

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

**REGIONALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO: UM
ESTUDO DE CASO DE UM CONSÓRCIO
INTERMUNICIPAL**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

Thiago Reis Xavier

Santa Maria, RS, Brasil

2012

**REGIONALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO: UM ESTUDO
DE CASO DE UM CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL**

Thiago Reis Xavier

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Administração

Orientador: Prof. Dr. Milton Luiz Wittmann

Santa Maria, RS, Brasil

2012

**Universidade Federal de Santa Maria
Centro de Ciências Sociais e Humanas
Programa de Pós-Graduação em Administração**

A Comissão Examinadora, abaixo assinada,
aprova a Dissertação de Mestrado

**REGIONALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO: UM ESTUDO DE CASO
DE UM CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL**

elaborada por
Thiago Reis Xavier

como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Administração

COMISSÃO EXAMINADORA:

Milton Luiz Wittmann, Dr.
(Presidente/Orientador)

Douglas Wegner, Dr. (UNISC)

Luciana Flores Battistella, Dra. (UFSM)

Santa Maria, 13 de abril de 2012

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Fases e conteúdo da dinâmica de desenvolvimento regional	37
Quadro 2: Hexágono do Desenvolvimento Regional	40
Quadro 3: Grupos de atores (gestores) entrevistados durante a pesquisa.....	48
Quadro 4: Categorias de análise <i>a priori</i>	50
Quadro 5: Categorias <i>a posteriori</i> estabelecidas para a análise de conteúdo.....	54
Quadro 6: Processos <i>ex-ante</i> : elementos dificultadores ao surgimento do CONDESUS.	83
Quadro 7: Principais pontos observados referente à categoria <i>Coleta de Dados</i> (C1).....	90
Quadro 8: Principais pontos observados referente à categoria <i>Tomada de Decisões</i> (C2).	97
Quadro 9: Principais pontos observados referente à categoria <i>Avaliação</i> (C3).	103
Quadro 10: Principais pontos observados referente à categoria <i>Entorno</i> (C4).	105
Quadro 11: Principais pontos observados referente à categoria <i>Instituições</i> (C5).....	107
Quadro 12: Principais pontos observados referente à categoria <i>Procedimentos</i> (C6).	114
Quadro 13: Principais pontos observados referente à categoria <i>Atores</i> (C7).....	117
Quadro 14: Principais pontos observados referente à categoria <i>Recursos</i> (C8).....	123
Quadro 15: Principais pontos observados referente à categoria <i>Cultura</i> (C9).....	129
Quadro 16: Pontos propulsores e restritivos do desenvolvimento relacionado às ações do CONDESUS, na região da Quarta Colônia	132

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Dinâmicas do desenvolvimento regional	35
Figura 2: Hexágono do desenvolvimento regional.....	41
Figura 3: Dinâmica do processo de desenvolvimento regional.....	43
Figura 4: Etapas da pesquisa	55
Figura 5: Localização da região da Quarta Colônia no Estado do Rio Grande do Sul	58
Figura 6: Mapa de acesso à Quarta Colônia/RS	60
Figura 7: Processos <i>ex-ante</i> : precedentes à criação do CONDESUS.....	79
Figura 8: Governança no CONDESUS	130

RESUMO

Dissertação de Mestrado
Programa de Pós-Graduação em Administração
Universidade Federal de Santa Maria

REGIONALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO: UM ESTUDO DE CASO DE UM CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL

AUTOR: THIAGO REIS XAVIER

ORIENTADOR: PROF. DR. MILTON LUIZ WITTMANN

Data e Local da Defesa: Santa Maria, 13 de abril de 2012.

O paradigma da globalização de mercados fez com que as nações adquirissem uma dimensão global, fazendo com que o espaço geográfico assumisse novos contornos, no qual a região passou a assumir um nível de importância significativa. Esse contexto de transformações econômicas, organizacionais, tecnológicas e institucionais faz do desenvolvimento regional um instrumento privilegiado de análise, cujo entendimento do termo parte de uma perspectiva sistêmica e multidisciplinar envolvendo aspectos sociais, culturais, ecológicos, econômicos e espaciais. O desenvolvimento regional depende da articulação de forças do próprio território, resultante do envolvimento direto dos agentes regionais – econômicos, sociais e políticos – na concepção e execução de um projeto próprio de desenvolvimento. O Consórcio de Desenvolvimento Sustentável da Quarta Colônia (CONDESUS), objeto deste estudo, está localizado na região da Quarta Colônia, na região central Rio Grande do Sul, criado no ano de 1996, composto pelos municípios: Agudo, Dona Francisca, Faxinal do Soturno, Ivorá, Nova Palma, Pinhal Grande, Restinga Seca, São João do Polêsine e Silveira Martins. Este estudo teve como objetivo principal descrever como o CONDESUS possibilitou a articulação dos municípios da Quarta Colônia em prol do desenvolvimento regional. Realizou-se um estudo de caso qualitativo de natureza exploratória descritiva, para o qual foram consultadas fontes secundárias e informações obtidas através de entrevistas realizadas junto aos atores que compõem a estrutura de governança do CONDESUS, separados em dois grupos: 1) Secretaria Executiva e 2) Conselho de Prefeitos. O tratamento dos dados qualitativos foi feito seguindo o método da análise de conteúdo, através do qual foi possível fazer buscas, filtrar, codificar e categorizar visando responder às perguntas de investigação. Como resultados obteve-se que o CONDESUS proporciona a articulação dos municípios da Quarta Colônia a partir do momento no qual: a) promove o surgimento de uma identidade regional, baseada no cooperativismo; b) desenvolve ações que visam beneficiar a todos os integrantes; c) restringe que os interesses individuais determinem a tomada de decisões regionais; d) favorece o desenvolvimento regional a partir da valorização das potencialidades locais; e) possibilitou o fortalecimento da “marca” Quarta Colônia; e f) viabilizou a estruturação de um plano de desenvolvimento, baseado nos interesses regionais. No entanto, observa-se que mesmo diante aos aspectos positivos ressaltados, o CONDESUS carece por melhorias em relação a aspectos tais como: a) aprofundamento das relações com o entorno; b) participação dos atores econômicos e sociais da região; c) relacionamento entre o consórcio e seu apoio institucional; d) qualificação e retenção os recursos humanos; e e) melhoria de infra-estrutura de recepção.

Palavras-chave: Desenvolvimento regional; governança; Quarta Colônia; CONDESUS.

ABSTRACT

Dissertação de Mestrado
Programa de Pós-Graduação em Administração
Universidade Federal de Santa Maria

REGIONALIZATION AND DEVELOPMENT: A CASE STUDY ABOUT CONSORTIUM OF MUNICIPALITIES

AUTHOR: THIAGO REIS XAVIER

ADVISER: PROF. DR. MILTON LUIZ WITTMANN

Date and Place of Presentation: Santa Maria, April 13th 2012.

The paradigm of markets globalization has brought the nations to acquire a global dimension, making the geographic space to assume new shapes, in which the region came to assume a level of significant importance. The context of economic, organizational, technological and institutional change makes the regional development a privileged instrument of analysis, whose understanding of the term starts from a systemic and multidisciplinary perspective involving social, cultural, ecological, economic and spatial aspects. Considering the case studied where the regional development is dependent of the articulation of the forces in his own territory, the development results from the direct involvement of regional agents - economic, social and political - in the design and implementation of a personal project of development. The Consortium for Sustainable Development of Fourth Colony (CONDESUS), object of this study, is located in the region of the Fourth Colony, in the central region of Rio Grande do Sul, created in 1996 and composed by the following cities: Agudo, Dona Francisca, Faxinal do Soturno, Ivorá, Nova Palma, Pinhal Grande, Restinga Seca, São João do Polêsine e Silveira Martins. This study aimed to describe how CONDESUS enabled the articulation of the municipalities of the Fourth Colony in favor of regional development. It was conducted a qualitative case study of exploratory and descriptive nature, for which were consulted secondary data and information obtained through interviews with people responsible for the governance structure of CONDESUS, being separated into two groups: 1) Executive Secretariat and 2) Council of Mayors. The treatment of the qualitative data was done by the method of content analysis, whereby it was possible to create categories, to codify, filter, make searches and questioning the data to answer the research questions. As a result, it was found that the CONDESUS provides the articulation of the municipalities of the Fourth Colony from the following aspects: a) promotes the emergence of a regional identity based on cooperativism b) develops activities designed to benefit all members c) restricts that individual interests determine the regional decision making, d) favors the regional development from the exploitation of local potential; e) enabled the strengthening of the "brand" Fourth Colony, and f) enabled the structuring of a development plan, based on regional interests. However, it is observed that even with the positive aspects highlighted, the CONDESUS need to improve aspects such as: a) deepening relations with the surroundings, b) participation of economic and social actors in the region, c) relationship between the consortium and its institutional support; d) qualification and retention of human resources and e) improvement of infrastructure of reception.

Keywords: Regional development; governance; Quarta Colônia; CONDESUS.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
1.1	Problemática	15
1.2	Objetivos	16
1.3	Justificativa	16
1.4	Estrutura do trabalho.....	18
2	DESENVOLVIMENTO REGIONAL.....	19
2.1	Desenvolvimento endógeno.....	25
2.2	Governança territorial	29
3	MÉTODOS DE ANÁLISE DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL	33
3.1	Manual de desarrollo local – <i>Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social</i> (ILPES)	33
3.2	Metodologia de planejamento – Sérgio Buarque.....	37
3.3	O hexágono do desenvolvimento regional – Sergio Boisier.....	39
4	DELINEAMENTO METODOLÓGICO	45
4.1	Tipo e delimitação da pesquisa	45
4.2	Técnicas e instrumentos de coleta de dados	47
4.3	Procedimentos para coleta e análises.....	49
4.4	Análise e interpretação dos dados.....	51
5	UNIDADE DE ESTUDO: CONSÓRCIO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA QUARTA COLÔNIA/RS (CONDESUS).....	57
5.1	A região da Quarta Colônia	57
5.2	Os municípios	63
5.3	O CONDESUS	68
6	DISCUSSÃO E ANÁLISE DE RESULTADOS.....	73
6.1	Processos <i>ex-ante</i> ao planejamento e ao projeto político de desenvolvimento regional	73
6.2	Etapa I: planejamento	83
6.3	Etapa II: projeto político de desenvolvimento regional.....	103
6.4	A governança no CONDESUS	130
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	133
8	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	137
	APÊNDICES	145

1 INTRODUÇÃO

O paradigma da globalização ocorrido na era pós-industrial trouxe uma nova dinâmica para os sistemas produtivos e os mercados (BAUMAN, 2001). Nesse cenário as comunidades regionais sofreram transformações, trazendo para o espaço geográfico um novo contorno com novas características e definições (SANTOS, 2009).

Na era pós-industrial os mercados de bens e serviços assumem uma dimensão global em decorrência das novas tecnologias e facilidades de acesso à informação (DICKEN, 2010), destacando-se as corporações que atuam em mercados capazes de oferecer vantagens competitivas (BOISIER, 1996). Ressaltam-se também a existência de cidades e regiões que passaram a investir em estratégias inovadoras na tentativa de promover o desenvolvimento regional (BECKER, 2008).

A busca por vantagens competitivas, neste cenário, gerou procura pela maior eficiência dos sistemas regionais, ratificando o fortalecimento dos territórios e das suas relações econômicas, comerciais, políticas e institucionais. Essa competitividade converge para a formação de um sistema econômico global, no qual as empresas não competem isoladamente, mas juntamente com o entorno produtivo e institucional do qual fazem parte, estimulando a criação de uma nova organização do sistema de cidades e regiões, baseada na perspectiva do desenvolvimento regional (VÁZQUEZ BARQUERO, 2001).

O processo de desenvolvimento regional compreende um crescente esforço das sociedades locais na formulação 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 (DALLABRIDA, 2000).

No entanto, para que se possa compreender o processo de desenvolvimento regional, faz-se necessário promover um aprofundamento acerca dos conceitos de região e de desenvolvimento. Ampliando as discussões acerca do desenvolvimento, Dallabrida (2000) e Oliveira (2002) destacam que o mesmo deve resultar do crescimento econômico acompanhado de melhoria na qualidade de vida. Ou seja, deve incluir as alterações da composição do produto e a alocação de recursos pelos diferentes setores da economia, de forma a melhorar os indicadores de bem-estar econômico e social (pobreza, desemprego, desigualdade, condições de saúde, alimentação, educação e moradia) (VASCONCELLOS e GARCIA, 1998).

Por outro lado, no que diz respeito ao entendimento do primeiro termo, Bassan e Siedenberg (2008) ressaltam que uma região deve ser observada como uma porção do espaço composta por características naturais específicas, que, ao longo do seu processo de formação histórico-cultural, foi configurando uma identificação social, econômica e política, a fim de atender às necessidades de sua população, delimitando uma identidade regional própria.

Partindo dos pressupostos sobre os significados de desenvolvimento e região, torna-se mais fácil aproximar-se do significado de desenvolvimento regional, que Boisier (1996, p.33) descreve como “um processo de mudança social sustentada que tem como finalidade última o progresso permanente da região, da comunidade regional como um todo e de cada indivíduo residente nela”.

Vázquez Barquero (2001) lembra que até a década de 1970, as políticas de desenvolvimento regional encontravam-se centradas na atração de empresas para as regiões periféricas. A crença era de que a promoção do desenvolvimento nas regiões mais atrasadas seria derivado do crescimento econômico, o que poderia ser efetivado mediante a adoção de medidas de desenvolvimento exógeno, através da atração de investimentos externos – políticas essas que se generalizaram na América (Chile, Brasil, Venezuela, Estados Unidos e Canadá), na Ásia (Filipinas, Tailândia e Japão) e na Europa (França, Itália, Espanha e Bélgica).

Porém, mesmo diante do sucesso das práticas de desenvolvimento regional que buscavam atrair investimentos externos, o que se percebeu foi que nem sempre as políticas de desenvolvimento exógeno atingiram seu objetivo de gerar processos de desenvolvimento econômico auto-sustentado, especialmente por não aproveitar as potencialidades locais de crescimento. Esse não aproveitamento promoveu a exportação dos recursos locais para países ou regiões mais desenvolvidas, o que tornou o local dependente de interesses e fatores externos (VÁZQUEZ BARQUERO, 2001).

A dependência dos interesses e fatores externos acarretou o surgimento, na Europa a partir dos anos 80, de uma nova concepção de desenvolvimento. Essa nova visão passou a valorizar o local como referência territorial (sentido de lugar), com o intuito de aproximar-se das pessoas, apoiar-se na solidariedade comunitária, instrumentalizar a comunidade, envolvendo-a efetivamente na superação dos problemas e na promoção do desenvolvimento sob uma perspectiva endógena, fazendo com que o desenvolvimento regional passasse a ser discutido sob o prisma de políticas descentralizadas (GOBIERNO VASCO, 1994).

Sob essa ótica, consideram-se os processos endógenos de desenvolvimento, através dos quais são os atores da própria localidade, que ao adotarem estratégias a partir do potencial

de desenvolvimento existente em seu território, controlam o processo de transformação econômica e social visando aumentar o bem estar da sociedade local (VÁZQUEZ BARQUERO, 2001). No desenvolvimento endógeno o conjunto de recursos (econômicos, humanos, institucionais e culturais) regionais constitui o ponto de partida para o desenvolvimento de uma comunidade territorial (FEGGER, 2010).

Essa idéia adquiriu maior ênfase nos anos 90, como consequência de uma estratégia européia que visava reforçar os programas de descentralização para as regiões, tendo como consequência o acirramento da competição entre regiões, e do incremento de sistemas econômicos locais e regionais. A adoção de políticas descentralizadas promoveu a emergência de modelos de desenvolvimento baseados em pequenas empresas situadas em regiões consideradas periféricas. Essas empresas passaram a ser analisadas a partir de uma visão teórica que integrava um esquema analítico composto por três esferas: a econômica (relação entre as empresas), a social (as características da estrutura social e as condições para a coesão social) e a territorial (organização do território e a estrutura de governança no plano local) (TAPIA, 2005).

Boisier (1996) ressalta que diante o processo de descentralização política a competitividade e o desenvolvimento não é algo restrito a apenas a um setor ou empresa isolada, mas que depende cada vez mais das características gerais de um território.

Essa ótica descentralizadora considera que nos processos endógenos de desenvolvimento são os atores da própria localidade que, ao adotarem estratégias a partir do potencial de desenvolvimento existente em seu território, controlam o processo de transformação local visando aumentar o bem estar da comunidade da qual fazem parte (VÁZQUEZ BARQUERO, 2001). No desenvolvimento endógeno, o conjunto de recursos (econômicos, humanos, institucionais e culturais) regionais constitui o ponto de partida para o desenvolvimento de uma comunidade territorial (FEGGER, 2010).

Indo ao encontro da perspectiva endógena, Froehlich *et al.* (2009) destacam que muitos lugares passaram a optar por estratégias de desenvolvimento que pudessem potencializar seus ativos culturais e naturais, apostando na criação e reconstrução da sua própria identidade, mobilizando suas potencialidades locais com o contexto cultural contemporâneo, construindo a partir daí sua territorialidade. A valorização territorial constitui-se a partir das relações sócio-culturais, da identidade edificada em raízes históricas, culturais e políticas, capaz de valorizar as tradições, os costumes e seus conhecimentos.

Para Feger (2000, p.27) o processo endógeno de desenvolvimento depende da “articulação de forças do próprio território, resultando em capacidade de dinamização

socioeconômica e ambiental”. Nesse sentido, o desenvolvimento endógeno seria o resultado do envolvimento direto dos agentes regionais (econômicos, sociais e políticos) na concepção e execução de um projeto próprio de desenvolvimento (BECKER, 2008).

No entanto, faz-se necessário lembrar que para promover o desenvolvimento regional, os planos endógenos necessitam estar relacionados a estruturas de governança territorial, resultantes da ação coletiva dos atores públicos e privados que interagem dentro de um contexto espacial, institucional, político e cultural específico (TAPIA, 2005).

Para Dallabrida (2007, p.46) o termo governança territorial é comumente empregado para referir-se “às iniciativas ou ações que expressam a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente, para gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais”. Dentre as práticas regionais para o exercício da governança territorial, Dallabrida e Becker (2003) citam alguns exemplos, tais como: os fóruns ou conselhos de desenvolvimento, as agências ou associações de desenvolvimento local ou regional, grupos de interesse diversos, associações cooperativas, consórcios, associações de classe, associações de produtores ou empresariais.

Por outro lado o *Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social* – ILPES (1998) e Dallabrida (2007) salientam a dificuldade de se encontrar modelos que discutam sobre como os planos de governança territorial, que visem o desenvolvimento endógeno regional devem ser estruturados. Esse pressuposto ressalta a carência pela existência de estudos que apresentem variáveis capazes de possibilitar a compreensão sobre como o desenvolvimento regional endógeno pode ser promovido a partir de um plano de governança territorial.

No Brasil, um caso no qual se pode observar a ocorrência de políticas endógenas de desenvolvimento regional através da articulação dos atores regionais através de um plano de governança territorial pode ser observado na Quarta Colônia¹ no Rio Grande do Sul, cuja região encontra-se localizada no centro-oeste do Estado, entre os municípios de Santa Maria e Cachoeira do Sul.

Na região da Quarta Colônia, pode-se notar a existência de ações compartilhadas entre os municípios de colonização italiana: Dona Francisca, Faxinal do Soturno, Ivorá, Nova Palma, São João do Polêsine e Silveira Martins; juntamente com os municípios de Agudo

¹ A Quarta Colônia, 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.

(colonização alemã), Restinga Seca (colonização alemã, italiana, portuguesa e afro-brasileira) e Pinhal Grande (colonização italiana, portuguesa e espanhola). Na região, o compartilhamento de ações torna-se possível devido às características geográficas e culturais locais e não existência de uma sintonia entre os interesses municipais na busca por estratégias capazes de minimizar as precariedades e maximizar as potencialidades da região.

Além das semelhanças étnico-culturais e socioeconômicas, a região da Quarta Colônia se caracteriza por ter a economia alicerçada em minifúndios rurais e em indústrias de pequeno porte, nas quais prevalece a mão-de-obra familiar, a agricultura e a pecuária. Além da presença de agroindústrias voltadas ao beneficiamento, processamento e comercialização de produtos coloniais, como pães,ucas, massas, queijos, embutidos, doces, vinhos entre outros, como também as indústrias de beneficiamento de arroz, do setor moveleiro e as pequenas metalúrgicas (GATTO *et al.*, 2005).

Destacando outros aspectos econômicos da Quarta Colônia, Sponchiado (1996) ressalta a importância do comércio – representado por estabelecimentos comerciais urbanos – e do turismo – no qual se destacam as atividades rurais, naturais, culturais, gastronômicas e religiosas.

No entanto, mesmo diante dessas potencialidades econômicas locais, por muito tempo notou-se na Quarta Colônia a carência de uma melhor sintonia entre os interesses do homem da cidade e o do campo, o que trouxe questionamentos acerca da construção e conduções de estratégias para minimizar a precariedade da região (BATTISTELLA, ERDMANN, WITTMANN, 2008). Essa carência levou ao surgimento, no ano de 1996, de uma organização denominada Consórcio de Desenvolvimento Sustentável da Quarta Colônia (CONDESUS), formado pelos nove municípios anteriormente destacados, que consorciados constituem uma aliança estratégica em busca do desenvolvimento sustentável da região (BATTISTELLA, ERDMANN, WITTMANN, 2008).

O CONDESUS constitui uma Associação Civil, pessoa jurídica de direito privado e sem fins econômicos, constituindo-se no fórum legal de discussão de ações, projetos e programas de interesse regional que tenham como objetivo a integração e o desenvolvimento dos municípios consorciados. A administração do consórcio é realizada pelos prefeitos dos municípios envolvidos, com o apoio de uma Secretaria Executiva (QUARTA COLÔNIA, 2011).

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 (FROEHLICH e ALVES, 2007).

A proposta de trabalho apresentada pelo CONDESUS privilegia a valorização e o resgate da identidade regional, como também a busca pela educação ambiental e patrimonial e o desenvolvimento sustentável (BATTISTELLA, ERDMANN, WITTMANN, 2008) de uma “região historicamente definida pelos contextos migratórios e colonizadores, bem como pelas relações interétnicas que ali foram estabelecendo-se ao longo do tempo” (FROEHLICH *et al.*, 2009, p.03).

A partir dos argumentos e conceitos aqui apresentados, o presente trabalho utilizará como unidade de análise o CONDESUS, tendo em vista que se tem como objetivo principal identificar a estrutura de governança existente no consórcio e analisar como essa forma de organização territorial possibilitou a articulação dos atores locais da Quarta Colônia em prol do desenvolvimento regional.

O presente estudo constitui uma pesquisa qualitativa, de natureza exploratória-descritiva e delineamento de estudo de caso (YIN, 2005). Foi adotada a pesquisa qualitativa devido à sua capacidade de proporcionar a utilização de procedimentos descritivos da realidade estudada, através da busca do significado das situações para as pessoas e os efeitos sobre as suas vidas, preocupação com o processo e não simplesmente com os resultados e o produto e privilégios ao enfoque indutivo na análise dos dados (TRIVIÑOS, 1987).

Durante a etapa de coleta foram consultadas fontes secundárias tais como documentos, materiais bibliográficos, sites da Internet e estatutos, relatórios e materiais técnicos disponibilizados pelo consórcio; além de informações obtidas através de entrevistas semi-estruturadas realizadas junto aos atores que compõem a estrutura de governança do CONDESUS, separados em dois grupos: 1) Secretaria Executiva e 2) Conselho de Prefeitos. Esses grupos foram estabelecidos a partir da estrutura de cargos que compõe o consórcio.

Para elaboração do protocolo de entrevistas foram estabelecidas categorias *a priori* elaboradas a partir de variáveis presentes e observadas durante a revisão bibliográfica em estudos anteriores realizados abordando o tema.

O tratamento dos dados qualitativos foi feito seguindo o método da análise de conteúdo (BARDIN, 1977), com o auxílio do *software* NVivo 8.0, através do qual foi possível criar categorias, codificar, filtrar, fazer buscar e questionar os dados para responder às perguntas de investigação.

1.1 Problemática

A globalização econômica e social, especialmente nas duas últimas décadas, fez com que os mercados de bens e serviços crescessem mundialmente, e as decisões de investimento ficassem condicionadas à existência de fatores atrativos e rentáveis. Esse contexto fez com que se destacassem as grandes corporações que atuavam em mercados regionais que pudessem lhes oferecer maiores vantagens, sobretudo, em termos econômicos globais (BOISIER, 1996).

A busca por mercados regionais ratifica o fortalecimento das nações e das suas relações econômicas, comerciais, políticas e institucionais, convergindo para um sistema econômico global, no qual as empresas não competem isoladamente, mas juntamente com o entorno produtivo e institucional do qual fazem parte. A emergência de um novo sistema econômico global estimula a criação de uma nova organização do sistema de cidades e regiões, baseada nos preceitos do desenvolvimento endógeno (VÁZQUEZ BARQUERO, 2001).

Boisier (1996) ressalta que essa perspectiva do desenvolvimento endógeno mostra que no mundo globalizado a competitividade não é algo restrito a um setor ou empresa isolada, mas que depende cada vez mais das características gerais de um território. Nessa perspectiva, considera-se que nos processos endógenos de desenvolvimento são os atores da própria localidade que, ao adotarem estratégias a partir do potencial de desenvolvimento existente em seu território, controlam o processo de transformação econômica e social visando aumentar o bem estar da sociedade local (VÁZQUEZ BARQUERO, 2001). No desenvolvimento endógeno o conjunto de recursos (econômicos, humanos, institucionais e culturais) regionais constitui o ponto de partida para o desenvolvimento de uma comunidade territorial (FEGER, 2010).

Conseguir promover as próprias condições para desenvolvimento de uma comunidade territorial é um fator que potencializa o poder de uma região, o que torna a perspectiva dos agentes locais sobre a sua atuação e a dos seus pares um fator primordial que transcende uma visão exclusivamente econômica ou política (BARROS; SILVA; SPINOLA, 2006).

A partir dos argumentos e conceitos aqui apresentados surge a importância de se promover uma reflexão sobre como regiões, através da adoção de um sistema de governança territorial, poderá promover o seu desenvolvimento, a partir da valorização das potencialidades e articulação dos atores locais.

Nesses preceitos, surge a necessidade da investigação do seguinte problema de pesquisa: *Como o CONDESUS proporcionou a articulação dos gestores municipais da Quarta Colônia em prol do desenvolvimento regional?*

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo principal

Descrever e analisar como o CONDESUS proporcionou a articulação dos gestores municipais da Quarta Colônia em prol do desenvolvimento regional.

1.2.2 Objetivos específicos

- Compreender o processo de surgimento, elaboração, planejamento e execução do CONDESUS;
- Descrever a estrutura de governança existente no CONDESUS;
- Identificar as ações executadas pelo CONDESUS em prol do desenvolvimento regional da Quarta Colônia;
- Identificar os atores (públicos e privados) que integram o CONDESUS e o papel de cada um na estrutura de governança territorial;
- Observar os resultados alcançados através das ações implementadas através do CONDESUS.

1.3 Justificativa

O presente estudo visou ampliar a discussão acerca do tema desenvolvimento regional a partir de uma nova perspectiva que procura estudar o desenvolvimento endógeno de cidades

e regiões, frente às chamadas políticas exógenas. Essa perspectiva parte da premissa de que as comunidades regionais podem atuar no sentido de tornar mais eficientes seus sistemas através da articulação dos seus atores locais (BOISIER, 1996).

Conforme Vázquez Barquero (2001), a busca pela maior eficiência dos sistemas regionais ratifica o fortalecimento dos territórios e das suas relações econômicas, comerciais, políticas e institucionais. O fortalecimento dessas relações converge para um sistema econômico global, no qual as empresas não competem isoladamente, mas juntamente com o entorno produtivo e institucional do qual fazem parte, estimulam a criação de uma nova organização do sistema de cidades e regiões, baseada na perspectiva do desenvolvimento endógeno.

Através da perspectiva endógena o desenvolvimento regional passou a ser discutido sob o prisma de políticas descentralizadas. Essa nova visão adquiriu maior ênfase nos anos 90 – como consequência de uma estratégia européia que visava reforçar programas de descentralização regional devido a dificuldades de sistemas econômicos locais. As políticas descentralizadas promoveram a emergência de modelos de desenvolvimento baseados em pequenas empresas situadas em regiões consideradas “periféricas”, que passaram a ser analisadas a partir de uma visão teórica integradora em esquema analítico composto por três esferas: a econômica (relação entre as empresas), a social (as características da estrutura social e as condições para a coesão social) e a territorial (organização do território e a estrutura de governança no plano local) (TAPIA, 2005).

No Brasil, um caso no qual se pressupõe a existência de um modelo de desenvolvimento ancorado em potencialidades endógenas é encontrado na Quarta Colônia. Região localizada no centro do Estado do Rio Grande do Sul e é composta por nove pequenos municípios: Agudo, Dona Francisca, Faxinal do Soturno, Ivorá, Nova Palma, Pinhal Grande, Restinga Seca, São João do Polêsine, Silveira Martins.

Na região da Quarta Colônia, em 1996, foi implementado o Consórcio de Desenvolvimento Sustentável da Quarta Colônia/RS, o CONDESUS, com o objetivo de abrir caminhos alternativos por meio de projetos intermunicipais para captação de recursos e execução de ações de interesse regional, fundamentados nos princípios da sustentabilidade dos recursos naturais e culturais da Quarta Colônia (ITAQUI, 2002).

Conforme Battistella, Erdmann, Wittmann (2008), historicamente, na Quarta Colônia, sempre foi notada uma precariedade econômica e financeira da região. Contudo, a mesma é possuidora de potenciais que por muito tempo foram negligenciados pela falta de sintonia entre os interesses do homem da cidade e o do campo.

Essa contradição permite Froehlich e Alves (2007) a apontarem a criação do CONDESUS 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.

A experiência de valorização das potencialidades territoriais da Quarta Colônia nos leva a realizar questionamentos acerca de como os atores locais se mobilizaram na busca pela construção e condução de estratégias visando minimizar a precariedade da região e de como ocorreu o processo de criação, planejamento e implementação do CONDESUS. Esses questionamentos fazem com que essa região seja escolhida como unidade de estudo, já que representa um caso no qual os atores – econômicos, políticos e sociais – se uniram na tentativa de promover o desenvolvimento da região a partir de suas potencialidades endógenas.

1.4 Estrutura do trabalho

Além deste capítulo introdutório, o projeto é composto por mais sete capítulos: o capítulo 2 viabiliza a compreensão sobre o tema principal que envolve este estudo: o desenvolvimento regional. O capítulo 3 apresenta três metodologias propostas que visam estudar casos vinculados ao desenvolvimento regional. O capítulo 4 destaca o delineamento metodológico proposto para a operacionalização da pesquisa. O capítulo 5 procura analisar os aspectos inerentes a Unidade de Estudo – CONDESUS, além de apresentar o caráter histórico da Quarta Colônia, aprofundar um pouco mais o conhecimento sobre os nove municípios que a integram e contextualizar sobre os fatores que motivaram a formação do consórcio. O capítulo 6 evidencia e descreve os resultados referentes às categorias propostas e ao objetivo de estudo, enquanto o capítulo 7 aborda as considerações finais e o 8 as referências bibliográficas consultadas.

2 DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Ao analisar a visão ocidental e o modelo mecanicista da física clássica, Capra (2005) destaca que durante o século XVII o mundo material era visto sob uma concepção fragmentária, ou seja, como uma vasta quantidade de objetos reunidos numa máquina de grandes proporções. Essa visão mecanicista se transformou ao longo do tempo, e fez emergir os conceitos nos quais se baseia a física moderna, que nos leva a uma visão do mundo similar às visões adotadas pelos místicos de todas as épocas e tradições, que buscam perceber o mundo como um sistema de componentes inseparáveis, em permanente interação e movimento, sendo o homem parte integrante do sistema.

De acordo com Martins (2002), fugir da concepção de mundo fragmentária e mecanicista supõe buscar uma visão sistêmica da realidade socioespacial. Essa teoria pode ser verificada a partir da superposição cada vez mais numerosa e imbricada de interesses e de forças, em qualquer que seja a porção do espaço observada, que invalida quaisquer concepções ou conceitos estáticos, por qualquer que seja a área do conhecimento.

Destacando essa passagem da concepção de mundo fragmentada para uma visão sistêmica, Bauman (2001) destaca a mudança do “capitalismo pesado” para o “capitalismo leve” como uma quebra de paradigma. No capitalismo leve os fenômenos são vistos como um todo e não como partes. Dentro dessa ótica do capitalismo leve, o referido autor observa a fragmentação das nações, raças, grupos políticos e religiosos, ressaltando que essa pode ser a razão para a emergência das crises sociais, ecológicas e culturais que observadas hoje em dia.

A passagem do “capitalismo pesado” para o “capitalismo leve” se reflete na estrutura das organizações da era pós-industrial, que substituiu o modelo rígido, sólido, fragmentado da era industrial por um modelo mais leve, dinâmico, interativo e sistêmico, que fez emergir a “sociedade da informação”. Nessa nova sociedade, os serviços passaram a substituir a fabricação como fonte de riqueza, o intelectual assumiu um papel de maior importância em relação ao trabalho braçal e a produção passou a ocorrer de forma globalizada (FUKUYAMA, 2000), surgindo a necessidade por sistemas flexíveis e dinâmicos, que funcionem cada vez mais integrados entre si (CAPRA, 2001).

Em decorrência do processo de globalização ocorrido na era pós-industrial, os sistemas produtivos e os mercados adquiriram uma dimensão global e as comunidades regionais passaram por transformações, trazendo para o espaço geográfico um novo contorno,

novas características e definições (SANTOS, 2009). Essas transformações fizeram com que os espaços territorial e social sofressem mudanças em uma relação lógica entre rigidez e flexibilidade, baseadas em um conjunto de normas (públicas, privadas, locais, globais, jurídicas ou informais) (FEGGER, 2010). Em um panorama territorial e social, a região passa a ter uma significância importante em termos de desenvolvimento o que tornou o desenvolvimento regional um processo privilegiado de análise e de ação (SANTOS, 2009).

No entanto, para que se possa observar o processo de desenvolvimento regional, é preciso, inicialmente, afastar-se do entendimento comum do termo globalização. Faz-se necessário enxergá-lo como o resultado da revolução nas comunicações eletrônicas que transformaram a velocidade com que as informações são difundidas, aliado ao fato de que muitos dos produtos, que atualmente são utilizados, originam-se de uma geografia de produção, distribuição e consumo cada vez mais complexa, na qual as partes são fabricadas em diferentes países e posteriormente montadas em outros. Essa dinâmica torna o processo de produção cada vez mais desterritorializado (DICKEN, 2010).

Esse processo de desterritorialização faz surgir uma nova geoeconomia fortemente embasada na realidade desigual das estruturas, dos processos e dos resultados globalizantes, que deve ser vislumbrada através dos processos econômicos em termos de conexões de atividades, ligadas através de fluxos de fenômenos materiais e não materiais a circuitos e redes de produção (DICKEN, 2010).

Essa nova geoeconomia deve ser observada sob a ótica de três importantes dimensões: controle, espacialidade e incorporação territorial (DICKEN, 2010). No que se refere ao controle, as redes de produção são coordenadas por empresas transnacionais que desempenham um papel de coordenação e, portanto, na formação geoeconômica. Contudo, esse processo depende do local no qual a empresa define o limite entre as funções que ela internaliza e as que ela externaliza.

Com relação à espacialidade, vale ressaltar que toda a rede de produção tem a sua configuração geográfica específica e que, nos dias atuais, praticamente todas elas se tornaram geograficamente mais abrangentes, ocupando escalas globais, nacionais, regionais e locais. Argumentando sobre a questão da incorporação territorial, Dicken (2010) lembra que a atividade econômica está se tornando 'desterritorializada' ou 'desenraizada', num contexto no qual tudo pode ser localizado e deslocado para qualquer lugar. Não se esquecendo, no entanto, que cada componente de uma rede de produção está inserido em localizações específicas e que sua articulação está profundamente influenciada pelos contextos sociopolítico, institucional e cultural nos quais estão incorporadas.

Todavia, enquanto o processo de globalização geoeconômica se expressa na competição transnacional através das redes de produção, o de regionalização, no caminho inverso, compreende um crescente esforço das sociedades locais para configurar e sustentar seu processo de desenvolvimento, a partir do entendimento e da coordenação de esforços, em função das suas vantagens competitivas particulares. Conforme ressalta Pires (2001), a globalização obriga o estabelecimento de processos eficazes para a manutenção de um alto nível de competitividade em todo o sistema econômico e institucional do ambiente relacional das empresas, ou seja, do território no qual elas estão inseridas.

Aprofundando um pouco mais sobre o processo de regionalização e territorialização, Vázquez Barquero destaca que a globalização:

(...) afetou de forma significativa a dinâmica dos sistemas produtivos e espaciais, gerando novas necessidades e demandas, que precisavam ser incorporadas às estratégias de empresas e territórios (2001, p.210)

(...) a lógica da globalização fez com que os territórios passassem a competir entre si em escala internacional, buscando obter vantagens competitivas através da valorização dos recursos e da diferenciação das atividades produtivas. Por isso, as cidades e as regiões estão sendo forçadas a buscar os caminhos do desenvolvimento endógeno, de forma a permiti-lhes melhorar sua posição competitiva e, ao mesmo tempo, adotar estratégias que incentivem a implantação de empresas inovadoras em seu território (2001, p.228).

