



# A ATUAÇÃO DO CONSÓRCIO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (CONDESUS) NO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NA REGIÃO DA QUARTA COLÔNIA/RS

Bianca da Silva Trindade PPGDR/UNISC; Claudia Tireli PPGDR/UNISC

## RESUMO

Este ensaio analisa a atuação do Consórcio de Desenvolvimento Sustentável (CONDESUS) no processo de implementação das políticas públicas de turismo na Região da Quarta Colônia/RS, com o intuito de contribuir para as reflexões do papel desempenhado por essas políticas para o desenvolvimento territorial. A metodologia baseou-se em procedimentos de coleta e análise de dados de caráter qualitativo, tais como a revisão bibliográfica e a análise de documentos referentes as leis, portarias e decretos que incidiram sobre a formulação e implementação das políticas de turismo na Região da Quarta Colônia. Desta forma, pôde-se acompanhar a intervenção do CONDESUS nesses processos, desde a sua criação até o atual momento. Numa análise ampla sobre o turismo na região da Quarta Colônia/RS, percebe-se que o poder público possui uma atuação discreta nas atividades direcionadas ao turismo. A criação do CONDESUS configura uma estratégia de formação territorial sobrepujando as delimitações político-administrativas criados ao longo dos processos emancipatórios que tem como finalidade maximizar as potencialidades da região, que por muito tempo foram desperdiçadas pela falta de sintonia entre os interesses da população local e regional.

Palavras-chave: Políticas Públicas de Turismo. Implementação. CONDESUS. Desenvolvimento Regional. Quarta Colônia (RS).

## INTRODUÇÃO

Este ensaio analisa a atuação do Consórcio de Desenvolvimento Sustentável (CONDESUS) no processo de implementação das políticas públicas de turismo na Região da Quarta Colônia/RS, com o intuito de contribuir para as reflexões em papel desempenhado por essas políticas para o desenvolvimento territorial.

*X SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL – Atores, Ativos e Instituições: O Desenvolvimento Regional em perspectiva*

*15, 16, 17, 23 e 24 de setembro de 2021*



As políticas públicas representam ações realizadas pelos governos, em conjunto com outros atores, para tentar resolver problemas coletivos que impactam sobre o cotidiano da população de determinado território (BRENNER; AMARAL, 2008; SECCHI, 2010). As políticas de turismo, por sua vez, enquanto políticas setorial, também possuem a capacidade de resolver ou atenuar as dificuldades econômicas e sociais vivenciadas por determinadas populações ou grupos sociais, sejam aqueles ligados diretamente aos empreendimentos do ramo do turismo, seja da comunidade local que reside nas proximidades das destinações (GASTAL; MOESCH, 2007; BENI, 2012).

As políticas públicas de turismo costumam abranger diferentes aspectos operacionais da atividade turística, como a criação, desenvolvimento, conservação e proteção dos recursos disponíveis em determinada região (BENI, 2006). Mas elas também são capazes de proporcionar a melhoria da qualidade de vida de toda a comunidade envolvida, por meio da abertura de novas oportunidades de geração de trabalho e renda (GASTAL; MOESCH, 2007). Nas últimas décadas, muitos países têm investido fortemente em políticas de turismo com o objetivo de criar alternativas de desenvolvimento sustentável para as suas regiões, promovendo a atração de pessoas e recursos que possam melhorar as condições de vida de suas populações (NÓBREGA, 2012).

A avaliação dos efeitos dessas políticas para o desenvolvimento dos seus territórios ainda precisa ser melhor investigada, pois a implementação das políticas de turismo não produz os mesmos resultados em todos os locais. No Brasil também se pode observar vários programas e ações voltados à fomentar o setor de turismo como uma alternativa viável de desenvolvimento para os seus distintos territórios.

Este trabalho visa discutir uma dessas ações, no caso, o processo de implementação de políticas de turismo na Região da Quarta Colônia<sup>1</sup>, no Rio Grande do Sul(RS), a partir da articulação dos atores regionais no Consórcio de Desenvolvimento Sustentável (CONDESUS). Essa região encontra-se localizada na porção centro-oeste do estado, entre os municípios de Santa Maria e Cachoeira do Sul. Os municípios que compõem a Quarta

---

<sup>1</sup> A região da Quarta Colônia foi fundada em 1877. A formação histórica de seus municípios caracteriza-se pela presença de diferentes grupos étnicos, predominantemente italianos, alemães, africanos e portugueses. Esta região representa atualmente um território identificado por meio de uma série de manifestações políticas, econômicas, sociais e culturais.



Colônia<sup>2</sup> têm realizado várias ações compartilhadas no sentido de construir alternativas de desenvolvimento sustentável para a região.

Com esse propósito, foi criado no ano de 1996 uma organização denominada Consórcio de Desenvolvimento Sustentável da Quarta Colônia (CONDESUS), formado pelos nove municípios que integram a região (BATTISTELLA; ERDEMANN; WITTMANN, 2008). O CONDESUS foi constituído como uma Associação Civil, pessoa jurídica de direito privado e sem fins econômicos, que representa o fórum legal de discussão das ações, projetos e programas de interesse regional que tenham como objetivo a integração e o desenvolvimento dos municípios associados. A administração do consórcio é realizada pelos prefeitos dos municípios, com o apoio de uma Secretária Executiva (QUARTA COLÔNIA, 2011). Neste sentido, a criação do CONDESUS pode ser apontada como uma experiência importante no sentido do aproveitamento das novas estruturas de oportunidades promovidas pela globalização e tangenciadas pela lógica cultural contemporânea a partir das potencialidades específicas que um território pode mobilizar.

