia, que me instigou a pesquisar mais a respeito da atuação dos arranjos institucionais e me possibilitou compreender diversas questões importantes. Essa experiência foi fundamental para o desenvolvimento deste trabalho e ampliou minha visão sobre os desafios e potencialidades da região. Gratidão aos atores que formam este rico território, que com seu empenho e dedicação contribuem para o desenvolvimento e fortalecimento da região. Agradeço também aos colegas que compartilharam diversos momentos inesquecíveis durante essa jornada. Obrigada a todos pela colaboração e apoio.

A todos que, de alguma forma, torceram, compartilharam seus conhecimentos e contribuíram para a conclusão desta etapa em minha trajetória, meu sincero agradecimento. Cada apoio, cada palavra de incentivo e cada contribuição foi essencial para que eu pudesse alcançar este importante momento. Sou profundamente grata a todos vocês.

Ao longo do período do doutorado, foram inúmeras as pessoas que entraram em minha vida e que contribuíram para que eu pudesse chegar ao resultado, ou seja, com uma tese construída. Mas, ao mesmo tempo, essas pessoas, por muitas vezes, contribuíram com algo muito maior: minha formação como indivíduo. Cada aprendizado, cada troca de experiências, cada apoio foi essencial para o meu desenvolvimento pessoal e acadêmico.

Este trabalho é, acima de tudo, um reflexo do esforço coletivo de todos que estiveram ao meu lado ao longo dessa jornada.

Muito obrigada a todos! Gratidão define este momento!

"Não tenha medo de andar devagar, tenha medo apenas de parar." — Provérbio chinês.

"Concluir esta tese é o reflexo de uma jornada de perseverança, onde cada desafio superado se transforma em uma conquista que carrega o esforço, o aprendizado e a coragem de seguir em frente." - Bianca Trindade.

RESUMO

A presente pesquisa analisa a atuação dos arranjos institucionais de governança regional no processo de formulação e implementação das políticas públicas de turismo na Região da Quarta Colônia, no estado do Rio Grande do Sul, Brasil. Inserida no campo do Desenvolvimento Regional e das Políticas Públicas, a investigação parte da perspectiva institucionalista, compreendendo os arranjos institucionais como estruturas formais e informais que condicionam as interações entre atores públicos e privados, influenciando a capacidade de coordenação, cooperação e implementação das políticas públicas nos territórios. O objetivo consiste em compreender de que forma esses arranjos contribuem para a formulação e implementação das políticas de turismo regional e quais fatores favorecem ou limitam sua efetividade. A pesquisa possui abordagem qualitativa, caráter descritivo e exploratório, sendo desenvolvida por meio de estudo de caso. Os procedimentos metodológicos compreenderam pesquisa bibliográfica, análise documental, aplicação de questionários a gestores públicos e privados, realização de entrevistas semiestruturadas com lideranças regionais e triangulação dos dados empíricos e documentais. Foram analisados cinco arranjos institucionais de governança regional com atuação no turismo da Quarta Colônia: o Consórcio de Desenvolvimento Sustentável da Quarta Colônia (CONDESUS), a Associação dos Municípios da Região Centro (AMCENTRO), o Fórum Regional de Turismo da Região Central (IGR Central), o Conselho Regional de Turismo da Quarta Colônia (IGR Quarta Colônia) e o Geoparque Quarta Colônia Mundial da UNESCO. A análise foi estruturada em três dimensões analíticas: a dimensão institucional, voltada ao desenho organizacional, às normas e aos mecanismos de coordenação; a dimensão político-relacional, referente aos processos de articulação, cooperação e participação entre os diferentes atores; e a dimensão da efetividade das políticas públicas, relacionada à capacidade dos arranjos de influenciar a formulação, a implementação e os resultados das políticas de turismo. Os resultados evidenciam que os arranjos institucionais desempenham papel estratégico na coordenação das políticas públicas de turismo e no fortalecimento da governança regional, favorecendo a integração intermunicipal, a construção de agendas coletivas e a mobilização de recursos institucionais. Entretanto, persistem limitações associadas à descontinuidade administrativa, à dependência político-institucional, às restrições financeiras, às assimetrias de participação entre os municípios e à fragilidade dos mecanismos permanentes de coordenação e monitoramento das políticas. Conclui-se que a efetividade da governança regional depende não apenas da existência dos arranjos institucionais, mas sobretudo do fortalecimento de suas capacidades institucionais, da cooperação entre os diferentes níveis de governo, da participação social qualificada e da continuidade das políticas públicas, constituindo elementos essenciais para a consolidação do turismo como estratégia de desenvolvimento regional sustentável na Região da Quarta Colônia.

Palavras-chave: Governança Regional; Políticas Públicas de Turismo; Arranjos Institucionais; Desenvolvimento Regional; Quarta Colônia/RS - Brasil.

RESUMEN

La presente investigación analiza la actuación de los arreglos institucionales de gobernanza regional en el proceso de formulación e implementación de las políticas públicas de turismo en la Región de la Cuarta Colonia, en el estado de Rio Grande do Sul, Brasil. Inserta en el campo del Desarrollo Regional y de las Políticas Públicas, la investigación parte de la perspectiva institucionalista, comprendiendo los arreglos institucionales como estructuras formales e informales que condicionan las interacciones entre actores públicos y privados, influyendo en la capacidad de coordinación, cooperación e implementación de las políticas públicas en los territorios. El objetivo consiste en comprender de qué manera estos arreglos contribuyen a la formulación e implementación de las políticas de turismo regional y cuáles son los factores que favorecen o limitan su efectividad. La investigación posee un enfoque cualitativo, de carácter descriptivo y exploratorio, y fue desarrollada mediante un estudio de caso. Los procedimientos metodológicos comprendieron investigación bibliográfica, análisis documental, aplicación de cuestionarios a gestores públicos y privados, realización de entrevistas semiestructuradas con liderazgos regionales y triangulación de los datos empíricos y documentales. Se analizaron cinco arreglos institucionales de gobernanza regional con actuación en el turismo de la Cuarta Colonia: el Consorcio de Desarrollo Sostenible de la Cuarta Colonia (CONDESUS), la Asociación de los Municipios de la Región Centro (AMCENTRO), el Foro Regional de Turismo de la Región Central (IGR Central), el Consejo Regional de Turismo de la Cuarta Colonia (IGR Quarta Colônia) y el Geoparque Cuarta Colonia Mundial de la UNESCO. El análisis se estructuró en tres dimensiones analíticas: la dimensión institucional, orientada al diseño organizacional, las normas y los mecanismos de coordinación; la dimensión político-relacional, referida a los procesos de articulación, cooperación y participación entre los diferentes actores; y la dimensión de la efectividad de las políticas públicas, relacionada con la capacidad de los arreglos para influir en la formulación, implementación y resultados de las políticas de turismo. Los resultados evidencian que los arreglos institucionales desempeñan un papel estratégico en la coordinación de las políticas públicas de turismo y en el fortalecimiento de la gobernanza regional, favoreciendo la integración intermunicipal, la construcción de agendas colectivas y la movilización de recursos institucionales. Sin embargo, persisten limitaciones asociadas a la discontinuidad administrativa, la dependencia político-institucional, las restricciones financieras, las asimetrías de participación entre los municipios y la fragilidad de los mecanismos permanentes de coordinación y monitoreo de las políticas. Se concluye que la efectividad de la gobernanza regional depende no solo de la existencia de los arreglos institucionales, sino, sobre todo, del fortalecimiento de sus capacidades institucionales, de la cooperación entre los diferentes niveles de gobierno, de la participación social calificada y de la continuidad de las políticas públicas, constituyendo elementos esenciales para la consolidación del turismo como estrategia de desarrollo regional sostenible en la Región de la Cuarta Colonia.

Palabras-clave: Gobernanza Regional; Políticas Públicas de Turismo; Arreglos Institucionales; Desarrollo Regional; Quarta Colônia/RS - Brasil.

ABSTRACT

This study analyzes the role of regional governance institutional arrangements in the formulation and implementation of public tourism policies in the Quarta Colônia Region, Rio Grande do Sul, Brazil. Situated within the fields of Regional Development and Public Policy, the research adopts an institutionalist perspective, understanding institutional arrangements as formal and informal structures that shape interactions among public and private actors, influencing their capacity for coordination, cooperation, and policy implementation within territorial contexts. The study aims to examine how these institutional arrangements contribute to the formulation and implementation of regional tourism policies and to identify the factors that enhance or constrain their effectiveness. The research adopts a qualitative, descriptive, and exploratory approach, developed through a case study. The methodological procedures included a literature review, documentary analysis, questionnaires administered to public and private managers, semi-structured interviews with regional leaders, and the triangulation of empirical and documentary data. Five regional governance institutional arrangements involved in tourism development in the Quarta Colônia Region were analyzed: the Sustainable Development Consortium of Quarta Colônia (CONDESUS), the Association of Municipalities of the Central Region (AMCENTRO), the Central Region Tourism Forum (IGR Central), the Quarta Colônia Regional Tourism Council (IGR Quarta Colônia), and the UNESCO Quarta Colônia Global Geopark. The analysis was structured around three analytical dimensions: the institutional dimension, focused on organizational design, formal rules, and coordination mechanisms; the political-relational dimension, addressing processes of articulation, cooperation, and participation among stakeholders; and the public policy effectiveness dimension, examining the capacity of institutional arrangements to influence the formulation, implementation, and outcomes of tourism policies. The findings demonstrate that institutional arrangements play a strategic role in coordinating tourism public policies and strengthening regional governance by fostering intermunicipal integration, promoting collective agendas, and mobilizing institutional resources. However, persistent challenges remain, including administrative discontinuity, political-institutional dependence, financial constraints, asymmetries in municipal participation, and the fragility of permanent mechanisms for policy coordination and monitoring. The study concludes that the effectiveness of regional governance depends not only on the existence of institutional arrangements but, above all, on strengthening their institutional capacities, enhancing cooperation among different levels of government, promoting qualified social participation, and ensuring the continuity of public policies. These elements are essential for consolidating tourism as a strategy for sustainable regional development in the Quarta Colônia Region.

Keywords: Regional Governance; Tourism Public Policies; Institutional Arrangements; Regional Development; Quarta Colônia/ RS - Brazil.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Mapa de Localização da Região da Quarta Colônia	17
Figura 2 - Coredes do Estado do Rio Grande do Sul com destaque para a Região Funcional 8	110
Figura 3 - Organograma CONDESUS Quarta Colônia	114
Figura 4 - Logo Institucional CONDESUS Quarta Colônia	115
Figura 5 - Linha do Tempo de Estruturação do Geoparque	116
Figura 6 - Organograma da Estrutura de Gestão do Geoparque até a certificação ...	118
Figura 7- Nova Configuração da Gestão do Geoparque	118
Figura 8 - Logo Institucional Geoparque Quarta Colônia	119
Figura 9 - Mapa da Região Turística Central do RS até 2022	122
Figura 10 - Organograma do Fórum Regional de Turismo da Região Central - IGR Central	124
Figura 11 - Logo Institucional IGR Central	124
Figura 12 - Organograma da AMCENTRO	127
Figura 13 - Logo Institucional da AMCENTRO	127
Figura 14 - Mapa das Regiões Turísticas do Rio Grande do Sul em 2023	128
Figura 15 - Organograma do Conselho Regional de Turismo da Quarta Colônia - IGR Quarta Colônia	131
Figura 16 - Logo Institucional da IGR Quarta Colônia	131
Figura 17 - Mapa-Resumo Institucional dos Arranjos da Quarta Colônia	141

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Nível de Formação dos Respondentes	164
Gráfico 2 - Distribuição por Gênero dos Respondentes	164
Gráfico 3 - Vínculo Institucional dos Respondentes	165
Gráfico 4 - Tempo de Atuação no Turismo	166
Gráfico 5 - Capacidade Percebida de Influenciar Decisões	166
Gráfico 6 - Relevância Atribuída aos Arranjos para as Políticas de Turismo	167

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Comparativo entre Modelos de Governança Federativa: Centralizado X Descentralizado	37
Quadro 2 - Principais Políticas Públicas de Turismo no Brasil por Período Governamental	81
Quadro 3 - Principais Políticas Públicas de Turismo no Rio Grande do Sul por Período Governamental	98
Quadro 4 - Classificação dos Municípios da Quarta Colônia no Mapa do Turismo Brasileiro (2023-2024)	130
Quadro 5 - Comparativo entre os Arranjos Institucionais da Quarta Colônia	140
Quadro 6 - Categorias para Análise Documental dos Arranjos Institucionais	156
Quadro 7 - Comparativo dos Arranjos Institucionais de Governança do Turismo na Quarta Colônia	162

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AMCENTRO - Associação dos Municípios da Região Centro

APL - Arranjo Produtivo Local

ATUASSERA - Associação de Turismo da Serra

BTG - Brasil Turístico em Grupo

BTI - Planos Brasil Turístico Individual

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CET - Conselho Estadual de Turismo

CEINTUR - Centro de Informações Turísticas do RS

CF/88 – Constituição Federal de 1988

CITUR - Comissão Intersetorial de Turismo

CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

CNM – Confederação Nacional de Municípios

CONTUR - Conselho Nacional de Turismo

CONETUR - Conselho Estadual de Turismo

COMBRATUR - Comissão Brasileira de Turismo

CONDESUS - Consórcio de Desenvolvimento Sustentável da Quarta Colônia

COREDE - Conselho Regional de Desenvolvimento

CRTUR - Companhia Riograndense de Turismo

DNIP - Departamento de Imprensa e Propaganda da Presidência

EMBRATUR - Instituto Brasileiro do Turismo

FUNGETUR - Fundo Geral do Turismo

FUNDETUR - Fundo de Desenvolvimento do Turismo

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IGR - Instância de Governança Regional

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MTUR - Ministério do Turismo do Brasil

OMT - Organização Mundial do Turismo

PED/RS - Programa de Execução Descentralizada

PIEM - Programa de Integração Estado - Município

PLANTUR - Plano Nacional de Turismo

PNMT - Programa Nacional de Municipalização do Turismo

PNMA - Programa Nacional do Ministério do Meio Ambiente

PNT - Plano Nacional de Turismo

PIB - Produto Interno Bruto

PROI - Projeto Identidade

PREP - Projeto Regional de Educação Patrimonial

PRODESUS - Projeto de Desenvolvimento Sustentável da Quarta Colônia

RS - Rio Grande do Sul

SETUR - Secretaria Estadual de Turismo

SEDETUR - Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Turismo

SOBRATUR - Sociedade Brasileira de Turismo

SUDESUL - Plano Regional de Turismo/ Desenvolvimento da Região Sul

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUS – Sistema Único de Saúde

UFSM - Universidade Federal de Santa Maria

UDESSM - Unidade Descentralizada de Educação Superior de Silveira Martins

UNESCO - Organização da Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 O DEBATE SOBRE A FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS, ARRANJOS INSTITUCIONAIS E GOVERNANÇA NO BRASIL	29
2.1 Mudanças nas relações entre Estado e Sociedade no Brasil Pós-88	33
2.1.1 A Nova Constituição de 1988 e suas Implicações	34
2.1.2 Aumento da Participação Social e da Cidadania	35
2.2 Políticas Públicas e Arranjos Institucionais	39
2.2.1 Definição e Evolução das Políticas Públicas	42
2.2.2 Arranjos Institucionais e seus Papéis nas Políticas Públicas	44
2.3 O Território na Implementação de Políticas Públicas	47
2.3.1 Região e a dimensão da escala regional na análise territorial	49
2.3.2 O Conceito de Território e suas Dimensões	51
2.3.3 Importância do Território na Formulação e Implementação de Políticas	53
2.3.4 Estudos de Caso de Implementação Territorial	56
2.4 Governança Territorial e Regional	58
2.5 Governança: Um conceito polissêmico	62
2.5.1 Conceitos e Definições de Governança	64
2.5.2 Modelos e Abordagens de Governança	67
2.5.3 Governança Multinível e Participativa	70
3 O DESENHO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA DE TURISMO PÓS-1988	73
3.1 A Estrutura das Políticas Públicas de Turismo no Brasil	77
3.1.1 Contexto Histórico e Construção das Políticas de Turismo no Estado do Rio Grande do Sul	78
3.1.2 Instituições e Agências Federais de Turismo	84
3.1.3 Planos e Estratégias Nacionais de Turismo	86
3.2 As Políticas de Turismo no Rio Grande do Sul	91
3.2.1 Contexto Histórico e Político do Turismo no Estado	94

3.2.2 Políticas e Programas Regionais	100
3.2.3 Parcerias e Projetos no Turismo Estadual	103
3.3 Instituições de Governança da Política de Turismo na Região da Quarta Colônia	106
3.3.1 Estrutura Institucional da Região	111
3.3.2 Organizações e Parcerias Locais	132
3.3.3 Políticas e Iniciativas Locais de Turismo	134
4 A ATUAÇÃO DOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE GOVERNANÇA REGIONAL NA FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS DE TURISMO NO TERRITÓRIO DA QUARTA COLÔNIA – RS	143
4.1 Caracterização Histórica, Social, Política e Econômica do Território Regional da Quarta Colônia	145
4.2 A Governança Regional da Quarta Colônia	149
4.3 Estratégia Metodológica e Critérios de Análise Empírica	154
4.4 Referencial e Análise dos Arranjos Institucionais de Governança Regional	158
4.4.1 Governança, Arranjos Institucionais e Participação	159
4.4.2 Efetividade das Institucionalidades Participativas	160
4.4.3 Análise dos Arranjos Institucionais da Quarta Colônia	161
4.5 Perfil e Percepções dos atores envolvidos	163
4.5.1 Caracterização Socioeconômica e Institucional	163
4.5.2 Percepções sobre Capacidade de Influência e Relevância dos Arranjos	166
4.5.3 Desafios e Potencialidades Identificados	167
4.6 Perfil e Percepções das Lideranças Regionais sobre os Arranjos	168
4.6.1 Caracterização Socioeconômica e Institucional	169
4.6.2 Percepções sobre Capacidade de Influência e Relevância	170
4.6.3 Desafios e Potencialidades Identificados	171
4.7 Processos de Formulação e Implementação das Políticas de Turismo	173
4.7.1 Papel dos Arranjos na Formulação de Políticas	173

4.7.2 Exemplos de Implementação e Desafios	174
4.7.3 Relações de Poder e Dinâmicas Interativas	175
4.8 Síntese Interpretativa: Efetividade e Limites	176
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	181
REFERÊNCIAS	185
APÊNDICE A - QUESTIONÁRIO GESTORES PÚBLICOS E PRIVADOS	203
APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA LIDERANÇAS REGIONAIS	206
APÊNDICE C - LISTA ENTREVISTADOS	207
ANEXO A - AÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL SUSTENTÁVEL (CONDESUS QUARTA COLÔNIA)	209

1. INTRODUÇÃO

O turismo tem sido apontado como uma atividade econômica de caráter global, com capacidade de produzir impactos significativos no fortalecimento territorial, na valorização das culturas locais e na dinamização das economias regionais. Entretanto, a literatura nacional e internacional também evidencia que seus efeitos não são exclusivamente positivos. Quando planejado e gerido de forma inadequada, o turismo pode provocar impactos negativos sobre os territórios, tais como a degradação ambiental, a descaracterização do patrimônio cultural, a mercantilização das identidades locais, a pressão sobre a infraestrutura urbana, a elevação do custo de vida das populações residentes, conflitos pelo uso dos recursos naturais e o aprofundamento de desigualdades socioespaciais. Assim, seus resultados dependem das formas de planejamento, gestão e governança adotadas, bem como da capacidade das políticas públicas de promover um desenvolvimento territorial sustentável e socialmente inclusivo. De acordo com a Organização Mundial do Turismo (OMT, 2023), o setor representou mais de 10% do PIB mundial em 2022, gerando aproximadamente 320 milhões de empregos, o que reafirma sua relevância econômica global e seu potencial de impacto sociocultural. Esse crescimento reflete não apenas o aumento da demanda por viagens e experiências turísticas, mas também a crescente importância do turismo como uma ferramenta para construir um desenvolvimento sustentável, principalmente em regiões que buscam diversificar suas economias e melhorar a qualidade de vida das suas populações.

O setor do turismo tem apresentado sinais consistentes de recuperação após os desafios impostos pela pandemia de COVID-19, evidenciando uma trajetória de crescimento tanto no Brasil quanto no cenário internacional. Essa recuperação decorre de um conjunto de fatores externos e internos. Em âmbito internacional, destacam-se a ampliação da cobertura vacinal, a flexibilização das restrições sanitárias, a reabertura das fronteiras, a retomada da mobilidade global e o crescimento da demanda reprimida por viagens e experiências turísticas. No contexto brasileiro, somam-se a esses fatores a recuperação gradual da economia, o fortalecimento do turismo doméstico, a

retomada dos investimentos públicos e privados no setor e a implementação de políticas públicas voltadas à reestruturação da atividade turística. Entre essas iniciativas destacam-se a atualização do Plano Nacional de Turismo 2024–2027, as ações desenvolvidas pelo Programa de Regionalização do Turismo (PRT), o fortalecimento dos mecanismos de apoio financeiro por meio do Fundo Geral de Turismo (FUNGETUR), a ampliação de programas de qualificação profissional, promoção dos destinos e inovação turística conduzidos pelo Ministério do Turismo. No âmbito estadual, o Rio Grande do Sul reforçou a regionalização do turismo por meio do fortalecimento das Instâncias de Governança Regional (IGRs), da atualização do Mapa do Turismo Brasileiro, de investimentos em infraestrutura turística, da promoção dos destinos regionais e da valorização de iniciativas estratégicas, como os Geoparques e os roteiros turísticos integrados. Esses fatores evidenciam que a recuperação do turismo não resultou apenas da retomada da demanda, mas também da atuação articulada entre políticas públicas, instituições e mecanismos de governança voltados ao fortalecimento do desenvolvimento regional.

Em 2024, o Brasil atingiu um marco histórico ao registrar a chegada de 6.657.377 turistas estrangeiros, o que representa um aumento de 12,6% em relação ao ano anterior. Esse crescimento reflete a recuperação do país como destino turístico internacional e o retorno das viagens após os impactos da pandemia. A recuperação é observada em várias dimensões, incluindo o perfil dos visitantes e os meios de transporte utilizados para a chegada ao país (MTUR, 2024).

Os principais países emissores de turistas para o Brasil em 2024 foram a Argentina, com aproximadamente 2 milhões de visitantes, seguida pelos Estados Unidos, com cerca de 696.512 turistas. Outros mercados importantes foram o Chile, com 651.776 visitantes, e os países vizinhos Paraguai e Uruguai, que somaram cerca de 833.412 turistas. Esses números indicam uma forte conexão do Brasil com seus vizinhos da América do Sul, além de uma recuperação das rotas internacionais mais distantes (MTUR, 2024).

Em relação aos meios de transporte, cerca de dois em cada três turistas internacionais que chegam ao Brasil utilizam o transporte aéreo, evidenciando a predominância desse meio de transporte nas viagens internacionais ao país. O transporte terrestre, por sua vez, corresponde a 28,7% do total de chegadas, destacando a importância das conexões regionais e da proximidade com países vizinhos, especialmente da América Latina.

Globalmente, o turismo internacional também apresentou uma recuperação significativa. Nos primeiros sete meses de 2024, o setor alcançou 96% dos níveis de atividade anteriores à pandemia, impulsionado principalmente pela alta demanda na Europa e pela reabertura dos mercados asiáticos e do Pacífico. Tal avanço sinaliza o restabelecimento da mobilidade global e o retorno gradual das viagens internacionais, que foram severamente impactadas pela pandemia. Esses dados indicam uma recuperação robusta e um crescimento contínuo do turismo, refletindo não apenas a recuperação do setor, mas também o seu impacto econômico significativo nas economias globais (OMT, 2024).

Enquanto fenômeno multidimensional, o turismo articula dimensões econômicas, sociais e culturais, tornando-se um instrumento estratégico para elaboração e implementação de políticas públicas voltadas a fomentar o desenvolvimento territorial. Segundo dados do Ministério do Turismo (2024), o setor responde por cerca de 8% do PIB brasileiro, com impacto direto em mais de 50 segmentos produtivos e culturais, evidenciando sua relevância no fomento à economia local e à identidade regional. O primeiro Plano Nacional de Turismo do governo Lula (2003-2007) foi concebido em 2004, um ano após a criação do Ministério do Turismo. Neste plano já se encontravam as bases do Programa de Regionalização do Turismo (PRT) que, mais tarde, foi retomado como um macroprograma do Ministério do Turismo dentro do Plano Nacional de Turismo (2007-2010). Os princípios que norteavam este programa eram a participação, a sustentabilidade, a integração e a descentralização (Candiottto; Bonetti, 2015).

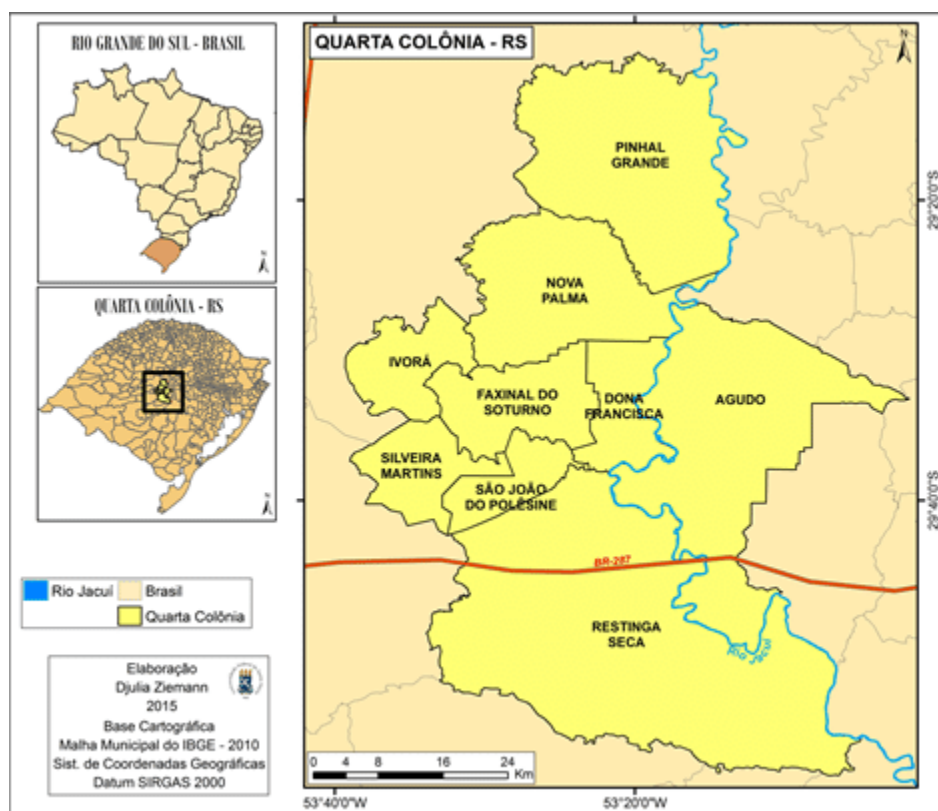
Os arranjos institucionais de governança regional são concebidos como estruturas sistêmicas que transcendem a mera articulação burocrática, estabelecendo o complexo conjunto de regras formais (legislação, regulamentos) e informais (normas, valores, relações de confiança) que modulam a interação entre os múltiplos atores estatais e não estatais envolvidos na esfera pública. Sua função primordial, no que tange às Políticas Públicas (PPs), reside na capacidade de reduzir a incerteza, coordenar a diversidade de interesses e promover a legitimidade das decisões, desde a etapa de formulação até a de implementação. Tais arranjos operam como fóruns decisórios e plataformas de concertação que permitem a negociação de objetivos e a alocação de recursos e responsabilidades de forma estratégica, visando superar a fragmentação setorial e intergovernamental. Neste contexto, os arranjos institucionais de governança regional passaram a ser vistos como centrais para articular ações públicas que tornem o turismo uma política efetiva de desenvolvimento nos territórios, pois são eles que conferem a estabilidade e a direção necessárias para transformar o potencial turístico em benefícios socioeconômicos duradouros, assegurando a coerência entre o planejamento estratégico e a execução descentralizada no âmbito regional.

A Região da Quarta Colônia, localizada no estado do Rio Grande do Sul, Brasil, apresenta um cenário único, no qual a identidade cultural e histórica de sua população, além de suas características geográficas, torna o turismo um dos principais vetores de desenvolvimento regional. Contudo, a efetividade das políticas de turismo neste território depende intrinsecamente da existência de arranjos institucionais de governança regional que promovam a articulação entre os diversos atores locais, regionais e estaduais e a formulação de estratégias sustentáveis e inclusivas.

Esta dependência remete à centralidade da efetividade dos arranjos institucionais de governança, que pode ser compreendida como a capacidade desses mecanismos coletivos de articulação e coordenação de atores em produzir resultados concretos, duradouros e legitimados socialmente no processo de formulação e implementação de políticas públicas (Fukuyama, 2013; Peters, 2019; Ansell; Gash, 2008). No campo do turismo, tal perspectiva torna-se fundamental, pois o êxito das

políticas depende da capacidade de os arranjos instituídos responderem às demandas locais, mobilizarem recursos e assegurar governança inclusiva e adaptativa (Hall, 2011; Farah; Cavalcanti, 2021).

Figura 1 - Mapa de Localização da Região da Quarta Colônia



Fonte: Ziemann (2015).

A Região da Quarta Colônia é composta por nove municípios localizados na Região Centro do Rio Grande do Sul: Agudo, Dona Francisca, Faxinal do Soturno, Ivorá, Nova Palma, Pinhal Grande, Restinga Sêca, São João do Polêsine e Silveira Martins. Caracteriza-se pela forte presença de descendência italiana, traços culturais singulares e um patrimônio natural e histórico que a tornam potencialmente atrativa para o desenvolvimento do turismo sustentável. O território também é reconhecido como Geoparque Mundial da UNESCO, o que fortalece sua identidade territorial e insere novas demandas de governança regional e estratégias de desenvolvimento.

A presente pesquisa analisa a atuação de diferentes arranjos institucionais com influência na formulação e implementação das políticas de turismo na região. São eles: o Consórcio de Desenvolvimento Sustentável da Quarta Colônia (CONDESUS), a Associação dos Municípios da Região Centro (AMCENTRO), o Fórum Regional de Turismo da Região Central (IGR Central), o Conselho Regional de Turismo da Quarta Colônia (IGR Quarta Colônia) e o Quarta Colônia Geoparque Mundial da UNESCO. Esses arranjos se articulam em múltiplos níveis (governamental e societário), assumindo diferentes funções estratégicas e operacionais no campo das políticas públicas de turismo.

A governança regional do turismo, entendida como o processo de gestão colaborativa entre diferentes níveis de governo e atores sociais e econômicos, tem se mostrado um fator crucial para a efetividade das políticas de turismo. Segundo os estudos de Beni (2020) e Marques (2021), a implementação das políticas públicas de turismo depende de arranjos institucionais que favoreçam a cooperação, o planejamento integrado e a mobilização de recursos para a execução de estratégias de desenvolvimento regional.

A Região da Quarta Colônia é um exemplo emblemático de território com grande potencial turístico, dada a sua riqueza cultural, histórica e natural. Formada por nove municípios de forte influência da imigração italiana, a região possui um caráter singular que pode ser explorado de forma sustentável através de políticas públicas eficazes e bem estruturadas. No entanto, a construção e a implementação de tais políticas enfrentam desafios relacionados à coordenação e à governança regional, exigindo uma análise aprofundada sobre os arranjos institucionais que envolvem tanto os governos municipais, estaduais e federais, quanto às entidades da sociedade civil e do setor privado.

No Brasil, dada sua complexidade institucional e diversidade regional, a implementação de políticas turísticas demanda um arranjo colaborativo entre diferentes níveis de governo, setor privado e sociedade civil. Nesse contexto, os arranjos institucionais de governança regional assumem papel central para a articulação das

políticas e a indução de modelos sustentáveis e integrados de desenvolvimento. Entende-se por arranjos institucionais o conjunto de normas, práticas, estruturas formais e informais e mecanismos de coordenação que orientam as interações entre os atores públicos e privados no processo de formulação e implementação de políticas públicas (North, 1990; Ostrom, 1999; Gomide; Pires, 2014).

A literatura acadêmica tem avançado significativamente na compreensão dos processos de governança regional e suas implicações para a efetividade das políticas públicas, principalmente no que se refere a aspectos de coordenação e articulação entre diferentes atores (Beni, 2020; Marques, 2021; Sisto; Lemos, 2021). Em particular, estudos mais recentes têm se afastado de abordagens normativas e prescritivas, adotando perspectivas que reconhecem as especificidades territoriais e os contextos locais como determinantes e condicionantes da efetividade dos resultados das políticas (Araújo, 2020; Santos, 2019). Nesse sentido, a lacuna teórica e prática sobre o desempenho real desses mecanismos sublinha a necessidade imperativa de empreender estudos empíricos que avaliem a efetividade desses arranjos institucionais em contextos regionais específicos. Assim, esta pesquisa busca entender como os arranjos institucionais de governança regional têm influenciado a formulação e implementação das políticas de turismo na Região da Quarta Colônia, avaliando não apenas o alcance das metas estabelecidas, mas também os impactos desses processos na construção do território e no desenvolvimento local/regional.

O estudo dos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil tem avançado significativamente ao se afastar de abordagens que tratam os processos como universais e ideais. A crítica a uma análise normativa das políticas públicas, que se concentra exclusivamente no alcance de objetivos estabelecidos e na eficiência dos mecanismos institucionais, tem dado lugar a uma visão mais ampla que reconhece as complexidades e os desafios próprios dos territórios em que essas políticas são implementadas.

Os estudos mais recentes, como os de Sisto e Lemos (2021), destacam a importância de uma análise que considere as especificidades territoriais, culturais,

econômicas e políticas, bem como os atores locais e suas diferentes agendas. Essa perspectiva permite entender que a eficácia das políticas públicas depende não apenas da estruturação institucional, mas também das dinâmicas locais que podem facilitar ou dificultar sua implementação. Nesse sentido, ao se afastar de uma visão padronizada, esses estudos são mais capazes de capturar a realidade concreta dos arranjos institucionais e de responder às questões de como e por que certas políticas funcionam de maneira diferente em diferentes contextos.

Analisar os resultados das políticas públicas, em particular em um país de dimensões continentais como o Brasil, exige uma compreensão da contingência dos processos de implementação. Essa contingência se refere à ideia de que os resultados das políticas não são simplesmente o reflexo de uma implementação bem-sucedida de um modelo universal, mas são profundamente influenciados por variáveis como a estrutura política local, as relações de poder, os interesses divergentes de grupos sociais e as condições econômicas da região.

Em termos de arranjos institucionais, as análises contemporâneas enfatizam a importância dos fatores que moldam os processos de governança. Por exemplo, a capacidade de articulação entre diferentes esferas de governo (federal, estadual e municipal), o nível de envolvimento da sociedade civil e as estratégias de cooperação público-privada têm grande influência na efetividade das políticas. Além disso, a confiança mútua entre os atores envolvidos, o alinhamento de interesses e a presença de um capital social fortalecido são elementos que determinam o sucesso ou fracasso das políticas públicas (Santos, 2019).

No contexto do turismo, por exemplo, políticas de turismo regional no Brasil, como no caso da Região da Quarta Colônia, são frequentemente moldadas por esses fatores. O sucesso de políticas voltadas para o desenvolvimento turístico pode ser condicionado pela capacidade das lideranças locais de articular interesses variados, pela participação ativa da comunidade e pela adaptação de estratégias às especificidades culturais e econômicas da região (Furtado, 2021).

A efetividade das políticas públicas, quando analisada sob uma ótica mais contextualizada, não se limita apenas ao cumprimento de objetivos e metas preestabelecidas, mas envolve um processo mais amplo de transformação do território e da sociedade. Esse processo inclui a formação e reconfiguração dos territórios, sendo que a implementação de uma política pública pode contribuir para a redefinição das identidades locais, do papel das instituições e das relações de poder na região.

Na Região da Quarta Colônia, as políticas de turismo assumem papel relevante na valorização das tradições locais e na afirmação identitária, articulando-se com estratégias de dinamização econômica e fortalecimento do pertencimento territorial. Como observam Silva e Figueiredo (2022), os arranjos institucionais no setor turístico podem contribuir para a consolidação de um modelo de governança que ressoe com as demandas e características dos territórios, promovendo um desenvolvimento mais inclusivo e sustentável.

Esses arranjos, ao serem adaptados às particularidades locais, podem gerar resultados que vão além das metas quantitativas, como o aumento de turistas ou a criação de empregos. Em vez disso, podem transformar a dinâmica social, econômica e política da região, criando um ambiente mais cooperativo e integrado, onde os diversos atores se veem como parte de um projeto comum, com benefícios compartilhados (Araújo, 2020). Por exemplo, a articulação entre pequenos empresários, associações locais e o poder público pode fortalecer a economia local e promover um turismo mais sustentável e culturalmente relevante.

De acordo com Furtado (2021) e Silva e Figueiredo (2022), a efetividade das políticas de turismo não pode ser analisada apenas sob a ótica do cumprimento de objetivos formais, mas deve envolver uma compreensão mais holística sobre os processos de transformação dos territórios, considerando as dinâmicas sociais, culturais e políticas de cada região. Como base nesses preceitos, surge a necessidade de investigação do seguinte problema de pesquisa: **Como se dá a atuação dos arranjos institucionais de governança regional nos processos de formulação e implementação das políticas de turismo na Região da Quarta Colônia?**

O processo de desenvolvimento regional compreende um crescente esforço das sociedades locais para a formulação e implementação de políticas regionais com o intuito de discutir e viabilizar projetos e ações que sejam de interesse da comunidade regional. Em tese, as políticas públicas de turismo são apontadas como um fator essencial para o desenvolvimento social, cultural e econômico de toda a população que possui contato direto ou indireto com esse ramo de atividade. Assim, para compreender os efeitos concretos das políticas de turismo no território, torna-se necessário analisar a atuação dos diferentes atores regionais envolvidos nos seus processos de formulação e implementação. O território, nesse sentido, vai atuar como fator condicionante e como resultado das ações dos diversos atores que nele estão inseridos.

A constituição do campo de estudos de implementação de políticas públicas, em nível internacional, esteve fortemente atrelada às necessidades de imprimir melhorias nos processos político-administrativos, de forma a buscar uma maior efetividade, eficiência e eficácia na execução das políticas. Compreender os fatores que intervêm na implementação e nos resultados das políticas públicas, nos seus diversos recortes espaciais e institucionais, tem se colocado como um desafio para os pesquisadores brasileiros nos últimos anos, tanto para aqueles que atuam estritamente no campo acadêmico, como para aqueles que desenvolvem investigações atreladas à gestão pública (Tirelli, 2020). Essa análise proporciona um entendimento mais detalhado da governança do turismo em uma região que, apesar de seu grande potencial, ainda enfrenta desafios no fortalecimento de sua identidade regional e na construção de um modelo de desenvolvimento sustentável e inclusivo.

A importância desta pesquisa reside na análise da atuação dos arranjos institucionais de governança regional no processo de formulação e implementação das políticas de turismo na Região da Quarta Colônia. Apesar da crescente relevância do turismo como fonte de desenvolvimento, observa-se que muitas regiões do Brasil, incluindo a Quarta Colônia, enfrentam desafios na construção de uma governança efetiva. A proposta também pretende contribuir para o aprimoramento da governança em regiões com características socioculturais distintas, fomentando modelos mais inclusivos de política pública. A pesquisa se justifica, portanto, pela necessidade de

entender como os arranjos institucionais atuam na gestão do turismo em um contexto regional específico, identificando as potencialidades e limitações das políticas públicas voltadas para o setor, bem como propondo possíveis melhorias. Além disso, contribui para a discussão sobre governança regional e gestão pública, áreas que ainda carecem de estudos mais aprofundados, especialmente em pequenas cidades e regiões interioranas ou não metropolitanas.

A pesquisa sobre a atuação dos arranjos institucionais de governança regional no processo de formulação e implementação das políticas de turismo na Região da Quarta Colônia, no Rio Grande do Sul, toca em questões fundamentais para o desenvolvimento regional, a sustentabilidade do turismo e o fortalecimento da identidade local. Essa região é apontada como um local de grande potencial turístico, com destaque para sua rica história, cultura e patrimônio (UNESCO, 2023). Ao analisar como os arranjos institucionais influenciam na formulação e implementação das políticas de turismo em termos regionais, a tese aborda como as ações são tomadas pelos atores desses arranjos de que forma as suas ações podem moldar o futuro econômico e social dessa região. Além disso, com a crescente valorização do turismo como vetor de desenvolvimento, compreender esse processo é relevante para outras regiões do Brasil que buscam diversificar suas economias através do turismo.

Outra contribuição da tese refere-se à forma como as diferentes instituições (governo estadual, municipal, entidades privadas, organizações da sociedade civil, entre outros) colaboram ou entram em conflito na formulação e implementação das políticas públicas, o que vai ter reflexo na sua efetividade. Esse estudo oferece uma visão crítica sobre como esses arranjos são estruturados na prática e como podem ser melhorados para garantir um desenvolvimento mais inclusivo e sustentável.

Embora muitos estudos tratem da governança e das políticas de turismo em regiões mais urbanizadas ou em destinos turísticos tradicionais, a Quarta Colônia tem características específicas que a tornam uma área de estudo original. O fato de ser uma região com forte influência de descendentes de imigrantes italianos, com suas próprias dinâmicas culturais e sociais, coloca o estudo em um contexto único, que pode

oferecer novas perspectivas sobre como o turismo pode ser desenvolvido em contextos regionais específicos.

Além disso, destaca-se uma lacuna significativa na literatura científica no que se refere a estudos específicos sobre a Região da Quarta Colônia, especialmente no campo da governança de políticas públicas voltadas ao turismo no que tange à atuação de seus arranjos institucionais na formulação e implementação dessas políticas. A maioria das pesquisas concentra-se em destinos turísticos consolidados ou regiões metropolitanas, deixando de lado contextos regionais menos centralizados, mas igualmente ricos em complexidade institucional e sociocultural. Nesse sentido, esta pesquisa se justifica não apenas pela relevância do tema no campo do desenvolvimento regional, mas também pelo seu caráter inédito, ao buscar compreender como se estrutura e opera a governança pública do turismo em um território historicamente marcado por dinâmicas locais próprias, e ainda pouco explorado na literatura científica. Tal investigação permite preencher uma lacuna analítica e oferecer subsídios empíricos e teóricos para o fortalecimento de políticas públicas mais integradas e eficazes em realidades territoriais específicas.

A análise da governança das políticas públicas de turismo na Região da Quarta Colônia justifica-se, em grande medida, pela identificação de um vácuo institucional nas instâncias formais do Estado, cuja atuação fragmentada e descontínua não tem sido capaz de assegurar a formulação e implementação efetiva de políticas públicas territorializadas e participativas. Essa lacuna institucional tem promovido, ao longo dos anos, o fortalecimento de iniciativas locais e regionais, com destaque para consórcios públicos, instâncias de governança turística e geoparques, que emergem como formas alternativas de coordenação intermunicipal e de gestão compartilhada. No campo do turismo, especificamente, observa-se um processo de descentralização induzido pelas diretrizes do Programa de Regionalização do Turismo (PRT), que estimula a constituição de arranjos locais como estratégia para superar os limites operacionais do Estado central e garantir maior aderência das políticas às realidades territoriais. Assim, o foco analítico desta pesquisa sobre os arranjos institucionais locais na Quarta Colônia está ancorado na compreensão de que tais estruturas representam não apenas uma

resposta à ausência de planejamento sistêmico por parte das esferas superiores de governo, mas também uma oportunidade para o fortalecimento da governança democrática e do desenvolvimento regional endógeno.

A relevância deste trabalho reside na intersecção entre a teoria da governança e as peculiaridades de um território em desenvolvimento turístico. No caso da Quarta Colônia, uma região marcada pela forte herança cultural e histórica da imigração italiana, a preservação da identidade local e a promoção do turismo sustentável são questões-chave. Esse contexto específico justifica o tema, uma vez que o modelo de governança eficaz em destinos consolidados ou grandes centros turísticos pode não se aplicar a regiões menores com dinâmicas próprias, como é o caso da Quarta Colônia (Santos e Lima, 2017).

Embora a produção científica sobre a Região da Quarta Colônia contemple temas relacionados ao turismo, ao patrimônio cultural, à imigração italiana, ao desenvolvimento regional e, mais recentemente, ao Geoparque Quarta Colônia Mundial da UNESCO, permanecem limitadas as investigações que abordam os arranjos institucionais de governança como objeto central de análise. Nesse sentido, a originalidade desta tese não reside na escolha da região como campo empírico, mas na análise da atuação dos arranjos institucionais de governança regional na formulação e implementação das políticas públicas de turismo, fundamentada na perspectiva institucionalista e operacionalizada por meio de três dimensões analíticas institucional, político-relacional e de efetividade das políticas públicas. Ao integrar diferentes arranjos institucionais em um mesmo quadro analítico e examinar suas interações, capacidades e limitações, a pesquisa amplia a compreensão sobre os mecanismos de governança que condicionam o desenvolvimento regional do turismo.

Enquanto a maior parte dos estudos, como os de Bramwell e Lane (2011) e Costa et al. (2017), aborda destinos turísticos mais conhecidos e urbanizados, este trabalho se destaca por sua dimensão local e regional. Ele permite uma análise aprofundada sobre como arranjos institucionais podem ser adaptados para apoiar um desenvolvimento turístico sustentável e alinhado às especificidades culturais, de

infraestrutura e de redes institucionais menos formais, um aspecto central para a governança colaborativa discutida por Cleverley et al. (2018). Assim, o foco na sustentabilidade e na adequação cultural da Quarta Colônia representa uma contribuição significativa para a literatura sobre governança turística em contextos regionais emergentes.

A análise da governança regional aplicada ao turismo constitui um campo que ainda carece de aprofundamento, especialmente em territórios emergentes como a Quarta Colônia. Em estudos como o de Araújo e Oliveira (2015), a interação entre governos locais e regionais e entidades privadas na formulação de políticas públicas de turismo é discutida, mas poucas pesquisas abordam como essa interação se dá em regiões constituídas por pequeno número de pequenos municípios em zonas interioranas do País. O estudo dos arranjos institucionais da Quarta Colônia oferece uma visão nova de como as estruturas de governança em contextos regionais podem ser aprimoradas para garantir a efetividade e inclusão das políticas turísticas, um campo pouco explorado na literatura.

O objetivo principal desta pesquisa é **analisar a atuação dos arranjos institucionais de governança regional no processo de formulação e implementação das políticas de turismo na Região da Quarta Colônia/RS.**

Para isso, os seguintes objetivos específicos foram delineados:

- a) Identificar os principais arranjos institucionais de governança regional atuantes na formulação e implementação das políticas de turismo na Região da Quarta Colônia.
- b) Analisar a articulação e o papel das instituições públicas e privadas no processo de governança do turismo na região.
- c) Avaliar a efetividade das políticas de turismo implementadas na região, considerando sua contribuição para o desenvolvimento local/regional.
- d) Discutir os principais desafios e limitações enfrentados pelos arranjos institucionais na implementação das políticas de turismo na Região da Quarta Colônia.

A pesquisa adotou uma abordagem qualitativa, com foco em um estudo de caso da Região da Quarta Colônia. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas e a aplicação de questionário com gestores públicos, representantes de entidades privadas e atores locais envolvidos na gestão do turismo. Esse modelo permite analisar como essas dimensões interagem para favorecer ou limitar a efetividade das políticas públicas de turismo na Quarta Colônia, à luz das contribuições de autores como North (1990), Ostrom (1999) e Gomide e Pires (2014). Foram realizadas 16 entrevistas semiestruturadas com atores institucionais chave, incluindo gestores públicos, membros de conselhos, lideranças comunitárias e representantes de entidades turísticas regionais. O questionário aplicado teve 27 respondentes, distribuídos entre representantes de órgãos públicos, instituições de ensino, setor privado e organizações sociais. Complementarmente, procedeu-se à análise documental de 20 documentos oficiais, incluindo leis municipais, atas de reuniões, planos estratégicos, decretos e instrumentos normativos. Os critérios da análise documental compreenderam a seleção por relevância temática, temporalidade (últimos 10 anos) e grau de incidência nas decisões políticas regionais. A análise dos dados qualitativos foi feita por meio da técnica da análise de conteúdo, a qual permitiu identificar padrões, temas recorrentes e tendências nas respostas obtidas, bem como nos documentos analisados. A combinação desses métodos proporcionou uma visão abrangente sobre a atuação dos arranjos institucionais de governança no setor de turismo da região.

O foco da análise é eminentemente regional, tanto no que se refere aos sujeitos institucionais envolvidos quanto às estruturas e dinâmicas que moldam a formulação e implementação das políticas de turismo nesse contexto específico. A partir de uma perspectiva institucionalista, os arranjos de governança regional foram examinados com base em três dimensões analíticas principais: (i) a coordenação interinstitucional e intergovernamental, que abrange os modos de articulação entre entes públicos (municípios, estados, união) e as instituições regionais entendidas aqui como as organizações e fóruns legalmente constituídos ou formalmente reconhecidos que operam em escala supramunicipal, como consórcios intermunicipais, instâncias de governança regional (IGR) de turismo, ou entidades promotoras de desenvolvimento regional; (ii) a capacidade institucional e normativa, que considera os recursos, regras

formais e informais e estruturas organizacionais que sustentam a ação pública; e (iii) a participação social qualificada, que envolve a presença efetiva de atores locais e regionais nos processos decisórios.