De forma complementar, Tapia (2005) destaca alguns dos principais vetores que promoveram a importância da regionalização e da valorização territorial dentro do atual paradigma da globalização: a) o aprofundamento do processo de globalização capitalista e a incorporação da produção flexível, provenientes das grandes empresas multinacionais, que impuseram novos desafios ao modelo de desenvolvimento endógeno dos distritos industriais; b) a política regional européia, que procurou estimular o desenvolvimento local não mais como resgate de situações históricas bem-sucedidas, mas como o resultado da adoção de novas orientações de políticas públicas e de arranjos institucionais e de interação estratégica entre o público e o privado; e c) o surgimento de problemas de saturação no interior dos distritos industriais ligados a questões ambientais, ao aumento do individualismo em detrimento de estratégias coletivas, à necessidade de desenhar estratégias inovadoras ante os impactos da globalização e das grandes empresas multinacionais no território.

O desenvolvimento regional constitui um tema que vem ganhando cada vez mais relevância, tendo em vista que representa uma forma de proporcionar a competitividade de uma região em mercados globais e sistêmicos. Conforme Dallabrida (2000), o processo de desenvolvimento regional compreende um crescente esforço das sociedades locais na formulação de políticas territoriais com o intuito de discutir as questões centrais da

complexidade contemporânea e que sejam capazes de tornar a região o sujeito de seu próprio processo de desenvolvimento.

No entanto, para que se possa aprofundar a discussão acerca do tema desenvolvimento regional, faz-se necessário fornecer uma compreensão acerca dos termos desenvolvimento e região, respectivamente. Segundo Dallabrida (2000), o desenvolvimento não está atrelado somente ao crescimento econômico, mas também aos fatores sociais, ambientais e políticos da região. Para Sachs (1986), o termo em questão necessita ser compreendido a partir de uma perspectiva sistêmica e multidisciplinar, que envolva aspectos sociais, culturais, ecológicos, econômicos e espaciais.

Nesses preceitos, Oliveira (2002) considera que o desenvolvimento deve resultar do crescimento econômico, social e cultural acompanhado da melhoria na qualidade de vida. Ou seja, deve promover alterações da composição da sociedade e a alocação de recursos pelos diferentes setores da economia, de forma a melhorar os indicadores de bem-estar econômico e social (pobreza, desemprego, desigualdade, condições de saúde, alimentação, educação e moradia) (VASCONCELLOS e GARCIA, 1998). De forma complementar, Dallabrida (2000) lembra que quando um projeto de desenvolvimento é estruturado e instaurado sem levar em conta a realidade socioeconômica-cultural e ambiental regional, pode provocar formas radicais de desterritorialização.

Por outro lado, no que se refere ao segundo termo em questão, Bassan e Siedenberg (2008) ressaltam que uma região é representada por sua formação geomorfológica, pela sua formação histórica e cultural, pela sua formação econômico-social, distribuição espacial da população, na origem do processo produtivo, base econômica local, e por último, pelo seu aspecto político e administrativo. Complementando sua argumentação, os mesmos autores definem uma região como sendo:

(...) a porção do espaço com características naturais específicas, que, ao longo do seu processo de formação histórico-cultural, foi configurando uma identificação social, econômica e política, a fim de atender às necessidades de sua população, delimitando uma identidade regional própria (BASSAN e SIEDENBERG, p.141).

Os pressupostos apresentados acerca dos significados de desenvolvimento e região facilitam a aproximação do significado do desenvolvimento regional, que Boisier (1996, p.33) descreve como sendo “um processo de mudança social sustentada que tem como finalidade última o progresso permanente da região, da comunidade regional como um todo e de cada indivíduo residente nela”.

Essa nova perspectiva acerca do desenvolvimento regional passou a ser mais amplamente discutida no decorrer das últimas décadas, quando uma abordagem formada por

políticas propostas e administradas pelos governos locais e regionais (que procuram assegurar o desenvolvimento econômico de cidades e regiões de “baixo para cima”) passou a ganhar força (em detrimento às chamadas políticas de “cima para baixo”). Nesse panorama as comunidades regionais passaram a atuar no sentido de tornar mais eficientes seus sistemas (BOISIER, 1996).

Como exemplos de planos de desenvolvimento regional e de ações voltadas para esse fim, destacam-se alguns casos ocorridos a partir da década de 1970, como o surgimento de aglomerações, tanto em indústrias tradicionais, como a dos móveis na Dinamarca, a têxtil na Itália e a de confecções em Taiwan e na Tailândia, quanto em indústrias modernas, como a microeletrônica no Silicon Valley, nos EUA (SANTOS; CROCCO; SIMÕES, 2003), além de outras regiões como o aglomerado vinícola da Califórnia, o aglomerado italiano de calçados e móveis, o aglomerado de móveis para escritórios da Grabd Rapids em Michigan, os aglomerados de produtos florestais na Suécia e em Portugal (PORTER, 1999), e, principalmente, na região da Emilia Romagna na Itália (CASAROTTO FILHO; PIRES, 2001).

Vázquez Barquero (2001) lembra que até a década de 1970, as políticas de desenvolvimento regional encontravam-se centradas na atração de empresas para as regiões periféricas, por se acreditar que a promoção do desenvolvimento nas regiões mais atrasadas pudesse ser efetivada mediante a adoção de medidas de desenvolvimento exógeno, através da atração de investimentos externos. O que houve, sobretudo, através de subvenções e auxílios, incentivos à implantação, investimentos públicos em infra-estrutura e, mediante investimentos diretos realizados por empresas públicas, com o intuito de formar pólos de crescimento, que pudessem estimular a expansão das regiões mais atrasadas – políticas essas que se generalizaram na América (Chile, Brasil, Venezuela, Estados Unidos e Canadá), na Ásia (Filipinas, Tailândia e Japão) e na Europa (França, Itália, Espanha e Bélgica).

No entanto, mesmo diante do sucesso desses exemplos de práticas de desenvolvimento regional, o que se percebeu foi que nem sempre as políticas de desenvolvimento exógeno atingiram seu objetivo de gerar processos de desenvolvimento econômico auto-sustentado, especialmente por não aproveitar o potencial local de crescimento, ocorrendo a exportação dos recursos para as áreas mais desenvolvidas (VÁZQUEZ BARQUERO, 2001).

A dificuldade de promover o desenvolvimento auto-sustentado através da atração de investimentos externos fez com que surgisse na Europa, a partir dos anos 80, uma nova concepção de desenvolvimento. Essa nova visão desenvolvimentista valorizava o local como referência territorial (sentido de lugar), com o intuito de aproximar-se das pessoas, apoiar-se na solidariedade comunitária e instrumentalizar a comunidade, envolvendo-a efetivamente na

superação dos problemas e na promoção do desenvolvimento sob uma perspectiva endógena (GOBIERNO VASCO, 1994).

Adquirindo um enfoque endógeno, o desenvolvimento regional passou a ser discutido sob a ótica de políticas descentralizadas, que passou a adquirir maior ênfase a partir dos anos 90 – como consequência de uma estratégia europeia que visava reforçar os programas de descentralização para as regiões. Essa tendência descentralizadora promoveu a emergência de modelos de desenvolvimento baseados em pequenas empresas situadas em regiões consideradas “periféricas”, que passaram a ser analisadas a partir de uma visão teórica que integrava um esquema analítico composto por três esferas: a econômica (relação entre as empresas), a social (as características da estrutura social e as condições para a coesão social) e a territorial (organização do território e a estrutura de governança no plano local) (TAPIA, 2005).

A emergência desse modelo descentralizado europeu de desenvolvimento regional teve como seu maior expoente a Itália – local no qual os cidadãos de cada região, os empresários, os governantes municipais e os administradores de instituições de ensino e pesquisa passaram a agir de forma articulada e organizada, priorizando e consorciando o uso de seus limitados recursos (PIRES, 2001). Sobre o caso italiano, Tapia destaca:

(...) entre as principais razões que impulsionaram a elaboração da experiência inédita de política de desenvolvimento descentralizada, baseada na lógica da concertação social, estão os princípios comunitários de políticas regionais adotados a partir da reforma dos fundos estruturais europeus, no final dos anos 80, e os resultados amplamente desfavoráveis das políticas de intervenção extraordinária no Mezzogiorno (...). Na Itália, a discussão e a adoção de estratégias de desenvolvimento local sob a forma de pactos territoriais e de responsabilidade de atores locais ocorreram na metade dos anos 90. Mais precisamente, a partir de 1995, com a Lei no 341/95, o governo italiano decidiu “ativar uma série de instrumentos específicos de *programmazione negoziata*” para desenhar programas locais que envolvessem uma multiplicidade de atores públicos e privados e uma gestão unitária dos recursos financeiros. Essa decisão significou uma mudança na orientação da política de desenvolvimento regional e local, cuja característica principal era o de ter um caráter de alocação de recursos automático e assistencial. Mesmo nos projetos financiados pelos fundos europeus não havia a participação de atores sociais – seja na fase de formulação dos projetos, seja na de escolha dos instrumentos de implementação das políticas inovadoras (2005, p.135).

O êxito de experiências europeias de desenvolvimento regional, como no caso citado da Itália, deve-se ao entendimento de que o modelo europeu de desenvolvimento regional dá, cada vez mais, atenção às ações endógenas de desenvolvimento sócio-econômico, em detrimento à política estatal de transferência pura de incentivos e de modelos exitosos prontos para as regiões. A promoção de ações endógenas faz com que as instituições de apoio

competitivo e as empresas privadas locais ganhem novas missões e definições de seus negócios, ligadas ao desenvolvimento regional (PIRES, 2001).

Corroborando com esse entendimento, Martins (2002) ressalta que o desenvolvimento regional não se trata apenas de buscar o atendimento às carências materiais, mas a identificação e a promoção das qualidades, capacidades e competências existentes na comunidade e no lugar, em um contexto no qual as pessoas devem participar ativamente e não apenas serem beneficiárias do desenvolvimento.

O que deve ser compreendido sobre os limites e as possibilidades de apropriação de outros modelos de desenvolvimento são os aspectos mais paradigmáticos presentes, ou seja, o entendimento das principais mudanças sócio-econômicas ocorridas que trouxeram profundas modificações para a produção e o território. Conforme é observado nas mais recentes e exitosas experiências em termos de modelos de desenvolvimento regional, que se baseiam na concepção de que o fator determinante no desenvolvimento e na competitividade de determinada região é a capacidade de atuação organizada da própria sociedade local (LORENZO e FONSECA, 2008).

Fato esse que pode ser confirmado quando se observa os exemplos citados, como os casos ocorridos em algumas das regiões mais desenvolvidas do mundo, – Estados Unidos, Japão, Itália ou Espanha –, nos quais a capacidade de integração e ação articulada entre os diversos atores sociais vem se tornando cada vez maior e a capacidade de intervenção do Estado cada vez menor (PIRES, 2001).

2.1 Desenvolvimento endógeno

Conforme destacado no tópico 3, nos últimos anos tem sido dada muita atenção a um novo modelo competitivo, que se baseia em fatores locais e regionais (endógenos) e processos integradores entre pequenas e micro empresas a exemplo das redes de empresas e arranjos produtivos locais. O surgimento do novo modelo parece ser uma mudança de paradigma em termos de desenvolvimento regional, baseada em pressupostos diferentes do modelo anterior, no qual predominavam os fatores exógenos.

Pires (2001, p.18), destaca que o modelo de desenvolvimento baseado nos fatores exógenos baseia-se na oferta de “condições e incentivos diretos para o desenvolvimento de uma região, como estradas, juros baixos, incentivos tributários, incentivos locais, programas

de modernização tecnológica, aquisição de equipamentos, etc.”. No entanto, o mesmo autor ressalta que não existe um modelo de desenvolvimento puramente endógeno ou exógeno, mesmo notando que muitas nações têm obtido grande sucesso com modelos que priorizam a capacidade das forças locais em criar e sustentar o seu próprio desenvolvimento.

Na contramão dos modelos exógenos e ao encontro a uma tendência metodológica endógena, muitos lugares passaram a optar por estratégias de desenvolvimento que potencializaram seus ativos culturais e naturais, apostando na criação e reconstrução da sua própria identidade, mobilizando suas potencialidades locais com o contexto cultural contemporâneo, construindo a partir daí uma territorialidade (FROEHLICH *et al.*, 2009).

Essa territorialidade, por sua vez, constitui-se a partir das relações sócio-culturais, da identidade edificada em raízes históricas, culturais e políticas, capaz de valorizar as tradições, os costumes e seus conhecimentos (FROEHLICH *et al.*, 2009).

Para facilitar o entendimento do que realmente constitui uma territorialidade, faz-se necessário compreender o significado acerca do que configura um território, que conforme Vázquez Barquero (2001, p.50) “pode ser visto como um emaranhado de interesses de uma comunidade local, o que permite defini-lo como um agente do desenvolvimento local, sempre ocupado em manter e defender a integridade e os interesses territoriais nos processos de desenvolvimento e mudança”.

Complementando o entendimento sobre o território, Santos (2009, p.96) salienta: “o território não é apenas o resultado da superposição de um conjunto de sistemas naturais e um conjunto de sistemas de coisas criadas pelo homem. O território é o chão e mais a população, isto é, uma identidade, o fato e o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence”.

Partindo desse entendimento sobre a questão territorial, um projeto de desenvolvimento nacional, regional ou local representa o desencadeamento de um processo de reconstrução e repatriação do território, no qual este constitui o espaço territorializado, ou seja, apropriado:

(...) na busca de um novo padrão de desenvolvimento é preciso fazer uma opção preferencial: ou se insere a região no padrão hegemônico de desenvolvimento em que a reconstrução/reapropriação do território resulta na geração de novos empreendimentos regionais, vistos unicamente como oportunidade de investimento para gerar lucros aos que têm excedente de capital para aplicar (...) ou se projeta a reordenação do território, (...) um novo padrão de ocupação e uso do território regional, que privilegie a projeção de políticas, interesses, racionalidades e valores econômicos, sociais, culturais e ambientais da parcela da população regional que busca a agregação de valor à sua atividade, geralmente não com o fim de acumular lucros, mas de garantir a sobrevivência digna e sadia (DALLABRIDA, 2000, p.34-35).

Aprofundando um pouco mais, Vázquez Barquero (2001) destaca que dentro do processo de desenvolvimento endógeno o território passa a ser um agente de transformação e não um suporte dos recursos e atividades econômicas, uma vez que há interação entre empresas e os demais atores, que se organizam para desenvolver a economia e a sociedade. Segundo o mesmo autor, o ponto de partida para uma comunidade territorial reside no conjunto e no inter-relacionamento entre os recursos (econômicos, humanos, institucionais e culturais) formadores de seu potencial de desenvolvimento. Esse inter-relacionamento entre os recursos de um território ressalta a importância de processos interorganizacionais que envolvam o entorno produtivo e institucional, de uma forma que favoreça as características produtivas a regiões e proporcione rendimentos crescentes.

Baseado nos preceitos apresentados, Vázquez Barquero (2001) afirma ser possível considerar o desenvolvimento endógeno como um processo de mudança estrutural e de crescimento econômico no qual a organização do sistema produtivo, a rede de relações entre atores e atividades, a dinâmica de aprendizagem e o sistema sociocultural são determinantes no processo de mudança, e o território deve ser visto como um agente de transformação social de uma comunidade.

Para Feger (2000, p.27) o processo endógeno de desenvolvimento depende da “articulação de forças do próprio território, resultando em capacidade de dinamização socioeconômica e ambiental”. Nesse sentido, o desenvolvimento endógeno seria o resultado do envolvimento direto dos agentes regionais – econômicos, sociais e políticos – na concepção e execução de um projeto próprio de desenvolvimento (BECKER, 2008).

O envolvimento dos agentes regionais deve ser compreendido como as múltiplas alternativas que cada localidade, região ou nação têm, pelas suas diferenças culturais, ambientais e valores (éticos e morais). É em função do estímulo dos valores acumulados regionalmente, ou do capital social existente, que algumas regiões conseguem responder, positiva e ativamente, aos desafios regionais da globalização contemporânea, construindo seus próprios modelos de desenvolvimento (BECKER, 2008).

Através do enfoque endógeno, tornam-se relevantes fatores como valores e racionalidades específicas dos atores envolvidos, as características culturais e comportamentais, a influência das instituições formais e informais e composição das redes sociais e econômicas. Esses fatores fazem com que as economias regionais sejam vistas como um conjunto de atividades afetadas pela cultura e pelo contexto local, como também pela história da região e aspectos sociais e institucionais específicos (FEGER, 2010).

O desenvolvimento endógeno propõe-se a atender às necessidades da população local através da participação ativa da comunidade envolvida, na busca pelo bem-estar econômico, social e cultural da comunidade em seu conjunto. Nos modelos endógenos de desenvolvimento são os atores sociais da própria localidade que, ao adotarem estratégias a partir do potencial de desenvolvimento existente em seu território, controlam o processo de transformação econômica e social visando a aumentar o bem estar da sociedade local, em um processo de mudança no qual a acumulação de capital e o progresso tecnológico são tidos como fatores-chave (VÁZQUEZ BARQUERO, 2001).

No entanto, Boiser (1996) ressalta para se desenvolver endogenamente um território necessita possuir alguns atributos específicos, tais como: a) crescente processo de autonomia regional; b) crescente capacidade regional para apropriar-se do excedente econômico ali gerado; c) crescente movimento de inclusão social; d) crescente processo de conscientização e mobilização social em torno da proteção ambiental e do manejo racional dos recursos naturais da região; e e) crescente autopercepção coletiva de “pertença” regional.

A adoção de políticas descentralizadoras e endógenas fez com que o desenvolvimento regional passasse a ser visto como uma maneira de buscar a identificação e a promoção das qualidades, capacidades e competências existentes na comunidade e no lugar, em um contexto no qual as pessoas devem participar ativamente e não apenas serem beneficiárias do desenvolvimento (MARTINS, 2002).

Essa nova abordagem envolvendo o desenvolvimento regional promoveu profundas modificações para a produção e o território, que passaram a se basear na concepção de que o fator determinante no desenvolvimento e na competitividade de determinada região é a capacidade de atuação organizada da própria sociedade local (LORENZO e FONSECA, 2008). Ou seja, que a articulação dos diversos atores representativos de uma localidade é fundamental para o seu desenvolvimento (BOISIER, 1996; DALLABRIDA, 2000; VÁZQUEZ BARQUERO, 2001; BECKER, 2008).

Esses atores locais são representados pela sociedade civil, as organizações não governamentais, as instituições privadas e o governo. No desenvolvimento regional endógeno cada um dos atores tem seu papel para contribuir com o desenvolvimento local (BUARQUE, 2004).

Posteriormente, no capítulo quatro, serão apresentados alguns modelos de desenvolvimento endógeno regional, que possibilitarão um melhor entendimento sobre como esse processo deve ser pensado.

2.2 Governança territorial

Segundo Shleifer e Vishny (1997), governança constitui o conjunto de mecanismos com a finalidade de monitorar a gestão e o desempenho das organizações, de forma que os interesses dos administradores estejam de acordo com os interesses dos proprietários.

Trazendo uma abordagem em sentido mais amplo, Albertin (2003, p.93), ressalta que a governança “tem sido usada como forma de trabalhar em conjunto e usar o poder coletivo na busca de soluções para problemas comuns”. Quando relacionado com o seu objetivo, a governança é definida por ações coletivas de diversos atores na busca do seu desenvolvimento.

No que se refere ao tema central desse estudo, o entendimento acerca da governança tem-se deslocado para a reflexão sobre a sua relevância para os sistemas e planos de desenvolvimento regional. Para Tapia (2005), o êxito desses planos está diretamente relacionado às modalidades de regulação social e às estruturas de governança territoriais, resultantes da ação coletiva de um sistema de atores (públicos e privados) que interagem dentro de um contexto espacial, institucional, político e cultural específico.

No entanto, apesar dessa destacada importância, a dimensão da governança territorial é frequentemente pouco explorada no debate sobre o desenvolvimento (DALLABRIDA, 2007). Fazendo uma relação entre os termos governança e desenvolvimento Albertin (2003, p.94) associa o primeiro ao “desafio de incentivar ações e projetos coletivos entre empresas com a participação da comunidade local e de instituições como forma de construir um ambiente favorável à busca contínua de vantagens competitivas”.

Bandeira (2000) aprofunda nessa relação ressaltando que a incorporação do conceito de governança à abordagem do desenvolvimento é relativamente recente somente a partir da década de 1980 passou a ter uma abordagem focada na administração do desenvolvimento, como uma tentativa do Estado de integrar e liderar o conjunto da sociedade. Sendo que na década de 1990 essa visão se ampliou, passando a ser focalizada tanto na capacidade do estado quanto da iniciativa privada e da sociedade civil como atores do desenvolvimento.

Segundo Bandeira (2000) foi a partir da década de 1990 que a governança passou a ser crescentemente enfatizada segundo a sua natureza democrática, passando a abranger os mecanismos de participação, de formação de consensos e de envolvimento da sociedade civil no processo de desenvolvimento.

Trazendo a discussão da governança para dentro do contexto do desenvolvimento regional, Dallabrida (2007, p.46) ressalta que o primeiro termo, apesar de pouco explorado no

debate sobre o desenvolvimento endógeno (TAPIA, 2005), é utilizado para referir-se às “iniciativas ou ações que expressam a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente, para gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais”.

Ou seja, trata da interação entre micro e macro-atores, na busca pela contemplação e afirmação dos interesses e necessidades territoriais, admitindo a sociedade civil de uma região ou território como uma das fontes de poder nos processos de governança global (DALLABRIDA, 2007). Aliado a esta consideração apresentada, Fuini destaca:

a governança territorial interfere na competitividade das regiões ao definir formas de distribuição de poder em cadeias produtivas e outras formas de relacionamento comercial, institucional e industrial, fazendo convergir, em torno de um ator central, uma grande empresa, ou compartilhando, em vários atores articulados por uma instância coletiva, a tarefa de definir as estratégias competitivas principais de um aglomerado produtivo local (2008, p.142).

Através das contribuições levantadas acerca das relações envolvendo governança e o desenvolvimento regional, pode-se considerar, assim como também ressaltam Dallabrida e Becker (2003), que governança territorial representa o exercício do poder e da autoridade, por parte dos cidadãos ou grupos devidamente articulados nas suas instituições e organizações, incluindo todos os processos, com o objetivo de diagnosticar a realidade, definir prioridades, planejar a implementação das ações e, assim, determinar como os recursos financeiros, materiais e humanos devam ser alocados, para a dinamização das potencialidades e superação dos desafios, visando o desenvolvimento regional.

Dentre as práticas regionais para o exercício da governança territorial, se destacam alguns exemplos, tais como: os fóruns ou conselhos de desenvolvimento, as agências ou associações de desenvolvimento local ou regional, grupos de interesse diversos, associações cooperativas, consórcios, associações de classe, associações de produtores ou empresariais (DALLABRIDA e BECKER, 2003).

Para Nordin (2003), a importância do desenvolvimento regional, como uma alternativa estratégica, é ressaltada a partir do momento em que se observa que os seus membros são mutuamente dependentes e que um bom desempenho de um pode impulsionar e influenciar o sucesso dos demais, sendo que para isso faz-se necessário promover a cooperação como um meio potencial capaz de gerar resultados positivos através de agrupamentos e ações compartilhadas (ROBERTS, 2000).

Esses agrupamentos constituem um conjunto de empresas e/ou instituições dentro de um determinado espaço que têm como objetivo aumentar a participação e desenvolvimento da

região a partir das potencialidades internas e da articulação de diversos atores locais (BOISIER, 1996; DALLABRIDA, 2000; VÁZQUEZ BARQUERO, 2001) e evidenciam a carência por uma estrutura de governança territorial local, conforme os preceitos de (BANDEIRA, 2000; TAPIA, 2005; DALLABRIDA e BECKER, 2003; DALLABRIDA, 2007; FUINI, 2008).

A implantação de um sistema de governança territorial poderá promover a articulação e a participação dos diversos atores locais, tanto de setores públicos como privados, alinhados através de um sistema capaz de produzir uma potencialidade local, passando a ter como preocupações a redução das diferenças sociais e a promoção do desenvolvimento regional (VÁZQUEZ BARQUERO, 2001).

3 MÉTODOS DE ANÁLISE DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Nesta seção são apresentados métodos de análise apresentados pelo *Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social* (ILPES) e por autores que estudam o desenvolvimento regional, tais como Sergio Boisier e Sérgio Buarque. Fazendo-se relevante ressaltar que não foi encontrado, durante a revisão bibliográfica sobre o tema, um modelo que permitisse determinar como um plano de desenvolvimento regional deve ser estruturado. Salientando, contudo, que existem pontos e preocupações comuns entre os mesmos e que estão presentes nos projetos regionais mais exitosos (ILPES, 1998).

Partindo desse pressuposto, as características, aspectos e dinâmicas presentes nos modelos sobre desenvolvimento regional aqui apresentados servem como base para a elaboração da metodologia dessa pesquisa, na tentativa de poder alcançar os objetivos propostos.

3.1 Manual de desarrollo local – *Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social* (ILPES)

O ILPES (1998) propõe uma metodologia, baseada em algumas características comuns, que segundo o método dão solidez para o processo de desenvolvimento regional. Essas características são exatamente aquelas que proporcionam as vantagens de gestão local de um processo de desenvolvimento em comparação a outros modelos.

Segundo a metodologia, a vantagem da gestão local do desenvolvimento reside na capacidade de se conhecer quais são os recursos que estão disponíveis – recursos naturais de cada lugar – e estabelecer um canal direto e dinâmico de interação entre os agentes econômicos e o território. Essa interação entre os agentes econômicos e o território poderá criar um processo de desenvolvimento com base em uma metodologia genérica que seja capaz de gerar dinâmicas que levem em conta uma multiplicidade de problemas, recursos e atores.

Com base nesses pressupostos, o ILPES destaca algumas características comuns presentes nas metodologias de desenvolvimento regional:

- *Son procesos de naturaleza endógena. Surgen desde dentro en la medida en que existen o estén desarrolladas las capacidades que permiten su surgimiento*

como respuesta a una situación, revalorizan el conjunto de recursos locales y buscan una utilización óptima de su potencial.

- *Basan su estrategia en una solidaridad con el territorio mediante la afirmación de La identidad cultural como medio de lograr una imagen de marca diferenciada y atractiva que marque un sentido inverso al declive que se viene padeciendo.*
- *Responde a una voluntad de gestión partenarial o asociativa entre representantes públicos y privados que es posible por una identificación previa de necesidades delimitadas territorialmente que hace que surja la identidad. El partenariado asocia autoridades públicas locales y supralocales, empresas, centros de formación, y demás asociaciones diversas.*
- *La originalidad de las experiencias locales consiste en que permiten recoger y estimular todos los elementos endógenos dinámicos desde una perspectiva integral, que incluye los recursos humanos, físicos y financieros locales, pero también los exteriores en vista de suscitar nuevos proyectos. Este carácter integrador se muestra con estructuras que valorizan las estrategias de los actores y la solidaridad entre éstos.*
- *La propia naturaleza endógena y espontánea de las iniciativas económicas supone que sean difícilmente encajables en modelos o estructuras de gestión muy rígidas o cerradas (1998, p.121)*

Partindo dessas características comuns, o ILPES (1998) destaca que um processo de desenvolvimento regional deve estar atento à relação existente as necessidades e os recursos locais. Esses dois importantes aspectos, relacionados entre si, irão presidir a preparação de um plano de desenvolvimento e a fixação dos objetivos dentro de uma estratégia, ou seja, a valorização das possibilidades de desenvolvimento e dos recursos próprios, por um lado, e a atuação sobre as necessidades que tradicionalmente têm se mostrado como desvantagem para o seu desenvolvimento, por outro.

Complementando, o ILPES (1998) destaca que além de se preocupar com as necessidades e os recursos locais, um processo de desenvolvimento regional deve se desenvolver sob uma abordagem integrada, que passa pela necessidade de desenhar uma estratégia que coordene e integre, em uma dinâmica coerente, todos os elementos, todas as ações e eventos sobre o território, dirigidas para um mesmo objetivo.

Baseado nesses preceitos, o ILPES ressalta para ocorrência da interação:

- *Determinación de unos objetivos estratégicos a partir del conocimiento del potencial económico local, análisis de los recursos y potencialidades de la zona, así como de las principales carencias y obstáculos que pueden exigir para que surjan y se desarrollen actividades económicas.*
- *Creación de los medios que involucren a todos los agentes económicos en este proceso. Se trata en este caso de introducir la dinámica y la estructura de partenariado y de cooperación en torno a una institución de seguimiento y ayuda a las iniciativas y acciones de desarrollo.*
- *Creación de las condiciones generales e infraestructura adecuada para permitir y facilitar El surgimiento de las iniciativas económicas, teniendo en cuenta las necesidades detectadas y los objetivos perseguidos, creando así un entorno favorable para las empresas y negocios.*
- *Medidas de acompañamiento: formación de los recursos humanos adecuada a las demandas del mercado de trabajo que hayan de surgir, información continua de cuáles son y cómo utilizar los programas de promoción del*

desarrollo lanzados por cualquier nivel institucional y, sobre todo, mejorar los aspectos que puedan afectar a las potencialidades de desarrollo (1998, p.125).

Aprofundando a metodologia proposta, o ILPES (1998) destaca que o desenvolvimento regional supõe uma série de pré-requisitos ou dinâmicas características dos processos endógenos, tais como: a) um compromisso mínimo entre os atores; b) a busca de um diálogo entre os representantes políticos e econômicos; e c) superar a incompreensão mútua que aparece na ausência de locais de reunião entre as esferas econômica e social.

Sob esse ponto de vista, os processos de desenvolvimento endógeno se orientam sob uma estratégia cujo principal objetivo é a promoção do desenvolvimento equilibrado de todas as unidades existentes na região, a exportação de todas as vantagens potenciais e a integração de todas as redes de produção local, explicitado na figura 1 pela interação desses elementos dentro da dinâmica de desenvolvimento regional.

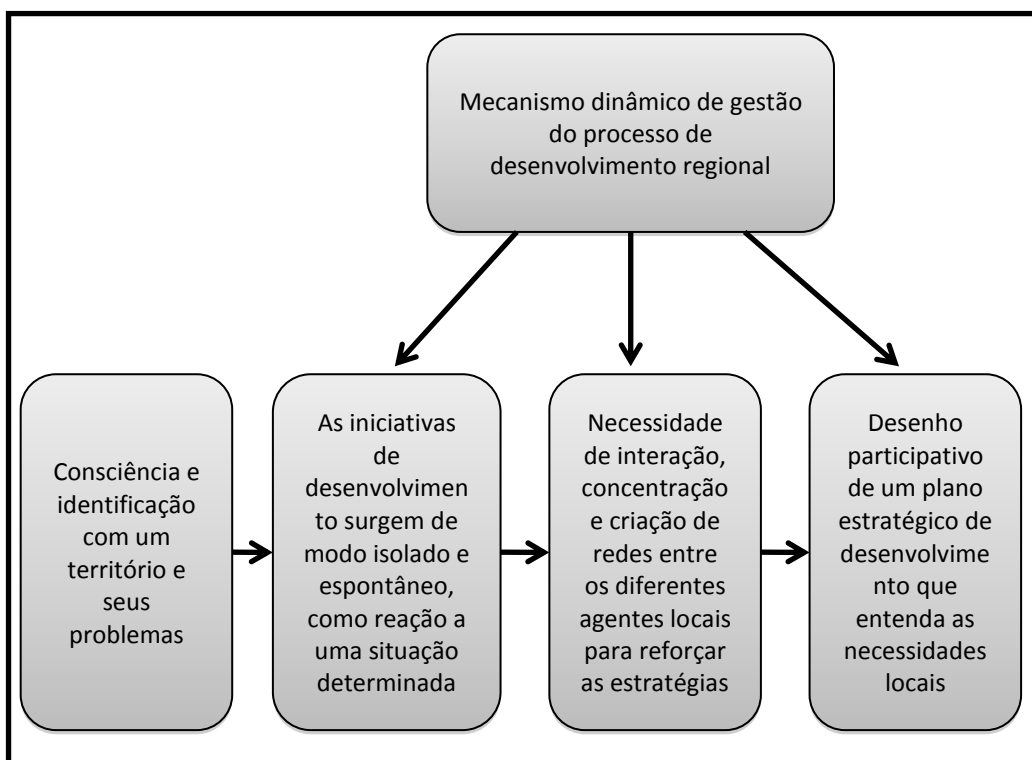


Figura 1: Dinâmicas do desenvolvimento regional

Fonte: Adaptado de ILPES (1998).

Partindo dessas considerações, o ILPES (1998) destaca que a dinâmica do desenvolvimento regional só será possível se houver uma identificação com o território e a interação, concentração e criação de redes entre os agentes locais.

A necessidade de identificação com o território está relacionada à necessidade de se levar em conta os aspectos diversos da região em questão (características do sistema de produção, mercado de trabalho e impactos sociais que resultaram na divisão de trabalho nacional/internacional), bem como os aspectos relacionados à sua identidade (econômico, político e social) – que foram moldados através da história –, para que se possa determinar os níveis de adaptação para a economia local aos processos e transformações a nível nacional e internacional.

Ressalta-se que a necessidade de interação, concentração e criação de redes entre os agentes locais relaciona-se ao fato de um processo de desenvolvimento regional, para que possa promover uma dinâmica de mudança, deve contar com a participação de todos, fazendo existir, no processo, uma relação de parceria entre suas associações locais e entre seus atores socioeconômicos.

Além da necessidade de identificação com o território e da interação, concentração e criação de redes, o ILPES (1998) destaca o papel das pequenas e médias empresas. Segundo a metodologia da dinâmica do desenvolvimento regional, as novas empresas, para que possam se beneficiar de um ambiente geográfico e econômico favorável, devem escolher corretamente quais os tipos de serviços e produtos irão implementar relacionados aos tipos de redes de negócios e serviços existentes, às áreas de evolução geográfica, industrial e tecnológica e à adequação da produção ao funcionamento dos mercados.

Por outro lado, as empresas existentes devem buscar a construção de uma imagem atrativa da área e gerar uma suficiente oferta de serviços prestados às empresas, facilitando a criação de redes locais, melhorando os serviços públicos e modificando positivamente a atitude dos bancos e das administrações.

Além do papel das empresas, os organismos públicos devem promover solidariedade entre os atores do desenvolvimento local (representantes e empresários), promover relação entre consultores e institutos de pesquisa e universidades e criar instrumentos de financiamento financeiros – que incluem tanto as ajudas diretas (investimentos de capital, as contribuições para o capital) e as indiretas (pesquisas de mercado, marketing, pesquisa).

Em relação às atividades ligadas aos recursos locais deve-se melhorar os circuitos de distribuição e a competitividade do produto, com base na qualidade e marca, e organizar tecnicamente e comercialmente cada um dos ramos da produção. Para o ILPES (1998), a revitalização das atividades industriais e de serviços tradicionais, a recuperação dos novos recursos, manutenção e desenvolvimento das atuais atividades agrícolas e do desenvolvimento

do turismo são os principais pontos que devem ser baseadas no desenvolvimento ligados à recursos locais.

Por fim, partindo dos pressupostos aqui levantados, o ILPES (1998) ressalta que o processo que envolve o desenvolvimento regional, embora possa ser longo e caro, é o resultado de um procedimento que se baseia em um princípio simples: devem-se tomar as medidas necessárias para resolver os problemas e promover potencialidades locais, sendo que, no entanto, esse princípio necessita se desenvolver através de diferentes fases, conforme resumido no quadro 1.

I.	Coleta de dados, análise e diagnóstico: informação	Proporciona o conhecimento da capacidade de desenvolvimento, as oportunidades e potencialidades, como os recursos disponíveis para tanto.
II.	Definição de uma estratégia	Estabelecimento dos objetivos gerais. Se decide onde e como se quer chegar.
III.	Elaboração do plano de ação	Permite pré-avaliar os projetos separadamente, identificar sua estrutura e estudar sua viabilidade.
IV.	Seleção e gestão de projetos	Se definem e selecionam os projetos de desenvolvimento.
V.	Implementação	As idéias se convertem em ações práticas.
VI.	Avaliação	Reflexão avaliativa dos impactos das ações.

Quadro 1: Fases e conteúdo da dinâmica de desenvolvimento regional

Fonte: Adaptado de ILPES (1998).

3.2 Metodologia de planejamento – Sérgio Buarque

A observação das considerações e características apresentadas pela metodologia de processo de desenvolvimento regional proposta pelo ILPES (1998), especialmente no que diz respeito às fases do planejamento destacadas pelo quadro 1, permite realizar um paralelo com a metodologia de planejamento proposta por Buarque (2006), que divide o processo de planejamento em quatro etapas sequenciais e interligadas entre si. Essas quatro etapas do planejamento, que, segundo o autor, podem possibilitar o desenvolvimento regional, são expostas a seguir.

a. Conhecimento da realidade ou diagnóstico:

a.1. Delimitação do objeto: delimitação da região que se pretende planejar;

a.2. Diagnóstico: Auxilia na compreensão da realidade atual da região e os fatores em maturação;

a.3. Prognóstico: busca antecipar possíveis desdobramentos futuros da realidade.

b. Tomada de decisões:

b.1. Visão de futuro: quando a sociedade define aonde se pretende chegar com a implementação de um plano, o que se define por meio de uma descrição quantitativa e qualitativa da realidade futura. Segundo o autor, a visão de futuro divide-se em:

i. *Futuro desejado*: estado futuro desejado pela sociedade atemporal e livre de restrições, sinalizando para uma imagem objetivo a longo prazo que serve de referência para as decisões estratégicas;

ii. *Objetivos*: que serão perseguidos pelo plano de desenvolvimento;

iii. *Metas*: representam a quantificação dos objetivos, explicando os resultados quantificáveis pretendidos e que podem ser gerados com estratégia ou com plano em determinados prazos.

b.2. Formulação das opções estratégicas: indicam onde devem ser concentradas, de modo a mostrar o caminho geral a ser seguido e organizar a sociedade em torno dos eixos de atuação definidos. Esta etapa deve resultar de uma análise da relação dos problemas e potencialidades endógenas com as oportunidades e ameaças exógenas;

b.3. Elaboração dos programas e projetos: consiste na desagregação das opções estratégicas em programas, políticas e projetos específicos por outros setores ou dimensões da realidade;

b.4. Definição dos instrumentos: momento no qual devem ser definidos e viabilizados instrumentos (meios financeiros, legais, organizacionais, institucionais), que permitirão a execução do plano;

b.5. Formulação do modelo de gestão: é a definição da forma como a sociedade e o Estado (setor público) devem se organizar para a implementação das ações, da gestão dos instrumentos e programas, e para avaliação dos seus resultados.

b.6. Construção da adesão e sustentabilidade políticas: significa discutir com a sociedade o plano e divulgá-lo.

c. Execução do plano: momento no qual se coloca em prática o planejamento elaborado durante as etapas *a* e *b*.

d. Acompanhamento: controle e avaliação das ações implementadas.