No Brasil, o cenário jurídico-institucional, a partir dos consórcios públicos intermunicipais foi referenciada pela primeira vez na Constituição de 1937, em seu art. 29, autorizando que Municípios da mesma região pudessem formar agrupamentos dotados de personalidade jurídica limitada a seus fins, visando a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. No entanto, alguns estudos apontam que somente a partir da década de 1980 esse arranjo prosperou frente à política descentralizadora estimulada na Constituição Federal de 1988. Tendo isso em vista, a fragilidade institucional foi estabilizada com o advento da Lei 11.107/2005, que instituiu as normas gerais para estabelecimento dos consórcios públicos intermunicipais (CNM, 2016).

O processo de desenvolvimento regional compreende um crescente esforço das sociedades locais na implementação de políticas regionais com o intuito de discutir as questões centrais da complexidade contemporânea e que tornem a região o sujeito de seu próprio processo de desenvolvimento. Em tese, a formulação e implementação de políticas públicas de turismo é considerada como um fator essencial para o desenvolvimento social, cultural e econômico de toda a população que possui contato com este ramo de atividade. No entanto, para que se possa compreender como a política vem sendo implementada e quais

---

<sup>2</sup> Agudo, Dona Francisca, Faxinal do Soturno, Ivorá, Nova Palma, Pinhal Grande, Restinga Seca, São João do Polêsine e Silveira Martins.



as suas repercussões no território, faz-se necessário analisar a atuação dos diversos atores regionais nesses processos.

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

O objetivo principal deste trabalho consiste em analisar a atuação do Consórcio de Desenvolvimento Sustentável (CONDESUS) no processo de implementação das políticas de turismo na região da Quarta Colônia. A metodologia baseou-se em procedimentos de coleta e análise de dados de caráter qualitativo, tais como a revisão bibliográfica e a análise de documentos referentes as leis, portarias e decretos que incidiram sobre a formulação e implementação das políticas de turismo na Região da Quarta Colônia. Desta forma, pôde-se acompanhar a intervenção do CONDESUS nesses processos, desde a sua criação até o atual momento.

O estudo encontra-se estruturado em duas partes, além desta introdução e dos comentários finais. A primeira parte discute os conceitos de políticas públicas e de implementação. A segunda parte apresenta as particularidades das políticas de turismo e o processo de formação e atuação do CONDESUS. Finaliza-se este trabalho com as considerações finais dos pesquisadores.

## **POLÍTICAS PÚBLICAS E O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO**

Existem várias definições na literatura especializada sobre o que pode ser considerado uma política pública. Como bem aponta Souza (2006), não existe uma única ou melhor definição. O que existe são diferentes formas de entender e interpretar esse tipo de ação política capaz de impactar no cotidiano de toda a população de determinado território (município, estado ou país). Além do mais, é um conceito em constante evolução, na medida em que se refere às relações estabelecidas entre Estado e sociedade, as quais, frequentemente, passam por consideráveis transformações de natureza variada (econômica, histórica e cultural) (DI GIOVANNI, 2009).

*X SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL – Atores, Ativos e Instituições: O Desenvolvimento Regional em perspectiva*

*15, 16, 17, 23 e 24 de setembro de 2021*



A maioria dos autores acredita que qualquer ação que o Estado ou governo adota para resolver um problema público corresponde a uma política pública. Mesmo assim, as interpretações divergem em vários aspectos. Lynn (1980), por exemplo, definiu as políticas públicas como um conjunto de ações do governo que produzem efeitos específicos. Peters (1986), acreditou que as políticas públicas correspondem à soma das atividades dos governos que agem, diretamente ou através de delegações, influenciando a vida dos cidadãos. Norberto Bobbio (2002) considerou as políticas públicas como sendo a intervenção do Estado que ocorre por meio de ações jurídicas, sociais e administrativas, na tentativa de alcançar determinados objetivos. Como exemplo, temos as leis, decretos e portarias, instrumentos criados por diferentes governos para reger a ação da população e do próprio Estado.

Definições mais complexas foram produzidas ao longo da consolidação desse campo de estudos, sobretudo as que consideram a política pública como sendo resultado da interação entre diferentes atores políticos, sociais e econômicos. Di Giovanni (2009) sustenta que toda política pública é resultado do exercício do poder nas sociedades democráticas, onde a interação e a proximidade entre Estado e sociedade determinam as situações sociais consideradas problemáticas, os conteúdos, as modalidades e as formas de intervenção estatal. De forma semelhante, Romano (2009) afirma que as políticas públicas se constituem no dispositivo de governo responsável pela relação do Estado com a sociedade e o mercado. Elas acabam por definir: a) os parâmetros e as modalidades de interação entre o público e o privado; b) o nível de autonomia da ação pública; c) os assuntos que alcançam o status de interesse público.