A presente tese está estruturada da seguinte maneira: o Capítulo 1 apresenta a introdução, contextualizando o tema e destacando os objetivos, questões de pesquisa e a metodologia adotada. O Capítulo 2 traz a revisão da literatura, abordando o debate sobre a formulação e a implementação das políticas públicas, arranjos institucionais e governança no Brasil. O Capítulo 3 descreve o desenho institucional da política de turismo pós-88, com base no histórico das políticas públicas de turismo no país, no Rio Grande do Sul e na Região da Quarta Colônia. No Capítulo 4, são apresentados os resultados da pesquisa, discutindo a efetividade das políticas de turismo formuladas e implementadas e as percepções dos diferentes atores, com base nas entrevistas, aplicação do questionário e na análise documental. O Capítulo 5 apresenta as conclusões da pesquisa, incluindo recomendações para aprimorar a governança do turismo na região, além de sugestões para futuras pesquisas sobre o tema.

2 O DEBATE SOBRE A FORMULAÇÃO E A IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS, ARRANJOS INSTITUCIONAIS E GOVERNANÇA NO BRASIL

Neste capítulo, são exploradas as teorias e conceitos que fundamentam os arranjos institucionais e a governança no Brasil, além de discutir como esses fatores impactam a efetividade das políticas públicas no país. Este capítulo analisa os processos de formulação e implementação das políticas públicas e o papel dos arranjos institucionais que as sustentam e buscam integrar representantes governamentais, do mercado e da sociedade civil.

O Brasil possui uma estrutura política e administrativa complexa, que é composta pela União, Estados e Municípios, cada um com suas competências constitucionais para formular, implementar e avaliar políticas públicas. O processo de formulação dessas políticas está intimamente relacionado às demandas da sociedade, às orientações do Governo Federal e à capacidade técnica e administrativa dos governos estaduais e municipais. Entretanto, a implementação das políticas públicas no Brasil enfrenta diversos obstáculos que comprometem sua eficácia, especialmente em um país marcado por desigualdades regionais e sociais profundas.

Para Dagnino (2004, p. 100), “as instituições públicas brasileiras ainda operam sob uma lógica centralizadora que dificulta o compartilhamento real de poder com instâncias locais ou regionais”. Além disso, a implementação das políticas públicas é muitas vezes influenciada por interesses políticos e pela luta por recursos, o que pode comprometer a efetividade das ações. Dessa forma, as políticas públicas não podem ser entendidas apenas como um conjunto de medidas para solucionar problemas sociais, mas também como um campo de disputa política e de negociação entre diferentes atores.

Os arranjos institucionais são fundamentais para a efetividade das políticas públicas, pois são eles que definem como as políticas serão implementadas, por quem e de que forma. Segundo Souza (2009), os arranjos institucionais podem ser compreendidos como o conjunto de regras, normas e práticas que regem as relações entre as diversas instituições responsáveis pela formulação e execução das políticas públicas, tanto no âmbito do Governo Federal quanto nos níveis estaduais e municipais.

Nesse sentido, o debate contemporâneo sobre governança pública enfatiza a centralidade da colaboração. Ansell e Torfing (2021) abordam a governança colaborativa como processo de negociação contínua entre atores estatais e não estatais, em busca de soluções coletivas. Klijn e Koppenjan (2016; 2023) reforçam que tais arranjos funcionam como redes de governança, em que a interdependência entre atores e a capacidade de coordenação são fatores determinantes para o sucesso das políticas.

A efetividade de uma política pública não depende apenas da clareza de seus objetivos ou da qualidade técnica das suas propostas, mas também das condições institucionais que possibilitam a sua implementação. Quando os arranjos institucionais são mal estruturados ou há pouca articulação entre os atores envolvidos, a política tende a falhar em sua execução. Por outro lado, quando esses arranjos são bem definidos, com uma boa distribuição de responsabilidades e uma articulação eficiente entre as esferas de governo, a chance de sucesso aumenta (Arretche, 2019).

Além disso, a literatura recente reforça o papel da burocracia de nível de rua na mediação entre desenho institucional e realidade local de execução (Lotta, 2019; Lotta; Oliveira, 2022). Arretche (2019) amplia essa discussão ao demonstrar como as desigualdades federativas condicionam a implementação de políticas públicas no Brasil, revelando assimetrias regionais profundas. Em perspectiva internacional, Peters (2022) contribui ao destacar como diferentes arranjos institucionais moldam capacidades governamentais, reforçando a necessidade de análise contextualizada.

A descentralização das políticas públicas no Brasil, em um contexto de federalismo, pressupõe e requer uma cooperação eficaz entre as diversas esferas de governo para que as ações sejam articuladas de maneira eficiente e os recursos aplicados de forma eficaz. Contudo, a despeito do espírito participativo e descentralizado da Constituição Federal de 1988, Arretche (2021) têm apontado que o Brasil apresenta um modelo de federalismo predominantemente centralizado. Nesse cenário, a falta de coordenação entre os entes federados e a dispersão de responsabilidades podem levar à fragmentação das ações e comprometer os

resultados desejados. As práticas competidoras, a sobreposição de ações e as dificuldades de coordenação entre os níveis de governo tornam-se, assim, desafios recorrentes que impactam a efetividade das políticas, conforme já evidenciado (Arretche, 2004).

A governança, enquanto conceito relacionado ao processo de gestão das políticas públicas, tem ganhado relevância nos debates sobre a efetividade das políticas públicas no Brasil. Segundo Pierre e Peters (2000, p. 3), “a governança envolve a capacidade de coordenar e integrar políticas públicas por meio de redes e arranjos colaborativos entre Estado e sociedade”. Ela diz respeito à forma como as diferentes esferas de governo, a sociedade civil e o setor privado interagem no processo de formulação e implementação das políticas públicas. A governança eficiente depende da capacidade de articulação entre esses diversos atores e da transparência nas decisões que envolvem o interesse público.

No campo do turismo, Beni (2021) evidencia que a governança é condição essencial para o fortalecimento da política nacional e regional de turismo, demandando coordenação multiescalar. Complementarmente, Silva e Figueiredo (2022) destacam que a governança turística deve ser compreendida como processo capaz de integrar desenvolvimento sustentável, identidade cultural e participação comunitária, superando a visão restrita de coordenação institucional.

A participação social, entendida como a inclusão de cidadãos e organizações da sociedade civil nas discussões e decisões sobre políticas públicas, tem sido uma característica crescente da governança no Brasil, especialmente a partir da Constituição de 1988, que fortaleceu os mecanismos de participação popular. A participação social visa não apenas legitimar as políticas públicas, mas também torná-las mais eficazes, uma vez que permite que os governantes compreendam melhor as necessidades e prioridades da população. Autores como Dagnino (2006) e Avritzer (2009) destacam que, ao incorporar a voz dos cidadãos, a governança se torna mais democrática e sensível às especificidades locais.

Essas transformações, entretanto, vêm acompanhadas de tensões. Avritzer (2017; 2020) identifica um processo de expansão seguido de retração dos espaços participativos, em razão da crise de legitimidade democrática recente. Tatagiba (2018) ressalta que a participação, embora inovadora, enfrenta limites estruturais, como a desigual representação e a burocratização dos processos. Pires e Vaz (2019) também destacam que os conselhos e fóruns participativos, embora centrais na institucionalidade brasileira, apresentam variações significativas em termos de efetividade entre diferentes áreas de políticas públicas e territórios.

Entretanto, a implementação efetiva da participação social também enfrenta obstáculos. A exclusão de certos grupos sociais, a falta de representatividade e a resistência de certos setores políticos e administrativos são desafios que comprometem o potencial transformador da participação social nas políticas públicas. Além disso, o modelo de governança no Brasil ainda está em processo de maturação, com diferentes experiências sendo implementadas em níveis local, estadual e federal, com variações em sua efetividade.

A formulação, implementação e avaliação das políticas públicas no Brasil envolvem múltiplos fatores que devem ser compreendidos de forma integrada, levando em consideração as especificidades regionais, os arranjos institucionais e a dinâmica da governança. A interação entre os diferentes níveis de governo, a participação da sociedade civil e a capacidade de coordenação entre os atores envolvidos são elementos centrais para o sucesso das políticas públicas no país. O Brasil, com sua complexidade federativa, exige um modelo de políticas públicas que vá além da simples definição de diretrizes e objetivos, buscando entender a fundo as condições práticas para a execução das políticas e a efetividade de seus resultados.

2.1 Mudança nas relações entre Estado e Sociedade no Brasil Pós-88

A Constituição de 1988, conhecida como a "Constituição Cidadã", representou um divisor de águas nas relações entre o Estado e a sociedade no Brasil. O texto constitucional não apenas reformulou o ordenamento jurídico, mas redefiniu as estruturas de governança e as dinâmicas de poder, promovendo a transição de um regime autoritário para uma democracia plena. Este marco foi fruto de um amplo processo de mobilização social com a participação ativa de movimentos, trabalhadores e intelectuais que remodelou o Estado, antes autocrático (Silva, 2008).

A promulgação da CF/88 consolidou um regime democrático ao consagrar os direitos civis, políticos e sociais (Dallari, 1997), e reposicionou o Estado como provedor de serviços essenciais, exemplificado pelo Sistema Único de Saúde (SUS) (Pochmann, 2011). Crucialmente, a CF/88 promoveu a descentralização e a autonomia federativa. Estados e, principalmente, municípios, ganharam maior autonomia política e administrativa. Tal descentralização não apenas aproximou a gestão pública das necessidades locais (Oliveira, 2005), mas foi fundamental para a emergência de novas formas de interação e arranjos institucionais.

Apesar desse avanço em termos de autonomia local, Arretche (2020) aponta que o modelo brasileiro se configura, na prática, como um federalismo predominantemente centralizado. Nessa arquitetura, a formulação das políticas públicas estruturantes concentra-se majoritariamente no Governo Federal, enquanto a implementação dessas políticas é delegada aos entes subnacionais, especialmente aos municípios. É precisamente nesse ponto de fricção entre a formulação centralizada e a implementação descentralizada que se situa o foco desta tese, ao analisar como os arranjos institucionais regionais, como os da Quarta Colônia, negociam e operacionalizam as políticas de turismo diante desse quadro federativo complexo.

A redemocratização e a descentralização estabeleceram um momento propício para o fortalecimento da sociedade civil, garantindo espaços para a inserção de movimentos sociais e a criação de ONGs (Souza, 2001). Como argumenta Bresser-Pereira (1998), este processo marcou a transição de um modelo burocrático para uma administração pública gerencial e participativa. Essa nova configuração se

baseou na abertura de canais institucionais que permitiram o diálogo e o controle social, como os Conselhos de Políticas Públicas, Orçamentos Participativos e Conferências Nacionais (Saúde, Educação), as quais permitem a articulação entre governo e sociedade na formulação e avaliação de políticas públicas (Avritzer, 2002; Souza, 2006).

Apesar da institucionalização da participação, a efetivação de políticas públicas voltadas para a redução das desigualdades sociais e a plena democratização do Estado continuam sendo um grande desafio no Brasil. A desigualdade social, econômica e regional persiste como uma marca do país. Além disso, a participação da sociedade na formulação de políticas públicas ainda é limitada por fatores como a falta de educação política, o distanciamento das populações mais marginalizadas dos processos decisórios e a prevalência de uma elite que dificulta a plena democratização (Gohn, 2012). Tais relações entre Estado e sociedade são intensificadas pela constante tensão entre a descentralização e a centralização do poder, resultando em impasses que dificultam a implementação eficaz de políticas públicas. Nos últimos anos, essa dinâmica foi somada à crescente polarização política e ao impacto das mídias sociais na desconfiança institucional (Menezes, 2019), o que impõe novos e complexos desafios à gestão pública e à governança democrática.

2.1.1 Análise da Nova Constituição e suas Implicações

A Constituição Federal de 1988, conhecida como “Constituição Cidadã”, representou um marco na reconfiguração das relações entre Estado e sociedade no Brasil, ao promover a transição de um regime autoritário para uma democracia participativa. Conforme Boaventura de Sousa Santos (2002), trata-se de um paradigma normativo baseado na ampliação de direitos, na inclusão cidadã e na institucionalização de mecanismos democráticos de gestão pública.

Entre suas principais inovações, destacam-se: a ampliação dos direitos sociais (educação, saúde, previdência, assistência social), a valorização da pluralidade cultural e étnica do país, e a descentralização político-administrativa. O artigo 1º da Carta já

introduz um novo marco simbólico ao definir o Brasil como um Estado Democrático de Direito, fundamentado na soberania, na cidadania e na dignidade da pessoa humana.

Essa descentralização fortaleceu os entes subnacionais estados e municípios e incentivou a formação de instâncias colegiadas para a deliberação e execução de políticas públicas. Conforme Bresser-Pereira (1998), esse processo marcou a transição de um modelo burocrático e centralizador para uma administração pública gerencial e participativa, que busca maior eficiência, transparência e proximidade com a realidade local. Nesse sentido, a Constituição de 1988 viabilizou o surgimento de novos arranjos institucionais e impulsionou experiências de governança territorial com maior autonomia e corresponsabilidade dos governos locais.

A Carta Magna também consolidou o federalismo cooperativo como princípio estruturante da organização do Estado brasileiro, o que possibilitou maior protagonismo dos municípios em políticas públicas setoriais, como educação, saúde e turismo. Essa nova configuração institucional criou oportunidades, mas também desafios de coordenação intergovernamental, que se refletem diretamente nas políticas de desenvolvimento regional e de turismo, como será discutido ao longo desta pesquisa.

2.1.2 Aumento da Participação Social e da Cidadania

Com a promulgação da Constituição de 1988, a participação social foi instituída como princípio normativo da administração pública, criando condições jurídicas e institucionais para a ampliação dos mecanismos de democracia participativa. A partir desse novo arcabouço legal, surgiram instrumentos como conselhos gestores, conferências temáticas, orçamentos participativos e fóruns intersetoriais, que passaram a integrar o processo de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas no país.

Tatagiba (2002) observa que esse modelo participativo representa uma inflexão significativa na cultura política brasileira, permitindo o acesso de grupos historicamente marginalizados às arenas decisórias. Os conselhos setoriais, como os de saúde,

educação, assistência social e turismo, tornaram-se espaços institucionalizados de deliberação e de controle social, promovendo o diálogo entre Estado e sociedade civil.

Além da institucionalização da participação, houve uma ressignificação do conceito de cidadania. Conforme Carvalho (2001), a cidadania passa a ser entendida como prática cotidiana, que envolve o exercício ativo de direitos, a coprodução de políticas públicas e a vigilância permanente sobre as ações estatais. Essa concepção amplia o papel do cidadão de mero beneficiário das políticas públicas para sujeito político ativo na sua formulação e avaliação.

Entretanto, embora a estrutura participativa brasileira seja referência internacional em termos normativos, sua efetividade enfrenta desafios. A desigualdade no acesso aos espaços decisórios, a fragilidade organizativa da sociedade civil em algumas regiões e a burocratização dos processos participativos ainda limitam o potencial transformador dessas instâncias (Avritzer, 2009; Gohn, 2012). Ademais, a assimetria de poder entre os atores institucionais e sociais e o distanciamento entre planejamento e implementação continuam sendo obstáculos à democratização efetiva da gestão pública.

Mesmo diante desses limites, a participação social tem se consolidado como um eixo estruturante da governança democrática no Brasil, oferecendo uma base de sustentação normativa e política para a formulação de políticas públicas em contextos territoriais diversos. No campo do turismo, esses espaços são essenciais para garantir que os projetos e ações estejam alinhados às realidades locais e às demandas da comunidade, aspecto central na análise dos arranjos institucionais que compõem esta pesquisa.

O Quadro 1 sintetiza características estruturais dos modelos centralizado e descentralizado de governança federativa, discutidos no contexto das políticas públicas brasileiras, com ênfase em seus reflexos sobre a capacidade de gestão e participação nos entes subnacionais.

Quadro 1 – Comparativo entre Modelos de Governança Federativa: Centralizado X Descentralizado

Dimensão	Governança Centralizado	Governança Descentralizado
Papel da União	Protagonista na formulação, coordenação e execução de políticas públicas.	Define diretrizes gerais, mas compartilha competências com estados e municípios.
Participação de estados e municípios	Limitada, com função predominantemente executora e subordinada.	Ampla, com corresponsabilidade na formulação, gestão e avaliação de políticas públicas.
Capacidade decisória local	Reduzida; decisões são concentradas em instâncias centrais do poder executivo federal.	Elevada; autonomia relativa para adaptar e implementar políticas conforme realidades locais.
Cooperação intergovernamental	Verticalizada, com baixa articulação entre os entes da federação.	Horizontalizada, estimulada por consórcios públicos, colegiados e pactos interfederativos.
Instrumentos de coordenação	Normativos e coercitivos (leis, portarias, regulamentos).	Negociados e cooperativos (acordos, planos intergovernamentais, fóruns de governança).
Mecanismos de financiamento	Centralizados, com repasses condicionados e uso restrito.	Descentralizados, com maior flexibilidade para adequação às demandas regionais

Participação social	Consultiva e pouco institucionalizada.	Ativa e institucionalizada por meio de conselhos, fóruns e conferências públicas.
Riscos e fragilidades	Engessamento, baixa aderência local, ineficiência na execução de políticas.	Desigualdades federativas, fragmentação de políticas, carência técnica local.
Exemplos no Brasil	Período pré-1988 e políticas centralizadoras da década de 1990.	Pós-Constituição de 1988: SUS, SUAS, Sistema Nacional de Turismo, PNDR, PRT.

Fonte: Elaborado pela autora com base em Arretche (2004), Bresser-Pereira (1998), Souza (2006, 2017), Dagnino (2002), e demais autores discutidos no capítulo.

Em síntese, este capítulo procurou contextualizar as transformações nas relações entre Estado e sociedade no Brasil, especialmente após a Constituição de 1988, ressaltando o papel crescente da descentralização, da participação social e da governança como pilares de uma gestão pública mais democrática e responsiva. A análise evidenciou a complexidade do arranjo federativo brasileiro e os desafios da articulação intergovernamental, especialmente em contextos de fragilidade institucional e assimetria de capacidades entre os entes federados.

De modo geral, observa-se que os debates sobre políticas públicas e governança no Brasil têm se sofisticado ao incorporar dimensões como a atuação da burocracia (Lotta; Oliveira, 2022), a crise e a reinvenção dos espaços participativos (Avritzer, 2020), e a emergência de novas formas de governança colaborativa (Ansell; Torfing, 2021). Essas perspectivas oferecem caminhos para compreender os desafios atuais da efetividade das políticas públicas e dos arranjos institucionais no contexto brasileiro.

Ao discutir os modelos centralizado e descentralizado de governança, destacou-se que a efetividade das políticas públicas depende não apenas da

arquitetura normativa, mas também da capacidade dos atores locais em participar de forma qualificada e coordenada. No entanto, permanecem lacunas quanto à forma como os arranjos institucionais concretos moldam a atuação dos diferentes níveis de governo na implementação de políticas públicas específicas, como é o caso do turismo. Assim, o próximo tópico aprofundará os conceitos de políticas públicas e arranjos institucionais, com foco em sua definição, evolução histórica e papéis estruturantes, oferecendo a base teórica necessária para compreender os mecanismos que sustentam (ou limitam) a cooperação federativa nas políticas públicas territoriais.

2.2 Políticas Públicas e Arranjos Institucionais

O campo das políticas públicas no Brasil tem se consolidado como um espaço analítico voltado não apenas à descrição de programas governamentais, mas também à compreensão da complexidade dos arranjos institucionais que os sustentam. Nas últimas décadas, houve uma inflexão teórica significativa, com a passagem de abordagens prescritivas e normativas para perspectivas mais analíticas, voltadas à compreensão de como as políticas públicas se materializam de forma contingencial nos diferentes territórios. Essa mudança permitiu o surgimento de uma literatura mais sensível aos contextos sociais, políticos e institucionais que condicionam o desempenho das políticas e sua efetividade local (Pires; Gomide, 2014; 2021).

Entende-se por políticas públicas o conjunto de decisões e ações tomadas pelo Estado diretamente ou em parceria com outros atores visando enfrentar problemas coletivos e promover o bem-estar social. No entanto, como argumentam Pires e Gomide (2014), a efetividade de uma política pública depende da configuração institucional que a sustenta. Para os autores, os arranjos institucionais definem a forma particular de coordenação dos processos em campos específicos, delimitando quem está habilitado a participar de determinado processo, o objeto e os objetivos deste, bem como as formas de relação entre os atores envolvidos.

Mais recentemente, esses mesmos autores (Pires; Gomide, 2021) têm reforçado a necessidade de se adotar uma abordagem relacional, que considere as configurações de interação entre burocracia e instituições democráticas como lócus

privilegiado de análise. Isso significa deslocar o foco de análise do desenho formal das instituições para os modos como atores e estruturas se entrelaçam na prática, permitindo reconstituir os caminhos contingentes que as políticas públicas percorrem nos territórios. Tal perspectiva é especialmente útil para analisar políticas que envolvem múltiplos níveis de governo, diversos setores e diferentes interesses sociais.

A esse respeito, Lotta e Favareto (2016) apontam os desafios da integração e coordenação em arranjos institucionais complexos, que envolvem diferentes escalas e atores. A fragmentação das estruturas administrativas, a sobreposição de competências e a ausência de mecanismos eficazes de articulação são apontados como entraves à efetividade das políticas. Em pesquisa anterior, Lotta e Vaz (2015) também enfatizam a importância de arranjos institucionais que consigam sustentar a cooperação entre setores, especialmente em contextos federativos como o brasileiro, onde as assimetrias de capacidades estatais entre os entes federados são significativas.

Essas análises se entrelaçam com os estudos de implementação de políticas públicas, especialmente aqueles que destacam o papel ativo dos agentes de nível local. Lotta (2019) argumenta que a implementação é atravessada por disputas, interpretações e adaptações, o que confere aos implementadores o papel de coautores das políticas. Nesse sentido, os arranjos institucionais não apenas condicionam a ação estatal, mas também revelam as capacidades e os limites do próprio Estado em ação. Essa perspectiva reforça a ideia de que os resultados de uma política não dependem apenas da formulação técnica, mas sobretudo das interações construídas em torno dela.

Na mesma linha, Tirelli (2020) propõe a noção de políticas públicas como processos territoriais, defendendo que a análise da efetividade deve ir além dos indicadores de desempenho programáticos, incorporando os impactos sobre os processos de formação dos territórios. Isso implica considerar não apenas se a política atingiu suas metas declaradas, mas também como ela reconfigurou relações locais,

afetou padrões de governança e contribuiu ou não para a ampliação das capacidades coletivas de ação.

Com base nessas contribuições, é possível afirmar que os arranjos institucionais são estruturas mediadoras entre as intenções das políticas públicas e seus efeitos concretos nos territórios. Eles não são neutros, mas produto de disputas, negociações e históricos locais. Estudos recentes vêm mostrando que a efetividade das políticas públicas está profundamente vinculada à existência de arranjos institucionais estáveis, articulados e capazes de coordenar atores, distribuir responsabilidades e sustentar a continuidade das ações mesmo diante de mudanças políticas e conjunturais.

Pesquisas recentes reforçam essa perspectiva. Caus e Leme (2024), por exemplo, ao analisarem políticas ambientais, demonstram que a presença de instâncias intergovernamentais de coordenação aumenta significativamente os resultados, ao passo que arranjos frágeis comprometem a efetividade. Da mesma forma, Lotta, Klanovics e Favareto (2024), ao estudarem a governança dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) no Brasil, mostram como arranjos híbridos (que combinam hierarquia estatal com redes de participação) são mais eficazes para integrar ministérios, agências e municípios.

Essas evidências sustentam a ideia de que os arranjos institucionais não podem ser analisados apenas como desenhos técnicos, mas como configurações vivas, dinâmicas e territoriais, cujo sucesso depende da capacidade de mobilizar recursos, de articular atores diversos e de construir legitimidade. Em síntese, a análise dos arranjos institucionais fornece uma lente potente para compreender por que políticas formalmente semelhantes produzem resultados tão distintos em contextos diferentes.

No contexto das políticas públicas voltadas ao turismo e à governança regional, campo específico desta tese essa abordagem oferece ferramentas relevantes para investigar como se estruturam os arranjos institucionais nas regiões turísticas, como se distribuem as competências entre os diferentes níveis de governo e quais capacidades são efetivamente ativas no território. Além disso, permite compreender os impactos das

políticas não apenas sobre os indicadores setoriais, mas sobre os modos de organização, articulação e desenvolvimento dos territórios turísticos.

2.2.1 Definição e Evolução das Políticas Públicas

O debate contemporâneo sobre políticas públicas (PP) no Brasil ganhou centralidade à medida que a expressão passou a frequentar agendas governamentais, pronunciamentos políticos e reivindicações sociais, tornando-se elemento do vocabulário cotidiano das democracias modernas (Di Giovanni, 2009). Embora onipresente, o conceito permanece fluido: como ressalta Souza (2006), não existe uma definição única nem superior, mas múltiplas interpretações que refletem períodos históricos, disputas teóricas e transformações nas relações entre Estado e sociedade .

Diversos autores insistem, porém, em alguns traços comuns. Para Souza (2006) e Hall (2001), PP corresponde à soma das atividades governamentais voltadas a beneficiar a coletividade; Rodrigues (2010) sublinha a dimensão de intervenção jurídica, social e administrativa; o Ministério do Turismo (2009) enxerga-a como orientação para a tomada de decisões públicas; Dias (2003) realça o caráter estatal exclusivo dessas ações orientadas ao bem-comum; e Boneti (2007) lembra que toda política pública implica destinação de recursos públicos . Secchi (2013) acrescenta dois elementos fundamentais intencionalidade pública e resposta a problema coletivo, definindo o problema como a discrepância entre o status quo e uma situação ideal desejada.

Para sistematizar o fenômeno, Cavalcanti (2007) distingue polity, politics e policy: a primeira remete ao arranjo político-administrativo do Estado, a segunda aos processos formais e informais de disputa de poder, e a última ao governo em ação, materializado em programas, leis e projetos . Muller e Surel (2002) reforçam que uma política existe quando há um quadro geral de ação, sustentado por trocas entre atores públicos e privados, mobilizando conhecimento, valores e recursos . Procopiuck (2013) amplia essa visão ao tratar a PP simultaneamente como constructo social (programa governamental) e construto de pesquisa (objeto analítico); Costa (2016) destaca,

ainda, que a heterogeneidade e os conflitos sociais se refletem nas políticas, pois o Estado contemporâneo é, por natureza, o Estado das políticas públicas .

A literatura evoluiu de concepções centradas na supremacia estatal para abordagens que valorizam a interação entre Estado, mercado e sociedade. Di Giovanni (2009) propõe entender a PP como forma contemporânea de exercício democrático do poder, emergindo do contínuo intercâmbio entre atores, enquanto Romano (2009) a descreve como dispositivo que regula parâmetros de interação público-privada, o grau de autonomia da ação estatal e a própria definição de interesse público . Esse deslocamento torna-se ainda mais evidente após a Constituição de 1988, quando processos de descentralização, planejamento participativo, consórcios públicos e arranjos produtivos locais ganharam relevo, redefinindo espaços decisórios e escalas territoriais de implementação (Silva, 2014).

Como campo de conhecimento, as PP frequentemente são analisadas pelo modelo sequencial (ou ciclo da política pública): identificação do problema, formação da agenda, formulação, implementação e avaliação (Souza, 2006; Secchi, 2014). Ainda que heurístico, esse modelo evidencia o predomínio dos estudos sobre formulação, em detrimento da implementação e da avaliação. Heidemann (2009) lembra que, sem a prática, políticas não passam de boas intenções; Lotta & Pavez (2010) demonstram que a implementação gera resultados inesperados pela discricionariedade dos agentes locais, apontando-os como verdadeiros *policy - makers* do cotidiano; estudos posteriores (Lotta, 2012; 2019; Tirelli, 2020) aprofundam essa perspectiva, revelando a complexidade das decisões *multilayering* e *multilevel* que caracterizam políticas contemporâneas .

Nesse sentido, políticas públicas se tornam processos relacionais, dependentes de redes de atores governamentais, privados e societários cujas interações definem prioridades, recursos e formas de coordenação (Fernandez; Guimarães, 2020). Isso reforça a assertiva de Dias (2012) de que cada PP pressupõe tipos de arenas, estruturas decisórias e contextos institucionais distintos . Ao mesmo tempo, os princípios de democratização do acesso e da gestão (Gastal; Moesch, 2007) recolocam

o controle social como elemento constitutivo da política, alinhando objetivos de equidade e inclusão.

Em suma, as principais definições convergem para enxergar políticas públicas como respostas intencionais do Estado a problemas coletivos, estruturadas em ciclos dinâmicos, mediadas por arranjos institucionais variáveis e influenciadas por múltiplos atores. Compreender tais definições da intervenção estatal clássica à abordagem relacional contemporânea é essencial para analisar, na presente tese, como diferentes configurações institucionais condicionam a efetividade das políticas e seus impactos sobre os territórios.

2.2.2 Arranjos Institucionais e seus papéis nas Políticas Públicas

Nas últimas décadas, o debate sobre políticas públicas no Brasil têm evidenciado a relevância dos arranjos institucionais como componente essencial para compreender a dinâmica de formulação, implementação e efetividade das ações estatais. Compreendidos como estruturas organizacionais e normativas que definem os modos de coordenação de processos públicos, os arranjos institucionais delimitam os atores legitimados a participar de determinado campo de ação, os objetos das políticas e os tipos de relações estabelecidas entre esses atores. Como destacam Pires e Gomide (2014, p. 19), “os arranjos institucionais de políticas públicas 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”.

Essa definição amplia a compreensão tradicional das políticas públicas, ao enfatizar não apenas as regras formais, mas também os aspectos relacionais, contingentes e adaptativos que perpassam a ação do Estado. Nesse sentido, os arranjos institucionais não são estruturas rígidas, mas sim configurações organizacionais e políticas dinâmicas, influenciadas por fatores territoriais, capacidades estatais, e pelas interações entre agentes públicos, privados e da sociedade civil. Conforme argumentam os mesmos autores em estudos mais recentes, a análise dos

arranjos institucionais exige o reconhecimento das configurações relacionais como locus privilegiado, permitindo reconstituir o entrelaçamento entre burocracia e instituições democráticas na produção das políticas públicas (Pires; Gomide, 2021).

As políticas públicas, em sua maioria, não operam de maneira isolada, mas por meio de estruturas compostas por múltiplos atores e esferas governamentais. Isso torna os arranjos institucionais ainda mais relevantes, especialmente em contextos federativos como o brasileiro. Lotta e Favareto (2016), por exemplo, investigam os desafios da integração institucional nas políticas públicas, ressaltando que a ausência de coordenação entre diferentes setores e níveis de governo compromete a efetividade das ações. Entre os principais entraves identificados estão a fragmentação administrativa, a sobreposição de competências e a escassez de mecanismos cooperativos, o que impede a construção de respostas integradas para problemas complexos.

Além disso, a literatura recente tem destacado a importância de compreender os arranjos institucionais como espaços de implementação e não apenas como estruturas de formulação normativa. Lotta e Vaz (2015), ao estudarem arranjos institucionais complexos no Brasil, evidenciam que os resultados das políticas públicas não derivam apenas de seus objetivos declarados, mas também da capacidade dos arranjos em sustentar processos contínuos de negociação, troca de informações e adaptação às realidades locais.

Essa perspectiva é reforçada pelos estudos sobre implementação de políticas públicas, que apontam os burocratas de nível de rua como protagonistas na tradução das políticas em práticas concretas. Lotta (2019), por exemplo, propõe um deslocamento analítico da política pública formal para a política “como ela é”, mostrando que os arranjos institucionais influenciam diretamente a autonomia e as decisões cotidianas dos implementadores. Essa abordagem reconhece que as políticas são permanentemente reinterpretadas, ajustadas e, por vezes, transformadas durante sua execução.

Complementarmente, a análise relacional proposta por Tirelli (2020) introduz a dimensão territorial na compreensão dos arranjos institucionais. A autora defende que políticas públicas e territórios estão interligados por meio de redes de interação que envolvem atores, instituições e recursos. Assim, os arranjos institucionais devem ser vistos como estruturas ancoradas em contextos específicos, onde se constroem sentidos, alianças e formas de ação coletiva. Essa perspectiva relacional permite compreender por que políticas públicas formalmente semelhantes podem gerar resultados muito distintos em diferentes territórios.

Dessa forma, os arranjos institucionais assumem múltiplos papéis estratégicos nas políticas públicas. Em primeiro lugar, organizam a coordenação de atores, ao estabelecer regras de entrada, representação e tomada de decisão. Em segundo, promovem a integração de recursos, articulando elementos financeiros, técnicos, políticos e sociais em prol da efetividade da ação pública. Em terceiro, cumprem a função de mediação de conflitos, ao criar espaços de deliberação e negociação entre diferentes interesses. Por fim, favorecem a aprendizagem institucional, possibilitando ajustes, inovação e disseminação de boas práticas em contextos diversos.

No contexto das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento regional e ao turismo foco desta tese a análise dos arranjos institucionais torna-se fundamental para compreender os fatores que influenciam a coordenação entre governos municipais, instâncias estaduais e atores do setor privado. Ao mesmo tempo, permite investigar de que forma as capacidades estatais e os recursos disponíveis são mobilizados, quais atores são incorporados aos processos decisórios e como os territórios se transformam em função dessas interações.

Portanto, incorporar a abordagem dos arranjos institucionais ao referencial teórico da presente pesquisa não apenas enriquece a análise sobre os mecanismos de governança pública, como também oferece um instrumental analítico robusto para identificar os desafios e as possibilidades de construção de políticas públicas mais integradas, democráticas e territorialmente efetivas.

2.3 O Território na Formulação e Implementação de Políticas Públicas

A relação entre políticas públicas e território tem ganhado destaque nas abordagens analíticas contemporâneas, especialmente à medida que se reconhece que a efetividade das ações estatais está intrinsecamente relacionada aos contextos socioterritoriais em que são implementadas. O território deixa, portanto, de ser visto como um mero espaço físico-administrativo e passa a ser compreendido como uma construção social e relacional, produto de disputas, identidades, formas de organização e relações de poder.

Nessa perspectiva, Tirelli (2020) argumenta que compreender as políticas públicas a partir da realidade dos territórios exige a adoção de uma abordagem relacional, na qual se evidenciam as interações entre atores, instituições, recursos locais e valores compartilhados. O autor propõe que os territórios sejam analisados como lócus privilegiados de análise, pois é neles que se materializam as relações entre os diferentes níveis de governo e as comunidades locais, moldando a forma como as políticas são compreendidas, negociadas, executadas e ressignificadas. Assim, o território torna-se um espaço de interpretação e tradução das políticas públicas, influenciado por trajetórias históricas, capital social acumulado, disputas por reconhecimento e dinâmicas econômicas.

Favareto et al. (2015), ao analisarem os processos de desenvolvimento em regiões rurais e interioranas do Brasil, reforçam essa concepção ao afirmar que os territórios importam, pois carregam elementos identitários e estruturais que condicionam a atuação das políticas públicas. Segundo os autores, políticas que ignoram os arranjos socioprodutivos e os modos de vida locais tendem a apresentar baixo desempenho, especialmente quando impõem lógicas externas desconectadas das realidades territoriais. Por isso, defendem a necessidade de políticas territorializadas, que partam do reconhecimento da diversidade dos contextos e da valorização dos saberes e práticas locais, com base em processos participativos.

Tirelli (2020) também chama atenção para a importância da articulação entre escalas federal, estadual, regional e municipal por meio de mecanismos de

coordenação vertical e horizontal, capazes de alinhar os objetivos das políticas com as prioridades e capacidades locais. A ausência de tal articulação frequentemente compromete a implementação das políticas, fragmenta ações e reduz a sua efetividade. Para a autora, a coordenação multinível deve ser sensível às particularidades territoriais, promovendo formas de governança cooperativa entre os diferentes entes federativos.

Outro aspecto importante abordado por esses estudos diz respeito à capacidade de resposta dos territórios às políticas públicas, que depende de fatores como identidade coletiva, grau de organização social, disponibilidade de recursos institucionais e econômicos, e existência de lideranças locais legitimadas. Territórios com capital social mais denso, maior institucionalização participativa e redes cooperativas mais robustas tendem a apresentar melhores condições para mobilizar recursos, negociar interesses e adaptar as políticas às suas necessidades.

A abordagem territorial, portanto, exige um deslocamento analítico das abordagens prescritivas, baseadas em modelos universais de gestão, para análises mais contextuais e interpretativas. Isso implica reconhecer que a implementação de uma política pública é um processo dinâmico, permeado por conflitos, disputas de poder, traduções e acomodações, cujos resultados são sempre parciais, incertos e variáveis conforme o território em questão.

No contexto desta tese, que trata da governança e do desenvolvimento em regiões específicas, o território deve ser entendido não apenas como cenário de aplicação das políticas, mas como um elemento ativo, com capacidade de influenciar e transformar a política implementada. Tal compreensão permitirá analisar de forma mais crítica como os diferentes arranjos institucionais e políticos se articulam aos contextos locais, produzindo efeitos diversos na promoção do desenvolvimento regional sustentável.

2.3.1 Região e a Dimensão da Escala Regional na Análise Territorial

A categoria região ocupa posição central nos estudos sobre desenvolvimento territorial e políticas públicas, constituindo um conceito dinâmico, historicamente construído e continuamente ressignificado pelas transformações econômicas, políticas, sociais e culturais. Distanciando-se das concepções tradicionais que compreendiam a região apenas como uma delimitação físico-geográfica ou administrativa, as abordagens contemporâneas a entendem como uma construção social e institucional, resultante das relações estabelecidas entre diferentes atores, instituições e processos históricos que configuram determinado território.

Na perspectiva do desenvolvimento regional, a região representa um espaço de articulação entre escalas de governo, organizações públicas e privadas e diferentes formas de ação coletiva. Conforme ressalta Boisier (1996; 1999), a região não constitui apenas uma unidade espacial, mas um sistema territorial dotado de capacidades próprias de organização, aprendizagem e coordenação, cuja dinâmica depende da qualidade das relações institucionais estabelecidas entre seus atores. O desenvolvimento regional, nessa perspectiva, ultrapassa a dimensão econômica, incorporando aspectos políticos, institucionais, sociais, culturais e ambientais.

Autores como Benko (1999), Haesbaert (2014) e Brandão (2007; 2019) reforçam que a região deve ser compreendida como uma escala privilegiada de análise das dinâmicas territoriais, na medida em que articula processos globais e locais, permitindo compreender como políticas públicas, estratégias de desenvolvimento e mecanismos de governança são territorialmente produzidos. A escala regional constitui, assim, um nível intermediário entre o Estado nacional e os governos locais, tornando-se espaço estratégico para a coordenação de políticas públicas que demandam cooperação entre diferentes municípios e instituições.

Essa compreensão torna-se particularmente relevante diante dos processos contemporâneos de descentralização administrativa, regionalização das políticas públicas e fortalecimento da governança multinível. Conforme argumenta Brandão (2007), o desenvolvimento regional não pode ser explicado apenas pelas dinâmicas

locais ou pelas decisões centralizadas do Estado, sendo resultado da interação entre diferentes escalas territoriais e institucionais. Nesse contexto, a escala regional emerge como arena de articulação política, coordenação institucional e construção de capacidades coletivas voltadas ao enfrentamento de problemas que extrapolam os limites administrativos municipais.

No campo das políticas públicas, a dimensão regional adquire importância crescente em função da necessidade de coordenação horizontal entre municípios e vertical entre os diferentes níveis de governo. Para Dallabrida (2011; 2020), os processos de governança territorial dependem da constituição de espaços institucionais capazes de promover cooperação, pactuação e tomada de decisão compartilhada entre múltiplos atores. A região deixa, portanto, de representar apenas um recorte espacial, assumindo o papel de unidade político-institucional onde se estruturam redes de cooperação e mecanismos de governança voltados ao desenvolvimento.

No turismo, essa perspectiva encontra respaldo na própria Política Nacional de Turismo, especialmente por meio do Programa de Regionalização do Turismo (PRT), que reconhece a região turística como unidade de planejamento, gestão e implementação das políticas públicas do setor. A regionalização do turismo fundamenta-se no entendimento de que os fluxos turísticos, os atrativos, a infraestrutura e as cadeias produtivas extrapolam os limites político-administrativos dos municípios, exigindo formas cooperativas de planejamento e gestão territorial. Dessa forma, a escala regional favorece a integração de recursos, a construção de identidades territoriais compartilhadas, a qualificação dos destinos e o fortalecimento da competitividade regional.

No caso da Região da Quarta Colônia, a dimensão regional apresenta características particulares decorrentes de sua formação histórica, de sua identidade cultural vinculada à imigração italiana e da constituição de diferentes arranjos institucionais voltados ao desenvolvimento territorial. A existência de organizações como o Consórcio de Desenvolvimento Sustentável da Quarta Colônia (CONDESUS), a Associação dos Municípios da Região Centro (AMCENTRO), o Fórum Regional de

Turismo da Região Central (IGR Central), o Conselho Regional de Turismo da Quarta Colônia (IGR Quarta Colônia) e, mais recentemente, o Geoparque Quarta Colônia Mundial da UNESCO evidencia que os processos de desenvolvimento regional são produzidos por meio de redes institucionais que articulam diferentes escalas de atuação, competências e formas de cooperação.

Sob a perspectiva institucionalista adotada nesta tese, a região é compreendida não apenas como espaço geográfico, mas como uma construção institucional resultante das interações entre organizações, normas, atores e mecanismos de coordenação que condicionam a formulação e a implementação das políticas públicas. Nessa abordagem, a escala regional constitui o ambiente no qual se estruturam os arranjos institucionais analisados nesta pesquisa, permitindo compreender como as capacidades de cooperação, coordenação e ação coletiva influenciam a efetividade das políticas públicas de turismo. Assim, a região deixa de ser apenas o cenário empírico da investigação para assumir o papel de categoria analítica fundamental à compreensão das relações entre governança, instituições e desenvolvimento regional.

2.3.2 O Conceito de Território e suas dimensões

O debate contemporâneo sobre o território ultrapassa a perspectiva tradicionalmente cartográfica ou administrativa, consolidando-o como uma categoria analítica fundamental para compreender os processos de desenvolvimento e as políticas públicas. Pesquisadores como Reis (2005, 2015), Favareto *et al.* (2015), Freitas (2016) e Tirelli (2020) enfatizam que o território resulta de construções históricas, socioculturais e políticas, que conferem especificidade aos lugares e potencializam as ações coletivas. Assim, o território deve ser compreendido em sua complexidade, articulando aportes da Geografia crítica com abordagens relacionais voltadas ao desenvolvimento regional.

Reis (2005) propõe uma epistemologia do território que o analisa a partir de três dimensões indissociáveis: a materialidade espacial, as relações de poder e os sentidos simbólicos que fundamentam as identidades locais. Essa tríade revela que o território

se torna objeto de políticas públicas quando esses elementos são mobilizados por atores estatais e sociais, orientando ações e produzindo novas configurações espaciais (Reis, 2015). Tal concepção rompe com visões estáticas e territoriais, ao evidenciar sua dimensão dinâmica e política.

Autores como Raffestin (1993) e Haesbaert (1999, 2009), contribuem para essa compreensão ao definirem o território como uma produção social decorrente da apropriação concreta e simbólica do espaço. Santos (1997, 2002) complementa ao introduzir o conceito de “território usado”, concebido como “chão mais a identidade”, vinculando práticas cotidianas, técnicas e valores culturais à dinâmica territorial. Nesse sentido, o território é compreendido como um processo e um “campo de forças” (Etges, 2001), onde se expressam tensões entre Estado e mercado, entre usos econômicos e sociais dos recursos.

Para sistematizar essa complexidade, podem-se destacar seis dimensões constitutivas do território: político-institucional, econômica, sociocultural, simbólica, ambiental e relacional processual. A dimensão político-institucional envolve as relações de poder, regulação e governança multinível (Haesbaert, 2009; Reis, 2015). A dimensão econômica refere-se às bases produtivas, infraestrutura e circulação de capitais (Santos, 1997; Etges, 2010). A sociocultural abrange identidades, valores, capital social e territorialidades emergentes (Raffestin, 1993; Haesbaert, 1999). A simbólica trata das representações, sentidos de pertencimento e memória coletiva (Santos, 2002; Haesbaert, 1999). A ambiental contempla ecossistemas, recursos naturais e sustentabilidade (Favareto et al., 2015), enquanto a relacional processual focaliza as redes de interação, fluxos e a conectividade entre o global e o local (Freitas, 2016; Tirelli, 2020). Essas dimensões interpenetram-se e adquirem significado em contextos históricos específicos, sendo que a ênfase em uma ou outra depende dos projetos de desenvolvimento em curso e dos arranjos institucionais que os sustentam.

No âmbito do desenvolvimento territorial, a abordagem relacional ganha destaque. Favareto *et al.* (2015) e Freitas (2016) defendem que as transformações econômicas e sociais são co-determinadas pelas interações entre atores locais,

mercados e políticas públicas. Nessa perspectiva, o território deixa de ser um mero receptáculo para se tornar um elemento que condiciona e é condicionado pelas estratégias de intervenção. Tirelli (2020) amplia essa discussão ao destacar que políticas públicas eficazes demandam mecanismos de coordenação vertical e horizontal sensíveis às especificidades territoriais, viabilizando a tradução de metas nacionais em ações baseadas em identidades e recursos locais.

Para esta pesquisa, compreender o território como categoria multidimensional implica reconhecer os atributos socioculturais e simbólicos que fundamentam a coesão comunitária, elemento base para a governança participativa; diagnosticar capacidades institucionais e infraestruturais que modulam a implementação de políticas públicas em contextos regionais; avaliar como redes de atores e fluxos informacionais, financeiros e logísticos conectam as escalas local, regional e global, influenciando as trajetórias de desenvolvimento; e propor instrumentos de planejamento e políticas que respeitem as singularidades territoriais e potencializam recursos endógenos de forma sustentável.

Assim, o território revela-se como uma categoria relacional, pluriscala e multidimensional, cuja compreensão requer a articulação entre processos materiais e simbólicos, identidades e estruturas de poder. Integrar essa perspectiva ao referencial teórico da tese permitirá fundamentar análises sobre governança e políticas de desenvolvimento regional, oferecendo quadros explicativos sensíveis às especificidades de cada lugar. A concepção de território adotada orientará as seções empíricas subsequentes, garantindo coerência entre teoria, método e análise dos casos.

2.3.3 Importância do Território na Formulação e Implementação de Políticas

A centralidade do território na formulação de políticas públicas representa um deslocamento epistemológico significativo nas ciências sociais aplicadas. Superando abordagens normativas e homogêneas, o território passa a ser concebido não apenas como uma delimitação geográfica ou base administrativa, mas como uma categoria relacional, histórica e multidimensional, fundamental para a compreensão e a

intervenção nos processos de desenvolvimento. Essa virada teórica e metodológica se ancora em contribuições de autores como Santos (1997, 2002), Haesbaert (1999, 2009), Reis (2005, 2015), Favareto *et al.* (2015) e Tirelli (2020), que demonstram como o território, ao ser apropriado concreta e simbolicamente, se transforma em locus de disputa, identidade e ação coletiva.

A crítica aos modelos universalistas baseados na lógica do *one-size-fits-all* tem impulsionado o avanço das chamadas abordagens place-based, que reconhecem a diversidade regional, as desigualdades socioespaciais e a necessidade de políticas sensíveis às especificidades locais. Em vez de partir de prescrições homogêneas, essas abordagens propõem a construção de políticas públicas ancoradas nas condições históricas, socioculturais, institucionais e ambientais de cada território. Nesse contexto, o território deixa de ser um mero suporte físico ou um recorte operacional, e passa a ser condição explicativa e instrumento de planejamento estratégico.

O território influencia todas as etapas do ciclo das políticas públicas. No momento do diagnóstico, por exemplo, a incorporação do território exige metodologias participativas que mobilizem saberes locais, identifiquem recursos endógenos e revelem redes de poder formais e informais presentes nas comunidades. Essa perspectiva se alinha à noção de “território usado” (Santos, 1997), que destaca a relação entre o chão e a identidade, bem como às análises de Freitas (2016) sobre fluxos e interações entre escalas local, regional e global.

Na etapa de formulação de políticas, o território exige o desenho de instrumentos que combinem metas nacionais com arranjos regulatórios flexíveis, capazes de dialogar com a diversidade socioterritorial. Trata-se de uma governança multinível que articula diferentes esferas de decisão e que, segundo Tirelli (2020), requer mecanismos de coordenação vertical e horizontal para garantir a aderência das ações às realidades locais. A implementação, por sua vez, deixa de ser um ato exclusivamente técnico e passa a ser compreendida como um processo político-relacional, onde arenas locais conselhos, fóruns e consórcios negociam

prioridades, co-produzem bens públicos e constroem pactos territoriais (Etges, 2001; Favareto *et al.*, 2015).

