

O PLANEJAMENTO REGIONAL NO RIO GRANDE DO SUL: OBSERVAÇÕES A PARTIR DO COREDE FRONTEIRA OESTE

*Regional planning in the Rio Grande do Sul – Brasil: some
observations from west frontier COREDE*

José Carlos Severo Corrêa
Rogério Leandro Lima Silveira
Rosane Bernadete Brochier Kist

O PLANEJAMENTO REGIONAL NO RIO GRANDE DO SUL: ALGUMAS OBSERVAÇÕES A PARTIR DO COREDE FRONTEIRA OESTE

*REGIONAL PLANNING IN THE RIO GRANDE DO SUL-BRASIL: some
observations from the west frontier COREDE*

José Carlos Severo Corrêa
Rogério Leandro Lima da Silveira
Rosane Bernardete Brochier Kist

Resumo: O objetivo do artigo é analisar a experiência gaúcha de planejamento para o desenvolvimento regional no âmbito dos Coredes (Conselhos Regionais de Desenvolvimento), mais especificamente o processo de planejamento regional na região da Fronteira Oeste, em dois momentos de elaboração de planos regionais, realizados em 2009 e 2016. Inicialmente, realizou-se breve discussão sobre aspectos teóricos conceituais do planejamento ponderando-se a condição de planejamento em esfera pública, mesmo que não estatal. Na sequência apresenta-se a região estudada, contextualizando o Corede da Fronteira Oeste e suas características de conformação do território fronteiriço do Estado. Na terceira parte analisa-se o processo de planejamento regional propriamente dito, envolvendo comparação entre dois momentos da construção dos planos de desenvolvimento regional. Por fim, são apresentadas algumas conclusões em torno da experiência, que embora não sendo um processo acabado, tem proporcionado um acúmulo de conhecimento importante, tanto acadêmico como político.

Palavras Chave: Planejamento Territorial, Corede, Região da Fronteira Oeste, Rio Grande do Sul, Desenvolvimento Regional.

Abstract: The objective of this article is to analyze the Gaucho experience of planning for regional development within the scope of the Coredes (Regional Development Councils), specifically the regional planning process in the West Frontier region, in two moments of elaboration of regional plans, 2009 and 2016. Initially, a brief discussion was held on theoretical conceptual aspects of planning, considering the condition of planning in the public sphere, even if not state. In the sequence is presented the region studied, contextualizing the Corede of the West Frontier and its characteristics of conformation of the frontier territory of the State. The third part analyzes the process of regional planning itself, involving a comparison between two moments of the construction of the regional development plans. Finally, some conclusions are presented on the experience, which although not being a finished process, has provided an accumulation of important knowledge, both academic and political.

Key Words: Territorial Planning, Corede, West Frontier Region, Rio Grande do Sul, Regional Development.

JEL: Q 28

INTRODUÇÃO

O processo recente de planejamento regional no Rio Grande do Sul, deriva entre outros, do movimento político de criação de uma nova unidade da federação no final da década de 1980 compreendendo a Metade Sul do estado e dos desdobramentos das Constituintes Federal, 1988 e Estadual 1989, estando fortemente relacionada à criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) no início da década de 1990.

A Lei 10283/94, que institui os Coredes, traz em suas atribuições a participação da cidadania e a elaboração de planos de desenvolvimento regional, além de que a regionalização orçamentária estabelecida na Constituição de 1989 estabelecer que esse recorte se dá com base nos Coredes, de tal forma que embora não sejam entes da federação, são organizações representativas da escala regional no Rio Grande do Sul.

Entre sua criação em 1991 e a viabilização do cumprimento do preceito legal do planejamento passaram-se praticamente 20 anos, quando em 2009 foi estabelecido que o governo do estado viabilizaria financeiramente o processo em todos os Coredes, processo este que foi revisado em 2016. Além disso, ainda em 2009 o Ministério da Integração financiou um curso de Gestão Estratégica para o Desenvolvimento Regional e Local ministrado pelo ILPES, no qual participaram pelo menos dois representantes de cada região corediana.

Diante desse cenário, o objetivo do presente artigo é recuperar e analisar de forma comparada, 2009 – 2016, a experiência de planejamento para o desenvolvimento dos Coredes, mais especificamente na Fronteira Oeste.