Segundo Silva (2014, p. 06), no período posterior à Constituição Federal de 1988 surgiram algumas tendências importantes no plano político, econômico, institucional e territorial do Brasil que passaram a influenciar as políticas públicas nacionais:

[...] a descentralização política, que por meio da municipalização delegou a municípios algumas funções de elaboração, implementação e execução de políticas públicas antes restritas à União;  
A busca pelo desenvolvimento em escala local, notadamente através dos arranjos produtivos locais e *clusters*, revelando um novo paradigma da gestão no território no Brasil;  
O destaque conferido aos consórcios públicos, regiões metropolitanas e redes enquanto instrumentos de planejamento regional;  
E o planejamento participativo, com as tentativas de inclusão da população no processo de políticas públicas (SILVA, 2014, p. 06).

Com base nos estudos anteriormente apresentados, nota-se que o conceito de políticas públicas se constrói, historicamente, como o conjunto de ações que objetivam

***X SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL – Atores, Ativos e Instituições: O Desenvolvimento Regional em perspectiva***

***15, 16, 17, 23 e 24 de setembro de 2021***



construir o controle social sobre bens, serviços e obras públicas, de modo que estes sejam desfrutados de maneira efetiva por toda a sociedade. As políticas públicas se caracterizariam pela democratização do usufruto dos bens e pela organização da sociedade para a determinação e distribuição desses bens, possibilitando a democratização do acesso e a democratização da gestão (GASTAL; MOESCH, 2007).

O processo de políticas públicas pode ser analisado a partir da utilização do modelo sequencial ou do chamado ciclo da política pública, o qual subdivide a política em distintas etapas: identificação do problema, formação da agenda (*agenda setting*), formulação, implementação e avaliação. Essas fases ou etapas vão variar conforme o nível de detalhamento adotado pelos atores (SOUZA, 2006; SECCHI, 2014; FREY, 2000). Os diferentes autores têm chamado atenção para o fato de que o ciclo da política pública deve ser usado como um modelo heurístico que nos auxilia na produção do conhecimento, mas que não ocorre de forma tão segmentada e sequencial na realidade.

Os estudos sobre políticas públicas têm se dedicado mais à etapa da formulação das políticas públicas, em geral identificada com o momento em que ocorre a tomada de decisão pelos *policy makers*. Já as etapas da implementação e da avaliação das políticas têm recebido menor atenção, embora aos poucos este quadro venha mudando.

Os autores que analisam os processos de implementação afirmam que é nesta fase que as ações do governo são materializadas. Ou seja, sem a prática as políticas públicas não passam de boas intenções (HEIDEMANN, 2009).

De acordo com Lotta e Pavez (2010, p. 111):

[...] embora a formulação e o desenho de uma política explicitem regras universais ou procedimentos técnicos passíveis de se aplicar regularmente, observam-se, frequentemente, resultados não necessariamente previsíveis ou homogêneos durante o processo que perpassa a formulação e a implementação.

Tendo isso em vista as contribuições da perspectiva bottom-up nas análises de implementação, os autores resgatam o papel ativo dos agentes implementadores para o resultado da política, demonstrando como o seu poder de discricionariedade permite que eles atuem como *policy makers* durante a implementação da política nos distintos locais. A discricionariedade dos agentes refere-se às decisões que eles precisam tomar cotidianamente para a realização do seu trabalho, definindo prioridades, fluxos, qualidade dos serviços, ritmos e prazos de atendimento aos usuários das políticas públicas (LOTTA, 2012; TIRELLI, 2020).

**X SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL – Atores, Ativos e Instituições: O Desenvolvimento Regional em perspectiva**

**15, 16, 17, 23 e 24 de setembro de 2021**



Desta maneira, a política pública determina cada tipo de política, pressupondo uma rede diferente de atores, de arenas, estruturas de decisão e contextos institucionais diferentes (DIAS, 2012). Através do processo de formulação e implementação de políticas públicas é possível analisar como a questão do desenvolvimento regional tem sido abordada pelo poder público e quais os fundamentos das soluções propostas.

## **A ATUAÇÃO DO CONDESUS NA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS DE TURISMO DA REGIÃO DA QUARTA COLÔNIA**

Assim como ocorre com outras políticas setoriais, as políticas de turismo também têm sido formuladas com o objetivo de atenuar as dificuldades econômicas e sociais de determinada população que vive em um território. Sua particularidade é que, de forma geral, são políticas reguladoras que se materializam em diretrizes e legislações com o objetivo principal de desenvolver e promover as destinações turísticas. Desse modo, o desenvolvimento socioeconômico da população envolvida com a atividade costuma representar uma consequência da regulamentação do setor (GASTAL; MOESCH, 2007; BENI, 2012).

Estas políticas costumam refletir as orientações específicas da administração pública para a gestão diária do turismo, abrangendo os diferentes aspectos operacionais da atividade. Numa visão bem simplista, elas procuram maximizar os benefícios e minimizar possíveis efeitos adversos do turismo em determinada região. E, como tal, fazem parte de um modelo de desenvolvimento planejado por determinado governo que busca criar, desenvolver, conservar e proteger os recursos turísticos disponíveis (BENI, 2006).

A formulação e a implementação das políticas públicas de turismo têm sido consideradas essenciais para o desenvolvimento social, cultural e econômico em distintos países. As Nações que desejam incrementar e desenvolver o turismo interno, bem como competir no concorrido mercado internacional, deverão desenvolver políticas de turismo concebidas como prática social, ou seja, obtidas através de um planejamento sistêmico, que integre o setor público e privado e produza benefícios que se dirijam à toda população e não apenas aos empreendedores estrangeiros ou aqueles já consolidados no mercado (BENI, 2006; GASTAL; MOESCH, 2007).