Além dessas quatro etapas do planejamento do desenvolvimento, Buarque (2006) ressalta que, para ter sucesso, um plano precisa responder a questões tais como: a) O que somos? (realidade atual); b) De onde viemos? (história da evolução recente); c) Onde estamos situados? (contexto externo); d) Aonde queremos chegar com o plano de ação? (visão de futuro); e) O que se deve e pode fazer para chegar aonde queremos?; f) Onde concentrar as ações?; g) Com que meios se podem implementar as ações?; e h) Como se organizar para executar e acompanhar as ações?.

3.3 O hexágono do desenvolvimento regional – Sergio Boisier

No artigo “*Em Busca do Esquivo Desenvolvimento Regional: Entre a Caixa-Preta e o Projeto Político*”, Sergio Boisier, em 1996, propõe um novo enfoque contemporâneo aos fundamentos de desenvolvimento regional, sugerindo o hexágono de desenvolvimento regional como uma metodologia capaz de articular inteligentemente seus seis vértices.

Em sua metodologia, Boisier (1996) defende a tese de que o desenvolvimento de um território organizado depende da existência, da articulação e das condições de manejo de seis elementos, que normalmente estão presentes em qualquer território organizado: a) atores, b) instituições, c) cultura, d) procedimentos, e) recursos, e f) entorno, conforme resume o quadro 2.

Elementos	Descrição
Atores	Consiste em identificá-los por categorias (membros da sociedade civil, agrupamentos empresariais, movimentos sociais e outros) e definir o papel de cada um no plano de desenvolvimento e governança local.
Cultura	Refere-se ao potencial cultural da região no que diz respeito à capacidade de promover a cooperação, a solidariedade, auto-referência e a identificação da sociedade com o próprio território.
Recursos	Consiste em definir quais os recursos que serão trabalhados pelo plano de desenvolvimento (humanos, financeiros, materiais e/ou psicossociais).
Instituições	Consiste no exame do ambiente institucional da região e na identificação de quais Instituições exercem influência e poder na governança local.
Procedimentos	Refere-se à natureza de gestão do governo territorial, sendo importante destacar o conjunto de ações que representam o exercício da autoridade, a capacidade de liderança e a tomada de decisões de curto e longo alcance.
Entorno	Relaciona-se com tudo o que é externo à região ou à província. É o meio externo, configurado pela multiplicidade de organismos, sobre os quais não se tem controle, mas com os quais a região como um todo se articula necessariamente.

Quadro 2: Hexágono do Desenvolvimento Regional

Fonte: adaptado de partir de Boisier (1996).

Esses seis elementos, que devem ser estudados caso a caso, interagem de um modo que possa fazer com que o desenvolvimento seja resultante de uma relação densa e inteligentemente articulada, mediante um projeto político regional (BOISIER, 1996).

A seguir, procurar-se-á aprofundar um pouco mais sobre cada um dos seis elementos – atores, instituições, cultura, procedimentos, recursos e entorno – que compõem o hexágono de desenvolvimento regional de Sergio Boisier, conforme representado na figura 2:

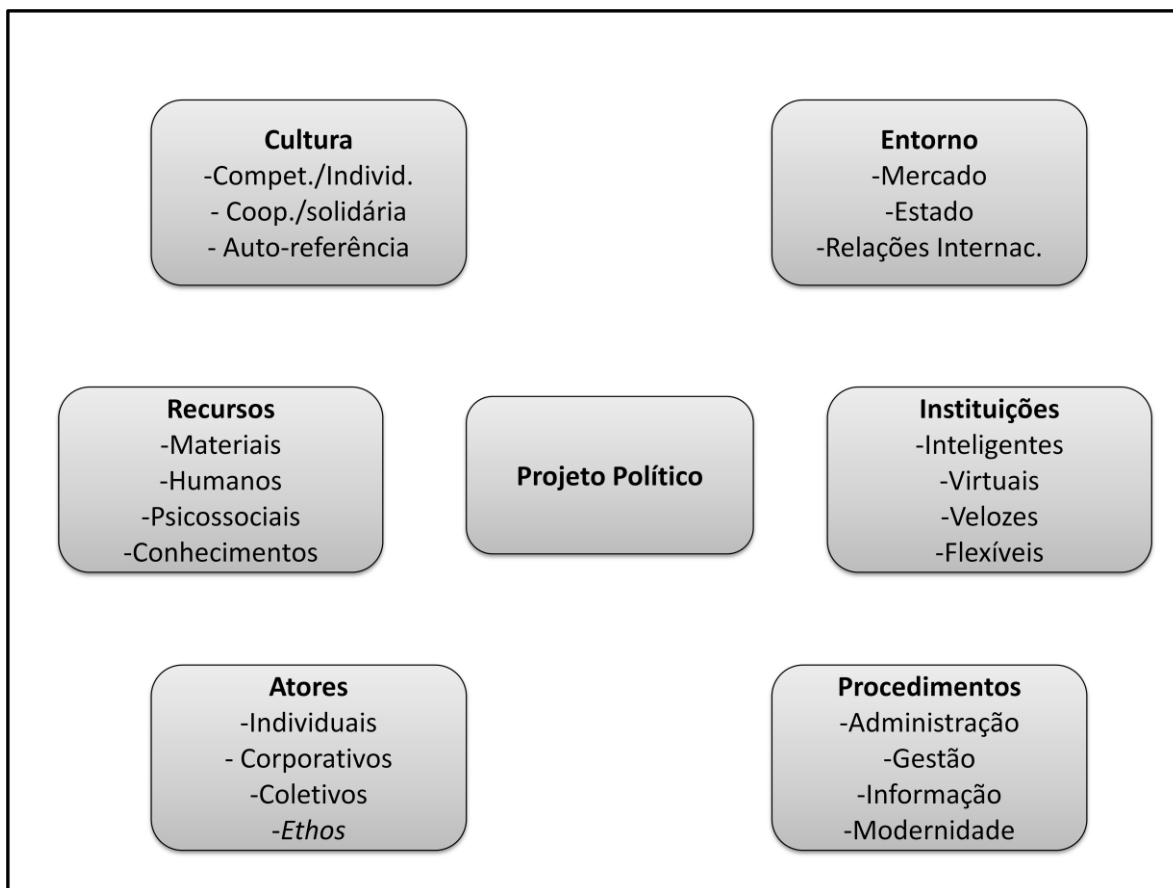


Figura 2: Hexágono do desenvolvimento regional

Fonte: Adaptado de Boisier (1996).

- Atores*: em relação aos atores, cabe, inicialmente, identificá-los por categorias, ou seja, quais são de natureza individual (membros da sociedade civil que ocupam posições de poder e influência), de natureza corporativa (sindicatos, agrupamentos empresariais, estudantis, etc.) e os de natureza coletiva (movimentos sociais regionais). Boisier ainda ressalta a importância de determinar o *ethos* de cada categoria de ator, ou seja, o conjunto de características que orientam a conduta dos atores.
- Cultura*: em relação a cultura, dois são os elementos de interesse no que diz respeito à sua incidência no processo de desenvolvimento. O primeiro, a cultura competitiva/individualista, pode gerar crescimento, mas não o desenvolvimento. Já, a segunda, a cultura cooperativa/solidária, é capaz de gerar equidade sem crescimento. Além da mescla cultural de um território, Boisier destaca ser importante pesquisar a capacidade de cultura do lugar para produzir auto-referência, ou seja, identificação da sociedade com seu próprio território.

- c) *Recursos*: segundo Boisier, são quatro as categorias de recursos que interessam ao desenvolvimento. Os tradicionais recursos materiais (recursos naturais, equipamento de infra-estrutura e recursos de capital), os recursos humanos, não apenas em quantidade, mas sobretudo em relação à qualidade, vinculação regional e contemporaneidade; os recursos psicossociais, que adquirem importância cada vez maior e são associados a questões como a autoconfiança coletiva, a vontade coletiva, a perseverança, o consenso, etc., visivelmente presentes em muitas localidades; e os recursos de conhecimento, elemento fundamental para o desenvolvimento no século XXI na sociedade do conhecimento.
- d) *Instituições*: Para Boisier, o que realmente interessa no exame da institucionalidade regional não se restringe a uma pura e simples listagem das instituições públicas e privadas; mas sim de avaliar em que medida as instituições existentes são flexíveis, velozes, inteligentes e virtuais. A flexibilidade é exigida para ajustar as instituições à realidade instável do ambiente; a velocidade se torna, agora, indispensável para entrar e sair de acordos e de redes e para aproveitar oportunidades num entorno que não pára de mudar com incrível velocidade; a inteligência institucional diz respeito, principalmente, à capacidade de aprender e à capacidade de estabelecer articulações com outras instituições; a virtualidade (tão em moda ultimamente) é uma condição para se proceder a operações *ad hoc* diante de algumas situações específicas, bem como para se configurar arranjos estratégicos, como os que foram mencionados no comentário sobre os novos conceitos regionais. O autor ainda destaca que as instituições estão diretamente envolvidas nos custos de transação, por considerar ser maior a formação de sinergias nas regiões nas quais os custos de transação são menores, o que favorece o surgimento da mescla cultural cooperação/concorrência.
- e) *Procedimentos*: os procedimentos adotados são importantes, uma vez que não existe uma correspondência automática entre as instituições e os procedimentos, sendo o de maior importância, no caso, aquele que refere-se à natureza da gestão do governo territorial. Usa-se o termo governo em seu sentido mais próximo da ciência da política, ou seja, como o conjunto de ações que representam o exercício da autoridade, a capacidade de liderança e a tomada de decisões de curto e longo alcance. Conforme Boisier, os procedimentos administrativos concernentes ao manejo cotidiano do governo e a prestação de serviços para a comunidade são,

após a gestão política em si, o manejo orçamentário, a administração de pessoal, a gestão de projetos de investimento e as relações públicas.

- f) *Entorno*: o entorno relaciona-se com tudo o que é externo à região ou à província. É o meio externo, configurado pela multiplicidade de organismos, sobre os quais não se tem controle, mas com os quais a região como um todo se articula necessariamente;

A partir das análises dos elementos comuns ao desenvolvimento regional apresentados por Boisier (1996), ILPES (1998) e Buarque (2006) pôde-se conhecer a trajetória e aspectos que precisam ser considerados. Percebe-se que estes aspectos são evidenciados quando se procura estudar a dinâmica do processo de desenvolvimento regional, pois permitem a sustentação das análises realizadas a respeito do consórcio, conforme mostra a figura 3.

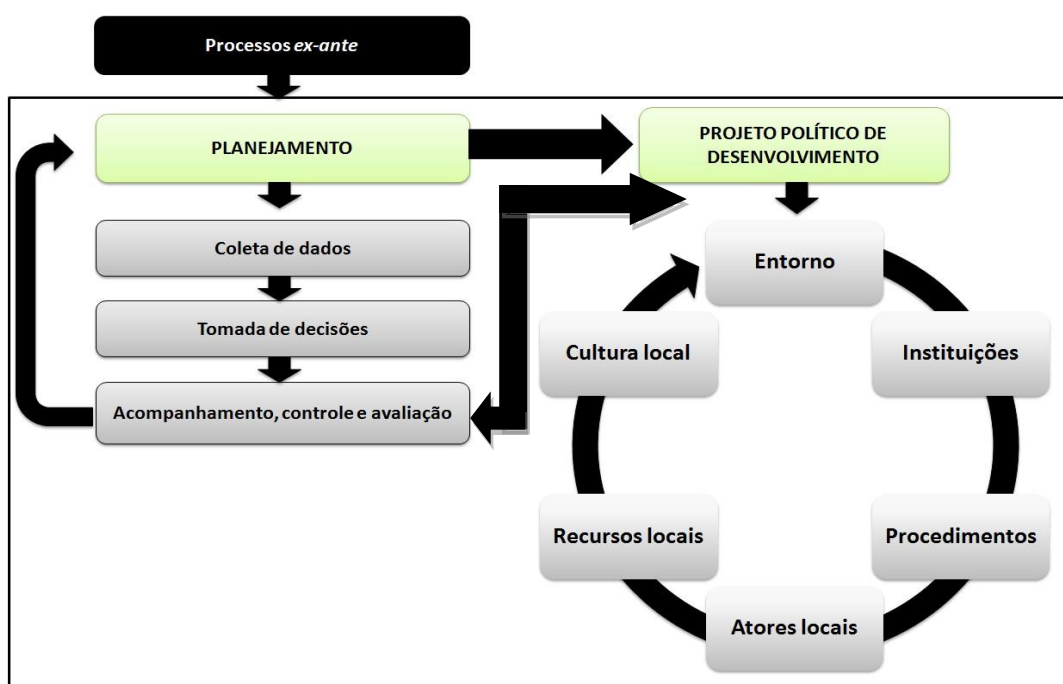


Figura 3: Dinâmica do processo de desenvolvimento regional

Fonte: elaborado pelo autor, a partir de (BOISIER, 1996; ILPES, 1998; BUARQUE, 2006) e informações coletadas na pesquisa.

A dinâmica apresentada pela figura 1 sistematiza que o processo através do qual se pretende analisar o desenvolvimento regional e governança existente no CONDESUS, divide-se em 2 etapas interdependentes (planejamento e projeto político de desenvolvimento). Salienta-se que estas etapas são originárias dos processos *ex-ante* ao seu surgimento, os quais envolvem precedentes históricos que levaram à sua criação.

De acordo com a figura 1, a primeira etapa representa o momento no qual o planejamento regional é elaborado e que orienta as ações de governança territorial. Nesse momento, são percorridas as fases de *coleta de dados* (delimitação da região/território, elaboração de diagnóstico e prognóstico); *tomada de decisões* (formulação de estratégias, definição de instrumentos burocrático-legais, e adesão e diálogo com a sociedade); e *acompanhamento, controle e avaliação* (resultados alcançados e impasses/obstáculos encontrados).

Verifica-se que planejamento origina o projeto político de desenvolvimento, que constitui a segunda etapa dinâmica regional, na qual é levada em conta a relação existente entre o consórcio e: o *entorno* (elementos externos à região, mas que a influenciam direta ou indiretamente), a *cultura* (cooperação, identificação e reconhecimento por parte da sociedade), a *instituições* (públicas e privadas locais), *recursos* (financeiros, humanos e sociais), *procedimentos* (gestão, autoridade, liderança, tomada de decisões e procedimentos administrativos) e *atores* (membros da sociedade civil, agrupamentos empresariais e movimentos sociais da região).

Ao dimensionar a compreensão dessa dinâmica torna-se possível alcançar o objetivo principal proposto pelo estudo, que se delineia por meio da proposta de analisar a estrutura de governança existente no CONDESUS e como o consórcio proporciona a articulação dos municípios da Quarta Colônia em prol do desenvolvimento regional.

4 DELINEAMENTO METODOLÓGICO

Nesta seção é apresentada a estrutura metodológica utilizada que permitiu a operacionalização do presente estudo. O capítulo encontra-se dividido em: tipo de pesquisa e delimitação; técnicas e instrumentos de coleta de dados; e procedimentos para coleta, tabulação e análise dos dados qualitativos.

4.1 Tipo e delimitação da pesquisa

O estudo constitui-se em uma pesquisa qualitativa, de natureza exploratória descritiva e com o delineamento de estudo de caso. Esta opção decorre do fato de se pretender realizar uma análise compreensiva do processo de governança no contexto de um consórcio intermunicipal, que segundo Minayo (1994) é o método qualitativo que melhor permite responder a esta questão.

O estudo pode ser classificado como uma pesquisa qualitativa por constituir-se em processo investigativo de compreensão baseado em tradições metodologicamente distintas, exploradas de um problema social ou humano (CRESWELL, 1998) e por se caracterizar pela não-utilização de instrumental estatístico de análise de dados (FALCÃO, 2004).

Dentro dos estudos nas ciências sociais, a expressão "pesquisa qualitativa" assume diferentes significados. Esse tipo de pesquisa compreende um conjunto de diferentes técnicas interpretativas que visam descrever e codificar os componentes de um sistema complexo de significados e tem por objetivo traduzir e expressar o sentido dos fenômenos do mundo social. Trata-se de reduzir a distância entre indicador e indicado, entre teoria e dados, entre contexto e ação (NEVES, 1996). Bardin (1997) ressalta que as pesquisas qualitativas constituem um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, através de procedimentos sistemáticos e objetivos de descrições de conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitem a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.

No desenvolvimento de um estudo de pesquisa qualitativa supõe um corte temporal-espacial de determinado fenômeno por parte do pesquisador (NEVES, 1996). Esse corte

define o campo e a dimensão em que o trabalho se desenvolve, isto é, o território a ser mapeado. O trabalho de descrição tem caráter fundamental em um estudo qualitativo, pois é por meio dele que os dados são coletados (MANNING, 1979).

A pesquisa qualitativa apresenta características como: tem o ambiente natural como fonte direta de dados; o pesquisador como instrumento fundamental de coleta de dados; utilização de procedimentos descritivos da realidade estudada; busca do significado das situações para as pessoas e os efeitos sobre as suas vidas; preocupação com o processo e não simplesmente com os resultados e o produto e privilégios ao enfoque indutivo na análise dos dados (TRIVIÑOS, 1987).

Adotou-se o enfoque exploratório por ele permitir o aprofundamento e compreensão acerca dos aspectos que compõem o panorama organizacional que constituem o cenário das interações estudadas, possibilitando identificar variáveis que desconhecidas ou que não estejam totalmente definidas pela bibliografia existente (COOPER e SCHINDLER, 2003).

Através de estudos exploratórios torna-se possível descobrir e estabelecer novas variáveis a partir da combinação de diferentes enfoques metodológicos em situações nas quais a especificidade do tema dificulta a formulação de variáveis precisas e operacionalizáveis *a priori* (GIL, 2009).

O delineamento da pesquisa como sendo um estudo de caso se deve diante da possibilidade de compreender um fenômeno social complexo através de um método que permitiu uma investigação que possibilitou preservar as características holísticas e significativas dos acontecimentos da vida real (ciclo de vida dos indivíduos, processos organizacionais e administrativos, mudanças ocorridas em regiões urbanas, relações internacionais e a maturação de setores econômicos).

Esta premissa possibilitou a seleção do delineamento estudo de caso, pois este método se diferencia devido a sua capacidade de lidar com uma ampla variedade de evidências como documentos e entrevistas com as pessoas nele envolvidas (YIN, 2005). Tais características são inerentes ao CONDESUS, que devido a sua relevância, conforme destacado no capítulo introdutório, constitui a unidade de análise na qual se aplica a presente pesquisa.

Segundo Yin (2005), as evidências para um estudo de caso podem vir de fontes distintas tais como: documentos, registros em arquivo, entrevistas, observação direta, observação participante e artefatos físicos.

Partindo dos preceitos apresentados, na presente pesquisa foram realizadas duas etapas subsequentes, sendo que a primeira consistiu uma pesquisa documental e bibliográfica e a

segunda entrevistas semi-estruturadas junto aos grupos de atores (gestores) que integram a estrutura de administrativa do caso.

No que se refere à pesquisa documental e bibliográfica, Yin (2005) destaca que para os estudos de caso, o uso mais importante de documentos é corroborar e valorizar as evidências oriundas de outras fontes, o que permite que sejam feitas inferências a partir de documentos. As inferências devem ser tratadas somente como indícios que valem a pena ser investigados mais a fundo, passíveis de ser falseadas em pesquisas futuras. Destacada a importância dessa etapa, para a presente pesquisa foram consultados, além de materiais bibliográficos: sites da Internet, livros, estatutos, relatórios e materiais técnicos disponibilizados pelo consórcio que contém informações históricas e atuais sobre o caso em estudo.

Yin (2005) ainda destaca a possibilidade de se fazer inferências a partir de documentos. Mas alerta, no entanto, para o fato de que as inferências devem ser tratadas somente como indícios que valem a pena ser investigados mais a fundo, em vez de serem tratadas como constatações definitivas, já que as inferências podem se revelar mais tarde como sendo falsas indicações.

Após a realização da pesquisa documental e bibliográfica, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas junto aos grupos de atores que integram a estrutura de governança do caso estudado.

4.2 Técnicas e instrumentos de coleta de dados

Na segunda etapa da pesquisa foram realizadas entrevistas semi-estruturadas, que segundo Yin (2005, p.116) constituem “uma das mais importantes fontes de informações para um estudo de caso”. Esse procedimento foi aplicado ao conjunto de atores formais que integram CONDESUS, separados em dois grupos, cuja divisão, sintetizada pelo quadro 3, foi estabelecida a partir da estrutura de cargos que compõe o consórcio.

Grupos	Descrição
Secretaria Executiva (G1)	Secretário executivo do CONDESUS
Conselho de Prefeitos (G2)	Prefeitos dos nove municípios integrantes do CONDESUS

Quadro 3: Grupos de atores (gestores) entrevistados durante a pesquisa

Fonte: elaborado pelo autor

As entrevistas foram realizadas nos meses de setembro, outubro e novembro de 2011 nas Prefeituras Municipais de cada localidade, como também na sede do CONDESUS, em São João do Polêsine. As mesmas tiveram uma duração média de 45 minutos, sendo que o encontro com o Secretário Executivo do consórcio, por este ser membro fundador, teve uma duração superior: 2 horas e 40 minutos. Através da realização das entrevistas tornou-se possível conhecer o contexto de pessoas envolvidas diretamente com o caso, o que proporcionou um aprofundamento em relação aos elementos a serem coletados.

Para preparação das entrevistas, foi elaborado um roteiro composto por perguntas pré-estabelecidas (Apêndices A e B). Além de coletar as informações básicas, o roteiro serve como um meio para o pesquisador se organizar para o processo de interação com o informante, sendo que, durante a realização das mesmas foram feitas adequações pertinentes que não foram inicialmente previstas (LAKATOS e MARCONI, 1992).

Destaca-se que para a condução das entrevistas foram considerados aspectos ressaltados por Gil (2009), tais como: preparação do roteiro de entrevista, estabelecimento do contato inicial, formulação das perguntas, estímulo a respostas em profundidade, registro das respostas e conclusão da entrevista.

O protocolo de entrevistas foi dividido em 5 blocos e revisado, com o intuito de adquirir confiabilidade e validade, por professores familiarizados com o tema proposto e com a realidade do estudo de caso em questão.

Os primeiros quatro blocos, buscaram identificar a etapa de planejamento regional que, segundo os pressupostos teóricos apresentados por ILPES (1998) e Buarque (2006), deve orientar as ações de governança territorial, que ocorrerão nos seguintes momentos: *coleta de dados* (delimitação da região/território, elaboração de diagnóstico e prognóstico); *tomada de decisões* (elaboração da visão de futuro, demarcação de estratégias, programas e projetos, definição de instrumentos e formulação de modelos de gestão); *execução* (momento no qual aquilo que foi planejado é colocado em ação); e *avaliação* (reflexão sobre os impactos e resultados das ações executadas).

Finalmente, o quinto bloco foi objeto da averiguação da pesquisa em relação à dinâmica existente entre as seis variáveis apresentadas por Boisier (1996): *entorno, cultura, instituições, recursos, procedimentos e atores*; que juntas caracterizam o projeto político de desenvolvimento resultante do planejamento regional elaborado.

4.3 Procedimentos para coleta e análises

Partindo do pressuposto de que não foi encontrado um modelo teórico que se adequasse aos objetivos da pesquisa, foram levantadas, a partir de uma revisão teórica e estudos anteriores, pontos e preocupações comuns, presentes em metodologias como as propostas por (BOISIER, 1996; ILPES, 1998; BUARQUE, 2006).

Sustentado nesse argumento, para auxiliar na construção do roteiro de entrevistas (apêndices A e B), foram estabelecidas categorias de análise *a priori*, através das quais foram definidas as variáveis que serviram como base para a elaboração do instrumento de coleta de dados e de quais informações seriam buscadas nas fontes secundários, conforme apresenta o quadro 4.

Etapa I: Planejamento	
Categorias	Variáveis
C1: Coleta de dados (ILPES, 1998; BUARQUE, 2006)	<ul style="list-style-type: none"> - Delimitação: identificação da região, seus problemas e necessidades - Diagnóstico: conhecer a realidade local, as oportunidades, potencialidades e recursos disponíveis - Prognóstico: antecipar cenários futuros
C2: Tomada de decisões (ILPES, 1998; BUARQUE, 2006)	<ul style="list-style-type: none"> - Formulação de estratégias: estabelecer objetivos gerais, metas, estratégias e análise dos aspectos internos e externos - Elaboração do plano de ação: seleção de programas e projetos para o desenvolvimento regional - Definição de instrumentos: meios financeiros, burocráticos, legais, organizacionais, institucionais e dos modelos de - Construção da adesão e sustentabilidade políticas: discussão e divulgação do plano político junto à sociedade
C3: Execução (ILPES, 1998; BUARQUE, 2006)	<ul style="list-style-type: none"> - Execução do plano: momento no qual aquilo que foi planejado é colocado em ação
C4: Avaliação (ILPES, 1998; BUARQUE, 2006)	<ul style="list-style-type: none"> - Acompanhamento, controle e avaliação: reflexão sobre os impactos e resultados das ações executadas
Etapa II: Projeto Político de Desenvolvimento Regional	
C5: Entorno (BOISIER, 1996)	<ul style="list-style-type: none"> - Aquilo que é externo ao território: aspectos que a região não controla, mas se relaciona
C6: Instituições (BOISIER, 1996)	<ul style="list-style-type: none"> - Especificar quais as instituições (públicas e privadas) exercem poder legal e quais as funções de cada uma delas
C7: Procedimentos (BOISIER, 1996)	<ul style="list-style-type: none"> - Procedimentos administrativos: manejo orçamentário, administração de pessoal, gestão de projetos de investimento e relações públicas - Conjunto de decisões que representam o exercício da autoridade, liderança e tomada decisões - Natureza da gestão do governo territorial
C8: Atores (BOISIER, 1996)	<ul style="list-style-type: none"> - Especificar os atores locais (sociais, econômicos e políticos) integrantes - Identificação por categoria: <ul style="list-style-type: none"> a) de natureza individual: membros da sociedade civil que ocupam posições de poder e influência b) de natureza corporativa: sindicatos, grupos empresariais e estudantes c) de natureza coletiva: movimentos sociais regionais
C9: Recursos (BOISIER, 1996)	<ul style="list-style-type: none"> - Recursos materiais: recursos naturais, equipamento de infra-estrutura e recursos de capital - Recursos humanos: quantidade e qualidade, vínculo regional e contemporaneidade - Recursos psicossociais: autoconfiança coletiva, vontade coletiva, perseverança, consenso - Recursos de conhecimento: elemento fundamental para o desenvolvimento na sociedade do conhecimento
C10: Cultura (BOISIER, 1996)	<ul style="list-style-type: none"> - Capacidade local de produzir uma identificação da sociedade com o próprio território - Capacidade local de possibilitar a cooperação em prol de desenvolvimento.

Quadro 4: Categorias de análise *a priori*.

Fonte: elaborado pelo autor.

As categorias estabelecidas *a priori* pressupõem que o processo de desenvolvimento regional dividi-se em 2 etapas simultâneas, na qual a primeira representa o planejamento e a segunda um projeto político de desenvolvimento regional.

Durante a primeira etapa, deve-se realizar o planejamento regional que deverá orientar as ações de governança territorial, devendo-se percorrer as etapas de coleta de dados (delimitação da região/território, elaboração de diagnóstico e prognóstico); tomada de decisões (elaboração da visão de futuro, demarcação de estratégias, programas e projetos, definição de instrumentos e formulação de modelos de gestão); execução; e acompanhamento, controle e avaliação do plano (figura 3).

A partir do planejamento regional, tem origem um projeto político de desenvolvimento regional, que constitui a segunda etapa do processo de desenvolvimento, na qual é levada em conta a dinâmica existente entre as seis variáveis apresentadas por Boisier (1996): entorno, cultura, instituições, recursos, procedimentos e atores (figura 3).

4.4 Análise e interpretação dos dados

Após a realização das entrevistas semi-estruturadas e coleta das fontes secundárias, foi realizada a tabulação e a análise de dados. Nesse momento, as entrevistas foram gravadas e transcritas, o que facilitou a categorização das informações e identificação de elementos necessários para a análise (YIN, 2005).

Nesse momento, as entrevistas da segunda etapa da pesquisa qualitativa foram gravadas e transcritas, o que facilitou a categorização das informações e identificação de elementos.

O tratamento dos dados qualitativos foi feito seguindo o método da análise de conteúdo (BARDIN, 1977), com o auxílio do *software* NVivo 8.0, através do qual foi possível identificar categorias *a posteriori* (e as respectivas subcategorias), codificar, filtrar, fazer buscar e questionar os dados para responder às perguntas de investigação.

Para que se pudesse atribuir anonimato às respostas, os membros do Conselho de Prefeitos (grupo 2) tiveram suas respectivas respostas codificadas, sendo os membros desse agrupamento enumerados seguindo uma escala de 1 a 9. Já, o Secretário Executivo do CONDESUS foi identificado nas respostas, pois representa o único membro do grupo 1 que foi entrevistado.

A análise de conteúdo tem por objetivo identificar o que foi relatado sobre o tema em estudo. O método análise de conteúdo possibilitou ao pesquisador definir um conjunto de elementos, que através de procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, geraram indicadores que permitiram a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção destas mensagens (BARDIN, 1977).

O método de análise de conteúdo seguiu as indicações de Bardin (1977), as quais descrevem que se deve percorrer três principais etapas, conforme descrito a seguir:

- a) Pré-análise: momento no qual devem ser definidos e preparados os documentos/materiais a serem analisados, formuladas as hipóteses e/ou objetivos, e identificados os indicadores que irão fundamentar a interpretação final;
- b) A exploração do material: nessa etapa os materiais devem ser codificados, recortados, classificados e categorizados; e
- c) Tratamento, inferência e interpretação dos dados.

Seguindo o método de análise de conteúdo foi possível estabelecer categorias *a posteriori*, que foram agrupadas de maneira a viabilizar o alcance dos objetivos propostos. Segundo Bardin (1997) a categorização consiste na classificação de elementos constitutivos de um conjunto, por diferenciação, e seguidamente, por reagrupamento segundo o gênero, com critérios previamente definidos. Já, as categorias são rubricas ou classes que reúnem um grupo de unidades de registro, que podem ser fornecidas previamente ou criadas ao longo da pesquisa, desde que sigam um critério de classificação.

A categorização *a posteriori* estabelecida para a análise do conteúdo encontra-se resumida no quadro 5, que sintetiza que tipos de informações foram pesquisadas em cada categoria e suas respectivas subcategorias.

Categorias <i>a posteriori</i> estabelecidas para a análise de conteúdo		
Processos <i>ex-ante</i>	Precedentes	Relatos históricos de momentos que precederam e influenciaram diretamente no surgimento do CONDESUS.
	Dificuldades	Dificuldades enfrentadas pelos agentes regionais durante os momentos <i>ex-ante</i> à criação do CONDESUS.
Etapa I: Planejamento regional		
Categorias	Subcategorias	Descrição
Coleta de Dados (C1)	Delimitação	Identificar a região de atuação do consórcio
	Diagnóstico	Conhecer a realidade local, oportunidades e potencialidades, problemas e necessidades, e recursos disponíveis para o desenvolvimento
	Prognóstico	Antecipar cenários futuros
Tomada de Decisões (C2)	Formulação de estratégias	Estabelecem quais os objetivos gerais, metas, projetos, programas e planos a serem executados.
	Definição de instrumentos	Identificar aspectos tais como: processo eleitoral (presidente e vice), meios burocrático-legais e institucionais utilizados pelo consórcio.
	Adesão e diálogo com a sociedade	Capacidade e formas utilizadas pelo consórcio visando construir a adesão e aceitação pela sociedade.
Avaliação (C3)	Resultados	Avaliação dos resultados (benefícios e impactos) provenientes das ações executadas pelo consórcio.
	Impasses/Obstáculos	Impasses e obstáculos enfrentados durante a fase de implementação e a execução do consórcio.
Etapa II: Projeto político de desenvolvimento regional		
Entorno (C4)	Refere-se à multiplicidade de organismos externos à região, sobre os quais ela não tem controle, mas se articula, como um todo. Trata-se do Estado, das relações mercadológicas e das relações nacionais e internacionais, estabelecendo cooperação de caráter horizontal	
Instituições (C5)	Identifica quais as instituições (públicas e privadas) exercem poder legal e as funções desempenhadas por cada uma delas em relação consórcio.	
Procedimentos (C6)	Natureza de gestão	Identifica a natureza de gestão do consórcio.

	Autoridade, liderança e tomada de decisões	Conjunto de ações e atores que representam o exercício da autoridade, liderança e tomada de decisões dentro do consórcio.
	Procedimentos administrativos	Identifica responsáveis por funções como manejo orçamentário, administração de pessoal, gestão de projetos, aspectos burocrático-legais, empenhos e pagamentos.
Atores (C6)	Natureza individual	Membros da sociedade civil que ocupam posições de poder e influência dentro do consórcio
	Natureza corporativa	Relacionamento do consórcio junto a sindicatos, agrupamentos empresariais, estudantis.
	Natureza coletiva	Relacionamento do consórcio junto com os movimentos sociais da região.
Recursos (C8)	Financeiros	Mecanismos de obtenção e utilização de recursos pelo consórcio.
	Humanos	Qualificação e utilização dos recursos humanos da região.
	Materiais	Refere-se às formas de aquisição e a quais recursos materiais serão comprados pelo consórcio.
Cultura (C9)	Cooperativa/solidária x competitiva/individualista	Compete à capacidade do consórcio em promover a cooperação entre os membros.
	Identificação da sociedade (auto-referência)	Capacidade do consórcio em produzir a identificação da sociedade com seu próprio território (auto-referência)
	Reconhecimento	Reconhecimento da importância do consórcio por parte da sociedade.

Quadro 5: Categorias *a posteriori* estabelecidas para a análise de conteúdo.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Os dados qualitativos do presente estudo foram obtidos e analisados seguindo a seguinte ordem: a) revisão bibliográfica sobre os temas que envolvem o caso estudado; b) pesquisa de fontes secundárias; c) definição dos blocos integrantes do protocolo de entrevistas; d) elaboração do roteiro de entrevistas; e) agendamento das entrevistas; f) realização da pesquisa de campo; g) exploração do material coletado; h) tratamento, inferência e interpretação dos dados; e i) análise dos resultados (figura 4).

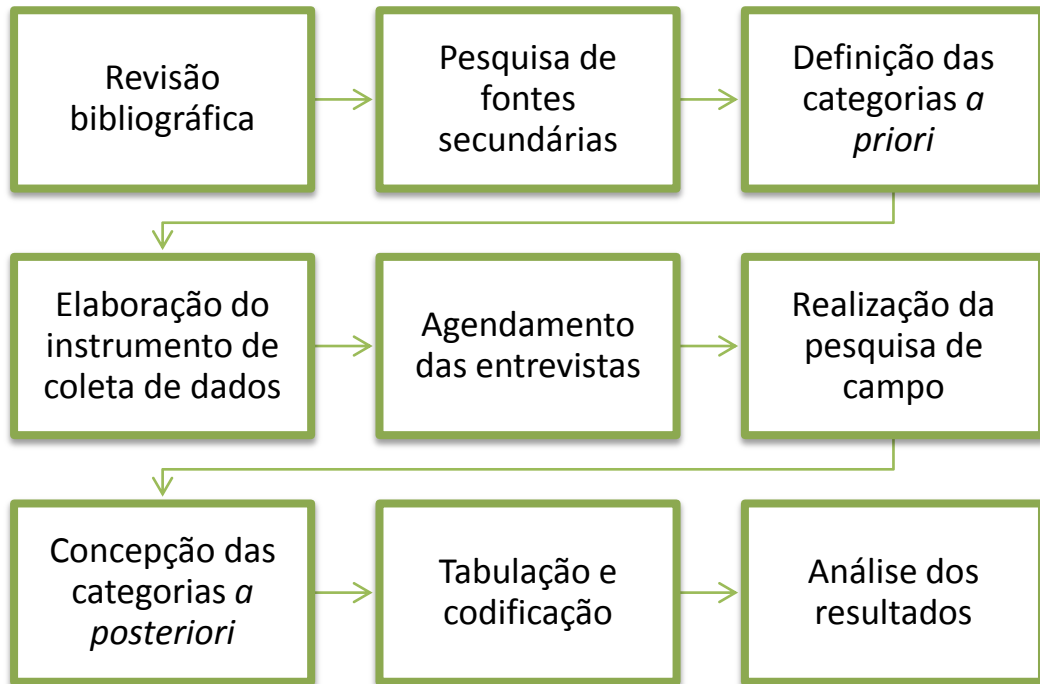


Figura 4: Etapas da pesquisa
Fonte: Elaborado pelo autor

5 UNIDADE DE ESTUDO: CONSÓRCIO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA QUARTA COLÔNIA/RS (CONDESUS)

Neste capítulo destaca-se o objeto deste estudo, ou seja, o CONDESUS. No entanto, como o consórcio em questão tem como objetivo fomentar o desenvolvimento, tendo como meta ações conjuntas de planejamento da Quarta Colônia (DIESEL e GONÇALVES, 2010), inicialmente, destacou-se a região de estudo e os aspectos históricos e socioeconômicos relacionados a ela e seus municípios.