Além disso, o monitoramento e a avaliação das políticas públicas devem ir além de indicadores de eficiência e cobertura, incorporando métricas de coesão social, capital simbólico, empoderamento comunitário e sustentabilidade. Essa perspectiva exige avaliações formativas, com devolutivas rápidas, que permitam corrigir assimetrias de poder e promover aprendizagens coletivas nos próprios territórios.

Do ponto de vista teórico, a valorização do território permite articular diferentes dimensões analíticas. A materialidade espacial, as relações de poder e os sentidos simbólicos (Reis, 2005, 2015) fornecem uma base epistemológica robusta para a análise das políticas públicas enquanto fenômenos pluri escalares e multissetoriais. A concepção de território como produção social (Raffestin, 1993; Haesbaert, 1999) reforça a necessidade de políticas que partam das dinâmicas já em curso nos espaços, reconhecendo tanto as potencialidades quanto os conflitos. A abordagem relacional (Favareto *et al.*, 2015; Freitas, 2016), por sua vez, permite capturar redes, fluxos e sinergias entre atores, fortalecendo os nexos entre o planejamento e o território.

No âmbito desta tese, a compreensão do território como categoria estratégica implica reconhecer atributos simbólicos e identitários que sustentam a coesão comunitária e a governança participativa; diagnosticar capacidades institucionais e infraestruturais que modulam a implementação das políticas públicas; avaliar como redes de atores e fluxos interescares influenciam as trajetórias de desenvolvimento; e propor instrumentos que valorizem recursos endógenos, respeitando as singularidades de cada lugar. Trata-se, portanto, de adotar uma postura teórico-metodológica comprometida com a complexidade territorial, e de construir quadros analíticos que reflitam as dinâmicas e contradições próprias dos contextos regionais.

A importância do território na formulação de políticas não se limita a um aspecto técnico ou gerencial, mas aponta para uma transformação paradigmática na forma de conceber o papel do Estado, das comunidades e dos agentes institucionais no processo de desenvolvimento. Essa perspectiva sustentará a análise empírica da

presente pesquisa, permitindo compreender como diferentes arranjos territoriais condicionam e são condicionados pôr as escolhas de política pública e os projetos de futuro em disputa nos espaços locais e regionais.

No campo do turismo, Cruz (2020) ressalta que o território não deve ser entendido apenas como espaço físico, mas como construção social que orienta as políticas setoriais. Panosso Netto (2022) acrescenta que a governança turística depende da articulação territorial entre atores públicos, privados e comunitários, sendo o território a base de legitimação das políticas e estratégias de desenvolvimento.

2.3.4 Estudos de Caso de Implementação Territorial

A literatura sobre políticas públicas territorializadas fornece ampla evidência empírica de que os resultados de uma intervenção dependem não apenas de desenho institucional e capacidade financeira, mas, sobretudo, da maneira como atores locais se apropriam das diretrizes nacionais e as reconfiguram segundo suas histórias, identidades e redes de poder. Nesse sentido, examinar estudos de caso de implementação territorial constitui passo fundamental para ancorar a presente tese nos debates contemporâneos sobre território, já discutidos nos capítulos anteriores, em especial quanto às dimensões político-institucionais, socioculturais e relacionais do espaço.

Da análise comparada de experiências internacionais e brasileiras emergem lições relevantes. O programa europeu LEADER (Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale), lançado em 1991 e incorporado às políticas de coesão da União Europeia, é frequentemente apontado como marco de uma abordagem *bottom-up* que combina financiamento público com governança local multissetorial. Estudos como os de Ray (2000) e Dax & Oedl-Wieser (2016) destacam três fatores críticos: i) forte participação comunitária nos Grupos de Ação Local (GAL); ii) flexibilidade normativa que permite ajustes a realidades microrregionais; e iii) valorização de capitais socioculturais como ativos de desenvolvimento. Tais elementos

dialogam diretamente com a noção de território usado (Santos, 1997), pois a implementação parte de recursos simbólicos e materiais já existentes.

No âmbito latino-americano, a experiência chilena dos Programas de Desenvolvimento Territorial Indígena (PDTI) do Instituto de Desenvolvimento Agropecuário (INDAP) evidencia como políticas “sensíveis ao lugar” podem reforçar identidades étnicas e práticas produtivas tradicionais, sem abrir mão da inserção em mercados mais amplos. Segundo Vergara-Camus (2019), o êxito do PDTI decorre da combinação de assessoria técnica contínua, fundos de investimento adaptados às lógicas comunitárias mapuche e mecanismos de gestão que ampliam o poder decisório local.

No Brasil, desde o início dos anos 2000, proliferaram programas territoriais vinculados tanto ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) quanto a governos subnacionais. O Programa Territórios da Cidadania, por exemplo, implantado em 2008, buscava articular investimentos em infraestrutura, inclusão produtiva e serviços sociais a partir de planos territoriais construídos por colegiados locais. Pesquisas de Favareto (2015) e Candiottto (2022) indicam que, nos territórios onde existiam redes sociais prévias e lideranças legitimadas, o programa catalisou arranjos cooperativos entre Estado, sociedade civil e mercado; onde tais elementos eram frágeis, prevaleceram dinâmicas clientelistas e fragmentação institucional corroborando a dimensão político-institucional anteriormente discutida.

Experiências estaduais acrescentam nuances. O Próspera (RS) e o Prodeter (Banco do Nordeste) mostram que, quando a escala de intervenção se adequa à capilaridade das organizações locais e dispõe de instrumentos financeiros de fácil acesso, há maior aderência dos beneficiários e, conseqüentemente, maior sustentabilidade das ações. Tais achados convergem com a literatura de Tirelli (2020) sobre coordenação vertical e horizontal, reforçando a necessidade de agências intermediárias que traduzam diretrizes nacionais em soluções específicas.

A comparação dos casos permite extrair quatro lições teóricas centrais: (1) políticas territoriais eficazes demandam diagnósticos participativos que convertam

saber local em critério de alocação de recursos; (2) a flexibilidade normativa entendida como margem de manobra para adaptar instrumentos é condição essencial para incorporar singularidades socioculturais e ambientais; (3) a existência de capacidade institucional endógena (associações, cooperativas, consórcios) potencializa os resultados, ao reduzir custos de transação e aumentar confiança entre atores; e (4) processos de monitoramento compartilhado, com indicadores de coesão e resiliência, retroalimentam o ciclo de políticas, alinhando-o ao paradigma *place-based*.

Integradas ao referencial teórico desta tese, essas evidências empíricas reforçam a premissa de que o território não é mero cenário da ação estatal, mas um componente constitutivo da efetividade das políticas. A análise dos estudos de caso indicados demonstra que a materialidade espacial, as relações de poder e os sentidos simbólicos (Reis, 2005) condicionam trajetórias de implementação. Por conseguinte, o exame sistemático das experiências aqui destacadas servirá de base comparativa para a etapa empírica da pesquisa, contribuindo para identificar fatores de sucesso e gargalos que emergem quando a política pública encontra, no território, tanto potencialidades quanto limites.

2.4 Governança Territorial e Regional

A crescente complexidade dos processos de desenvolvimento regional e a ampliação da participação de diferentes atores na formulação e implementação das políticas públicas têm impulsionado a consolidação do conceito de governança como categoria analítica fundamental para compreender as novas formas de coordenação das ações coletivas nos territórios. Diferentemente dos modelos tradicionais de administração pública, centrados na atuação exclusiva do Estado, a governança pressupõe processos de coordenação compartilhada, cooperação institucional, construção de consensos e articulação entre organizações públicas, privadas e da sociedade civil.

O conceito de governança ganhou destaque a partir da década de 1990, especialmente em organismos internacionais como o Banco Mundial e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), inicialmente associado à

melhoria da gestão pública, à transparência e à eficiência administrativa. Posteriormente, o conceito passou a incorporar dimensões políticas, institucionais e territoriais, ampliando sua capacidade explicativa sobre os processos de tomada de decisão coletiva e de coordenação entre múltiplos atores (Rhodes, 1996; Peters; Pierre, 1998; Jessop, 2002).

Nesse contexto, governança não se confunde com governo. Enquanto o governo corresponde ao conjunto de instituições formais responsáveis pelo exercício da autoridade estatal, a governança refere-se aos processos por meio dos quais decisões coletivas são construídas, coordenadas e implementadas mediante a interação entre diferentes organizações e redes institucionais (Rhodes, 1996). Trata-se, portanto, de uma perspectiva que reconhece a interdependência entre Estado, mercado e sociedade civil na produção das políticas públicas.

A evolução desse debate contribuiu para o surgimento do conceito de governança territorial, que desloca a atenção da estrutura estatal para os mecanismos de coordenação existentes em determinado território. Nessa perspectiva, o território deixa de representar apenas um espaço físico ou administrativo para constituir-se como arena de relações institucionais, políticas e sociais, nas quais diferentes atores negociam interesses, compartilham responsabilidades e constroem estratégias coletivas de desenvolvimento.

Segundo Dallabrida (2011; 2020), a governança territorial pode ser compreendida como um processo de coordenação entre atores públicos, privados e da sociedade civil que, por meio de relações cooperativas, buscam construir consensos, definir prioridades e implementar ações voltadas ao desenvolvimento territorial. Mais do que uma estrutura organizacional, a governança constitui um processo político permanente de negociação, aprendizagem coletiva e fortalecimento das capacidades institucionais dos territórios.

Essa compreensão aproxima-se das contribuições de Farinós Dasí (2008), para quem a governança territorial representa um modelo de gestão baseado na cooperação horizontal entre instituições e na integração de políticas públicas em diferentes escalas

de governo. Para o autor, a qualidade da governança depende da existência de mecanismos institucionais capazes de promover coordenação, confiança, participação e articulação entre os diversos atores envolvidos no desenvolvimento territorial.

A literatura também enfatiza que a governança territorial pressupõe processos de governança multinível, caracterizados pela interação entre diferentes níveis governamentais nacional, estadual, regional e municipal e pela atuação conjunta de organizações públicas e privadas na implementação das políticas públicas (Marks; Hooghe, 2004). Nesse modelo, as decisões deixam de ocorrer exclusivamente de forma hierárquica, passando a ser compartilhadas entre instituições que atuam em diferentes escalas territoriais.

No âmbito do Desenvolvimento Regional, Brandão (2007; 2019) destaca que os processos de desenvolvimento não podem ser compreendidos apenas pelas dinâmicas econômicas ou pelas decisões estatais centralizadas. O autor defende que o território constitui espaço privilegiado de construção política, onde diferentes escalas de poder, interesses e instituições interagem continuamente. Assim, a governança territorial representa um mecanismo de articulação entre essas múltiplas escalas, favorecendo a coordenação das políticas públicas e a construção de capacidades institucionais locais e regionais.

Complementando essa perspectiva, Boisier (1999) argumenta que o desenvolvimento regional depende da capacidade dos territórios de organizar seus próprios recursos institucionais, fortalecer processos de aprendizagem coletiva e construir redes permanentes de cooperação. A governança territorial, nesse sentido, constitui elemento essencial para ampliar a competitividade regional, fortalecer o capital social e promover formas sustentáveis de desenvolvimento.

Quando analisada na escala regional, a governança adquire características particulares. A governança regional refere-se ao conjunto de mecanismos institucionais, normas, redes de cooperação e processos decisórios que articulam diferentes municípios e organizações em torno de objetivos comuns de desenvolvimento. Diferentemente da governança local, cuja atuação se concentra em

um único município, a governança regional pressupõe coordenação intermunicipal, compartilhamento de competências e construção de agendas coletivas voltadas à resolução de problemas que extrapolam os limites administrativos municipais.

Essa perspectiva assume especial relevância nas políticas públicas contemporâneas, particularmente naquelas fundamentadas na descentralização administrativa e na regionalização das ações governamentais. No turismo, por exemplo, a regionalização consolidou-se como estratégia nacional de planejamento por meio do Programa de Regionalização do Turismo, reconhecendo que os destinos turísticos constituem sistemas territoriais integrados e dependem de mecanismos cooperativos de governança para sua consolidação.

Sob essa lógica, a governança regional envolve não apenas instituições governamentais, mas também associações municipais, consórcios públicos, conselhos, fóruns regionais, organizações do terceiro setor, universidades, entidades empresariais e demais organizações que atuam na coordenação das políticas públicas e na promoção do desenvolvimento territorial. A efetividade desses processos depende da existência de relações de confiança, liderança compartilhada, capacidades institucionais, mecanismos permanentes de coordenação e participação social qualificada.

A perspectiva institucionalista adotada nesta tese permite compreender que a governança territorial e regional não decorre exclusivamente da vontade dos atores, mas é condicionada pelas instituições formais e informais que estruturam os processos decisórios. Normas, regras, capacidades organizacionais, mecanismos de cooperação e trajetórias institucionais influenciam diretamente a forma como as políticas públicas são formuladas, implementadas e monitoradas nos territórios.

Partindo dessa compreensão, esta pesquisa considera que a governança territorial e regional constitui a base analítica para compreender a atuação dos arranjos institucionais investigados na Região da Quarta Colônia. Essa abordagem será aprofundada no Capítulo 3, quando serão analisadas as características históricas, institucionais e organizacionais da governança regional da Quarta Colônia, bem como a

atuação dos diferentes arranjos institucionais na formulação e implementação das políticas públicas de turismo. Dessa forma, o presente capítulo estabelece os fundamentos teóricos que sustentam a análise empírica desenvolvida na sequência da tese.

2.5 Governança: Um conceito polissêmico

O conceito de governança tem adquirido crescente centralidade nos estudos das políticas públicas, particularmente no campo do desenvolvimento regional e das políticas de turismo. Sua polissemia decorre da diversidade de contextos, atores e estruturas institucionais em que se insere, refletindo mudanças profundas na forma como se concebem os processos de decisão e gestão pública na contemporaneidade.

No plano teórico, a noção de governança emergiu como uma resposta à crise dos modelos tradicionais de administração pública centralizada e hierarquizada. A partir das últimas décadas do século XX, passou-se a reconhecer a necessidade de mecanismos mais flexíveis, participativos e descentralizados de coordenação de interesses, nos quais múltiplos atores estatais e não estatais compartilham responsabilidades sobre os processos de formulação e implementação de políticas públicas (Beaumont; Dredge, 2010; Hall, 2011; Osborne, 2006).

Essa nova perspectiva impulsionou o desenvolvimento do que se convencionou chamar de Nova Governança Pública, conceito proposto por Osborne (2006) e fundamentado na coprodução de serviços públicos entre governo e sociedade. Na ótica da governança, os processos decisórios não se dão de maneira unidirecional (top-down), mas envolvem arranjos institucionais mais horizontais e interativos, baseados em redes, parcerias e fóruns de deliberação pública (Klijn, 2012; Provan; Milward, 2001).

Contudo, o conceito de governança não possui um significado único. Pode ser compreendido sob distintas óticas, como: (i) uma forma de coordenação entre instituições; (ii) uma prática de articulação entre diferentes esferas de poder; (iii) uma estratégia de gestão orientada para resultados; ou ainda (iv) um dispositivo normativo

voltado à democratização das decisões públicas (Cunha; Theodoro, 2014; Tirelli, 2020). Por isso, a literatura reconhece seu caráter polissêmico, o que exige cautela na análise empírica de sua efetividade.

No campo do turismo, a governança tem sido fortemente relacionada à busca por sustentabilidade, competitividade e inclusão social nos destinos turísticos. As Instâncias de Governança Regional (IGRs), instituídas pelo Programa de Regionalização do Turismo (PRT) desde 2004, representam a concretização de um modelo de gestão descentralizada que visa estimular a participação local e a articulação entre atores públicos e privados (Brasil, 2004; Conceição, 2020). Elas assumem papel estratégico na formulação de planos regionais, deliberação sobre investimentos e ordenamento das atividades turísticas em seus territórios.

Embora os documentos oficiais valorizem essas estruturas como espaços democráticos e inclusivos, a literatura crítica aponta que sua efetividade não pode ser presumida a priori. Estudos de autores como Arretche (2004, 2012), Favareto et al. (2015) e Coelho et al. (2012) demonstram que a simples criação de fóruns ou conselhos não garante, necessariamente, maior participação ou equidade na distribuição de poder. Pelo contrário, muitos desses arranjos operam de maneira assimétrica, reproduzindo relações de poder preexistentes e servindo mais como instrumento de legitimação das decisões do que como canal efetivo de deliberação (Tirelli; Puntel, 2020).

O caso das políticas de turismo no Brasil ilustra bem essa ambiguidade. Apesar do discurso de descentralização e inclusão, muitos dos programas e diretrizes são formulados em escala federal, com baixa capacidade de adaptação às especificidades territoriais. O estilo de implementação, frequentemente verticalizado (top-down), dificulta o protagonismo dos atores regionais e compromete a construção de uma governança genuinamente democrática (Monteiro, 2017; Trindade, 2019).

Assim, torna-se fundamental analisar empiricamente os desenhos institucionais dos arranjos institucionais, suas regras de funcionamento, composição e dinâmica decisória, a fim de aferir sua real capacidade de promover o desenvolvimento

sustentável nos territórios turísticos. Como argumentam Cunha e Theodoro (2014), o desenho institucional das instâncias participativas pode ser um precursor importante de seus resultados, ainda que não seja suficiente por si só. Outros fatores como cultura política, trajetória histórica e capacidade técnica dos atores locais também desempenham papel relevante.

Neste sentido, o presente estudo se propõe a investigar a atuação dos arranjos institucionais na Região da Quarta Colônia/RS, considerando suas particularidades, articulações interinstitucionais e capacidade de implementar políticas públicas de turismo de maneira integrada, participativa e eficaz. A análise adota uma perspectiva crítica da governança, distanciando-se das abordagens normativas e busca evidenciar os limites, desafios e possibilidades reais desses arranjos institucionais no contexto regional.

A governança, enquanto conceito polissêmico, exige, portanto, uma abordagem analítica sensível à diversidade de significados, escalas e atores envolvidos. Só assim será possível compreender seu papel concreto na estruturação das políticas públicas e no enfrentamento das desigualdades regionais.

2.5.1 Conceito e Definições de Governança

A noção de governança tem assumido crescente protagonismo nas agendas acadêmica e institucional, principalmente em função das transformações que marcaram as últimas décadas do século XX, as quais colocaram em xeque a capacidade de ação unilateral do Estado e demandaram a reconfiguração das relações entre governo, mercado e sociedade. Longe de ser um conceito unívoco, a governança é um termo polissêmico, que comporta diferentes sentidos e aplicações conforme o contexto, a escala e os objetivos a que se refere (Mediotte, Emmendoerfer, Oliveira, 2020).

Originalmente vinculado ao campo da administração e das ciências políticas, o conceito de governança passou a designar formas de coordenação social que envolvem múltiplos atores, além do aparato estatal tradicional, e que se baseiam em

mecanismos de cooperação, negociação e redes interorganizacionais (Kooiman, 2003; Jessop, 1998). A literatura internacional reconhece a governança como um processo de regulação de interdependências entre atores públicos e privados, voltado à produção de decisões coletivas e à orientação da ação em ambientes marcados pela complexidade e pela diversidade de interesses (Rhodes, 1997; Pierre; Peters, 2000).

No campo do turismo, a governança tem sido mobilizada para responder aos desafios da sustentabilidade, considerando que o setor envolve uma multiplicidade de stakeholders desde o poder público até empresários, organizações da sociedade civil e comunidades locais cujos interesses, recursos e capacidades precisam ser articulados em torno de objetivos comuns (Dredge; Jamal, 2013; Fernández-Tabales et al., 2017). A governança turística, nesse sentido, é compreendida como o arranjo institucional por meio do qual se organiza a gestão territorial dos destinos, com vistas ao equilíbrio entre as dimensões econômica, social e ambiental.

Conforme destaca o estudo de Adriano, Melo e Bellen (2024), a governança no turismo é um campo que ainda enfrenta limitações importantes no Brasil, apesar dos avanços normativos e estruturais observados nas últimas décadas. Iniciativas como o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) e o Programa de Regionalização do Turismo (PRT) impulsionaram a criação de instâncias de governança em nível municipal e regional, como os Conselhos Municipais de Turismo e as Instâncias de Governança Regionais (IGRs), respectivamente. Todavia, os resultados dessas experiências são desiguais e revelam desafios como a baixa participação cidadã, a centralização das decisões, a fragmentação das políticas e a frágil articulação entre os atores envolvidos.

Em estudo sistemático sobre o conceito de governança pública no turismo, Mediotte, Emmendoerfer e Oliveira (2020) identificam diferentes matrizes conceituais que estruturam o uso do termo. A primeira abordagem é a gerencialista, fortemente ancorada em princípios do novo gerencialismo público, que valoriza a eficiência administrativa, os resultados e as parcerias público-privadas. A segunda é a abordagem participativa, que enfatiza a coprodução das políticas públicas com a

sociedade civil e o fortalecimento da democracia deliberativa. E, por fim, a terceira perspectiva reconhece a governança como espaço de disputa simbólica e política, onde se expressam e se negociam diferentes interesses, valores e visões de mundo.

A concepção de governança como arena de interação é reforçada por autores como Graci (2013), que destaca a importância da confiança, da cooperação e da coordenação entre os stakeholders para o sucesso da gestão sustentável dos destinos turísticos. Lin e Simmons (2017) apontam que a participação pública é elemento central da governança no turismo, sendo fundamental identificar os atores representativos, mapear suas relações de influência e avaliar criticamente os processos de deliberação coletiva. Entretanto, como alerta McComb, Boyd e Boluk (2017), a simples existência de mecanismos de participação não assegura, por si só, a eficácia ou a legitimidade da governança. É preciso considerar fatores como o poder simbólico e material dos atores, as condições institucionais de atuação e a transparência dos processos decisórios.

A governança, portanto, transcende a noção de governo e incorpora a ideia de gestão compartilhada, baseada em arranjos horizontais, intersetoriais e multiescalares. No contexto do turismo, essa concepção implica repensar a atuação do Estado como articulador de redes, facilitador de processos participativos e promotor de políticas integradas e orientadas à sustentabilidade (Ruhanen, 2013; Saito; Ruhanen, 2017).

No caso brasileiro, as pesquisas apontam que, embora haja formalização de estruturas, como conselhos e consórcios, persiste um descompasso entre os dispositivos institucionais e a efetividade da governança na prática. Estudos de caso revelam problemas recorrentes, como ausência de planejamento estratégico, baixa diversidade de atores, captura das instâncias por elites locais, fragilidade técnica e descontinuidade das ações (Alves; Souza, 2019; Conceição, 2020; Trindade; César; Vianna, 2019). Esses achados reforçam a necessidade de aprofundar as investigações empíricas sobre o funcionamento real dos espaços de governança e de refletir criticamente sobre seus limites e potencialidades.

Em síntese, a governança deve ser compreendida como um conceito relacional e processual, que envolve múltiplas dimensões políticas, institucionais, sociais e

territoriais e cuja aplicação exige sensibilidade analítica para as especificidades de cada contexto. Sua efetividade depende da capacidade de promover a inclusão dos diferentes sujeitos envolvidos, garantir a transparência e accountability das decisões e construir consensos mínimos em torno de agendas comuns, especialmente quando se trata do desafio de construir destinos turísticos mais sustentáveis, justos e resilientes.

2.5.2 Modelos e Abordagens de Governança

A discussão sobre governança, especialmente no campo das políticas públicas e do turismo, revela a complexidade e a polissemia do conceito, sendo este frequentemente mobilizado para indicar diferentes formas de organização, regulação e interação entre atores públicos, privados e da sociedade civil. Desde a década de 1990, com o declínio do modelo estatal centralizador e o surgimento de contextos cada vez mais plurais e descentralizados, emergiu a necessidade de repensar os mecanismos de coordenação coletiva e de formulação de políticas em espaços participativos, mais horizontais e interativos.

A transição do modelo de "governo" para o de "governança" reflete esse deslocamento paradigmático. Enquanto o governo representa uma autoridade formal e centralizada, a governança aponta para processos de tomada de decisão compartilhados, envolvendo uma diversidade de atores, instâncias e escalas. Como destacam Rhodes (1997) e Pierre e Peters (2000), a governança representa uma resposta à fragmentação de poderes e à complexidade das políticas públicas, ao propor arranjos de regulação e coordenação interorganizacionais, que rompem com a lógica vertical da administração pública tradicional.

Nesse sentido, diferentes modelos de governança têm sido identificados na literatura. O primeiro, de natureza hierárquica, mantém características do modelo burocrático tradicional, com forte centralização estatal e verticalidade decisória. Embora ainda presente em muitas realidades, especialmente em sistemas com baixa institucionalização da participação social, este modelo tende a apresentar limitações no

que se refere à inclusão de múltiplos atores e à adaptação às dinâmicas territoriais e sociais.

O segundo modelo, mais contemporâneo, é a governança em rede, baseada na horizontalidade das relações, na interdependência dos atores e na articulação por meio de parcerias, consórcios e fóruns intersetoriais. Essa abordagem considera que os problemas públicos exigem cooperação entre diferentes esferas do poder público e entre estes e os demais setores sociais. Provan e Kenis (2008) identificam, nesse modelo, vantagens como a inovação e a flexibilidade, mas também alertam para a necessidade de mecanismos de coordenação e confiança entre os participantes.

Por fim, destaca-se o modelo de governança de mercado, mais alinhado aos preceitos da Nova Gestão Pública (NGP), no qual se privilegia o uso de mecanismos de mercado como contratos, metas de desempenho e incentivos financeiros para a provisão de bens e serviços públicos. Essa abordagem, embora vise ganhos de eficiência, pode comprometer valores públicos como equidade e participação social, ao reduzir a política pública a uma lógica gerencialista e tecnocrática.

No contexto do turismo, essas abordagens ganham contornos específicos, tendo em vista a multiplicidade de stakeholders envolvidos no processo de gestão dos destinos. Conforme argumentam Dredge e Jamal (2013), a governança turística exige articulação entre setores diversos como administração pública, setor privado, organizações comunitárias, residentes e visitantes em torno de objetivos comuns de desenvolvimento sustentável. Nesse campo, a governança deve ser compreendida tanto como um instrumento técnico de gestão, quanto como um mecanismo político de negociação e deliberação coletiva.

O estudo de Adriano, Melo e Bellen (2024), ao analisar a governança em Balneário Camboriú, exemplifica os desafios enfrentados por estruturas formais de governança turística no Brasil. Apesar da existência de conselhos e fóruns com previsão normativa, observa-se baixa diversidade temática nas agendas, reduzida participação cidadã, concentração decisória em poucos atores e fragilidades na institucionalização das ações e monitoramento. A ausência de temas emergentes,

como mudanças climáticas, planejamento urbano sustentável e gestão ambiental, evidencia as lacunas entre os discursos e as práticas de governança local.

Nesse sentido, abordagens contemporâneas da governança passam a enfatizar a coprodução de políticas públicas, o engajamento significativo dos atores sociais e a adoção de modelos deliberativos e adaptativos. Lin e Simmons (2017) destacam a importância de identificar os atores representativos, compreender suas relações e influências e assegurar processos participativos autênticos e transparentes. Graci (2013) acrescenta que a cooperação, a confiança e a coordenação são dimensões essenciais para a consolidação de modelos colaborativos de gestão turística, especialmente em territórios marcados por disputas, pressões econômicas e demandas socioambientais complexas.

No Brasil, o Programa de Regionalização do Turismo (PRT) tem impulsionado a criação de Instâncias de Governança Regionais (IGRs), com o objetivo de descentralizar as decisões, promover a articulação intermunicipal e fortalecer os conselhos locais de turismo. No entanto, pesquisas como as de Conceição (2020), Alves e Souza (2019), Xavier, Totti e Raddatz (2021), entre outros, revelam que, na prática, persistem problemas como baixa institucionalização, fragilidade técnica, assimetria na representação dos atores, dependência de recursos externos e limitações na agenda política das instâncias.

Além disso, é importante considerar que a governança não é neutra: ela se insere em relações de poder e interesses divergentes. Como afirmam Saito e Ruhanen (2017), a presença de atores dominantes, sobretudo do setor privado, pode comprometer a equidade e a transparência dos processos de governança. Estudos de caso demonstram que, muitas vezes, as decisões mais estratégicas são tomadas em espaços informais ou paralelos, reduzindo a função dos conselhos a uma mera instância de legitimação simbólica das políticas.

Assim, os modelos e abordagens de governança, embora úteis como referenciais analíticos, precisam ser permanentemente confrontados com as práticas institucionais e os contextos locais nos quais são implementados. A construção de uma

governança pública mais eficaz, democrática e sustentável depende não apenas de dispositivos normativos, mas da formação política dos atores, do fortalecimento institucional e da ampliação dos mecanismos de diálogo, controle social e corresponsabilidade.

2.5.3 Governança Multinível e Participativa

A governança, enquanto conceito relacional e dinâmico, tem adquirido centralidade nos estudos contemporâneos sobre políticas públicas e desenvolvimento territorial. Compreendida como um arranjo institucional que articula diferentes atores e níveis de poder na produção de decisões coletivas, a governança ultrapassa os limites do modelo tradicional de governo centralizado e passa a ser pensada como um processo interativo, cooperativo e deliberativo. Neste cenário, destacam-se dois enfoques analíticos fundamentais: a governança multinível e a governança participativa, ambas interdependentes e essenciais para a efetividade das políticas públicas, em especial no campo do turismo e do desenvolvimento regional sustentável.

A governança multinível refere-se à articulação vertical e horizontal entre diferentes escalas de governo local, regional, estadual, nacional e, em alguns casos, internacional, reconhecendo que os problemas públicos contemporâneos são complexos, transversais e muitas vezes não podem ser resolvidos por uma única esfera de poder. Como observam Hooghe e Marks (2003), a governança multinível emerge em resposta à fragmentação das competências políticas e administrativas, demandando formas coordenadas de ação entre múltiplos centros de decisão. Nesse modelo, a ênfase está na cooperação federativa, no compartilhamento de responsabilidades e na construção de soluções integradas para desafios comuns.

Paralelamente, a governança participativa enfatiza o envolvimento ativo da sociedade civil nos processos de deliberação, formulação e monitoramento das políticas públicas. Por meio de conselhos, fóruns, audiências públicas e espaços de diálogo, busca-se ampliar a legitimidade das decisões e fortalecer a democracia deliberativa. Como apontam Avritzer (2002) e Cunha e Theodoro (2014), a efetividade

da participação está condicionada à existência de regras claras, acesso equitativo aos espaços institucionais, capacidades políticas dos sujeitos envolvidos e cultura democrática local. A governança participativa, nesse sentido, não é apenas uma ferramenta técnica, mas uma prática política que visa redistribuir poder, dar voz à diversidade e construir consensos possíveis.

No campo do turismo, a articulação entre governança multinível e participativa revela-se indispensável para a gestão sustentável dos destinos. A diversidade de interesses, atores e escalas envolvidas que vão desde o poder público local até órgãos federais, passando por entidades privadas, organizações da sociedade civil e comunidades residentes exige estruturas flexíveis e colaborativas, capazes de integrar diferentes racionalidades e promover decisões mais justas e eficazes. Dredge e Jamal (2013) destacam que a governança no turismo precisa combinar coordenação intergovernamental com mecanismos de coprodução das políticas, garantindo a inclusão e a corresponsabilidade dos diversos setores.

No contexto brasileiro, o Programa de Regionalização do Turismo (PRT), instituído pelo Ministério do Turismo, representa uma tentativa de institucionalizar práticas de governança multinível e participativa por meio da criação das Instâncias de Governança Regionais (IGRs). Essas instâncias buscam promover a integração entre municípios de uma mesma região turística, fortalecer a gestão compartilhada e articular ações junto aos governos estaduais e federal. Entretanto, estudos recentes apontam limitações significativas na efetividade dessas estruturas. Pesquisas de Alves e Souza (2019), Conceição (2020) e Xavier, Totti e Raddatz (2021) indicam que muitas IGRs operam de forma desarticulada, com baixa institucionalização, escassa participação social e predomínio de interesses político-institucionais sobre os objetivos coletivos.

A análise do caso de Balneário Camboriú, conforme apresentado por Adriano, Melo e Bellen (2024), confirma esse diagnóstico. Embora o município disponha de um Conselho Municipal de Turismo (COMTUR) e participe de arranjos regionais como a IGR Convemar e o Consórcio Intermunicipal CITMAR, as práticas observadas revelam que a governança efetiva está aquém das diretrizes formais. Os dados evidenciam uma

baixa diversidade de temas debatidos, descontinuidade nas reuniões, frágil integração entre as esferas de governo e um protagonismo excessivo do setor empresarial nas deliberações. As decisões mais estratégicas frequentemente ocorrem fora dos espaços institucionais, enquanto os residentes e os grupos comunitários possuem escassa representação ou influência real nos rumos da política turística local.

Esses desafios também foram identificados por Bantim e Fratucci (2019), que ressaltam o “déficit de participação” nas instâncias regionais e a dificuldade de consolidar uma governança democrática em territórios marcados por assimetrias políticas, econômicas e sociais. Mesmo quando há espaços formais de participação, como conselhos e fóruns, eles tendem a operar com baixa representatividade, agendas pouco plurais e limitada capacidade de influência real sobre as decisões. Como afirmam Lin e Simmons (2017), a construção de uma governança legítima exige identificar os stakeholders relevantes, criar mecanismos de interação horizontal e avaliar criticamente as relações de poder que permeiam os processos deliberativos.

Além disso, a governança multinível enfrenta dificuldades estruturais, como a sobreposição de competências, a fragmentação de políticas e a ausência de mecanismos eficazes de coordenação entre os níveis de governo. Andion e Magalhães (2021) argumentam que a integração territorial das políticas públicas depende da construção de capacidades estatais nos três níveis federativos, bem como da adoção de instrumentos colaborativos e sistemas de planejamento compartilhados. Sem isso, os arranjos intergovernamentais tendem a ser frágeis, descontinuados e vulneráveis a mudanças políticas locais.

Apesar dos desafios, a governança multinível e participativa permanece como horizonte normativo e estratégico para a construção de políticas públicas mais inclusivas, eficazes e territorialmente integradas. No campo do turismo, sua concretização depende da reconfiguração institucional dos espaços de decisão, do fortalecimento da capacidade técnica e política dos atores locais e da valorização dos saberes e demandas das comunidades envolvidas. É necessário avançar para além da formalização dos arranjos e investir na sua efetividade, garantindo que a participação

seja significativa, que a coordenação intergovernamental funcione e que os processos de deliberação promovam justiça social, sustentabilidade e corresponsabilidade na gestão dos destinos turísticos.

As transformações legais e institucionais no Brasil pós-1988 abriram espaço para uma governança mais participativa e descentralizada, porém os desafios federativos e a fragmentação das políticas públicas persistem. No campo do turismo regional, essas questões se expressam na diversidade de arranjos e na dificuldade de articulação territorial, tema que será aprofundado na sequência, ao analisarmos o desenho institucional da política de turismo no Brasil, no Rio Grande do Sul e na Região da Quarta Colônia.

3 O DESENHO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA DE TURISMO PÓS-1988

A promulgação da Constituição Federal de 1988 marcou um ponto de inflexão na configuração das políticas públicas brasileiras, ao estabelecer um novo arranjo institucional baseado na descentralização administrativa, na cooperação federativa e na valorização das identidades regionais. Esse marco normativo conferiu aos entes subnacionais maior protagonismo e abriu caminho para a institucionalização de políticas voltadas ao desenvolvimento local, entre elas, o turismo. A partir desse novo contexto jurídico e político, o turismo foi gradualmente incorporado às agendas estratégicas de desenvolvimento nacional, sendo reconhecido como vetor capaz de dinamizar economias locais, preservar patrimônios culturais e gerar emprego e renda.

O desenho institucional da política de turismo no Brasil pós-1988 se estrutura sobre diversas dimensões normativas, estratégicas e organizacionais, refletindo a complexidade do campo e a multiplicidade de atores envolvidos. Como apontam diversos autores (Dye, 1984; Peters, 1986; Bobbio, 2002), as políticas públicas são expressões da ação estatal voltadas à resolução de problemas coletivos, mas são, sobretudo, construções políticas que resultam de interações entre interesses diversos. Di Giovanni (2009) e Romano (2009) enfatizam que tais políticas decorrem da relação

dialética entre Estado, sociedade e mercado, sendo determinadas por disputas de poder e influências ideológicas. Nesse sentido, a política de turismo, como qualquer outra política setorial, não é neutra: sua formulação e implementação são atravessadas por tensões estruturais e interesses em disputa.

Brenner e Amaral (2008) definem as políticas públicas como um conjunto de ações e decisões do governo voltadas à solução de problemas sociais, enquanto Secchi (2010) destaca seu caráter diretivo e programático no enfrentamento de questões coletivas. No campo do turismo, tais políticas se expressam por meio de planos, programas, campanhas, subsídios, coordenação de redes e instrumentos normativos diversos, visando promover o desenvolvimento turístico de forma planejada. Conforme Gastal e Moesch (2007), o turismo deve ser tratado como uma atividade multissetorial, integrada a outras políticas públicas e orientada por visões interdisciplinares e participativas. Tal perspectiva demanda que o Estado atue não apenas como promotor econômico, mas também como agente regulador, articulador e indutor de processos de desenvolvimento sustentável.

A trajetória institucional do turismo no Brasil evidencia uma série de iniciativas que buscaram consolidar a atuação estatal no setor. Ainda que o envolvimento do Estado com o turismo remonte à década de 1930, foi apenas a partir dos anos 1990 que políticas públicas mais estruturadas passaram a ser formuladas, com destaque para o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) e, posteriormente, o Programa de Regionalização do Turismo (PRT). A criação do Ministério do Turismo, em 2003, e a promulgação da Lei nº 11.771/2008, que instituiu a Política Nacional de Turismo (PNT), representaram marcos fundamentais para o fortalecimento institucional da atividade no país. Essa política passou a orientar a elaboração de planos plurianuais e ações articuladas entre as esferas federal, estadual e municipal.

Entretanto, como aponta Conceição (2025), essa institucionalização não se traduziu em uma política pública plenamente articulada e comprometida com os direitos sociais. A análise desenvolvida pelo autor, com base em documentos legislativos e discursos institucionais, revela um distanciamento significativo entre os poderes

Executivo e Legislativo na formulação e implementação das políticas de turismo. As comissões permanentes responsáveis pelo tema a Comissão de Turismo da Câmara (CTur) e a Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo do Senado (CDR) atuam de forma desarticulada, priorizando frequentemente agendas fragmentadas, voltadas a segmentos específicos como o turismo religioso ou rural, sem conexão com os objetivos estratégicos do Plano Nacional de Turismo. Tal dinâmica reflete, segundo o autor, uma “confluência perversa” entre interesses privados e lógicas neoliberais, que se apropriam da linguagem democrática e participativa para promover projetos de mercado, em detrimento de ações voltadas ao bem-estar social e à cidadania.

A fragmentação da política de turismo e a ausência de uma visão integrada e intencional revelam a fragilidade do Estado brasileiro em consolidar o turismo como campo de direitos. Embora o discurso político frequentemente reforce o caráter estratégico da atividade, sua condução prática tem priorizado objetivos econômicos, com baixa institucionalidade e pouca articulação federativa. Conforme Beni (2006, 2012), uma política de turismo eficaz deve ser concebida de forma sistêmica e descentralizada, integrando os setores público e privado, promovendo benefícios difusos e sustentáveis à sociedade, e não apenas aos grupos empresariais já consolidados.

Nesse contexto, Oliveira et al. (2024) oferece uma importante contribuição ao realizar uma revisão bibliométrica da produção científica sobre avaliação de políticas públicas de turismo entre 2003 e 2023. Os autores demonstram que, apesar da crescente relevância atribuída ao tema, ainda são limitadas as pesquisas que produzem modelos avaliativos aplicáveis a diferentes realidades territoriais. Destaca-se, no entanto, uma tendência recente de abordagens que priorizam sustentabilidade, participação social e governança como pilares fundamentais para o desenvolvimento turístico. A lacuna identificada pelos autores reforça a importância de avaliações mais integradas e críticas, que considerem os impactos das políticas sob múltiplas dimensões e que permitam o aperfeiçoamento contínuo das ações públicas.

Em síntese, o desenho institucional da política de turismo no Brasil pós-1988 revela avanços importantes em termos normativos e estruturais, mas também evidencia contradições profundas entre os discursos e as práticas estatais. A construção de uma política pública de turismo comprometida com os princípios constitucionais de descentralização, participação e equidade requer não apenas maior articulação entre os entes federativos e poderes do Estado, mas também a adoção de modelos de governança democrática que coloquem o turismo a serviço da sociedade. A consolidação dessa perspectiva passa, necessariamente, pelo fortalecimento de mecanismos de planejamento participativo, avaliação crítica e pela superação de visões exclusivamente mercadológicas da atividade turística.

Dessa forma, compreender o desenho institucional da política de turismo no Brasil pós-1988 exige não apenas uma análise normativa e teórica sobre o conceito de políticas públicas, mas também uma leitura crítica das dinâmicas institucionais que moldam sua formulação e implementação. A institucionalização do turismo como política setorial se revela marcada por contradições entre o discurso desenvolvimentista e as práticas fragmentadas, orientadas por interesses predominantemente econômicos e mercadológicos, como evidenciado por Conceição (2025). Ao mesmo tempo, estudos como o de Oliveira et al. (2024) reforçam a importância de incorporar abordagens avaliativas que considerem sustentabilidade, participação e governança como pilares para políticas mais efetivas. A partir desta base conceitual e crítica, os subcapítulos que se seguem aprofundaram a trajetória institucional do setor no país.

A análise recairá, portanto, sobre a evolução dos marcos históricos da política de turismo, a estruturação dos órgãos federais responsáveis por sua condução e os planos estratégicos formulados pelo Estado brasileiro. Essa abordagem permitirá compreender com maior clareza como os arranjos institucionais e as diretrizes nacionais têm influenciado a condução das políticas públicas de turismo, especialmente no que se refere à descentralização, ao planejamento intergovernamental e às disputas entre agendas públicas e privadas no contexto da formulação de estratégias para o setor.

3.1 A Estruturação das Políticas Públicas de Turismo no Brasil

A estruturação das políticas públicas de turismo no Brasil é resultado de um processo histórico marcado por avanços institucionais intermitentes, disputas entre setores público e privado e transformações no papel do Estado frente à atividade turística. Ainda que o envolvimento estatal com o turismo remonte à década de 1930, conforme apontado por Conceição (2025), somente nas últimas décadas esse campo passou a receber maior atenção estratégica, especialmente a partir da Constituição Federal de 1988, que redefiniu o papel dos entes federativos e impulsionou a descentralização das políticas sociais e territoriais. A criação de programas específicos, a formulação de planos nacionais e o fortalecimento de instâncias institucionais evidenciam o esforço em consolidar o turismo como política pública de Estado. No entanto, esse processo ocorre de forma desigual, permeado por contradições, lacunas de governança e tensões entre as diretrizes públicas e os interesses do mercado.

A institucionalização do turismo, enquanto campo de intervenção estatal, passou a articular-se por meio de programas e instrumentos normativos que buscaram integrar os diferentes níveis de governo, bem como estabelecer uma coordenação estratégica da política turística nacional. Destacam-se, nesse sentido, o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), lançado nos anos 1990, e posteriormente substituído pelo Programa de Regionalização do Turismo (PRT), além da criação do Ministério do Turismo (MTUR), em 2003, e da promulgação da Lei nº 11.771/2008, que formalizou a Política Nacional de Turismo (PNT). Tais iniciativas delinearam os pilares de uma política pública voltada ao desenvolvimento territorial e à promoção do turismo enquanto setor estratégico da economia nacional. Ainda assim, como alerta Conceição (2025), esses avanços são tensionados por uma lógica neoliberal que subordina o turismo a interesses econômicos privados, comprometendo seu potencial enquanto campo de direitos sociais e instrumento de inclusão.

A estruturação das políticas públicas de turismo, portanto, não pode ser compreendida de forma isolada, mas deve ser situada em um contexto mais amplo de reformulação do papel do Estado brasileiro, especialmente diante das pressões

contemporâneas por racionalização administrativa, austeridade fiscal e reorganização das prioridades orçamentárias. A literatura recente, como destaca Oliveira *et al.* (2024), tem ressaltado a importância de modelos avaliativos que superem a visão puramente econômica da política turística, incorporando indicadores de sustentabilidade, participação social e equidade territorial. Nesse sentido, a trajetória de construção da política pública de turismo brasileira é simultaneamente marcada por inovações institucionais e por limites estruturais que dificultam sua consolidação como política de Estado, transversal, inclusiva e permanentemente avaliada.

A seguir, os subitens apresentaram, respectivamente, a trajetória histórica de formulação das políticas setoriais, a organização dos órgãos federais responsáveis pela sua execução e os principais documentos orientadores da política turística nacional, com destaque para os Planos Nacionais de Turismo elaborados desde a criação do Ministério do Turismo. A partir dessa análise, será possível compreender em maior profundidade os avanços, limites e desafios da estrutura institucional do turismo no Brasil.

A estruturação das políticas públicas de turismo no Brasil revela avanços institucionais importantes, como a criação do MTur e da PNT, mas evidencia também contradições típicas de um modelo de desenvolvimento fragmentado, tensionado entre interesses públicos e privados. O turismo permanece em disputa como campo de políticas públicas, sendo fortemente condicionado por lógicas economicistas e contextos político-institucionais instáveis. Consolidar essa política como direito social demanda uma agenda de governança democrática e de avaliação contínua, integrando sustentabilidade, participação e territorialização.

3.1.1 Histórico e Evolução das Políticas de Turismo

A história das políticas públicas de turismo no Brasil é marcada por ciclos descontínuos de planejamento, institucionalização e reestruturação. Sua trajetória acompanha, em larga medida, as transformações do papel do Estado brasileiro e a forma como a atividade turística foi sendo compreendida ora como instrumento de

promoção econômica, ora como elemento auxiliar das estratégias de desenvolvimento regional e territorial.

As primeiras ações estatais voltadas ao turismo remontam à década de 1930, período em que o governo de Getúlio Vargas passou a consolidar estruturas centralizadas de regulação e propaganda nacional. Foi nesse contexto que se criou, por exemplo, a Comissão Brasileira de Turismo (COMBRATUR) vinculada ao Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), o que evidencia o caráter instrumental e simbólico atribuído ao turismo, então associado à construção da identidade nacional e ao fortalecimento da imagem do país no exterior (Conceição, 2025). No entanto, tais iniciativas ainda estavam distantes de configurar uma política pública sistematizada, uma vez que se concentravam em ações esparsas e com baixo grau de articulação institucional.

Somente a partir da segunda metade do século XX, especialmente nos anos 1960 e 1970, o turismo começou a ser concebido como política setorial vinculada ao planejamento econômico nacional. O surgimento do Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) e a criação da Embratur em 1966 sinalizaram um novo momento de organização do setor, agora atrelado a políticas de infraestrutura e integração territorial. Segundo Beni (2006), esse período é caracterizado por uma abordagem tecnocrática e centralizada, fortemente influenciada pelas diretrizes do planejamento desenvolvimentista, em que o turismo é incorporado como vetor de modernização regional, ainda que sua gestão permaneça distante dos entes subnacionais e da sociedade civil.

Nas décadas seguintes, sobretudo a partir dos anos 1990, em meio ao processo de redemocratização e à promulgação da Constituição Federal de 1988, observa-se uma inflexão no modelo de gestão do turismo. Com a ampliação das competências dos municípios e estados, a política de turismo passou a incorporar elementos de descentralização, regionalização e participação social. O lançamento do Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), em meados da década de 1990, marcou o início de uma estratégia mais ampla de capilarização da política turística, cuja

lógica era fomentar a organização local da atividade e integrar os municípios em redes de planejamento compartilhado. Contudo, como destaca Conceição (2025), esse processo foi limitado por insuficiências técnicas e orçamentárias, além da ausência de diretrizes claras de articulação intergovernamental.

A criação do Ministério do Turismo, em 2003, representou um marco institucional importante ao conferir maior centralidade e autonomia ao setor na estrutura do Executivo Federal. Com isso, o PNMT foi substituído pelo Programa de Regionalização do Turismo (PRT), que trouxe como premissa a ideia de que o território, e não mais o município isolado, deveria ser a base do planejamento turístico. Essa abordagem regional reforçou a necessidade de articulação entre diferentes atores públicos e privados e de novos instrumentos de governança compartilhada. Em paralelo, o Estado brasileiro passou a elaborar sucessivos Planos Nacionais de Turismo (PNTs), com vigência quadrienal, que estabeleceram diretrizes, metas e indicadores para a condução da política pública. Apesar desses avanços, a literatura especializada aponta a persistência de lacunas importantes, como a baixa institucionalidade dos conselhos e fóruns regionais, a escassa integração entre as esferas de governo e a subordinação crescente das políticas públicas a interesses econômicos e mercadológicos (Oliveira et al., 2024; Conceição, 2025).