As políticas de turismo podem ser vistas, portanto, como uma ação planejada e implementada pela administração pública com base nos recursos, atores, mercados e

*X SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL – Atores, Ativos e Instituições: O Desenvolvimento Regional em perspectiva*

*15, 16, 17, 23 e 24 de setembro de 2021*



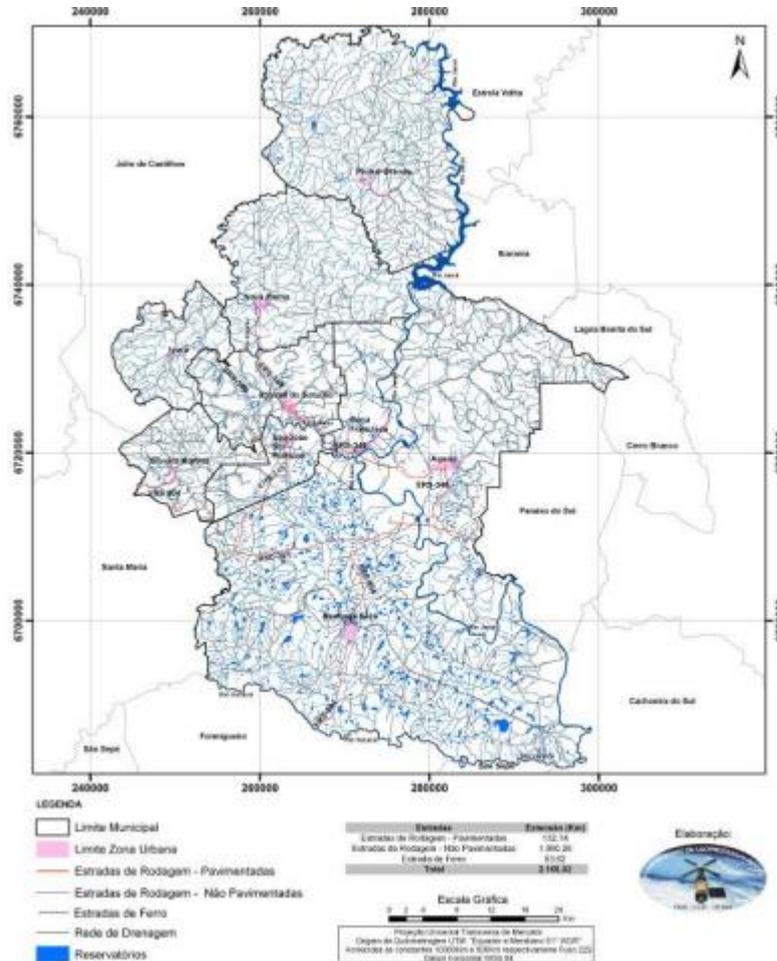
atrações turísticas disponíveis em cada região. Esta circunstância do formato da distribuição de competências, somada à questão da repartição de recursos, demonstra que o diálogo e a cooperação federativa no cenário nacional são fundamentais para o êxito do desenvolvimento do país.

Para tanto, os consórcios intermunicipais despontam como uma alternativa de fortalecimento e integração dos governos locais a partir da colaboração recíproca para a consecução de fins convergentes que não se solucionariam pela atuação isolada dos Municípios. Os consórcios intermunicipais trazem consigo inovações na gestão que propiciam a execução de serviços e políticas públicas com maior eficiência, agilidade, transparência, assim como racionaliza e otimiza o uso dos recursos públicos (CNM, 2016). Essa forma de atuação poderá ser identificada na microrregião da Quarta Colônia.

A Região da Quarta Colônia foi fundada em 1877. Localiza-se no centro-oeste do estado do Rio Grande do Sul e representa um território conformado por uma série de manifestações políticas, econômicas, sociais e culturais. A formação histórica de seus municípios caracteriza-se pela presença de diferentes grupos étnicos, predominantemente italianos, alemães, africanos e portugueses. Por essas características a região tem se destacado como um território promissor para o desenvolvimento do turismo em meio à perspectiva territorial de desenvolvimento (GUIMARAES, 2011).

Na região, pode-se notar a existência de ações compartilhadas entre os municípios de: Agudo, Dona Francisca, Faxinal do Soturno, Ivorá, Nova Palma, Pinhal Grande, Restinga Seca, São João do Polêsine e Silveira Martins, que na totalidade compõem uma área de 2.923 km<sup>2</sup> e abrigam um contingente de aproximadamente 63 mil habitantes (IBGE, 2010). Mesmo a agricultura familiar caracterizando a base econômica dos municípios, nos últimos anos, outras iniciativas voltadas à valorização do patrimônio cultural e natural e do setor agroalimentar industrial foram acionadas para constituir uma mudança qualitativa das atividades sociais e produtivas do território em nome do seu desenvolvimento territorial, demonstrado pela Figura 1.

Figura 1 - Mapa Político-Administrativo da Quarta Colônia



Fonte: Laboratório de Geoprocessamento – DER – CCR – UFSM (2008).