5.1 A região da Quarta Colônia

Historicamente, é possível notar a significativa importância da imigração italiana na estruturação social e cultural da sociedade do Rio Grande do Sul, conforme se observa nas atividades folclóricas, na gastronomia, na música, na arte e na religião (VENDRUSCOLO, FROEHLICH, DULLIUS, 2008).

Como exemplo da importância italiana na estruturação social e cultural rio-grandense, tem-se a Quarta Colônia/RS, fundada em 1877. Essa região localiza-se no centro-oeste do Estado (figura 5), entre os municípios de Santa Maria e Cachoeira do Sul, e representa um território conformado por uma série de manifestações políticas, econômicas, sociais e culturais (SAQUET, 2003).

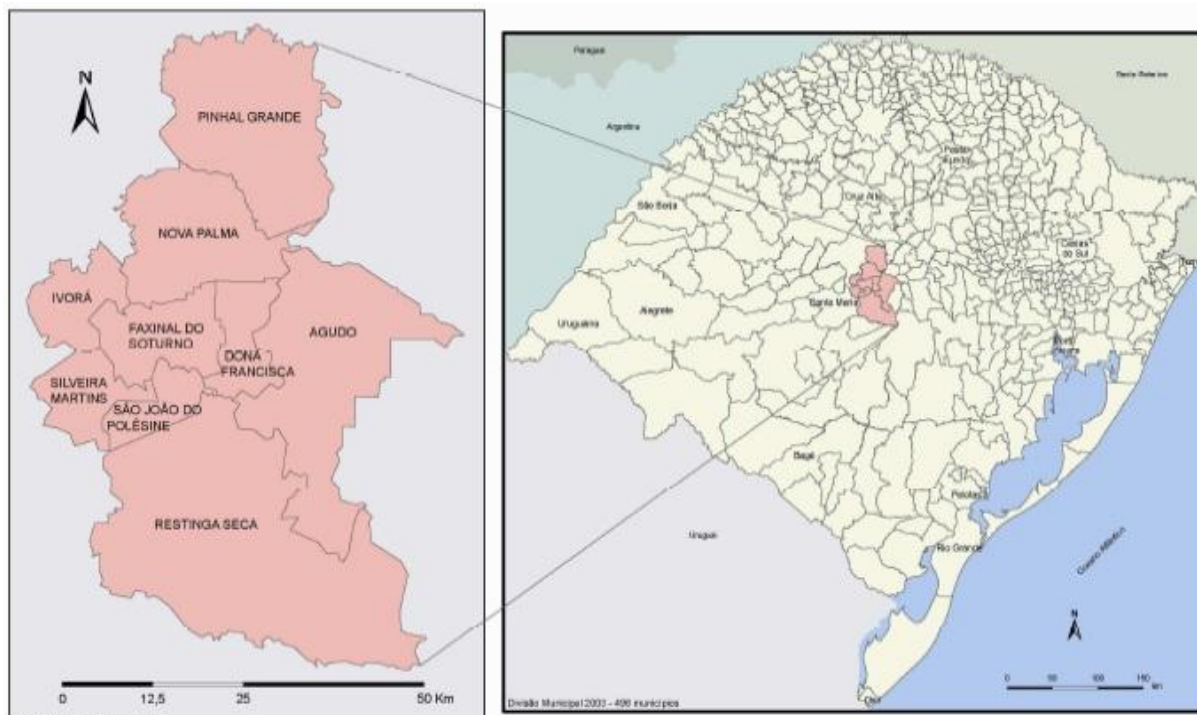


Figura 5: Localização da região da Quarta Colônia no Estado do Rio Grande do Sul
 Fonte: Bianchi (2007), adaptado de IBGE, 2002.

A Quarta Colônia, em sua formação histórica, foi constituída por diferentes grupos étnicos, predominantemente italianos, além de nativos, alemães, africanos e portugueses (COLUSSO e BEVILACQUA, 2010). A predominância italiana na região indica um processo antigo de configuração das colônias desse país, que foram criadas pelo governo imperial, no século XIX, com o objetivo de ocupar as terras devolutas do Estado e fazê-las produzir (SAQUET, 2003).

Vindos principalmente do norte da Itália, os imigrantes chegaram à região central da Província do Rio Grande do Sul em 1876, dando início à Quarta Colônia Imperial de Colonização Italiana de Silveira Martins (DIESEL e GONÇALVES, 2010). A nomenclatura Quarta Colônia se deve ao fato de a região ter sido a quarta área na qual foram distribuídas terras para os italianos imigrantes, que foi cunhada após o êxito obtido na criação das colônias “Conde d’Eu”, hoje Garibaldi, “Dona Isabel”, atual Bento Gonçalves, e “Duque de Caxias”, hoje, Caxias do Sul (SPONCHIADO, 1996).

A Quarta Colônia recebeu, no primeiro momento, o nome de Silveira Martins em homenagem ao senador gaúcho, defensor da imigração no Estado do Rio Grande do Sul, Gaspar Silveira Martins, que viabilizou a vinda de setenta famílias provenientes da Província do Vêneto (norte da Itália). Essas famílias se estabeleceram nos cumes da Serra de São Martinho, próximo a cidade de Santa Maria, e ocuparam as terras devolutas que atualmente

formam o município de Silveira Martins, os distritos de Arroio Grande e de Vale Vêneto e ainda as localidades de Ribeirão (São João do Polêsine) e Val Veronês (Faxinal do Soturno) (SAQUET, 2003).

Posteriormente, ocorreu a expansão da região, dando origem a novos núcleos, como o Vale Vêneto, em 1878, que veio dar segmento a outros, tais como: Val Veronês (1880-1885), Ribeirão (1880), Dona Francisca (1883), Núcleo Norte (atual Ivorá, 1883), Soturno (hoje Nova Palma, 1884), Geringonça (atual Novo Treviso, Faxinal do Soturno, 1885) e Polêsine (atual São João do Polêsine, 1893) (SPONCHIADO, 1996).

As cidades da Quarta Colônia surgiram como núcleos de poder administrativos, religiosos e de comércio e prestação de serviços, constituídos por pequenas cidades com o propósito de atender, basicamente, ao consumo da população rural. Nesses núcleos tende a predominar segmentos que possuem renda familiar baixa, o que possibilita somente um consumo básico, destinado a permitir a reprodução da força de trabalho (BOLFE e SPOLAOR, 2010).

Conforme Bolfe e Spolaor (2010), esses núcleos se manifestam no espaço geográfico, enquanto comunidades que viabilizam a reprodução dos modos de vida, como decorrência da sua formação socioespacial, que construiu significados e identidades que procuram fortalecer e representar valores culturais, de modo a permitir a singularização da região.

Nos dias atuais, a região é reconhecida pela existência de ações compartilhadas entre os municípios de colonização italiana: Dona Francisca, Faxinal do Soturno, Ivorá, Nova Palma, São João do Polêsine e Silveira Martins; juntamente com os municípios de Agudo (colonização alemã), Restinga Seca (colonização alemã, italiana, portuguesa e afro-brasileira) e Pinhal Grande (colonização italiana, portuguesa e espanhola), conforme mostra a figura 6.



Figura 6: Mapa de acesso à Quarta Colônia/RN
Fonte: Quarta Colônia (2011)

A inserção dos municípios de Agudo, Restinga Seca e Pinhal Grande se deu em função da sua proximidade geográfica e ecológica com os demais municípios, uma estratégia político-econômica de configuração de um território, retomando os intuitos de emancipação da colônia em prol do seu desenvolvimento. Em princípio, essa inserção causou certa polêmica devido a sua origem e identidade cultural, porém essa inclusão demonstra que as regiões não são estanques, podendo se transformar continuamente (DIESEL e GONÇALVES, 2010).

As atividades rurais comandam parte do desenvolvimento das cidades da Quarta Colônia, dentre as quais se destacam a agricultura como carro-chefe da economia regional (LANNES e LUZ Jr., 2010) e a pecuária, contando com a presença de agroindústrias, voltadas

ao beneficiamento, processamento e comercialização de produtos coloniais, como pães, cucas, massas, queijos, embutidos, doces, vinhos entre outros (GATTO *et al.*, 2005).

Além da prevalência da agricultura e da pecuária na economia, as atividades predominantes na região são a produção de arroz (através do uso da várzea dos rios Soturno e Jacuí, onde estão localizadas as maiores propriedades rurais) e a cultura do fumo (desenvolvida em pequenas propriedades situadas nas áreas mais íngremes) (COLUSSO e BEVILACQUA, 2010).

Complementando a economia local, o setor industrial da Quarta Colônia possui moinhos para processamento de trigo e milho, indústrias do setor moveleiro, artefatos de couro, produtos de metal, metalúrgicas de pequeno porte (produtoras, principalmente, de implementos agrícolas), além das indústrias de massas alimentícias (GATTO *et al.*, 2005; LANNES e LUZ Jr., 2010).

Em relação aos bens produzidos na região, destacam-se os de fabricação de produtos alimentícios e bebidas em Restinga Seca, Agudo, São João do Polêsine e Nova Palma. Na fabricação de produtos de madeira, destacam-se Restinga Seca e Agudo, assim como na produção de móveis e indústrias diversas (BOLFE e SPOLAOR, 2010, p.29).

Destacando outros aspectos econômicos da Quarta Colônia, Sponchiado (1996) salienta a importância do comércio (reflexo da produção agropecuária local e representado por estabelecimentos comerciais urbanos) e do turismo, no qual se destaca o meio rural, como possíveis cenários naturais promotores do turismo, tais como: a Trilha do Pororó e o roteiro Paga-Peão (turismo náutico), no município de Pinhal Grande, as trilhas do Distrito de Vale Vêneto, São João do Polêsine e caminhadas ecológicas em Silveira Martins. No que diz respeito à potencialidade turística Gatto *et al.* (2005) ressalta que tal fato se deve às características geográficas e culturais da Quarta Colônia.

Frequentemente a região recebe a visita de turistas, atraídos para conhecer o local, a cultura e desfrutar da gastronomia. São alguns dos atrativos turísticos: o Cerro Comprido, o Santuário Nossa Senhora Mãe Três Vezes Admirável e o Festival do Vinho e Queijo em Faxinal do Soturno; o Monte Grappa e as cascatas (Cascatas da Queda Livre, das Pedras Pretas, dos Degraus e Cara de Índio) em Ivorá; o Balneário Nova Palma, as cascatas (Pedras Brancas e do Pingo), as Barragens Hidrelétricas e o Vôlei Verão em Nova Palma; os Monumentos, o Parque Histórico Obaldino Benjamin Tessele e o acervo de máquinas ao ar livre, o Cais do Porto do Rio Jacuí, e as festividades da semana do município em Dona Francisca; o Balneário Drews, as cascatas (Raddatz e Friedrich), a Gruta do Índio, a Rampa de Asa Delta, a Usina Hidrelétrica Dona Francisca e as festas alemãs, tradicionais em Agudo; o Moinho do Morro e

o Monumento ao Imigrante (local onde chegaram os imigrantes italianos em 1877) em Silveira Martins; a Cascata do Lageado da Várzea e a Usina Hidroelétrica de Itaúba em Pinhal Grande; o Monumento à Nossa Senhora da Salete, a Festa Regional do Arroz, a Pousada Recanto e o belo Distrito de Vale Vêneto, em São João do Polêsine; o Camping e o Balneário Passo das Tunas, o ponto de visitação e estudos geológicos Buraco Fundo e a Estação Ferroviária, em Restinga Seca (REVISTA DA QUARTA COLÔNIA, 2004).

Visando fortalecer o setor do turismo, a Quarta Colônia vem investindo em uma estrutura que favorece o turismo cultural, possuindo uma diversidade que reside em festividades e eventos religiosos, culinária, lazer e diversão, paisagens naturais e culturais, as quais se destacam o valioso patrimônio histórico e arquitetônico a ser explorado, inclusive pelo setor turístico (BOLFE e SPOLAOR, 2010), que permite a exploração, por exemplo, de patrimônios como o museu do Imigrante Italiano, Padre João Iop, que conta com mais de quatro mil peças históricas; além de contar com o Festival Internacional de Inverno e Semana Cultural Italiana de Vale Vêneto, em São João do Polêsine, e com os típicos filós, principalmente em Silveira Martins; como também o turismo gastronômico e de artesanato colonial, além do turismo religioso. No que se refere à potencialidade local para o turismo religioso, ressalva-se que na Quarta Colônia existem igrejas que são verdadeiras obras de arte, em estilos: barroco, renascença, romano, gótico (REVISTA DA QUARTA COLÔNIA, 2004).

Salientando outro fator preponderante para a vocação da Quarta Colônia para o turismo cultural, Vendruscolo, Froehlich, Dullius (2008) destacam que a característica predominante que a define como uma região cultural é a de ser um território construído a partir de uma mesma ocupação étnico-cultural e socioeconômica, hoje organizado pela associação de pequenos municípios, cuja sede é uma cidade que depende e atende o meio rural.

Essa semelhança étnico-cultural e socioeconômica fez com que a região da Quarta Colônia passasse a ser caracterizada como uma área administrativamente composta por nove pequenos municípios que têm sua economia apoiada no setor primário, destacando o ramo da agropecuária, determinado por atividades diversificadas e desenvolvidas pela força de trabalho familiar (VENDRUSCOLO, FROEHLICH, DULLIUS, 2008). Fazendo a ressalva, que Agudo, Nova Palma e Pinhal Grande, reforçam suas bases econômicas com receitas provenientes da Usina Hidrelétrica Dona Francisca, localizada em áreas pertencentes a estes municípios e Pinhal Grande, que também é beneficiado por receitas oriundas da Usina Hidrelétrica de Itaúba (FROEHLICH *et al.*, 2009).

Complementando a caracterização da região, salienta-se que os municípios da Quarta Colônia dispõem de bens e serviços como hospitais, escolas e comércio, procurando atender à demanda da comunidade local. Sendo que, no entanto, ainda não os disponibilizam de maneira totalmente satisfatória, visto que a população necessita se deslocar para municípios maiores em busca da satisfação de alguma de suas necessidades (BOLFE e SPOLAOR, 2010; LANNES e LUZ Jr., 2010).

Por ser composta por uma variedade de pequenas localidades, visando uma caracterização, na próxima seção estão descritas algumas das peculiaridades inerentes aos nove municípios que atualmente integram a região da Quarta Colônia.

5.2 Os municípios

a) Agudo

Área de colonização alemã e maior economia da Quarta Colônia (BOLFE e SPOLAOR, 2010), Agudo se emancipou de Cachoeira do Sul e Sobradinho em 12 de fevereiro de 1959, e atualmente possui uma área total de 536,1 km², um PIB per capita igual a R\$ 14.242,00 e uma população total de 16.722 habitantes, dentre os quais 6.894 são residentes da área urbana e 9.835 da área rural (FEE, 2010).

O município possui uma economia estável, com a agropecuária representando a atividade de maior importância, seguida pelo comércio e o setor de serviços. Na agricultura, destaca-se a produção de arroz irrigado, fumo, milho, feijão, soja, morango e criação de gado (IBGE, 2011).

Dentre outras atividades de importância local, evidencia-se a pecuária (frangos, suínos, bovinos, ovinos, equinos), como também os meios calçadista, de beneficiamento de cereais e madeiras, confecções, alimentos, artefatos de cimento e couro, além das metalúrgicas e olarias.

No que diz respeito à estrutura, o município oferece serviços bancários, de telefonia, água, luz, médico-hospitalar e comércio em geral, que tem como foco atender às necessidades locais (QUARTA COLÔNIA, 2011).

b) Dona Francisca

Emancipado de Faxinal do Soturno, Dona Francisca foi criado em 17 de julho de 1965, pela lei nº 4993, passando a ocupar uma área de 114,3 km². O município é constituído por descendentes de açorianos, africanos, alemães e italianos e possui uma população total de 3.401 habitantes, composta por 1.255 no meio rural e 2.146 na área urbana, contando com um PIB per capita igual a R\$ 11.078,00 (FEE, 2010).

Dona Francisca possui como destaques o cultivo do arroz e a identidade com o Rio Jacuí, que banha a cidade, com resquícios de cidade portuária (BOLFE e SPOLAOR, 2010). Além desses, a economia local está alicerçada na atividade pecuária (frangos, bovinos, suínos, ovinos, coelhos, equinos), além da expressiva produção de mel de abelhas e outros produtos, tais como o queijo e o salame (comercializados em larga escala para os turistas).

Conforme dados do IBGE (2011), além dessas atividades, Dona Francisca se caracteriza pela produção de cana-de-açúcar, milho e feijão. O município também se destaca na produção de frutas cítricas (destinadas à produção de sucos naturais), além do pêssego e da pêra (utilizados na produção de geléias, doces e compotas).

c) Faxinal do Soturno

Criado em 12 de fevereiro de 1959, deixando de fazer parte dos municípios de Julio de Castilhos e Cachoeira do Sul, Faxinal do Soturno, possui um PIB per capita igual a R\$ 13.434,00, uma população de 6.672 habitantes composta por 2.497 pessoas que residem no meio rural e 4.175 que residem na área urbana, contingente este distribuído em uma área territorial de 169,9 km² (FEE, 2010).

O município tem sua economia alicerçada no setor primário, representado pela agropecuária, desenvolvida em propriedades onde são realizados cultivos de arroz irrigado, soja, milho, feijão, fumo, fruticultura, e criação de gado de leite e corte, além da cana-de-açúcar (utilizada na fabricação de melado) e da produção de codornas (diferencial da pecuária local em relação aos demais municípios da região).

Dotado de ganhos de localização (centro da região), Faxinal do Soturno é identificado como o mais urbanizado entre todos os municípios da Quarta Colônia e, historicamente, notabilizado como centralizador da oferta de serviços na área médico-hospitalar, de venda de produtos de varejo, como farmácia, serviço de correios, mercados, serviços de banco e escolas

(SOUZA, 2010), muito embora outras cidades médias e grandes ainda supram algumas necessidades dos habitantes da região.

Outro destaque pra Faxinal do Soturno deve-se à sua identidade pela religiosidade e colonização italiana, bem como pelas festas e pelos eventos (BOLFE e SPOLAOR, 2010, p.29).

d) Ivorá

Ivorá é um município de localização em região de serra, com um cenário natural e paisagístico com forte potencial a ser explorado, a exemplo da festa da abóbora celebrada no município (BOLFE e SPOLAOR, 2010).

Ivorá, que teve a sua origem em Julio de Castilhos, foi criado em 9 de maio de 1988, através da lei n 8.597. Atualmente, o município possui um PIB per capita igual a R\$ 11.980,00, uma população de 2.156 habitantes, composta por 705 residentes na área urbana e por 1.451 na área rural, em uma área de 122,0 km² (FEE, 2010).

Localizado em região de serra, Ivorá conta com um cenário natural e paisagístico com forte potencial a ser explorado (BOLFE e SPOLAOR, 2010) e conta com uma economia essencialmente rural, cuja base esta assentada pelos cultivos de milho, feijão e fumo (QUARTA COLÔNIA, 2011).

No que se refere à pecuária, a produção de frangos é a que predomina, seguida pelos bovinos e suínos. Destacam-se, também, os caprinos e o alto índice de produção de erva-mate como fatores diferenciais do município dentro da região (QUARTA COLÔNIA, 2011).

e) Nova Palma

Nova Palma teve a sua emancipação político-administrativa do município de Julio de Castilhos alcançada em 29 de julho de 1960, por força da Lei Estadual n° 3.933, tendo sido instalado como município em 28 de Janeiro de 1961.

O município possui uma extensão territorial de 313,5 km², uma população total de 6.345 habitantes, dos quais 3.083 estão localizados na área urbana e 3.262 na área rural, possuindo um PIB per capita de R\$ 19.088,00 (FEE, 2010).

A economia de Nova Palma está fortemente pautada na produção primária, na qual se destaca a produção agrícola de feijão preto, fumo, milho, soja e arroz. Já, a pecuária conta com bovinos, ovinos e suínos. Além de indústrias do setor primário, a localidade possui

indústrias moveleiras, de massas alimentícias, extração e beneficiamento do basalto, refrigeração, agroindústrias de cereais, carnes e produtos coloniais (IBGE, 2011).

Conforme destaca (QUARTA COLÔNIA, 2011), a natureza local oferece atrativos determinados pela existência de cascatas e de arroios que descem da “Serra”; formando paisagens cênicas com a sucessão de “cerros” cobertos de mata virgem e visíveis ao longo das estradas, o que demonstra a vocação do município para o turismo natural/ecológico.

Nova Palma “destaca-se na geração de energia com a Hidrelétrica de Dona Francisca e o balneário localizado no Rio Soturno, que atrai grande número de turistas no verão”. A cidade planejou-se ao longo do tempo investindo em uma infra-estrutura para receber veranistas, inclusive quanto ao seu mercado imobiliário (BOLFE e SPOLAOR, 2010, p.31).

f) Pinhal Grande

Em 20 de março de 1992, o município de Pinhal Grande teve sua área de 477,1 km² emancipada de Julio de Castilhos e Nova Palma, passando a representar uma localidade cuja economia se baseia por dois padrões de estrutura fundiária: as pequenas propriedades rurais de agricultura familiar voltada a produção de fumo e; médias e grandes propriedades (área superior a 50 ha), nas quais predominam a pecuária e a agricultura mecanizada, e cuja principal atividade é o plantio de culturas cíclicas como a soja, o milho e o trigo (intercaladas com feijão e batatinha), além da presença de pastagens (SILVA, 2010).

Quarta maior dentro os municípios da Quarta Colônia, a economia de Pinhal Grande se caracteriza pela predominância do setor primário que responde por quase metade da riqueza produzida no município. A base de exportação local é praticamente agrícola, somada à indústria da madeira. Além dos produtos das culturas cíclicas, a agricultura exporta fumo e, em menor medida, frutas de maior consumo, como a uva e a laranja (SILVA, 2010).

Além das atividades agropecuárias, o município oferece condições que favorecem o desenvolvimento do turismo ecológico, devido à existência de um ambiente natural bastante diversificado (IBGE, 2011).

Na divisa entre os municípios de Pinhal Grande e Estrela Vermelha, está situada a Usina Hidrelétrica de Itaúba, inaugurada no ano de 1978, que segundo Silva (2010) é “a maior usina instalada no Rio Jacuí com quatro gerados e 500 megawatts de potência”. Quando tem suas comportas abertas, a usina funciona como atrativo turístico, já que proporciona um espetáculo de grande beleza.

Atualmente, Pinhal Grande possui uma população total de 4.471 habitantes, dos quais 1.895 estão localizados na área urbana e 2.576 na área rural, contando com um PIB per capita igual a R\$ 24.255,00 (FEE, 2010).

Apesar do destaque econômico-regional a grande distância do acesso principal (RSC 287) da cidade pólo de Santa Maria, somado á precariedade das vias de acesso que não possuem pavimentação, tornam o município de Pinhal Grande de difícil acesso. Essa precariedade se reflete no transporte coletivo público e nos demais meios de escoamento da produção agrícola causando descontentamento na população (SILVA, 2010).

g) Restinga Seca

Restinga Seca é a segunda maior economia da Quarta Colônia, o seu balneário é um recurso natural utilizado como fonte de renda (BOLFE e SPOLAOR, 2010).

Originário de Cachoeira do Sul, e contando com um PIB per capita igual a R\$ 13.875,00, Restinga Seca tem sua criação datada em 25 de março de 1959, através da lei nº 3730, quando passa a ocupar uma área geográfica de 961,8 km². O município possui uma população total de 15.850 habitantes, dos quais 8.982 estão localizados na área urbana e 6.868 na área rural (FEE, 2010).

Segunda maior economia da Quarta Colônia (BOLFE e SPOLAOR, 2010), Restinga Seca tem sua base econômica representada pela agricultura, na qual se destacam o arroz beneficiado, o fumo, do milho e da soja (IBGE, 2011). Além dos produtos agrícolas, destacam-se no município a pecuária e a indústria moveleira (de grande representatividade para na exportação nacional).

Além das atividades agropecuárias, o balneário de Restinga Seca é um recurso natural utilizado como fonte de renda (BOLFE e SPOLAOR, 2010)

h) São João do Polêsine

São João da Polêsine se emancipou de Faxinal do Soturno, tendo sua criação em 20 de março de 1992, através da lei nº 9601. Com um PIB per capita igual a R\$ 12.125,00, o município possui uma população total de 2.635 habitantes, composta por 1.281 residentes na área rural e 1.354 na área urbana, situada em uma área de 85,6 km² (FEE, 2010).

Apesar de ser um pequeno município, São João do Polêsine é integrado por distritos importantes como Vale Vêneto e Recanto do Maestro, conhecidos internacionalmente com eventos culturais, religiosos e de formação profissional (BOLFE e SPOLAOR, 2010).

A economia do município é pautada no setor agrícola tendo como principal cultura o arroz irrigado, se destacando, também, as culturas de milho, soja, feijão e cana-de-açúcar, além da fruticultura, que também vem se desenvolvendo nos últimos anos, com os cultivos de banana, videira, citros, figo e caqui (IBGE, 2011).

i) Silveira Martins

Berço da imigração italiana na região central do Rio Grande do Sul (DIESEL e GONÇALVES), Silveira Martins alcançou a sua emancipação político administrativa em 11 de dezembro de 1987, através da lei nº 8481, tendo seu território desmembrado do município de Santa Maria.

Segundo dados do FEE (2010), Silveira Martins possui uma população de 2.452 habitantes, sendo que 1.091 desses residem na área urbana e 1.361 no meio rural, distribuídos em uma área de 118,3 Km³, e conta com um PIB per capita de R\$ 10.036,00.

Silveira Martins tem a base da economia calcada, fundamentalmente, no setor primário, se destacando o cultivo do feijão, da soja, do milho e da batata inglesa, e também na atividade turísticas (IBGE, 2011).

No que se refere mais especificamente à potencialidade turística, o município atrai inúmeros visitantes que procuram desfrutar da gastronomia e dos atrativos religiosos, naturais e históricos que a localidade oferece.

5.3 O CONDESUS

Conforme apresentam as seções 5,1 e 5,2 que tratam sobre o contexto da ocupação e colonização da Quarta Colônia, nota-se que a região possui uma história e uma política que favorece a integração entre os nove municípios da região.

Trata-se de uma “microrregião com características rurais, de economia primária e com elementos naturais e culturais que necessitam de instrumentos e medidas legais de

preservação para o crescimento socioeconômico sustentável da Quarta Colônia” (BEVILACQUA, RORATO, COLUSSO, 2010, p.8).

Na microrregião da Quarta Colônia, a integração municipal se dá através da existência de ações compartilhadas entre os municípios pertencentes, o que se torna possível devido às características geográficas e culturais dessas localidades, que juntas compõem uma região constituída a partir de uma similaridade étnico-cultural e socioeconômica.

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 e BEVILACQUA, 2010, p.49).

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 (BOLFE e SPOLAOR, 2010).

Segundo Froehlich e Alves (2007), a criação do CONDESUS pode ser apontada como uma experiência de destaque 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 (FROEHLICH e ALVES, 2007). Sua concepção está diretamente relacionada à implantação do Programa Nacional de Meio Ambiente (PNMA) e aos chamados Projetos de Execução Descentralizada (PED) do Ministério de Meio Ambiente (FROEHLICH, 2002).

A idéia de produzir políticas de desenvolvimento conjuntas para a Quarta Colônia iniciou-se nos anos de 1990, quando se reuniram pela primeira vez, para discutir a viabilização de um projeto de âmbito regional, o atual Secretário Executivo do CONDESUS – José Itaquí, e o Arquiteto, Urbanista e professor da UFSM – Décio Bevilacqua (BEVILACQUA, RORATO, COLUSSO, 2010), que visando o planejamento conjunto, constituíram Planos Diretos Municipais bem como o Plano de Desenvolvimento Regional da Quarta Colônia, junto com o apoio de uma equipe multidisciplinar da UFSM (BOLFE e SPOLAOR, 2010).

Nesse momento, a elaboração de um Plano de Desenvolvimento Regional para a região da Quarta Colônia, englobava uma série de atividades contemplando uma etapa essencial, que tinha como finalidade principal “conduzir a região a um desenvolvimento harmônico e sustentável” (BEVILACQUA, RORATO, COLUSSO, 2010, p.16).

Após a implantação do PNMA em 1991, e a ocorrência de eventos como o tombamento da Mata Atlântica e de seus Sistemas Associados pelo Governo do Estado do RS no ano de 1992 e aos PED em 1994, aproveitando as oportunidades de financiamento voltadas para as questões de preservação ambiental e desenvolvimento sustentável, foi criado o Projeto de Desenvolvimento Sustentável da Quarta Colônia (PRODESUS) (ITAQUI, 2002).

O PRODESUS, resultado da composição de quatro subprojetos integrados: Manejo dos recursos naturais da Quarta Colônia; Desenvolvimento da Agricultura Ecológica; Desenvolvimento do Turismo Ecológico, Rural e Cultural, e; Educação Ambiental; passou a discutir a questão da integração da Quarta Colônia no PED (ITAQUI, 2002) e, desde o início, estimulou a implantação de agroindústrias familiares, aliadas a projetos de desenvolvimento voltados para o turismo e a possibilidade de uma identidade territorial de cunho histórico-cultural ligada à “marca” Quarta Colônia. Esse estímulo tem significado um processo de formação em processamento de alimentos e gestão agroindustrial para as famílias dedicadas à produção artesanal de alimentos, além de iniciativas no sentido da legalização desta produção (SILVEIRA *et al.*, 2011).

A experiência do PRODESUS abarcou atividades que envolveram cursos de formação em Educação Ambiental e Patrimonial, o resgate da memória cultural dos imigrantes italianos, técnicas e práticas de diversificação e reconversão produtiva para uma agricultura ecológica e sustentável, e o estímulo à discussão e implementação do turismo rural, cultural e ecológico na região (SILVEIRA *et al.*, 2011).

No entanto, para que fosse possível colocar em prática e executar as ações propostas pelo PRODESUS foi “necessária a criação de um instrumento de articulação com respaldo político e jurídico para mediar as relações entre Executor e Co-Executores e os órgãos financiadores”, fazendo surgir, em decorrência a essa carência, o CONDESUS (ITAQUI, 2002, p.27).

Nesse momento, além de responder às necessidades administrativas do PRODESUS, o CONDESUS passa a ter como objetivo abrir caminhos alternativos por meio de projetos para captar recursos e executar ações de interesse regional, fundamentados nos princípios da sustentabilidade dos recursos naturais e culturais da Quarta Colônia (ITAQUI, 2002).

A criação do CONDESUS configura uma estratégia diferenciada de conformação territorial sobrepujando as delimitações político-administrativas criadas ao longo dos processos emancipatórios (FROEHLICH, 2002) que tem como finalidade maximizar as potencialidades da região, que por muito tempo foram desperdiçadas pela falta de sintonia

entre os interesses do homem da cidade e o do campo (BATTISTELLA, ERDMANN, WITTMANN, 2008).

A proposta de trabalho apresentada pelo CONDESUS privilegia a valorização e o resgate da identidade regional, a busca por educação ambiental e patrimonial e o desenvolvimento sustentável (BATTISTELLA, ERDMANN, WITTMANN, 2008) de uma “região historicamente definida pelos contextos migratórios e colonizadores, bem como pelas relações interétnicas que ali foram estabelecendo-se ao longo do tempo” (FROEHLICH *et al.*, 2009, p.03).

O CONDESUS estabelece uma entidade sem fins lucrativos, constituindo-se no fórum legal de discussão de ações, projetos e programas de interesse regional que tenham como objetivo a integração e o desenvolvimento dos municípios consorciados (ITAQUI, 2002). 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.

Sua estrutura administrativa é formada por uma Secretaria Executiva (composta por um Secretário Executivo, José Itaquí; e por uma Secretária, Juliana Vendruscolo), que conta 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 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 pauta discussões de interesse regional e projetos elaborados pela Secretaria Executiva do consórcio. Quando necessário, são convocadas reuniões extraordinárias, caso seja necessário que algum assunto não previsto seja tratado pelos membros.

6 DISCUSSÃO E ANÁLISE DE RESULTADOS

Nesse capítulo são apresentadas as análises das informações coletadas pela pesquisa documental e bibliográfica, a partir dos resultados das análises das entrevistas semi-estruturadas, seguindo a categorização *a posteriori* proposta, conforme apresentado anteriormente pelo quadro 5.

6.1 Processos *ex-ante* ao planejamento e ao projeto político de desenvolvimento regional

Durante a realização e análise das entrevistas identificou-se que seria inadequado estudar a estrutura de governança do CONDESUS sem que antes se buscasse conhecer o contexto de surgimento do mesmo, através da compreensão dos momentos que o precederam e influenciaram diretamente na sua origem. Essa necessidade pode ser notada quando observado o trecho descrito a seguir, extraído da entrevista realizada junto ao Secretário Executivo do consórcio.

O CONDESUS não é um produto assim, “tal e tal” e foi criado. Não é um estatuto. O estatuto não é nada. Somente um instrumento legal de articulação, que todo mundo pensou em função do dinheiro que recebeu (SE – Secretário Executivo).

A partir das considerações apresentadas pelo Secretário Executivo do CONDESUS, antes das análises das categorias *a posteriori*, procurou-se compreender os processos *ex-ante* ao planejamento e consolidação do consórcio, subdivididos em duas etapas: a) processos *ex-ante*: precedentes; e b) processos *ex-ante*: dificuldades.

6.1.1 Processos *ex-ante*: precedentes

Visando conhecer os momentos que precederam à criação do CONDESUS, buscou-se questionar os entrevistados sobre o conhecimento e eventual participação deles nos processos *ex-ante*.

Nessa busca, o Secretário Executivo do CONDESUS – José Itaquí –, por ser um agente diretamente envolvido nos momentos que precederam a criação do consórcio e um dos responsáveis pela intitulação da região como sendo a Quarta Colônia, tornou-se o principal fornecedor de informações para a construção desse relato histórico, conforme ressaltado pelos membros do Conselho de Prefeitos durante a realização das entrevistas.

A importância de José Itaquí *ex-ante* ao surgimento do CONDESUS pode ser notada quando se observa que foi em Silveira Martins que surgiram os primeiros movimentos em prol da valorização da cultura regional, visando a aproximação do município com os seus vizinhos, conforme exposto nas seguintes descrições, extraídas da entrevista realizada junto ao Secretário Executivo do CONDESUS.

Eu chego numa realidade com uma presença muito forte das culturas locais, com um pensamento ainda, com um olhar bastante tradicional, e em muitos aspectos tremendamente defasados, do ponto de vista histórico, e ao mesmo tempo, eram manifestações muito orgânicas, muito forte nessas pessoas, que era impossível pensar em desenvolvimento sem tê-las em conta (SE – Secretário Executivo).

Eu fazia o teatro dialetal e como as culturas dialetais, as falas dos dialetos eram faladas também em Silveira Martins, então eu começo a pensar num projeto nesse sentido (SE – Secretário Executivo).

O espaço teatral passa a ser o espaço de reflexão sobre a cultura de base deles. O grupo começa a trabalhar em direção à questão da realidade local. As pessoas começam a trabalhar a partir, em função da realidade local e começa a emergir uma quantidade de questões que eu achava que era fundamental ser discutido numa cidade que precisava de um projeto de futuro (SE – Secretário Executivo).

Buscando promover a discussão sobre a importância de se pensar um projeto de futuro em função da realidade local, José Itaquí passa a convidar especialistas e a organizar, em Silveira Martins, encontros denominados “filós”, que fomentaram o debate sobre práticas de conservação do patrimônio cultural em algumas regiões do Estado.

A realização dos “filós” deu início a um conjunto de atividades, dentre as quais se destacou o Fórum de Cultura da Quarta Colônia, conforme relato abaixo.

Em 90 eu monto um Fórum de Cultura como Diretor de Teatro, monto um projeto que se chama “Projeto de Identidade para Silveira Martins” que propunha um conjunto de ações, de valorização, de resgate, valorização, preservação, projeção do Patrimônio Cultural de Silveira Martins e entre ações importantes disso estavam a criação de Fóruns que procuravam discutir a cada dois anos questões pertinentes a realidade das comunidades da ex-colônia de Silveira Martins da Quarta Colônia (SE – Secretário Executivo).

Então a gente consegue esses recursos do governo do Estado em 1990 e em setembro a gente realiza o I Fórum de Cultura da Quarta Colônia. Esse fórum fez com que criássemos uma discussão que transcendesse a Silveira Martins, mas que trouxesse todas as comunidades italianas do entorno de Santa Maria. Tornou-se um Fórum Estadual. Falava da questão da integração da Quarta Colônia (SE – Secretário Executivo).

A realização do I Fórum de Cultura da Quarta Colônia favoreceu a criação, no município de Silveira Martins, da primeira Secretaria de Cultura da região central do Estado do Rio Grande do Sul, para a qual José Itaqui foi nomeado como primeiro Secretário.

Esse momento histórico beneficiou o surgimento de uma atmosfera oportuna à articulação dos municípios vizinhos a favor do desenvolvimento regional, conforme relata o Secretário Executivo do CONDESUS em sua entrevista:

a gente começa com um conjunto de questões, de propostas pra região, pra Silveira Martins. E buscando, sempre, uma interlocução com os vizinhos. Buscando uma aproximação, que a gente tinha essa propriedade, porque foi o berço da imigração. Então ela tinha essa propriedade pra trazer os seus filhos, seus descendentes para entre todos discutir o desenvolvimento local e regional (SE – Secretário Executivo).