A promulgação da Lei nº 11.771/2008, que instituiu a Política Nacional de Turismo, consolidou juridicamente os princípios e diretrizes da ação estatal no setor. Essa norma estabeleceu as bases legais para a elaboração do Plano Nacional de Turismo, o fortalecimento das instâncias de planejamento participativo e a promoção do desenvolvimento sustentável das atividades turísticas. No entanto, como evidenciado por Conceição (2025), sua implementação tem sido atravessada por disputas político-ideológicas, fragilidade orçamentária e descontinuidade administrativa. A ausência de mecanismos eficazes de controle social e a fragmentação das ações governamentais comprometem a consolidação do turismo como política pública de Estado.

Assim, a evolução histórica das políticas públicas de turismo no Brasil revela um percurso de avanços normativos e institucionais que, embora relevantes, ainda não conseguiram consolidar uma estrutura plenamente integrada, democrática e sustentável. A compreensão dessa trajetória é essencial para o entendimento das dificuldades enfrentadas atualmente na formulação e execução das políticas turísticas, bem como para a análise crítica das instâncias responsáveis por sua condução, como será explorado nos subitens seguintes.

Quadro 2 – Principais Políticas Públicas de Turismo no Brasil por Período Governamental

Período Governamental	Iniciativas/Políticas de Turismo	Características Principais
1930/1964 (Era Vargas e pós-Vargas)	Criação da Combratur; ações de propaganda estatal.	Turismo vinculado à imagem nacional; ausência de política pública estruturada.
1964/1985 (Regime Militar)	Criação da Embratur (1966); inserção do turismo nos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs).	Planejamento centralizado e tecnocrático; turismo como instrumento de integração nacional.
1985/1994 (Nova República)	Reorganização administrativa da Embratur; primeiros debates sobre descentralização.	Início da abordagem regionalizada, mas ainda sem diretrizes claras.

1995/2002 (Governo FHC)	Lançamento do PNMT (Programa Nacional de Municipalização do Turismo).	Ênfase na descentralização e municipalização da política turística.
2003/2010 (Governo Lula)	Criação do Ministério do Turismo (2003); lançamento do PRT (Programa de Regionalização do Turismo); elaboração dos primeiros PNTs (2003/2007; 2007/2010).	Fortalecimento institucional e foco no território como base da política; promoção da participação e da governança multissetorial.
2011/2016 (Governo Dilma)	Plano Nacional de Turismo 2013/2016; programas integrados com eventos esportivos (Copa 2014 e Olimpíadas 2016).	Visibilidade internacional; política voltada à infraestrutura e à promoção internacional.
2016/2018 (Governo Temer)	Redução orçamentária no setor; alterações pontuais no PRT.	Enfraquecimento da política turística e descontinuidade administrativa.
2019/2022 (Governo Bolsonaro)	Revisão da Lei Geral do Turismo (tentativa de atualização); Plano Nacional de Turismo 2018/2022 mantido; ênfase no PERSE e turismo doméstico pós-pandemia.	Política desarticulada; ênfase em incentivos fiscais e agendas de mercado; baixa participação social.

2023/2025 (Governo Lula III)	Relançamento do PRT atualizado (2023); retomada de instâncias participativas (CNTur, Fornatur); construção do novo PNT 2024/2027; Nova Lei Geral do Turismo – Lei nº 14.978 de 2024; Plano Brasis – Plano Internacional de marketing Turístico 2025/2027.	Revalorização do planejamento territorial, retomada da governança federativa e da participação social; incorporação da sustentabilidade como eixo transversal da política; atualização e modernização do setor turístico no Brasil. Esta Lei estabelece normas sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal e busca desburocratizar e aprimorar as operações do setor. Entre as mudanças significativas, a lei promove um ambiente mais dinâmico e eficiente para as atividades turísticas, reduzindo custos operacionais e facilitando a prestação de serviços turísticos.
---	---	---

Fonte: Elaboração própria com base em Conceição (2025), Oliveira et al. (2024), documentos do Ministério do Turismo e dados atualizados até 2025.

O panorama histórico das políticas públicas de turismo no Brasil revela um processo de construção institucional marcado por avanços normativos relevantes, mas também por descontinuidades estruturais e inflexões ideológicas ao longo dos diferentes ciclos governamentais. Observa-se que a política de turismo, desde sua formalização no final do século XX, tem oscilado entre momentos de fortalecimento institucional como nos governos Lula (2003/2010) e na retomada iniciada em 2023 e fases de retração e fragmentação, como observado no período 2016/2022. A criação do Ministério do Turismo, o estabelecimento da Política Nacional de Turismo e o lançamento do Programa de Regionalização representam pilares fundamentais dessa trajetória, ainda que sua efetividade dependa fortemente da articulação entre os entes federados e da existência de diretrizes consistentes e contínuas. A recente retomada de instrumentos participativos e o novo Plano Nacional de Turismo (2024/2027), com

foco na sustentabilidade e no desenvolvimento territorial, apontam para uma possível inflexão qualitativa na política setorial. Entretanto, os desafios persistem, sobretudo no que tange à consolidação de mecanismos de governança colaborativa e à superação da lógica de captura da política por interesses privados e conjunturais, tal como advertido por Conceição (2025).

A trajetória histórica da política de turismo no Brasil reflete um movimento pendular entre centralização tecnocrática e tentativas de descentralização participativa. Apesar dos marcos legais e institucionais relevantes, como a criação da Embratur, do MTur e da PNT, as práticas de formulação e implementação ainda oscilam entre a reprodução de modelos economicistas e esforços de regionalização. Persistem lacunas estruturais que dificultam a consolidação do turismo como política de Estado, transversal e sensível às demandas territoriais.

3.1.2 Instituições e Agências Federais de Turismo

A consolidação das políticas públicas de turismo no Brasil está diretamente vinculada ao fortalecimento das instituições federais que operam nesse campo, sendo o Ministério do Turismo (MTur) o principal órgão da administração direta responsável pela formulação, coordenação e implementação das diretrizes nacionais para o setor. Criado em 2003, o MTur passou a centralizar competências antes dispersas entre diferentes ministérios, como os da Indústria e Comércio e dos Transportes, e institucionalizou a atuação do turismo como política pública no âmbito do Executivo Federal.

Além do MTur, a Embratur (Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo), fundada originalmente como autarquia em 1966 e transformada em agência por meio da Lei nº 14.002/2020, constitui uma peça-chave na promoção do turismo brasileiro no exterior. A Embratur, ainda que desvinculada da estrutura formal do Ministério do Turismo desde a reforma administrativa, mantém uma estreita colaboração com a política nacional, operando ações estratégicas de promoção de destinos turísticos, inserção internacional e captação de eventos, com foco no mercado global.

Outro ator institucional de destaque é o Conselho Nacional de Turismo (CNTUR), instância consultiva responsável por promover o diálogo entre o governo federal e os representantes dos segmentos público e privado. Conforme previsto na Política Nacional de Turismo (Lei nº 11.771/2008), o CNTUR deve funcionar como espaço de pactuação das diretrizes estratégicas da política nacional, embora sua atuação prática tenha oscilado em razão da instabilidade política e da descontinuidade administrativa nos últimos governos. A partir de 2023, houve um esforço de reativação do conselho e de valorização do Fornatur (Fórum Nacional dos Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo), como instância de articulação federativa, visando fortalecer a cooperação intergovernamental.

Do ponto de vista operacional, o FUNGETUR (Fundo Geral de Turismo) é o principal instrumento financeiro da política pública federal, voltado ao financiamento de empreendimentos turísticos e à infraestrutura básica para o setor. Criado em 1971 e reformulado ao longo do tempo, o fundo passou por recentes reestruturações, buscando ampliar o acesso a crédito e estimular o investimento, especialmente no contexto de recuperação pós-pandemia de COVID-19.

Em paralelo, o Sistema Nacional de Turismo, previsto na legislação federal e ainda em construção, busca integrar de forma articulada os entes da federação, os prestadores de serviços turísticos, os conselhos estaduais e municipais, além de entidades representativas da sociedade civil. Contudo, como destaca Conceição (2025), a ausência de regulamentação efetiva e de mecanismos vinculantes de cooperação dificulta a consolidação de uma governança federativa robusta e integrada, limitando a eficácia da coordenação entre as diferentes esferas da administração pública.

Além dessas instituições formais, cabe destacar que a política pública de turismo brasileira também é impactada por decisões parlamentares, como evidenciado nas atividades da Comissão de Turismo da Câmara dos Deputados (CTUR) e da Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo do Senado Federal (CDR). Conforme analisado por Conceição (2025), tais comissões têm atuado de maneira fragmentada e

frequentemente voltadas a agendas setoriais específicas, como o turismo religioso ou o turismo rural, revelando a disputa por protagonismo institucional e a captura de pautas por interesses privados ou corporativos.

Portanto, a estrutura institucional federal do turismo brasileiro é composta por um conjunto complexo de órgãos, instâncias consultivas e mecanismos financeiros, cuja articulação é fundamental para a efetividade da política pública. Embora avanços importantes tenham sido alcançados, especialmente com a criação do Ministério do Turismo e com a definição legal da Política Nacional de Turismo, persistem fragilidades estruturais, como a descontinuidade de programas, a sobreposição de competências, a instabilidade dos fóruns participativos e a baixa capacidade de indução de políticas em nível subnacional. Tais desafios apontam para a necessidade de aprofundar a integração entre os diferentes atores do Sistema Nacional de Turismo, fortalecer a institucionalidade das instâncias colegiadas e assegurar continuidade técnica e política na execução das estratégias nacionais.

A institucionalidade federal do turismo brasileiro apresenta uma arquitetura relevante, mas ainda frágil. Órgãos como o MTur, a Embratur e os conselhos possuem atribuições estratégicas, mas operam sob limitações estruturais, disputas político-institucionais e baixa estabilidade administrativa. A ausência de mecanismos de governança vinculantes e de financiamento contínuo compromete a eficácia e a coordenação das ações, sobretudo na articulação federativa com estados e municípios. O fortalecimento do Sistema Nacional de Turismo é essencial para reverter esse cenário.

3.1.3 Planos e Estratégias Nacionais de Turismo

Os Planos Nacionais de Turismo (PNTs) representam os principais instrumentos orientadores da política pública de turismo no Brasil desde a criação do Ministério do Turismo (MTUR) em 2003. Eles visam estabelecer metas, diretrizes e estratégias para o desenvolvimento do setor em ciclos plurianuais, em articulação com a Política Nacional de Turismo instituída pela Lei nº 11.771/2008. No entanto, a análise crítica

desses planos revela contradições recorrentes entre a retórica do desenvolvimento sustentável, da inclusão social e da regionalização, e a prática fragmentada, tecnocrática e economicista predominante na implementação das estratégias governamentais.

O primeiro ciclo de PNTs (2003/2007; 2007/2010) concentrou-se na estruturação institucional do setor, na promoção da regionalização do turismo e na qualificação profissional, alinhando-se aos pressupostos do Programa de Regionalização do Turismo (PRT). Com forte apoio do MTUR, esses planos buscaram integrar políticas de infraestrutura, fomento e capacitação, enfatizando o território como base para o planejamento descentralizado. O PNT 2013/2016, por sua vez, foi elaborado em um contexto de grande visibilidade internacional, influenciado pela realização da Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016, o que levou a uma priorização de investimentos em infraestrutura e promoção externa dos destinos turísticos brasileiros.

Já o PNT 2018/2022, aprovado durante o governo de Michel Temer e mantido nos anos seguintes, assumiu o lema “Mais emprego e renda para o Brasil”, alinhando-se a uma lógica neoliberal e mercadológica. Conforme destaca Conceição (2025), esse plano apresenta um discurso voltado à geração de resultados econômicos, com menor ênfase na territorialização das políticas, na participação social e na sustentabilidade. Sua estrutura enfatiza linhas de ação como concessões públicas, parcerias com a iniciativa privada e incentivos fiscais, o que evidencia uma inflexão liberal na condução da política pública de turismo. A análise crítica realizada por Conceição aponta, ainda, inconsistências internas no PNT, como a desconexão entre os objetivos estratégicos e os indicadores de monitoramento, além da fragilidade na articulação com as comissões legislativas e demais entes federativos.

Em contrapartida, a partir de 2023, com o retorno de um governo federal mais alinhado à perspectiva do desenvolvimento territorial, iniciou-se o processo de revisão dos marcos estratégicos do setor. O relançamento do Programa de Regionalização do Turismo e a reativação de instâncias como o Conselho Nacional de Turismo e o Fórum

Nacional de Secretários Estaduais de Turismo (Fornatur) marcaram uma tentativa de recompor a governança federativa e o planejamento integrado.

De acordo com a revisão bibliométrica conduzida por Oliveira et al. (2024), uma tendência recente observada na literatura científica internacional é a valorização dos processos de avaliação contínua dos planos e estratégias, com foco em indicadores multidimensionais que articulem impactos econômicos, sociais, ambientais e culturais. A ausência de práticas avaliativas sistemáticas e de retorno efetivo à sociedade ainda constitui uma das principais fragilidades da formulação estratégica brasileira. Como reforçam os autores, os planos de turismo precisam deixar de ser apenas peças técnicas e passar a incorporar efetivamente mecanismos de governança participativa, pactuação territorial e monitoramento social.

O lançamento do Plano Nacional de Turismo 2024/2027, somado à publicação do Plano Brasis – Plano Internacional de Marketing Turístico 2025/2027, marca um novo ciclo de reestruturação e reposicionamento do turismo como vetor de desenvolvimento sustentável, inclusão social e promoção da imagem internacional do Brasil.

O PNT 2024/2027 foi elaborado em um contexto de reconstrução institucional e reposicionamento do Brasil no cenário global, após os retrocessos verificados no ciclo 2016/2022. De forma participativa, com envolvimento de membros do Conselho Nacional de Turismo, representantes da sociedade civil, academia, setor produtivo e gestores públicos, o plano reafirma o compromisso com cinco princípios estruturantes: (1) cooperação e regionalização; (2) desenvolvimento e inserção produtiva de pessoas; (3) sustentabilidade; (4) inovação e transformação digital; e (5) democratização do acesso ao turismo.

Organizado em três eixos de atuação ordenamento e desenvolvimento, formalização, qualificação e certificação e promoção e apoio à comercialização, o plano estabelece metas ambiciosas, como o crescimento do fluxo turístico doméstico e internacional, o aumento da geração de empregos formais no setor, e o fortalecimento do turismo como atividade transversal na formulação de políticas públicas. Sua

estrutura valoriza a regionalização do turismo por meio da categorização dos municípios no Mapa do Turismo Brasileiro e a integração das ações entre os entes federados.

Como desdobramento do PNT, o Plano Brasis (2025/2027) surge como instrumento específico para a promoção internacional do turismo brasileiro, sob coordenação da Embratur. Trata-se de um plano robusto, que marca a retomada da imagem do país como destino competitivo, diverso e sustentável, com base em quatro pilares estratégicos: inovação baseada em dados, segmentação de mercados emissores, valorização das economias locais e foco na sustentabilidade e inclusão social. A meta é alavancar a presença do Brasil no cenário global e superar a marca de dois dígitos na chegada de turistas internacionais, apoiando-se na diplomacia ativa, na inteligência comercial e na articulação federativa. O plano foi desenvolvido com participação de 27 unidades da federação, associações do trade, o Sebrae e representantes da economia criativa, propondo ações customizadas por estado.

A articulação entre o PNT e o Plano Brasis revela uma estratégia integrada que busca não apenas aumentar o fluxo turístico, mas também reposicionar o turismo como política de Estado, comprometida com a inclusão produtiva, o combate às desigualdades regionais e a valorização das identidades culturais e territoriais. Ambos os documentos se baseiam em diagnósticos atualizados e nas macrotendências globais de sustentabilidade, digitalização e bem-estar e respondem às demandas contemporâneas do setor, como resiliência climática, inovação tecnológica e ampliação do mercado de turismo de experiência.

Assim, os atuais planos e estratégias nacionais de turismo representam um avanço qualitativo na formulação da política pública brasileira, ao incorporarem uma visão sistêmica, participativa e territorializada. No entanto, como alertam Conceição (2025) e Oliveira et al. (2024), sua efetividade dependerá da capacidade do Estado em manter continuidade institucional, assegurar financiamento público estável, fortalecer os mecanismos de monitoramento e ampliar a capacidade de articulação federativa. A experiência histórica mostra que a existência de um bom plano, por si só, não garante

sua implementação. É necessário que ele esteja ancorado em arranjos de governança sólidos, com capacidade técnica e política de induzir mudanças e promover o desenvolvimento turístico de forma equânime, sustentável e duradoura.

Em síntese, os Planos Nacionais de Turismo desempenham papel central na institucionalização da política pública de turismo no Brasil, mas sua efetividade depende diretamente da qualidade do planejamento, da articulação entre os diferentes níveis de governo e da capacidade do Estado de assegurar continuidade, transparência e participação. A trajetória recente demonstra avanços normativos e operacionais importantes, mas também revela o risco da captura da política por interesses de curto prazo ou por agentes econômicos hegemônicos.

A análise dos planos e estratégias nacionais de turismo evidencia que, embora o Brasil tenha consolidado importantes marcos normativos e diretrizes estratégicas especialmente a partir da criação do Ministério do Turismo em 2003, a efetiva formulação e implementação das políticas públicas de turismo ainda enfrentam barreiras estruturais, políticas e federativas. Os sucessivos Planos Nacionais de Turismo demonstram certa continuidade temática, com ênfase na sustentabilidade, inclusão produtiva, regionalização e promoção do destino Brasil. No entanto, persistem fragilidades como a descontinuidade administrativa, a fragmentação entre os entes federativos, a baixa institucionalidade dos conselhos e fóruns e o distanciamento entre metas estabelecidas e sua operacionalização concreta nos territórios.

A recente formulação do Plano Nacional de Turismo 2024/2027, em conjunto com o Plano Brasil 2025/2027, representa um esforço de reconstrução técnica e política do planejamento turístico nacional, pautado na participação social, no fortalecimento das instâncias federativas e no alinhamento com a Agenda 2030 da ONU. Esses planos propõem superar a lógica tecnocrática e economicista que prevaleceu em ciclos anteriores, ao promover o turismo como um vetor transversal do desenvolvimento sustentável e inclusivo. Contudo, o êxito desses instrumentos dependerá diretamente da capacidade de articulação entre os diferentes níveis de

governo, da cooperação interinstitucional e da existência de mecanismos estáveis de coordenação, financiamento e monitoramento.

Nesse sentido, a implementação das políticas nacionais de turismo encontra no nível subnacional especialmente nos estados e regiões o espaço privilegiado para sua concretização. A transposição dos objetivos estratégicos federais para os contextos estaduais envolve desafios relacionados à capacidade técnica, à continuidade das políticas regionais, à mobilização de atores locais e à criação de projetos que articulem o planejamento com as especificidades dos territórios.

É nesse contexto que se insere a análise do próximo subcapítulo, que examina as políticas públicas de turismo no estado do Rio Grande do Sul. A partir de uma abordagem histórico política, será possível compreender como o estado tem formulado e implementado suas próprias estratégias e programas turísticos ao longo do tempo, quais os principais marcos institucionais desse processo, e como se estruturam as parcerias e projetos voltados ao fortalecimento do turismo em nível regional. Tal análise permitirá avaliar em que medida o Rio Grande do Sul tem conseguido construir uma política pública de turismo articulada com as diretrizes nacionais, responsiva às demandas territoriais e capaz de induzir o desenvolvimento regional sustentável.

Os Planos Nacionais de Turismo e o recente Plano Brasil indicam uma evolução do planejamento setorial em direção a diretrizes mais inclusivas, sustentáveis e orientadas à governança. No entanto, a distância entre planejamento técnico e implementação prática ainda persiste. A efetividade desses instrumentos depende da articulação com os entes subnacionais, da institucionalização de mecanismos de avaliação e da proteção contra a captura por interesses privados de curto prazo. O desafio é transformar planos em políticas públicas eficazes e socialmente legitimadas.

3.2 As Políticas de Turismo no Rio Grande do Sul

A trajetória das políticas públicas de turismo no Rio Grande do Sul revela uma construção institucional densa, marcada por momentos distintos de atuação do Estado, ora como provedor de infraestrutura e promotor do desenvolvimento, ora como

articulador e coordenador de instâncias regionais de governança. Esse processo é reflexo não apenas das diretrizes nacionais, mas também das dinâmicas políticas, econômicas e territoriais próprias do estado, que se destaca historicamente por sua organização administrativa, diversidade regional e protagonismo no debate sobre o turismo como vetor de desenvolvimento.

A origem das políticas de turismo no estado remonta a 1935, com a criação do Touring Club do Rio Grande do Sul, que, inspirado no modelo carioca, buscava promover o turismo por meio de publicações e da organização de informações turísticas, como a primeira sinalização rodoviária de turismo, implantada por Oswaldo Goidanich em 1938. Ainda nas décadas de 1950 e 1960, destacam-se a criação do Conselho Estadual de Turismo (CET), do Serviço Estadual de Turismo (SETUR), dos Conselhos Municipais de Turismo, e a elaboração do primeiro Plano Estadual de Turismo em 1959, que marcaram o início da institucionalização da política de turismo no estado.

Durante os anos 1970 e 1980, o turismo foi inserido em políticas de desenvolvimento regional mais amplas, como o projeto Grande Rio Grande e o Plano Regional de Desenvolvimento da Região Sul (SUDESUL). Foram criadas estruturas como a CRTUR (Companhia Riograndense de Turismo) e o Centro de Informações Turísticas (CENINTUR). Nesse período, o foco era o ordenamento territorial e a infraestrutura, com ações voltadas à pavimentação de estradas, promoção cultural e desenvolvimento das regiões com vocação turística. Já nos anos 1980 e 1990, com a redemocratização e a ascensão do municipalismo, houve um deslocamento do papel do Estado, que passou de executor direto para articulador e coordenador de instâncias locais, refletido na criação dos COREDES e na reestruturação do Zoneamento Turístico do Estado, organizado em nove e posteriormente dez regiões turísticas.

No início dos anos 2000, o Rio Grande do Sul aderiu às diretrizes do Programa Nacional de Regionalização do Turismo, formulando planejamentos estratégicos regionais em vez de um plano estadual unificado. Essa opção evidenciou a tentativa de alinhar a política estadual à lógica da descentralização e da governança territorial,

ainda que a execução encontra limites na baixa articulação intermunicipal e na fragilidade de algumas instâncias locais. Em 2008, foi criado o Fundo de Desenvolvimento do Turismo (FUNDETUR), destinado a fomentar ações estruturantes nas regiões turísticas, e em 2011 foi lançado o Plano de Desenvolvimento do Turismo 2012/2015, que revisou o zoneamento, reorganizou as micro e macrorregiões e buscou articular o turismo com estratégias de competitividade territorial.

Nos últimos anos, o estado passou por várias reformulações administrativas. A pasta do turismo migrou por diferentes estruturas: SETUR, SEDACTEL, SEDETUR até a recriação da Secretaria Estadual de Turismo em 2021, em resposta à necessidade de reorganização do setor diante da pandemia de COVID-19. Desde então, a secretaria tem atuado com foco na retomada das atividades turísticas, na qualificação da infraestrutura, no fomento à regionalização e na promoção das 28 regiões turísticas mapeadas.

Destaca-se, mais recentemente, a aprovação da Lei nº 15.993, de 16 de novembro de 2023, que institui a Política Estadual de Geoparques do Rio Grande do Sul. Essa política tem como objetivo reconhecer, proteger e promover os geoparques como territórios de relevância científica, ambiental, cultural e turística. A lei estabelece diretrizes para a criação, gestão e articulação de geoparques estaduais e busca alinhar-se aos padrões internacionais definidos pela UNESCO. A política representa um marco para a valorização do patrimônio geológico gaúcho e reforça a integração entre ciência, educação, cultura e turismo. O reconhecimento da Quarta Colônia como Geoparque Mundial pela Unesco (2023) potencializou esse movimento, estimulando novos arranjos de governança e parcerias interinstitucionais no território gaúcho.

De forma geral, observa-se que o Rio Grande do Sul tem buscado alinhar suas estratégias estaduais às diretrizes nacionais, promovendo a regionalização, a valorização do território e a construção de políticas articuladas com os entes locais. A atuação do estado, entretanto, oscila entre momentos de centralidade decisória e repasse de responsabilidades, nem sempre acompanhados de suporte técnico e financeiro adequados. A criação de instrumentos como o FUNDETUR e a recente Lei

dos Geoparques evidencia esforços de fortalecimento da política estadual, embora persistam desafios relacionados à continuidade administrativa, à qualificação técnica local e à integração entre planejamento e execução.

O subcapítulo que se segue detalhar, de forma cronológica e crítica, os marcos e ciclos que configuraram a atuação do Estado do Rio Grande do Sul no campo do turismo, evidenciando as transformações institucionais e os elementos que moldaram a atual configuração das políticas e dos programas turísticos no território gaúcho.

A política estadual de turismo do Rio Grande do Sul apresenta trajetória rica e pioneira, com marcos institucionais relevantes desde a década de 1930. A transição de um modelo centralizado para uma abordagem regionalizada representa avanço importante, mas ainda enfrenta limites na articulação intergovernamental e na capacidade técnica local. A oscilação entre continuidade e descontinuidade administrativa compromete o planejamento de longo prazo. Ainda assim, a consolidação de leis como a Política de Geoparques sinaliza novas possibilidades para o fortalecimento da política pública estadual.

3.2.1 Contexto Histórico de construção das Políticas de Turismo no Estado do Rio Grande do Sul

O desenvolvimento das políticas públicas de turismo no Rio Grande do Sul tem suas raízes na década de 1930, quando surgiram as primeiras iniciativas organizadas voltadas à promoção turística. A criação do Touring Club do Rio Grande do Sul, em 1935, representou o primeiro esforço institucional de estruturação do setor no estado. Inspirado no modelo carioca, esse órgão atuou na divulgação do território gaúcho por meio de publicações como a *Revista Touring*, cuja primeira edição celebrou o Centenário da Revolução Farroupilha, contribuindo para projetar a capital e outras regiões do estado como destinos turísticos emergentes (Hohlfeldt, 2008).

O fortalecimento do setor no período pós-1930 coincidiu com o crescimento dos meios de transporte e com a expansão da malha rodoviária estadual, que ampliaram o

fluxo de deslocamentos. Em 1938, foi implantada a primeira política de sinalização turística rodoviária, iniciativa pioneira de Oswaldo Goidanich, o que demonstra a antecipação do Rio Grande do Sul no planejamento e gestão da atividade turística.

Nas décadas seguintes, o Estado seguiu ampliando sua institucionalidade turística. Na década de 1950, a criação do Serviço Estadual de Turismo (SETUR) e do Conselho Estadual de Turismo (CET) consolidou um modelo de ação estatal que articula a promoção da atividade com os setores público e privado. Em 1959, foi formulado o primeiro Plano Estadual de Turismo, inserido no planejamento estadual 1959/1974, o qual estabelecia diretrizes para o desenvolvimento turístico como componente da estratégia econômica regional (Hohlfeldt, 2008).

A partir da década de 1960, o Rio Grande do Sul passou a se destacar nacionalmente ao elaborar o primeiro Mapa Turístico do Brasil, em parceria com a COMBRATUR, em 1961, e ao estabelecer os Conselhos Municipais de Turismo, demonstrando sintonia com as diretrizes federais e reforçando o papel do estado como protagonista na organização do setor. Ainda nessa década, ações voltadas ao zoneamento turístico, à criação de macroprojetos de desenvolvimento regional e à estruturação de serviços de apoio ao turista, como o CENINTUR e o Anuário Turístico do RS, contribuíram para institucionalizar o turismo como política pública.

Durante os anos 1970 e 1980, o Estado ampliou sua capacidade de intervenção com a criação de novos departamentos e empresas públicas, como a Companhia Riograndense de Turismo (CRTUR), e a implementação de políticas articuladas a projetos mais amplos de desenvolvimento territorial, como o Projeto Grande Rio Grande e o Plano de Integração Estado–Município (PIEM). Nesse período, o foco incidiu sobre a infraestrutura, o apoio à iniciativa privada, o estímulo ao associativismo e a integração entre turismo e cultura. A criação de equipamentos e serviços, como albergues, colônias de férias e campings, e a pavimentação de acessos ao litoral, evidenciam a ênfase do poder público em ampliar a oferta turística e consolidar o setor como motor do desenvolvimento regional.

Com a redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988, o turismo passa a ser compreendido como competência compartilhada entre os entes federativos, o que estimula a descentralização e o fortalecimento das instâncias locais. No Rio Grande do Sul, a década de 1990 marca a transição do modelo de provedor para o de articulador, com o surgimento de estratégias voltadas à regionalização e à governança territorial. A criação dos COREDES (1994) e do novo Zoneamento Turístico do Estado organizou o território em nove zonas, articuladas em micro e macrorregiões, com base em critérios geográficos, culturais e de potencial turístico (Trindade, 2019).

Em 1996, a política estadual ganha novo impulso com a formalização das atribuições da SETUR/RS e a criação do Conselho Estadual de Turismo (CONETUR), instância colegiada consultiva com competência para propor diretrizes, acompanhar a execução das políticas e promover a articulação entre os diferentes atores do setor. No final da década, foi formulado o Plano Viajando pelo Rio Grande do Sul, composto por quatro eixos: oferta, demanda, qualificação profissional e legislação, buscando integrar as 22 regiões turísticas e promover ações conjuntas entre poder público, sociedade civil e mercado.

Durante os anos 2000, o Estado aderiu às diretrizes do Programa de Regionalização do Turismo (PRT), reorganizando seu planejamento por meio de estratégias zonais e estruturando um planejamento estratégico estadual (2003/2006; 2007/2010). Em 2008, instituiu o FUNDETUR, com a finalidade de captar e distribuir recursos para o fomento da atividade turística nas regiões. A lógica da política manteve-se voltada à descentralização, reforçando o papel das instâncias regionais e incentivando os municípios a elaborarem seus próprios planos municipais de turismo.

Nos anos 2010, houve um esforço de aproximação entre a Secretaria e as regiões turísticas, com a realização de conferências regionais (2011), o lançamento do Plano de Desenvolvimento do Turismo 2012/2015 e a reestruturação do zoneamento turístico estadual. A política buscou promover maior competitividade regional, integrando os princípios da governança participativa às diretrizes nacionais do PNT.

Porém, dificuldades operacionais, mudanças administrativas e oscilações na estrutura da pasta (que passou por várias mudanças de nomenclatura e vinculações) dificultaram a continuidade de muitas ações.

Mais recentemente, em resposta à pandemia de COVID-19, a criação da nova Secretaria Estadual de Turismo (SETUR), em 2021, marca uma retomada do protagonismo estatal na formulação de políticas de fomento, qualificação e promoção da atividade turística. Destaca-se, nesse contexto, a aprovação da Lei Estadual nº 15.993/2023, que institui a Política Estadual de Geoparques, posicionando o estado como referência nacional na valorização do patrimônio geológico, cultural e ambiental. A legislação cria diretrizes para o reconhecimento e desenvolvimento sustentável dos territórios reconhecidos como geoparques, alinhando-se aos padrões internacionais da Unesco e ao conceito contemporâneo de turismo científico, educativo e comunitário.

Em síntese, o contexto histórico e político do turismo no Rio Grande do Sul evidencia a centralidade do Estado no processo de institucionalização e consolidação do setor. De sua atuação inicial como provedor de infraestrutura e informação, evolui-se para um modelo de gestão orientado pela regionalização, pela governança territorial e pela articulação entre os diversos níveis de governo e sociedade civil.

A análise histórica demonstra que o Estado do RS tem desempenhado papel relevante na construção da política de turismo, desde sua atuação como provedor direto até sua posição atual como articulador de territórios. A institucionalização precoce e o reconhecimento do turismo como política pública configuram diferenciais positivos. Contudo, a fragmentação das estruturas administrativas e a rotatividade institucional ainda dificultam o amadurecimento de uma política territorialmente efetiva e participativa.

Quadro 3 – Principais Políticas Públicas de Turismo no Rio Grande do Sul por Período
Governamental

Período	Governos Estaduais (referência)	Iniciativas/ Políticas de Turismo	Características Principais
1935–1960	Getúlio Vargas (nacional); governos estaduais diversos	Criação do Touring Club RS (1935); sinalização turística (1938); Plano Estadual de Turismo (1959).	Início da estruturação institucional; turismo vinculado à identidade regional e propaganda.
1960–1980	Regime militar / governos desenvolvimentistas	Zoneamento turístico inicial; COMTURS; CRTUR; CENINTUR; projetos em infraestrutura e cultura. Grande Rio Grande e PIEM.	Turismo articulado ao planejamento territorial; foco em infraestrutura e cultura.
1980–1994	Pedro Simon, Alceu Collares	Fortalecimento da SETUR/RS; criação do CONETUR; zoneamento em 9 regiões; Criação dos COREDES.	Regionalização incipiente; reforço da atuação dos municípios; primeiras instâncias colegiadas.
1995–2002	Antônio Britto, Olívio Dutra	Plano “Viajando pelo RS” (1999).	Consolidação da lógica regional; ênfase na descentralização, qualificação e estruturação da oferta.
2003–2010	Germano Rigotto, Yeda Crusius	Planejamentos estratégicos estaduais (2003–2006, 2007–2010); adesão ao PRT nacional; criação do FUNDETUR (2008).	Integração com diretrizes federais; fortalecimento institucional e financiamento regionalizado.

2011–2014	Tarso Genro	Conferências Regionais de Turismo; Plano de Desenvolvimento do Turismo 2012/2015.	Revisão do zoneamento; promoção da governança do multissetorial e da competitividade territorial.
2015–2020	José Ivo Sartori, início de Eduardo Leite	Fusão da SETUR com Cultura e Esporte; redução da capacidade institucional.	Retrocesso na política turística; descontinuidade e baixa execução das ações regionais.
2021–2023	Eduardo Leite (1º mandato)	Recriação da SETUR; organização das 28 regiões turísticas; retomada pós-COVID-19.	Reconstrução da política estadual; foco na retomada econômica e no fortalecimento regional.
2023–2025	Eduardo Leite (2º mandato)	Lei Estadual nº 15.993/2023 (Política Estadual de Geoparques); articulação com PNT 2024/2027.	Nova agenda integrada de sustentabilidade, ciência e turismo; reforço da governança territorial.

Fonte: Elaboração própria com base em Trindade (2019), Hohlfeldt (2008), Conceição (2025), Oliveira et al. (2024), documentos da SETUR-RS e Ministério do Turismo.

A evolução das políticas públicas de turismo no Rio Grande do Sul demonstra um processo contínuo de institucionalização da atividade, marcado pela ampliação da regionalização, pelo fortalecimento das instâncias de governança e pela crescente articulação entre Estado, municípios e organizações da sociedade civil. Embora cada governo tenha adotado prioridades distintas, observa-se a manutenção da regionalização como eixo estruturante da política estadual de turismo, em consonância com as diretrizes do Programa de Regionalização do Turismo do Ministério do Turismo.

A partir da década de 2010, destacam-se o fortalecimento dos mecanismos participativos, a institucionalização do Conselho Estadual de Turismo (CONETUR), a consolidação das Instâncias de Governança Regional (IGRs), a adaptação das políticas públicas diante dos impactos da pandemia de COVID-19 e, mais recentemente, a incorporação de agendas relacionadas à inovação, à sustentabilidade e à resiliência dos destinos turísticos. Esse processo evidencia a crescente importância da governança regional como elemento estruturante da formulação e implementação das políticas públicas de turismo no estado, aspecto que fundamenta a análise desenvolvida nesta tese.

3.2.2 Políticas e Programas Regionais

A consolidação das políticas públicas de turismo no Rio Grande do Sul ao longo das últimas décadas tem se apoiado fortemente na estratégia da regionalização, entendida como um eixo estruturante para a descentralização da gestão, a valorização das especificidades territoriais e a ampliação da capacidade de planejamento e promoção da atividade turística em escala local. Essa diretriz, amplamente articulada às orientações do Programa Nacional de Regionalização do Turismo (PRT), passou a orientar a lógica da política estadual desde os anos 1990, quando o Estado iniciou um processo de redefinição de seu papel de executor direto para articulador e coordenador de instâncias regionais de governança.

A criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES), por meio do Decreto nº 35.764/1994, e a formulação de um Zoneamento Turístico estruturado em nove zonas turísticas, representam marcos importantes para o ordenamento territorial da política estadual. As zonas foram definidas com base em critérios geográficos, econômicos e culturais, buscando identificar vocações turísticas específicas, como o turismo rural, religioso, cultural, termal, ecológico e de eventos. O zoneamento foi revisto e ampliado ao longo do tempo, passando para dez regiões em 2007 e, posteriormente, para as atuais 28 regiões turísticas, integradas ao Mapa do

Turismo Brasileiro e reconhecidas institucionalmente pela Secretaria Estadual de Turismo (SETUR-RS).

Com o avanço do processo de regionalização, diversos programas estratégicos regionais foram implementados, entre eles o Plano Viajando pelo Rio Grande do Sul (1999), que buscava estruturar a oferta e demanda turística nas 22 regiões originalmente reconhecidas. O plano previa ações em quatro eixos: levantamento das potencialidades, articulação entre atores locais, qualificação da oferta turística e apoio técnico às instâncias de governança. Essas ações foram fortalecidas nos anos 2000 com a adoção de planejamentos estratégicos regionais em substituição ao plano estadual único, respeitando as especificidades de cada território.

Na década de 2010, a SETUR-RS promoveu Conferências Regionais de Turismo e lançou o Plano de Desenvolvimento do Turismo 2012/2015, que propunha a revisão da divisão regional, a inclusão de novos municípios e a promoção integrada das regiões turísticas. Nesse período, buscou-se qualificar os produtos e roteiros turísticos com base na lógica da competitividade territorial e da sustentabilidade. Iniciativas como o Programa Gaúcho de Turismo Rural, os roteiros da Rota das Cervejarias Artesanais, Caminhos da Imigração, Rota Romântica, Vale do Taquari, entre outros, emergiram como esforços de valorização das identidades culturais e do empreendedorismo local, articulando turismo, patrimônio e desenvolvimento territorial.

A SETUR tem mantido a lógica de atuação regionalizada, priorizando ações de capacitação técnica, apoio à formalização de instâncias regionais de governança, articulação intermunicipal e promoção integrada dos destinos turísticos. A vinculação das regiões turísticas ao Mapa do Turismo Brasileiro, renovado periodicamente, é fundamental para a captação de recursos federais e estaduais, além de funcionar como critério de reconhecimento institucional das políticas locais. Para isso, exige-se que os municípios cumpram requisitos mínimos como possuir Conselho Municipal de Turismo ativo, orçamento destinado ao setor e plano municipal ou regional de turismo atualizado.

Atualmente, com a reorganização da SETUR-RS após a pandemia de COVID-19, o foco tem sido fortalecer as regiões turísticas como unidades estratégicas de planejamento e promoção, em sinergia com o novo Plano Nacional de Turismo 2024/2027 e com o Plano Brasis 2025/2027, no que diz respeito à valorização das economias locais, à diversidade regional e à sustentabilidade. O reconhecimento do Geoparque Quarta Colônia pela UNESCO em 2023, por exemplo, representa não apenas um ativo turístico, mas também uma nova forma de pensar políticas integradas, que envolvam ciência, educação, identidade e desenvolvimento local. A Política Estadual de Geoparques, instituída pela Lei nº 15.993/2023, busca fortalecer essa visão e já começa a impactar o modo como as regiões se organizam para responder às oportunidades e demandas do turismo contemporâneo.

Apesar dos avanços, persistem desafios significativos. Muitos territórios ainda enfrentam dificuldades de articulação entre os municípios, fragilidade das instâncias de governança regionais, descontinuidade dos planos locais e baixa institucionalização das políticas. Além disso, a falta de recursos financeiros e de apoio técnico sistemático dificulta a consolidação de estratégias de longo prazo. Nesse sentido, a política regional de turismo no Rio Grande do Sul segue tensionada entre a inovação institucional proposta pelos instrumentos de planejamento e a limitação prática imposta pelas desigualdades territoriais e pela fragmentação da gestão pública.

O próximo subcapítulo aprofundará as experiências de articulação interinstitucional no território gaúcho, destacando como projetos cooperativos entre setor público, privado, universidades e sociedade civil têm contribuído para o fortalecimento do turismo regional e para a inovação das políticas públicas no estado.

A regionalização das políticas de turismo no RS representa uma diretriz inovadora, que valoriza as identidades territoriais e potencializa o planejamento descentralizado. A ampliação das regiões turísticas e os programas integrados revelam um esforço de capilarização da política, porém limitado por entraves como a baixa qualificação técnica local, a descontinuidade de programas e a fraca institucionalidade

da governança regional. A consolidação de instâncias regionais estáveis e participativas é condição para a efetividade dessa estratégia.

3.2.3 Parcerias e Projetos no Turismo Estadual

A consolidação das políticas públicas de turismo no Rio Grande do Sul tem ocorrido não apenas por meio da ação estatal direta, mas também pelo fortalecimento de parcerias interinstitucionais, iniciativas em rede e projetos colaborativos entre órgãos públicos, setor privado, universidades, consórcios intermunicipais e organizações da sociedade civil. Essas articulações têm sido fundamentais para o avanço da política de regionalização, para a qualificação da gestão local e para a diversificação dos produtos e roteiros turísticos no território gaúcho.

Um dos primeiros marcos nesse sentido foi a criação da Associação de Turismo da Serra Gaúcha (ATUASERRA), em 1985, envolvendo inicialmente 11 municípios da região e que evoluiu para uma Agência de Desenvolvimento Regional com mais de 30 municípios associados. Essa experiência consolidou um modelo de governança regional colaborativa, em que prefeituras, empresários e entidades locais atuam em conjunto na promoção do destino, no planejamento regional e na captação de investimentos. A ATUASERRA tornou-se referência para a criação de outras associações regionais, como o Consórcio Pró-Costa Doce, o Consórcio Rota Romântica, a Associação Caminhos da Neve e a Rotas da Serra Gaúcha, entre outras.

Essas parcerias regionais têm possibilitado a estruturação de projetos turísticos com forte enraizamento territorial, apoiados em ativos culturais, históricos, naturais e gastronômicos, como os roteiros de imigração europeia, o turismo religioso das Missões Jesuíticas, o turismo rural e o ecoturismo. Além disso, o modelo consorciado permite que pequenos municípios compartilhem estruturas de governança, qualificação profissional, promoção conjunta e elaboração de diagnósticos e planos regionais de desenvolvimento do turismo.

Outro ator importante nesse processo são as universidades e centros de pesquisa, que passaram a colaborar ativamente na elaboração de planos municipais de

turismo, na formação técnica de gestores públicos e empreendedores, na realização de diagnósticos turísticos e na criação de observatórios regionais de turismo. Universidades como a UFRGS, UCS, UFSM, UNISC e URCAMP têm exercido papel relevante na produção de conhecimento aplicado, especialmente por meio de programas de extensão e projetos em parceria com consórcios regionais, com destaque para a atuação junto à Quarta Colônia, hoje reconhecida como Geoparque Mundial pela UNESCO.

O projeto Geoparque Quarta Colônia, além de emblemático como estratégia territorial integrada, também é exemplo de articulação interinstitucional bem-sucedida. Ele envolve universidades (principalmente a UFSM), prefeituras, o Governo do Estado, o Iphan, o Sebrae e organizações da sociedade civil. O projeto articula ciência, educação, cultura e turismo, promovendo a valorização do patrimônio geológico e paleontológico local. Sua consolidação contribuiu diretamente para a elaboração da Política Estadual de Geoparques (Lei nº 15.993/2023), o que evidencia como parcerias inovadoras podem influenciar a formulação de políticas públicas em escala estadual.

Além disso, projetos de inovação como Rota das Cervejarias Artesanais, Enoturismo na Serra Gaúcha, Rotas dos Parques Naturais, entre outros, têm sido impulsionados com apoio do Sebrae, das associações comerciais e das secretarias estaduais, demonstrando o potencial das parcerias público-privadas para a dinamização do setor.

Embora essas experiências revelam o potencial das redes cooperativas para fortalecer o turismo regional, ainda persistem desafios estruturais, como a instabilidade institucional, a rotatividade de gestores, a escassez de recursos para fomento continuado e a assimetria entre as regiões. A dependência de recursos federais e a dificuldade de captação de financiamentos para projetos integrados também comprometem a perenidade de algumas iniciativas. Ainda assim, o avanço das parcerias interinstitucionais e o reconhecimento das experiências bem-sucedidas, como os geoparques e os consórcios turísticos, apontam para um novo modelo de política

pública baseada na colaboração horizontal, na governança participativa e no fortalecimento dos territórios.

Dessa forma, o turismo no Rio Grande do Sul caminha para além da lógica tradicional centrada na promoção e infraestrutura, ao incorporar uma abordagem estratégica, sustentável e interinstitucional. A análise dos arranjos locais de cooperação, somada às políticas estaduais de incentivo à regionalização e à valorização do patrimônio, revela um campo fértil para o aprofundamento da governança colaborativa como base para o desenvolvimento turístico no estado.

O exame das políticas públicas de turismo no Rio Grande do Sul demonstra que a formulação e a implementação dessas políticas têm passado por significativas transformações ao longo do tempo, refletindo mudanças no papel do Estado, nas diretrizes nacionais e nas demandas territoriais. Inicialmente centrado na função de provedor direto de infraestrutura e na criação de instituições de fomento, o Estado gradualmente passou a atuar como coordenador de estratégias regionais, promovendo a descentralização das ações e incentivando a constituição de instâncias locais de planejamento, governança e execução.

A política estadual de turismo tem sido cada vez mais ancorada na lógica da regionalização e da cooperação interinstitucional, com destaque para o fortalecimento das regiões turísticas e para a articulação entre Estado, municípios, consórcios, universidades, setor privado e sociedade civil. Projetos como o *Viajando pelo Rio Grande do Sul*, os roteiros regionais integrados, os programas de capacitação e as redes associativas revelam avanços importantes, especialmente em termos de territorialização da política e valorização das identidades locais. Além disso, a criação da Política Estadual de Geoparques, alinhada ao reconhecimento da Quarta Colônia como Geoparque Mundial da UNESCO, aponta para uma nova geração de políticas pautadas na interdisciplinaridade, na inovação institucional e na sustentabilidade territorial.

Entretanto, a efetivação dessas diretrizes ainda enfrenta desafios estruturais, como a instabilidade das instâncias de gestão, a escassez de financiamento público

contínuo e as desigualdades entre regiões quanto à capacidade técnica e política de implementação. Esses limites impõem a necessidade de aprofundar a institucionalização da política de turismo em nível local, de modo que as diretrizes estaduais e federais sejam apropriadas, adaptadas e concretizadas nos territórios.

É nesse contexto que se insere o próximo subcapítulo. A análise se volta para a estrutura institucional da região, as redes de parcerias locais e os mecanismos de formulação e implementação das políticas públicas de turismo em escala regional. O objetivo é compreender como se articulam os atores regionais da Quarta Colônia, quais os arranjos institucionais existentes e de que forma políticas e projetos têm sido operacionalizados no território, especialmente a partir do reconhecimento como Geoparque Mundial. A partir desse olhar, pretende-se avaliar a capacidade de governança e a efetividade das políticas públicas em promover o turismo como instrumento de desenvolvimento regional sustentável.

3.3 Instituições de Governança da Política de Turismo na Região da Quarta Colônia

A governança das políticas públicas de turismo na Região da Quarta Colônia constitui-se a partir de um conjunto de instituições formais e informais, que operam em diferentes níveis e escalas, conformando um mosaico de arranjos institucionais com dinâmicas próprias de coordenação, representação e decisão. Esses arranjos, ao articularem Estado, mercado e sociedade civil, expressam distintas lógicas organizativas e graus variados de institucionalização, influenciando diretamente os processos de formulação, planejamento e implementação das ações voltadas ao desenvolvimento turístico regional.

No contexto da Quarta Colônia, tais arranjos assumem papel estratégico, não apenas por coordenarem políticas públicas, mas também por mediar interesses múltiplos e promover a territorialização de iniciativas que dialogam com a valorização do patrimônio cultural, natural e identitário da região. A presença de diferentes instituições revela um processo em curso de construção de uma governança regional

que busca superar a fragmentação administrativa e estruturar uma atuação conjunta entre os entes municipais, instâncias supralocais e atores não estatais.