Nesse aspecto, a atividade de turismo tem sido um importante dispositivo de movimentação socioeconômica e valorativa do patrimônio natural e cultural entre os municípios, mobilizando os elementos culturais identitários encontrados na origem étnica dos primeiros imigrantes, no sentimento de italianidade rememorado, na religiosidade presente nos cultos e festas religiosas e na gastronomia típica local (VENDRUSCOLO, 2009; GUIMARÃES, 2011). As estratégias articuladas servem para fornecer identidade distintiva ao território e priorizar atividades que valorizassem os recursos específicos e impulsionassem os projetos de desenvolvimento no sentido territorial, requisitando a atividade de turismo para tais projeções.



Conforme Bolfe e Spolaor (2010), a urbanidade na Quarta Colônia tem um papel de luta e manifestações políticas, atualmente vivenciadas no processo de planejamento e de políticas públicas, como ocorre no CONDESUS, que há muitos anos vem incorporando ações e programas para o desenvolvimento da região e que tem por objetivo “a integração e a promoção do desenvolvimento regional, observando os princípios da sustentabilidade social, cultural e ambiental.” (COLUSSO; BEVILACQUA, 2010, p. 49).

Desse modo, o CONDESUS estabelece-se como uma entidade sem fins lucrativos, constituindo-se no fórum legal de discussão de ações, programas e projetos de interesse regional que tenham como objetivo à integração e o desenvolvimento dos municípios consorciados. Em 2005, o consórcio adequou o seu estatuto à Lei Federal nº. 11.107 de 06 de abril de 2005, que dispõe sobre as normas gerais de contratação de consórcios públicos, migrando, em 2010, para consórcio de direito público, possuindo sede no município de São João do Polêsine. De acordo com o Estatuto, destacado no Capítulo I – Da denominação e constituição:

Art. 1º. O Consórcio de Desenvolvimento Sustentável da Quarta Colônia, doravante denominado CONDESUS/QUARTA COLÔNIA, é uma associação pública, com personalidade jurídica de direito público, sem fins econômicos, devendo reger-se pelas normas da Constituição da República Federativa do Brasil, Código Civil Brasileiro, Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, Decreto Federal nº 6.017 de 17 de janeiro de 2007, demais legislação pertinente, Estatuto Social e pela regulamentação que vier a ser adotada pelos seus órgãos competentes (ESTATUTO CONDESUS, 2010).

Com base no estatuto, sua estrutura administrativa é formada por uma Secretaria Executiva (composta por um Secretário Executivo e por uma Secretária), que consta com o apoio de um Conselho de Prefeitos (composto pelos prefeitos dos nove municípios que integram a região da Quarta Colônia) que elegem a cada dois anos o Presidente e o Vice Presidente do consórcio. Ressalta-se, ainda, que os membros da Secretaria Executiva contam com o apoio de um advogado, responsável pelas orientações de ordem jurídica, de um profissional responsável pelas ações de ordem contábil, com um conselho responsável pelas questões de ordem fiscal.

Para a tomada de decisões, os membros do Conselho de Prefeitos realizam, periodicamente, reuniões ordinárias (geralmente bimestrais), coordenadas pelo Secretário Executivo e Presidente, nas quais são colocadas em pautas discussões de interesse regional e projetos elaborados pela Secretaria Executiva do consórcio. Quando necessário, são

***X SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL – Atores, Ativos e Instituições: O Desenvolvimento Regional em perspectiva***

***15, 16, 17, 23 e 24 de setembro de 2021***



convocados reuniões extraordinárias, caso seja necessário que algum assunto não previsto seja tratado pelos membros.

Visando o planejamento conjunto, constituíram e auxiliaram os municípios consorciados na formulação e execução dos Planos Diretores municipais, bem como o Plano de Desenvolvimento Regional da Quarta Colônia, junto com o apoio da equipe multidisciplinar da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Para viabilizá-lo foi utilizada uma metodologia *bottom-up*, ou seja, de baixo para cima, em detrimento de metodologias *topdown*, de cima para baixo (JOHNSON, 2003). Em termos do projeto Planejamento Ambiental da Quarta Colônia, isto significou que se privilegiou, em um primeiro momento, a elaboração dos Planos Diretores Municipais, de onde foram extraídas estratégias e eixos de desenvolvimento e articulação regionais, para posteriormente incorporá-los ao Plano Regional (BEVILACQUA; RORATO; COLUSSO, 2010).

Nesse momento, a formulação e execução do Plano de Desenvolvimento Regional para a Região da Quarta Colônia, engloba uma série de atividades contemplando uma etapa essencial, que tem como objetivo e finalidade principal,

[...] indicar caminhos para dinamizar o desenvolvimento da região, de forma a garantir o desenvolvimento harmonioso e equânime de todos os municípios integrantes da Quarta Colônia, bem como sua articulação com o entorno, e desenvolver uma nova visão do processo de planejamento regional buscando viabilizar sua implementação (PLANO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 2009).

Desta forma, as políticas na Quarta Colônia englobou duas escalas de planejamento: a municipal e a regional. No âmbito municipal, o instrumento de planejamento utilizado foi o Plano Diretor. A elaboração de Planos Diretores visou fornecer aos municípios instrumentos de planejamento que, além de regular o desenvolvimento urbano e municipal, objetivava servir de apoio ao planejamento regional, pois nos primeiros já foram incluídas diretrizes, políticas, programas e projetos que tratassem de questões que extrapolassem o limite municipal, como o tratamento de resíduos sólidos, a saúde, a conservação do meio ambiente, turismo, entre outros. Desta maneira, todos os municípios da região foram instrumentados, tornando-se aptos a integrar e implementar o Plano de Desenvolvimento Regional.