Como um desses conjuntos de propostas a favor do desenvolvimento regional, tem-se a criação do Programa de Educação Patrimonial da Quarta Colônia. A partir do qual se iniciou um trabalho enfocando fortemente o tema em questão e, conseqüentemente, motivou a realização, em 1992, do II Fórum de Cultura.

Concomitante à realização do II Fórum de Cultura da Quarta Colônia ocorre o tombamento da região como área prioritária da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica, fazendo emergir uma preocupação com questões relacionadas às práticas ambientais.

A partir do tombamento da região é promovido, em 1994, o III Fórum de Cultura, que abordou o tema: Quarta Colônia e Reserva da Biosfera da Mata Atlântica. Nesse momento, conforme descrito pelo Secretário Executivo do CONDESUS.

surgiu uma dinâmica tão fantástica de experiências que começam a mexer no discurso local. Começa-se a criar condição para uma reflexão bem mais profunda da realidade local, a partir dos diálogos existentes (SE – Secretário Executivo).

Em 94, houve uma reunião do PMDB em Faxinal do Soturno, uma questão de ordem partidária, onde grande parte dos prefeitos eram do PMDB, menos Pinhal Grande que era PDT. E então, nessa reunião dos prefeitos, eles, propõem, que o apoio a política cultural que vinha sendo feita em Silveira Martins passasse a ser desenvolvida em toda a região (SE – Secretário Executivo).

Nesse processo todo, se implanta o Projeto de Educação Patrimonial da Quarta Colônia, envolvendo os municípios de Agudo, Restinga Seca, e os sete italianos (SE – Secretário Executivo).

Sobre os motivos que levaram à inserção de Agudo na Quarta Colônia, ressalta-se a seguinte justificativa, levantada pelo Prefeito 1: “*vínculos muito próximos com Dona Francisca, com Faxinal, Nova Palma e com a região*” (CP – Prefeito 1).

Essa proximidade fez com que Agudo, assim como Restinga Seca, fossem inseridos na Quarta Colônia devido à existência de “*muitos vínculos comerciais, inclusive, vínculos jurídico, judicial*” (CP – Prefeito 1), corroborando com os pressupostos levantados por Diesel e Gonçalves (2010).

A atuação como Reserva da Biosfera da Mata Atlântica permitiu à Quarta Colônia participar de Fóruns de discussão relacionados ao tema, o que levou à nomeação de José Itaquí como Conselheiro Nacional da Reserva da Biosfera.

Em virtude dessa nomeação e do tombamento da região Reserva da Biosfera do Rio Grande do Sul, o Governo Federal, por meio do Ministério do Meio Ambiente, repassa uma verba proveniente do Banco Mundial. O uso desse recurso permitiu a criação de um programa, intitulado Projeto de Execução Descentralizado do Ministério do Meio Ambiente (PED).

Em decorrência do PED, surge o Projeto de Desenvolvimento Sustentável da Quarta Colônia (PRODESUS), que teve como elemento de gestão o consórcio, o que pode ser confirmado pelos relatos obtidos junto ao Secretário Executivo do CONDESUS:

eu acabo propondo o desenvolvimento de um projeto, que é um Projeto Desenvolvimento Sustentável da Quarta Colônia (PRODESUS), que tem como elemento de gestão, o consórcio (SE – Secretário Executivo).

Eu defino uma estratégia de programa, de projeto, e monto esse projeto. Primeiro desenho da carta consulta, projeto de um mil e seiscentos dólares. Então esse projeto, a carta consulta, foi aprovado, e aí apresentamos o projeto final que é aprovado também. E em agosto de 96 nós criamos o consórcio. E aí, então, eu adaptei o estatuto do conselho regional, e então começa toda essa questão, de sentarmos e discutir questões comuns, de projetar de uma forma comum (SE – Secretário Executivo).

O PRODESUS é um projeto, que como todo projeto, tem um tempo determinado para ser executado. E aí, tinha um grande desafio, pós PRODESUS. E é pós PRODESUS que nós estamos trabalhando hoje (SE – Secretário Executivo).

Observando-se os trechos descritos, o CONDESUS surgiu como uma continuidade dos trabalhos iniciados durante a execução do PRODESUS, sendo criado, no dia 5 de Agosto de 1996, no gabinete da Prefeitura Municipal de Faxinal do Soturno, tendo como primeiro Presidente e Vice-Presidente eleitos, o Sr. Célio Chelotti, então Prefeito de Faxinal do Soturno, e o Sr. Onildo Sarzi Sartori, então Prefeito de Ivorá, respectivamente.

Seguindo o seu 1º Estatuto Social, o CONDESUS foi estabelecido como uma associação civil de direito privado, sem fins lucrativos, para atuar articuladamente com os poderes públicos e privados, buscando o encaminhamento de soluções e alternativas para o desenvolvimento sustentável dos municípios que o compõe.

Em seu artigo 7º, o 1º Estatuto Social definia as finalidades do CONDESUS, como sendo:

- I. “Representar o conjunto dos municípios que o integram em assuntos de interesse comum perante quaisquer outras entidades, especialmente perante as demais esferas constitucionais do governo.
- II. Planejar, adotar e executar projetos e medidas destinadas a promover e acelerar o desenvolvimento de programas de desenvolvimento ambiental da região compreendida pelos territórios dos municípios consorciados.

- III. Implementar ações para o Desenvolvimento Sustentável através do manejo adequado dos recursos naturais renováveis, da recuperação de áreas degradadas e enriquecimento das florestas nativas, integradas ao fortalecimento da agricultura ecológica e diversificada e a usos múltiplos do patrimônio cultural, destacando-se dentre estas a implantação de programas de turismo ecológico, rural e cultural, permeando estas ações com um processo formal e informal de educação ambiental, que buscará reduzir os impactos decorrentes dos sistemas tradicionais de manejo, permitindo, assim, preservar e recuperar o patrimônio ambiental da Quarta Colônia e estabelecer modalidades sustentáveis e inovadoras de renda compreendidas no território dos municípios consorciados.

Outro aspecto importante destacado pelo 1º Estatuto Social do CONDESUS se refere à estrutura básica de administração do consórcio, composta por:

- I. *Conselho de Prefeitos*: órgão deliberativo, constituído pelos Prefeitos dos municípios consorciados;
- II. *Presidente do Conselho de Prefeitos*: prefeito de um dos municípios consorciados, eleito em escrutínio secreto para o mandato de dois anos, após a apreciação das contas do mandato anterior, permitida a reeleição;
- III. *Conselho Técnico*: o órgão consultivo constituído por um membro indicado pelo prefeito de cada município e presidido pelo Secretário Executivo;
- IV. *Conselho Fiscal*: órgão fiscalizador, constituído de cinco membros efetivos e quatro membros suplentes, um representante de cada um dos municípios participantes, indicados pelo executivo municipal;
- V. *Secretaria Executiva*: órgão executivo, dirigido por um Secretário Executivo e constituído pelo apoio técnico administrativo integrado pelo quadro de pessoal aprovado pelo Conselho de Prefeitos.

O 1º Estatuto Social do CONDESUS passou por duas reformulações ao longo do tempo, sendo aprovado, no dia 15 de abril de 2010, o 3º e vigente Estatuto, o qual servirá de base para as análises dos demais pontos abordados por essa pesquisa.

A partir das discussões apresentadas, a figura 7 sintetiza os principais fatos identificados como *ex-ante* e que, de certa forma, proporcionaram a criação do CONDESUS.



Figura 7: Processos *ex-ante*: precedentes à criação do CONDESUS.

Fonte: elaborado pelo autor, a partir dos dados coletados.

6.1.2 Processos *ex-ante*: dificuldades

Nessa seção são destacados aspectos que caracterizam dificuldades enfrentadas pelos agentes regionais durante os momentos *ex-ante* à criação do CONDESUS.

Seguindo o mesmo critério adotado no tópico anterior, são analisados pontos apresentados especialmente pelo Secretário Executivo – José Itaquí –, o que se deve ao fato de ele ser, dentro do universo dos entrevistados, aquele que acompanhou o processo de surgimento do CONDESUS desde o começo.

Remetendo ao momento de sua chegada ao município de Silveira Martins, o Secretário Executivo destaca alguns problemas conjunturais relacionados à superficialidade dos projetos de futuro para os municípios da região, o que pode ser notado a partir dos relatos descritos a seguir.

Eu me defronto com a realidade das colônias italianas, principalmente comunidades como as que recém tinham se emancipado, e não tinham um projeto de futuro (SE – Secretário Executivo).

Apesar de que Silveira Martins acaba tendo uma discussão, com o apoio da Universidade (UFSM), sobre o seu projeto de emancipação, mas mesmo assim era uma coisa muito, muito superficial. Trabalhava-se alguns segmentos, por exemplo, a questão reivindicações, questão da saúde, questão da educação, principalmente a educação de 2º grau, questão das estradas (SE – Secretário Executivo).

Além da superficialidade dos projetos pós-emancipação, José Itaquí ressalta dificuldades relacionadas à carência por planos que buscassem a transformação e a valorização da realidade e cultura local, conforme exposto nas descrições abaixo.

Eu me defronto com uma realidade, que me fugia das mãos pela dramaticidade da sua situação, de um conjunto governo local, de um conjunto de propostas, principalmente a partir da Secretaria de Obras e de um discurso que não dava em conta nada do que existia, na verdade o ideal era construir uma nova realidade. Quando se fala construir uma nova realidade infelizmente não se fala de um passo transformador, se fala de destruição e construção de uma coisa totalmente alheia ao processo histórico dessas pessoas (SE – Secretário Executivo).

Procurando superar os impasses originados pela superficialidade de projetos futuros de desenvolvimento que valorizassem a realidade regional, o I Fórum de Cultura, promovido em 1990, surgiu como primeira proposta visando não apenas apreciar a cultura do município, mas também gerar uma discussão colocando em pauta o nome Quarta Colônia.

Todavia, essa busca pela discussão de interesse regional enfrentou resistências ideológicas, conforme mostra o relato do Secretário Executivo do CONDESUS descrito a seguir:

na época o prefeito não gostou que colocou-se o nome de Quarta Colônia. Ele preferia o nome de Silveira Martins. Aí eu discuti com o prefeito: “Prefeito: se nós colocarmos o nome de Silveira Martins, ninguém vai discutir as questões da região. Todo mundo vai discutir as questões do foro íntimo da comunidade, por mais, claro, que transcenda a realidade regional, aí devido a todo o processo de colonização”. Aí então o prefeito aceitou o Fórum de Cultura porque a gente tinha a condição de trazer todos os municípios da região de descendentes italianos que naquele momento não era muito (SE – Secretário Executivo).

A realização do I Fórum de Cultura da Quarta Colônia promoveu uma discussão que transcendeu o município de Silveira Martins e envolveu as comunidades italianas do entorno de Santa Maria. Dos seus resultados, firmaram-se as bases para a realização subsequente dos II e III Fóruns de Cultura na região, e posteriormente, do PRODESUS, conforme apresentado no item 6.1.1.

Mesmo diante dos bons resultados obtidos por essas ações, o Secretário Executivo do CONDESUS relatou a fragilidade das relações locais como uma das dificuldades enfrentadas nesse momento de busca por uma identidade focalizada no interesse regional. Problema que precisou ser trabalhado para que as diretrizes do PRODESUS alcançassem o êxito desejado. *“A gente tava num bombardeio muito complicado, numa gestão muito delicada, porque as relações eram muito frágeis, realmente muito frágeis, os interesses se sobrepõem ao projeto como um todo. A gente tinha que fazer uma costura muito complexa” (SE – Secretário Executivo).*

Superado o momento de construção da identidade regional, José Itaqui expôs empecilhos relacionados às lutas políticas, ao contexto de criação do consórcio e a aspectos burocrático-legais. Obstáculos que dificultaram, em um primeiro momento, que se pudesse dar continuidade aos objetivos e projetos estabelecidos.

Tu tinhas muitas variantes, muitas, e uma complicadíssima, porque aqueles que fundaram, criaram o CONDESUS em 5 de agosto de 1996, terminaram seu governo no dia 31 de dezembro e eles não conseguiram fazer nada. O primeiro prefeito não conseguiu fazer nada, até porque a sistemática de aquisição de recursos era muito rígida, porque o dinheiro estava na nossa conta, mas

demandava desse dinheiro (SE – Secretário Executivo).

Na época as lutas políticas na Quarta Colônia se davam entre PP e PMDB. O forte era saber que se alia a PMDB, quem se alia a PP para definir como seria o governo. Nós tínhamos oito prefeitos do PMDB e um do PDT, em 96. O que muda radicalmente em 97. Ficam três prefeitos do PMDB. E passam ser maioria do PP. Um do PDT, um do PFL. Ou seja, muda totalmente, muda totalmente as relações. E o projeto nem tinha começado (SE – Secretário Executivo).

Os desafios eram manter os projetos. Manter as linhas e as diretrizes. Dar continuidade no projeto. Não perder a linha do projeto (SE – Secretário Executivo).

Além dos elementos dificultadores, na sua maioria relacionados à carência de uma identidade regional baseada no cooperativismo, identificou-se a cobrança por resultados imediatos que se refletissem nas atividades econômicas e a deficiência por programas de governo que visassem o desenvolvimento a médio e longo prazo como outros obstáculos dificultadores à criação do CONDESUS.

Os elementos identificados nessa seção caracterizaram obstáculos enfrentados pelos agentes regionais durante a criação do CONDESUS, que se empenharam em prol da construção de uma identidade regional, valorização da cultura local, elaboração de um projeto de futuro e surgimento de um sentimento de cooperação entre os atores locais. Suprir essas carências é apontado por autores como Boisier (1996), ILPES (1998), Vázquez Barquero (2001), Tapia (2005) e Buarque (2006) como alguns dos pontos de partida para que possa possibilitar o desenvolvimento regional.

O quadro 6 resume os principais aspectos identificados como dificultadores à criação e consolidação do CONDESUS.

Processos <i>ex-ante</i>	
Dificuldades	Inexistência de um projeto futuro
	Superficialidade e fragmentação das ações propostas
	Desvalorização da realidade e cultura local
	Resistência a visão regional
	Fragilidade das relações locais e regionais
	Lutas políticas na região
	Aspectos burocrático-legais
	Período eleitoral
	Ausência de cooperativismo
	Visão economicista
	Imediatismo

Quadro 6: Processos *ex-ante*: elementos dificultadores ao surgimento do CONDESUS.
Fonte: elaborado pelo autor, a partir dos dados coletados.

6.2 Etapa I: planejamento

Na presente seção são apontados os principais pontos identificados durante a pesquisa que se referem à etapa de Planejamento (ILPES, 1998; BUARQUE, 2006) da estrutura de governança territorial existente na Quarta Colônia, ou seja, o CONDESUS. Abordando os resultados obtidos nas análises das seguintes categorias *a posteriori* definidas para a pesquisa: *Coleta de Dados* (C1); *Tomada de Decisões* (C2); e *Avaliação* (C3).

6.2.1 Coleta de dados

Durante a etapa de *Coleta de Dados*, conforme o ILPES (1996) e Buarque (2006), se faz necessário percorrer três etapas simultâneas, identificadas como subcategorias: a) *delimitação*: identificar a região de atuação do consórcio; b) *diagnóstico*: conhecer a realidade local, os problemas, as necessidades, as oportunidades, potencialidades e os recursos disponíveis para o desenvolvimento; e c) *prognóstico*: antecipar cenários futuros.

No que se refere à *delimitação*, como definido no Art. 2º do Estatuto Social, o CONDESUS é formado pelos municípios de: Agudo, Dona Francisca, Faxinal do Soturno, Ivorá, Nova Palma, Pinhal Grande, Restinga Seca, São João do Polêsine e Silveira Martins;

que juntos configuram a região da Quarta Colônia, caracterizada como aquela na qual são focados os objetivos e projetos estabelecidos pelo consórcio.

Feita a *delimitação*, Buarque (2006) atenta para a importância de se compreender a realidade local, através da elaboração de um *diagnóstico*. Segundo Lannes e Luz Jr. (2010), as atividades rurais comandam parte do desenvolvimento das cidades da Quarta Colônia, dentre as quais se destacam a agricultura como carro-chefe da economia regional.

Destacando a importância da agricultura para a economia local, a partir das entrevistas identificou-se que, na Quarta Colônia, essa atividade reside na produção familiar do arroz, do fumo, do milho e da soja, o que corrobora com as considerações levantadas por Colusso e Bevilacqua (2010) e pode ser observado a partir dos relatos descritos a seguir.

A produção agrícola é importante dentro da Quarta Colônia (CP – Prefeito 6).

A gente sabe que os grandes setores econômicos das nossas regiões é o fumo, é arroz, é soja (SC – Secretário Executivo).

Na Quarta Colônia a base é a agricultura, os municípios se baseiam na agricultura, arroz, fumo, milho, soja (CP – Prefeito 2).

Outra potencialidade regional, impulsionada pela presença de pequenas propriedades agrícolas, aliada à formação histórica local, se refere à existência de agroindústrias familiares voltadas ao beneficiamento, processamento e comercialização de produtos coloniais, como pães,ucas, massas, queijos, embutidos, doces, vinhos, entre outros. Indo ao encontro ao que foi ressaltado por Gatto *et al.* (2005) e Colusso e Bevilacqua (2010), e mencionadas durante as entrevistas conforme mostra a descrição a seguir:

Como é uma região italiana e Agudo é uma região alemã, então são produtos com as características bem desse povo. O produtor a partir daqueles produtos que tem em casa agrega valor. Ele transforma, ele faz o queijo, salame, pão, a cuca, ele vende açúcar mascavo, e esses produtos, usando um termo popular, eles têm uma fama muito grande (CP – Prefeito 2).

A presença de agroindústrias voltada para a comercialização de produtos identificados com a cultura local chama a atenção para outra potencialidade regional: o patrimônio cultural, relacionado ao patrimônio simbólico e ao estilo de vida das pessoas e também lembrado por Bolfe e Spolaor (2010).

O patrimônio cultural com um dos principais recursos da Quarta Colônia também foi salientado pelos entrevistados, conforme exposto nos seguintes trechos:

nosso grande capital é simbólico, isso é um elemento muito novo na economia, e que a globalização não gosta muito dele, principalmente quando não pertence às empresas, então quando ele pertence à sociedade. Capital vinculado à fala, aos comportamentos (SC – Secretário Executivo).

Patrimônio cultural das pessoas que fazem milho, que fazem leite, que fazem salame, que têm uma forma de olhar específica, que tem um patrimônio histórico, um capital simbólico fantástico (SC – Secretário Executivo).

O patrimônio cultural da Quarta Colônia sustenta as bases de outra potencialidade local: o turismo (GATTO *et al.*, 2005), colocado em evidência por oito dos entrevistados, que destacam a atividade pela presença da cultura alemã e italiana na região.

Além do patrimônio cultural, os entrevistados creditam a potencialidade turística da Quarta Colônia à presença de atrativos naturais e às belas paisagens (SPONCHIADO, 1996), às festas (do moranguinho, da cuca, do arroz, da soja, do penhasco, jantas das massas e a religiosidade (BOLFE e SPOLAOR, 2010).

Os entrevistados ainda ressaltam a gastronomia, também apontada por Vendruscolo, Froehlich e Dullius (2008) como uma das potencialidades turísticas da Quarta Colônia, conforme mostram as descrições abaixo.

A região atrai muita gente através da gastronomia. Todos os finais de semana tem um evento e a grande maioria deles é baseada na gastronomia (CP – Prefeito 2).

A gastronomia mantém a origem italiana e alemã bem forte (CP – Prefeito 3).

A Quarta Colônia tem uma potencialidade fantástica a partir, que aquilo que tu come está vinculado às pessoas (SC – Secretário Executivo).

Outra potencialidade local, identificada através das entrevistas, como capaz de promover a atividade turística na Quarta Colônia é a paleontologia, que se destaca pela presença de fósseis na região e foi impulsionada pela criação do Centro de Apoio à Pesquisa Paleontológica (CAPPA), conforme mostram as seguintes descrições:

A paleontologia é o ponto número um. Temos aqui um ponto científico que acho que não tem no Rio Grande do Sul e nem no Brasil (CP – Prefeito 1).

O patrimônio paleontológico é um patrimônio local. Nós precisávamos de um elemento que fosse só nosso, só da nossa região, mas que pudesse dialogar muito além das nossas fronteiras, foi quando a gente começou a trabalhar com a

paleontologia. (SC – Secretário Executivo).

Indo além das visões agrícolas e turísticas, o Prefeito 9 aponta potencialidades locais provenientes dos fatores geográficos e culturais, que favoreceram a integração e a realização de projetos de interesse regional.

Nós temos essa facilidade, são todos próximos e são todos com grande quantidade de pessoas de mesma origem. Então, fica fácil de divulgar uma marca muito forte e onde se espera ter no futuro, mais ainda desenvolvimento, mais projetos, que venham todos pra benefício da região (CP – Prefeito 9).

Segundo Bolfe e Spolaor (2010) as proximidades geográficas e culturais viabilizam a reprodução dos modos de vida, construindo significados e identidades capazes de fortalecer e representar valores culturais, de modo a permitir a singularização da região.

Todavia, mesmo diante as potencialidades e oportunidades presentes na Quarta Colônia, durante a pesquisa foram identificados aspectos considerados pelos entrevistados como problemas e necessidades da região, que precisam ser melhorados para que os recursos locais possam ser trabalhados de forma a possibilitar o desenvolvimento regional.

Sobre essas necessidades locais, o Secretário Executivo do CONDESUS em sua entrevista destacou a necessidade de afirmação da região, conforma mostra o relato a seguir.

Existe um processo que é muito mais profundo, que é uma necessidade de afirmação de região. Uma necessidade que não quer ser só a colônia pobre. Uma necessidade de uma região que necessita construir alternativas sociais e econômicas pros seus filhos. Que precisar sair, avançar em alguns campos. Desde do ponto de vista tecnológico, organizacional, enfim... (SE – Secretário Executivo).

A necessidade pela identificação e reconhecimento da cultura local como propulsores do desenvolvimento regional é apontada também por autores como ILPES (1998), Martins (2002) e Tapia (2005).

Em sua entrevista, o Secretário Executivo do CONDESUS também apontou a agricultura como uma potencialidade local carente por melhorias, especialmente no que se refere à cultura do arroz, destacando ainda problemas relacionados à produção de gado e à bacia leiteira, conforme apresenta o trecho descrito abaixo.

Nós não temos condições ambientais para a agricultura. Nós temos um gado.

Queremos caminhar na questão da bacia leiteira, isso nós não temos. Nossa cultura não caminhou nesse sentido. Nós podemos crescer na bacia leiteira bastante. O arroz é uma cultura complicadíssima, porque nossa pequena propriedade está em processo cada vez maior de fragmentação, com problemas climáticos cada vez maiores, e com um mercado nacional cada vez maior (SE – Secretário Executivo).

Além da agricultura, os entrevistados apontaram para outras dificuldades relacionadas à produção rural e à agroindústria. Visão compartilhada pelo Secretário Executivo, que credita o problema à falta de indústrias na região e seu entorno, conforme mostram os relatos que seguem.

Temos que buscar alternativas para resolver esse problema para a produção rural. A agroindustrialização também tem que ser potencializada (CP – Prefeito 6)

Nós temos produtores de soja que, constantemente, investem em áreas urbanas. Que não investem na região. Então, são questões delicadas (SE – Secretário Executivo).

Outros pontos indicados pelos entrevistados como carentes por melhorias estão ligados à mão-de-obra, necessitada por qualificação, especialmente quando se trata de prestadores de serviços turísticos, o que pode ser notado a partir das exposições a seguir.

Estamos devendo muito ainda no trabalho de profissionalização. Nós precisamos nos qualificar. Precisamos nos organizar muito mais. Nós precisamos de mais conhecimento. Nós precisamos de excelência, no sentido da organização dessas questões todas (SE – Secretário Executivo).

Precisamos de qualificação, tudo voltado para a questão do turismo (CP – Prefeito 6)

Ampliando sobre a carência por qualificação dentro do setor de turismo, os entrevistados advertiram para a falta de investimentos em uma infra-estrutura regional voltada para o atendimento das necessidades daqueles que visitam a região, visando aumentar o tempo de permanência do turista, conforme exposto nas descrições abaixo.

O nosso turismo da Quarta Colônia é um turismo de horas, a pessoa vai, come e volta. E muitos que ficarem mais tempo vão pra casa do parente (SE – Secretário

Executivo).

Não adianta falar de turismo se não existir uma base, se não tem uma rede hoteleira, uma rede de restaurantes, para que o turista chegue aqui e tenha conforto. E nós temos que formar essa base para que a nossa região possa fazer esse corredor turístico aqui em toda a Quarta Colônia (CP – Prefeito 1).

Pra fechar um circuito nós precisamos de qualidade e temos já locais de qualidade, e produtos de muita qualidade neste sentido, mas que precisa ampliar (SE – Secretário Executivo).

Para que seja possível qualificar os serviços em uma região, ILPES (1998) atenta para a importância de se criar redes de pequenas e médias empresas, como forma de obter benefícios do ambiente geográfico e econômico regional favorável para o desenvolvimento.

Além das necessidades locais, identificaram-se problemas relacionados à política, o que dificulta o andamento de projetos executados via consórcio. Tal pressuposto fica caracterizado na afirmação do Secretário Executivo e descrita na sequência: *“toda vez que um prefeito assume o seu governo, no primeiro ano e meio ele fica centrado, primeiro pra entender o que ele vai fazer (SE – Secretário Executivo).*

A necessidade de uma articulação política eficiente como forma de favorecer o desenvolvimento regional é assinalada por Boisier (1996), Dallabrida (2000) e Tapia (2005) como um dos principais aspectos que devem ser trabalhados na busca pelo desenvolvimento regional.

Enfatizando como as disputas políticas dificultam o andamento das atividades propostas pelo consórcio, o Secretário Executivo ainda declarou.

Os prefeitos começam a ver o consórcio lá num ano e meio, por aí. Só que um ano e meio depois, menos até... O prefeito se elege através dos votos locais. O regional, pra certas visões retrógradas, é perder tempo, e não é assim... Por isso eu digo que o consórcio é uma escola de gestão pública (SE – Secretário Executivo).

Por outro lado, mesmo diante das necessidades locais indicadas, os entrevistados também destacaram pontos importantes no que diz respeito à expectativa dos mesmos em relação ao futuro do CONDESUS, apontando para um *prognóstico* que mostra caminhos futuros a serem seguidos pelo consórcio, especialmente no que se refere ao desenvolvimento regional (ILPES, 1998; BUARQUE, 2006).

Os entrevistados mencionaram a importância em promover ações conjuntas entre os atores locais, o que é apontado por Vázquez Barquero (2001) como um dos primeiros passos a serem levados em conta na busca pelo desenvolvimento regional e pode ser observado a partir dos relatos expostos na sequência.

O objetivo da fundação do nosso consórcio é o desenvolvimento conjunto. É fazer com que abraçamos projetos que desenvolvam a Quarta Colônia como um todo e não individualmente (CP – Prefeito 1).

Eu acredito que através do CONDESUS, através do consórcio, se possa fazer com que a região nossa cresça, essa é a visão (CP – Prefeito 5).

O CONDESUS tem espaço para se lançar muito mais. Vejo o consórcio como um meio do desenvolvimento regional. Eu acho que o consórcio pode buscar e apostar ainda mais em projetos de interesse regional (CP – Prefeito 6).

Nós temos essa facilidade, são todos próximos e são todos com grande quantidade de pessoas de origem. Então, fica fácil de divulgar uma marca muito forte e onde se espera ter no futuro assim, mais ainda desenvolvimento, mais projetos, que venham todos pra benefício da região (CP – Prefeito 9).

Segundo Vázquez Barquero (2001), o desenvolvimento regional propõe atender às demandas locais através da participação ativa dos agentes envolvidos, na busca pelo bem-estar econômico, social e cultural da comunidade em seu conjunto.

Abordados todos esses elementos que se referem à *delimitação*, ao *diagnóstico* e ao *prognóstico* no CONDESUS, o quadro 7 sumariza os pontos inerentes à categoria *Coleta de Dados* (C1).

Planejamento		
Coleta de Dados (C1)	Delimitação	Agudo, Dona Francisca, Faxinal do Soturno, Ivorá, Nova Palma, Pinhal Grande, Restinga Seca, São João do Polêsine e Silveira Martins – região da Quarta Colônia
	Diagnóstico	<u>Potencialidades:</u> Agricultura familiar (arroz, fumo, milho e soja) Agroindústrias familiares (produtos coloniais: pães, cucas, massas, queijos, embutidos, doces e vinhos) Patrimônio cultural (cultura italiana e alemã) Turismo (atrativos naturais, paisagens, festas, religiosidade, gastronomia e paleontologia) Proximidade cultural e geográfica <u>Problemas e necessidades:</u> Afirmção regional Qualificação da mão-de-obra Infra-estrutura regional Política
	Prognóstico	Promover ações conjuntas entre os atores locais

Quadro 7: Principais pontos observados referente à categoria *Coleta de Dados (C1)*.

Fonte: elaborado pelo autor, a partir dos dados coletados.

6.2.2 Tomada de decisões

A categoria *Tomada de Decisões (C2)*, com base nas metodologias propostas pelo ILPES (1998) e Buarque (2006), representa o momento no qual ocorre: a) a *formulação de estratégias*; b) a *definição de instrumentos* a serem utilizados pelo consórcio; e c) a *adesão e diálogo com a sociedade*.

A subcategoria de *formulação de estratégias* é etapa na qual se estabelece quais os objetivos gerais, metas, projetos, programas e planos a serem executados (ILPES, 1998; BUARQUE, 2006). Nesse pressuposto, o CONDESUS, conforme destacado no Art. 6º do seu Estatuto, tem por finalidade “*a realização dos interesses comuns dos entes consorciados na implementação de suas múltiplas políticas públicas para o bem da integração e o desenvolvimento local e regional dos municípios da Quarta Colônia*”.

Segundo o Art. 7º do mesmo Estatuto, são objetivos do CONDESUS:

- I. Planejar e gerir projetos destinados a instituir e ampliar ações que tenham como objeto a qualidade de vida e o desenvolvimento local e regional dos municípios consorciados, mediante o incentivo às atividades de outras entidades buscando atuar em cooperação com os demais entes públicos e a sociedade civil, mediante celebração de parcerias;

- II. Promover o intercâmbio de experiências sobre o desenvolvimento em nível regional, estadual e nacional, envolvendo os agentes institucionais da região;
- III. Gerenciar os serviços públicos de inspeção animal e vegetal de acordo com os princípios e definições da sanidade agropecuária, nos municípios consorciados;
- IV. Gerenciar o compartilhamento ou uso em comum de instrumentos e equipamentos, inclusive gestão e manutenção;
- V. Produzir, em parceria com entidades acadêmicas e científicas, públicas e privadas, informações ou estudos técnicos e científicos de interesse local e regional, em especial no campo da paleontologia;
- VI. Apoiar a entidades acadêmicas e científicas, públicas e privadas, no desenvolvimento de aulas e pesquisas a campo e laboratorial, nos sítios fossilíferos da Quarta Colônia;
- VII. Instituir o funcionamento do Centro de Apoio a Pesquisa Paleontológica da Quarta Colônia;
- VIII. Promover o uso racional dos recursos naturais e a proteção do meio ambiente;
- IX. Incentivar a proteção do patrimônio urbanístico, paisagístico, geológico, paleontológico e turístico da região;
- X. Promover o patrimônio natural e cultural, material e imaterial, da região;
- XI. Exercer competências pertencentes a entes da Federação nos termos de autorização ou delegação;
- XII. Promover e apoiar o planejamento e o desenvolvimento regional da Quarta Colônia;
- XIII. Gerenciar as ações e os serviços de saúde, obedecidos os princípios, diretrizes e normas que regulam o Sistema Único de Saúde (SUS).

Indo ao encontro às finalidades e aos objetivos estabelecidos para o CONDESUS, observa-se que a maioria dos projetos propostos pelo consórcio têm seu foco direcionado para as ações de interesse regional. O que corrobora com os pressupostos levantados por Vázquez Barquero (2001); Dallabrida (2000; 2007) e Dallabrida e Becker (2003), e com os relatos dos entrevistados descritos na sequência.

Procuramos dar preferência aos projetos que beneficiam o conjunto dos nove municípios. Os prefeitos já vão com as suas necessidades prontas e aqueles projetos que beneficiam preferencialmente a região recebem maior importância (CP – Prefeito 2).

Se tem encaminhado projetos que interessam à região, como estradas, exploração de pontos turísticos, e, tem objetivo assim de unir então esses nove municípios da Quarta Colônia, e também de desenvolver esses, todos projetos, em todos os sentidos (CP – Prefeito 9).

A partir das assembleias e reuniões em que praticamente sempre todos os prefeitos estão presentes. Então cada um coloca as suas idéias, discutimos se tem recurso para realizar o projeto, é sempre uma discussão bem aberta e democrática. Todos os municípios são beneficiados (CP – Prefeito 7).

Além do enfoque regional dos projetos elaborados pelo CONDESUS, chama a atenção o caráter democrático da tomada de decisão dentro do consórcio, apontado por Bandeira (2000) com um dos principais focos da governança e ressaltado por seis dos entrevistados, como sendo resultado de uma discussão conjunta realizada entre os membros do Conselho de Prefeitos e da Secretaria Executiva, conforme exposto nas descrições abaixo.

Projetos são estudos que nós conjuntamente resolvemos fazer. Há um trabalho consciente em conjunto com todos os prefeitos, com todas as lideranças (CP – Prefeito 1).

No final de cada ano, quando se organiza, se projeta as atividades do ano seguinte, os prefeitos são convocados, e baseado nas necessidades dos municípios e da região, se faz uma discussão ampla e aberta (CP – Prefeito 2).

Todas as decisões passam pelo Conselho. Todos os prefeitos participam. Todos têm voto, independente de ser menor ou maior, todos tem voto (CP – Prefeito 4).

Tem uma reunião. Ela é mensal. Todos os meses tem reunião do CONDESUS. Tudo é discutido em conjunto. Nós não fizemos nada separadamente, nós discutimos com o Secretário Executivo, discutimos com o presidente, com os demais prefeitos, todos tem opinião, tem, tem voz ativa (CP – Prefeito 5)

As políticas são discutidas pelo Conselho de Prefeitos que regularmente se reúnem. Algumas reuniões até extraordinárias, pra decidir algumas coisas, principalmente quando tu envolve a parte política da coisa, quanto tu tem que ter um apoio político, buscar recursos (CP – Prefeito 8).

No entanto, embora o caráter democrático tenha sido destacado pela maioria dos entrevistados, o Prefeito 7 alerta para o fato de que os debates internos precisam ser melhorados e aprofundados dentro do consórcio.

Têm divergências, discussões, algumas vezes até ásperas, mas é tudo sempre visando melhorar o consórcio (CP – Prefeito 7).

Na maioria das vezes se chega a um denominador comum. É necessário mais do que uma reunião, mas no final todo mundo sai contente (CP – Prefeito 7).

Ainda sobre a tomada de decisões dentro do CONDESUS, observou-se que os projetos executados pelo consórcio são, em sua maioria, elaborados e colocados em pauta pela Secretaria Executiva, que os submete aos prefeitos em reuniões ordinárias (mensais) ou extraordinárias (caso necessário).

O papel da Secretaria Executiva como responsável pela elaboração dos projetos do CONDESUS foi destacado tanto pelos membros do Conselho de Prefeitos como pelo Secretário Executivo, conforme pode ser observado nas seguintes descrições.

Todos os projetos são formulados por nós da Secretaria Executiva e todos os planos de ação são formulados pela Secretaria Executiva e submetidos ao Conselho. E aí prefeitos, do Conselho de Prefeitos, analisam e aprovam (SE – Secretário Executivo).

Ele (José Itaquí) lança a idéia, vai atrás dessas questões, mas as decisões são dos prefeitos (CP – Prefeito 4)

No CONDESUS nós temos duas pessoas que são peças fundamentais dentro do consórcio, que é o Secretário Executivo, que é o José Itaquí. Que na verdade, é aquela questão né, troca prefeito a cada quatro anos e o Itaquí tem uma vida dentro do consórcio, isso que mantém o consórcio ativo, e mantém as políticas regularmente (CP – Prefeito 8).

Ele tem toda a liberdade para fazer os projetos e essa é a função dele. Nós não queremos Secretário para fazer ata somente. Então todos os projetos aqui foi ele que fez, pois possui uma competência muito grande para fazer e executar, ele tem toda a liberdade de ação nesse sentido (CP – Prefeito 1).

Sobre o papel exercido pela Secretaria Executiva na elaboração dos projetos, o Prefeito 8 destacou a importância desse procedimento para a continuidade dos objetivos estabelecidos, o que se deve a fatores políticos, conforme mostra o relato do mesmo entrevistado:

Ele (o Secretário Executivo) não troca de política. É uma continuidade das políticas do consórcio em função disso. Porque daqui a pouco assume outro

prefeito. Aí o “cara” não conhece nada de consórcio, e o que ele vai fazer lá? Claro que tem outros prefeitos que vão se reeleger, com certeza, mas o Itaquí e a Juliana (funcionária do consórcio) são peças fundamentais nisso (CP – Prefeito 8).

Avançando em relação aos mecanismos de *formulação de estratégias* e buscando compreender os meios pelos quais ocorre a *definição de instrumentos* (meios financeiros, burocráticos, legais, organizacionais, institucionais e dos modelos de gestão) (ILPES, 1998; BUARQUE, 2006) a serem utilizados pelo consórcio, procurou-se identificar aspectos tais como: processo eleitoral (presidente e vice), meios burocrático-legais e institucionais.

No que se refere aos aspectos burocrático-legais, segundo seu Estatuto Social, atualmente, o CONDESUS constitui 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.

Abordando os motivos que levaram à mudança do caráter institucional do consórcio de uma associação privada para pública, os Prefeitos 1 e 2 ressaltaram a necessidade de adequação à exigências do Governo Federal, como, por exemplo, para obtenção de recursos, conforme exposto pelos relatos descritos a seguir.