Inicialmente, na próxima seção, será feita uma breve discussão em torno dos aspectos teóricos conceituais do planejamento. Na sequência será apresentada a região estudada contextualizando Corede e suas características de conformação do território. Na quarta parte será feita a análise do planejamento regional propriamente dito, envolvendo comparação entre dois momentos relacionados ao processo, a realização da primeira versão do plano regional de desenvolvimento, em 2009 e a segunda versão de 2016. Por fim, são apresentadas algumas conclusões em torno da experiência, que embora não sendo um processo acabado, tem proporcionado um acúmulo de conhecimento importante, tanto acadêmica como politicamente falando.

2. Planejamento para o desenvolvimento: um breve contexto histórico e conceitual

Levando-se em consideração que o propósito neste momento não é esgotar os aspectos relacionados à conceituação e tampouco estabelecer uma teorização do conceito de planejamento, mas sim discutir a conexão entre o ato de planejar e o de executar as articulações políticas na região de abrangência do Corede Fronteira Oeste, traz-se, a seguir, algumas reflexões sobre a temática. Sendo assim, a presente seção pretende discutir acerca da utilização do planejamento no processo de desenvolvimento das regiões. Para tanto, serão feitas uma breve conceituação e uma contextualização histórica, necessárias para a compreensão e correlação dos temas envolvidos.

Planejamento, sobretudo nas ciências sociais, assume vários significados de acordo com o prisma do qual se observa, ou de acordo com o interesse do ator. Sua utilização é por muitos considerada estéril e por outros tantos uma panaceia (LIRA, 1990). Conceitualmente não há muita divergência entre os autores, mas sim diferentes compreensões quanto à finalidade e à pertinência de sua utilização.

Importante salientar que, independente de qual enfoque se tem, é necessário distinguir o tipo de planejamento de acordo com sua aplicação ou dimensão de alcance, se na esfera privada (empresarial) ou na pública.

No caso específico do ambiente empresarial, destaca-se que há três níveis de decisão que correspondem respectivamente a três tipos de planejamento: 1) operacional, relacionado ao nível básico e associado ao cotidiano empresarial; 2) tático de nível intermediário ou gerencial, relacionado às funções organizacionais; e 3) estratégico de nível superior no qual a cúpula estabelece os rumos desejados à empresa (ANSOFF; MC DONNELL, 1993).

No âmbito público, há duas abordagens, a normativa tradicional e a situacional. A abordagem normativa está vinculada à legislação em vigor e segue um conjunto de regras específicas que a delimitam, exigindo alta especialização dos atores que planejam, via de regra economistas. Já a abordagem situacional pressupõe o ator planejador dentro de um contexto com o qual há interação e indissociabilidade, muito mais aberto e flexível, portanto (MISOCZKY; GUEDES, 2011). Além dessas, Lira (2006) admite ainda outras duas abordagens, a estratégia e a prospectiva. A primeira é derivada do mundo dos negócios e basicamente consiste em adotar no âmbito público os conceitos nele utilizados, prevalecendo a máxima da competitividade. Já a abordagem prospectiva remete à possibilidade de haver mais de um futuro no horizonte de planejamento, utilizada no contexto militar americano e também com base na aplicação dos valores e conceitos do mundo dos negócios, com a distinção de procurar construir futuros possíveis e desejáveis.

Na história recente, nos últimos 100 anos, período pós Primeira Grande Guerra a utilização do planejamento passou por dois momentos importantes. O primeiro de valorização em função de sua utilização pela extinta União das Repúblicas Socialistas Soviéticas com foco no planejamento centralizado (DAGNINO, 2009; ELMANN, 1979) e nos países ocidentais, especialmente pela possibilidade de articulação equilibrada entre o Estado e o mercado, corrigindo as suas “falhas” (MINTZBERG, 2004; DAGNINO, 2009). De qualquer forma, mesmo não sendo central no processo de planejamento, nesse caso a intervenção do Estado é duplamente justificada: a harmonização entre capital e trabalho e porque o mercado corporativo só pode ser edificado com um “límpido” planejamento, pois ele (Estado) não suprime o mercado e o preço, mas pode organizá-los de acordo com uma política claramente definida (PERROUX, 1967)¹.