O CONDESUS está consolidado em suas ações, sendo um referencial de articulação entre as prefeituras, por meio das suas secretarias municipais, atuando em questões técnicas, práticas e científicas, planejando e executando projetos de forma a promover a

**X SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL – Atores, Ativos e Instituições: O Desenvolvimento Regional em perspectiva**

**15, 16, 17, 23 e 24 de setembro de 2021**

sustentabilidade dos municípios consorciados, alguns voltados para o desenvolvimento da atividade turística, como poderá ser observado pelo Quadro 1.

Quadro 1: Sistemas, Políticas, Programas e Projetos - CONDESUS

<b>SISTEMA 1 – SISTEMA DE GESTÃO</b>		
<b>POLÍTICAS</b>	<b>PROGRAMAS</b>	<b>PROJETOS</b>
<b>Política de Estruturação Regional</b>	Programa de Fortalecimento das Potencialidades Paleontológicas	Projeto “Parques Paleontológicos da Quarta Colônia”.  Projeto “Faculdade de Paleontologia da Quarta Colônia.”
	Programa de Desenvolvimento Ecoturístico	Projeto Circuitos Turísticos da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica.
	Programa Zonas de Preservação	Projeto Zonas de Preservação Permanente – ZPPs.  Projeto Zonas de Proteção Ambiental – ZPAs.  Projeto Recuperação de Matas Ciliares.
	Programa de Fortalecimento do CONDESUS	Projeto Conselho de Desenvolvimento Regional.  Projeto de Divulgação do CONDESUS.  Projeto de Articulação da Representatividade do CONDESUS.  Projeto de Promoção de Eventos.  Projeto Marca Regional para Produtos Locais.  Projeto Calendário de Eventos Regionais.  Projeto para Fortalecimento e Reconhecimento da Consulta Popular como instrumento de decisão regional.
		Projeto fortalecimento do COREDE, o COMUDE, o CONDESUS, e as entidades através da inclusão da temática participação cidadã, no projeto político



	Programa de Capacitação para o Planejamento Regional	pedagógico das escolas da região, como tema transversal.  Projeto de Capacitação de funcionários públicos e atores locais em gestão e políticas públicas  Projeto de Elaboração de base de dados científicos sobre a região da Quarta Colônia.
<b>SISTEMA 4 – SISTEMA PRODUTIVO</b>		
<b>Política de Turismo</b>	Programa de Promoção Turística	Projeto de Incentivos Fiscais para Investimento em Turismo  Produtos e Serviços de Base Turística.  Projeto de Capacitação de mão-de-obra local.  Projeto de Incentivo ao Turismo Rural, Ambiental, Gastronômico, Cultural e Religioso.

Fonte: adaptado de CONDESUS (2021).

Observa-se que as primeiras iniciativas do CONDESUS deram conta de formatar roteiros turísticos integrados; reunir e informar as comunidades para a atividade de turismo; formar condutores de turismo local e guias de turismo regional; realizar a sinalização turística nos atrativos e elaborar materiais de divulgação (folders e cartões-postais) para a divulgação da Quarta Colônia e comercialização dos roteiros, que por sua vez, estimulou a criação de empreendimentos e de projetos para a comercialização do turismo (FROEHLICH; ALVES, 2007).

As ações do consórcio se refletem regionalmente na medida em que são produzidas políticas de desenvolvimento dotadas às suas vocações locais, dedicando seus esforços em prol da representação da identidade local/regional (BOLF; SPOLAOR, 2010). Tendo isso em vista, o CONDESUS compreende desenvolvimento regional como sendo a:

[...] ação transformadora, deve ter em conta os limites e as potencialidades do seu patrimônio natural, reconhecer e valorizar as culturas locais para, só então, projetar, de forma associada, programas que tenham como objeto (a curto, a médio e a longo prazo) a conservação dos recursos naturais, a preservação das culturas locais e a transformação social e econômica com qualidade de vida e justiça social.

Assim, para promover o desenvolvimento regional no contexto da realidade atual Etges (2001) afirma que é preciso estar atento à dimensão horizontal do processo, conhecer em profundidade a região em questão, identificar suas potencialidades e construir instrumentos

*X SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL – Atores, Ativos e Instituições: O Desenvolvimento Regional em perspectiva*

*15, 16, 17, 23 e 24 de setembro de 2021*



de coesão social em torno de propósitos comuns à população envolvida. Para isso é preciso criar formas de representação da vontade da maioria, delineada a partir da legítima participação de todos, e dessa forma permitir que uma nova forma de gestão regional possa atuar.

É devido ao objetivo de proporcionar uma alternativa de melhor qualidade de vida que a construção de um projeto político de desenvolvimento regional pressupõe o conhecimento aprofundado da região em questão, visando identificar suas potencialidades, construir instrumentos de coesão social e, principalmente, respeito à diversidade cultural e espacial (ETGES, 2010; ETGES; DEGRANDI, 2013).