Transformamos em consórcio público, porque o próprio Governo Federal exige que o consórcio seja público para poder repassar recursos. E nós nos adequamos, somos perfeitamente legalizados” (CP – Prefeito 1).

O consórcio hoje é público. Então ele tem que cumprir a legislação praticamente como se fosse uma prefeitura. O orçamento é público. Tem toda a legislação como se fosse uma prefeitura, é fiscalizado pelo tribunal de contas, tem concurso público para os funcionários, a prestação de contas deve ser aprovada pelo tribunal (CP – Prefeito 2).

No que diz respeito à estrutura administrativa responsável pela tomada de decisões, o CONDESUS é presidido pelo prefeito do município de Agudo, Sr. Ari Alves da Anunciação.

Segundo o Art. 26 do Estatuto, “*o mandato dos membros da Presidência do Conselho de Prefeitos será de 2 (dois) anos, após a apreciação das contas do mandato anterior, permitida a reeleição*”. O processo eleitoral dentro do consórcio foi abordado pelo Prefeito 1, que destacou: “*A cada dois anos um presidente é eleito ou reeleito pelos municípios que formam o consórcio. São nove municípios, nove prefeitos. Tem o Conselho Fiscal, podendo ter até uma reeleição no máximo*” (CP – Prefeito 1).

Mencionado pelo Prefeito 1, o Conselho Fiscal, conforme o Art. 33º do Estatuto Social do CONDESUS é composto por:

(...) 6 (seis) membros efetivos, sendo três integrantes da Assembléia Geral, um assessor jurídico e um contador ambos advindos de entes consorciados diversos entre si e não advindos dos mesmos três (3) municípios já representados por seus Chefes do Poder Executivo.

Segundo o Art. 34. do mesmo Estatuto, compete ao Conselho Fiscal:

- I. Fiscalizar a contabilidade do CONDESUS, emitindo parecer anual, sob forma de resolução, sobre os relatórios financeiros e aplicação dos recursos, submetendo-a à homologação da Assembléia Geral;
- II. Acompanhar e fiscalizar sempre que considerar oportuno e conveniente, as operações econômicas ou financeiras da entidade e propor à Secretaria Executiva a contratação de auditorias;
- III. Cooperar com a equipe de controle interno do CONDESUS/QUARTA COLÔNIA;
- IV. Emitir parecer sempre que requisitado, sobre contratos, convênios, credenciamentos, proposta orçamentária, balanços e relatórios de contas em geral a serem submetidos à Assembléia Geral;
- V. Eleger entre seus pares um Presidente.

Ainda sobre a categoria *Tomada de Decisões (C2)*, ILPES (1998) e Buarque (2006) destacam para a importância de, nesse momento do planejamento, se estabelecer formas de se conseguir a *adesão e promover o diálogo com a sociedade*. A propósito, no que se refere ao CONDESUS, o Secretário Executivo destaca a discussão do plano de desenvolvimento regional junto às comunidades locais através da realização de audiências públicas:

Grande parte dos nossos projetos estão elencados no plano de desenvolvimento regional. O plano de desenvolvimento regional foi um projeto que foi elaborado

com base em audiências públicas, foram mais de 46 audiências públicas discutindo com as comunidades (SE – Secretário Executivo).

Todavia, o mesmo entrevistado ressalta problemas e dificuldades encontradas pelo CONDESUS para promover o diálogo com a sociedade, conforme mostra a descrição a seguir: *“Eu acho que um dos grandes problemas do consórcio é essa interface com a sociedade. O consórcio é uma entidade que não tem recursos, recursos pra divulgação é muito complicado” (SE – Secretário Executivo).*

Destacando a dificuldade encontrada em dialogar com a sociedade, o Prefeito 8 argumentou para a descrença da sociedade em relação ao consórcio: *“Eu acho que há pouca participação da sociedade, em função de que tem muita gente da sociedade, que ainda não acredita no consórcio” (CP – Prefeito 8).* Ainda abordando o tema em questão, o mesmo entrevistado chama atenção para o desinteresse da sociedade em acompanhar de perto as ações promovidas pelo CONDESUS, conforme exposto na descrição a seguir.

A gente percebe uma dificuldade nesse sentido porque tu tem, nesse momento tu tem que correr, literalmente, atrás das pessoas, pra levar, buscar, “por favor, vai”. Sabe, tá lá pra ser participado, mas aí a gente percebe que há uma omissão da sociedade, de repente, até mesmo por não conhecer o teor da política pública. Daqui a pouco esse fato de não conhecer direito qual é a importância, tu acaba não indo (CP – Prefeito 8).

A dificuldades encontradas pelo CONDESUS em estabelecer um diálogo junto aos membros das comunidades locais a fim de incluí-los na estrutura de governança territorial, diverge dos pressupostos apresentados por ILPES (1998), Boisier (1999), Vázquez Barquero (2001) e Buarque (2006) que abordam a importância da participação desses atores para que o desenvolvimento regional possa alcançar o êxito esperado.

Por outro lado, mesmo diante as dificuldades encontradas, os entrevistados chamaram a atenção para a existência de meios de divulgação que, de certa forma, possuem a propriedade de realizar a interface junto à sociedade. Casos do Caderno da Quarta Colônia e de Boletins Informativos vinculados na TV, conforme relatado e descrito abaixo.

A partir de 2005, nós começamos a ter um caderno que trata de questões de interesse regional. Não trata de questões pontuais, no sentido assim, de político-partidárias, a gente não trata das questões do que o prefeito fez e o que não fez. Então, hoje nós temos um caderno com a produção de 40 mil exemplares. Nós

temos em média 120 mil leitores por fim de semana (SE – Secretário Executivo). Encarte da Quarta Colônia que roda nas principais rádios e no Zero Hora, procura mostrar a nossa região para outros recantos do Estado. O nosso encarte circula no centro de Porto Alegre todo final de semana a até a fronteira. Então tudo o que é evento, que é destaque na região é divulgado (CP – Prefeito 2). Outro projeto muito mais antigo é o programete da TV que trata desde questões culturais, de eventos culturais na semana. Que um programa de 1 minuto, 1 minuto e pouco, que é uma agenda eletrônica que já vai fazer 10 anos que sai aqui na RBS TV, pra região toda (SE – Secretário Executivo).

Abordados os esses elementos referes à *formulação de estratégias, definição de instrumentos, e adesão e diálogo com a sociedade*, o quadro 8 sintetiza os pontos inerentes à categoria *Tomada de Decisões (C2)*.

Planejamento		
Tomada de Decisões (C2)	Formulação de estratégias	<u>Finalidade:</u> Integração e o desenvolvimento local e regional dos municípios da Quarta Colônia Ações de interesse regional Caráter democrático da tomada de decisão Debates internos precisam ser melhorados Projetos elaborados pela Secretaria Executiva
	Definição de instrumentos	Associação pública, com personalidade jurídica de direito público, sem fins econômicos <u>Processo eleitoral:</u> Presidente, Vice-Presidente e Conselho Fiscal Mandato de dois anos
	Adesão e diálogo com a sociedade	Audiências públicas Dificuldade em dialogar com a sociedade Descrença em relação ao consórcio Desinteresse da sociedade <u>Meios de divulgação:</u> Caderno da Quarta Colônia Boletim Informativo RBS

Quadro 8: Principais pontos observados referente à categoria *Tomada de Decisões (C2)*.
 Fonte: elaborado pelo autor, a partir dos dados coletados.

6.2.3 Avaliação

De acordo com o ILPES (1998) e Buarque (2006) a categoria *Avaliação* (C3) representa o momento no qual é realizado o acompanhamento, o controle e a avaliação dos *resultados* (benefícios e impactos) das ações executadas pelo consórcio, e observados os *impasses/obstáculos* enfrentados pelo mesmo.

Quando questionados sobre os benefícios que o CONDESUS trouxe para a Quarta Colônia, o prefeito 9 avalia de forma positiva os resultados obtidos pelas ações propostas pelo consórcio: *“O consórcio tem um resultado positivo. É um consórcio que está dando certo”* (CP – Prefeito 9). Visão também partilhada pelo prefeito 5, ao dizer: *“eu só tenho que falar coisas boas”* (CP – Prefeito 5).

Dentre os benefícios que o CONDESUS trouxe para a Quarta Colônia, os Prefeitos 2, 3, 5 e 7 destacaram a capacidade conseguida pelo consórcio em agenciar a união entre os municípios em prol de um objetivo comum, corroborando com Roberts (2000) e Nordin (2003), que ressaltam a importância de se promover a cooperação como um meio potencial capaz de gerar resultados positivos através de agrupamentos e ações compartilhadas, visando o desenvolvimento regional.

No caso em questão, a união entre os integrantes como um meio capaz de gerar resultados positivos pode ser notado através das descrições abaixo.

O CONDESUS é importante por um motivo bem simples e fundamental, na medida em que consegue unir os nove municípios. E nós somos municípios pequenos e isoladamente por estarmos aqui no centro do Estado, meio fora do eixo do desenvolvimento. Mas, no momento em que você une os nove municípios, você cria uma força, uma marca, uma identidade (CP – Prefeito 2).

O consórcio tem uma força muito grande porque representa muitos municípios. O consórcio é muito importante para o desenvolvimento, pois estamos representando mais de 50.000 eleitores (CP – Prefeito 3)

Sempre que tu chega com nove prefeitos é muito mais fácil de conseguir as coisas. Porque, se existe uma região toda envolvida e não só o interesse particular de um ou dois municípios (CP – Prefeito 5)

Hoje, os municípios não se desenvolvem mais isoladamente. O CONDESUS é uma alavanca muito importante para os municípios da Quarta Colônia. É um suporte que nós temos frente aos governos Estadual e Federal, e é de fundamental

importância para os municípios para buscar coisas em grupo, pois individual se consegue muito menos (CP – Prefeito 7)

Abordando a união entre os municípios em prol do desenvolvimento regional, o prefeito 2 ressaltou o papel do CONDESUS como meio de divulgação da região: “a importância do CONDESUS é indiscutível, até na união dos municípios para divulgar em todo o Estado, participando em feiras, participando em festivais (CP – Prefeito 2).

Visão compartilhada pelo Secretário Executivo que relevou o papel do consórcio como promotor de diálogos internos, conforme o relato a seguir: “nós conseguimos construir diálogos internos, nós hoje somos tremendamente respeitados” (SE – Secretário Executivo).

Resultados como a união entre os municípios e a realização de ações compartilhadas vão ao encontro aos pressupostos salientados por Boisier (1996), ILPES (1998) e Dallabrida (2007), e favoreceram o fortalecimento da “marca” Quarta Colônia, que se tornou reconhecida estadual e nacionalmente, como pode ser notado a partir dos relatos dos prefeitos descritos a seguir.

Hoje, a marca Quarta Colônia, a expressão Quarta Colônia é conhecida em todo o Estado. Você vai a Brasília pedir recurso, por exemplo, os ministérios conhecem a Quarta Colônia (CP – Prefeito 2).

O desenvolvimento da Quarta Colônia, depois da criação do CONDESUS se tornou bem mais viável. Tanto é que hoje nós somos conhecidos e reconhecidos. Através do CONDESUS a gente conseguiu mostrar nossos municípios pra todo o Estado e pra todo o país (CP – Prefeito 4).

No contexto dos demais municípios, dos nove municípios, todos saíram ganhando com a venda da imagem da Quarta Colônia. A região toda é conhecida através do CONDESUS (CP – Prefeito 5).

A marca Quarta Colônia é muito forte. Levamos o nome dos municípios da Quarta Colônia para fora da região. A região é conhecida fora do Estado, todos dizem que a região é organizada (CP – Prefeito 7).

Nosso consórcio ele extrapolou as fronteiras, tanto do município, do Estado e do país. Nossa região é conhecida mundialmente em função do consórcio, do CONDESUS (CP – Prefeito 8).

Dentre os resultados positivos que a promoção da marca “Quarta Colônia” trouxe para a região, destaca-se a ascensão do turismo: “Especificamente aqui cada vez mais cresce a

expressão de visitantes em função de vários pontos que nós temos aqui” (CP – Prefeito 2). Como elementos que motivaram a ascensão dessa atividade, a partir das entrevistas, identificaram-se, especialmente, a paleontologia e a construção da Casa da Quarta Colônia.

Sobre a paleontologia, os entrevistados mencionaram o benefício gerado pela construção e implantação do CAPP, viabilizada pela aquisição de recursos financeiros via CONDESUS:

Em São João do Polêsine foi construído o CAPA, onde vai ser um museu, também um centro de pesquisa de todos os fósseis que são encontrados na nossa região (CP – Prefeito 9).

Esse prédio é um produto da Quarta Colônia, produto do consórcio, que nós arrumamos recursos com o governo federal e hoje construímos todo esse centro científico aqui (CP – Prefeito 1).

Por outro lado, os entrevistados destacaram a importância da Casa da Quarta Colônia, também financiada através de recursos financeiros adquiridos via CONDESUS. Quando colocada em funcionamento, essa construção possibilitará a comercialização de mercadorias produzidas pelas agroindústrias da região, conforme exposto pelos relatos descritos a seguir:

Tem a Casa da Quarta Colônia, onde todos poderão adquirir produtos né, produzidos pelas agroindústrias, produzidos aqui na região, lá, nesse ponto de venda. Esse era o objetivo, ser um ponto de venda. A Casa da Quarta Colônia pode vender os produtos, conservas de pepino, sorvetes, cucas, bolachas, tudo isso... vinhos, geléias, melados (CP – Prefeito 9).

Além de viabilizar a construção do CAPP e da Casa da Quarta Colônia, os entrevistados destacaram que o CONDESUS possibilitou a aquisição de máquinas e aquisição de recursos financeiros para a realização de obras de infra-estrutura, especialmente estradas.

Anos atrás se conseguiu uma retro-escavadeira para cada município, as quais foram conseguidas através do CONDESUS, exclusivamente para ajudar os agricultores (CP – Prefeito 2).

O CONDESUS foi importante para a agricultura, porque cada município conseguiu uma máquina retro-escavadeira. Também foram adquiridos tratores para serviços para os agricultores, que hoje estão no município de Restinga Seca (CP – Prefeito 3).

Nós estamos retomando duas estradas importantíssimas e isto é ter trabalho

sistemático, continuado, brigando com os governadores, colocando em pauta dos secretários constantemente, indo em bloco. A retomada da 348, há muitos anos parada. A retomada da 149. O trecho norte nosso, que sai de Nova Palma e vai até Pinhal Grande, essa transversal, essa diagonal que é a 348, vai permitir o corte de fluxo interessante de público da região norte, por dentro da Quarta Colônia, para a região leste. (SE – Secretário Executivo).

É uma obra do Estado, mas tem essa participação do CONDESUS em questão de liderança e da pressão dos prefeitos para conseguir a obra. Mesmo sabendo que serviria diretamente só a Pinhal Grande e Nova Palma, indiretamente beneficia toda a região da Quarta Colônia (CP – Prefeito 7).

Por fim, destacando outros benefícios que o CONDESUS trouxe para a Quarta Colônia, identificou-se a realização de um planejamento regional, que permitiu a elaboração de projetos articulados e de planos diretores para cada um dos municípios integrantes, conforme expõem as descrições.

Nós temos muita informação. O planejamento nos permitiu ter um conjunto de informações econômicas, principalmente dos últimos dez anos da Quarta Colônia que são muito delicados. Temos, hoje, toda a região planejada. Temos um projeto regional, e isto é, impressionante. Nós temos um programa junto ao Governo do Estado pra quatro anos de projetos regionais, que está, assim, articulando, Governo Federal, Governo Estadual e municípios (SE – Secretário Executivo).

Nós fizemos estudos de fauna, de flora. Fizemos toda a parte geológica da região. Hoje nós temos domínio da parte geológica e paleontológica da região. Ninguém tem isso (SE – Secretário Executivo).

Nós fizemos o plano diretor, via CONDESUS, pra todos os municípios. O plano diretor foi feito, administrado, organizado, pelo consórcio (CP – Prefeito 9).

Ademais, mesmo diante os resultados positivos alcançados provenientes das ações desenvolvidas pelo CONDESUS, foram identificados, a partir das entrevistas, *impasses/obstáculos* enfrentados pelo consórcio, desde a sua criação até os dias atuais, conforme relato do prefeito 1: *“alguns projetos ao longo desses anos todos não deram o retorno que todos sonhavam que ele traria, mas eu entendo que isso não é motivo para desconsiderar o que realmente é o consórcio” (CP – Prefeito 1).*

Dentre esses projetos propostos pelo CONDESUS que não trouxeram o retorno esperado para a região, os entrevistados identificaram a construção Casa da Quarta Colônia, que mesmo sendo considerada pelo Prefeito 9 e pelo Secretário Executivo como um resultado positivo do consórcio, teve problemas relacionados à dificuldade de conseguir meios de viabilizar seu funcionamento. Problema que foi mencionado pelos prefeitos 1, 3 e 9, conforme expõem os relatos abaixo.

Nós temos no consórcio o projeto da casa de comercialização da Quarta Colônia que é uma idéia muito interessante, mas que ainda não decolou (CP – Prefeito 1)
A construção da Casa que está atualmente desativada (CP – Prefeito 3)
O SEBRAE qualificou e era pra essas agroindústrias tocar em forma de cooperativa a Casa da Quarta Colônia. Como não se acharam assim, condições e achamos que não ia ter como, o CONDESUS liberou para que a prefeitura de Restinga Seca explorasse a Casa da Quarta Colônia (CP – Prefeito 9)

Outro ponto mencionado pelos entrevistados como um resultado, mas que também teve pontos negativos destacados se refere à união entre os membros integrantes do CONDESUS, principalmente no que se refere à necessidade de se aprofundar o debate acerca das questões regionais, conforme exposto pelos seguintes relatos:

Os mandatários de cada município não estão dando o devido valor que o consórcio tem. Tu se une quando está precisando mesmo. Na correria do dia-a-dia talvez não haja como ter aquela união que traria muito mais coisas para todos (CP – Prefeito 3).
Seria importante que os membros cobrassem mais e participassem mais, pois muitas vezes o consórcio fica em segundo plano (CP – Prefeito 3).
Se debate pouco as questões regionais. Temos que melhorar a visão regional e os temas regionais (CP – Prefeito 6).

Outro ponto apontado como carente por melhorias é o turismo. Segundo os entrevistados, embora a região possua uma potencialidade turística de destaque, aspectos relacionados à infra-estrutura, qualificação dos serviços e permanência do turista nos municípios precisam ser mais bem trabalhados pelo consórcio, conforme mostram os trechos descritos na sequência.

Nós não conseguimos ainda nos estruturar na questão hoteleira e em outros setores que nós temos ainda uma deficiência bastante grande. Nós não temos uma

rodoviária que possa atender bem os visitantes (CP – Prefeito 4)

Turismo de horas, a pessoa vai, come e volta. E muitos que ficam por mais tempo vão pra casa do parente (SE – Secretário Executivo)

Nós precisamos nos qualificar. Precisamos nos organizar muito mais. Nós precisamos de mais conhecimento. Nós precisamos de excelência, no sentido da organização dessas questões todas (SE – Secretário Executivo)

Após a discussão sobre os *resultados* e *impasses* provenientes da atuação do CONDESUS na região da Quarta Colônia, o quadro 9 resume os principais pontos apontados pelos entrevistados e identificados na pesquisa referentes à categoria *Avaliação* (C3).

Planejamento		
Avaliação (C3)	Resultados (benefícios)	União entre os municípios Divulgação da região Promoveu diálogos internos; Fortalecimento da “marca” Quarta Colônia Ascensão do turismo Paleontologia (CAPPa) Construção da Casa da Quarta Colônia Aquisição de máquinas Obras de infra-estrutura (estradas) Planejamento regional Planos diretores municipais
	Impasses/obstáculos	Inviabilização da Casa da Quarta Colônia Superficialidade do debate acerca das questões regionais Falta de qualificação de serviços relacionados ao turismo Falta de infra-estrutura Baixa qualidade na prestação dos serviços locais

Quadro 9: Principais pontos observados referente à categoria *Avaliação* (C3).

Fonte: elaborado pelo autor, a partir dos dados coletados.

6.3 Etapa II: projeto político de desenvolvimento regional

Nessa seção são apontados os principais pontos identificados durante a pesquisa que se referem à etapa Projeto Político de Desenvolvimento Regional, que segundo Boisier (1996) leva em conta a dinâmica existente entre as seguintes categorias *a posteriori* definidas para a pesquisa: *Entorno* (C4); *Instituições* (C5); *Procedimentos* (C6); *Atores* (C7); *Recursos* (C8); e *Cultura* (C9).

6.3.1 Entorno

A categoria *Entorno* (C4) configura-se pela multiplicidade de organismos externos à região, sobre os quais ela não tem controle, mas se articula, como um todo, necessariamente. Trata-se do Estado, das relações mercadológicas e das relações nacionais e internacionais, estabelecendo cooperação de caráter horizontal (BOISIER, 1996).

Mesmo diante do destaque dado por Boisier (1996) à importância das relações horizontais de uma região e seu entorno, observou-se, a partir das análises das entrevistas realizadas, que o CONDESUS não promove projetos visando desenvolver, conjuntamente, as regiões externas. Tal consideração pode ser feita a partir do relato do Secretário Executivo do consórcio, que destacou não haver projetos nesse sentido, especialmente pela pouca disponibilidade de tempo: “*O CONDESUS é fechado na região, centrado internamente na região. Até porque não tem perna pra outra coisa. Nós não temos porque a nossa região já é problemática pra administrar, pra trabalhar. A gente tem muito pouco tempo*” (SE – Secretário Executivo).

No entanto, mesmo dizendo que o CONDESUS não desenvolve projetos focando o desenvolvimento do entorno da Quarta Colônia, o Secretário Executivo destacou que o mesmo participa de encontros, quando convidados, procurando compartilhar o resultado das ações realizadas via consórcio com outras regiões.

A carência do CONDESUS em realizar projetos visando o desenvolvimento do entorno da Quarta Colônia foi também notada pelo prefeito 4, que ressaltou: “*não podemos ficar fechados, porque a proximidade nos limites da Quarta Colônia, faz com que a gente tenha que andar juntos também com esses outros municípios*” (CP – Prefeito 4).

A partir do que foi exposto pelos entrevistados se identifica que o relacionamento do CONDESUS e os municípios/regiões do entorno se limita à existência de acordos com empresas e instituições externas e à busca de recursos, especialmente financeiros, junto a órgãos do Governo Estadual e Federal, não havendo projetos visando desenvolver, conjuntamente, a cooperação horizontal junto aos municípios e as comunidades localizadas a sua volta. O que, de certa forma, não corrobora com os pressupostos teóricos apresentados por Boisier (1996) relativos à categoria *Entorno* (C4).

A partir das análises sobre o relacionamento do CONDESUS e os municípios/regiões do seu *Entorno*, o quadro 10 resume os principais pontos identificados referentes à categoria (C4).

Projeto Político de Desenvolvimento Regional	
Entorno (C4)	Ausência de projetos visando o desenvolvimento dos municípios do entorno
	Parcerias empresariais e institucionais
	Busca de recursos financeiros junto ao Estado e Governo Federal
	Participação em eventos

Quadro 10: Principais pontos observados referente à categoria *Entorno* (C4).

Fonte: elaborado pelo autor, a partir dos dados coletados.

6.3.2 Instituições

Em uma região, a presença de instituições favorece a união e as ações em conjunto devido a presença de códigos culturais, sistemas jurídicos e conjunto de relações favoráveis à cooperação (BOISIER, 1996).

Partindo dessas considerações, durante a análise da categoria (C5), procurou-se identificar quais as *Instituições* (públicas e privadas) exercem poder legal e as funções desempenhadas por cada uma delas em relação consórcio.

Dentre as instituições com as quais o CONDESUS se relaciona, os entrevistados destacaram a importância da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Rio Grande do Sul (EMATER), identificada pelo auxílio na elaboração de projetos e na realização de cursos de capacitação de produtores rurais, a partir da busca junto a uma cooperativa de ex-funcionários da instituição.

Também exercendo o papel de auxiliar na elaboração de projetos; como também, realizar cursos de qualificação, especialização e treinamento; identificou-se o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), conforme exposto pelos relatos descritos abaixo.

Tivemos experiências muito importantes com o SEBRAE (SE – Secretário Executivo).

O SEBRAE faz projetos importantíssimos. Essas entidades participam, sempre que precisamos nós vamos atrás deles (CP – Prefeito 1).

O SEBRAE é um parceiro importante. Muitos trabalhos foram desenvolvidos até envolvendo os agricultores, pois a preocupação é capacitar a região toda para os desafios (CP – Prefeito 6).

O SEBRAE tem uma participação fundamental nesse, qualificar o pessoal pras

agroindústrias (CP – Prefeito 8)

Ademais, além de mencionarem o papel do SEBRAE e da EMATER dentro do CONDESUS, os entrevistados ressaltaram a existência de parcerias e convênios com Universidades, que auxiliam na elaboração e execução dos projetos realizados pelo consórcio, dentre as quais se realçam as Federais: UFSM, a UFRGS e a UNIPAMPA, além de particulares, tais como a UNISINOS, a UNIFRA e a ULBRA.

Dentre as Universidades, destaca-se a UFSM, que recebeu sob forma de doação, via CONDESUS, o CAPPa, se tornando a responsável por assumir as pesquisas científicas em torno do patrimônio paleontológico da região, conforme mostram as descrições a seguir:

construímos todo esse centro científico aqui e já colocamos à disposição da UFSM que é a dona desse prédio e responsável, como todos os universitários do Rio Grande do Sul, pela exploração científica e pela guarda de todo esse manancial que tem aqui na Quarta Colônia (CP – Prefeito 1).

O CAPPa foi doado para a UFSM, porque não temos uma estrutura física e pessoal na região para manter o centro de pesquisa. Porque não tem como contratar as pessoas para ir ali. E, por isso, nada mais justo que um órgão de ensino e pesquisa estar à frente para desenvolver, pesquisar (CP – Prefeito 3).

A universidade, conveniada, agora vai fazer esse trabalho com os professores, com os estudiosos no assunto (CP – Prefeito 9).

Por fim, os entrevistados abordaram a relação do consórcio com as instituições políticas, o que permitiu a identificação de órgãos como a Fundação Estadual de Proteção Ambiental (FEPAM), o Governo do Estado, e as Secretarias de Cultura, da Agricultura, da Educação, do Meio Ambiente, do Turismo e da Saúde.

No entanto, apesar do relacionamento existente entre o consórcio e os órgãos governamentais citados, tanto o prefeito 2, quanto o Secretário Executivo do CONDESUS apontaram para carência por uma maior aproximação junto às Câmaras de Vereadores dos municípios da Quarta Colônia, conforme mostram as descrições:

Existem algumas rejeições de algumas Câmaras de Vereadores (CP – Prefeito 2). Nós precisamos ter uma relação mais próxima junto as Câmaras dos Vereadores. Nós temos um déficit aí, nas informações e nas relações né... Que a gente precisa aprofundar pra ter uma rede maior de articulação (SE – Secretário Executivo).

A análise das informações sobre a categoria (C5) permite observar que a relação do CONDESUS com as *Instituições* regionais é superficial, caracterizando-se pela existência de convênios, visando obter auxílio na elaboração e execução de projetos específicos. O que evidencia a necessidade por uma articulação mais consistente entre o consórcio e o ambiente institucional local, visando o desenvolvimento da região.

O que, até certo ponto, diverge dos pressupostos teóricos salientados por Albertin (2003), Boisier (1996) e Dallabrida (2000), que atentam para o desafio de incentivar ações e projetos coletivos com a participação de instituições como forma de construir um ambiente que favoreça a busca contínua por vantagens competitivas, a partir da valorização das potencialidades internas e da articulação de diversos atores locais.

A partir das análises apresentadas sobre o relacionamento do CONDESUS e as *Instituições* locais, o quadro 11 sintetiza os principais pontos identificados referentes à categoria (C5).

Projeto Político de Desenvolvimento Regional	
Instituições (C5)	EMATER
	SEBRAE
	Universidades Federais: UFSM, UFRGS, UNIPAMPA
	Universidades Particulares: UNISINOS, UNIFRA, ULBRA
	Governo do Estado
	FEPAM
	Secretarias: de Cultura, da Agricultura, da Educação, do Meio Ambiente, do Turismo e da Saúde
	<u>Necessidade:</u> aproximação com as Câmaras de Vereadores municipais

Quadro 11: Principais pontos observados referente à categoria *Instituições* (C5).
Fonte: elaborado pelo autor, a partir dos dados coletados.

6.3.3 Procedimentos

A categoria *Procedimentos* (C6) diz respeito à *natureza de gestão* do governo territorial, no caso, o consórcio; e ao conjunto de ações que representam o exercício da *autoridade, liderança e tomada de decisões*. Refere-se, também, aos *procedimentos administrativos*, tais como: manejo orçamentário, administração de pessoal, gestão de projetos e relações públicas (BOISIER, 1996).

No que diz respeito à *natureza de gestão*, conforme descrito no Art. 1º do Estatuto Social, o CONDESUS deixou de ser uma associação privada e passou a constituir “*uma associação pública, com personalidade jurídica de direito público, sem fins econômicos*”.

Abordando essa transformação da *natureza de gestão* do CONDESUS, o Prefeito 1 ressaltou a necessidade pela adequação do consórcio às exigências do Governo Federal, visando o recebimento de recursos financeiros: “*No início se chamava consórcio privado, e há pouco tempo o transformamos em consórcio público. Porque o próprio Governo Federal exige que o consórcio seja público para poder repassar recursos*” (CP – Prefeito 1).

Com relação ao processo de *tomada de decisões* dentro do consórcio, são realizadas, bimestralmente, reuniões da Assembléia Geral Ordinária – instância máxima do CONDESUS –, que, conforme estabelece o Art. 24 do Estatuto Social, têm como competências:

- I. Deliberar sobre as contribuições mensais dos municípios consorciados;
- II. Deliberar sobre a alienação de bens imóveis “livres” do consórcio, bem como, o seu oferecimento como garantia em operações de crédito;
- III. Deliberar sobre a retirada ou exclusão de membros consorciados;
- IV. Apreciar e deliberar sobre o Orçamento Anual e o Plano de Trabalho, o relatório físico/financeiro e a prestação de contas do CONDESUS;
- V. Deliberar sobre a mudança de sede;
- VI. Deliberar sobre a dissolução e as alterações estatutárias do CONDESUS;
- VII. Eleger, nos termos do Estatuto, por votação secreta ou por aclamação, no caso de chapa única, os membros da Presidência e do Conselho de Administração;
- VIII. Homologar o Regimento Interno, compreendendo a estrutura organizacional e as atribuições dos funcionários do quadro do consórcio;
- IX. Homologar a resolução emitida pelo Conselho de Administração sobre o relatório financeiro anual e aplicação dos recursos da entidade;
- X. Aprovar a contratação e a exoneração do Secretário Executivo;
- XI. Deliberar e dispor sobre os casos omissos e em última instância sobre os assuntos gerais do CONDESUS.

Além das reuniões ordinárias, o Estatuto do CONDESUS prevê, em seu Art. 22, Assembléias Gerais Extraordinárias, que podem ser convocadas, quando necessárias, pelo Presidente ou pela iniciativa de no mínimo 1/5 (um quinto) dos representantes dos municípios consorciados.

Sobre as Assembléias Gerais, os entrevistados destacaram pontos a serem observados, conforme expõem os relatos descritos a seguir.

É realizada uma reunião junto ao Conselho de Prefeitos. Ordinária ou extraordinária. Reunimos o Conselho de Prefeitos a cada dois meses. E em casos excepcionais é convocado os Conselhos para discutir o assunto (SE – Secretário Executivo).

Nas reuniões são debatidos os assuntos e os que nós achamos interessante colocamos em prática (CP – Prefeito 1).

As políticas são discutidas pelo Conselho de Prefeitos que regularmente tem reuniões. Algumas reuniões até extraordinárias, pra decidir algumas coisas. Principalmente quando tu envolve a parte política da coisa. Quanto tu tem que ter um apoio político, buscar recursos (CP – Prefeito 8).

Como pôde ser observado nas descrições acima, através das reuniões são discutidos assuntos inerentes ao consórcio e tomadas decisões consideradas pertinentes pelos membros. As pautas das Assembléias são, geralmente, propostas pelo Secretário Executivo, conforme exposto pelo Prefeito 5, ao dizer: “*O Secretário Executivo ele coloca as pautas né, os assuntos e são discutidos*” (CP – Prefeito 5).

Segundo o Art. 32 do Estatuto Social do CONDESUS, compete ao Secretário Executivo:

- I. Administrar o patrimônio do Consórcio, visando a sua formação e manutenção;
- II. Executar e divulgar as deliberações da Assembléia Geral;
- III. Colocar a disposição do Conselho Fiscal e da Assembléia Geral, quando solicitado, toda a documentação físico-financeira, projetos, programas e relatórios do CONDESUS;
- IV. Encaminhar o balancete financeiro mensal aos municípios consorciados;
- V. Prestar contas ao órgão conessor dos auxílios e subvenções que o CONDESUS venha a receber;
- VI. Secretariar as reuniões da Assembléia Geral e da Diretoria Executiva e promover todos os atos relativos à função.

A função do Secretário Executivo no CONDESUS também foi identificada através das entrevistas, a partir do momento no qual se ressaltou o papel do mesmo como responsável

pela elaboração e proposição dos projetos a serem executados pelo consórcio, conforme mostram as descrições:

Todo o processo é gerenciável pelo José Itaquí (CP – Prefeito 5).

Todos os projetos são formulados por nós da Secretaria Executiva e todos os planos de ação são formulados pela Secretaria Executiva e submetidos ao Conselho. E aí prefeitos, do Conselho de Prefeitos, analisam e aprovam (SE – Secretário Executivo).

Questões ordinárias, assim, a Secretaria trabalha de forma muito tranquila. Agora, quando exige investimentos, ou uma atividade mais complexa é importante ter, ser levada em pauta ao Conselho (SE – Secretário Executivo).

Sobre o exercício da *autoridade* dentro do consórcio, observa-se que, embora o Secretário Executivo possua o poder de elaborar e propor os projetos através das Assembléias Gerais, ele encontra-se subordinado ao Conselho de Prefeitos.

O Conselho – além de decidir pela aprovação (ou não) dos projetos propostos pela Secretaria Executiva –, deve eleger, a cada 2 (dois) anos, o Presidente do CONDESUS, representante legal do consórcio. Sobre o processo eleitoral dentro do consórcio, o Secretário Executivo ressaltou:

É feita uma reunião específica para essa atividade. Uma assembléia específica. Ela tem prazos. Um presidente tem um cargo de dois anos, podendo se reeleger por mais um período. O consórcio não diz quantos períodos. Diz que pode se reeleger (SE – Secretário Executivo).

Segundo o Art. 31 do Estatuto Social do CONDESUS, compete ao Presidente:

- I. Tomar bimestralmente as contas da gestão financeira e administrativa do CONDESUS;
- II. Aprovar e modificar o regimento interno do CONDESUS;
- III. Definir e acompanhar a execução da política patrimonial e financeira e os programas de investimento do CONDESUS;
- IV. Deliberar sobre o Plano de Cargos e Salários do CONDESUS e a remuneração de seus empregados, inclusive do Secretário Executivo;
- V. Contratar serviços de auditoria interna e externa;
- VI. Autorizar a alienação de bens móveis livres do consórcio, de acordo com as normas do Contrato do Consórcio;

- VII. Propor a estrutura administrativa e o plano de cargos e salários a serem submetidos à aprovação da Assembléia Geral, os quais integrarão o regimento interno do CONDESUS;
- VIII. Instituir comissões técnicas para discussão e aconselhamento para assuntos específicos, cujas atribuições e período de funcionamento constarão no ato de sua criação;
- IX. Convocar e presidir as Assembléias Gerais do CONDESUS e manifestar o voto de qualidade;
- X. Tomar e dar posse aos membros da Secretaria Executiva;
- XI. Representar o CONDESUS ativa e passivamente, judicial ou extrajudicialmente, podendo firmar contratos ou convênios, bem como, constituir procuradores “*ad negotia*” e “*ad juditia*”, podendo esta competência ser delegada parcial ou totalmente ao Diretor Administrativo;
- XII. Movimentar em conjunto com o Secretário Executivo as contas bancárias e os recursos do CONDESUS, podendo esta competência ser delegada total ou parcialmente;
- XIII. Contratar, enquadrar, promover, demitir e punir funcionários, bem como, praticar todos os atos relativos ao pessoal administrativo;
- XIV. Administrar e zelar pelo cumprimento das normas do Contrato de Consórcio e do Estatuto;
- XV. Firmar convênios, acordos ou contratos com entidades públicas ou privadas, inclusive com municípios consorciados, com vista ao atendimento dos objetivos do consórcio;
- XVI. Estabelecer normas internas através de resoluções, sobre atribuições funcionais, remuneração, vantagens, adicionais de salário e outras voltadas ao funcionamento normal e regular do consórcio.

Aprofundando na questão da *autoridade* dentro do consórcio, os entrevistados ressaltaram aspectos sobre o relacionamento entre o Secretário Executivo e o Presidente dentro do CONDESUS, permitindo identificar uma afinidade na *tomada de decisões*, conforme mostram as descrições abaixo.

O presidente tem a função de conduzir, de liderar o movimento e o vice-presidente deve estar junto nos entendimentos (CP – Prefeito 2)

O presidente é o gestor do consórcio. Ele é o responsável. Eu junto com ele é que

assinamos. Todos os projetos são estudos em conjunto, mas quem define, quem dá o voto final é ele ou o Conselho (SE – Secretário Executivo).

A gente, historicamente, nunca teve problemas de desaprovação. Todos os nossos projetos sempre foram aprovados (SE – Secretário Executivo).