A análise realizada nesta pesquisa identificou cinco principais instituições que compõem o arcabouço da governança do turismo na Região da Quarta Colônia: o Consórcio de Desenvolvimento Sustentável da Quarta Colônia (CONDESUS), o Geoparque Quarta Colônia Mundial da UNESCO, o Fórum Regional de Turismo da Região Central – Instância de Governança Regional Central (IGR Central), o Conselho Regional de Turismo da Quarta Colônia – Instância de Governança Regional Quarta Colônia (IGR Quarta Colônia) e a Associação dos Municípios da Região Centro (AMCENTRO). Embora possuam competências, finalidades e áreas de atuação distintas, essas organizações estabelecem relações de interdependência e complementaridade na condução das políticas públicas de turismo regional. A articulação entre esses arranjos ocorre por meio da participação compartilhada de gestores públicos, representantes municipais, entidades da sociedade civil, universidades, empreendedores e demais atores regionais em espaços formais de deliberação, planejamento e cooperação. Enquanto o CONDESUS exerce papel relevante na coordenação de projetos intermunicipais e de ações voltadas ao desenvolvimento territorial sustentável, a AMCENTRO atua na articulação política entre os municípios da região, favorecendo a construção de agendas comuns. As Instâncias de Governança Regional (IGR Central e IGR Quarta Colônia) desempenham funções de planejamento, coordenação e integração das políticas públicas de turismo, em consonância com as diretrizes do Programa de Regionalização do Turismo. Por sua vez, o Geoparque Quarta Colônia Mundial da UNESCO agrega uma dimensão estratégica relacionada à valorização do patrimônio geológico, natural, cultural e educativo, promovendo iniciativas integradas de geoconservação, turismo sustentável e desenvolvimento regional. A interação entre esses arranjos ocorre mediante redes de cooperação institucional, projetos conjuntos, compartilhamento de informações, participação em conselhos, fóruns e câmaras técnicas, bem como pela construção de estratégias coletivas voltadas ao fortalecimento da governança regional do turismo. Todavia, a pesquisa também evidenciou que essa articulação apresenta limitações decorrentes da sobreposição de competências, da dependência das mudanças

político-administrativas, das assimetrias na participação dos municípios e da ausência de mecanismos permanentes de coordenação e monitoramento interinstitucional. Ainda assim, verifica-se que a atuação integrada desses arranjos constitui um dos principais fatores para a consolidação da governança regional e para a implementação das políticas públicas de turismo na Quarta Colônia.

Cabe destacar que, no presente estudo, não será objeto de análise o Conselho Regional de Desenvolvimento (COREDE Central), uma vez que este não abrange a totalidade dos nove municípios que compõem o território da Quarta Colônia. Apesar disso, é relevante mencionar que o COREDE Central, no âmbito do seu Plano Estratégico 2015/2030, contemplou dois projetos voltados ao turismo: um com foco na qualificação da infraestrutura e dos profissionais do setor e outro voltado à organização de um Arranjo Produtivo Local (APL) de Turismo. No entanto, tais iniciativas, por não estarem circunscritas à totalidade da região em foco e por não constituírem instâncias específicas de governança do turismo da Quarta Colônia, não serão aprofundadas nesta pesquisa.

Ainda que o COREDE Central não constitua instância específica de governança do turismo na Quarta Colônia, sua configuração territorial e seu papel no planejamento estadual justificam uma breve consideração crítica, sobretudo no que diz respeito à integração regional da área do Geoparque.

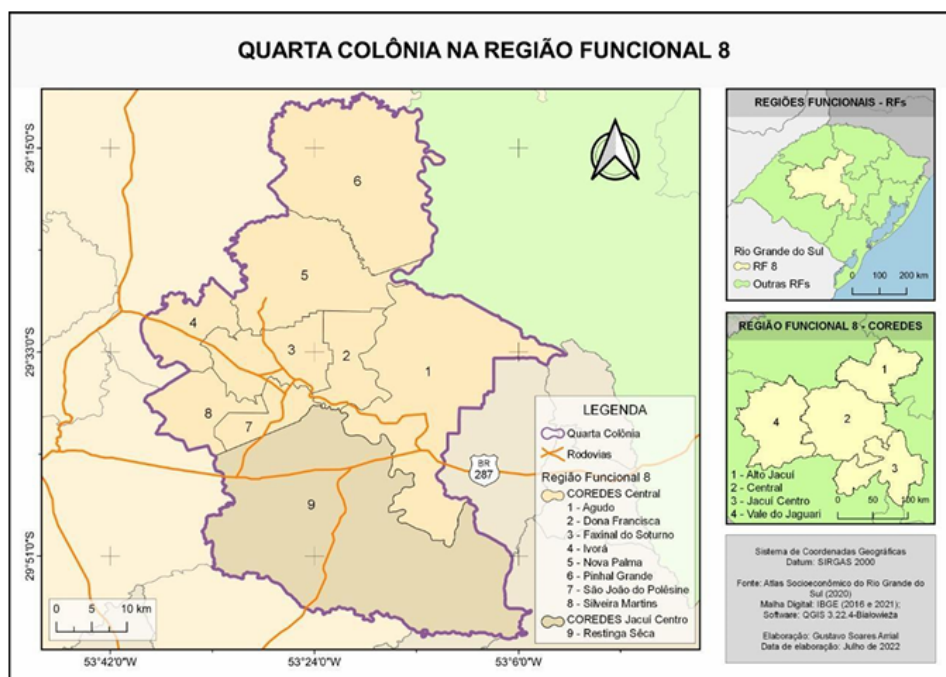
Oito dos nove municípios que compõem o Geoparque Quarta Colônia estão inseridos no COREDE Central, enquanto o município de Restinga Sêca faz parte do COREDE Jacuí Centro. Todos, porém, integram a Região Funcional 8, uma regionalização definida pelo governo estadual em 2015 com base em critérios de homogeneidade econômica, ambiental e social, bem como em indicadores sobre polarizações de emprego, mobilidade, hierarquia urbana, saúde e educação superior.

Se os COREDES efetivamente atuarem como espaços de construção territorial de desenvolvimento, seria plausível que Restinga Sêca permanecesse integrado aos demais municípios da Quarta Colônia, com os quais compartilha vínculos históricos, geográficos e institucionais, especialmente via CONDESUS, do qual faz parte desde

1996. No entanto, em 2004, a criação do COREDE Jacuí-Centro alterou a regionalização administrativa anteriormente existente, passando o município de Restinga Sêca a integrar esse novo Conselho Regional de Desenvolvimento, enquanto os demais municípios da Quarta Colônia permaneceram vinculados ao COREDE Central. Essa mudança não significou o desligamento de Restinga Sêca da Região da Quarta Colônia, uma vez que o município continuou participando de outros arranjos territoriais e institucionais, como o CONDESUS, o Geoparque Quarta Colônia Mundial da UNESCO e as instâncias de governança do turismo regional. Tal configuração evidencia que as diferentes regionalizações instituídas pelo poder público e pelas organizações territoriais não são necessariamente coincidentes. As delimitações dos COREDEs atendem a critérios específicos de planejamento regional e gestão pública, enquanto outras estruturas, como as Associações de Municípios, as Coordenadorias Regionais do Governo do Estado, as Coordenadorias Regionais de Saúde, as Coordenadorias Regionais de Educação e as Instâncias de Governança Regional do Turismo, adotam recortes territoriais distintos, definidos em função de suas competências e objetivos. Essa sobreposição de regionalização constitui uma característica do processo de organização territorial no Rio Grande do Sul e evidencia a complexidade da governança regional, na qual diferentes arranjos institucionais coexistem e se articulam em escalas territoriais nem sempre coincidentes.

O projeto territorial articulado pelo CONDESUS, em sinergia com o Geoparque Mundial da UNESCO, evidencia uma identidade regional consolidada e funcional, que contrasta com a lógica fragmentada da regionalização adotada pelo Estado. Tal desconexão é agravada pela dificuldade histórica dos COREDES em construir uma identidade regional coesa, como mostra o próprio Plano Estratégico de Desenvolvimento do COREDE Central (2015/2030), cuja implementação efetiva permanece limitada por fragilidades institucionais e baixa capacidade de mobilização.

Figura 2 - COREDES do Estado do Rio Grande do Sul e destaque para a Região Funcional 8



Fonte: Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul (2020).

A existência dos arranjos analisados evidencia tanto o avanço institucional da política de turismo na região quanto os desafios ainda presentes na articulação entre as esferas de decisão, na continuidade das políticas e na efetivação de ações integradas e sustentáveis. Embora nem todas essas instituições tenham como função principal o turismo, sua atuação contribui, de forma direta ou indireta, para a organização, o financiamento, a promoção e o planejamento das atividades turísticas nos municípios da Quarta Colônia.

No tópico a seguir, será apresentada uma síntese analítica sobre cada um desses arranjos institucionais, com o objetivo de compreender suas origens, características, funções e limitações no contexto da governança da política de turismo. Essa análise busca evidenciar como esses diferentes atores e estruturas contribuem para a construção de um modelo de desenvolvimento turístico regional baseado na cooperação intermunicipal, na sustentabilidade territorial e na valorização das especificidades locais.

3.3.1 Estrutura Institucional da Região

a) O Consórcio de Desenvolvimento Sustentável da Quarta Colônia (CONDESUS)

A constituição de arranjos intermunicipais têm se revelado uma importante estratégia para a reconfiguração da gestão pública no âmbito regional, sobretudo em territórios que buscam consolidar modelos de desenvolvimento baseados na cooperação e na valorização das potencialidades locais. Nesse sentido, o Consórcio de Desenvolvimento Sustentável da Quarta Colônia (CONDESUS) representa uma experiência emblemática de governança regional no Rio Grande do Sul, operando como instância articuladora das políticas públicas entre os nove municípios que compõem a Região da Quarta Colônia. Criado em 1996 como uma associação civil de direito privado sem fins econômicos, o CONDESUS foi posteriormente reconfigurado, passando a atuar como um consórcio público de direito público, conforme as diretrizes da Lei Federal n.º 11.107/2005 e do Decreto n.º 6.017/2007.

Sua estrutura institucional compreende três instâncias principais: o Conselho de Prefeitos, a Presidência e a Secretaria Executiva. O Conselho de Prefeitos constitui o órgão máximo de deliberação do consórcio e é composto pelos chefes do Poder Executivo dos nove municípios consorciados, responsáveis pela definição coletiva das diretrizes estratégicas, das prioridades e dos projetos de interesse regional. A Presidência exerce a representação institucional do CONDESUS e coordena suas atividades administrativas e políticas, enquanto a Secretaria Executiva responde pela gestão técnica e operacional das ações desenvolvidas pelo consórcio. Embora o CONDESUS seja uma instituição pública de direito público, sua estrutura de governança não prevê, formalmente, instâncias permanentes de participação e controle social com representação da sociedade civil regional em seus processos deliberativos. Assim, as decisões institucionais concentram-se nos representantes dos entes consorciados, ainda que, em determinadas iniciativas, o consórcio estabeleça articulações e parcerias com universidades, entidades representativas, organizações da sociedade civil e demais instituições públicas e privadas para o desenvolvimento de projetos e ações de interesse regional.

A atuação do CONDESUS evidencia-se pela formulação e implementação de ações planejadas, muitas delas em parceria com a Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), que auxiliaram na elaboração dos Planos Diretores Municipais e do Plano de Desenvolvimento Regional da Quarta Colônia, utilizando uma abordagem bottom-up, ou seja, privilegiando a construção participativa das diretrizes a partir dos territórios municipais. Esta articulação fortaleceu a governança territorial, permitindo a integração das escalas locais e regionais de planejamento.

O consórcio também se destaca pela promoção de programas e projetos voltados ao turismo, à educação ambiental, à valorização do patrimônio paleontológico e à construção de uma identidade regional compartilhada. Especificamente no campo do turismo, o CONDESUS desenvolveu iniciativas como o Projeto Circuitos Turísticos da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica, o Projeto de Incentivos Fiscais para Investimentos em Turismo e o Projeto de Capacitação da Mão de Obra Local, buscando articular a promoção do desenvolvimento sustentável, a valorização do patrimônio natural e cultural e o fortalecimento da economia regional. A formulação dessas iniciativas ocorreu, em diferentes momentos, mediante processos de articulação institucional envolvendo os municípios consorciados, universidades, especialmente a Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), entidades representativas do setor turístico, organizações locais e órgãos públicos estaduais e federais, favorecendo a construção de estratégias integradas para o desenvolvimento regional. Contudo, a pesquisa evidencia que essa participação ocorre predominantemente na fase de planejamento e elaboração dos projetos, não se constituindo, no âmbito do CONDESUS, em um mecanismo permanente e institucionalizado de governança participativa. A implementação e o acompanhamento das ações permanecem concentrados na estrutura administrativa do consórcio e nas prefeituras municipais consorciadas, sem a existência de instâncias formais de participação e controle social que assegurem o envolvimento contínuo da sociedade civil, do setor produtivo e dos demais órgãos públicos presentes na região. Dessa forma, embora haja processos de cooperação interinstitucional e parcerias que contribuem para a formulação das iniciativas, a participação dos diferentes segmentos sociais ao longo do ciclo das políticas públicas especialmente nas etapas de

implementação, monitoramento e avaliação mostra-se limitada, constituindo um dos principais desafios para o fortalecimento da governança regional do turismo na Quarta Colônia.

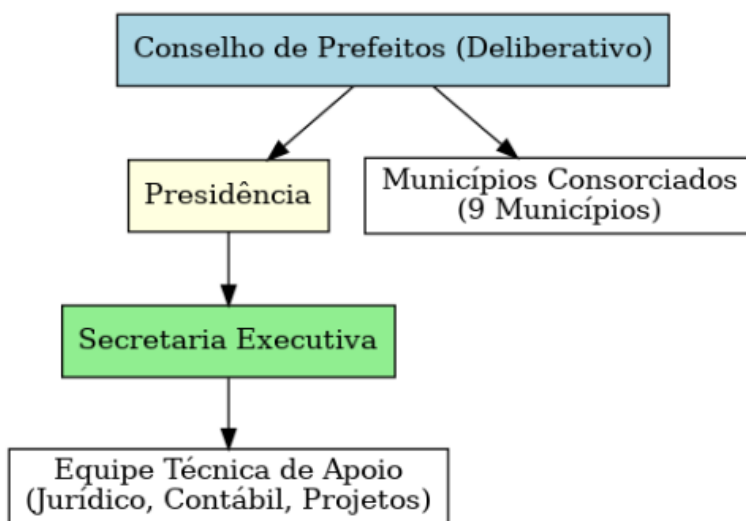
A estrutura institucional do CONDESUS revela, portanto, um modelo de governança colaborativa, no qual os municípios superam suas limitações individuais por meio da construção de uma agenda comum voltada à sustentabilidade regional. Segundo Xavier *et al.* (2013), essa articulação configura uma “dinâmica original”, que contribui para o fortalecimento da capacidade de ação coletiva em contextos marcados por assimetrias institucionais e desafios históricos de coordenação pública. A institucionalidade do consórcio oferece um canal legítimo e operativo para a gestão compartilhada de políticas públicas, viabilizando a implementação de programas que, de modo isolado, dificilmente seriam executados pelas administrações municipais.

Entretanto, como apontam estudos sobre consórcios intermunicipais no Brasil, os desafios relacionados à continuidade administrativa, à instabilidade política e à dependência de recursos financeiros externos persistem como limitações ao pleno funcionamento desses arranjos (Tirelli; Trindade, 2021). No caso do CONDESUS, a permanência de uma estrutura enxuta e a ausência de uma equipe técnica permanente especializada em turismo limitam a escala e a durabilidade das ações, demandando investimentos constantes em capacitação e institucionalização.

Ainda assim, o CONDESUS se consolida como uma das principais referências em termos de governança territorial e desenvolvimento endógeno na Quarta Colônia, articulando políticas públicas integradas e promovendo a cooperação entre os municípios consorciados. A atuação do CONDESUS, evidenciada pela coordenação de projetos intermunicipais, pela elaboração do Plano de Desenvolvimento Regional da Quarta Colônia, pelo apoio à implementação dos Planos Diretores Municipais, pela articulação com instituições de ensino superior e pela promoção de iniciativas voltadas ao turismo sustentável e à valorização do patrimônio regional, demonstra sua relevância como arranjo institucional de governança regional. As entrevistas realizadas com gestores públicos e representantes das instituições regionais, bem como a análise

documental, indicam que o consórcio desempenha papel estratégico na coordenação de ações intermunicipais, na captação de recursos, na integração entre os municípios e na construção de agendas coletivas de desenvolvimento. Entretanto, os dados também evidenciam limitações relacionadas à dependência das administrações municipais, à descontinuidade político-administrativa, às restrições financeiras e à reduzida institucionalização de mecanismos permanentes de participação e controle social. Esses resultados demonstram que a efetividade das estratégias desenvolvidas pelo CONDESUS depende não apenas de sua capacidade técnica e administrativa, mas também do fortalecimento das capacidades institucionais, da cooperação entre os diferentes atores e da ampliação dos processos participativos ao longo de todo o ciclo das políticas públicas. Nesse sentido, a experiência do consórcio confirma a importância de arranjos institucionais capazes de promover estratégias territorializadas e sustentáveis, ao mesmo tempo em que evidencia os desafios para consolidar uma governança regional mais participativa, integrada e efetiva.

Figura 3 - Organograma Consórcio de Desenvolvimento Sustentável da Quarta Colônia (CONDESUS)



Fonte: Elaborado pela autora, com base no Estatuto da entidade (2025).

Figura 4 - Logo Institucional do Consórcio de Desenvolvimento Sustentável da Quarta Colônia (CONDESUS)



Fonte: CONDESUS Quarta Colônia (2025).

b) Quarta Colônia Geoparque Mundial da UNESCO

A certificação da Quarta Colônia como Geoparque Mundial da UNESCO, concedida em 2023, marca um marco institucional para a governança territorial do turismo na região. Essa conquista é resultado de um processo colaborativo de construção institucional iniciado em 2018, com protagonismo do Consórcio de Desenvolvimento Sustentável da Quarta Colônia (CONDESUS) e apoio técnico-científico da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), reunindo atores públicos, privados, acadêmicos e comunitários em torno de uma agenda comum de desenvolvimento sustentável, conservação e valorização do patrimônio local.

A trajetória institucional do Geoparque, desde os primeiros movimentos até a certificação pela UNESCO, pode ser visualizada na linha do tempo a seguir, evidenciando os principais marcos do processo de estruturação e reconhecimento internacional.

Figura 5 – Linha do Tempo de Estruturação do Geoparque



Fonte: Quarta Colônia Geoparque Mundial da UNESCO (2024).

O Quarta Colônia Geoparque Mundial da UNESCO está situado na região centro do Rio Grande do Sul e abrange os nove municípios que tradicionalmente compõem a Quarta Colônia de imigração italiana: Agudo, Dona Francisca, Faxinal do Soturno, Ivorá, Nova Palma, Pinhal Grande, Restinga Seca, São João do Polêsine e Silveira Martins. A criação do Geoparque constituiu-se como uma resposta institucional às potencialidades geológicas, culturais e ambientais da região, que, ao serem territorializadas sob a égide do geoturismo, passaram a estruturar uma nova forma de organização e gestão intermunicipal voltada ao desenvolvimento endógeno.

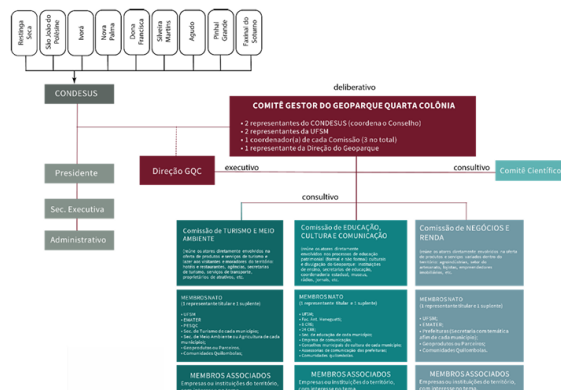
A estrutura de governança do Geoparque Quarta Colônia Mundial da UNESCO está definida em seu Regimento Interno (2024), sendo composta por um Comitê Gestor, instância deliberativa, e por uma Comissão Tríplice, de caráter consultivo e técnico-executivo, organizada em três eixos estratégicos: Educação e Comunicação; Meio Ambiente e Geoconservação; e Turismo, Cultura e Renda. O Comitê Gestor é presidido pelo presidente do CONDESUS e reúne representantes do consórcio, da coordenação do Geoparque, das comissões temáticas, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), da equipe científica e dos gestores municipais. A Comissão Tríplice, por sua vez, congrega representantes vinculados às três áreas estratégicas e

tem como atribuições identificar demandas, elaborar proposições técnicas e subsidiar as deliberações do Comitê Gestor.

No que se refere à participação da sociedade civil regional, observa-se que ela ocorre principalmente por meio da inserção de representantes em grupos de trabalho, comissões temáticas, projetos de educação patrimonial, ações de geoconservação, iniciativas de turismo sustentável e atividades de extensão desenvolvidas em parceria com universidades, escolas, associações comunitárias, empreendedores e organizações locais. Além disso, oficinas, seminários, audiências públicas e reuniões técnicas constituem espaços de diálogo e construção coletiva de propostas, especialmente durante a elaboração do dossiê de candidatura e nas ações de planejamento do Geoparque. Entretanto, a pesquisa evidencia que a participação social concentra-se predominantemente em processos consultivos e colaborativos, enquanto as decisões formais e a definição da agenda institucional permanecem centralizadas no Comitê Gestor, cuja composição é majoritariamente formada por representantes das instituições públicas e das organizações diretamente responsáveis pela gestão do território. Assim, embora o modelo de governança do Geoparque favoreça a interação entre diferentes segmentos sociais e institucionais, a efetividade da participação da sociedade civil na definição das prioridades estratégicas depende da continuidade dos mecanismos de diálogo, da ampliação dos espaços de representação e do fortalecimento de processos permanentes de participação ao longo da implementação e avaliação das ações.

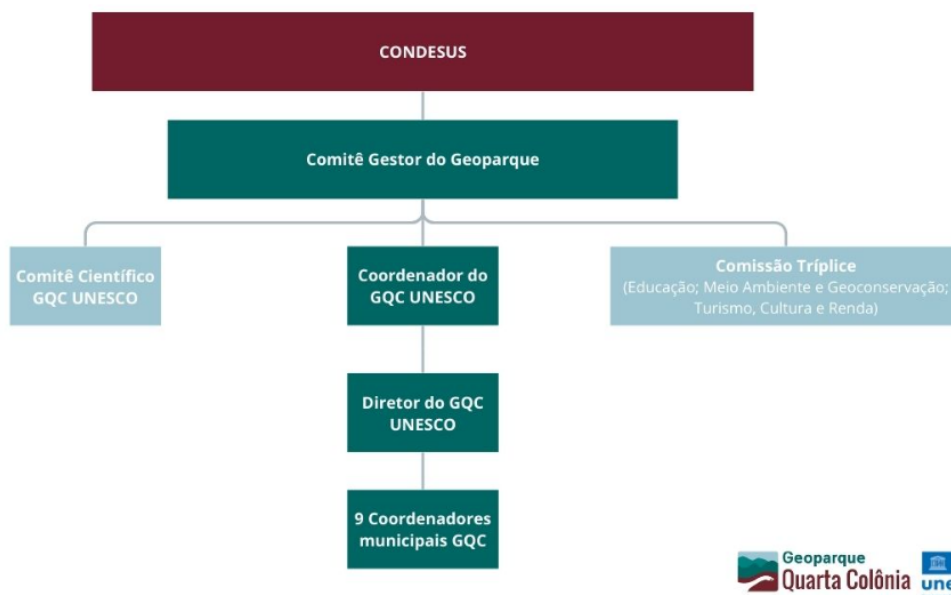
A seguir, apresentam-se os organogramas que ilustram a estrutura de gestão do Geoparque Quarta Colônia em dois momentos distintos: até 2023, com coordenação técnico-científica da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), e a nova configuração vigente a partir de 2024, sob responsabilidade exclusiva do território, conforme estabelecido no novo regimento.

Figura 6 – Organograma da Estrutura de Gestão do Geoparque até a certificação



Fonte: Dossiê Geoparque (2022).

Figura 7 – Nova Configuração da Gestão do Geoparque



Fonte: Regimento Interno Geoparque (2024).

Figura 8 - Logo Institucional do Quarta Colônia Geoparque Mundial da UNESCO



Fonte: Geoparque Quarta Colônia (2024).

A nova estrutura reflete o amadurecimento institucional do território, que assumiu plenamente a coordenação política e técnica do Geoparque, mantendo o vínculo com a universidade como suporte científico, mas sem dependência institucional.

Essa estrutura organizacional permite a operacionalização de um modelo de governança territorial participativa, em que decisões são tomadas com base em múltiplos interesses e escalas, conforme os critérios estabelecidos pela própria UNESCO para reconhecimento e manutenção do selo. Dentre as funções do Geoparque destacam-se a preservação do patrimônio geológico, a educação ambiental, a promoção do geoturismo e a valorização da identidade regional. A articulação entre turismo, ciência e cultura, conforme observa a UNESCO (2024), é central para que geoparques possam cumprir seu papel de territórios-laboratório voltados ao desenvolvimento sustentável.

As ações promovidas no âmbito do Geoparque envolvem desde atividades de sinalização turística e interpretação geológica até programas de capacitação profissional e inclusão produtiva, como é o caso do Projeto Progredir, que ofertou cursos em áreas como gastronomia, artesanato, turismo e empreendedorismo para a população local, estimulando o protagonismo comunitário e a inserção econômica territorializada. Tais iniciativas demonstram a adoção de estratégias integradas que associam o uso responsável dos recursos naturais e culturais à geração de renda e ao fortalecimento do sentimento de pertencimento ao território.

No plano político-institucional, o Geoparque fortalece a capacidade de articulação intermunicipal da região, ao instituir um modelo de governança que rompe com o isolamento administrativo dos municípios e viabiliza ações coletivas planejadas. Como destaca Etges (2001), o desenvolvimento regional exige a construção de instrumentos de coesão social e de representação coletiva da vontade popular, com base no conhecimento aprofundado das especificidades territoriais. O Geoparque, ao consolidar-se como instância institucional reconhecida internacionalmente, projeta a Quarta Colônia para além de seus limites geográficos, qualificando sua inserção em redes globais de desenvolvimento sustentável e turismo de base comunitária.

Apesar dos avanços, o modelo ainda enfrenta desafios relacionados à estabilização da gestão institucional, à manutenção do selo da UNESCO, à diversificação das fontes de financiamento e à participação efetiva da população em todas as fases do processo decisório. Como ressaltado por Pedrana (2013), a sustentabilidade territorial depende da capacidade dos atores locais de combinarem inovação institucional com práticas inclusivas e politicamente legitimadas. No caso da Quarta Colônia, a consolidação do Geoparque requer a continuidade de políticas públicas voltadas à qualificação dos serviços turísticos, ao fortalecimento da educação patrimonial e à institucionalização da governança como política de Estado.

Em síntese, o Quarta Colônia Geoparque Mundial da UNESCO representa um novo paradigma de institucionalidade na Região da Quarta Colônia, ao articular as dimensões do turismo, da ciência, da cultura e da sustentabilidade sob uma lógica participativa, multiescalar e intersetorial. Sua estrutura organizacional complexa e sua atuação estratégica reforçam o papel dos arranjos institucionais como instrumentos de mediação entre políticas públicas, capacidades locais e aspirações coletivas de desenvolvimento.

c) Fórum Regional de Turismo da Região Central (IGR Central)

A criação das Instâncias de Governança Regionais (IGRs), no contexto da política pública nacional de turismo, responde à diretriz do Programa de Regionalização do Turismo (PRT) do Ministério do Turismo, voltada à descentralização e à cooperação

intermunicipal na formulação e gestão de políticas turísticas. Nesse marco, o Fórum Regional de Turismo da Região Central configura-se como a IGR responsável por articular as ações turísticas de dezoito municípios do centro do Rio Grande do Sul, incluindo parte dos pertencentes à Região da Quarta Colônia. Esta estrutura tem como função básica a articulação regional das políticas públicas de turismo, a fim de fortalecer a inserção territorial no Mapa do Turismo Brasileiro e fomentar a governança regional da atividade.

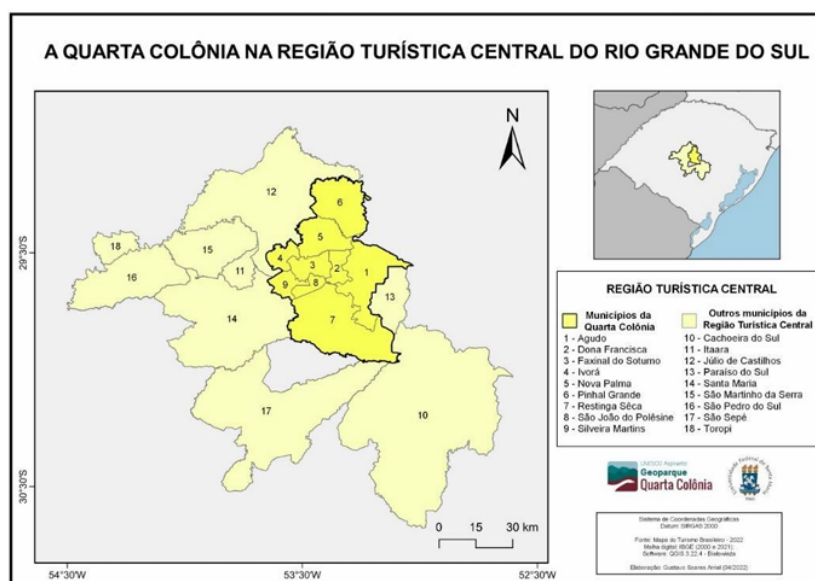
A origem do Fórum remonta ao ano de 2005, no contexto das ações do então Programa de Municipalização do Turismo, tendo como instituição articuladora inicial o Curso de Turismo da Universidade Franciscana (UFN), sediado em Santa Maria. Com a descontinuidade do curso, a coordenação das atividades foi assumida, em 2015, pelo Curso Superior de Tecnologia em Gestão de Turismo da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), que contribuiu para a manutenção das ações de articulação regional e fortalecimento das Instâncias de Governança Regional. Posteriormente, conforme estabelecido em seu Regimento Interno, a coordenação do Fórum passou a ser exercida pelas prefeituras municipais integrantes da região, reforçando seu caráter de instância de articulação intermunicipal das políticas públicas de turismo.

Embora a gestão do Fórum esteja institucionalmente vinculada aos governos municipais, sua estrutura de funcionamento prevê a participação de diferentes segmentos relacionados ao turismo regional, incluindo representantes do poder público municipal, empreendedores do setor turístico, entidades representativas, instituições de ensino superior, organizações da sociedade civil e demais atores vinculados à cadeia produtiva do turismo. Essa participação ocorre por meio das assembleias, reuniões ordinárias e extraordinárias, grupos de trabalho e processos de discussão das ações e prioridades regionais, contribuindo para a construção compartilhada de propostas e para a articulação entre os diferentes atores envolvidos no desenvolvimento do turismo. Contudo, os dados da pesquisa indicam que, embora existam espaços formais para a participação da sociedade civil e do setor produtivo, a condução das decisões estratégicas e da agenda institucional permanece fortemente concentrada nas administrações municipais, refletindo o protagonismo do poder público na coordenação

das ações da Instância de Governança Regional. Essa configuração evidencia avanços na institucionalização da participação, mas também revela o desafio de ampliar o protagonismo dos segmentos da sociedade civil e do mercado turístico nos processos de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas de turismo regional.

A composição territorial da IGR Central, até o ano de 2022, incluía os nove municípios da Quarta Colônia, conforme ilustrado no mapa a seguir. Em 2023, com a reconfiguração da política estadual de regionalização, a Quarta Colônia conquistou status de região turística autônoma, desvinculando-se da Região Central e passando a constituir uma nova instância de governança própria.

Figura 9 - Mapa da Região Turística Central do RS até 2022



Fonte: Mapa do Turismo Brasileiro (2022).

De acordo com o regimento vigente, o Fórum configura-se como um espaço público e deliberativo, cuja finalidade é propor, coordenar, monitorar e avaliar políticas, planos e ações voltadas ao desenvolvimento do turismo sustentável da Região Central. A governança do Fórum é exercida de forma colegiada, por representantes dos municípios integrantes entre eles Agudo, Santa Maria, Faxinal do Soturno, Silveira

Martins e São João do Polêsine que participam por meio de representantes formais da gestão pública, majoritariamente secretários ou coordenadores de turismo.

A coordenação do Fórum é eleita por mandato bianual, sendo composta por um coordenador titular e um suplente, e está responsável pela convocação das reuniões ordinárias e extraordinárias, pela organização das pautas e pela representação institucional da instância. O Fórum conta também com Câmaras Temáticas e Comissões Técnicas, que visam sistematizar discussões sobre grandes temas com potencial de impacto regional. Tais instâncias funcionam de forma complementar ao plenário do Fórum, favorecendo o aprofundamento de debates e a formulação de propostas específicas.

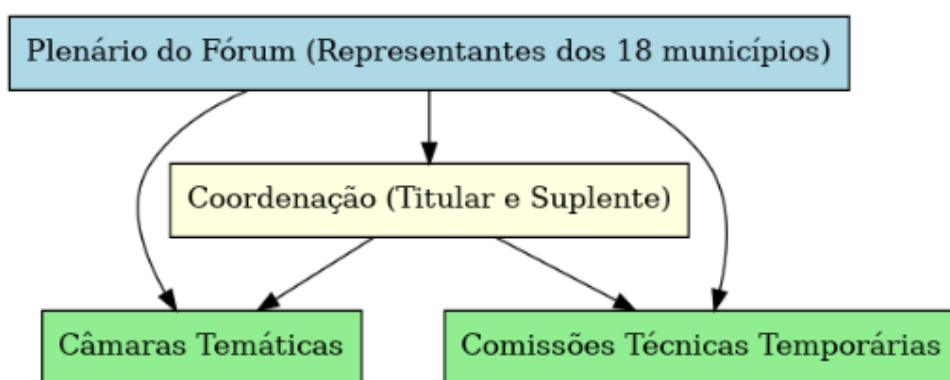
Apesar de sua relevância institucional, o Fórum enfrenta desafios estruturais e operacionais que impactam sua eficácia. Estudo conduzido por Xavier et al. (2021) aponta que a ausência de um plano regional de turismo, de um estatuto formalmente constituído e da obtenção de CNPJ próprio dificultam a captação de recursos financeiros, limitando a autonomia da instância e sua capacidade de implementar políticas públicas com maior abrangência. Ainda assim, o Fórum tem se destacado por sua função articuladora, especialmente na participação em eventos como a Mostra Regional de Turismo e o Festival de Turismo de Gramado (FESTURIS), os quais são estratégicos para a promoção da região turística.

A governança exercida pela IGR Central revela um arranjo institucional de tipo fragmentado e parcialmente formalizado, no qual a condução da política regional depende fortemente da capacidade mobilizadora dos seus coordenadores, da legitimidade junto aos entes públicos locais e da articulação com o Conselho Estadual de Turismo (CONETUR). Como espaço multilateral, o Fórum ainda se estrutura em torno de princípios como cooperação interinstitucional, horizontalidade nas deliberações e corresponsabilidade na gestão do território turístico.

Sob a ótica da governança democrática, o Fórum Regional de Turismo da Região Central materializa um esforço relevante de coordenação territorial, mesmo diante das limitações operacionais e institucionais. A ausência de uma estrutura

técnico-administrativa permanente e de um modelo de financiamento estável aponta para a necessidade de consolidação institucional e de maior sinergia com os demais arranjos presentes na região, como os consórcios públicos e as iniciativas de geoparques. Entretanto, sua existência e atuação contínua demonstram o potencial das IGRs como arenas de articulação para políticas públicas participativas e regionalizadas, especialmente em territórios com histórico de cooperação intermunicipal.

Figura 10 - Organograma do Fórum Regional de Turismo da Região Central - IGR Central



Fonte: Elaborado pela autora, com base no Regimento Interno (2025).

Figura 11 - Logo Institucional IGR Central



Fonte: Regimento Interno (2024).

d) Associação dos Municípios da Região Central do Estado (AMCENTRO)

A Associação dos Municípios da Região Central do Estado (AMCENTRO) constitui-se como um dos mais longevos e significativos arranjos institucionais de representação política e administrativa da mesorregião central do Rio Grande do Sul. Fundada em 24 de novembro de 1992, a AMCENTRO é fruto da fusão entre as extintas Associações do Vale do Jaguari e do Jacuí Centro, originando-se com o propósito de fortalecer a integração regional e qualificar a representação dos municípios junto às esferas estadual e federal. A primeira assembleia deliberativa da entidade, realizada nas dependências do Centro Desportivo Municipal, aprovou por unanimidade seu estatuto inaugural, consolidando sua atuação como entidade intermunicipal de caráter permanente.

A associação é composta por 33 municípios, abrangendo tanto os nove municípios da Quarta Colônia quanto outros da região central, como Santa Maria, Santiago, São Sepé, Júlio de Castilhos, São Vicente do Sul, Paraíso do Sul, entre outros. Esta abrangência territorial confere à AMCENTRO uma posição de destaque na articulação de demandas regionais, funcionando como arena política de cooperação intermunicipal, voltada à defesa de interesses comuns e à construção de soluções integradas para problemas de natureza compartilhada.

A finalidade central da AMCENTRO é a representação política e institucional dos municípios associados, respeitando o princípio constitucional da autonomia municipal. Suas atribuições incluem defender, ampliar e fortalecer o desenvolvimento integrado de serviços públicos e políticas setoriais, aprimorar a capacidade administrativa, técnica e financeira dos entes associados e evitar a duplicidade de esforços entre municípios e demais órgãos estaduais e federais. Por sua natureza, a entidade não executa diretamente políticas públicas setoriais, mas atua como instância facilitadora, mobilizadora e representativa nos espaços de deliberação regional.

No que se refere à sua organização interna, a AMCENTRO realiza assembleias ordinárias e extraordinárias com os prefeitos dos municípios associados, bem como reuniões técnicas com gestores municipais de diversas áreas. Destaca-se, nesse

contexto, a atuação das chamadas Coordenações de Área, que funcionam como colegiados temáticos setoriais e integram secretários municipais de áreas estratégicas como Agricultura, Assistência Social, Cultura e Turismo, Educação, Finanças e Saúde. Cada Coordenação de Área é composta por um Coordenador Titular e um Adjunto, eleitos internamente entre os próprios secretários, em mandatos não remunerados. Essas coordenações reúnem-se periodicamente para deliberar sobre temas comuns às suas pastas, podendo seus coordenadores participar das Assembleias Gerais de Prefeitos sempre que os assuntos exigirem decisões colegiadas.

Embora não tenha como foco exclusivo a política de turismo, a AMCENTRO possui uma coordenação específica voltada ao turismo regional, cuja atuação envolve o apoio à promoção dos destinos, à participação em feiras e eventos, à articulação de projetos intermunicipais e ao alinhamento com as diretrizes das instâncias estaduais. Neste aspecto, a entidade assume papel importante como elo entre os municípios da Quarta Colônia e as políticas públicas de escala regional e estadual, ampliando a capacidade de diálogo e inserção da pauta turística em outras áreas estruturantes do desenvolvimento.

Do ponto de vista da governança territorial, a AMCENTRO representa uma estrutura institucional consolidada, estável e legitimada politicamente, sendo uma das poucas entidades que articula sistematicamente prefeitos, gestores técnicos e coordenadores temáticos de diferentes áreas. Sua atuação fortalece os vínculos entre os municípios e contribui para a organização de um espaço público ampliado, onde é possível construir consensos, pactuar projetos regionais e representar com maior força as demandas coletivas junto ao Estado.

Em síntese, a AMCENTRO, embora não seja uma instância executiva da política de turismo, contribui decisivamente para a consolidação de uma governança intermunicipal eficiente, sendo peça-chave no arranjo institucional da Quarta Colônia e da região central. Seu modelo organizacional híbrido, que articula representação política com colegiados técnicos setoriais, fortalece o desenho institucional da política

regional de desenvolvimento e amplia as condições para a institucionalização de práticas cooperativas no campo do turismo.

Figura 12 - Organograma Associação dos Municípios da Região Centro do Estado (AMCENTRO)



Fonte: Elaborado pela autora, com base no Estatuto da entidade (2025).

Figura 13 - Logo Institucional AMCENTRO



Fonte: Estatuto AMCENTRO (2024).

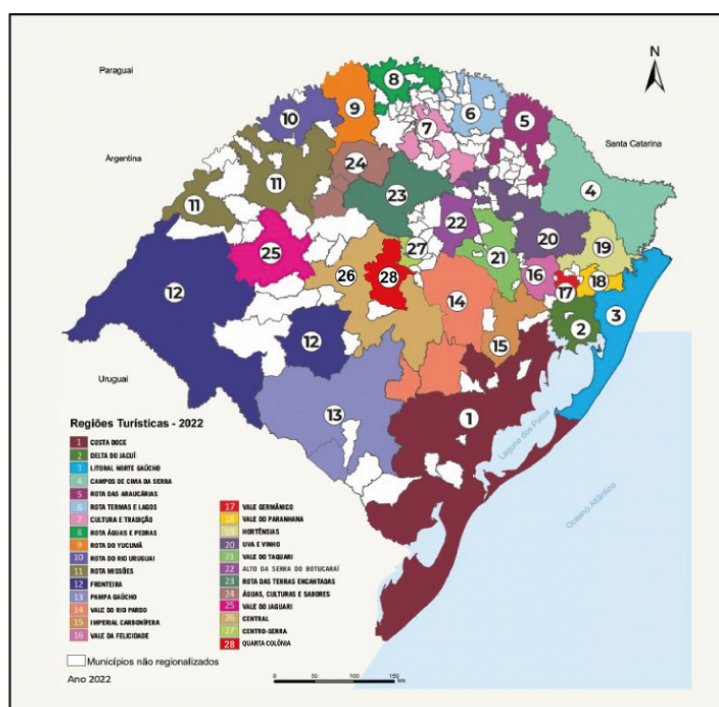
e) Conselho Regional de Turismo da Quarta Colônia (IGR Quarta Colônia)

A institucionalização do Conselho Regional de Turismo da Quarta Colônia, reconhecido como Instância de Governança Regional (IGR) da 28ª Região Turística do Rio Grande do Sul, representa um importante avanço no fortalecimento da política pública de turismo no território da Quarta Colônia. Oficializado no âmbito do Programa

de Regionalização do Turismo (PRT) do Ministério do Turismo, o Conselho tem como principal missão promover uma governança democrática, participativa e integrada entre os nove municípios que compõem a região, com foco no desenvolvimento sustentável da atividade turística.

A configuração territorial da Quarta Colônia como 28ª Região Turística do Rio Grande do Sul, instituída em 2023, está representada no mapa a seguir, evidenciando os nove municípios que compõem oficialmente a nova instância de governança regional.

Figura 14 - Mapa das Regiões Turísticas do Rio Grande do Sul em 2023



Fonte: Secretaria Estadual de Turismo (SETUR-RS), (2023).

Criado para atender às diretrizes do Ministério do Turismo e da Secretaria Estadual de Turismo (SETUR-RS), o Conselho Regional de Turismo da Quarta Colônia tornou-se a principal instância responsável pela coordenação técnica e política da política turística regional, tendo por atribuições a articulação de atores locais, a organização das adesões ao Mapa do Turismo Brasileiro, a representação institucional

da região em fóruns e eventos nacionais, e a proposição de políticas públicas articuladas entre os municípios.

Sua composição é amplamente representativa e multissetorial, incluindo órgãos públicos municipais notadamente as secretarias e coordenações de turismo, instituições de ensino superior (como a Universidade Federal de Santa Maria e a AMF), organizações da sociedade civil, setores empresariais ligados à cadeia produtiva do turismo (alimentos, hospedagem, eventos, agências, transportes), associações comerciais, artesãos, guias turísticos e entidades técnicas como a EMATER. Cada entidade participante indicar representantes titulares e suplentes, garantindo pluralidade de vozes e legitimidade nos processos deliberativos.

A estrutura funcional da IGR é composta por Presidência, Vice-Presidência e Secretaria, eleitas bienalmente entre os membros titulares. Atualmente, a gestão vem conduzindo o processo de institucionalização e consolidação da IGR com foco na ampliação da participação, na qualificação dos planos municipais de turismo e na promoção do território em eventos estratégicos, como o CBTURIS e o FESTURIS. As reuniões ordinárias ocorrem mensalmente, com pautas definidas previamente e atas registradas, conferindo transparência e continuidade à gestão.

A atuação articulada da IGR tem contribuído para a permanência qualificada dos nove municípios da Quarta Colônia no Mapa do Turismo Brasileiro. A seguir, apresenta-se a classificação de cada município nos ciclos de 2023 e 2024¹

¹ O Mapa do Turismo Brasileiro, instituído no âmbito do Programa de Regionalização do Turismo do Ministério do Turismo, utilizou, até o ciclo de 2024, uma categorização dos municípios em cinco classes (A, B, C, D e E), baseada em indicadores objetivos relacionados ao desempenho da atividade turística, tais como número de meios de hospedagem, quantidade de empregos formais no turismo, fluxo estimado de visitantes e arrecadação de tributos federais vinculados ao setor. Essa classificação tinha como finalidade subsidiar o planejamento, a gestão e a priorização das políticas públicas de turismo, não representando um indicador de qualidade dos destinos turísticos, mas um parâmetro técnico de desenvolvimento da atividade no contexto nacional. A partir do ciclo de 2025, o Ministério do Turismo substituiu a categorização A–E por novos critérios de classificação e gestão do Mapa do Turismo Brasileiro, alinhados ao processo de atualização do Programa de Regionalização do Turismo. Assim, a classificação apresentada nesta pesquisa refere-se aos critérios vigentes nos ciclos analisados (2023 e 2024).

Quadro 4 - Classificação dos Municípios da Quarta Colônia no Mapa do Turismo Brasileiro (2023–2024)

MUNICÍPIO	CATEGORIA
Agudo	D
Dona Francisca	E
Faxinal do Soturno	D
Ivorá	E
Nova Palma	D
Pinhal Grande	E
Restinga Sêca	D
São João do Polêsine	D
Silveira Martins	D

Fonte: Mapa do Turismo Brasileiro (2023/2024).

O Regimento Interno da IGR prevê ainda a atuação de Comissões Especiais e Câmaras Temáticas, que se debruçam sobre questões estratégicas da política regional de turismo. Entre essas câmaras estão: Segmentação Turística; Regionalização e Roteirização Integrada; Qualificação da Superestrutura; Capacitação Profissional; Financiamento e Investimento; Infraestrutura Turística; Promoção e Comercialização; e Legislação e Normas do Turismo. Essas instâncias técnicas atuam como núcleos de proposição e análise, fomentando iniciativas específicas a partir das demandas locais, e promovendo o diálogo com as demais esferas da gestão pública.

As atribuições da IGR incluem o assessoramento técnico aos municípios na elaboração dos Planos Municipais de Turismo; a articulação com órgãos estaduais e federais; o planejamento regional participativo; e a mobilização de parceiros para ações integradas em áreas como qualificação, infraestrutura e promoção dos destinos. Sua atuação recente tem resultado em avanços significativos, como a inserção ininterrupta dos nove municípios da Quarta Colônia no Mapa do Turismo Brasileiro, a elaboração participativa dos planos municipais com apoio técnico do Geoparque Mundial da UNESCO, e o fortalecimento da imagem institucional da região no cenário turístico estadual e nacional.

A experiência da IGR Quarta Colônia expressa um modelo de governança territorial inovador e comprometido com os princípios da gestão democrática e da sustentabilidade. Ainda que enfrente desafios relacionados à profissionalização da estrutura administrativa, ao engajamento contínuo dos membros e à ampliação da sua base de apoio, sua consolidação como instância colegiada tem contribuído para qualificar o turismo como política pública estratégica no contexto regional. O Conselho representa, assim, um dos pilares da governança do turismo na Quarta Colônia, ao articular planejamento, identidade territorial e ação coletiva em prol do desenvolvimento endógeno.

Figura 15 - Organograma Conselho Regional de Turismo da Quarta Colônia - IGR Quarta Colônia



Fonte: Elaborado pela autora, com base no Regimento Interno (2025).

Figura 16 - Logo Institucional IGR Quarta Colônia



Fonte: Regimento Interno IGR Quarta Colônia (2024).

3.3.2 Organizações e Parcerias Locais

No âmbito da governança territorial e da gestão descentralizada de políticas públicas, as organizações e parcerias locais assumem um papel estratégico na articulação entre os diversos atores envolvidos no desenvolvimento regional. Na Região da Quarta Colônia, observa-se a emergência de múltiplos arranjos institucionais que têm contribuído para a promoção do turismo como vetor de valorização cultural, preservação patrimonial e dinamização econômica, com base em iniciativas intermunicipais, comunitárias e intersetoriais.

A partir da Constituição Federal de 1988, o Brasil passou a adotar um modelo de gestão pública mais descentralizado e participativo, o que abriu espaço para uma maior atuação de organizações locais na formulação e implementação de políticas públicas. Nesse contexto, conforme aponta Santos (2006), a territorialização das políticas é acompanhada por um “alargamento do campo político”, no qual emergem novos atores, saberes e formas de participação, o que exige o reconhecimento da pluralidade institucional existente nos territórios.

Na Quarta Colônia, essa dinâmica se manifesta por meio de organizações associativas municipais, como a Associação dos Municípios do Centro do Estado (AMCENTRO) e o Consórcio de Desenvolvimento Sustentável da Quarta Colônia (CONDESUS). Essas instâncias atuam como espaços de articulação e cooperação regional, promovendo agendas comuns entre os municípios, em especial no que diz respeito à captação de recursos, à gestão ambiental e ao planejamento turístico regional. Segundo o Ministério do Turismo (MTur, 2021), os consórcios intermunicipais vêm se consolidando como instrumentos eficazes de governança para territórios com vocação turística, dada sua capacidade de integrar políticas públicas e otimizar recursos.