Dentro dessa ótica, o desenvolvimento pode ser compreendido como um processo de superação de problemas e conquista de condições culturais, técnico tecnológicas, político institucionais e espaço-territoriais, constituintes das relações sociais e, também, do espaço natural e social. Associa-se também com a ideia de aceleração de crescimento de áreas reprimidas, e de articulação a escalas territoriais maiores (ETGES, 2001).

Ancorado nas afirmações, anteriormente expostas, o processo de desenvolvimento se constituirá a partir do desenvolvimento endógeno, que parte da valorização das potencialidades da região e dos recursos gerais de seus habitantes. É um processo de desenvolvimento gerado com organização, participação e mobilização da comunidade, a partir de um trabalho de construção coletiva de estratégias locais para o desenvolvimento e a melhoria das condições de vida.

Etges (2001) afirma que o desenvolvimento, analisado a partir de uma região ou localidade, demonstra que, na medida em que a sociedade vai se apropriando de determinado território, vai imprimindo as suas marcas. Quanto mais desenvolvida ela for (no sentido de dispor de tecnologia para intervir na natureza) maior será seu potencial em moldar o território, visando atender às suas necessidades e interesses. Desse modo, os fatores de desenvolvimento regional e local, destacam-se pela: preservação/conservação ambiental; identidade cultural; geração de ocupações produtivas; e de renda, desenvolvimento participativo e qualidade de vida.

Segundo Siedenberg (2004), o desenvolvimento regional é visto pelos mais diferentes agentes da sociedade como um processo de mudanças multifacetado relativo a aspectos sociais, econômicos, políticos, ambientais e culturais que ocorrem em determinado espaço e tempo. Tendo isso em vista, o desenvolvimento de uma região ou localidade, normalmente, poderá ser percebido como decorrência do desenvolvimento econômico e social, o qual está

*X SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL – Atores, Ativos e Instituições: O Desenvolvimento Regional em perspectiva*

*15, 16, 17, 23 e 24 de setembro de 2021*



centrado no aumento da produção, geração de empregos e renda, melhoria dos indicadores sociais e melhor distribuição de renda da população.

Corroborando com essa ideia, Dias (2012, p. 34) afirma que as novas práticas de desenvolvimento regional respondem às “[...] necessidades de adaptação sócio institucional e política na esfera da regulamentação.”. Ainda segundo o autor citado, essas mudanças não ocorrem somente no âmbito econômico, com o processo de reestruturação produtiva, mas também acontecem no âmbito político, onde são necessárias adaptações sócio institucionais e reformas políticas, que implicam na modernização do Estado, assim como o estímulo da participação cidadã e o fomento das atitudes inovadoras e criativas na sociedade local.

Entretanto, a atividade de turismo até o final de 2019 dava sinais de uma mudança de cenário, motivada pelo aumento visível de visitantes no território em busca de atividades turísticas. De certa forma, a valorização do território por meio das ações, programas e projetos do CONDESUS, atuando em conjunto com os demais atores locais foram os principais responsáveis por esta mudança na região em estudo.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Numa análise ampla sobre o turismo na região da Quarta Colônia/RS, percebe-se que o poder público possui uma atuação discreta nas atividades direcionadas ao turismo. A criação do CONDESUS configura uma estratégia de formação territorial sobrepujando as delimitações político-administrativas criados ao longo dos processos emancipatórios que tem como finalidade maximizar as potencialidades da região, que por muito tempo foram desperdiçadas pela falta de sintonia entre os interesses da população local e regional.

Considerando que a atividade turística pode ser entendida como potencializadora do campo social, cultural, econômico e ecológico, influenciando de maneira significativa nas comunidades, por meio da geração de emprego e renda, melhoria na qualidade de vida, oferta de bens e serviços, entre outros benefícios.

Um dos caminhos que possa ser apontado nesse estudo para uma mudança de cenário, poderá ser o fortalecimento das relações público/privado; o desenvolvimento de parcerias na organização de cursos/capacitações para os agentes que atuam nessa área; o planejamento de ações de divulgação e; acima de tudo, o envolvimento dos moradores de cada localidade como elemento fundamental no processo de construção, manutenção de ações em prol do turismo desta região.

*X SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL – Atores, Ativos e Instituições: O Desenvolvimento Regional em perspectiva*

*15, 16, 17, 23 e 24 de setembro de 2021*



Entretanto, as novas oportunidades em torno da atividade turística vem acontecendo de forma auto organizada nos municípios, por meio de iniciativas de atores locais que buscam ativar os recursos que melhor servem às necessidade da sua realidade. Isto demonstra que, por mais bem intencionadas que tenham sido as ações do CONDESUS no sentido de implementar políticas de turismo para a região (com projetos de rotas e roteiros turísticos integrados), a comunidade local não reconhece essas atividades turísticas como parte estratégica das novas oportunidades.

Desta forma, o setor do turismo não é percebido como uma atividade rejuvenescedora do território e capaz de contribuir para o seu desenvolvimento. Na região da Quarta Colônia, as ações voltadas ao turismo seguem sendo realizadas de forma pontual e independente dos incentivos governamentais.

## REFERÊNCIAS

BATTISTELLA, L. F.; ERDMANN, R. H.; WITTMANN, M. L. A experiência vivida pelo gestor no desenvolvimento regional de um consórcio de municípios. **Revista de Administração da UFSM**, Santa Maria, v. 1, n. 2, p. 263-274, mai./ago. 2008.