As decisões do consórcio, de base, são tomadas por mim, que são levadas ao presidente. O presidente aprova. Nós nunca tivemos problemas nesse sentido (SE – Secretário Executivo).

Sobre o relacionamento entre os membros da estrutura administrativa do CONDESUS, identificou-se, a partir das entrevistas, que embora o Estatuto Social estabeleça o Presidente como representante legal do consórcio, observa-se, na prática, que o Secretário Executivo é aquele que possui poder de *liderança*, sendo o responsável pelas principais ações e projetos realizados.

Ele (o Secretário Executivo) tem toda a liberdade para fazer os projetos e essa é a função dele. Nós não queremos Secretário para fazer ata somente, então todos os projetos aqui foi ele que fez, pois possui uma competência muito grande para fazer e executar, ele tem toda a liberdade de ação nesse sentido (CP – Prefeito 1). Pelo conhecimento que ele tem, ele é muito útil para o consórcio. Ele está no consórcio desde o início. Então, toda a história do consórcio, toda a evolução, todas as mudanças são conhecidas por ele (CP – Prefeito 2).

Pouquíssimas pessoas conseguiriam levar para o consórcio essa gama de conhecimento de projetos e de pesquisa. Ele é a biblioteca do consórcio (CP – Prefeito 2).

Todas as conquistas aí têm o trabalho dos prefeitos, mas do Secretário Executivo, bem mais importante (CP – Prefeito 4).

Eu tenho uma grande autonomia dada pelo presidente, mas certas questões, elas têm que ser compartilhadas (SE – Secretário Executivo).

Como possíveis justificativas para a autonomia e poder de *liderança* inerentes ao Secretário Executivo, foram identificadas as opiniões dos prefeitos 2, 4, 5 e 9, que relataram a dificuldade dos prefeitos, em decorrência dos encargos de uma prefeitura, acompanharem de perto o dia-a-dia do consórcio, conforme mostram as descrições abaixo.

Todos os prefeitos têm uma prefeitura para cuidar, então para funcionar é necessária uma pessoa como ele (CP – Prefeito 2).

Nós, prefeitos, temos inúmeras e várias atividades pra cuidar nos nossos municípios e precisamos de uma pessoa competente que nem é o Itaqui pra tá lá pra buscar o desenvolvimento pra nós (CP – Prefeito 4).

O José Itaqui é um grande estudioso né, uma pessoa com uma capacidade intelectual muito grande, e ele tem, porque o presidente não fica no CONDESUS, ele não tem experiência no CONDESUS (CP – Prefeito 5).

Como os prefeitos não tem, não tem muito tempo pra se desligar, eles vão nas reuniões, enfim, ele então é o responsável por fazer os encaminhamentos e conduzir né, esse consórcio (CP – Prefeito 9).

No entanto, mesmo tendo sido lembrada de forma positiva por parte dos entrevistados, outros salientaram pontos negativos e divergentes no que diz respeito à *liderança* exercida pelo Secretário Executivo dentro CONDESUS, especialmente relacionados ao excesso de autonomia e falta de participação direta nos eventos municipais. O que pode ser notado a partir das descrições que seguem:

Já foi cobrado dele. Ele deveria ter uma participação maior nos municípios, nos eventos municipais. Devido a problemas pessoais e por morar em Santa Maria ele não pode estar presente em tudo né, mas isso é uma coisa que já foi cobrado dele (CP – Prefeito 3).

Às vezes a gente percebe que falta a função de dividir mais o consórcio com todos (CP – Prefeito 6).

Tem uma autonomia meio exagerada. Muitas vezes toma decisões por sua própria conta e transcende até mesmo o colegiado, o Conselho dos Prefeitos (CP – Prefeito 6).

Eu não consigo ter uma relação positiva. É uma pessoa de gênero muito forte. É muito teórico, mas eu acho que tem que conciliar mais com a prática (CP – Prefeito 6).

A posição dele é sempre firme, tendendo a defender a idéia inicial dele, por isso ocorre discussões mais ásperas as vezes (CP – Prefeito 7).

Às vezes tem algum prefeito que não concorda com algumas ações dele, mas é aquilo que eu te digo, não adianta tu só não concordar, tu tem que dizer porque que tu não tá concordando, ou apresentar uma solução pra aquilo ali (CP – Prefeito 8).

Por fim, ainda sobre os *procedimentos administrativos* dentro do CONDESUS, identificou-se que funções como manejo orçamentário, administração de pessoal e gestão de projetos competem à Secretária Executiva. Ademais, aspectos burocrático-legais, empenhos e pagamentos cabem à Secretária, funcionária concursada pelo consórcio.

Complementando, determinados entrevistados relataram sobre procedimentos administrativos adotados pelo consórcio referentes à contratação, compras, convênios, fiscalização e prestação de contas, conforme mostram as descrições na sequência.

Toda a parte de contratação, de convênio, de relação com outros órgãos e compras tem que ser por licitação (CP – Prefeito 2).

Tem toda a legislação como se fosse uma Prefeitura. É fiscalizado pelo tribunal de contas, tem concurso público para os funcionários. A prestação de contas deve ser aprovada pelo tribunal (CP – Prefeito 2).

Nós temos prestações de conta. Nós temos relatórios semestrais desde o ano 2000 quando nós não éramos... não havia a lei de 2005 dos consórcios, que era um consórcio privado naquele momento (SE – Secretário Executivo).

Nós temos um advogado, nós temos nosso assessor jurídico. Que ele vem quando é chamado para nos atender. Uma vez por semana. Temos o nosso contador. E, a Juliana (Secretária do consórcio) e eu (SE – Secretário Executivo).

A partir das análises apresentadas sobre os *Procedimentos* adotados dentro do CONDESUS, o quadro 12 apresenta um resumo dos principais pontos identificados referentes à categoria (C6).

Projeto Político de Desenvolvimento Regional		
Procedimentos (C6)	Natureza de Gestão	Associação pública de direito público
	Liderança, autoridade e tomada de decisão	<u>Autoridade</u> : Presidente <u>Liderança</u> : Secretário Executivo <u>Tomada de Decisão</u> : Assembléias Gerais – Conselho de Prefeitos
	Procedimentos Administrativos	Secretaria Executiva

Quadro 12: Principais pontos observados referente à categoria *Procedimentos* (C6).
Fonte: elaborado pelo autor, a partir dos dados coletados.

6.3.4 Atores

Sob a ótica da teoria do desenvolvimento regional, pressupõe-se que são os *atores* da própria região que controlam o processo de transformação social visando o aumento do bem estar da comunidade local (VÁZQUEZ BARQUERO, 2001).

Indo ao encontro a esse pressuposto, Tapia (2005) atenta para a importância das estruturas de governança territorial como meio capaz de prover o desenvolvimento resultante da ação coletiva de *atores* (públicos e privados) que interagem dentro de um contexto espacial, institucional, político e cultural.

No presente estudo, partindo das considerações de Boisier (1996), que chama a atenção para a necessidade de se especificar quais os *atores* locais (sociais, econômicos e políticos) atuantes em um plano de governança territorial, procurou-se identificar os atores atuantes no CONDESUS subdivididos a partir de três subcategorias: a) de natureza *individual*: membros da sociedade civil que ocupam posições de poder e influência; b) de natureza *corporativa*: sindicatos, agrupamentos empresariais, estudantis; e c) de natureza *coletiva*: movimentos sociais regionais.

Conforme observado no Estatuto Social do CONDESUS, o consórcio constitui uma associação cuja administração compete aos membros integrantes do Conselho de Prefeitos e da Secretaria Executiva, não existindo outros membros da sociedade que ocupam cargos de poder e influência, não havendo, portanto, participação de atores de natureza *individual* nas ações desenvolvidas.

No que diz respeito à relação do CONDESUS com os atores de natureza *corporativa*, pode-se observar a deficiência do consórcio em trabalhar e desenvolver projetos em conjunto com sindicatos e grupos empresariais presentes na região.

Nós temos um déficit aí, nas informações e nas relações. A gente precisa aprofundar pra ter uma rede maior de articulação, embora a gente tenha uma resistência dos prefeitos muito fortes (SE – Secretário Executivo).

Não tem muito não. Acho que ainda um pouquinho, a gente deixa a desejar nesse sentido (CP – Prefeito 4).

Talvez, nesse sentido, a gente tenha que avançar um pouco mais (CP – Prefeito 4)

Essa ligação mais direta não existe (CP – Prefeito 6).

O consórcio não tem ainda um engajamento com as entidades como deveria ter (CP – Prefeito 8).

Abordando a falta de um relacionamento direto entre o CONDESUS e os atores de natureza *corporativa*, alguns entrevistados destacaram a dificuldade dos sindicatos e empresas locais em reconhecer o consórcio como elemento propulsor do desenvolvimento na região, o que pode representar um elemento causador desse problema de interação, conforme exposto na descrição a seguir.

Nós temos aqui nos municípios, por parte de algumas entidades empresariais, as vezes algumas resistências e as vezes algumas críticas em relação ao consórcio (CP – Prefeito 2).

Muitas vezes, a agroindústria tem que querer também, não é só esperar do poder público, mas ela também tem que querer, tem que aceitar (CP – Prefeito 5).

Vou ser bem sincero contigo. Eu acho que não tem uma relação. É por toda essa questão que eu “tô” te falando. Tu vai falar com o presidente do sindicato, hoje, sobre o consórcio e o cara não sabe nada não. E, além disso, não se interessa por isso. Tem que se interessar pelo assunto, não adianta a gente, o nosso secretário, tentar embutir na cabeça das pessoas (CP – Prefeito 8).

As associações comerciais são muito frágeis, os sindicatos têm um trabalho muito importante, mas na sua atividade com o olhar centrado no produtor como “pobrezinho” (SE – Secretário Executivo).

Indo ao encontro a essa dificuldade de aceitação dos atores corporativos em relação ao CONDESUS, o Prefeito 8 permitiu identificar outro ponto pertinente, destacando a resistência dos sindicatos rurais em enxergar o consórcio como um parceiro: *“Sempre algumas coisas divergem, os sindicatos rurais acham que o CONDESUS está tomando o lugar que é deles” (CP – Prefeito 7).*

Por fim, no que diz respeito ao relacionamento do CONDESUS com os atores de natureza *coletiva*, os entrevistados apontaram para a baixa articulação desses através de movimentos sociais, conforme mostram as descrições abaixo, que justificam a não existência de planos conjuntos entre o consórcio e a classe em questão.

Nós precisamos ter um maior número de entidades privadas organizadas (SE – Secretário Executivo).

Nossa região é uma região que tem pouca organização, muito pouca organização (SE – Secretário Executivo).

No entanto, mesmo diante dessas dificuldades de relacionamento notada entre o CONDESUS e os demais atores locais, foi possível identificar a existência de trabalhos conjuntos, que visam favorecer as agroindústrias, a fruticultura e a horticultura, conforme se pode observar nas descrições a seguir:

Nós temos trabalho com um montão de agroindústrias da região, muitas formais ou informais, e que tem recebido recursos nossos (SE – Secretário Executivo).

Nós temos investido em fruticultura, horticultura, em estufas. Isso sim. Mas, relações pontuais (SE – Secretário Executivo).

Abordados os pontos referentes à categoria (C7), pode-se identificar a baixa articulação existente entre a estrutura de governança do CONDESUS e os atores sociais e econômicos da Quarta Colônia, tornando-o um consórcio caracterizado apenas pela existência de uma articulação entre os atores políticos dos municípios envolvidos.

O que distancia a realidade estudada dos pressupostos teóricos apresentados por Boisier (1996), Vázquez Barquero (2001), Tapia (2005) e Dallabrida (2007), que abordam a necessidade de uma organização social por parte dos atores locais com o objetivo de atuar, de forma articulada, no sentido de tornar mais eficientes seus sistemas visando o desenvolvimento regional.

A partir das análises apresentadas sobre os *Procedimentos* adotados dentro do CONDESUS, o quadro 13 apresenta um resumo dos principais pontos identificados referentes à categoria (C7).

Projeto Político de Desenvolvimento Regional		
Atores (C7)	Natureza individual	Governança composta pelos membros do Conselho de Prefeitos e da Secretaria Executiva
	Natureza corporativa	Baixa articulação entre consórcio, sindicatos e agrupamentos empresariais
	Natureza Coletiva	Movimentos sociais da região pouco organizados

Quadro 13: Principais pontos observados referente à categoria *Atores (C7)*.

Fonte: elaborado pelo autor, a partir dos dados coletados.

6.3.5 Recursos

A governança territorial constitui uma articulação que para alcançar o êxito precisa ter dentre os seus objetivos determinar como os recursos financeiros, materiais e humanos devam ser alocados, para a dinamização das potencialidades e superação dos desafios, visando o desenvolvimento regional (DALLABRIDA e BECKER, 2003).

Segundo o ILPES (1998), a originalidade das experiências de desenvolvimento regional está presente no fato de que permite recorrer e estimular todos os elementos endógenos a partir de uma perspectiva integral que inclua os recursos humanos, físicos e financeiros locais, e também os externos, a fim de permitir a realização de novos projetos.

Partindo desse pressuposto e tomando como base as considerações de Boisier (1996), procurou-se identificar, a partir das informações obtidas sobre o CONDESUS, a categoria *Recursos* (C8) através da análise de três subcategorias que diferem: a) *Financeiros*; b) *Humanos*; e c) *Materiais*.

De acordo com o Art. 68 do seu Estatuto, o patrimônio do CONDESUS é constituído “*pelos bens móveis e imóveis, direitos, títulos e valores de crédito e recursos disponíveis em caixa, já adquiridos pelo CONDESUS, entidade de direito privado, e os que vier a adquirir a qualquer título e os que lhe forem transferidos por entidades públicas ou privadas*”.

Avançando sob o aspecto patrimonial, o Art. 70 do Estatuto Social do CONDESUS determina aqueles que constituem recursos *financeiros* do consórcio:

- I. As contribuições mensais dos municípios consorciados aprovadas pela Assembléia Geral;
- II. A remuneração de outros serviços prestados pelo CONDESUS aos consorciados ou para terceiros;
- III. Os auxílios, contribuições, convênios e subvenções concedidas por entidades públicas ou privadas;
- IV. Os saldos do exercício;
- V. As doações e legados;
- VI. O produto de alienação de seus bens livres;
- VII. O produto de operações de crédito;
- VIII. As rendas eventuais, inclusive as resultantes de depósito e de aplicação financeira;
- IX. Os créditos e ações;

X. Outras receitas eventuais.

Como se pôde observar, os recursos financeiros adquiridos pelo consórcio são originários de diversas fontes, passando por mensalidades pagas pelos membros consorciados e indo até verbas conseguidas através de convênios e doações.

No entanto, mesmo diante essa gama de fontes, a partir das entrevistas foi possível identificar a busca junto aos Governos Federal e Estadual como um dos principais meios de aquisição de recursos financeiros utilizados pelo consórcio, o que se dá via proposição de projetos, facilitado pela natureza pública do consórcio.

Tal consideração pode ser feita a partir da observação das descrições a seguir, que apontam algumas das fontes de recursos obtidas para a realização de projetos executados pelo CONDESUS, em especial a construção do CAPPÁ.

Tudo gira em torno de recurso. Então, o consórcio busca projetos e recursos para determinadas áreas, e um exemplo típico, a construção do prédio do CAPPÁ. Nós recebemos um milhão e seiscentos para construir esse prédio, foi busca e projeto nosso (CP – Prefeito 1).

O CAPPÁ é um produto da Quarta Colônia, produto do consórcio, que nós arrumamos recursos com o Governo Federal e hoje construímos todo esse centro científico aqui (CP – Prefeito 1).

Procura-se recursos em nível de Estado assim como em ministérios (CP – Prefeito 3).

Essa questão da paleontologia, onde teve-se grande recursos da Petrobrás (CP – Prefeito 5).

O CAPPÁ, na questão de recursos e apoio financeiro, foi conseguido com a Petrobrás. Foi conseguido recurso Federal também, para construções (CP – Prefeito 7).

Hoje os consórcios têm prioridade na obtenção de recursos federais e também projetos estaduais. Quando tem que financiar algum projeto, a gente busca recursos, do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), do Ministério do Turismo (CP – Prefeito 9).

Aprofundando sobre a gestão dos recursos por parte do CONDESUS, os entrevistados abordaram aspectos referentes ao processo de aquisição de materiais pelo consórcio e de

como esses são distribuídos e alocados nos municípios integrantes, conforme mostram as descrições abaixo.

O Itaquí faz um levantamento do que é necessário e posterior é levado para o Conselho e a gente vê a possibilidade de adquirir ou não aquilo que é solicitado (CP – Prefeito 4).

A decisão para aquisição de alguma coisa é sempre votada nas assembleias. Reúnem-se todos os prefeitos e de acordo com a necessidade serão adquiridas as máquinas (CP – Prefeito 7).

Dentre os recursos *materiais* adquiridos via CONDESUS, alguns entrevistados ressaltaram a importância do consórcio em viabilizar a comprar de máquinas para auxiliar na atividade agrícola dos municípios da região.

Foram compradas máquinas agrícolas e tratores. E foram cedidas para os municípios do consórcio (CP – Prefeito 1).

Anos atrás se conseguiu uma retro-escavadeira para cada município só para disponibilizar para a agricultura, as quais foram conseguidas através do CONDESUS, exclusivamente para ajudar os agricultores (CP – Prefeito 2).

Ainda sobre a aquisição e acesso aos recursos materiais por parte do CONDESUS e seus associados, o Estatuto Social prevê alguns pontos que merecem destaque:

- Art. 71. Terão acesso aos serviços e equipamentos do CONDESUS os consorciados que contribuírem para a sua aquisição.
- Art. 72. A utilização dos serviços e equipamentos serão regulamentados pela Assembleia Geral;
- Art. 73. Respeitadas as respectivas legislações municipais, cada consorciado poderá colocar a disposição do CONDESUS os bens e serviços de sua própria administração para uso comum.

Por fim, a partir das entrevistas realizadas foi possível identificar pontos referentes à disponibilidade de recursos *humanos* na Quarta Colônia, a qualificação dos mesmos e como esses são contratados e utilizados pelo CONDESUS.

Como meio de contratação de recursos humanos para trabalhar nos projetos propostos pelo CONDESUS, em decorrência da natureza pública do consórcio, o Prefeito 1 ressaltou a necessidade de realização de licitação, tanto para a concessão de obras, quanto para a

contratação de mão-de-obra: “Entidade pública tem que trabalhar com licitação, então, quem ganhar na licitação faz a obra, não pode selecionar a mão-de-obra” (CP – Prefeito 1).

No entanto, mesmo diante da necessidade licitatória, os entrevistados expuseram a dificuldade de se encontrar recursos humanos qualificados na região, o que, conseqüentemente, acaba por restringir o acesso da mão-de-obra local às ofertas de trabalho geradas pelos projetos executados pelo CONDESUS. Tais considerações podem ser observadas a partir das descrições abaixo.

É deficiente, na verdade mão-de-obra qualificada tem pouca. Os cursos de especialização do SEBRAE ajudam muito. Pedreiros qualificados na região têm poucos, garçons, mecânicos não têm (CP – Prefeito 1).

Não temos carpinteiros, pedreiros, pintores e falta qualificação. Não tem costureiras (CP – Prefeito 2).

Precisa buscar fora. Nós aqui ainda não temos pessoas suficientes ainda e qualificadas em alguns projetos aí pra serem executados (CP – Prefeito 4).

Estamos devendo muito ainda no trabalho de profissionalização (CP – Prefeito 6).

Dentre os fatores que podem ser considerados como responsáveis pela pouca disponibilidade de recursos humanos na Quarta Colônia, a partir das entrevistas pôde-se identificar a migração dos profissionais de forte identificação local para outros centros do Estado, muitas vezes motivados pela falta de oportunidades na região, conforme mostram as descrições.

Estamos perdendo muita mão-de-obra qualificada. Os jovens estão migrando muito. (...) Existe uma migração muito forte e intensa desses jovens, ou seja, aquela que seria a mão-de-obra qualificada acaba indo embora, e esse é um problema sério (CP – Prefeito 6).

Estamos perdendo jovens de boa formação familiar, de uma consistência cultural, de origem, de dedicação e acabamos perdendo esses jovens que vão para outros centros como Porto Alegre e Noroeste, porque não enxergam perspectiva na região (CP – Prefeito 6).

Temos dificuldades. Muitos fazem segundo grau e vão para fora, fazem técnicos, mais a maioria não retorna (CP – Prefeito 7).

Além da migração da mão-de-obra qualificada, os Prefeitos 5 e 7 destacaram a carência por cursos ou programas de capacitação continuada para os recursos humanos da Quarta Colônia.

Eu vejo assim, que se poderia trabalhar mais na questão de qualificação (CP – Prefeito 5).

Não tenho conhecimento disso (de programa ou curso de qualificação para a mão-de-obra da Quarta Colônia) (CP – Prefeito 7).

No entanto, a existência ou não programas de capacitação na região constitui um ponto divergente na pesquisa, pois, embora tenha sido citado como deficitário por parte dos entrevistados, também se identificou a existência de cursos e treinamentos, em parceria com o SEBRAE e a EMATER.

Foi promovido, junto com o SEBRAE, diversos cursos de qualificação, mas ainda pode-se avançar nesse sentido (CP – Prefeito 4).

Curso de capacitação pra produtores (CP – Prefeito 5).

Capacitação de produtores rurais foi buscado numa cooperativa de ex-funcionários da EMATER (CP – Prefeito 5).

Temos também muitos cursos e treinamentos do SEBRAE (CP – Prefeito 9).

Todavia, mesmo com a existência de parcerias com instituições visando à qualificação da mão-de-obra da Quarta Colônia, nota-se uma deficiência por programas de capacitação continuada e de mecanismos que possibilitem a manutenção dos recursos humanos da região.

Essa deficiência é ressaltada a partir das considerações levantadas pelo ILPES (1998) que atentam para a importância de medidas de acompanhamento visando a formação de recursos humanos adequados às demandas do mercado de trabalho, através de programas de informação continuada, como forma de melhorar os aspectos que podem afetar as potencialidades de desenvolvimento regional.

A partir das considerações apresentadas durante essa seção, o quadro 14 resume os principais pontos identificados referentes à categoria *Recursos* (C8).

Projeto Político de Desenvolvimento Regional		
Recursos (C8)	Financeiros	Mensalidades pagas pelos membros Convênios Doações Recursos dos Governos Estadual e Federal
	Humanos	Contratação por licitação, através dos projetos Baixa qualificação local Migração de mão-de-obra qualificada Carência por cursos ou programadas de capacitação continuada.
	Materiais	Construção do CAPP Construção da Casa da Quarta Colônia Compra de máquinas e equipamentos para a agricultura

Quadro 14: Principais pontos observados referente à categoria *Recursos (C8)*.

Fonte: elaborado pelo autor, a partir dos dados coletados.

6.3.6 Cultura

Boisier (1996) ressalta que existem dois elementos de interesse relacionados à categoria *Cultura (C9)* e a sua influência nos processos de desenvolvimento regional, e salientando que em determinadas regiões prevalece uma cultura *competitiva/individualista* e em outras há o predomínio de uma cultura *cooperativa/solidária*.

A importância da cultura *cooperativa/solidária* como um meio para o desenvolvimento regional é ressaltada a partir do momento no qual se observa que os membros são mutuamente dependentes e que o bom desempenho de um pode impulsionar e influenciar no sucesso dos demais, fazendo-se necessário promover a cooperação como um meio potencial capaz de gerar resultados positivos através de agrupamentos e ações compartilhadas (NORDIN e ROBERTS, 2000).

No que se refere ao caso do CONDESUS, pôde-se identificar, a partir das entrevistas realizadas, que os membros do consórcio possuem uma visão desenvolvimentista baseada na cooperação, compreendendo que para se desenvolver, os municípios membros precisam desenvolver ações colaborativas e trabalhar em conjunto, indo ao encontro com as considerações levantadas por Nordin e Roberts (2000), como também por autores como Boisier (1996), ILPES (1998), Dallabrida e Becker (2003), Dallabrida (2007). Tais considerações podem ser feitas a partir da análise das descrições abaixo.

Nós acreditamos e temos a convicção de que um município sozinho não vai sobreviver, não terá progresso, mas a Quarta Colônia em conjunto tem condição

de desenvolver grandes frutos (CP – Prefeito 1).

O CONDESUS é importante por um motivo bem simples e fundamental, na medida em que ele consegue unir os nove municípios. E nós somos municípios pequenos e isoladamente por estarmos aqui no centro do Estado, meio fora do eixo do desenvolvimento. Os municípios individualmente teriam pouca força, sete mil habitantes, seis mil habitantes, três mil habitantes. Mas no momento que você une os nove municípios, então você cria uma força, uma marca, uma identidade (CP – Prefeito 2).

Os prefeitos têm sido parceiros e essa é a nossa qualidade maior. O CONDESUS consegue unir os nove prefeitos. Então, em função disso, dessa união, dessa disposição de trabalhar junto já se conseguiu muita coisa (CP – Prefeito 2).

Um grupo de pessoas trabalhando em prol do mesmo objetivo, sempre é mais fácil de alcançar as coisas que se está almejando (CP – Prefeito 4).

Não vejo como ser diferente, como trabalhar isoladamente. Sempre que tu chega com nove prefeitos é sempre muito mais fácil de tu conseguir as coisas porque se existe uma região toda envolvida e não só o interesse particular de um ou dois municípios mas existe um conjunto todo e isso é muito importante (CP – Prefeito 5).

Todos os projetos sempre beneficiam de alguma forma a todos os municípios. Uns com mais, outros com menos, mas acho que todos são beneficiados e nós sempre dentro daquela participação procuramos apoiar (CP – Prefeito 7).

Não se coloca questões particulares ou individuais, pelo menos este é o princípio (CP – Prefeito 9).

A partir das entrevistas, também foi possível identificar aspectos que favorecem a cooperação na região, podendo-se destacar alguns tais como o tamanho e a proximidade entre os municípios, conforme mostra o trecho descrito a seguir: “*Os municípios são tão pequenos e tão próximos que quase não se sabe os limites, pois as pessoas circulam, fazem compras, buscam serviços em todos os municípios*” (CP – Prefeito 3).

Todavia, embora tenha sido possível identificar uma visão colaborativa entre os membros do CONDESUS, notou-se através de determinados relatos das entrevistas, conflitos de interesses e divergências existentes, como também a insatisfação de alguns prefeitos sobre o comportamento individualista e participação dos demais membros.

Como são nove prefeitos de municípios diferentes, de realidades diferentes, então

nem tudo é um mar de rosas, mas tudo é tratado dentro do consórcio, sob consenso. Os conflitos de interesse existem, mas não atrapalham o dia-a-dia (CP – Prefeito 2).

São solicitadas demandas que sejam a níveis regionais. Nós procuramos fazer essa ligação. Digamos que não está a muito bom contento, no meu ponto de vista, mas nós temos que melhorar isso (CP – Prefeito 3).

Vamos ser realistas. Nós temos aquele trabalho meio individual ainda, aquela mentalidade de conseguir as coisas mais para si. Seria importante que os membros cobrassem mais e participassem mais, pois muitas vezes o consórcio fica em segundo plano (CP – Prefeito 3).

Tem prefeito que ainda não acredita muito nisso né, eles vão, eles vão levando, até participam, mas é uma participação muito branda (CP – Prefeito 8).

Dentre alguns exemplos mencionados durante as entrevistas nos quais se pôde notar a cooperação dentro do CONDESUS, em contraponto a uma visão individualista, destacaram-se projetos relacionados à construção de estradas e ao turismo.

Como relatado pelos entrevistados, alguns desses projetos inicialmente não atenderiam diretamente a todos os municípios, mas tinham a capacidade de gerar benefícios indiretos para a região, e por essa propriedade recebeu o apoio de todos os membros consorciados, o que pode ser observado a partir das descrições expostas abaixo.

Nós temos que ser grandes o suficiente pra entender que se naquele momento está sendo viável esse ou aquele empreendimento no município, certamente vai contribuir pra que nós, os municípios vizinhos (CP – Prefeito 4).

O asfalto de Nova Palma, por exemplo, é uma decisão do Governo do Estado, mas o consórcio luta por isso há anos. O asfalto não passa pelo nosso município, mas nós já temos aqui. E a construção desse asfalto lá vai beneficiar todo o fluxo (CP – Prefeito 2).

Alguma iniciativa que beneficie a área de turismo em um município que não é o nosso, mas é para a região e quando o turista vem ele visita todos os lugares e não só em um município (CP – Prefeito 2).

Nós temos que procurar trabalhar regionalmente, também na questão de asfalto entre as cidades que todos serão beneficiados indiretamente (CP – Prefeito 3).

Sempre procuram mostrar o que tem em Nova Palma, Faxinal, Polêsine, Dona Francisca, Agudo, Restinga Seca, Pinhal, pra que possa ser um roteiro turístico e

não uma exclusividade, digamos, desse ou daquele município. Eu acho que essa é uma das questões principais que tem se alcançado aí (CP – Prefeito 4)

Além de destacar a importância da cultura *cooperativa/solidária* para o desenvolvimento regional, Boisier (1996) salienta a capacidade da cultura do lugar para produzir *a identificação da sociedade* com seu próprio território (auto-referência).

Também abordando sobre a relevância da auto-referência para o desenvolvimento regional, Bassan e Siedenberg (2008) salientam para a importância de se observar a região como uma porção do espaço composta por características naturais específicas, que ao longo do seu processo de formação histórico-cultural, foi configurando uma identificação social, econômica e política, a fim de atender às necessidades de sua população, delimitando uma identidade regional própria.

Abordando o caso do CONDESUS, a necessidade pela afirmação regional foi abordada pelo Secretário Executivo, que relatou a importância que os processos que envolveram o surgimento do consórcio tiveram para o surgimento de uma identificação com a Quarta Colônia.

Existe um processo que é muito mais profundo, que é uma necessidade de afirmação de região, uma necessidade que não quer ser só a colônia pobre, uma necessidade de uma região que necessita construir alternativas sociais e econômicas pros seus filhos. Que precisar sair, avançar em alguns campos, desde o ponto de vista tecnológico, organizacional, enfim (SE – Secretário Executivo).

A afirmação da identidade local decorrente ao surgimento do CONDESUS é notada a partir das entrevistas, quando se observa que a criação do consórcio e todo o processo que o envolveu favoreceram o nascimento de um sentimento de identificação com a região, fazendo com que as pessoas passassem a se sentir como pertencentes à Quarta Colônia e não a este ou aquele município em específico, corroborando com os pressupostos teóricos levantados por Boisier (1996) e ILPES (1998), conforme exposto pelos relatos descritos a seguir:

Hoje a população sente que está inserida, porque isso é muito falado, muito divulgado. As pessoas dizem vamos à Quarta Colônia comer cuca, tomar vinho, jogar bocha. De 10 anos para cá aumentou muito essa valorização e o regionalismo o que é sentido pelas pessoas que residem aqui (CP – Prefeito 2).
A importância do CONDESUS foi indiscutível, até na união dos municípios para divulgar em todo o Estado, participando em feiras, participando em festivais (CP

– Prefeito 2).

Eu conheço muito bem o José Itaqui, hoje o secretário executivo do CONDESUS, ele foi o homem que intitulou os nove municípios como “Quarta Colônia”. Foi através de Silveira Martins, a palavra “Quarta Colônia” surgiu a partir do momento em que Itaqui esteve aqui, a partir de 92 (CP – Prefeito 5).

Antes de se criar o CONDESUS as pessoas tinham receio que eram de Pinhal Grande, de Nova Palma, e hoje as pessoas tem orgulho de dizer isso (CP – Prefeito 7).

O morador faz questão de dizer que “eu sou da Quarta Colônia”, eu vejo assim, na identidade (CP – Prefeito 8).

Além da importância do CONDESUS em proporcionar a afirmação da identidade regional por parte dos moradores da Quarta Colônia, os entrevistados apontaram para o papel do consórcio como responsável por divulgar a região para dentro e fora do Estado Rio Grande do Sul, tornando-a reconhecida nacionalmente. Tal ressalva pode ser feita a partir da observação dos relatos descritos a seguir.

Hoje, a Quarta Colônia é respeitada, não só aqui entre nós. Ela é um conhecimento sedimentado na idéia de todas as pessoas. Todos sabem quais são os municípios que fazem parte (CP – Prefeito 1).

Nós não somos reconhecidos só aqui. Se falar em Quarta Colônia em Brasília, nos ministérios com os deputados federais nossos, eles sabem que a Quarta Colônia é um núcleo importante no centro do Rio Grande do Sul. Esta fundação aqui é uma das mais organizadas do Rio Grande do Sul (CP – Prefeito 1).

Essa valorização da região e da Quarta Colônia foi crescendo lentamente ao longo de muitos anos num trabalho feito pelos municípios, pela área de cultura e turismo e pelo CONDESUS que algum tempo imprimiu uma enorme quantidade de folhetos mostrando a região para o estado todo (CP – Prefeito 2).

O nome Quarta Colônia é forte, no Estado e fora do Estado também. Sempre alguém já ouviu falar na região da Quarta Colônia. A grande maioria diz Quarta Colônia e não se refere a cada município separadamente (CP – Prefeito 3).

Bom, sempre, sempre se falava da Quarta Colônia de imigração italiana, só que não tinha conhecimento nenhum. Ninguém conhecia, ninguém sabia onde é que ficava a Quarta Colônia, a não ser nós aqui, os municípios aqui (CP – Prefeito 4).

A região toda é conhecida através do CONDESUS (CP – Prefeito 5).

A marca da Quarta Colônia é muito forte em Santa Maria e Porto Alegre. Às vezes acaba se esquecendo o nome do município, mas a região é lembrada (CP – Prefeito 7).

Pegou uma marca. Tá tão forte que tá todo mundo falando em Quarta Colônia. (CP – Prefeito 8).

O surgimento da identificação regional com a Quarta Colônia tornou-se possível em decorrência da opção do CONDESUS por uma estratégia desenvolvimentista capaz de potencializar os ativos culturais e naturais da região, apostando na criação e reconstrução da sua própria identidade, a partir da valorização territorial, constituída a partir das relações sócio-culturais, da identidade edificada em raízes históricas, culturais e políticas, capaz de valorizar as tradições, os costumes e seus conhecimentos, corroborando com os preceitos do desenvolvimento regional apresentados por Froehlich *et al.* (2009).

Por outro lado, mesmo diante a importância do CONDESUS como meio propulsor do reconhecimento da Quarta Colônia através do surgimento de uma identidade regional, os entrevistados destacaram que o consórcio ainda não possui *reconhecimento* por parte da sociedade, especialmente por não conseguirem enxergar o papel desempenhado pela associação em prol do desenvolvimento da região. Tal consideração diverge dos pressupostos apresentados por Boisier (1996) e podem ser realizada a partir dos relatos dos entrevistados, conforme descrito abaixo.

Grande parte das críticas vem de pessoas que não conhecem por que ele foi constituído e por que existe (CP – Prefeito 2).

Pras pessoas do povo, pras pessoas que não tem um pouquinho de cultura, às vezes fica difícil. Eles pensam, muitas vezes, que a mensalidade que é paga no CONDESUS não serve pra nada, não tem valor nenhum (CP – Prefeito 5).

A sociedade, muitas vezes, ela não entende o que é o CONDESUS, qual a função do CONDESUS. Eles pensam que é só pra ir buscar um recurso pra compra de um trator. Eles só enxergam o imediatismo, o imediato (CP – Prefeito 5).

Pra nós tem uma grande importância, mas o povo às vezes não (CP – Prefeito 6).

A população às vezes desconhece. Alguns ainda não entenderam para que ele serve. Muitas pessoas ainda ficam questionando se o consórcio tras coisas boas (CP – Prefeito 7).

Eu acho que as pessoas dão pouca importância pras ações que são desenvolvidas

dentro do consórcio, eles acham que isso aí não é fundamental (CP – Prefeito 8).

Abordando a baixa percepção da população da região em relação ao CONDESUS, através das entrevistas identificaram-se alguns pontos que podem ser considerados como causadores desse problema, tais como a dificuldade em se conseguir esclarecer, divulgar e informar a sociedade sobre as ações executadas por ele, conforme mostram as descrições abaixo.

Às vezes falta esclarecimento. A mensalidade, até mesmo os vereadores questionam para que serve o CONDESUS (CP – Prefeito 7).

A gente não sabe divulgar o CONDESUS. Por isso que, de repente, ele é tão desacreditado pela população de uma forma geral (CP – Prefeito 8).

O consórcio como instituição provoca tensões. O processo de percepção é um processo complexo. E a nossa entidade não tem perna pra sair pra fora (SE – Secretário Executivo)

A gente não faz publicidade. Eu não tenho orçamento pra isto. Então é muito complicado. E então, isso faz com que a gente não apareça muito (SE – Secretário Executivo)

A partir das considerações apresentadas durante essa seção, o quadro 15 resume os principais pontos identificados referentes à categoria *Cultura* (C9).

Projeto Político de Desenvolvimento Regional		
Cultura (C9)	Cooperação	Cultura cooperativa/solidária
	Identificação Regional	Afirmação da identidade local Sentimento de identificação com a Quarta Colônia Reconhecimento da região dentro e fora do Estado Rio Grande do Sul
	Reconhecimento	Falta de reconhecimento pela sociedade

Quadro 15: Principais pontos observados referente à categoria *Cultura* (C9).
Fonte: elaborado pelo autor, a partir dos dados coletados.

6.4 A governança no CONDESUS

O CONDESUS é o resultado de um processo histórico anterior (processos *ex-ante*) que contemplou diversos momentos que promoveram o resgate da identidade local, a partir dos Fóruns de Cultura da Quarta Colônia, e conseqüentemente, a elaboração de projetos de âmbito regional (caso do PRODESUS), propiciando o surgimento de uma visão regional, baseada no cooperativismo e na valorização da cultura regional.