Paralelamente às iniciativas consorciadas, as organizações comunitárias e culturais locais exercem papel fundamental na mobilização social e na salvaguarda da memória regional. Muitas dessas organizações têm como foco a herança da imigração italiana, expressa por meio de associações culturais, grupos de canto, oficinas de

artesanato, festas religiosas e museus comunitários. Para Bourdieu (1980), essas organizações constituem formas de capital social, na medida em que mobilizam laços de confiança, reciprocidade e pertencimento, fundamentais para o engajamento em projetos coletivos e para a sustentabilidade das práticas turísticas de base comunitária.

Outro instrumento importante de participação são os Conselhos Municipais de Turismo (COMTURS), previstos na Política Nacional de Turismo/ Lei Geral do Turismo (Lei nº 11.771/2008), e que têm por finalidade assegurar a presença de representantes da sociedade civil e do setor privado nas decisões relativas ao planejamento turístico local. Em 2024, a Lei Geral do Turismo foi atualizada e modernizada, em prol do setor turístico no país, sancionada em 18 de setembro de 2024 (Lei nº 14.978/2024). Entre as mudanças significativas, a lei promove um ambiente mais dinâmico e eficiente para as atividades turísticas, reduzindo custos operacionais e facilitando a prestação de serviços turísticos. Ainda que, na Quarta Colônia, esses conselhos apresentem níveis heterogêneos de institucionalização, eles constituem espaços potenciais de diálogo democrático e construção de consensos. Conforme Ostrom (2010), a governança efetiva em sistemas complexos requer a atuação de múltiplos centros de decisão autônomos, que compartilhem informações e recursos, em um modelo de governança policêntrica.

A construção de parcerias intersetoriais, envolvendo universidades, poder público, empreendedores, organizações da sociedade civil e lideranças comunitárias, também se apresenta como um diferencial na região. Instituições como a Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC) e a Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) têm contribuído com pesquisas aplicadas, capacitação de atores locais e projetos de extensão universitárias voltadas ao desenvolvimento do turismo sustentável. De acordo com o SEBRAE (2020), o fortalecimento da governança turística regional está diretamente associado à capacidade de articulação entre atores locais e instituições de ensino superior, que funcionam como mediadores técnicos e científicos das ações territoriais.

Além disso, iniciativas como a Rota dos Dinossauros, eventos gastronômicos e religiosos, circuitos de cicloturismo e feiras agroecológicas demonstram a potencialidade das parcerias locais em estruturar produtos turísticos alinhados aos princípios do turismo de experiência e da economia solidária. Tais iniciativas não apenas promovem a atratividade regional, como também contribuem para a inclusão produtiva de pequenos produtores e artesãos.

Contudo, apesar dos avanços observados, ainda são identificados desafios relevantes, tais como a descontinuidade administrativa, a fragilidade institucional de algumas organizações, a escassez de recursos financeiros e humanos, e a baixa integração entre os municípios. Há, portanto, uma necessidade premente de fortalecer os mecanismos de coordenação e planejamento integrados, com base em uma governança colaborativa (Ansell; Gash, 2008), capaz de alinhar interesses, superar conflitos e potencializar o desenvolvimento territorial sustentável.

Em síntese, as organizações e parcerias locais da Quarta Colônia representam um importante alicerce institucional para a governança das políticas de turismo, na medida em que favorecem a coprodução de políticas públicas, a mobilização social e a preservação da identidade cultural regional. Seu fortalecimento exige investimentos em capacitação técnica, ampliação da participação cidadã e a consolidação de redes colaborativas que articulem diferentes escalas de governo e setores da sociedade.

3.3.3 Políticas e Iniciativas Locais de Turismo

A efetivação das políticas públicas de turismo em nível local representa um desafio complexo e multifacetado, especialmente em regiões caracterizadas pela diversidade cultural, pela heterogeneidade socioeconômica e pela coexistência de diferentes arranjos institucionais de governança, como ocorre na Região da Quarta Colônia, no estado do Rio Grande do Sul. Os municípios de Agudo, Dona Francisca, Faxinal do Soturno, Ivorá, Nova Palma, Pinhal Grande, Restinga Sêca, São João do Polêsine e Silveira Martins apresentam distintas capacidades institucionais para formular, implementar e monitorar suas políticas de turismo, refletindo diferenças

quanto à estrutura administrativa, disponibilidade de recursos financeiros e técnicos e grau de institucionalização da gestão pública do setor. Apesar dessas especificidades, observa-se que as políticas locais buscam articular-se às estratégias regionais de desenvolvimento turístico por meio da atuação de arranjos institucionais como o CONDESUS, as Instâncias de Governança Regional (IGR Central e IGR Quarta Colônia), a Associação dos Municípios da Região Centro (AMCENTRO) e o Geoparque Quarta Colônia Mundial da UNESCO, além de se alinharem às diretrizes do Programa de Regionalização do Turismo e da Política Nacional de Turismo. Essa articulação manifesta-se na elaboração de projetos intermunicipais, na integração de roteiros turísticos, na promoção conjunta dos destinos, na participação em programas estaduais e federais e na busca por estratégias compartilhadas de valorização do patrimônio natural, cultural e histórico da região.

No que se refere à participação social, a pesquisa evidencia que ela ocorre de forma desigual entre os municípios da Quarta Colônia. Em alguns casos, verifica-se a atuação de Conselhos Municipais de Turismo, associações comunitárias, entidades empresariais, universidades, empreendedores e organizações da sociedade civil na discussão de ações e projetos turísticos. Em outros, entretanto, a formulação e a implementação das políticas permanecem predominantemente concentradas nas administrações municipais, com reduzida institucionalização de mecanismos permanentes de participação, monitoramento e controle social. As entrevistas realizadas e a análise documental indicam que, embora existam iniciativas participativas em momentos específicos, especialmente na elaboração de planos, projetos e eventos, a continuidade da participação da sociedade civil ao longo do ciclo das políticas públicas ainda constitui um desafio para a consolidação da governança regional do turismo. Dessa forma, a efetividade das políticas locais depende não apenas da articulação entre os diferentes níveis de governo e os arranjos institucionais regionais, mas também do fortalecimento das capacidades institucionais dos municípios e da ampliação dos espaços de participação social na definição, implementação e avaliação das estratégias de desenvolvimento turístico.

O arcabouço institucional local é estruturado por planos municipais de turismo, leis de incentivo e programas de desenvolvimento territorial que, mesmo com variações em nível de formalização e recursos disponíveis, convergem para a valorização dos atrativos culturais, naturais e históricos da região. Conforme ressalta Ribeiro e Silva (2018), o planejamento turístico municipal, quando alinhado a uma perspectiva regional integrada, potencializa os efeitos positivos do turismo no desenvolvimento local sustentável, ao promover sinergias entre municípios vizinhos e reduzir a competição predatória por turistas e investimentos.

Nos municípios da Quarta Colônia, observa-se uma predominância das políticas voltadas ao turismo cultural, enraizado nas tradições da colonização europeia, especialmente italiana e alemã, com forte apelo à gastronomia típica, festivais culturais e turismo religioso. Agudo, por exemplo, destaca-se pelo turismo rural e pelas festas tradicionais, valorizando a cultura local através de eventos que integram população e visitantes. Dona Francisca aposta na valorização do patrimônio arquitetônico e histórico, fomentando iniciativas de turismo educacional e museológico. Faxinal do Soturno e Ivorá têm investido na promoção do ecoturismo e do turismo rural, explorando suas belezas naturais e potencial para atividades ao ar livre.

Já Nova Palma e Pinhal Grande desenvolvem ações voltadas à agricultura familiar integrada ao turismo, promovendo experiências turísticas ligadas à produção local e ao contato com o meio rural. Restinga Sêca e São João do Polêsine, por sua vez, possuem iniciativas de valorização da cultura imigrante, com festas folclóricas, gastronomia típica e projetos culturais que promovem o fortalecimento da identidade territorial. Silveira Martins destaca-se pelo turismo rural, ecoturismo e eventos que celebram a história local, valorizando o patrimônio natural e cultural da região.

Adicionalmente, a implementação de políticas de turismo em âmbito municipal tem buscado incorporar princípios de sustentabilidade e inclusão social, alinhando-se às diretrizes do Plano Nacional de Turismo (PNT) e da Política Nacional de Turismo. Nesse sentido, várias iniciativas locais têm priorizado o fortalecimento das cadeias produtivas associadas ao turismo, estimulando a participação de pequenos

empreendedores, artesãos e agricultores familiares, além de valorizar o turismo comunitário como instrumento de empoderamento social e preservação da identidade cultural (Mtur, 2021).

Um exemplo notório é a Rota dos Dinossauros, iniciativa regional que congrega municípios da Quarta Colônia em torno de um produto turístico consolidado, pautado na valorização do patrimônio imaterial e na oferta de experiências turísticas autênticas. Essa rota se constitui em um mecanismo de cooperação intermunicipal que promove o intercâmbio de saberes e recursos, fortalece o capital social regional e amplia a visibilidade dos atrativos locais em mercados turísticos nacionais e internacionais (Santos; Oliveira, 2020).

Outra iniciativa relevante está vinculada à promoção de eventos culturais e festas tradicionais, que mobilizam significativa participação social e atraem fluxos turísticos importantes para a economia local. Festas típicas, como a Festa Regional do Arroz em São João do Polêsine, e eventos rurais em Restinga Sêca e Silveira Martins, não só reafirmam identidades locais como também estimulam a economia criativa e a geração de renda, configurando-se como instrumentos estratégicos de desenvolvimento territorial (Ibge, 2022).

Contudo, a análise crítica das políticas e iniciativas locais de turismo na Quarta Colônia revela fragilidades em termos de coordenação regional, financiamento público e privado, capacitação técnica e monitoramento dos impactos socioambientais. Estudos apontam que a ausência de uma governança integrada e de instrumentos de planejamento compartilhado pode comprometer a sustentabilidade dos resultados obtidos e limitar a capacidade de inovação dos produtos turísticos regionais (Silva et al., 2019).

Nesse contexto, torna-se fundamental fortalecer as instâncias de governança multiescalar, ampliando o diálogo entre municípios, estados e União, bem como fomentar a cooperação público-privada e o protagonismo da sociedade civil organizada. A articulação dessas forças deve se basear em um modelo colaborativo de gestão, que permita a construção conjunta de estratégias e a alocação eficiente de

recursos, garantindo a perenidade das políticas públicas de turismo e a maximização dos benefícios para a população local (Ansell; Gash, 2008).

Em síntese, as políticas e iniciativas locais de turismo na Região da Quarta Colônia evidenciam um panorama promissor, pautado na valorização do patrimônio cultural e natural e na promoção do desenvolvimento sustentável, ainda que permeado por desafios estruturais que demandam esforços continuados de articulação institucional e qualificação técnica. Essa realidade reforça a importância da governança regional como vetor fundamental para a efetividade das políticas públicas e para a consolidação do turismo como instrumento de desenvolvimento territorial.

A análise desenvolvida ao longo deste capítulo evidenciou que o desenho institucional da política de turismo no Brasil pós-1988 estrutura-se por meio de um arranjo multiescalar, composto por instituições, planos e estratégias que operam nos níveis federal, estadual e regional. Inicialmente, observou-se como a trajetória histórica e as diretrizes nacionais moldaram o campo do turismo enquanto política pública, especialmente após a Constituição de 1988, com destaque para a atuação de instituições federais e a formulação de planos estratégicos que orientam o setor em escala nacional. Em seguida, o foco recaiu sobre o estado do Rio Grande do Sul, cuja configuração institucional reflete tanto a influência das diretrizes federais quanto a especificidade de seus programas, parcerias e projetos voltados à regionalização e à valorização de suas múltiplas identidades culturais e territoriais.

Por fim, foi analisado o caso da Quarta Colônia, onde a política de turismo assume contornos próprios, fortemente marcados pela atuação de organizações locais, parcerias intermunicipais e ações integradas que buscam articular desenvolvimento sustentável e valorização do patrimônio cultural. Ainda que haja avanços significativos, as fragilidades identificadas como a fragmentação das ações, a limitação das capacidades institucionais e a necessidade de maior articulação entre os entes federativos reforçam a importância de aprofundar a compreensão sobre a atuação dos arranjos institucionais de governança regional. É nesse sentido que o próximo capítulo se dedica à análise empírica da Região da Quarta Colônia, com o intuito de

compreender como esses arranjos têm influenciado a formulação e a implementação das políticas de turismo no território.

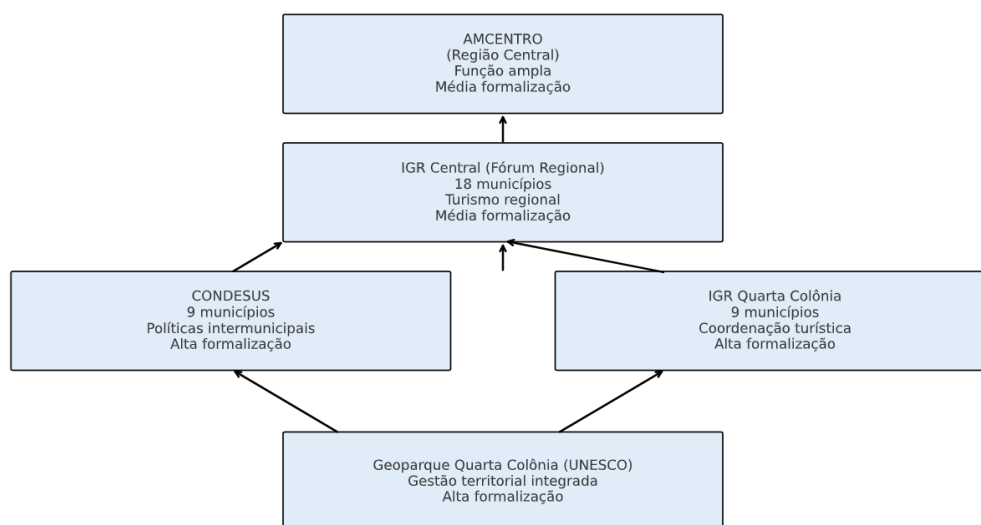
Quadro 5 – Comparativo entre os Arranjos Institucionais da Quarta Colônia

Instituição	Escopo Territorial	Função Principal	Nível de Formalização	Principais Desafios
CONDESUS	9 municípios da Quarta Colônia	Planejamento e execução de políticas públicas intermunicipais.	Alta (consórcio público formalizado).	Captação de recursos, articulação com instâncias estaduais.
Geoparque Quarta Colônia (UNESCO)	9 municípios da Quarta Colônia	Gestão territorial integrada voltada à sustentabilidade e geoturismo.	Alta (reconhecimento internacional e regimento interno).	Gestão participativa efetiva e sustentabilidade institucional.
IGR Central (Fórum Regional)	18 municípios da Região Central	Articulação regional das políticas públicas de turismo.	Média (estrutura colegiada com limitações formais)	Falta de CNPJ, ausência de plano regional formalizado.
IGR Quarta Colônia (Conselho Regional)	9 municípios da Quarta Colônia	Coordenação técnica e política da política turística regional.	Alta (regimento interno, reuniões regulares, comissões técnicas).	Engajamento contínuo, profissionalização da gestão.
AMCENTRO	Todos os municípios da Região Central - 33.	Representação político-institucional dos municípios.	Média (entidade representativa com funções amplas).	Baixa articulação direta com a política turística.

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos documentos (2025).

Observa-se que, embora o CONDESUS, o Geoparque e a IGR Quarta Colônia apresentem alto nível de formalização e foco territorial concentrado nos nove municípios da Quarta Colônia, enfrentam desafios distintos desde a captação de recursos e articulação interinstitucional até a sustentabilidade institucional e o engajamento dos atores locais. Já a IGR Central e a AMCENTRO, com escopo territorial ampliado, apresentam limitações de formalização e baixa conexão operacional com a política turística local, o que compromete a integração entre escalas de governança. Assim, o quadro explicita a necessidade de fortalecimento das articulações inter arranjos, de uma maior profissionalização da gestão e da construção de mecanismos mais robustos de cooperação multinível para superar a fragmentação e potencializar os efeitos das políticas públicas na região.

Figura 17 - Mapa-Resumo Institucional dos Arranjos da Quarta Colônia



Fonte: Elaborado pela autora, com base nos documentos (2025).

O mapa-resumo institucional indica que as setas verticais representam relações hierárquicas ou de influência institucional entre os arranjos, enquanto as setas diagonais sinalizam interações colaborativas entre estruturas com escopo semelhante. A disposição dos blocos segue uma lógica de organização da macroestrutura à microestrutura, iniciando com a AMCENTRO, que atua em nível mais amplo, e descendo até os arranjos com foco territorial mais delimitado, como o Geoparque

Quarta Colônia, o CONDESUS e a IGR Quarta Colônia. Ressalta-se que o Geoparque, embora compartilhe o mesmo território de atuação com os dois últimos, desempenha um papel transversal, com ênfase na integração entre gestão territorial, sustentabilidade e fortalecimento da identidade regional.

4 A ATUAÇÃO DOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE GOVERNANÇA REGIONAL NA FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS DE TURISMO NA QUARTA COLÔNIA – RS

Este capítulo constitui o núcleo analítico da presente pesquisa, articulando os fundamentos teóricos e metodológicos desenvolvidos nos capítulos anteriores com a interpretação dos dados empíricos coletados. Com base em uma abordagem qualitativa, foram utilizados diferentes instrumentos metodológicos: entrevistas semiestruturadas com gestores públicos e representantes institucionais; aplicação de questionários junto a agentes locais do turismo; e análise documental de relatórios, atas, legislações e regimentos internos dos principais arranjos institucionais atuantes na Quarta Colônia.

A análise empreendida busca compreender de que modo os arranjos institucionais de governança regional operam na formulação e implementação de políticas públicas de turismo no território em estudo.

Conforme discutido nos capítulos anteriores, a literatura especializada tem destacado, sem desconsiderar a importância dos processos participativos, a necessidade de investigações empíricas que permitam avaliar a efetividade desses arranjos e os diferentes domínios de resultados por eles gerados. Autores como Coelho e Favareto (2008, 2012) argumentam que boa parte das análises sobre experiências de governança participativa se baseia em pressupostos normativos. Tais análises partem da ideia de que instituições participativas “bem desenhadas” tendem a promover a inclusão de diferentes segmentos sociais, a reduzir assimetrias de poder entre os atores e a favorecer pactuações em torno de projetos coletivos, potencializando o desenvolvimento territorial.

Entretanto, esses autores alertam para os riscos de se estabelecer uma relação causal direta entre a institucionalização de arranjos participativos, a democratização das decisões e os ganhos em desenvolvimento. Segundo Coelho e Favareto (2012), tais nexos causais demandam demonstração empírica, em vez de serem apenas reiterados com base em expectativas normativas quanto aos seus efeitos.

A análise dos arranjos institucionais investigados evidencia que, embora todos atuem na promoção do desenvolvimento regional e do turismo, apresentam diferenças significativas quanto ao desenho institucional, aos mecanismos de governança e às formas de participação dos atores sociais. Em comum, observa-se que esses arranjos exercem funções de articulação intermunicipal, coordenação de ações e apoio à formulação e implementação de políticas públicas regionais, constituindo espaços de cooperação entre diferentes organizações públicas e, em menor medida, instituições de ensino, entidades representativas e organizações da sociedade civil. Entretanto, a participação social não ocorre de forma homogênea entre os arranjos analisados. No CONDESUS e na AMCENTRO, as instâncias deliberativas são compostas exclusivamente por representantes dos governos municipais, não havendo previsão formal de participação da sociedade civil nos processos decisórios. De forma semelhante, a gestão da IGR Central e da IGR Quarta Colônia é conduzida predominantemente pelas administrações municipais, ainda que suas atividades envolvam, em determinados momentos, a colaboração de representantes do setor turístico, universidades e entidades locais. Entre os arranjos analisados, o Geoparque Quarta Colônia Mundial da UNESCO apresenta a estrutura mais aberta à interação com diferentes segmentos da sociedade, por meio de comissões temáticas, projetos de educação, ações de geoconservação e iniciativas de turismo sustentável. Contudo, a pesquisa evidencia que essa participação ocorre majoritariamente em caráter consultivo e colaborativo, permanecendo as decisões estratégicas concentradas nas instâncias formais de gestão. Outro aspecto observado refere-se à sobreposição de atores institucionais, uma vez que gestores públicos e representantes de determinadas organizações frequentemente participam simultaneamente de diferentes arranjos, favorecendo a circulação de informações, a articulação de agendas e a coordenação de iniciativas regionais, mas também contribuindo para a concentração das decisões em um grupo relativamente restrito de atores institucionais.

A estrutura deste capítulo se desenvolve em quatro seções analíticas interdependentes, organizadas para transitar do contexto à interpretação: inicia-se com uma contextualização histórico-institucional do processo de constituição da governança regional na Quarta Colônia, recuperando os antecedentes políticos, sociais e culturais

que informam a conformação dos arranjos estudados; em seguida, detalha-se a estratégia metodológica aplicada à análise dos dados empíricos, explicitando os critérios de coleta, os procedimentos analíticos e o processo de categorização temática; o núcleo analítico reside na terceira seção, que se debruça sobre os principais arranjos institucionais de governança, analisando seu desenho formal *versus* a dinâmica real de funcionamento, o perfil e as percepções dos atores envolvidos, e os processos de formulação e implementação das políticas de turismo (detalhando composição, base legal, objetivos e recursos); por fim, o capítulo culmina em uma síntese interpretativa dos achados, discutindo a efetividade e os limites desses arranjos na promoção do desenvolvimento regional via políticas de turismo na Quarta Colônia.

A análise aqui empreendida dialoga com a literatura de governança participativa e arranjos de implementação (Pires; Gomide, 2021; Steyer, 2023), buscando verificar, empiricamente, em que medida os arranjos institucionais de turismo da Quarta Colônia conseguem ativar capacidades estatais, fomentar cooperação intermunicipal e gerar resultados efetivos em termos de políticas públicas.

4.1 Caracterização Histórica, Social, Política e Econômica do Território Regional da Quarta Colônia

A compreensão da atuação dos arranjos institucionais de governança regional na formulação e implementação das políticas públicas de turismo exige, inicialmente, a caracterização do território no qual esses processos se desenvolvem. Sob a perspectiva do Desenvolvimento Regional, o território não corresponde apenas a um recorte geográfico ou administrativo, mas constitui uma construção histórica, social, política, econômica e cultural, produzida pelas relações estabelecidas entre diferentes atores, instituições e escalas de governo. Assim, a análise da governança regional da Quarta Colônia pressupõe o entendimento das especificidades que marcaram sua formação territorial e das dinâmicas que condicionam seu desenvolvimento contemporâneo.

A Região da Quarta Colônia localiza-se na porção central do estado do Rio Grande do Sul, integrando a Região Funcional de Planejamento Central e situando-se

na área de influência do município de Santa Maria. Atualmente é composta pelos municípios de Agudo, Dona Francisca, Faxinal do Soturno, Ivorá, Nova Palma, Pinhal Grande, Restinga Seca, São João do Polêsine e Silveira Martins. Embora esses municípios apresentem características econômicas e sociais particulares, compartilham uma identidade territorial construída historicamente a partir do processo de colonização italiana iniciado no final do século XIX.

A denominação "Quarta Colônia" remonta à criação da Quarta Colônia Imperial de Imigração Italiana, oficialmente instituída em 1877 pelo Governo Imperial brasileiro como parte da política de ocupação do território sulino e incentivo à imigração europeia. Diferentemente das primeiras colônias italianas estabelecidas na Serra Gaúcha, a Quarta Colônia desenvolveu-se na região central do estado, recebendo principalmente imigrantes oriundos do norte da Itália, especialmente das regiões do Vêneto, Friuli e Trentino.

A ocupação do território ocorreu mediante a distribuição de pequenas propriedades rurais destinadas à agricultura familiar, favorecendo o desenvolvimento de uma estrutura fundiária baseada em pequenas unidades produtivas. Esse modelo contribuiu para a consolidação de uma economia fortemente vinculada à produção agrícola, ao cooperativismo, ao trabalho familiar e à diversificação das atividades rurais, características que permanecem presentes na configuração socioeconômica regional.

Além da dimensão econômica, o processo de colonização deixou profundas marcas na organização social e cultural do território. A preservação das tradições italianas manifesta-se na arquitetura, na gastronomia, nas festividades religiosas, nas práticas culturais, nos dialetos, na organização comunitária e no patrimônio histórico distribuído entre os municípios da região. Esses elementos constituem importantes ativos territoriais que, nas últimas décadas, passaram a integrar estratégias de valorização turística e de desenvolvimento regional.

Do ponto de vista ambiental, a Quarta Colônia apresenta elevada diversidade paisagística e significativa riqueza geológica, paleontológica e ecológica. A região

abriga importantes remanescentes da Mata Atlântica, áreas de preservação ambiental, formações geológicas de relevância internacional e sítios fossilíferos reconhecidos pela comunidade científica. Essas características foram determinantes para o reconhecimento do Geoparque Quarta Colônia como Geoparque Mundial da UNESCO, consolidando a região como território estratégico para a promoção do geoturismo, da educação ambiental e do desenvolvimento territorial sustentável.

A estrutura econômica regional permanece fortemente influenciada pelo setor agropecuário, destacando-se a produção de arroz, soja, milho, leite, fumo, avicultura e suinocultura, além de atividades agroindustriais de pequeno e médio porte. Paralelamente, observa-se crescente diversificação econômica por meio do fortalecimento do turismo rural, cultural, gastronômico, religioso, paleontológico e de natureza, impulsionado tanto pela valorização do patrimônio histórico-cultural quanto pelas estratégias de regionalização do turismo implementadas nas últimas décadas.

Embora o turismo ainda não represente a principal atividade econômica da região, sua importância vem aumentando progressivamente em função da integração entre patrimônio cultural, recursos naturais, produção agrícola e iniciativas de economia criativa. Eventos culturais, roteiros turísticos integrados, festivais gastronômicos, empreendimentos de turismo rural e experiências vinculadas ao Geoparque têm ampliado a atratividade regional, contribuindo para diversificar a base econômica e fortalecer a identidade territorial.

Sob o aspecto demográfico, a Quarta Colônia caracteriza-se por municípios de pequeno porte populacional, marcados por baixos índices de densidade demográfica, envelhecimento populacional e redução das taxas de crescimento decorrentes dos processos migratórios em direção aos centros urbanos. Essa realidade impõe desafios à manutenção da oferta de serviços públicos, à sucessão rural e à geração de oportunidades econômicas, reforçando a necessidade de estratégias integradas de desenvolvimento regional.

Politicamente, a região apresenta longa trajetória de cooperação intermunicipal, consolidada por meio da criação de diferentes arranjos institucionais destinados à

coordenação das políticas públicas regionais. Entre esses destacam-se o Consórcio de Desenvolvimento Sustentável da Quarta Colônia (CONDESUS), a Associação dos Municípios da Região Centro (AMCENTRO), as Instâncias de Governança Regional do Turismo, o Geoparque Quarta Colônia Mundial da UNESCO e outras organizações voltadas à promoção do desenvolvimento regional.

Entretanto, conforme evidenciado ao longo desta pesquisa, a organização territorial da Quarta Colônia também é marcada pela coexistência de diferentes regionalizações administrativas. Os municípios integram simultaneamente distintas estruturas territoriais, como Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs), Associações de Municípios, Coordenadorias Regionais do Governo Estadual, Instâncias de Governança Regional do Turismo e outras formas de organização institucional. Essas regionalizações nem sempre apresentam limites territoriais coincidentes, produzindo sobreposições institucionais que influenciam diretamente os processos de coordenação das políticas públicas e da governança regional.

Outro aspecto relevante refere-se às transformações territoriais observadas nas últimas décadas, decorrentes da criação do Geoparque Quarta Colônia Mundial da UNESCO e da consolidação do Complexo Educacional e Turístico Recanto Maestro. Ambos ampliaram a inserção da região em redes nacionais e internacionais de cooperação, pesquisa, educação e turismo, fortalecendo sua visibilidade externa e contribuindo para a diversificação das estratégias de desenvolvimento regional. Ao mesmo tempo, tais iniciativas também evidenciam desafios relacionados à coordenação entre instituições, à distribuição dos benefícios econômicos e às disputas territoriais entre municípios, demonstrando que os processos de governança envolvem simultaneamente relações de cooperação, negociação e conflito.

Sob a perspectiva institucionalista adotada nesta tese, essas características históricas, sociais, econômicas e políticas constituem elementos fundamentais para compreender a formação dos arranjos institucionais existentes na Quarta Colônia. As instituições analisadas não surgem de forma isolada, mas resultam de um processo histórico de construção territorial, no qual normas, organizações, trajetórias

institucionais e relações de poder moldam as capacidades de coordenação e cooperação entre os diferentes atores regionais.

Assim, a caracterização do território regional evidencia que a Quarta Colônia reúne condições favoráveis ao desenvolvimento de estratégias de governança territorial baseadas na cooperação intermunicipal, na valorização do patrimônio natural e cultural e na articulação entre diferentes instituições públicas, privadas e acadêmicas. Contudo, também revela desafios relacionados à fragmentação institucional, às assimetrias entre os municípios, às limitações de participação social e à necessidade de fortalecimento das capacidades institucionais para assegurar maior efetividade às políticas públicas de turismo e desenvolvimento regional. Esses elementos constituem o contexto no qual se inserem os arranjos institucionais analisados nesta pesquisa, cuja atuação será discutida nas seções seguintes.

4.2 A Governança Regional da Quarta Colônia

A Região da Quarta Colônia de Imigração Italiana tem suas origens em 1877, com a chegada dos primeiros imigrantes para povoar a Serra de São Martinho, vinculada à então intendência de Santa Maria da Boca do Monte. Inicialmente denominada Città Nuova, depois Città Bianca e, posteriormente, Silveira Martins, em homenagem ao interventor imperial Gaspar da Silveira Martins, a localidade expandiu-se com o contínuo fluxo migratório, dando origem aos núcleos que mais tarde se transformaram nos municípios de Dona Francisca, Faxinal do Soturno, Ivorá, Nova Palma, Pinhal Grande, São João do Polêsine e Silveira Martins. Antes da chegada dos italianos, a imigração alemã já havia se estabelecido na Colônia Santo Ângelo, criada em homenagem ao presidente da Província, Ângelo Muniz Ferraz, inicialmente vinculada a Cachoeira do Sul, da qual se originaram municípios como Agudo e Restinga Sêca.

A compreensão da atuação dos arranjos institucionais de governança regional na Quarta Colônia exige a retomada de sua configuração histórica, marcada por processos de emancipação municipal, resgate identitário e articulação intermunicipal

voltada ao desenvolvimento sustentável. Nesse percurso, destacam-se a criação do COREDE Central, da Associação dos Municípios da Região Centro (AMCENTRO) e do Consórcio de Desenvolvimento Sustentável da Quarta Colônia (CONDESUS), bem como projetos estruturantes como o Projeto Identidade (PROI), o Projeto Regional de Educação Patrimonial (PREP), o Projeto de Desenvolvimento Sustentável da Quarta Colônia (PRODESUS) e a Unidade Descentralizada de Educação Superior de Silveira Martins (UDESSM). Lideranças como Padre Luiz Sponchiado, José Itaqui e Antonio Meneghetti tiveram papel fundamental nesse processo, consolidando as bases político-institucionais da governança territorial e turística.

Segundo Schabbach (2022), a governança territorial deve ser compreendida como um processo histórico e socialmente situado, no qual a coordenação de políticas públicas decorre da interação contínua entre atores, instituições e recursos disponíveis no território. Nesse sentido, a configuração institucional da Quarta Colônia não é fruto de um desenho recente, mas do acúmulo de práticas cooperativas e mobilizações sociais que antecedem a formalização dos atuais mecanismos de governança. A região, formada por pequenos municípios de origem majoritariamente italiana, apresenta modos de vida tradicionais, forte religiosidade católica e laços comunitários que constituíram, ao longo do tempo, um capital simbólico posteriormente ressignificado em projetos de desenvolvimento regional voltados à identidade cultural e à sustentabilidade territorial.

Nesse processo, destacou-se a liderança de Padre Luiz Sponchiado, ordenado em 1946 e responsável, a partir de 1956, pela Paróquia de Nova Palma. Além de sua atuação pastoral, fundou o Centro de Pesquisas Genealógicas (CPG), em 1984, que reúne mais de 50 mil registros de famílias de imigrantes, consolidando um patrimônio histórico que reforça a identidade da região. Já no final do século XX, com a redemocratização e a descentralização administrativa, surgiram iniciativas de cooperação intermunicipal, como o COREDE Central, fundado em 1991, reunindo 35 municípios; a AMCENTRO, criada em 1992; e o CONDESUS, instituído em 1996. A criação desses organismos foi impulsionada pelo novo cenário jurídico-institucional brasileiro. Embora os consórcios públicos intermunicipais já fossem previstos desde a

Constituição de 1937, apenas a partir da Constituição Federal de 1988 e, de forma consolidada, com a Lei nº 11.107/2005, esses instrumentos adquiriram maior estabilidade e normatividade (Cnm, 2016).

O CONDESUS representou um marco institucional ao propor uma estratégia de desenvolvimento regional centrada na cooperação horizontal entre municípios e no uso sustentável dos recursos culturais e naturais, ultrapassando os limites da antiga Colônia de Silveira Martins ao incluir também municípios como Agudo e Restinga Sêca. A sua atuação fortaleceu o sentido de pertencimento regional e traduziu a diversidade cultural em ativos estratégicos para o desenvolvimento territorial. Nesse contexto, José Itaquí teve papel central ao desenvolver, com apoio da pesquisadora María Angélica Villagrán, o Projeto Identidade (PROI), posteriormente ampliado para o PREP (1994–2002), em todos os nove municípios. A partir dessa experiência, coordenou o PRODESUS, voltado ao desenvolvimento equilibrado entre meio ambiente, cultura e comunidade, assumindo também a Secretaria-Executiva do CONDESUS.

Conforme argumenta Puntel (2017), redes de cooperação regional, como consórcios e fóruns intermunicipais, consolidam-se mais efetivamente quando ancoradas em vínculos identitários e em capital social acumulado. No caso da Quarta Colônia, o CONDESUS não apenas institucionalizou a articulação intermunicipal, mas transformou a memória coletiva em base para ações concretas de desenvolvimento. Além disso, fóruns de cultura e o próprio PREP anteciparam práticas de governança cultural e patrimonial, funcionando como arenas precursoras da atual governança turística. Nesse sentido, como aponta Steyer (2023), a valorização da identidade local e a mobilização em torno de bens culturais atuam como catalisadores para a criação de espaços legítimos de deliberação coletiva.

O reconhecimento institucional da Quarta Colônia como região estratégica para o desenvolvimento sustentável consolidou-se com a adesão ao Programa de Execução Descentralizada do Ministério do Meio Ambiente (PED/RS), que possibilitou a implementação do PRODESUS em escala ampliada. Essa experiência fortaleceu a capacidade de governança regional ao articular gestores públicos, lideranças

comunitárias, técnicos e instituições de ensino, entre elas a UDESSM, vinculada à Universidade Federal de Santa Maria, criada em Silveira Martins como instrumento de formação e extensão voltado ao desenvolvimento regional.

Outro marco relevante no processo de transformação territorial da Quarta Colônia foi a constituição do Complexo Educacional Humanista e Turístico Recanto Maestro, idealizado por Antonio Meneghetti e posteriormente reconhecido como distrito nos municípios de São João do Polêsine (Lei Municipal nº 389/2003) e Restinga Sêca (Lei Municipal nº 3356/2018). O empreendimento consolidou-se como um importante polo de educação, cultura, empreendedorismo e turismo, atraindo investimentos, ampliando a visibilidade regional e contribuindo para a diversificação das atividades econômicas associadas ao desenvolvimento territorial. Seus efeitos socioespaciais manifestam-se na valorização imobiliária, na geração de oportunidades econômicas, na atração de estudantes, visitantes e empreendedores, bem como na ampliação das conexões da região com redes nacionais e internacionais de ensino, cultura e negócios.

Entretanto, a inserção do Recanto Maestro no contexto regional também evidencia contradições e desafios inerentes aos processos de desenvolvimento territorial. A disputa judicial envolvendo os municípios de Restinga Sêca e São João do Polêsine em torno do reconhecimento territorial do distrito demonstra que a apropriação dos benefícios econômicos, simbólicos e institucionais associados ao empreendimento nem sempre ocorre de forma consensual. Essa controvérsia revela a coexistência de dinâmicas de cooperação e competição entre os municípios da região, evidenciando que a construção da governança territorial não se dá de maneira linear, mas é permeada por conflitos de interesses, disputas por recursos, reconhecimento político e estratégias diferenciadas de desenvolvimento local.

Sob a perspectiva da governança territorial, a experiência do Recanto Maestro ilustra como determinados empreendimentos podem atuar simultaneamente como fatores de integração e de fragmentação regional. Por um lado, sua atuação contribui para fortalecer a projeção externa da Quarta Colônia, ampliar fluxos turísticos e

estimular iniciativas voltadas ao desenvolvimento regional. Por outro, as disputas relacionadas à delimitação territorial, à arrecadação tributária e à apropriação dos resultados econômicos do empreendimento evidenciam fragilidades nos mecanismos de coordenação intermunicipal e na construção de consensos regionais. Assim, o caso do Recanto Maestro demonstra que os processos de governança territorial envolvem não apenas cooperação e ação coletiva, mas também relações de poder, conflitos e negociações permanentes entre os diferentes atores que disputam a definição dos rumos do desenvolvimento regional.

A partir dos anos 2000, a região passou a integrar também as políticas nacionais de turismo, com a criação da Instância de Governança Regional (IGR) Central, vinculada ao Programa de Regionalização do Turismo do Ministério do Turismo, o que contribuiu para inserir a Quarta Colônia no mapa estratégico do setor. Nesse mesmo período, José Itaquí idealizou o projeto do Geoparque Quarta Colônia, em 2005, propondo a valorização do patrimônio geológico, natural e cultural como vetor de desenvolvimento sustentável. Essa proposta foi sendo amadurecida ao longo de quase duas décadas, até que em 2023 a região obteve o reconhecimento internacional com a certificação da UNESCO Global Geoparks, marco que ampliou a visibilidade e a projeção internacional da Quarta Colônia. Complementarmente, em 2022 foi criada a IGR Quarta Colônia, também fundamentada nos princípios do Programa de Regionalização do Turismo, fortalecendo a articulação entre municípios, sociedade civil e setor privado em torno da governança turística e da consolidação do Geoparque como política territorial.

A trajetória institucional da Quarta Colônia evidencia, assim, a transição de uma herança colonial para uma identidade regional crítica e propositiva, mediada pela cooperação intermunicipal e pela valorização cultural. Lideranças locais foram decisivas nesse processo, assegurando a sedimentação de valores, práticas e instrumentos de governança que estruturam a região até hoje. Como defendem Pires e Gomide (2021), a efetividade de um arranjo de governança depende não apenas de seu desenho institucional, mas também da trajetória histórica de cooperação entre atores. No caso da Quarta Colônia, o acúmulo de experiências identitárias e de

mobilização social consolidou as condições para a implementação de políticas públicas, em especial no campo do turismo, tornando o território uma referência de governança baseada em identidade cultural, cooperação e sustentabilidade.

4.3 Estratégia Metodológica e Critérios de Análise Empírica

O estudo adota uma abordagem qualitativa, fundamentada no método do estudo de caso, sendo o caso delimitado a Região da Quarta Colônia. Esta escolha metodológica possibilita uma análise aprofundada das dinâmicas específicas de governança de turismo no território. Os dados empíricos foram organizados em três blocos principais para analisar os arranjos institucionais em foco: (1) análise documental dos arranjos institucionalizados; (2) entrevistas semiestruturadas com lideranças regionais-chave; e (3) aplicação de questionário a atores vinculados ao setor turístico, garantindo a triangulação e a robustez da investigação.

A análise documental compreendeu estatutos, regimentos internos, atas de reuniões, planos de desenvolvimento turístico e relatórios técnicos elaborados pelos cinco arranjos institucionais investigados. Esses documentos forneceram subsídios para a compreensão da configuração normativa, da estrutura organizacional e dos registros formais de deliberação e execução de ações no campo do turismo.

O questionário foi enviado a um universo mais amplo de atores estratégicos, porém, foi aplicado e respondido por 27 participantes, que integram diretamente conselhos e coordenações de turismo de cada arranjo institucional analisado. O instrumento buscou, primariamente, mapear o perfil desses membros (vinculação institucional, tempo de atuação) e, sobretudo, aferir suas percepções acerca da efetividade da governança turística regional, garantindo que os dados coletados refletissem a visão daqueles diretamente envolvidos nos processos decisórios.

As entrevistas semiestruturadas foram realizadas com 16 interlocutores-chave presidentes, diretores, coordenadores e secretários executivos de cada arranjo e tiveram como objetivo aprofundar questões relacionadas às competências institucionais, às relações de poder, aos mecanismos de cooperação e aos desafios

enfrentados na formulação e implementação das políticas públicas de turismo na Quarta Colônia. O roteiro incluiu perguntas abertas e fechadas, organizadas em três blocos: (a) percepção sobre os arranjos institucionais; (b) participação e envolvimento nos processos decisórios; e (c) avaliação das políticas públicas de turismo. As respostas permitiram identificar tendências, lacunas e experiências de integração regional sob a ótica dos atores locais.

Conforme Denzin (2010), a triangulação metodológica consiste na combinação de múltiplas fontes e técnicas de coleta de dados, permitindo examinar um mesmo fenômeno sob diferentes perspectivas, o que amplia a validade e a profundidade da análise. Essa estratégia possibilita reduzir vieses associadas a um único método e identificar tanto contradições quanto complementaridades entre as evidências coletadas.

A utilização combinada de entrevistas semiestruturadas, questionário e análise documental atendeu à recomendação de Flick (2009), para quem a diversidade de métodos não apenas enriquece o processo interpretativo, mas também aumenta a robustez dos achados, na medida em que permite verificar a consistência das informações em contextos e linguagens distintas.

No caso da análise documental, foram definidos critérios específicos por meio do Quadro Analítico a seguir, fundamentado em categorias teóricas e alinhado aos objetivos da pesquisa. As categorias foram aplicadas a documentos institucionais como regimentos internos, atas, planos de turismo e relatórios técnicos.

Quadro 6 – Categorias para Análise Documental dos Arranjos Institucionais

Categoria de Análise	Descrição	Indicadores Documentais	Referenciais Teóricos
Estrutura Institucional da Governança Regional.	Examina a configuração formal e jurídica dos arranjos.	Estatutos, regimentos internos, CNPJ, fluxogramas, organogramas.	Souza (2009); Arretche (2004); Marques (2021).
Mecanismos de Participação Social e Controle Democrático.	Avalia instâncias de deliberação, colegiados e participação de atores sociais.	Atas de reuniões, composição dos conselhos, registros de audiências públicas.	Dagnino (2004); Avritzer (2002); Tatagiba (2002).
Capacidade de Formulação das Políticas Públicas.	Identifica competências na produção de estratégias e planos turísticos.	PDTURs, planos de ação, relatórios de diagnóstico, estratégias regionais.	Bresser-Pereira (1998); Faria (2012); Pimentel (2009).
Processos e Instrumentos de Implementação.	Verifica a materialização das ações e articulações institucionais.	Convênios, contratos, projetos, termos de cooperação, prestações de contas.	Pressman & Wildavsky (1984); Tirelli (2020); Sisto & Lemos (2021).
Integração Territorial e Regionalidade.	Analisa o alinhamento das ações com a identidade cultural e histórica da Quarta Colônia.	Menções ao Geoparque, imigração, ações intermunicipais, valorização patrimonial.	Silva & Figueiredo (2022); Costa et al. (2017); Santos (2019).

Efetividade e Sustentabilidade das Políticas de Turismo.	Mede os resultados e impactos gerados pelas ações institucionais.	Indicadores turísticos, geração de renda, menções à inclusão e sustentabilidade.	Furtado (2021); Font & Harris (2016); Bramwell & Lane (2011).
--	---	--	---

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos autores (2025).

De acordo com Pires e Gomide (2021), pesquisas sobre governança e arranjos institucionais beneficiam-se de estratégias que integram dimensões formais e informais da ação pública. Nesse sentido, a análise documental forneceu o panorama normativo e organizacional, enquanto entrevistas e questionários revelaram a dimensão prática, as percepções dos atores e as dinâmicas de interação que, muitas vezes, não estão registradas em documentos oficiais.

Essa estrutura orientou a leitura e a codificação dos documentos relativos aos seguintes arranjos institucionais: CONDESUS, Geoparque Quarta Colônia, IGR Quarta Colônia, IGR Central e AMCENTRO. Cada arranjo foi avaliado em relação à presença, ausência ou fragilidade dos aspectos previstos nas categorias, permitindo identificar padrões de atuação, lacunas estruturais e desafios institucionais.

O recorte temporal do estudo abrange o período de 2015 a 2024, intervalo em que a Quarta Colônia consolidou e/ou reconfigurou importantes instâncias de governança, como a criação do Geoparque Quarta Colônia e a formalização da IGR Quarta Colônia. O recorte territorial inclui os nove municípios integrantes da região, com atenção especial às interações intermunicipais e à articulação com instâncias estaduais e federais.

A análise foi complementada pelos dados obtidos nas entrevistas semiestruturadas com representantes de cada arranjo. As falas evidenciaram percepções sobre a efetividade das ações, entraves burocráticos, papel das lideranças locais e dinâmica de cooperação intermunicipal. Destaca-se, por exemplo, o protagonismo do Geoparque Quarta Colônia como eixo articulador de identidade

regional e sustentabilidade, ainda que com limitações estruturais após a saída da UFSM da gestão técnica.

O questionário aplicado junto a atores do setor turístico possibilitou aferir a visão dos agentes locais sobre os arranjos institucionais, a qualidade da articulação regional e a presença (ou ausência) de políticas efetivas de apoio ao turismo. A análise cruzada entre documentos, entrevistas e resultados dos questionários contribuiu para a triangulação metodológica dos dados e ampliou a robustez dos achados.

A opção pela triangulação fundamenta-se na proposta de Denzin (2010), segundo a qual a combinação de diferentes fontes e técnicas de coleta de dados aumenta a validade interna da pesquisa e possibilita captar nuances que um único método não revelaria. No presente estudo, a análise documental apresentou o panorama formal e normativo; o questionário trouxe uma visão ampliada das percepções coletivas; e as entrevistas proporcionaram a profundidade necessária para compreender as dinâmicas de poder, os arranjos cooperativos e as tensões entre desenho institucional e prática cotidiana. Essa combinação fortaleceu a consistência dos resultados e a interpretação crítica dos achados.

Assim, a integração entre análise documental, entrevistas e questionários permitiu captar não apenas a configuração formal dos arranjos, mas também percepções, práticas e dinâmicas de poder que permeiam sua atuação, oferecendo uma compreensão abrangente e crítica sobre a governança regional na Quarta Colônia.

4.4 Referencial e Análise dos Arranjos Institucionais de Governança Regional

O presente subcapítulo integra o referencial de análise e a avaliação empírica dos arranjos institucionais da Quarta Colônia, buscando fornecer o arcabouço conceitual e os parâmetros necessários à interpretação dos dados coletados. A análise parte da literatura sobre governança territorial e efetividade das institucionalidades participativas, conectando esses conceitos à realidade institucional da região e

examinando o modo como os arranjos de turismo operam na formulação e implementação das políticas públicas.

4.4.1 Governança, Arranjos Institucionais e Participação

A governança pode ser compreendida, conforme Schabbach (2022), como o conjunto de interações formais e informais entre atores estatais e não estatais, envolvendo processos de negociação, deliberação e implementação de políticas. Essa perspectiva amplia a visão tradicional, deslocando o foco de estruturas hierárquicas rígidas para redes, parcerias e mecanismos colaborativos. No âmbito territorial, a governança adquire caráter participativo, pois integra diferentes escalas e setores no enfrentamento das demandas locais.

A literatura identifica diferentes modos de governança, em rede ou baseados no mercado, cada um com implicações distintas para a formulação e implementação de políticas públicas. A governança em rede tende a ampliar a coprodução de políticas e a participação de atores sociais, enquanto a governança hierárquica reforça fluxos centralizados de decisão, o que pode limitar a pluralidade de vozes (Schabbach, 2022). Entretanto, autores como Pierre e Peters (2000) e Pires e Gomide (2021) destacam que o conceito de governança, por sua amplitude, funciona como um “guarda-chuva” que abriga arranjos heterogêneos, dificultando análises precisas de seus efeitos.

No caso desta pesquisa, o conceito de arranjos de implementação é central. Para Pires e Gomide (2021), esses arranjos consistem em configurações relacionais que articulam atores, instrumentos e recursos para conduzir políticas públicas, ultrapassando organogramas formais e abrangendo dinâmicas de cooperação, disputas de interesse e interações informais que impactam diretamente os resultados obtidos.