No Brasil, houve processo semelhante ao resto do mundo, com o Estado se colocando como ator importante nesse contexto, sendo possível listar diversas experiências desde aquelas que minimamente abordaram a temática até as que melhor se estruturaram² (MISOCZKY; GUEDES, 2011). Embora Lafer (1970) reconheça e liste as tentativas feitas até 1956, o autor considera que o Plano de Metas

¹ Perroux estabeleceu críticas tanto ao sistema capitalista como ao comunista/socialista, fundamentando sua crítica às contradições inerentes aos processos conduzidos de forma deliberadamente tendenciosa, independente de qual tendência se está falando, assim, seria necessário um meio termo, pois, segundo o autor, a economia não deveria ser nem do mercado nem do Estado, e sim do homem (PERROUX, 1967).

² Criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (1938), Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional (1939), Missão Taub (1942), Missão Cooke (1942-1943), Relatório Simonsen (1944-1945), Missão Abbink (1948), Plano Salte (1948), Comissão Mista Brasil-EUA (1951-1953) e Grupo Misto Cepal/BNDE Plano Trienal no governo de João Goulart (1961-3); Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), 1964-6, no início do governo militar; o Plano Decenal, 1967-76, Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED), 1968-70; Metas e bases para ação do Governo, 1970-2; e as três versões do Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) que vigoraram entre 1972 e 1985 (MISOCZKY; GUEDES, 2011).

estabelecido no Governo de Juscelino Kubitschek seria de fato a primeira experiência de planejamento brasileira, pois as anteriores teriam sido diagnósticos, propostas, racionalização orçamentária ou medidas setoriais.

De acordo com Azzoni (2007), no final do século XX o planejamento no Brasil esteve fora da evidência política, tendo inclusive a capacidade estatal, para tanto, sido bastante depreciada, assim como a renovação dos quadros técnicos. Disso, evidentemente, decorre uma inoperância quando se trata de políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento regional. Nesse sentido, há alguns impasses que precisam ser superados, no caso do Brasil, os aspectos legais proferem ao planejamento um caráter excessivamente normativo. Segundo Misoczky; Guedes (2011), o planejamento, quando concebido nessa perspectiva, condiciona ao objeto planejado um funcionamento redutível a comportamentos sociais, uma racionalidade técnica, ignorando a possibilidade de os atores produzirem ações estratégicas, sendo considerados meros agentes econômicos.

Silveira; Campos; Oliveira (2015) enfatizam a mudança de conteúdo e de abordagem no planejamento após a década de 1990, principalmente em função da retomada das ideias liberais, o que configura ao Estado um papel menos central no processo. Becker (2000a) sustenta a necessidade de que as regiões, no caso específico os Coredes, deveriam ter seus planos de desenvolvimento como forma de enfrentar a situação configurada a partir da consolidação do neoliberalismo. Becker (2003), ainda menciona as questões relacionadas à articulação, que no caso da escala regional é um forte obstáculo a ser superado, em decorrência da disputa pelos investimentos tanto públicos quanto privados em favor da própria região, o que preteriria outra, dando início à disputa.

De acordo com Siedenberg (2004), os Coredes se constituem como um elo intermediário entre o município e o Estado, tanto para questões orçamentárias como para aquelas relacionadas com o planejamento do Desenvolvimento Regional (RIO GRANDE DO SUL, 1994). Ainda, conforme referem Haddad *et. al.* (1989) e Barros (1970), Siedenberg (2004), o processo de planejamento elaborado em escalas microrregionais, diante do contexto de economia aberta, tem seu efeito anulado ou minimizado em função de eventuais políticas setoriais e macroeconômicas. Ou ainda, podem-se mencionar aspectos relacionados à gestão do plano ou até mesmo o desmanche da estrutura de planejamento e de financiamento no Brasil, apontados por Azzoni (2007), como fatores ponderáveis ao se refletir sobre a temática do planejamento para o desenvolvimento regional.

Siedenberg; Allebrandt (2010, p. 32) ponderam que o planejamento é uma representação do exercício da sociedade exercendo o poder sobre seu futuro por meio de iniciativas que definam seu destino, negando a resignação. Desta forma, os autores corroboram Becker (2000b), que reafirma a necessidade de se encontrar alternativas à democracia representativa de tal forma que se a mesma torne uma democracia mais “subversiva” ou participante, com o poder de baixo para cima. No caso específico, está se falando de planejamento público, entretanto não necessariamente estatal, aplicado em esfera regional e que, por definição prévia, deve envolver a participação da cidadania no processo.