Atualmente, o consórcio constitui uma associação pública de direito privado que tem suas ações delimitadas na região da Quarta Colônia (Agudo, Dona Francisca, Faxinal do Soturno, Ivorá, Nova Palma, Pinhal Grande, Restinga Seca, São João do Polêsine e Silveira Martins). O consórcio possui sua estrutura administrativa composta por: a) Presidência (Presidente e Vice-Presidente); b) Conselho de Prefeitos; e c) Secretaria Executiva, conforme mostra a figura 8.

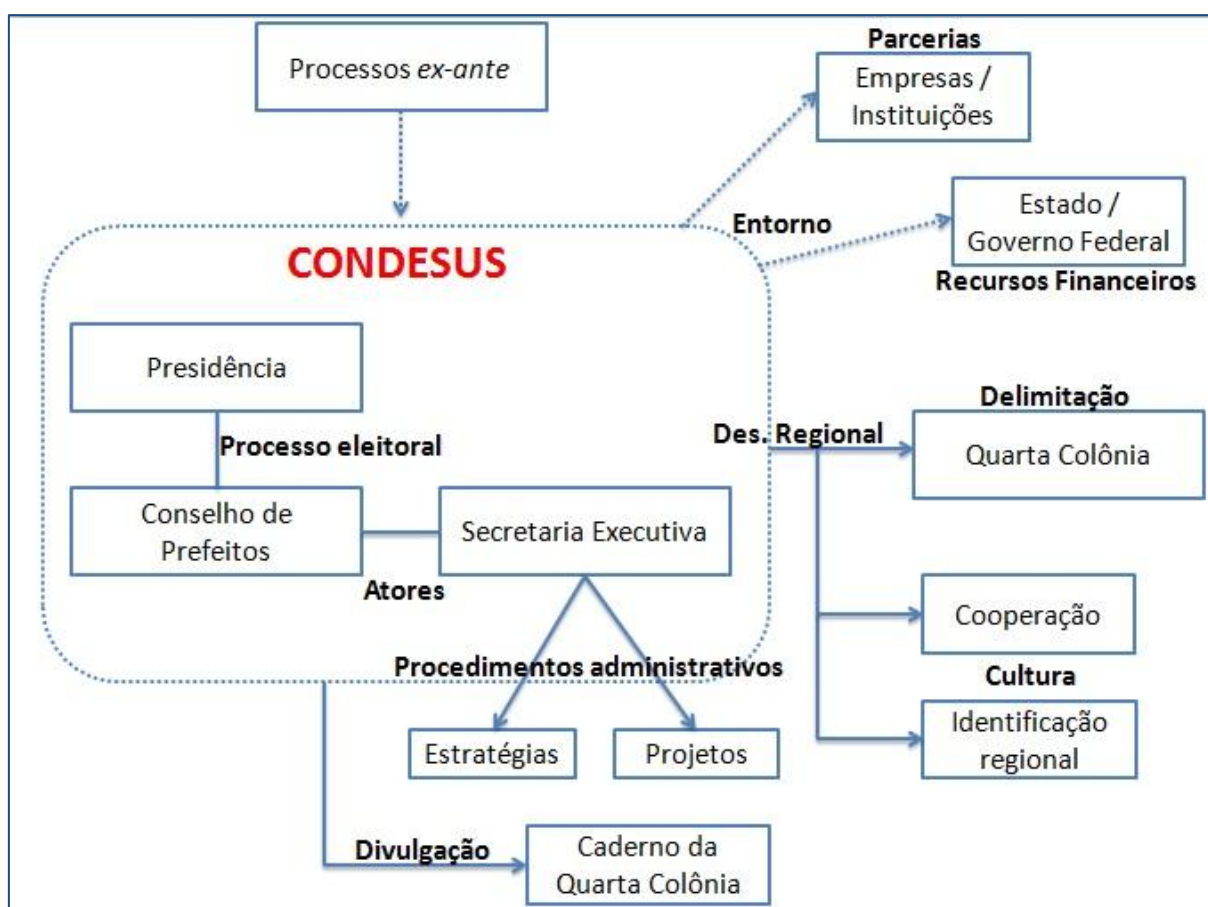


Figura 8: Governança no CONDESUS

Fonte: elaborado pelo autor, a partir dos dados coletados

Sobre a estrutura administrativa do CONDESUS, cujo Conselho é composto pelos prefeitos dos municípios da Quarta Colônia, sendo que a eleição da presidência ocorre a cada dois anos, a Secretaria Executiva é composta por um Secretário Executivo (contratado como cargo de confiança) e por uma Secretária (empossada via concurso público), sendo estes representam os únicos atores que possuem cargos de poder, autoridade e liderança dentro do consórcio.

A Secretaria Executiva do CONDESUS, além dos procedimentos administrativos, é o setor responsável pela elaboração de estratégias e proposição de projetos, que são submetidos à aprovação por parte do Conselho de Prefeitos e da Presidência. Os projetos e ações desenvolvidas pelo consórcio, e seus respectivos resultados, são divulgados para a sociedade através do Caderno da Quarta Colônia, vinculado junto à Zero Hora e em rádios locais.

Para tomada de decisões, o CONDESUS diagnosticou as principais potencialidades da região, tais como a agricultura/agroindústria familiar, o turismo, o patrimônio e a proximidade cultural e geográfica dos municípios integrantes, o que favorece a busca por ações conjuntas visando o desenvolvimento regional da Quarta Colônia.

Devido ao foco das ações desenvolvimentistas na Quarta Colônia, nota-se que o consórcio não possui projetos e ações voltadas para o desenvolvimento das comunidades do entorno (distritos e municípios vizinhos que fazem limites com os integrantes da região), estando o relacionamento com esse ambiente externo restrito a parcerias junto com instituições e empresas, e à busca de recursos financeiros junto a órgãos do Estado e do Governo Federal.

Nota-se, também, uma fragilidade do consórcio no que diz respeito ao relacionamento do mesmo com as comunidades dos municípios da região, que não participam da elaboração dos projetos propostos pelo CONDESUS e, conseqüentemente, não reconhecem a importância deste para o desenvolvimento da Quarta Colônia.

Nesses preceitos, conforme resume a primeira coluna do quadro 5, infere-se que o CONDESUS proporciona a articulação dos municípios da Quarta Colônia em prol do desenvolvimento regional a partir do momento no qual: a) promove o surgimento de uma identidade regional, baseada no cooperativismo entre os agentes envolvidos; b) desenvolve, através de projetos elaborados e propostos pela Secretaria Executiva, ações que visam beneficiar e desenvolver a todos os seus integrantes; c) restringe os interesses individuais determinantes para a tomada de decisões locais e regionais; d) favorece o desenvolvimento regional a partir da valorização das potencialidades locais; e) possibilitou o fortalecimento da

“marca” Quarta Colônia; e f) viabiliza a estruturação de um plano de desenvolvimento, baseado nos interesses regionais (quadro 16).

Pontos propulsores do desenvolvimento	Pontos restritivos do desenvolvimento
<ul style="list-style-type: none"> – Surgimento de identidade regional – Cooperativismo – Prioriza ações que beneficiam a todos os integrantes – Não prioriza os interesses individuais – Valorização das potencialidades locais – Fortalecimento da “marca” Quarta Colônia – Plano de desenvolvimento, baseado nos interesses regionais 	<ul style="list-style-type: none"> – Baixo relacionamento com as comunidades/regiões do entorno – Baixa participação de atores econômicos e sociais – Pouco relacionamento entre o consórcio e instituições – Necessidade de qualificação e retenção de recursos humanos – Carência por obras de infra-estrutura relacionada à recepção de turistas

Quadro 16: Pontos propulsores e restritivos do desenvolvimento relacionado às ações do CONDESUS, na região da Quarta Colônia

Fonte: elabora pelo autor, a partir dos dados coletados

No entanto, observa-se na segunda coluna do quadro 5 que mesmo diante dos aspectos positivos ressaltados, o CONDESUS carece por melhorias no que diz respeito a aspectos tais como: a) aprofundamento das relações com as comunidades e regiões do entorno; b) participação dos atores econômicos e sociais da região, tanto na elaboração dos projetos, quanto na tomada de decisões; c) relacionamento entre o consórcio e o apoio institucional do qual ele faz parte; d) possibilidade de o consórcio realizar planos visando qualificar os recursos humanos da região e desenvolver meios capazes de reter essa mão-de-obra nos municípios integrantes; e e) melhoria de infra-estrutura local, especialmente relacionada à recepção de visitantes nos municípios.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante os objetivos estabelecidos, pôde-se observar que o CONDESUS constitui uma associação pública de direito privado. O consórcio conta com uma estrutura administrativa composta pela a) Presidência; b) Conselho de Prefeitos e c) Secretaria Executiva e tem seus projetos focados no desenvolvimento da Quarta Colônia, com suas ações determinadas a partir de ações cooperativas envolvendo os nove municípios da região, conforme sistematizado pela figura 8. Tal observação estabeleceu as bases para que o objetivo principal da pesquisa fosse alcançado.

As principais estratégias e projetos propostos pelo consórcio são elaborados pela Secretaria Executiva, que tem suas propostas avaliadas e submetidas a uma aprovação por parte dos membros do Conselho de Prefeitos e do Presidente (quadro 8).

A Secretaria Executiva também é o setor responsável pelos procedimentos administrativos dentro do CONDESUS, executando funções tais como manejo orçamentário, gestão de projetos e relações públicas (quadro 12). Como principais fontes de obtenção de recursos financeiros por parte do consórcio destacam-se as mensalidades pagas pelos associados e os recursos adquiridos junto a órgãos federais e estaduais (quadro 14).

Ao se conhecer os relatos sobre os momentos históricos que precederam a criação do CONDESUS observou-se que o consórcio é resultante de seguidas ações que tiveram como interesse principal a construção, na Quarta Colônia, de um sentimento de valorização da cultura local e, conseqüentemente, a conscientização dos envolvidos sobre a necessidade de se estabelecer ações cooperativas que tenham como objetivo beneficiar a região como um todo (figura 7).

A partir dessas ações surgiram os primeiros projetos regionais, como por exemplo, o PRODESUS, o qual deu origem ao CONDESUS, que se tornou o elemento articulador dos municípios da Quarta Colônia a favor de um objetivo desenvolvimentista comum.

Apesar das dificuldades *ex-ante* enfrentadas decorrentes da ausência de uma visão regional viabilizadora de um projeto de futuro regional (quadro 6) e dos impasses/obstáculos vivenciados, nota-se que o consórcio trouxe para a região benefícios, tais como o fortalecimento da “marca” local, ascensão do turismo, planejamento regional e realização de obras de infra-estrutura (quadro 9), o que só foi possível devido ao fato de o consórcio ter construído entre seus membros uma visão cooperativa e integradora, que favoreceu o

surgimento de uma identidade regional e o reconhecimento da região pelas pessoas de fora (quadro 15).

No entanto, mesmo diante os resultados positivos destacados em relação ao consórcio, notou-se que o mesmo possui pouco reconhecimento por parte da sociedade e da comunidade local, que não enxerga o CONDESUS como um elemento viabilizador do desenvolvimento regional (quadro 15), o que pode ser resultado da dificuldade encontrada pelo consórcio (especialmente pela falta de recursos financeiros) em encontrar mecanismos viáveis de divulgação das ações promovidas para a comunidade (quadro 8).

Essa dificuldade de reconhecimento social pode estar relacionada a outro ponto negativo detectado durante a pesquisa: o baixo envolvimento de atores de natureza corporativa (sindicatos e grupos empresariais) e de natureza coletiva (movimentos sociais). O que limita o consórcio ao envolvimento dos atores de natureza individual, ou seja, aos membros da Secretaria Executiva e do Conselho de Prefeitos (quadro 13).

Como outro ponto negativo, observa-se a necessidade de um melhor relacionamento entre o CONDESUS e as Instituições locais, destacando-se, principalmente, a carência por uma aproximação do consórcio com as Câmaras de Vereadores dos municípios integrantes (quadro 11).

Ademais, observa-se a necessidade por projetos que busquem desenvolver, em conjunto, as regiões/municípios do entorno, estando o relacionamento com esse ambiente limitado à existência de parcerias com Universidades e Instituições tais como a EMATER e o SEBRAE (quadro 10).

Por fim, outro ponto detectado como carente por melhorias diz respeito à necessidade de definição de estratégias que visem qualificar a mão-de-obra local (especialmente através de cursos de capacitação continuada) e reter esses recursos humanos capacitados na região, inibindo a migração para outros centros (quadro 14).

Como limitação da pesquisa, ressalta-se que foi considerada a inclusão de um grupo que envolvesse os atores sociais dos municípios da Quarta Colônia (moradores, representantes de associações de bairro e dos municípios) e outro que abarcasse os atores privados locais (representantes de associações empresariais/comerciais e industriais da região). No entanto, durante a realização do projeto, observou-se que a inserção desses grupos inviabilizaria a conclusão do trabalho dentro do prazo estabelecido para o seu término, sendo este ponto uma sugestão para a realização de pesquisas futuras.

Outra sugestão futura compete à possibilidade de se fazer um estudo com maior profundidade sobre a categoria *a posteriori* Cultura (C9), através da compreensão e análise sobre o Capital Social entre os membros do CONDESUS.

Sugere-se, também, a replicação deste estudo, através da utilização de outros métodos de análise do desenvolvimento regional (capítulo 3) propostas por outros autores não destacados pela presente pesquisa.

8 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBERTIN, M. *O processo de governança em arranjos produtivos: o caso da cadeia automotiva do RGS*. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção). Porto Alegre: UFRGS, 2003.

BANDEIRA, P. S. Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional. In: BECKER, D. F.; BANDEIRA, P. S. *Desenvolvimento local/regional: determinantes e desafios contemporâneos*. V.1, p.23-128, Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2000.

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1977.

BARROS, A. B. G.; SILVA, N. L. O.; SPINOLA, N. D. Desenvolvimento local e desenvolvimento endógeno: questões conceituais. *Revista de desenvolvimento econômico*. Salvador: v.9, n.2, p.90-98, jul, 2006. Disponível em: <<http://www.revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/viewFile/11/66>>. Acesso em: 23 de janeiro de 2011.

BASSAN, D. S.; SIEDENBERG, D. R. Desenvolver buscando a redução das desigualdades. In: BECKER, D. F.; WITTMANN, M. L. *Desenvolvimento regional: abordagens interdisciplinares*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008.

BATTISTELLA, L. F.; ERDMANN, R. H.; WITTMANN, M. L. A experiência vivida pelo ser-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.

BAUMAN, Z. *Modernidade líquida*. Tradução: Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BECKER, D. F. A contradição em processo: o local e o global na dinâmica do desenvolvimento regional. In: BECKER, D. F.; WITTMANN, M. L. *Desenvolvimento regional: abordagens interdisciplinares*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008.

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

BIANCHI, A. C. *Avaliação de propostas públicas municipais e regionais no âmbito do planejamento integrado do turismo sustentável na Quarta Colônia, RS, Brasil*. Dissertação

(Mestrado em Desenvolvimento Regional). Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2007.

BOGDAN, R. C.; BIKLEN, S. K. *Investigação qualitativa em educação*. Porto: Porto Editora, 1994.

BOISIER, S. Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa-preta e o projeto político. *Planejamento e Políticas Públicas*, n.13, Brasília: IPEA, 1996. Disponível em: <http://www.cni.unc.br/unc2009/mestrado/mestrado_materiais/boisier_s_em_busca_do_esquivo.pdf>. Acesso em: 12 de janeiro de 2011.

BOLFE, 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*. 160p. Santa Maria/RS: Editora UFSM, 2010.

BUARQUE, S. *Construindo o desenvolvimento local sustentável: metodologia de planejamento*. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.

CAPRA, F. *A teia da vida: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos*. São Paulo: Cultrix/Amana-Key, 2001.

_____. *O tao da física: um paralelo entre a Física moderna e o misticismo oriental*. 23 ed. São Paulo: Editora Cultrix, 2005.

CASAROTTO FILHO, N; PIRES, L. H. *Redes de pequenas e médias empresas e desenvolvimento local: estratégias para a conquista da competitividade global com base na experiência italiana*. São Paulo: Atlas, 2001.

CHIZZOTTI, A. *Pesquisa em ciências humanas e sociais*. São Paulo: Cortez, 1995.

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*. 160p. Santa Maria/RS: Editora UFSM, 2010.

COOPER, D. R.; SCHINDLER, P. S. *Métodos de pesquisa em administração*. 7a ed. Porto Alegre: Bookman, 2003.

CRESWELL, J. W. *Qualitative inquiry and research design: choosing among five traditions*. London: Sage, 1998.

DALLABRIDA, V. R. *O desenvolvimento regional: a necessidade de novos paradigmas*. Ijuí: Ed. UNIJUÍ, 2000.

_____. *O desenvolvimento regional: a necessidade de novos paradigmas*. Ijuí: Editora UNIJUÍ, 2000.

_____; BECKER, D. F. Governança territorial: um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica. *Desenvolvimento em Questão*, ano 1, n.2, jul./dez./2003, p. 73-98. Ijuí: Editora UNIJUÍ, 2003.

DICKEN, P. *Mudança global: mapeando as novas fronteiras da economia mundial*. 5.ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

DIESEL, A. N.; GONÇALVES, T. P. Inventário do patrimônio histórico e cultural: registro da origem e da identidade da Quarta Colônia. In: BEVILACQUA, D.; RORATO, G. Z.; COLUSSO, I. (org.). *Quarta Colônia: construção e planejamento municipal e regional*. 160p. Santa Maria/RS: Editora UFSM, 2010.

FALCÃO, V. Por uma boa (pesquisa) qualitativa em administração. In: FALCÃO, V. e ZOUAIN, D. M. *Pesquisa qualitativa em administração*. Rio de Janeiro, FGV, 2004.

FEE - FUNDAÇÃO ESTADUAL DE ECONOMIA. *Resumo Estatístico RS - Municípios*. Disponível em: <http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/resumo/pg_municipios.php>. Acesso em: 18 de janeiro de 2011.

FEGER, J. E. *Regionalização do turismo na área de influência dos municípios de Marcelino Ramos (RS) e Pirituba (SC)*. Tese (Doutorado) – Universidade de Santa Cruz do Sul, 2010.

FROEHLICH, J. M.; ALVES, H. F. I. Novas identidades, novos territórios: mobilizando os recursos culturais para o desenvolvimento territorial. *Revista Extensão Rural*, DEAER/CPGExR – CCR – UFSM, Ano XIV, Jan – Dez, 2007.

_____. *Rural e natureza: a construção social do rural contemporâneo na região central do Rio Grande do Sul*. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ (tese de doutorado), 2002.

_____; VENDRUSCOLO, R.; MACIEL, C. A. R.; DULLIUS, P. R. Narrando territorialidade: identidade territorial da Quarta Colônia – RS. SOBER 47º congresso da

sociedade brasileira de economia, administração e sociologia rural. *Anais...* Porto Alegre, 2009.

FUINI, L. L. A governança territorial no circuito das malhas de Minas Gerais. *Interações*, Campo Grande, v.9, n.2 p.141-148, jul./dez. 2008.

FUKUYAMA, F. *A grande ruptura: a natureza humana e a reconstituição da ordem social*. Rio de Janeiro: Rocco, 2000.

GATTO, D. A.; SANTINI, E. L.; HASELEIN, C. B.; DURLO, M. A.; CALEGARI, L. Produção madeireira na região da Quarta Colônia de imigração italiana do Rio Grande do Sul. *Ciência Florestal*, Santa Maria, v. 15, n. 2, p. 177-189, 2005.

GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2009.

GOBIERNO VASCO. *Plan forestal vasco: 1994-2030*. Dpto. Agricultura, 1994.

GOULART, S.; VIEIRA, M. M. F.; COSTA, C. F.; KNOPP, G. C. Articulações em rede e acontecimentos no território: subsídios teóricos para a formação de políticas públicas para o desenvolvimento. *Cadernos EBAPE. BR*, v. 8, nº 3, artigo 1, Rio de Janeiro, P.388-403, set. 2010.

HAIR, *et al.* *Fundamentos de métodos de pesquisa em administração*. Porto Alegre: Bookman, 2005.

IBGE. *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*. <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>> Acesso em: 18 de janeiro de 2011.

ILPES. *Manual de desarrollo local*. Santiago: Instituto Latinoamericano y del Caribe de planificación económica y social, 1998.

ITAQUI, J. (org.). *Quarta Colônia: inventários técnicos*. Santa Maria: CONDESUS, 2002.

LAKATOS, E.; MARCONI, M. A. *Metodologia científica*: São Paulo: Atlas, 1992.

LANNES, J.; LUZ Jr.; R. Quarta Colônia: do rural em crise ao desenvolvimento. In: BEVILACQUA, D.; RORATO, G. Z.; COLUSSO, I. (org.). *Quarta Colônia: construção e planejamento municipal e regional*. 160p. Santa Maria/RS: Editora UFSM, 2010.

LORENZO, H. E.; FONSECA, S. A. A promoção do desenvolvimento local apoiada em redes de municípios: a experiência do Consórcio Intermunicipal Central Paulista. *Interações*, Campo Grande, v. 9, n. 1, p. 55-63, jan./jun. 2008.

MANNING, P. K. Metaphors of the field: varieties of organizational discourse. *Administrative Science Quarterly*, v.24, n.4, p.660-671, 1979.

MARTINS, S. R. O. Desenvolvimento local: questões conceituais e metodológicas. *Revista Internacional de Desenvolvimento Local*. v.3, n.5, p. 51-59, Set. 2002.

NEVES, J. L. Pesquisa qualitativa: características, usos e possibilidades. *Caderno de Pesquisas em Administração*, v.1, n.3, p.1-20, 1996.

NORDIN, S. Tourism clustering and innovation: path to economic growth and development. *European Tourism Research Institute*. MID - Sweden University. Osternsund, Sweden, 2006.

NORTH, D. C. *Institutions, institutional change and economic performance*. New York: Cambridge University Press, 1992.

OLIVEIRA, G. B. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. *Revista FAE*, Curitiba, v.5, n.2, p.37-48, maio/ago, 2002.

PIRES, M. S. *Construção do modelo endógeno, sistêmico e distintivo de desenvolvimento regional e a sua validação através da elaboração e da aplicação de uma metodologia ao caso do MERCOSUL*. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção). Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2001.

PORTER, M. Clusters e competitividade. *HSM Management*, p.100-110, Jul/Ago, 1999.

QUARTA COLÔNIA. *Portal da Região da Quarta Colônia*. Disponível em: <<http://www.quartacolonia.com.br/>>. Acesso em: 12 de janeiro de 2011.

REVISTA DA QUARTA COLÔNIA. Edição especial. Santa Maria: Palotti, 2004.

ROBERTS, B. *Benchmarking the competitiveness of the far north queensland regional economy*. Brisbane: Queensland University of Technology, 2000.

SACHS, I. *Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir*. São Paulo: vértice, 1986.

SAQUET, M. A. *Os tempos e os territórios da colonização italiana*. Porto Alegre: EST edições, 2003.

SANTOS, F; CROCCO, M; SIMÕES, R. Arranjos produtivos locais informais: uma análise de componentes principais para Nova Serrana e Ubá – Minas Gerais. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 24, n. 1, p. 177-202, 2003.

SANTOS, M. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. 18ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2009.

SHLEIFER, A.; VISHNY, R. W. A survey of corporate governance. *The Journal of Finance*, 52(2), 737-783, 1997.

SILVA, E. L. B. Pinhal Grande: “canto e recanto” da Quarta Colônia. In: BEVILACQUA, D.; RORATO, G. Z.; COLUSSO, I. (org.). *Quarta Colônia: construção e planejamento municipal e regional*. 160p. Santa Maria/RS: Editora UFSM, 2010.

SILVEIRA, P. R. C.; SULZBACHER, A. W.; NEUMANN, P. S.; BARRIQUELO, C. J. *A produção artesanal de vinhos na região da Quarta Colônia/RS: (re)criação e transformações do circuito de produção-distribuição-consumo*. Disponível em: <<http://www.sober.org.br/palestra/6/944.pdf>>. Acesso em: 19 de janeiro de 2011.

SOUZA, C. S. Entre achados da Quarta Colônia: análise dos questionários socioeconômicos da região da Quarta Colônia. In: BEVILACQUA, D.; RORATO, G. Z.; COLUSSO, I. (org.). *Quarta Colônia: construção e planejamento municipal e regional*. 160p. Santa Maria/RS: Editora UFSM, 2010.

SPONCHIADO, B. A. *Imigração & Quarta Colônia*. Nova Palma e Pe. Luizinho. Santa Maria: Pallotti, 1996.

TAPIA, J. R. B. Desenvolvimento local, concentração social e governança: a experiência dos pactos territoriais na Itália. *São Paulo em Perspectiva*, v.19, n. 1, p. 132-139, jan./mar., 2005.

TRIVIÑOS, A. Pesquisa qualitativa. In: TRIVIÑOS, A. N. S. (Ed.). *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. p.116-173. São Paulo: Atlas, 1987.

VASCONCELOS, M. A.; GARCIA, M. E. *Fundamentos de economia*. São Paulo: Saraiva, 1998.

VÁZQUEZ BARQUERO, A. *Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização*. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2001.

VENDRUSCOLO, R.; FROEHLICH, J. M.; DULLIUS, P. R. *Território da Quarta Colônia/RS: território cultural e tipicidade singular*. Anais. IV Congresso Internacional de la Red SIAL. Argentina, Mar del Plata, 27 a 31 de octubre de 2008.

VERGARA, S. C. *Métodos de pesquisa em administração*. São Paulo: Atlas, 2005.

YIN, R. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 3.ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

APÊNDICES

Apêndice A – Protocolo de entrevistas - Secretaria Executiva (G1)

Nome do entrevistado: _____ Data: _____

Cargo: _____ Tempo no cargo: _____

Entrevistado

- Conte-me sobre sua **história política**, especialmente dentro da Prefeitura Municipal.
- Qual é a sua participação no processo de **planejamento** do CONDESUS?
- Quais são as suas **expectativas** em relação ao consórcio? Qual a sua **função** dentro CONDESUS?

1. Planejamento do CONDESUS:

- **Coleta de dados sobre o território de atuação do consórcio:**

1. Pra você, quais são as principais **características** da Quarta Colônia?
2. Quais os **recursos** que você considera como os principais da Quarta Colônia?
3. Como são **diagnosticados** pelo CONDESUS os **problemas** e as **necessidades** da Quarta Colônia?
4. Quais **benefícios** e **oportunidades** que a formação do CONDESUS trouxe para o desenvolvimento da Quarta Colônia?

- **Tomada de decisões**

5. Como são formulados os **projetos** e **planos de ação** do CONDESUS?
6. Qual é a **participação da sociedade** na elaboração desses projetos e planos de ação?
7. **Como e por quem** é feita a **seleção e análise da viabilidade** desses projetos?
8. Como é o processo de captação dos **recursos financeiros** necessários para a realização desses projetos?
9. Como são discutidos os **aspectos burocráticos** e **legais** desses projetos? Existe alguém ou algum órgão **responsável** para isso? **Quem?**

- **Existência e execução de projetos e planos de ação**

10. Quais são os **principais projetos** que atualmente estão sendo executados pelo CONDESUS? Quais os **objetivos** desses projetos? Quem são os **responsáveis** pela execução?

- **Acompanhamento, controle e avaliação dos projetos e planos de ação**

11. **Quais** são os principais **meios de informação** utilizados para informar a sociedade sobre o que o CONDESUS está fazendo?
12. **Como e por quem** é feito o acompanhamento, o controle e a avaliação dos resultados alcançados pelos projetos executados pelo CONDESUS?

2. **Implantação, execução e resultados**

- **Entorno da Quarta Colônia**

13. O CONDESUS se **relaciona com outros municípios** que não fazem parte da Quarta Colônia?
14. O CONDESUS trabalha ou **interage com outros grupos** fora da região da Quarta Colônia?
15. O CONDESUS desenvolve ou já desenvolveu algum **projeto externo** à região da Quarta Colônia? **Quais** são esses projetos? Quais os **objetivos** desses projetos?
16. Comente a respeito da relação do CONDESUS com as **empresas, instituições** ou **grupos externos** à região da Quarta Colônia. Existem **parcerias**? Com **quem**? Como **funcionam** essas parcerias?

- **Relação entre consórcio e instituições locais**

17. O CONDESUS se relaciona com **instituições** públicas ou privadas da Quarta Colônia? **Quais**?
18. Como é a **relação** dessas instituições com o CONDESUS?
19. Como são estabelecidos os **acordos estratégicos** junto a essas instituições? Você poderia destacar quais **empecilhos** dificultam que acordos sejam estabelecidos entre essas instituições e o CONDESUS?

- **Procedimentos administrativos**

20. Quando há uma decisão ser tomada em grupo, geralmente, **como** isso acontece?
21. Existe algum o responsável pela **função de tomada de decisões** dentro do consórcio? **Quem**?
22. Como são escolhidos os **líderes** (presidente e vice-presidente) do grupo?
23. Você acredita que esse responsável possui **autonomia** e **autoridade** para a tomar decisões quando julgar necessário?

24. Quem são os **responsáveis pelos processos administrativos** (orçamento, administração de pessoal, gestão de projetos de investimento e relações públicas) do CONDESUS?

- Relação entre o consórcio e atores locais

25. Além dos integrantes do Conselho de Prefeitos e da Secretaria Executiva, você poderia citar **outros membros da sociedade** que ocupam **posições e cargos** dentro do CONDESUS?

26. Como você observa a relação do CONDESUS com **entidades sociais** (sindicatos, grupos empresariais e estudantis) presentes na Quarta Colônia?

- Gestão dos recursos

27. Como são escolhidos os **recursos materiais** (equipamentos de infra-estrutura e outros recursos) que são adquiridos pelo CONDESUS?

28. Quem é o **responsável** pela compra desses recursos?

29. De onde são (**lugar**) as pessoas que prestam serviços ou trabalham (**recursos humanos**) para o CONDESUS?

30. Como você observa a **qualificação** dos recursos humanos disponíveis na Quarta Colônia? E a **quantidade** desses recursos humanos?

31. Existem **cursos** ou **treinamentos**, promovidos pelo CONDESUS, visando à **capacitação** dos recursos humanos da Quarta Colônia?

- Cultura local (capital social)

32. Comente sobre como você observa a **cooperação** entre os **gestores e prefeituras** dos municípios da Quarta Colônia.

33. Se um projeto do CONDESUS não beneficia diretamente o seu município, mas traz benefícios para os demais membros, **você contribuiria da mesma forma** para a realização desse projeto? **Por quê?**

34. Falando em geral, você diria que pode **confiar na maioria dos seus parceiros**, ou que nunca é demais ter cuidado nas suas relações com os demais integrantes do CONDESUS?

35. Você acredita que as **empresas** da Quarta Colônia estão dispostas a cooperar entre si? Como?

36. Como você observa a **identificação** e a **valorização** da comunidade local como a região da Quarta Colônia? Qual papel o CONDESUS exerce com relação a essa **identificação** e **valorização** da comunidade com a Quarta Colônia?
37. Você acredita que os moradores do seu município (ou da Quarta Colônia) estão dispostos a **se ajudar espontaneamente**? Como?
38. Me fale sobre como você observa a **percepção da comunidade** local sobre a importância do CONDESUS para o desenvolvimento da região da Quarta Colônia.
39. Você acha que, após a criação do CONDESUS, o grau de **confiança** entre os municípios integrantes do consórcio melhorou, piorou ou permaneceu mais ou menos o mesmo? **Por quê?**

Apêndice B – Protocolo de Entrevistas – Conselho de Prefeitos (G2)

Nome do prefeito: _____ Data: _____

Município: _____ Tempo no cargo: _____

Cargo no CONDESUS: _____ Tempo no cargo: _____

Sobre o Entrevistado:

- Conte-me sobre sua **história política**, especialmente dentro da Prefeitura Municipal.
- Qual foi a sua participação no processo de **planejamento** do CONDESUS?
- Qual a sua **função** dentro CONDESUS? Quais as suas **expectativas** em relação ao consórcio?

1. Planejamento do CONDESUS:

- **Coleta de dados sobre o território de atuação do consórcio:**

40. Pra você, quais são os principais **recursos** e **características** do seu município e da Quarta Colônia?
41. Quais **benefícios** e **oportunidades** que a formação do CONDESUS trouxe para o desenvolvimento do seu município? E para a Quarta Colônia?

- Tomada de decisões

42. Como são discutidos, pelos membros do CONDESUS, os **projetos** e **planos de ação** que serão executados pelo CONDESUS? E qual a participação da prefeitura municipal na elaboração dos **projetos** e **planos de ação** do CONDESUS?

2. Implantação, execução e resultados

- Entorno da Quarta Colônia

43. Comente a respeito da relação do CONDESUS com os **municípios**, **empresas**, **instituições** ou **grupos externos** à região da Quarta Colônia. Existem **parcerias**? Com **quem**? Como **funcionam** essas parcerias?

- Relação entre consórcio e instituições locais

44. Como são estabelecidos os **acordos estratégicos** junto a instituições públicas e privadas da Quarta Colônia? Você poderia destacar **empecilhos** dificultam que acordos sejam estabelecidos entre essas instituições e o CONDESUS?

- Procedimentos administrativos

45. Como são escolhidos os **líderes** (presidente e vice-presidente) do grupo?
46. Você acredita que o presidente e os membros da secretaria executiva possuem **autonomia e autoridade** para tomar decisões quando julgarem necessário?

- Relação entre o consórcio e atores locais

47. Como você observa a relação do CONDESUS com **entidades sociais** (sindicatos, grupos empresariais e estudantis) presentes na Quarta Colônia?

- Gestão dos recursos

48. Como são escolhidos os **materiais** (equipamentos de infra-estrutura e outros recursos materiais) que são adquiridos pelo CONDESUS?
49. De onde são as **pessoas** que prestam serviços ou trabalham para o CONDESUS?
50. Como você vê a **qualificação da mão-de-obra** disponível na Quarta Colônia? E a **quantidade** desses recursos humanos é suficiente?
51. Existem **cursos** ou **treinamentos**, promovidos pelo CONDESUS, visando à **capacitação** dos recursos humanos da Quarta Colônia?

- Cultura local (capital social)

52. Quando há uma decisão ser tomada em grupo, geralmente, **como** isso acontece?
53. Comente sobre como você observa a **cooperação** entre os **gestores e prefeituras** dos municípios da Quarta Colônia.
54. Se um projeto do CONDESUS não beneficia diretamente o seu município, mas traz benefícios para os demais membros, **você contribuiria da mesma forma** para a realização desse projeto? **Por quê?**
55. Falando em geral, você diria que pode **confiar na maioria dos seus parceiros**, ou que nunca é demais ter cuidado nas suas relações com os demais integrantes do CONDESUS?
56. Como você observa a **identificação** e a **valorização** da comunidade local como a região da Quarta Colônia? Qual papel o CONDESUS exerce com relação a essa **identificação e valorização** da comunidade com a região?
57. Você acredita que os moradores do seu município e da Quarta Colônia estão dispostos a **ajudar umas as outras espontaneamente**? Como?

58. Me fale sobre como você observa a **percepção da comunidade** local sobre a importância do CONDESUS para o desenvolvimento da região da Quarta Colônia.
59. Você acha que, após a criação do CONDESUS, o grau de **confiança** entre os municípios integrantes do consórcio melhorou, piorou ou permaneceu mais ou menos o mesmo? **Por quê?**

Apêndice C – Termo de consentimento livre e esclarecido

Prezado(a) participante:

Meu nome é **Thiago Reis Xavier**. Sou estudante do curso de mestrado em administração da Universidade Federal de Santa Maria. Atualmente venho desenvolvendo o projeto de dissertação intitulado “*Regionalização e desenvolvimento: um estudo de caso de um consórcio intermunicipal*”, sob orientação do **Prof. Dr. Milton Luiz Wittmann**. Esse projeto tem como objetivo conhecer o processo planejamento, implementação e execução do Consórcio de Desenvolvimento Regional da Quarta Colônia (CONDESUS) e comparar o desenvolvimento regional dos municípios que compõem a Quarta Colônia, *ex-ante* e *ex-post* à implantação desse consórcio regional.

Sua participação no presente projeto envolve uma entrevista, que será gravada se assim você permitir. A participação nesse estudo é voluntária e se você decidir não participar ou quiser desistir de continuar em qualquer momento, tem absoluta liberdade de fazê-lo.

Mesmo não tendo benefícios diretos em participar, indiretamente você estará contribuindo para a compreensão do fenômeno estudado e para a produção de conhecimento científico.

Quaisquer dúvidas relativas à pesquisa poderão ser esclarecidas pelo professor responsável (telefone: 55-9139-6997) ou pela instituição responsável (Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Maria, telefone: 55-3220-9258).

Thiago Reis Xavier, _____
Local e data

Consinto em participar deste estudo e declaro ter recebido uma cópia deste termo.

Nome do Entrevistado Local e data

Anexo D – Lista de entrevistados

Nome	Função
Secretaria Executiva (G1)	
José Itaquí	Secretário Executivo do CONDESUS
Conselho de Prefeitos (G2)	
Ari Alves da Anunciação	Prefeito de Agudo
Clóvis Alberto Montagner	Prefeito de Faxinal do Soturno
Denise Predebon Milanesi	Prefeita de São João do Polêsine
Elder José Grendene	Prefeito de Nova Palma
Erlí Pozzebon	Prefeito de Silveira Martins
José Fernando Marin	Prefeito de Ivorá
Nilvo Antônio Lago	Prefeito de Pinhal Grande
Saul Antonio Dal Forno Reck	Prefeito de Dona Francisca
Tarciso Bolzan	Prefeito de Restinga Seca

Obs.: a ordem dos prefeitos nessa lista não está diretamente relacionada à numeração atribuída aos relatos transcritos durante a análise de resultados.