Na Quarta Colônia, tais arranjos se materializam em diferentes instâncias: consórcio, associação, conselho, fórum e Instância de Governança Regional (IGR), além de iniciativas estratégicas como o Geoparque Quarta Colônia. Essas estruturas conectam municípios, articulam recursos técnicos, políticos e simbólicos e buscam consolidar a gestão integrada do turismo e do patrimônio cultural, embora enfrentem

desafios como assimetrias administrativas, disputas de recursos e instabilidade institucional.

4.4.2 Efetividade das Instituições Participativas

A mera criação de arenas deliberativas não assegura, por si só, eficácia ou democratização das políticas públicas. Como enfatiza Steyer (2023), a efetividade de espaços participativos depende de fatores como pluralidade de vozes, autonomia decisória e capilaridade social, ou seja, a capacidade de alcançar e impactar a comunidade.

Puntel (2017) acrescenta que as desigualdades de recursos financeiros, técnicos e políticos influenciam o peso relativo das contribuições nos processos coletivos. Frequentemente, a dependência de recursos estatais para sustentar projetos leva à centralização de poder em gestores públicos ou em instituições mais capacitadas, reduzindo a representatividade e a efetividade das ações.

Avritzer (2002) e Tatagiba (2002) argumentam que a participação pode reforçar a legitimidade e promover inovação na gestão quando há diversidade de perspectivas e compromisso dos atores. Porém, quando restrita a grupos homogêneos ou conduzida de forma simbólica, tende a reproduzir assimetrias e a esvaziar o sentido democrático da deliberação.

Na Quarta Colônia, as entrevistas e questionários revelaram que a participação envolve representantes públicos, agentes privados e comunitários. Todavia, há variações significativas quanto ao engajamento, à capacidade de influência e à continuidade da atuação. Assim, a análise da efetividade exige considerar não apenas a existência formal de mecanismos participativos, mas também a qualidade das interações, o equilíbrio entre segmentos e a capacidade de converter deliberações em ações efetivas.

4.4.3 Análise dos Arranjos Institucionais da Quarta Colônia

Com base nos referenciais apresentados, procede-se à análise dos principais arranjos institucionais da Quarta Colônia. Foram examinados documentos oficiais (estatutos, regimentos, atas, planos, relatórios) e realizadas entrevistas e questionários com atores locais, possibilitando confrontar o desenho formal das estruturas com sua dinâmica prática de funcionamento.

A literatura sobre desenho institucional (Pires; Gomide, 2021; Schabbach, 2022; Steyer, 2023) destaca que a efetividade de uma instância de governança depende da articulação de atores, da mobilização de recursos e da manutenção de processos deliberativos inclusivos. Essa perspectiva orientou a leitura e codificação dos dados, organizados nos seguintes estudos de caso:

- **Consórcio de Desenvolvimento Sustentável da Quarta Colônia - CONDESUS:** Arranjo intermunicipal com base jurídica consolidada, que promove cooperação regional, mas enfrenta limitações de recursos e rotatividade política.
- **Geoparque Quarta Colônia – UNESCO:** Iniciativa com forte legitimidade simbólica e visibilidade internacional, articulando atores diversos, mas com fragilidade estrutural devido à instabilidade técnica e ausência de orçamento próprio.
- **IGR Quarta Colônia:** Instância formal prevista no Programa de Regionalização do Turismo, que cumpre papel de interlocução institucional, mas carece de recursos e estrutura para operacionalizar decisões.
- **IGR Central:** Fórum de integração regional com abrangência ampliada, cuja atuação na Quarta Colônia é pontual, exemplificando a lógica de governança multinível.
- **Associação dos Municípios da Região Centro - AMCENTRO:** Associação civil com foco político mais amplo, atuando de forma transversal no turismo, mas sem especialização temática.

Quadro 7 – Comparativo dos Arranjos Institucionais de Governança do Turismo na Quarta Colônia – RS

Arranjo Institucional	Composição	Base Legal / Regimental	Objetivos Formais	Objetivos Reais Identificados	Recursos Disponíveis	Principais Desafios
CONDESUS	Prefeituras, câmaras de vereadores, associações culturais, sindicatos rurais, UFSM	Consórcio público intermunicipal, CNPJ e regimento interno	Desenvolvimento regional sustentável integrado	Cooperação intermunicipal e fortalecimento da marca territorial	Equipe administrativa reduzida; orçamento de contribuições municipais e projetos	Limitação de recursos; rotatividade política; reuniões irregulares
Geoparque Quarta Colônia	Técnicos municipais, comunidade, associações culturais, empreendedores, universidades	Regimento próprio; vínculo à IGR Quarta Colônia; originado na UFSM	Turismo sustentável com base no patrimônio geológico e cultural	Visibilidade internacional e roteiros turísticos temáticos	Equipe técnica reduzida; dependência de projetos	Instabilidade de gestão; falta de orçamento próprio
IGR Quarta Colônia	Secretarias de turismo, empreendedores, entidades culturais, universidades	Regimento interno conforme Programa de Regionalização do Turismo	Articular políticas e ações de turismo regionais	Interlocução com o Estado e captação de recursos	Sem orçamento próprio; apoio de prefeituras e parceiros	Dificuldade de execução de ações concretas
IGR Central	Municípios vizinhos, representantes do turismo regional	Estrutura formal reconhecida pelo Estado	Integração regional para competitividade turística	Troca de experiências e captação conjunta de recursos	Orçamento público limitado; equipe reduzida	Atuação pontual na Quarta Colônia
AMCENTRO	Prefeitos, administrações municipais, entidades privadas e terceiro setor	Associação civil sem fins lucrativos; estatuto registrado	Defesa de interesses regionais e promoção de ações conjuntas	Fórum político e apoio a projetos estratégicos	Contribuições das prefeituras; sem equipe exclusiva para turismo	Falta de foco exclusivo no turismo

Fonte: Elaborado pela autora (2025), com base em análise documental, entrevistas e questionários.

A análise comparativa evidencia que, embora todos os arranjos apresentem objetivos formais alinhados ao fortalecimento do turismo regional, a distância entre arquitetura normativa e a prática cotidiana é significativa. Estruturas como o CONDESUS e o Geoparque se destacam pela legitimidade social e articulação simbólica, mas sofrem com limitações financeiras e técnicas. As IGRs, em especial as da Quarta Colônia, exercem papel estratégico de interlocução, embora dependam da iniciativa de gestores locais e de apoio intermitente das prefeituras. Já a AMCENTRO amplia a representação política regional, mas carece de foco exclusivo no turismo.

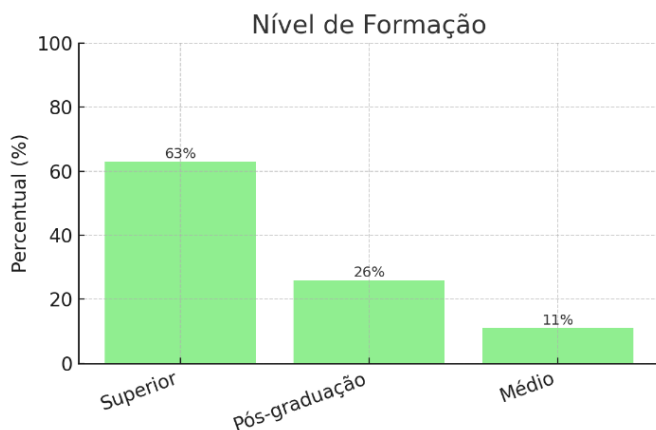
Esses achados confirmam o argumento da literatura (Pires; Gomide, 2021; Steyer, 2023) de que a efetividade dos arranjos não está vinculada apenas à sua formalização legal, mas depende da capacidade de mobilizar recursos, assegurar a continuidade institucional e garantir processos participativos que superem a mera formalidade regimental.

4.5 Perfil e Percepções dos Atores Envolvidos

A análise das respostas obtidas no questionário aplicado aos atores direta ou indiretamente vinculados à governança turística da Quarta Colônia possibilitou traçar um panorama do perfil socioeconômico, institucional e perceptivo desses sujeitos. Ao todo, participaram 27 respondentes, abrangendo representantes do poder público, do setor privado, de entidades culturais e de organizações da sociedade civil. Considerando que esses atores compõem comissões e coordenações de turismo em cada arranjo institucional analisado, a amostra apresenta diversidade de origens, o que permitiu captar diferentes visões sobre o funcionamento da governança regional.

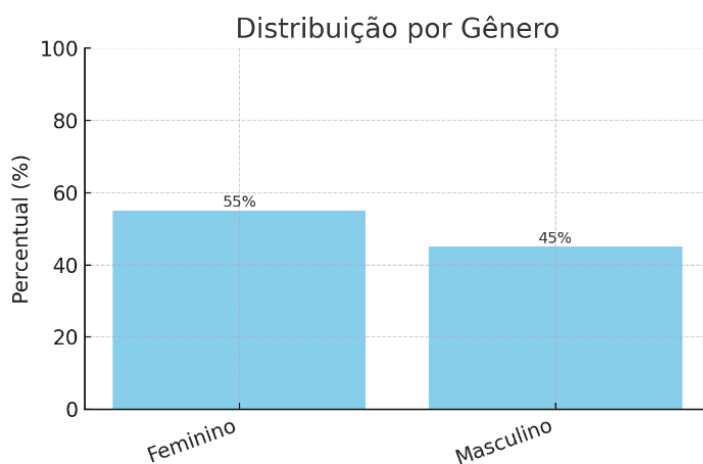
4.5.1 Caracterização Socioeconômica e Institucional

A maioria dos respondentes possui formação de nível superior (63%), com destaque para as áreas de Turismo, Administração e Educação. Um grupo expressivo (26%) declarou possuir pós-graduação, o que evidencia a presença de atores relativamente qualificados na condução da governança turística regional.

Gráfico 1 – Nível de Formação dos Respondentes

Fonte: Elaborado pela autora (2025), a partir de dados do questionário.

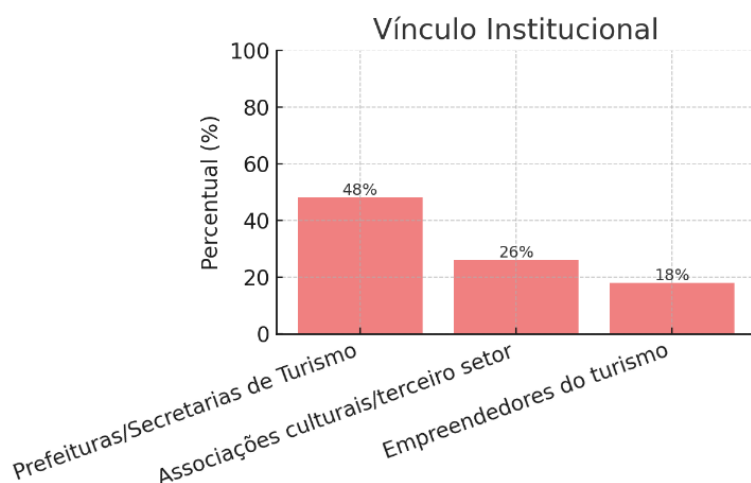
Em termos de gênero, observou-se equilíbrio na participação, com leve predominância feminina (55%).

Gráfico 2 – Distribuição por Gênero dos Respondentes

Fonte: Elaborado pela autora (2025), a partir de dados do questionário.

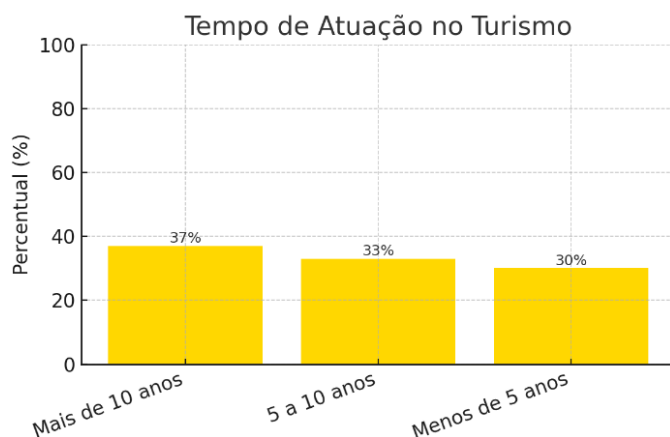
Quanto ao vínculo institucional, 48% dos respondentes estão ligados a prefeituras municipais ou secretarias de turismo, 26% atuam em associações culturais ou entidades do terceiro setor, e 18% são empreendedores do setor turístico. Essa composição reflete a presença de diferentes segmentos sociais e produtivos nos arranjos, mas confirma que o núcleo decisório permanece concentrado em representantes do poder público.

Gráfico 3 – Vínculo Institucional dos Respondentes



Fonte: Elaborado pela autora (2025), a partir de dados do questionário.

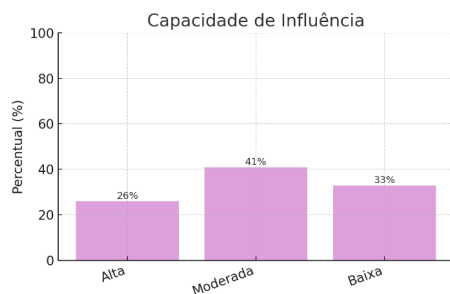
O tempo de atuação no setor turístico revela diversidade: 37% atuam há mais de 10 anos, 33% entre 5 e 10 anos e 30% há menos de 5 anos. Esse dado indica a coexistência de lideranças experientes com novos integrantes, o que pode favorecer a renovação de ideias e a continuidade de projetos regionais.

Gráfico 4 – Tempo de Atuação no Turismo

Fonte: Elaborado pela autora (2025), a partir de dados do questionário.

4.5.2 Percepções sobre Capacidade de Influência e Relevância dos Arranjos

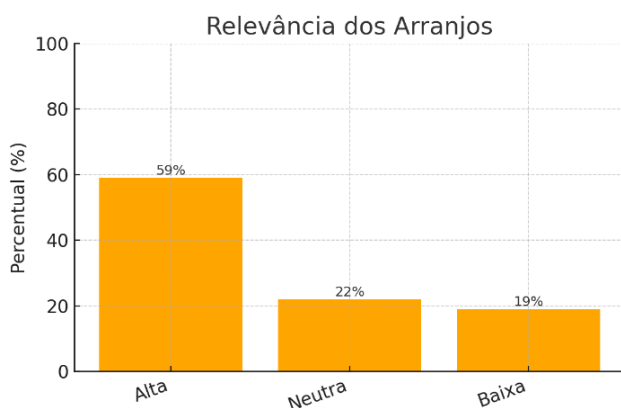
Quando indagados acerca de sua capacidade de influenciar decisões nos arranjos institucionais, 41% dos respondentes declararam sentir-se moderadamente capazes, 33% apontaram baixa influência e apenas 26% afirmaram possuir alta capacidade de incidência. Esses dados evidenciam que, apesar da existência de espaços participativos, a efetividade da participação ainda enfrenta barreiras, possivelmente relacionadas à centralização das deliberações ou à ausência de mecanismos mais inclusivos.

Gráfico 5 – Capacidade Percebida de Influenciar Decisões

Fonte: Elaborado pela autora (2025), a partir de dados do questionário.

Quanto à relevância dos arranjos para as políticas de turismo, 59% dos participantes os consideram muito relevantes, especialmente pela capacidade de articular municípios e fomentar a cooperação intersetorial. Contudo, 22% apresentaram percepção neutra e 19% apontaram baixa relevância, o que sugere que parte dos atores ainda não percebe resultados concretos da governança regional.

Gráfico 6 – Relevância Atribuída aos Arranjos para as Políticas de Turismo



Fonte: Elaborado pela autora (2025), a partir de dados do questionário.

4.5.3 Desafios e Potencialidades Identificados

As respostas abertas evidenciaram desafios estruturais e operacionais recorrentes, entre os quais se destacam:

- Insuficiência de recursos financeiros e humanos para execução das ações;
- Descontinuidade administrativa decorrente de mudanças políticas locais;
- Baixa participação social efetiva, com predomínio de atores institucionais;
- Fragilidade nos mecanismos de comunicação interna entre os membros dos arranjos.

Por outro lado, também foram ressaltadas potencialidades relevantes:

- A identidade cultural e histórica da Quarta Colônia, considerada diferencial competitivo para o turismo;
- A possibilidade de integração regional como estratégia de fortalecimento do posicionamento turístico;
- A atuação em rede, que favorece a troca de experiências e a captação conjunta de recursos.

Os dados revelam que os arranjos institucionais da Quarta Colônia contam com um quadro de atores relativamente qualificado e experiente, mas ainda enfrentam entraves para transformar a participação formal em influência efetiva sobre as decisões. Essa constatação dialoga com a literatura sobre governança participativa (Steyer, 2023; Puntel, 2017), que ressalta a importância de fortalecer mecanismos de deliberação, ampliar a pluralidade de vozes e garantir que a representatividade institucional se converta em efetividade nas políticas públicas.

Assim, embora a governança turística regional se beneficie da diversidade de perfis e da legitimidade conferida pelos diferentes segmentos envolvidos, permanece o desafio de superar assimetrias de poder e restrições institucionais, de modo a consolidar processos decisórios mais democráticos, inclusivos e capazes de produzir resultados concretos para o turismo na Quarta Colônia.

4.6 Perfil e Percepções das Lideranças Regionais sobre os Arranjos

A análise das entrevistas realizadas com representantes de diferentes arranjos institucionais da Quarta Colônia – CONDESUS, AMCENTRO, IGR Central, IGR Quarta Colônia e Geoparque Quarta Colônia permite compreender tanto o perfil das lideranças quanto suas percepções acerca da efetividade desses mecanismos de governança. Os depoimentos, quando analisados de forma comparativa, evidenciam as singularidades de cada instância, mas também apontam convergências relacionadas a desafios estruturais e potencialidades estratégicas, sobretudo no campo do turismo.

4.6.1 Caracterização Socioeconômica e Institucional

As lideranças entrevistadas apresentam trajetórias consolidadas em cargos políticos e técnico-administrativos, com destaque para prefeitos, ex-presidentes de consórcios e coordenadores de instâncias regionais. A formação acadêmica é diversificada, abrangendo Turismo, Engenharias, Ciências Contábeis, Educação e Administração Pública, em sua maioria com nível de pós-graduação.

No caso da AMCENTRO, a coordenadora possui mais de 24 anos de atuação, o que confere memória institucional e capacidade de adaptação às mudanças de cenário. Na IGR Central, identificam-se lideranças com atuação acadêmica (UFSM) e gestores técnicos municipais, como a vice-coordenadora de Cachoeira do Sul, que desde 2021 exerce papel ativo de mediação.

A IGR Quarta Colônia, criada em 2022, reúne gestores municipais ligados à cultura, turismo e educação, articulando também representantes do setor privado e do terceiro setor, o que lhe confere caráter mais inclusivo. O Geoparque Quarta Colônia, certificado pela UNESCO em 2023, conta com uma Comissão de Turismo e Meio Ambiente, envolvendo gestores, técnicos e representantes comunitários em iniciativas ligadas ao turismo sustentável.

Já o CONDESUS Quarta Colônia, criado em 1996 a partir da articulação entre os nove municípios, constitui-se como consórcio público regido pela Lei nº 11.107/2005. Sua base de funcionamento é o Conselho de Prefeitos, complementado por uma Secretaria Executiva que atua há mais de duas décadas na coordenação administrativa, organização de projetos e negociação de parcerias. O consórcio é reconhecido por institucionalizar a cooperação intermunicipal e criar capacidade de agenda política no território.

Assim, observa-se que os arranjos da região contam com lideranças tecnicamente qualificadas, politicamente legitimadas e com experiência acumulada, ainda que persista a predominância de representantes do setor público em detrimento de uma maior diversidade de atores sociais.

4.6.2 Percepções sobre Capacidade de Influência e Relevância dos Arranjos

As percepções sobre capacidade de influência variam entre os arranjos, mas em todos os casos há reconhecimento do papel estratégico dessas instâncias para ampliar a visibilidade e a articulação regional.

Na AMCENTRO, a secretária executiva ressalta sua contribuição para moldar prioridades e garantir a coordenação de pastas temáticas, o que influencia diretamente a agenda regional. Já na IGR Central, há ambivalência: se por um lado a inclusão dos municípios no Mapa do Turismo Brasileiro foi uma conquista, por outro a sobreposição com a AMCENTRO e a baixa participação de setores privados limitaram a efetividade do arranjo. A representação no CONETUR, entretanto, ampliou o alcance político da instância em nível estadual.

Na IGR Quarta Colônia, as lideranças destacam a relevância da instância como espaço de coordenação entre gestores públicos, setor privado e terceiro setor, com influência direta na formulação de planos municipais de turismo e em ações conjuntas de promoção regional. O Geoparque Quarta Colônia, por sua vez, é percebido como instrumento de visibilidade internacional e integração entre turismo, cultura e meio ambiente, ainda que sua efetividade dependa da dedicação voluntária de gestores e da estabilidade de recursos.

O CONDESUS Quarta Colônia é visto como pilar da governança regional, não apenas pela legitimidade política dos prefeitos, mas também pela continuidade garantida pela Secretaria Executiva. A percepção é de que o consórcio tem capacidade de influenciar agendas estaduais e federais, atrair projetos e consolidar uma identidade territorial coesa, fundamental para o posicionamento turístico e para o reconhecimento institucional (como a marca “Quarta Colônia” e a articulação com o Geoparque).

Portanto, os entrevistados reconhecem que os arranjos ampliam o peso político da região, mas apontam que a efetividade prática ainda depende da capacidade de mobilização individual dos gestores e da consolidação de mecanismos técnicos permanentes.

4.6.3 Desafios e Potencialidades Identificados

As entrevistas convergem em torno de quatro grandes desafios:

1. **Instabilidade financeira** – Dependência de recursos externos (federais e estaduais) e de projetos pontuais fragiliza a sustentabilidade institucional.
2. **Descontinuidade administrativa** – A alternância política nos municípios afeta a continuidade das ações regionais.
3. **Participação social limitada** – Predomínio do setor público nas instâncias decisórias, com baixa inclusão de setor privado e terceiro setor (sobretudo na IGR Central).
4. **Carência de equipes técnicas permanentes** – Muitos arranjos dependem de lideranças individuais ou de técnicos voluntários, sem estrutura profissionalizada de apoio.

Apesar dessas limitações, as lideranças destacam potencialidades importantes:

- **Identidade regional:** fortalecida pelo CONDESUS, que consolida a ideia de território comum e amplia a capacidade de negociação intermunicipal.
Capital simbólico internacional: o Geoparque, certificado pela UNESCO, projeta a região globalmente e legitima práticas de turismo sustentável.
Capacidade de cooperação: a AMCENTRO mostra longevidade e resiliência na coordenação intermunicipal, com efeitos sobre políticas setoriais, incluindo o turismo.
- **Articulação política ampliada:** a IGR Central, por meio do CONETUR, conecta a região às agendas estaduais.
- **Execução de projetos estruturantes:** o CONDESUS viabilizou sinalização turística, capacitações, planos de turismo e a criação de uma marca territorial, consolidando a Quarta Colônia como referência em governança regional do turismo.

Em síntese, os arranjos institucionais da Quarta Colônia configuram-se como espaços híbridos de governança, onde lideranças locais politicamente legitimadas e tecnicamente qualificadas articulam estratégias coletivas, mas enfrentam obstáculos estruturais que comprometem sua institucionalização plena. Tais achados dialogam com a literatura sobre governança participativa, que ressalta a importância da capacidade estatal (Schabbach, 2022), da continuidade institucional (Pires; Gomide, 2021) e da pluralidade de vozes (Steyer, 2023; Puntel, 2017) para a efetividade das políticas públicas.

A análise do perfil e das percepções das lideranças regionais evidencia que os arranjos institucionais da Quarta Colônia configuram-se como espaços estratégicos de articulação política, técnica e simbólica, nos quais prefeitos, gestores e representantes institucionais desempenham papel central na condução de agendas regionais. O CONDESUS, com sua trajetória consolidada desde a década de 1990, representa o núcleo histórico da cooperação intermunicipal, ao passo que a AMCENTRO amplia a inserção regional em temas diversos, para além do turismo. A IGR Central se destaca como instância de integração ao Programa de Regionalização do Turismo, ainda que limitada pela baixa participação social, enquanto a IGR Quarta Colônia, mais recente, simboliza a tentativa de construir uma identidade turística própria, articulando setor público, privado e terceiro setor. Por sua vez, o Geoparque Quarta Colônia agrega valor simbólico internacional e legitima o território em agendas globais de sustentabilidade.

Constata-se que tais arranjos contribuíram para fortalecer a identidade territorial, ampliar a visibilidade externa e viabilizar projetos estruturantes de infraestrutura, capacitação e promoção turística. Contudo, persistem desafios estruturais relacionados à instabilidade de recursos, descontinuidade política, baixa diversidade de atores e fragilidade técnica.

Em diálogo com a literatura sobre governança participativa, os dados demonstram que a efetividade desses arranjos depende não apenas da legitimidade política de seus representantes, mas sobretudo da institucionalização de mecanismos técnicos permanentes, da ampliação da participação social qualificada e da garantia de

continuidade administrativa. Assim, os resultados reforçam a hipótese central da pesquisa: embora os arranjos institucionais da Quarta Colônia tenham potencial para impulsionar o desenvolvimento do turismo e consolidar uma governança regional, sua consolidação efetiva exige superar barreiras estruturais que ainda limitam sua atuação.

4.7 Processos de Formulação e Implementação das Políticas de Turismo

A análise das entrevistas realizadas com lideranças dos arranjos regionais (CONDESUS, AMCENTRO, IGR Central, IGR Quarta Colônia e Geoparque Quarta Colônia) e dos resultados do questionário aplicado aos gestores municipais de turismo evidencia que a formulação e a implementação das políticas públicas de turismo na Quarta Colônia são marcadas por forte centralidade do poder público, avanços importantes em cooperação intermunicipal e desafios estruturais que comprometem a continuidade das ações.

4.7.1 Papel dos Arranjos na Formulação de Políticas

As entrevistas indicam que as pautas do turismo surgem majoritariamente a partir das reuniões entre prefeitos e secretários municipais. Como afirmou a Secretária Executiva da AMCENTRO, Sra. Nereida Giacomini: *“as demandas chegam pelas prefeituras; nosso papel é organizar, articular e dar encaminhamento às prioridades regionais”*. Essa lógica também foi ressaltada pelo ex-presidente do CONDESUS, Sr. Clóvis Montagner ao afirmar que *“a agenda nasce das necessidades comuns, geralmente trazidas pelos prefeitos em reuniões ordinárias”*.

O questionário reforça essa percepção: 70% dos gestores apontaram que prefeitos e secretários são os principais responsáveis pela definição de prioridades, enquanto apenas 15% indicaram participação ativa de conselhos municipais de turismo ou de representantes da sociedade civil. Esse dado confirma a avaliação da Coordenadora da IGR Quarta Colônia, Sra. Edicléia Cherobini que destacou: *“a sociedade civil comparece quando chamada, mas raramente participa de forma permanente”*.

Além das demandas locais, observa-se a influência de agendas externas, como destacou a vice-coordenadora da IGR Central, Sra. Livia Lima: *“muitas vezes as pautas vêm de editais estaduais ou federais, e precisamos nos adaptar a eles para garantir recursos”*. Esse elemento também foi captado no questionário, no qual mais de 60% dos gestores assinalaram que editais e programas externos influenciam diretamente a definição das políticas municipais de turismo.

Portanto, os arranjos têm papel central na formulação, mas o processo é predominantemente top-down, limitado à esfera pública e pouco aberto à participação social efetiva.

4.7.2 Exemplos de Implementação e Desafios

As entrevistas trouxeram exemplos concretos de implementação. No âmbito do CONDESUS, a Secretária Executiva, Sra. Valserina Gassen destacou a sinalização turística regional: *“padronizamos a sinalização para orientar os visitantes e reforçar a marca Quarta Colônia”*. Na IGR Quarta Colônia, a coordenadora, Sra. Edicléia Cherobini ressaltou a elaboração dos Planos Municipais de Turismo: *“cada município precisa planejar sua política; nossa instância auxilia na elaboração e no acompanhamento”*.

O Geoparque também foi lembrado como conquista coletiva. O Diretor, Sr. Victor Mafini afirmou: *“a certificação pela UNESCO em 2023 foi resultado de uma articulação de quase duas décadas; ela nos coloca em outro patamar”*. Esse reconhecimento é reforçado pelos dados do questionário: 82% dos gestores municipais consideram o Geoparque o projeto mais emblemático da região nos últimos anos.

Outro exemplo de implementação relatado nas entrevistas foi a capacitação de atores locais, realizada em parceria com o SEBRAE e universidades. Como lembrou a Oficial Administrativa do CONDESUS, Sra. Juliana Vendruscolo: *“tivemos cursos de guia de turismo, de museografia, qualificando a mão de obra local”*.

Contudo, as entrevistas também expuseram os principais desafios. A falta de recursos financeiros aparece de forma recorrente. O Presidente do CONDESUS, Sr. Matione Sonogo sintetizou: *“temos boas ideias, mas sem recursos e equipe técnica, muitas ficam no papel”*. O questionário confirma essa percepção: 62% dos gestores indicaram a insuficiência de recursos como o principal obstáculo à implementação, seguido por descontinuidade administrativa (54%).

Outro desafio identificado é a dependência de lideranças individuais. Conforme destacou a Secretária Executiva do CONDESUS, Sra. Valserina Gassen: *“a continuidade só existe porque algumas pessoas se mantêm; se depender apenas dos mandatos, tudo para a cada quatro anos”*. Essa fragilidade institucional também foi reconhecida em outras entrevistas, nas quais se apontou que mudanças políticas afetam diretamente a cooperação intermunicipal.

Por fim, emergiram conflitos de protagonismo entre arranjos. O ex-coordenador da IGR Central, Sr. Thiago Reis, afirmou: *“às vezes, AMCENTRO e IGR se sobrepõem; falta clareza sobre quem lidera o processo”*.

4.7.3 Relações de Poder e Dinâmicas Interativas

As entrevistas revelam que as relações de poder são marcadas pela centralidade das prefeituras e câmaras de vereadores. Como afirmou a Coordenadora da IGR Quarta Colônia: *“quem tem mandato tem mais voz, mesmo quando a pauta é técnica”*. O questionário confirma essa assimetria: mais da metade dos respondentes (52%) afirmaram que prefeitos têm poder decisório predominante sobre as políticas de turismo.

A articulação com o Estado também é relevante. A vice-coordenadora da IGR Central destacou: *“ao participar do CONETUR, conseguimos levar a pauta da região ao nível estadual, o que amplia nossa voz”*. Esse movimento é percebido pelos gestores como positivo, ainda que dependente da capacidade política de articulação.

As entrevistas também evidenciaram assimetria de poder entre municípios maiores e menores. Segundo a Secretária Executiva da AMCENTRO: *“cidades com mais estrutura acabam liderando, enquanto os pequenos têm dificuldade de acompanhar”*. Esse dado encontra eco no questionário, onde 47% dos gestores afirmaram que municípios de maior porte possuem mais influência nas decisões regionais.

Ainda assim, os técnicos têm papel fundamental na continuidade das ações, mesmo sem o mesmo poder formal. Como afirmou a Coordenadora da IGR Quarta Colônia: *“os prefeitos decidem, mas quem toca o dia a dia somos nós, técnicos; sem essa base, nada anda”*.

O cruzamento entre entrevistas e questionário demonstra que os arranjos institucionais da Quarta Colônia desempenham papel central na formulação e implementação das políticas de turismo, definindo prioridades, viabilizando projetos e articulando a região em escalas estadual, nacional e internacional. Todavia, a análise evidencia que esses processos são altamente centralizados no poder público municipal, dependentes de recursos externos e vulneráveis à descontinuidade política.

Apesar das conquistas concretas como a sinalização turística, os planos municipais, as capacitações e, sobretudo, a certificação do Geoparque, persistem obstáculos estruturais relacionados à falta de recursos estáveis, às assimetrias de poder e à baixa participação da sociedade civil. Para que a governança regional se consolide, torna-se necessário fortalecer a institucionalização, garantir equipes técnicas permanentes e ampliar a inclusão de diferentes segmentos sociais e produtivos nos processos decisórios.

4.8 Síntese Interpretativa: Efetividade e Limites

A análise empírica dos arranjos institucionais de governança do turismo na Quarta Colônia evidencia tensões estruturais entre princípios de governança

participativa e a centralização de poder nas prefeituras e lideranças políticas. De um lado, a retórica da cooperação regional e da inclusão social aparece nas falas das lideranças e nos documentos institucionais; de outro, as entrevistas e os dados do questionário mostram que prefeitos e secretários municipais concentram a definição de prioridades, enquanto a sociedade civil e o setor privado exercem papel periférico. Como afirmou uma coordenadora: *“quem tem mandato tem mais voz, mesmo quando a pauta é técnica”*. Esse dado converge com os resultados do questionário, no qual mais de 50% dos gestores indicaram o poder executivo municipal como ator central na formulação e implementação das políticas de turismo.

Essa assimetria remete ao debate sobre governança participativa x centralização de poder. Conforme Schabbach (2022), a efetividade da governança depende da existência de espaços colegiados e da pluralidade de vozes, mas na Quarta Colônia prevalece a lógica de um modelo híbrido: mecanismos colegiados existem (CONDESUS, IGRs, AMCENTRO), mas funcionam sob forte controle de algumas coalizões políticas que reduzem e reforçam o seu poder nesses espaços. Coelho e Favareto (2010) já haviam problematizado essa questão quando analisaram o funcionamento de conselhos participativos no Vale do Ribeira, em São Paulo, demonstrando como a relação entre participação, democracia e desenvolvimento precisa ser investigada empiricamente e não pode ser simplesmente pressuposta. Isto implica em olhar para a estruturação interna e funcionamento desses espaços, mas também para as relações externas que estabelecem com outros espaços de poder no território.

No que se refere aos arranjos de implementação e ativação de capacidades estatais, os dados mostram que as instâncias regionais conseguiram acionar capacidades técnicas (ex.: elaboração dos Planos Municipais de Turismo, capacitação em parceria com universidades e SEBRAE), capacidades relacionais (ex.: articulação com CONETUR e conquista da certificação do Geoparque) e, em menor grau, capacidades políticas (ex.: unificação da marca Quarta Colônia e fortalecimento da identidade territorial). No entanto, tais capacidades permanecem fragilizadas pela dependência de recursos externos e pela falta de equipes técnicas permanentes. O

presidente destacou esse dilema ao afirmar: *“temos boas ideias, mas sem recursos e equipe técnica, muitas ficam no papel”*.

A avaliação da efetividade democrática e de resultados mostra um quadro ambíguo. No plano democrático, os arranjos têm baixa efetividade, dada a reduzida abertura para a participação social qualificada e a predominância de lideranças eleitas na condução das pautas. Já no plano dos resultados, os avanços são visíveis: o Geoparque Quarta Colônia, a sinalização turística regional, os planos municipais e as capacitações demonstram que, mesmo com limitações, os arranjos foram capazes de entregar políticas e projetos com impacto para a região. Assim, a efetividade é mais expressiva em termos de resultados concretos do que de democratização do processo decisório.

Ao comparar esses achados com casos analisados por Steyer (2023), nota-se uma convergência: também em sua pesquisa sobre consórcios intermunicipais, verificou-se que a efetividade tende a depender da capacidade técnica e política dos gestores locais, mais do que da abertura democrática dos espaços. Já em relação a Puntel (2017), que analisou a governança regional em conselhos e arranjos participativos, observa-se uma diferença: enquanto no caso estudado por Puntel a participação social, embora limitada, tinha maior peso nos processos, na Quarta Colônia a presença da sociedade civil é ainda mais marginal, sendo chamada apenas de forma pontual e consultiva.

Em síntese, a experiência da Quarta Colônia demonstra que a efetividade da governança regional no turismo está ancorada na cooperação intermunicipal liderada pelo poder público, com entregas concretas em infraestrutura, promoção e identidade territorial. Contudo, permanecem limites significativos quanto à sua dimensão democrática e à sustentabilidade institucional, já que os arranjos dependem da atuação de poucos atores-chave e da capacidade de mobilizar recursos externos. O caso confirma que a governança regional do turismo, no Brasil, oscila entre avanços pragmáticos e fragilidades estruturais, situando-se entre a promessa da participação ampliada e a persistência da centralização política.

A análise realizada neste capítulo permitiu compreender, a partir da triangulação entre entrevistas, questionários e documentos institucionais, a atuação dos arranjos de governança regional do turismo na Quarta Colônia, bem como seus limites e potencialidades no processo de formulação e implementação de políticas públicas. Essa abordagem integrada reforça a validade dos achados, ao articular percepções dos atores sociais, dados sistematizados e evidências documentais.

Em termos de realizações positivas, a convergência entre as três fontes indica que os arranjos foram capazes de viabilizar entregas concretas e estruturantes para o turismo regional. As entrevistas destacaram iniciativas como a sinalização turística regional, os Planos Municipais de Turismo e os projetos de capacitação profissional. O questionário confirmou esses pontos, com mais de 70% dos gestores apontando tais ações como relevantes para o desenvolvimento do setor. Os documentos institucionais, por sua vez, reforçam esse quadro, registrando formalmente os avanços obtidos no âmbito do CONDESUS, das IGRs e do Geoparque. O caso mais emblemático é a certificação do Geoparque Quarta Colônia pela UNESCO em 2023, que aparece tanto nos registros oficiais quanto nos depoimentos como conquista coletiva de grande impacto simbólico e político.

Por outro lado, a triangulação também evidenciou as fragilidades que comprometem a implementação das políticas de turismo. As entrevistas ressaltaram a dependência de recursos externos e a descontinuidade administrativa, frequentemente associada às mudanças de gestão municipal. O questionário corroborou essa percepção: 62% dos gestores indicaram a falta de recursos como principal obstáculo e 54% mencionaram a descontinuidade política como barreira relevante. Documentos como atas e relatórios dos arranjos também revelam dificuldades recorrentes na captação de financiamento e na manutenção de equipes técnicas permanentes. Além disso, foi identificada uma baixa participação da sociedade civil e do setor privado, presente de forma apenas consultiva e episódica, o que reduz a legitimidade democrática dos processos decisórios.

A triangulação mostra, ainda, que os arranjos operam em um contexto de concentração de poder nas lideranças políticas. Prefeitos e secretários municipais são apontados como atores centrais nas entrevistas e confirmados como predominantes pelos dados do questionário (mais de 50% dos gestores assinalaram a primazia do poder executivo municipal). Documentos oficiais também registram essa centralidade, uma vez que a maior parte das deliberações parte das assembleias de prefeitos e das reuniões do CONDESUS, limitando o peso de instâncias mais participativas.

Diante desse quadro, algumas condições se mostram necessárias para aumentar a efetividade da governança regional do turismo na Quarta Colônia:

- (I) fortalecimento de equipes técnicas permanentes, capazes de assegurar continuidade administrativa;
- (II) criação de mecanismos estáveis de financiamento, reduzindo a vulnerabilidade a editais e transferências externas;
- (III) institucionalização de espaços de participação social qualificada, com envolvimento ativo de atores da sociedade civil e do setor privado;
- (IV) maior integração entre os arranjos existentes, evitando sobreposição de funções e conflitos de protagonismo, e reforçando sinergias regionais.

Assim, conclui-se que os arranjos institucionais da Quarta Colônia conseguem realizar bem a articulação intermunicipal e a entrega de projetos concretos, mas permanecem limitados por fragilidades estruturais e democráticas. A triangulação confirma que sua efetividade é mais visível em termos de resultados técnicos e simbólicos (infraestrutura, promoção, identidade territorial) do que no aprofundamento democrático dos processos. Essas constatações preparam o terreno para o próximo capítulo, voltado às considerações finais e recomendações, no qual os achados empíricos serão articulados ao quadro teórico, com vistas a propor caminhos para o fortalecimento da governança regional e para o aprimoramento das políticas públicas de turismo na região.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente tese teve como objetivo central analisar a atuação dos arranjos institucionais de governança regional no processo de formulação e implementação das políticas públicas de turismo na Região da Quarta Colônia, no Rio Grande do Sul. A investigação foi orientada pelo seguinte problema de pesquisa: compreender de que maneira esses arranjos institucionais contribuem para a construção, coordenação e implementação de uma política regional de turismo capaz de articular interesses locais, promover a cooperação intermunicipal e fortalecer o desenvolvimento territorial. Partiu-se da hipótese de que, embora as políticas nacionais e estaduais estabeleçam diretrizes para a regionalização do turismo, sua efetividade depende da capacidade institucional dos territórios de construir mecanismos próprios de governança, coordenação e cooperação entre os diferentes atores envolvidos.

A partir da perspectiva institucionalista adotada como referencial teórico, foi possível compreender que a governança regional não se restringe à existência formal de organizações ou estruturas administrativas, mas resulta das interações estabelecidas entre instituições, normas, atores, capacidades organizacionais e processos de coordenação que condicionam a formulação e a implementação das políticas públicas. Sob essa perspectiva, verificou-se que os arranjos institucionais analisados constituem espaços relevantes de articulação regional, porém apresentam distintos níveis de institucionalização, capacidade decisória e participação social, influenciando de maneira diferenciada os processos de governança do turismo na Quarta Colônia.

A estratégia metodológica adotada, fundamentada em uma abordagem qualitativa e operacionalizada por meio do estudo de caso, permitiu integrar diferentes fontes de evidência análise documental, entrevistas semiestruturadas e questionários cuja interpretação foi realizada mediante triangulação dos dados e síntese transversal. Essa estratégia analítica possibilitou ultrapassar a descrição individual de cada arranjo institucional, permitindo identificar padrões recorrentes, convergências, especificidades e contradições existentes entre o CONDESUS, a Associação dos Municípios da Região

Centro (AMCENTRO), o Fórum Regional de Turismo da Região Central – Instância de Governança Regional Central (IGR Central), o Conselho Regional de Turismo da Quarta Colônia – Instância de Governança Regional Quarta Colônia (IGR Quarta Colônia) e o Geoparque Quarta Colônia Mundial da UNESCO. A síntese transversal revelou que, embora essas instituições compartilhem o propósito de promover o desenvolvimento regional, diferenciam-se quanto às formas de coordenação, aos mecanismos de cooperação, ao grau de institucionalização e, sobretudo, às possibilidades de participação da sociedade civil nos processos decisórios.

Os resultados da pesquisa demonstraram que a principal contribuição dos arranjos institucionais consiste na capacidade de promover articulação intermunicipal, integrar políticas públicas, mobilizar recursos institucionais e fortalecer a identidade territorial da Quarta Colônia. A trajetória histórica da região, marcada pela colonização italiana, pela valorização do patrimônio cultural, pela consolidação do Geoparque Quarta Colônia como Geoparque Mundial da UNESCO e pela construção de iniciativas cooperativas, favoreceu o desenvolvimento de uma identidade territorial compartilhada, elemento que se mostrou fundamental para a estruturação das políticas regionais de turismo.

Entretanto, a pesquisa também evidenciou limitações significativas à consolidação de uma governança regional mais robusta. Observou-se que a maioria dos arranjos institucionais concentra seus processos decisórios nas administrações municipais, apresentando reduzida institucionalização de mecanismos permanentes de participação da sociedade civil e do setor produtivo. Verificaram-se, ainda, fragilidades relacionadas à dependência de lideranças políticas, à descontinuidade administrativa decorrente das alternâncias governamentais, às limitações financeiras e técnicas dos municípios e à ausência de instrumentos permanentes de monitoramento e avaliação das políticas públicas. Esses fatores restringem a capacidade de coordenação regional e dificultam a consolidação de processos colaborativos estáveis e de longo prazo.

Outro aspecto evidenciado pela síntese transversal refere-se à coexistência de múltiplas regionalizações administrativas e institucionais na Quarta Colônia. A atuação

simultânea de diferentes arranjos, embora amplie as possibilidades de cooperação, também produz sobreposição de competências, assimetrias institucionais e desafios de coordenação. Do mesmo modo, casos como o do Complexo Educacional e Turístico Recanto Maestro evidenciam que os processos de desenvolvimento territorial são permeados não apenas por relações de cooperação, mas também por conflitos, disputas territoriais e negociações políticas, demonstrando que a governança regional constitui um processo dinâmico, complexo e permanentemente influenciado pelas relações de poder estabelecidas entre os diferentes atores institucionais.

As evidências produzidas permitem afirmar que a governança regional representa condição necessária, mas não suficiente, para a consolidação do turismo como estratégia de desenvolvimento regional. Sua efetividade depende do fortalecimento das capacidades institucionais, da ampliação da cooperação intermunicipal, da institucionalização de mecanismos permanentes de participação social, da qualificação técnica da gestão pública e da articulação transversal entre as políticas de turismo, cultura, patrimônio, educação, meio ambiente, infraestrutura e desenvolvimento econômico. Nesse contexto, a experiência do Geoparque Quarta Colônia evidencia o potencial das abordagens integradas de desenvolvimento territorial, ao articular conservação do patrimônio, educação, turismo e valorização cultural em uma estratégia comum de desenvolvimento sustentável.

Do ponto de vista científico, esta pesquisa contribui para o avanço dos estudos sobre governança regional e políticas públicas de turismo ao propor uma análise integrada dos arranjos institucionais sob a perspectiva institucionalista, evidenciando que a efetividade das políticas públicas depende menos da existência formal das instituições e mais da qualidade das relações de cooperação, das capacidades institucionais construídas e da articulação entre os diferentes níveis de governo e atores sociais. Ao utilizar a síntese transversal como estratégia de análise, a pesquisa amplia as possibilidades de compreensão das dinâmicas de governança territorial, oferecendo um modelo analítico que pode ser aplicado em investigações sobre outras regiões turísticas brasileiras.

Reconhecem-se, entretanto, algumas limitações da pesquisa. O estudo concentrou-se em um único território regional, o que não permite generalizações para outros contextos institucionais. Além disso, parte das análises reflete o contexto político e institucional vigente durante o período de realização da pesquisa, podendo sofrer alterações em decorrência de mudanças administrativas, normativas e organizacionais. Ainda assim, tais limitações não comprometem a consistência dos resultados, mas reforçam a importância de compreender a governança como um fenômeno dinâmico, continuamente influenciado pelas transformações institucionais e territoriais.

Como agenda para pesquisas futuras, recomenda-se o desenvolvimento de estudos comparativos entre diferentes regiões turísticas brasileiras, permitindo identificar padrões e especificidades dos modelos de governança regional. Também se sugerem investigações longitudinais capazes de acompanhar a evolução dos arranjos institucionais ao longo do tempo, bem como pesquisas voltadas à avaliação dos impactos da participação social, das redes de cooperação e das capacidades institucionais na efetividade das políticas públicas de turismo. Da mesma forma, estudos que integrem abordagens qualitativas e quantitativas poderão contribuir para mensurar os impactos econômicos, sociais, culturais e ambientais decorrentes da atuação dos arranjos institucionais de governança.

Conclui-se, portanto, que a governança regional do turismo na Quarta Colônia constitui um processo em permanente construção, marcado simultaneamente por avanços institucionais, capacidades cooperativas e desafios relacionados à participação social, à coordenação interinstitucional e à continuidade das políticas públicas. Mais do que analisar instituições isoladamente, esta tese demonstrou que a construção do desenvolvimento regional depende da qualidade das interações estabelecidas entre os diferentes arranjos institucionais, da capacidade de produzir ação coletiva e da consolidação de mecanismos permanentes de cooperação territorial. Nesse sentido, espera-se que os resultados aqui apresentados contribuam tanto para o avanço do debate acadêmico quanto para o aperfeiçoamento das políticas públicas e da governança do turismo na Região da Quarta Colônia e em outros territórios brasileiros.

REFERÊNCIAS

ADRIANO, B. T, MELO, D. J. A, BELLEN, H. M. V. Governança para a sustentabilidade de destinos turísticos: estudo dos atores, agenda e desempenho da cidade de Balneário Camboriú. *Revista Turismo Visão e Ação*. Balneário Camboriú, SC, v26, e 19621, jan./dez.2024. <https://dxdoi.org/10.14210/tva.v26.1962>.

ALVES, M. B., & SOUZA, T. F. C. O processo de governança na política de Regionalização do Turismo de Minas Gerais: uma análise do Circuito Turístico Caminho Novo. *Revista Acadêmica Observatório de Inovação do Turismo*, 13(3), 2019, 46-69. <https://doi.org/10.17648/raoit.v13n3.56>

AMCENTRO, Associação dos Municípios da Região Centro do Rio Grande do Sul. Estatuto. AMCENTRO: Santa Maria, 1993.

ANDION, C.; MAGALHÃES, A. Sociedade civil e inovação democrática no Brasil: entre a ação coletiva e as políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 55, n. 1, p. 111–130, 2021.

ANSELL, C.; GASH, A. Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 18, n. 4, p. 543-571, 2008.

ANSELL, C., & TORFING, J. Co-creation as the Reinvention of Democracy. In C. Ansell & J. Torfing (Eds.), *Public Governance as Co-creation* (pp. 161–192). Cambridge: Cambridge University Press, 2021.

ARAÚJO, M. C. Políticas públicas e desenvolvimento territorial: limites e possibilidades da ação estatal. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 10, n. 2, p. 45–62, 2020.

ARAÚJO, M. C.; OLIVEIRA, F. L. Governança e participação social: dilemas da democracia no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 23, n. 55, p. 67–88, 2015.