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.

BEVILACQUA, D.; RORATO, G. Z.; COLUSSO, I. (Org.). **Quarta Colônia: construção e planejamento municipal e regional**. 160 p. Santa Maria/RS: Editora UFSM, 2010.

BOLF, S. A.; SPOLAOR, S. O espaço urbano e o espaço rural da/na região da Quarta Colônia: significando a pequena cidade. In: BEVILACQUA, D.; RORATO, G. Z.; COLUSSO, I. (Org.). **Quarta Colônia: construção e planejamento municipal e regional**. 160 p. Santa Maria/RS: Editora UFSM, 2010.

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

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

CNM, Confederação Nacional de Municípios. **Consórcios Públicos Intermunicipais: Uma Alternativa à Gestão Pública – Brasília: CNM, 2016.**

CONDESUS. Consórcio de Desenvolvimento Sustentável da Quarta Colônia. **Plano Diretor**. Portal da Transparência. Disponível em:

*X SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL – Atores, Ativos e Instituições: O Desenvolvimento Regional em perspectiva*

*15, 16, 17, 23 e 24 de setembro de 2021*



<<http://www.condesusquartacolonia.com.br/transparencia/outros/plano-diretor>>. Acesso em: 20 mar. 2021.

COLUSSO, I.; BEVILACQUA, D. Análise da morfologia urbana dos municípios da Quarta Colônia. In: BEVILACQUA, D.; RORATO, G. Z.; COLUSSO, I. (Org.). **Quarta Colônia: construção e planejamento municipal e regional**. 160 p. Santa Maria/RS: Editora UFSM, 2010.

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.

ETGES, V. E.; DEGRANDI, J. O. **Desenvolvimento regional: a diversidade regional como potencialidade**. Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional, Blumenau, v.1, n. 1, p. 85-94, outono de 2013.

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

ESTATUTO CONDESUS. **Consórcio de Desenvolvimento Sustentável da Quarta Colônia**. Estatuto, 2010. Disponível em: <<http://www.condesusquartacolonia.com.br/>>. Acesso em: 20 mar. 2021.

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.

FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, 2000.

FROEHLICH, J. M.; ALVES, H. F. I. Novas identidades, novos territórios: Mobilizando os recursos culturais para o desenvolvimento territorial. **Extensão Rural**, n. 14, p. 65- 90, 2007.

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

GUIMARÃES, G. M. **Racionalidades identitárias na produção e comercialização de alimentos coloniais na Quarta Colônia - RS**. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 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.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2010**. Resultados do universo. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 20 mar. 2021.

**X SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL – Atores, Ativos e Instituições: O Desenvolvimento Regional em perspectiva**

**15, 16, 17, 23 e 24 de setembro de 2021**



JOHNSON, S. **Emergência**: a vida integrada de formigas, cérebros, cidades e softwares. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

LABORATORIO GEOPROCESSAMENTO UFSM. Portal Laboratório de Geoprocessamento da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Mapa Político-Administrativo da Quarta Colônia, 2008. Disponível em: <https://www.ufsm.br/laboratorios/lgsr>. Acesso em: 20 mar. 2021.

LYNN, L. E. **Designing Public Policy**: A Casebook on the Role of Policy Analysis. Califórnia: Goodyear, 1980.

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. 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. PUCMINAS, 2012. p. 20-49.

NÓBREGA, W. R. M. **Turismo e políticas públicas na Amazônia brasileira**: instâncias de governança e desenvolvimento nos municípios de Santarém e Belterra, Oeste do Estado do Pará. Belém: UFPA, 2013. 308 p. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmi Do, Universidade Federal do Pará, Belém, 2012.

PETERS, B. G. **American Public Policy**. Chatham, N.J: Chatham House. 1986.

PLANO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **Consórcio de Desenvolvimento Sustentável da Quarta Colônia**. Planos e Programas, 2009. Disponível em: <http://www.condesusquartacolonia.com.br/>. Acesso em: 20 mar. 2021.

QUARTA COLÔNIA. Portal da Região da Quarta Colônia. Disponível em: <http://www.quartacolonia.com.br>. Acesso em: 20 mar. 2021.

ROMANO, J. O. **Política nas políticas**: um olhar sobre a agricultura brasileira. Rio de Janeiro: Mauad X, Edur, 2009.

SECCHI, L. **Políticas públicas – conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo, Cengage Learning, 2010.

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.

SIEDENBERG, D. R. A gestão do desenvolvimento: ações e estratégias entre a realidade e a utopia. In: BECKER, D. F. B.; WITTMANN, M. L. (Org.). **Desenvolvimento regional abordagens interdisciplinares**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2004.

*X SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL – Atores, Ativos e Instituições: O Desenvolvimento Regional em perspectiva*

*15, 16, 17, 23 e 24 de setembro de 2021*



SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, nº16, 2006, p. 20 – 45.

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.

VENDRUSCOLO, R. **Somos da Quarta Colônia: os sentidos de uma identidade territorial em construção**. 2009. 209p. Dissertação de Mestrado em Extensão Rural. Universidade Federal de Santa Maria. Santa Maria - RS, 2009.

*X SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL – Atores, Ativos e Instituições: O Desenvolvimento Regional em perspectiva*

*15, 16, 17, 23 e 24 de setembro de 2021*