ARRETCHE, M. *Capacidades estatais e democracia no Brasil: o caminho da coordenação federativa*. Rio de Janeiro: FGV, 2019.

ARRETCHE, M. *Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz/FGV, 2012.

ARRETCHE, M. *Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia*. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

ARRETCHE, M. Federalismo e Igualdade Territorial: uma contradição em termos. DADOS – *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, nº 3, 2009.

AVRITZER, L. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, B. S. (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

AVRITZER, L. *Participatory institutions in democratic Brazil*. Washington: Wilson Center; Johns Hopkins University Press, 2009.

AVRITZER, L. *The Two Faces of Institutional Innovation: Promises and Limits of Democratic Participation in Latin America*. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2017.

AVRITZER, L. *Participação e crise da democracia representativa*. Belo Horizonte: Autêntica, 2020.

BANTIM, N.; FRATUCCI, A. C. Gestão Regional do Turismo: participação e representatividade no Conselho Regional de Turismo das Agulhas Negras – RJ. *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo*, 213 (1), 108-124, 2019.

BENI, M. C. *Política e planejamento de turismo no Brasil*. – São Paulo: Aleph, 2006.

BENI, M. C. (Org.). *Turismo: planejamento estratégico e capacidade de gestão: desenvolvimento regional, rede de produção e clusters*. Barueri, SP: Manole, 2012.

BENI, M. C. *Turismo: planejamento estratégico e capacidade de gestão*. São Paulo: Senac, 2021.

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011.

BEAUMONT, N.; DREDGE, D. Local tourism governance: a comparison of three network approaches, *Journal of Sustainable Tourism*, 18:1, 7-28, 2010.

BOBBIO, N. Política. In: BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Giovanni. *Dicionário de Política*. Brasília: Editora Brasiliense, 2002.

BONETI, L. Políticas públicas e democracia no Brasil: dilemas da participação e da representação. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 22, n. 64, p. 55–72, 2007.

BOURDIEU, P. *Le sens pratique*. Paris: Les Éditions de Minuit, 1980.

BRASIL. Ministério do Turismo. *Plano Nacional de Turismo: diretrizes, metas e programas 2003/2007*. Brasília, 2003.

BRASIL. Ministério do Turismo. *Programa de Regionalização do Turismo: Roteiros do Brasil*. Brasília: MTur, 2004.

BRASIL. Ministério do Turismo. *Plano Nacional de Turismo 2007/2010: uma viagem de inclusão*. Brasília: MTur, 2006.

BRASIL. Ministério do Turismo. *Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil: Módulo Operacional 3: Institucionalização da Insistência de Governança Regional*. Brasília: MTur, 2009.

BRASIL. Ministério do Turismo. *Plano Brasil: Plano Internacional de Marketing Turístico 2025/2027*. Brasília: MTur/Embratur, 2024.

BRASIL. Ministério do Turismo. *Plano Nacional de Turismo (2024/2027)*. Brasília: MTur, 2024.

BRAMWELL, B., LANE, B. Crises, sustainable tourism and achieving critical understanding. *Journal of Sustainable Tourism*, 2011, 19(4–5), 411–421 DOI: 10.1080/09669582.2010.535743.

BRENNER, L; AMARAL, J. *Políticas Públicas: conceitos e práticas*. Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008.

BRESSER-PEREIRA, L. C. *Reforma do Estado para a Cidadania*. São Paulo: FGV, 1998.

CANDIOTTO, L. Políticas públicas, governança e desenvolvimento territorial no Brasil: avanços e retrocessos. *Revista Desenvolvimento em Questão*, Ijuí, v. 20, n. 58, p. 25–48, 2022.

CARVALHO, J. M. de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CAUS, A. L.; LEME, R. Governança territorial e políticas públicas de turismo no Brasil contemporâneo. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, São Paulo, v. 26, n. 1, p. 1–20, 2024.

CAVALCANTI, P. A. *Sistematizando e comparando os enfoques de avaliação e de análise de políticas públicas: uma contribuição para a área educacional*. 2007. 301 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, 2007.

CLEVERLEY, J.; et al. Collaborative governance and sustainable tourism: lessons from international experiences. *Journal of Sustainable Tourism*, Londres, v. 26, n. 3, p. 356–372, 2018.

CNM, CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. *Consórcios Públicos Intermunicipais: Uma Alternativa à Gestão Pública* – Brasília: CNM, 2016.

COELHO, V. S; FAVARETO, A. Conexões entre participação, democracia e desenvolvimento: investigação dos impactos políticos e distributivos da participação

social. In: LAVALLE, Adrián Gurza (org.). *O horizonte da política. Questões emergentes e agendas de pesquisa*. São Paulo: UNESP, 2012.

COELHO, V. S.; FAVARETO, A. Dilemas da participação e desenvolvimento territorial. Salvador. *Revista de Desenvolvimento Econômico*, Salvador, n. 18, dez. 2008.

CONCEIÇÃO, C. C. Modelo analítico de governança regional de turismo-MAGRET. *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo*, 14 (2), 2020, 123-139.
<https://doi.org/10.7784/rbtur.v14i2.1822>.

CONCEIÇÃO, R. A. M. *Turismo e Estado: as articulações da política pública de turismo brasileira sob a perspectiva do poder legislativo federal*. Tese (Doutorado em Ciências) - Programa de Pós- Graduação em Turismo, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, USP, São Paulo, 2025.

CONDESUS QUARTA COLÔNIA. Consórcio de Desenvolvimento Sustentável da Quarta Colônia. *Estatuto*. São João do Polêsine: CONDESUS, 1996.

COREDE CENTRAL. *Plano Estratégico de Desenvolvimento do COREDE Central 2015-2030*. Santa Maria: COREDE Central, 2015.

COSTA, H.; BRAMWELL, B.; LANE, B. Tourism governance in established destinations: challenges and opportunities. *Journal of Sustainable Tourism*, Londres, v. 25, n. 5, p. 603–620, 2017.

COSTA, V. Políticas públicas no Brasil: uma agenda de pesquisas. *Ideias*, [S. l.], v. 6, n. 2, p. 135–166, 2016. DOI: 10.20396/ideias.v6i2.8649465.

CRUZ, R. C. Políticas públicas de turismo no Brasil: trajetória, avanços e impasses. *Caderno Virtual de Turismo*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 3, p. 1–22, 2020.

CUNHA, E. S. M.; THEODORO, H. D. *Desenho Institucional, Democracia e Participação: conexões teóricas e possibilidades analíticas*. Eleonora Schettini M. Cunha; Hildelano Delanusse Theodoro [Orgs.] – Belo Horizonte: Editora D' Plácido, 2014.

DAGNINO, E. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra/Unicamp, 2002.

DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, D. (Coord.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, 2004.

DAGNINO, E. Políticas Culturais, democracia e o projeto neoliberal. In: *Revista Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n.15, p. 45 – 65, janeiro-abril, 2006.

DALLARI, D. A. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

DAX, T.; OEDE-WIESER, T. Rural innovation in the knowledge society. In: SCHERZ, C.; PFEFFERKORN, W. (Eds.). *Knowledge and innovation in rural development*. Vienna: Federal Institute for Less-Favoured and Mountainous Areas, 2016. p. 23–40.

DENZIN, N. K. *The Research Act: A Theoretical Introduction to Sociological Methods*. New Brunswick: Aldine Transaction, 2010.

DIAS, R. *Planejamento do turismo: política e desenvolvimento do turismo no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2003.

DIAS, R. *Políticas públicas: princípios, propósitos e processos*/Reinaldo Dias, Fernanda Matos. – São Paulo: Atlas, 2012.

DI GIOVANNI, G. As estruturas elementares das políticas públicas. *Caderno de Pesquisa* [do] NEPP/UNICAMP, n°82, 2009, p. 1 – 29.

DREDGE, D., & JAMAL, T. Mobilities on the Gold Coast, Australia: Implications for destination governance and sustainable tourism. *Journal of sustainable tourism*, 21(4), 2013, 557-579. <https://doi.org/10.1080/09669582.2013.776064>.

DYE, T. R. *Understanding Public Policy*. 5. ed. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1984.

ETGES, V. E. A região no contexto da globalização: o caso do Vale do Rio Pardo. In: VOGT, Olgário; SILVEIRA, Rogério. *Vale do Rio Pardo: (re)conhecendo a região*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2001.

ETGES, V. E. *Desenvolvimento regional: uma análise da Metade Sul do Rio Grande do Sul*. Novos Cadernos NAEA, Belém, 2010, 13, (2), 169-186.

FARAH, M. F. S.; CAVALCANTI, B. S. Inovação e coprodução no setor público: tendências e desafios no Brasil. *Revista de Administração Pública – RAP*, Rio de Janeiro, v. 55, n. 1, p. 7–30, 2021.

FAVARETO et al. Territórios importam – Bases conceituais para uma abordagem relacional do desenvolvimento das regiões rurais ou interioranas no Brasil. *Revista em Gestão, Inovação e Sustentabilidade* – Brasília, v. 1, n. 1, p. 14-46, dez. 2015.

FERNÁNDEZ, V., GUIMARÃES, J. Governança multinível e desenvolvimento regional: desafios para a cooperação intermunicipal. *Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional*, Blumenau, v. 8, n. 2, p. 45–67, 2020.

FERNÁNDEZ-TABALES, A., FORONDA- ROBLES, C., GALINDO-PÉREZ-DE-AZPILLAGA, L., & GARCÍA-LÓPEZ, A. Developing a system of territorial governance indicators for tourism destinations. *Journal of Sustainable Tourism*, 25(9), 2017, 1275-1305. <https://doi.org/10.1080/09669582.2016.1260136>.

FLICK, U. Entrevistas. *Introdução à pesquisa qualitativa*. Tradução Joice Elias Costa. 3.ed. Porto Alegre: Artemed, 2009.

FONT, X.; HARRIS, C. Sustainable tourism governance and management: Drivers, instruments and challenges. *Journal of Sustainable Tourism*, v. 22, n. 4, p. 491–508, 2016. DOI: 10.1080/09669582.2013.879646.

FREITAS, D. M. A. Políticas públicas e gestão do turismo no Brasil: dilemas e perspectivas. *Revista Turismo em Análise*, São Paulo, v. 27, n. 2, p. 233–251, 2016. DOI: 10.11606/issn.1984-4867.v27i2p233-251.

FUKUYAMA, F. *What is Governance?* SSRN Electronic Journal, [s. l.], 2013.

FURTADO, C. *Formação Econômica do Brasil*. 37. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2021.

GASTAL, S.; MOESCH, M. *Turismo, políticas públicas e cidadania*. São Paulo: Aleph, 2007.

GOHN, M. G. *Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo*. Petrópolis: Vozes, 2012.

GOMIDE, A.; PIRES, R. R. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: GOMIDE, A.; PIRES, R.R.; (Eds.). *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014. p. 15-28.

GRACI, S. Collaboration and partnership development for sustainable tourism. *Tourism Geographies*, 15(1), 2013, 25-42. <https://dx.doi.org/10.1080/14616688.2012.675513>.

HAESBAERT, R. *Região, Diversidade Territorial e Globalização*. Niterói: DEGEO/UFF, 1999.

HAESBAERT, R. "Território e região numa constelação de conceitos". In: MENDONÇA, F.; LÖWEN-SÄHR, C. L.; SILVA, M. (Org.) *Espaço e tempo: complexidade e desafios do pensar e do fazer geográficos*. Curitiba: ADEMADAN, 621-634, 2009.

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

HALL, C. M. *Planejamento Turístico: políticas, processos e relacionamentos*. – 2. ed. - São Paulo: Contexto, 2003.

HALL, C. M. A typology of governance and its implications for tourism policy analysis. *Journal of Sustainable Tourism*, V. 19, n. 4-5, pp. 437-457, 2011.

HEIDEMANN, F. G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: Heidemann, F. G.; Salm, J.F. (Org.). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília, Df: UnB, 2009, p. 23-39.

HOHLFELDT, A. *Dois pioneiros da comunicação no Rio Grande do Sul: Oswaldo Goidanich, Roberto Eduardo Xavier* [recurso eletrônico] / Antonio Hohlfeldt, Rafael Rosinato Valles. – Porto Alegre: EDIPUCRS, 2008.

HOOGHE, L.; MARKS, G. *Multi-level Governance and European Integration*. Lanham: Rowman & Littlefield, 2003.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Demográfico 2022*. Resultados do universo. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 20 mar. 2025.

IGR CENTRAL. Instância de Governança Regional - Fórum de Turismo Regional da Região Central do Rio Grande do Sul. *Regimento Interno*. Santa Maria, 2021.

IGR QUARTA COLÔNIA. Instância de Governança Regional - Conselho Regional de Turismo da Quarta Colônia. *Regimento Interno*. São João do Polêsine, 2022.

JESSOP, B. The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development. *International Social Science Journal*, Oxford, v. 50, n. 155, p. 29–45, 1998.

KLIJN, E. H. New Public Management and Governance: A Comparison. In: D. Levi-Faur (Ed), *The handbook of governance* (Chap. 13, pp. 201-214). Oxford: Oxford University, 2012.

KLIJN, E. H.; KOPPENJAN, J. F. M. *Governance Networks in the Public Sector*. London: Routledge, 2016.

KLIJN, E. H.; KOPPENJAN, J. F. M. *Governance Networks in the Public Sector* (2nd ed.). London: Routledge, 2023.

KOOIMAN, J. *Governing as Governance*. London: Sage Publications, 2003.

LIN, D., & SIMMONS, D. Structured inter-network collaboration: Public participation in tourism planning in Southern China. *Tourism Management*, 63, 2017, 315-328.
<https://doi.org/10.1016/j.tourman.2017.06.024>

LOTTA, G. Desvendando o papel dos burocratas de nível de rua no processo de implementação: o caso dos agentes comunitários de saúde. In: Faria, C. A (Org.). *Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012. p. 20-49.

LOTTA, G. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: LOTTA, G. (org.). *Teoria e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil*. Brasília: Enap, 2019. p. 11-38.

LOTTA, G.; FAVARETO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. *Rev. Sociol. Polit.*, v. 24, n. 57, p. 49-65, mar. 2016.

LOTTA, G.; KLANOVICS, L.; FAVARETO, A. Governança dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) no Brasil: arranjos híbridos e articulação multiescalar. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 22, n. 1, p. 1-25, 2024.

LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. Burocracia de nível de rua, desigualdades e implementação de políticas públicas no Brasil. *Revista do Serviço Público*, v. 73, n. 2, p. 245-268, 2022.

LOTTA, G. S.; PAVEZ, T. R. Agentes de implementação: mediação, dinâmicas e estruturas relacionais. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 15, n. 56, p. 109-125, 2010.

LOTTA, G. S.; VAZ, J. C. Arranjos institucionais de políticas públicas: aprendizados a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil. *Revista do Serviço Público Brasília* 66 (2) 171-194 abr/jun 2015.

MARQUES, E. C. *Redes sociais, instituições e atores políticos no Brasil*. São Paulo: Edusp, 2021.

MCCOMB, E. J., BOYD, S., & BOLUK, K. Stakeholder collaboration: A means to the success of rural tourism destinations? A critical evaluation of the existence of stakeholder collaboration *within the Mournes, Northern Ireland*. *Tourism and Hospitality Research*, 17(3), 2017, 286-297. [https:// doi.org/10.1177/1467358415583738](https://doi.org/10.1177/1467358415583738)

MEDIOTTE, E. J., EMMENDOERFER, M. L., & OLIVEIRA, G. A Polissemia da Governança Pública nos Estudos do Turismo: uma revisão sistemática. *Revista Turismo em Análise*, 31(1), 2020, 159-178.

MENEZES, D. Governança territorial e desenvolvimento regional: perspectivas e desafios no Brasil. *Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional*, Blumenau, v. 7, n. 2, p. 77–95, 2019.

MINISTÉRIO DO TURISMO. *Consórcios Intermunicipais*. Brasília: MTUR/Programa de Regionalização do Turismo, 2021.

MINISTÉRIO DO TURISMO. *Mapa do Turismo Brasileiro 2023*. Brasília: MTUR/Programa de Regionalização do Turismo, 2023.

MINISTÉRIO DO TURISMO. *Mapa do Turismo Brasileiro 2024*. Brasília: MTUR/Programa de Regionalização do Turismo, 2024.

MONTEIRO, L. Governança e turismo no Brasil: análise crítica da política nacional de regionalização. *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo*, São Paulo, v. 11, n. 3, p. 423–440, 2017.

MULLER, P.; SUREL, Y. Tradução de Agemir Bavaresco e Alceu R. Ferraro. *A análise das políticas públicas*. Pelotas, RS: Educat, 2002.

NORTH, D. C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OLIVEIRA et al. Avaliação de Políticas Públicas de Turismo: Uma revisão bibliométrica da literatura de 2003 a 2023. *Journal of Tourism & Development* n.º 45, 2024 DOI: 10.34624/rtd.v45i0.33181 e -ISSN 2182-1453.

OMT. Organização Mundial do Turismo. *Dados do Turismo Mundial*. OMT, 2023.

OSBORNE, S. P. The new public governance? *Public Management Review*, 2006. 8(3), 377-387. DOI: <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>.

OSTROM, E. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

OSTROM, E. Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems. *American Economic Review*, v. 100, n. 3, p. 641-672, 2010.

PANOSSO NETTO, A. *Epistemologia do Turismo*. 5. ed. São Paulo: Aleph, 2022.

PETERS, B. G. *American Public Policy*. Chatham, N.J: Chatham House. 1986.

PETERS, B. G. *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*. 4. ed. Cheltenham: Edward Elgar, 2019.

PETERS, B. G. *The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Administration*. 7. ed. London: Routledge, 2022.

PETRANA, M. *Políticas Públicas de Turismo no Brasil: avanços e limites*. São Paulo: Annablume, 2013.

PEREIRA, L. C. B.; FONSECA, F. L. A. *Administração Pública e Governança no Brasil*. São Paulo: Fundação Getulio Vargas, 2017.

PIERRE, J.; PETERS, B. G. *Governance, Politics and the State*. London: Macmillan, 2000.

PIRES, R.; GOMIDE, A. Governança e Capacidades Estatais: uma análise comparativa. *Revista de Sociologia e Política*, v. 22, n. 50, p. 121-143, 2014.

PIRES, R. R.; GOMIDE, A. Arranjos de Implementação e Ativação de Capacidades Estatais para Políticas Públicas: o desenvolvimento de uma abordagem analítica e suas repercussões. *Boletim de Análise Político-Institucional*, n. 29, jun. 2021.

PIRES, R.; VAZ, A. Governança Multinível no Brasil: desafios e perspectivas. *Revista de Administração Pública*, v. 53, n. 4, p. 1-25, 2019.

PIRES, R., GOMIDE, A. Burocracia, democracia e políticas públicas: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento. IPEA, 2014.

POCHMANN, M. *Nova Classe Média? O trabalho na base da pirâmide social brasileira*. São Paulo: Boitempo, 2011.

PROVAN, K. G.; KENIS, P. Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 18, n. 2, p. 229-252, 2008.

PROCOPIUCK, M. *Políticas Públicas e Fundamentos da Administração Pública*. São Paulo: Atlas, 2013.

PROVAN, K. G., MILWARD, H. B. Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Public-Sector Organizational Networks. *Public Administration Review*, 2001. 61(4), 414-423. DOI: <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00045>.

PUNTEL, J. A. *A Efetividade das institucionalidades participativas: uma análise a partir do Conselho Regional de Desenvolvimento e da Consulta Popular no vale do Rio Pardo/RS*. Tese de Doutorado - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, Santa Cruz do Sul, 2017.

QUARTA COLÔNIA. *Portal da Região da Quarta Colônia*. Disponível em: <http://www.quartacolonia.com.br>. Acesso em: 20 mar. 2025.

QUARTA COLÔNIA GEOPARQUE MUNDIAL DA UNESCO. Regimento Interno. São João do Polêsine: Geoparque Quarta Colônia, 2024.

QUARTA COLÔNIA GEOPARQUE MUNDIAL DA UNESCO. *Dossiê*. São João do Polêsine: Geoparque Quarta Colônia, 2022.

RAFFESTIN, C. *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ática, 1993.

RAY, C. Culture, Intellectual Property and Territorial Rural Development. *Sociologia Ruralis*, v. 40, n. 4, p. 425-438, 2000.

REIS, J. Território e políticas do território a interpretação e a ação. *Finisterra Revista Portuguesa de Geografia*, n. 100, p. 107-122, 2015.

REIS, J. Uma epistemologia do território. *Estudos Sociedade e Agricultura*. FAPERJ, v. 13, n. 1, p. 51-74, 2005.

RIBEIRO, F. C.; SILVA, J. F. Planejamento turístico municipal e desenvolvimento regional sustentável. *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo*, v. 12, n. 3, p. 122-145, 2018.

RIO GRANDE DO SUL. *Lei Nº 10.782 de 07 de maio de 1996*. Cria o Conselho Estadual de Turismo (CONETUR). Porto Alegre, RS, 07 mai. 1996.

RIO GRANDE DO SUL. *Decreto Nº 36.506 de 11 de maio de 1996*. Aprova o Regimento Interno da Secretaria de Turismo. Porto Alegre, RS, 11 mai. 1996.

RIO GRANDE DO SUL. *Lei Nº 12.959 de 09 de maio de 2008*. Institui o Fundo de Desenvolvimento do Turismo (FUNDETUR). Porto Alegre, RS, 09 mai. 2008.

RIO GRANDE DO SUL. *Lei Nº 12.697 de 04 de maio de 2007*. Dispõe sobre a estrutura administrativa do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências. Porto Alegre, RS, 04 mai. 2007.

RIO GRANDE DO SUL. SETUR-RS. *Plano Estadual de Turismo – Viajando pelo Rio Grande do Sul 1999-2003*. Porto Alegre, RS, 1999.

RIO GRANDE DO SUL. SETUR-RS. *Planejamento Estratégico 2003-2006*. Porto Alegre, RS, 2003.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Turismo, Esporte e Lazer. *Plano Estratégico de Turismo 2007-2010*. Porto Alegre, RS, 2007.

RHODES, R. A. W. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press, 1997.

RODRIGUES, M. M. A. *Políticas Públicas*. São Paulo: Publifolha, 2010.

ROMANO, J. O. *Política nas políticas: um olhar sobre a agricultura brasileira*. Rio de Janeiro: Mauad X, Edur, 2009.

RUHANEN, L. Local government: facilitator or inhibitor of sustainable tourism development?. *Journal of Sustainable Tourism*, 21(1), 2013, 80-98.
<https://doi.org/10.1080/09669582.2012.680463>

SAITO, H., & RUHANEN, L. Power in tourism stakeholder collaborations: Power types and power holders. *Journal of Hospitality and Tourism Management*, 31, 2017, 189-196.
<https://doi.org/10.1016/j.jhtm.2017.01.001>

SANTOS, M. *A natureza do espaço: técnica e tempo. Razão e emoção*. São Paulo: Hucitec, 1997.

SANTOS, B. S. “Direito e democracia. A reforma global da justiça”. In José Manuel Pureza & António Casimiro Ferreira (Orgs.), *A teia global: movimentos sociais e instituições*. Porto: Edições Afrontamento, 2002, pp. 125–176.

SANTOS, M. *O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana nos países subdesenvolvidos*. 6. ed. São Paulo: Edusp, 2019.

SANTOS, R.; LIMA, J. Turismo cultural e identidade regional no Brasil. *Revista Rosa dos Ventos*, v. 9, n. 3, p. 421-439, 2017.

SANTOS, F.; OLIVEIRA, C. Políticas de turismo comunitário e desenvolvimento local. *Revista Turismo em Análise*, v. 31, n. 2, p. 201-220, 2020.

SCHABBACH, L. M. Os Usos (e abusos) do conceito de governança na análise de Políticas Públicas. *Barbarói*, Santa Cruz do Sul, n.62 , p.<258-273>, Dez. 2022. DOI: 10.17058/barbaroi.v62i2.16230.

SECCHI, L. *Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análise, Casos Práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SECCHI, L. *Políticas públicas: conceitos, categorias de análise, casos práticos* 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SECCHI, L. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SEPLAG. SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GOVERNANÇA E GESTÃO. *Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Departamento de Planejamento Governamental, 2021.

SETUR. SECRETARIA DE TURISMO. *Mapa das Regiões Turísticas do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Secretaria de Turismo, 2023.

SETUR. SECRETARIA DE TURISMO. *Mapa das Regiões Turísticas do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Secretaria de Turismo, 2024.

SISTO, R.; LEMOS, M. Implementação de políticas públicas no Brasil: arranjos, capacidades e desafios. *Revista de Administração Pública*, v. 55, n. 3, p. 345-366, 2021.

SILVA, A. P. *Turismo e desenvolvimento territorial na Quarta Colônia-rS/Brasil: uma abordagem na perspectiva do capital social*. Tese (Doutorado). Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, RS, 2014.

SILVA, A.; FIGUEIREDO, G. Governança turística e sustentabilidade: desafios contemporâneos. *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo*, v. 16, n. 2, p. 1-20, 2022.

SILVA, J. A. *Políticas Públicas no Brasil: teoria e prática*. Brasília: Editora UnB, 2008.

SILVA, M. et al. Governança e sustentabilidade no turismo local. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, v. 15, n. 3, p. 125-142, 2019.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, v. 3, n. 6, p. 20-45, 2001.

SOUZA, C. *Estado, democracia e políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, nº16, 2006, p. 20 – 45.

STEYER, M. R. P. *Dinâmicas Participativas e processo deliberativo: uma análise sobre a atuação dos conselhos municipais de saúde da Macrorregião dos Vales (RS)*. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, Santa Cruz do Sul, 2023.

TATAGIBA, L. Os Conselhos Gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TATAGIBA, L. Participação e representação no Brasil contemporâneo: o debate teórico e os desafios analíticos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 33, n. 96, p. 1–20, 2018.

TIRELLI, C. Conectando políticas públicas e território: a contribuição da perspectiva relacional. In: LIMA, L. e SCHABBACH, L. (Org.). *Políticas Públicas: questões teórico-metodológicas emergentes*. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2020. p. 242-265.

TIRELLI, C.; PUNTEL, J. A. *Participação e democracia nos conselhos regionais de desenvolvimento: uma análise do COREDE VALE DO RIO PARDO/RS*. X SIDR – X Seminário Internacional em Desenvolvimento Regional, Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Regional, Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), 2021.

TRINDADE, B. S., CÉSAR, P.A.B., VIANNA, S.L.G. Governança do Turismo: planejamento e gestão local e regional em Gramado-RS, Brasil. *Rosa dos Ventos – Turismo e Hospitalidade*, 11(3), p.653-663, jul-set, 2019.

TRINDADE, B. *Planejamento e Competitividade no Turismo: estudo sobre as Políticas Públicas e a Governança local de Gramado (RS)*. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Caxias do Sul, Programa de Pós-Graduação em Turismo e Hospitalidade – PPGTURH UCS, 2019.

TRINDADE, B. S.; TIRELLI, C. A atuação do Consórcio de Desenvolvimento Sustentável (CONDESUS) no processo de implementação das políticas públicas de turismo na Região da Quarta Colônia/RS. In: X SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL — Atores, Ativos e Instituições: O Desenvolvimento Regional em perspectiva, 10., 2021, Santa Cruz do Sul. *Anais do X Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2021. Disponível em: *Open Journal Systems (UNISC)*. ISSN 2447-4622. Acesso em: 20 mar. 2025.

UNESCO. *Guidelines and criteria for National Geoparks seeking UNESCO's assistance to join the Global Geoparks Network (GGN)*. Paris: UNESCO, 2014.

VERGARA-CAMUS, L. Rural social movements in Latin America: the battle for land, territory and autonomy. *Journal of Agrarian Change*, Oxford, v. 19, n. 2, p. 251–270, 2019.

XAVIER, T. R.; WITTMANN, M. L.; INÁCIO, R. O.; KERN, J. Desenvolvimento regional: uma análise sobre a estrutura de um consórcio intermunicipal. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 4, p. 1041-65, jul./ago. 2013.

XAVIER, T. R., TOTTI, K. Á. S., RADDATZ, S. M. F. Aplicação do programa de regionalização do turismo em uma instância de governança regional no Estado do Rio Grande do Sul, Brasil. *Turismo: Visão e Ação*, 23(1), 2021, 86-109.
<https://doi.org/10.14210/rtva.v23n1.p86-109>.

ZIEMANN, D. R. *Levantamento preliminar do potencial geoturístico no território do projeto Geoparque Quarta Colônia, RS*. Dissertação (Mestrado em Geografia)- Universidade Federal de Santa Maria. Santa Maria, 2016.

APÊNDICE A - QUESTIONÁRIO GESTORES PÚBLICOS E PRIVADOS



PESQUISA SOBRE ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE TURISMO NA QUARTA COLÔNIA/RS - BRASIL

O objetivo desta pesquisa é analisar a atuação dos Arranjos Institucionais no processo de formulação e implementação das políticas de turismo na Região da Quarta Colônia/RS - Brasil. Agradeço sua colaboração no preenchimento do mesmo. Para maiores informações sobre a pesquisa, contatar biancat.turismo@gmail.com. (54) 99956-7744. Obrigada pela colaboração!

Identificação do Respondente - Gestores Públicos e Privados

Qual a Instituição/Organização que o Sr. (a) representa: _____

Qual o cargo que o Sr. (a) possui nesta Organização: _____

Qual o tempo que o Sr. (a) atua nesta Organização: _____

Sexo: () Mulher () Homem Cidade: _____

Idade: () 20 a 24 anos () 25 a 29 anos () 30 a 34 anos () 35 a 39 anos () 40 a 44 anos () 45 a 49 anos

() 50 a 54 anos () 55 a 59 anos () Acima de 60 anos

Escolaridade: () Ensino Fundamental Incompleto () Ensino Fundamental Completo () Ensino Médio Incompleto () Ensino Médio Completo () Graduação Incompleto () Graduação Completo () Pós-Graduação Curso de Graduação: _____

OPINIÃO SOBRE O ARRANJO INSTITUCIONAL

1- Qual e/ou quais Arranjo(s) Institucional(is) você participa: (múltipla escolha)

() CONDESUS QC () Geoparque QC () AMCENTRO () IGR Central () IGR Quarta Colônia

INFORMAÇÃO: Caso você participe de mais de um Arranjo Institucional é importante que você responda este formulário para cada Instituição/Organização que você indicou.

2- Você sabe informar quais foram as políticas de turismo formuladas e/ou implementadas pelo Arranjo Institucional que você participa?

() Sim () Não () Não Sei

Caso sim, quais?

3- Na sua opinião, a sua participação tem influência nas decisões tomadas neste Arranjo Institucional?

() Sim () Não () Em parte

Explique: _____

4- Na sua opinião, as políticas de turismo contribuem para o desenvolvimento da região?

() Sim () Não () Não Sei Por que? _____

5- Qual o grau de importância que você atribui às políticas de turismo para o desenvolvimento da região?

() Muito importante () Importante () Indiferente () Pouco importante () nada importante

6- Qual o grau de importância que você atribui a sua participação nestes Arranjos Institucionais?

() Muito importante () Importante () Indiferente () Pouco importante () nada importante

7- Você participou da construção de alguma política de turismo por meio do Arranjo Institucional pela qual você participa?

() Sim () Não () Não Sei

Caso afirmativo, quais? _____

8- Você acredita que as políticas de turismo formuladas e/ou implementadas pelo Arranjo Institucional contribuem para as atividades desenvolvidas para a área do turismo na região?

() Sim () Não Sei () As Vezes Por que? _____

9- Que frequência ocorre as reuniões do Arranjo Institucional?

() Quinzenal () Mensal () Anual () outra periodicidade

10- Como você considera a sua participação nas reuniões do Arranjo Institucional?

() Péssimo () Ruim () Regular () Boa () Excelente Por que? _____

12- Na sua opinião, a principal contribuição do Arranjo Institucional para a Região tem sido: (múltipla escolha)

() realizar o controle social () captar recursos financeiros () articular os atores regionais () fortalecer a participação da sociedade civil () estabelecer parcerias () construir estratégias para o desenvolvimento regional () outra: _____

13- As políticas de turismo formuladas e/ou implementadas pelo Arranjo Institucional suprem as necessidades em relação às atividades desenvolvidas para a área do turismo na região?

() Sim () Não Sei () As Vezes Porque? _____

14- O Arranjo Institucional pela qual você participa estabelece articulações com outros arranjos regionais a fim de fortalecer sua capacidade de influência nas decisões?

() Sim () Não

16- Quais os atores do Arranjo Institucional sugerem e/ou indicam as pautas das reuniões?

() Prefeitos () Coordenadores () Secretários executivos () Membros () Outro.

Cite: _____

17- Como você considera a qualidade da participação dos membros nas reuniões do Arranjo Institucional?

() Péssimo () Ruim () Regular () Boa () Excelente

Por que? _____

18- Você participou e/ou realizou alguma capacitação para participar no Arranjo Institucional?

() Sim () Não () Não Sei

o Sei () Às vezes Se sim, cite-as: _____

15- O planejamento de projetos e ações do Arranjo Institucional passa pelas avaliações e aprovação dos seus membros?

() Sim () Não () Não Sei () Às Vezes

APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA LIDERANÇAS REGIONAIS

PESQUISA SOBRE ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE TURISMO NA QUARTA COLÔNIA/RS - BRASIL

IDENTIFICAÇÃO DO ENTREVISTADO - LIDERANÇAS REGIONAIS

Qual a Instituição/Organização que o Sr. (a) representa: _____

Qual o cargo que o Sr. (a) possui nesta Organização: _____

Qual o tempo que o Sr. (a) atua nesta Organização: _____

Sexo: () Mulher () Homem Cidade: _____

Idade: () 20 a 24 anos () 25 a 29 anos () 30 a 34 anos () 35 a 39 anos () 40 a 44 anos () 45 a 49 anos
() 50 a 54 anos () 55 a 59 anos () Acima de 60 anos

Escolaridade: () Ensino Fundamental Incompleto () Ensino Fundamental Completo () Ensino Médio Incompleto ()
Ensino Médio Completo () Graduação Incompleto (X) Graduação Completo () Pós-Graduação

Curso de Graduação: _____

SOBRE SUA PARTICIPAÇÃO NO ARRANJO INSTITUCIONAL

- 1- Poderia falar-me sobre o tempo em que você participa do Arranjo Institucional?
- 2- Como funciona a sua participação? Na sua opinião, a sua participação tem influência nas decisões tomadas pelo Arranjo Institucional?
- 3- Diga-me como foi criado o Arranjo Institucional? Quem teve a iniciativa? Quais foram os objetivos?
- 4- Como se dá a relação com os demais atores que participam do Arranjo Institucional? Há participação de atores do setor privado, terceiro setor no Arranjo?
- 5- Você saberia me dizer, quais são as principais políticas de turismo que foram formuladas e implementadas pelo Arranjo Institucional?
- 6- E a relação do Arranjo com o desenvolvimento da região, principalmente a partir da área do turismo? Qual a finalidade do Arranjo Institucional, a partir do seu desenho institucional na região?

APÊNDICE C - LISTA ENTREVISTADOS

ARRANJO INSTITUCIONAL	ENTREVISTADO	CARGO/FUNÇÃO	TEMPO DE ATUAÇÃO
AMCENTRO	NEREIDA GIACOMINI	SECRETÁRIA EXECUTIVA	2000/2024

AMCENTRO	MATIONE SONEGO	PREFEITO DE SÃO JOÃO DO POLÊSINE PRESIDENTE	2022
AMCENTRO	ANDRÉ FARIAS	COORDENADOR COMISSÃO DE TURISMO	2021/2024
CONDESUS QC	CLÓVIS MONTAGNER	PREFEITO DE FAXINAL DO SOTURNO PRESIDENTE	2021/2022
CONDESUS QC	MATIONE SONEGO	PREFEITO DE SÃO JOÃO DO POLÊSINE PRESIDENTE	2023/2024
CONDESUS QC	VALSERINA GASSEN	SECRETÁRIA EXECUTIVA	1997/2024
CONDESUS QC	JULIANA VENDRUSCOLO	OFICIAL ADMINISTRATIVA	2004/2024
IGR CENTRAL	ANDRÉ FARIAS	COORDENADOR	2021/2024
IGR CENTRAL	LÍVIA LIMA	VICE- COORDENADORA	2021/2024
IGR CENTRAL	THIAGO REIS	EX-COORDENADOR	2018/2020
IGR QUARTA COLÔNIA	EDICLÉIA CHEROBINI	COORDENADORA	2022/2024
GEOPARQUE QC	CLÓVIS MONTAGNER	PRESIDENTE COMITÊ GESTOR	2021/2022
GEOPARQUE QC	EDICLÉIA CHEROBINI	COORDENADORA COMISSÃO DE TURISMO E MEIO AMBIENTE	2022/2024
GEOPARQUE QC	JULIANA VENDRUSCOLO	MEMBRO DO COMITÊ GESTOR	2004/2024
GEOPARQUE QC	VALSERINA GASSEN	MEMBRO DO COMITÊ GESTOR	1997/2024
GEOPARQUE QC	VICTOR MANFINI	DIRETOR	2024

--	--	--	--

ANEXO A - AÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL SUSTENTÁVEL (CONDESUS QUARTA COLÔNIA)

CONDESUS QUARTA COLÔNIA



AÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL SUSTENTÁVEL

ACTIONS FOR SUSTAINABLE REGIONAL DEVELOPMENT



ANTECEDENTES

1984

Criação do Centro de Pesquisas Genéticas de Nova Palma por Pe Luiz Spenghiado - Documentos e Memória da Quarta Colônia

1989

PROI - Projeto de Identidade, coordenado por José Itaquí

PROI - Projeto de Identidade "Identity Project", headed by José Itaquí

1993-1997

PREP - Projeto Regional de Educação Patrimonial

Primeira folheteria turística de Santa Maria e Quarta Colônia

PRODESUS - Projeto de Desenvolvimento Sustentável

PREP - Regional Heritage Education Project

Primeira folheteria turística de Santa Maria e Quarta Colônia

1996

CRIAÇÃO DO CONDESUS - CONSÓRCIO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA QUARTA COLÔNIA

CONDESUS creation - Quarta Colônia's Sustainable Development Consortium

CONDESUS creation - Quarta Colônia's Sustainable Development Consortium

CONDESUS creation - Quarta Colônia's Sustainable Development Consortium

CONDESUS creation - Quarta Colônia's Sustainable Development Consortium

CONDESUS creation - Quarta Colônia's Sustainable Development Consortium

CONDESUS creation - Quarta Colônia's Sustainable Development Consortium

CONDESUS creation - Quarta Colônia's Sustainable Development Consortium

CONDESUS creation - Quarta Colônia's Sustainable Development Consortium

CONDESUS creation - Quarta Colônia's Sustainable Development Consortium

CONDESUS creation - Quarta Colônia's Sustainable Development Consortium

CONDESUS creation - Quarta Colônia's Sustainable Development Consortium

CONDESUS creation - Quarta Colônia's Sustainable Development Consortium

CONDESUS creation - Quarta Colônia's Sustainable Development Consortium

Projeto de Rede de Comercialização de Produtos Agroecológicos da Quarta Colônia (1995)

Quarta Colônia Agroecological Products Marketing Network Project (1995)

Quarta Colônia Agroecological Products Marketing Network Project (1995)

Quarta Colônia Agroecological Products Marketing Network Project (1995)

Quarta Colônia Agroecological Products Marketing Network Project (1995)

Quarta Colônia Agroecological Products Marketing Network Project (1995)

Quarta Colônia Agroecological Products Marketing Network Project (1995)

Quarta Colônia Agroecological Products Marketing Network Project (1995)

Quarta Colônia Agroecological Products Marketing Network Project (1995)

Quarta Colônia Agroecological Products Marketing Network Project (1995)

Quarta Colônia Agroecological Products Marketing Network Project (1995)

Quarta Colônia Agroecological Products Marketing Network Project (1995)

Quarta Colônia Agroecological Products Marketing Network Project (1995)

Quarta Colônia Agroecological Products Marketing Network Project (1995)

Quarta Colônia Agroecological Products Marketing Network Project (1995)

Sinalização Cultural e Turística da Quarta Colônia e Produção de Material Impresso de Divulgação Turística (2006)

Quarta Colônia Tourist and Cultural Signposting and production of printed material to Tourist Promotion (2006)

Quarta Colônia Tourist and Cultural Signposting and production of printed material to Tourist Promotion (2006)

Quarta Colônia Tourist and Cultural Signposting and production of printed material to Tourist Promotion (2006)

Quarta Colônia Tourist and Cultural Signposting and production of printed material to Tourist Promotion (2006)

Quarta Colônia Tourist and Cultural Signposting and production of printed material to Tourist Promotion (2006)

Quarta Colônia Tourist and Cultural Signposting and production of printed material to Tourist Promotion (2006)

Quarta Colônia Tourist and Cultural Signposting and production of printed material to Tourist Promotion (2006)

Quarta Colônia Tourist and Cultural Signposting and production of printed material to Tourist Promotion (2006)

Quarta Colônia Tourist and Cultural Signposting and production of printed material to Tourist Promotion (2006)

Quarta Colônia Tourist and Cultural Signposting and production of printed material to Tourist Promotion (2006)

Quarta Colônia Tourist and Cultural Signposting and production of printed material to Tourist Promotion (2006)

Quarta Colônia Tourist and Cultural Signposting and production of printed material to Tourist Promotion (2006)

Quarta Colônia Tourist and Cultural Signposting and production of printed material to Tourist Promotion (2006)

Quarta Colônia Tourist and Cultural Signposting and production of printed material to Tourist Promotion (2006)

Primeira etapa: Planejamento do Centro de Apoio à Pesquisa Paleontológica da Quarta Colônia (CAPPA) situado em São João do Polésine implementado em 2007 em parceria com a UFMS, UNISINOS, ULBRA, Fundação Zoológica do Rio Grande do Sul, com apoio da Petrobras e Eletrobras; Elaboração do Projeto da Unidade Museológica de São João do Polésine. (2007)

First stage: Planning of the Quarta Colônia's Paleontological Research Support Center (CAPPA) located in São João do Polésine, implemented with the support of UFMS, UNISINOS, ULBRA, Rio Grande Zoological Foundation, with support from Petrobras and Eletrobras. Preparation of the Project for the São João do Polésine Museum Unit (2007)

First stage: Planning of the Quarta Colônia's Paleontological Research Support Center (CAPPA) located in São João do Polésine, implemented with the support of UFMS, UNISINOS, ULBRA, Rio Grande Zoological Foundation, with support from Petrobras and Eletrobras. Preparation of the Project for the São João do Polésine Museum Unit (2007)

First stage: Planning of the Quarta Colônia's Paleontological Research Support Center (CAPPA) located in São João do Polésine, implemented with the support of UFMS, UNISINOS, ULBRA, Rio Grande Zoological Foundation, with support from Petrobras and Eletrobras. Preparation of the Project for the São João do Polésine Museum Unit (2007)

First stage: Planning of the Quarta Colônia's Paleontological Research Support Center (CAPPA) located in São João do Polésine, implemented with the support of UFMS, UNISINOS, ULBRA, Rio Grande Zoological Foundation, with support from Petrobras and Eletrobras. Preparation of the Project for the São João do Polésine Museum Unit (2007)

First stage: Planning of the Quarta Colônia's Paleontological Research Support Center (CAPPA) located in São João do Polésine, implemented with the support of UFMS, UNISINOS, ULBRA, Rio Grande Zoological Foundation, with support from Petrobras and Eletrobras. Preparation of the Project for the São João do Polésine Museum Unit (2007)

First stage: Planning of the Quarta Colônia's Paleontological Research Support Center (CAPPA) located in São João do Polésine, implemented with the support of UFMS, UNISINOS, ULBRA, Rio Grande Zoological Foundation, with support from Petrobras and Eletrobras. Preparation of the Project for the São João do Polésine Museum Unit (2007)

First stage: Planning of the Quarta Colônia's Paleontological Research Support Center (CAPPA) located in São João do Polésine, implemented with the support of UFMS, UNISINOS, ULBRA, Rio Grande Zoological Foundation, with support from Petrobras and Eletrobras. Preparation of the Project for the São João do Polésine Museum Unit (2007)

First stage: Planning of the Quarta Colônia's Paleontological Research Support Center (CAPPA) located in São João do Polésine, implemented with the support of UFMS, UNISINOS, ULBRA, Rio Grande Zoological Foundation, with support from Petrobras and Eletrobras. Preparation of the Project for the São João do Polésine Museum Unit (2007)

First stage: Planning of the Quarta Colônia's Paleontological Research Support Center (CAPPA) located in São João do Polésine, implemented with the support of UFMS, UNISINOS, ULBRA, Rio Grande Zoological Foundation, with support from Petrobras and Eletrobras. Preparation of the Project for the São João do Polésine Museum Unit (2007)

First stage: Planning of the Quarta Colônia's Paleontological Research Support Center (CAPPA) located in São João do Polésine, implemented with the support of UFMS, UNISINOS, ULBRA, Rio Grande Zoological Foundation, with support from Petrobras and Eletrobras. Preparation of the Project for the São João do Polésine Museum Unit (2007)

First stage: Planning of the Quarta Colônia's Paleontological Research Support Center (CAPPA) located in São João do Polésine, implemented with the support of UFMS, UNISINOS, ULBRA, Rio Grande Zoological Foundation, with support from Petrobras and Eletrobras. Preparation of the Project for the São João do Polésine Museum Unit (2007)

First stage: Planning of the Quarta Colônia's Paleontological Research Support Center (CAPPA) located in São João do Polésine, implemented with the support of UFMS, UNISINOS, ULBRA, Rio Grande Zoological Foundation, with support from Petrobras and Eletrobras. Preparation of the Project for the São João do Polésine Museum Unit (2007)

First stage: Planning of the Quarta Colônia's Paleontological Research Support Center (CAPPA) located in São João do Polésine, implemented with the support of UFMS, UNISINOS, ULBRA, Rio Grande Zoological Foundation, with support from Petrobras and Eletrobras. Preparation of the Project for the São João do Polésine Museum Unit (2007)

First stage: Planning of the Quarta Colônia's Paleontological Research Support Center (CAPPA) located in São João do Polésine, implemented with the support of UFMS, UNISINOS, ULBRA, Rio Grande Zoological Foundation, with support from Petrobras and Eletrobras. Preparation of the Project for the São João do Polésine Museum Unit (2007)

Aquisição de equipamentos e máquinas para serviços urbanos e rurais para cada município da Quarta Colônia (2018)

Acquisition of equipment and machines for urban and rural services for each Quarta Colônia's cities (2018)

Acquisition of equipment and machines for urban and rural services for each Quarta Colônia's cities (2018)

Acquisition of equipment and machines for urban and rural services for each Quarta Colônia's cities (2018)

Acquisition of equipment and machines for urban and rural services for each Quarta Colônia's cities (2018)

Acquisition of equipment and machines for urban and rural services for each Quarta Colônia's cities (2018)

Acquisition of equipment and machines for urban and rural services for each Quarta Colônia's cities (2018)

Acquisition of equipment and machines for urban and rural services for each Quarta Colônia's cities (2018)

Acquisition of equipment and machines for urban and rural services for each Quarta Colônia's cities (2018)

Acquisition of equipment and machines for urban and rural services for each Quarta Colônia's cities (2018)

Acquisition of equipment and machines for urban and rural services for each Quarta Colônia's cities (2018)

Acquisition of equipment and machines for urban and rural services for each Quarta Colônia's cities (2018)

Acquisition of equipment and machines for urban and rural services for each Quarta Colônia's cities (2018)

Acquisition of equipment and machines for urban and rural services for each Quarta Colônia's cities (2018)

Acquisition of equipment and machines for urban and rural services for each Quarta Colônia's cities (2018)

Quarta Colônia certificada como Geoparque da rede Mundial da UNESCO (2023)

Fourth Colônia certified as a Geopark belonging the UNESCO World Network (2023)

Fourth Colônia certified as a Geopark belonging the UNESCO World Network (2023)

Fourth Colônia certified as a Geopark belonging the UNESCO World Network (2023)

Fourth Colônia certified as a Geopark belonging the UNESCO World Network (2023)

Fourth Colônia certified as a Geopark belonging the UNESCO World Network (2023)

Fourth Colônia certified as a Geopark belonging the UNESCO World Network (2023)

Fourth Colônia certified as a Geopark belonging the UNESCO World Network (2023)

Fourth Colônia certified as a Geopark belonging the UNESCO World Network (2023)

Fourth Colônia certified as a Geopark belonging the UNESCO World Network (2023)

Fourth Colônia certified as a Geopark belonging the UNESCO World Network (2023)

Fourth Colônia certified as a Geopark belonging the UNESCO World Network (2023)

Fourth Colônia certified as a Geopark belonging the UNESCO World Network (2023)

Fourth Colônia certified as a Geopark belonging the UNESCO World Network (2023)

Fourth Colônia certified as a Geopark belonging the UNESCO World Network (2023)



CRÉDITO: Coordenação: Profa. Dra. Maria Madalena Pad. Prof. Dr. Jorge Alberto Soares C. Equil. Gabriela Vieira Dos Santos. Yvelina Gadelma Martins (PI). Tiberius Cesar Cabral de Vasconcelos