Embora não deva haver essa separação entre governo e sociedade, o caso específico apresenta como ator planejador a região, representada pelo Corede, contudo não se pode prescindir da participação do Estado nas suas mais diversas escalas de atuação, pois trata-se de uma articulação necessária. Sobretudo na escala regional na qual há uma perspectiva diferente, em especial no caso da presente tese que trata de uma região específica de um estado da nação, a Fronteira Oeste. Sendo assim, além das dificuldades naturais de um processo de planejamento como já

sinalizado, há ainda a questão de não ser um planejamento cuja ação há algum controle por parte do ator responsável.

Nesse caso, o ato de planejar deve ser visto como um processo participativo, desenvolvido para o alcance de uma situação desejada. A participação da comunidade regional visa assegurar maior eficiência ao processo na medida em que estimula a produção de ideias, agindo como um impulsionador de mudanças locais, além de gerar um maior comprometimento da mesma com os resultados do processo. Além disso, pode fornecer também um mecanismo de cobrança junto à classe política.

Entretanto, o planejamento não substitui a ação, facilita e orienta, pois, as atividades iniciam ao final desse processo. Importante salientar também que o planejamento é um dos momentos que exige a capacidade criativa e inovadora envolvendo também ousadia de decidir, devendo-se levar em conta também que podem ocorrer fatos que alteram profundamente as premissas que serviram de base ao plano. São as chamadas incertezas, o futuro muitas vezes é nebuloso, dificultando ou limitando a projeção (MATUS, 1996).

É importante salientar que, quando se fala em uma região, há que se ter clareza de se está falando de uma economia aberta, sem barreiras de entradas e saídas, pelo menos na relação com os demais entes federados. Dessa forma, o planejamento não é dotado da mesma “simplicidade” em comparação à escala nacional. O conceito é o mesmo, os métodos e técnicas podem ser os mesmos, mas a implementação pode esbarrar nas condicionantes políticas regionais. Disso tem derivado uma sistemática diferenciada, que se pauta pela sustentabilidade e com foco no paradigma participativo, sendo que o processo passa a ser estruturado a partir dos próprios atores locais e não mais pelo planejamento centralizado (CONCEIÇÃO; NUÑEZ, 2007).

Segundo Conceição e Nuñez (2007), a escala regional propicia e viabiliza preponderantemente a participação popular, dado que assegura uma maior transversalidade das políticas públicas e também pelo fato de ancorar as instituições e lideranças locais, o que possibilita a harmonização das diferentes formas de articulação na região ou território. Já Camargo (2009) pondera que o planejamento em uma economia aberta ao resto do mundo, fica subentendido que não se democratizarão desejos e necessidades locais.

Para além dessa ausência de fronteiras inter-regionais, há ainda a ausência de fronteiras internacionais diante da supremacia do capital financeiro sobre o processo de produção física propriamente dita, o que gera um descontrole e amplia os riscos de crise. Esse fenômeno denominado globalização traz consigo um contraponto que é a regionalização. Ao mesmo tempo em que se padronizam processos em nível mundial, valorizam-se os processos regionais de diferenciação. Essa configuração acirra a competição entre as regiões ao mesmo tempo em que exige das mesmas, integração como forma de resistência e enfrentamento (BECKER, 2000a).

Diante dessa perspectiva, o processo de planejamento regional, descentralizado ou não estatal, deve levar em conta que:

A eficácia do meu plano depende da eficácia das estratégias dos meus oponentes e aliados. Não há uma única explicação para os problemas, tampouco uma única técnica de planejamento (...). Pensar estrategicamente neste novo enfoque pressupõe colocar as relações iniciativa-resposta de agentes criativos no lugar das relações causa-efeito, típicas dos sistemas naturais. (DE TONI, 2010, p.4).

Isso posto, frente o objetivo proposto para este texto, de analisar o processo de planejamento no Corede Fronteira Oeste é necessário que se apresente tal região, o que será feito na próxima seção.

3. Apresentando a região de abrangência do COREDE fronteira Oeste

A criação dos Coredes é uma experiência gaúcha decorrente do contexto de ampliação do processo de participação da cidadania nos processos inerentes aos governos no período pós-Constituição, no início da década de 1990. Foram criados em 1991, como resultado de uma grande discussão feita pelo governo de então com as regiões.

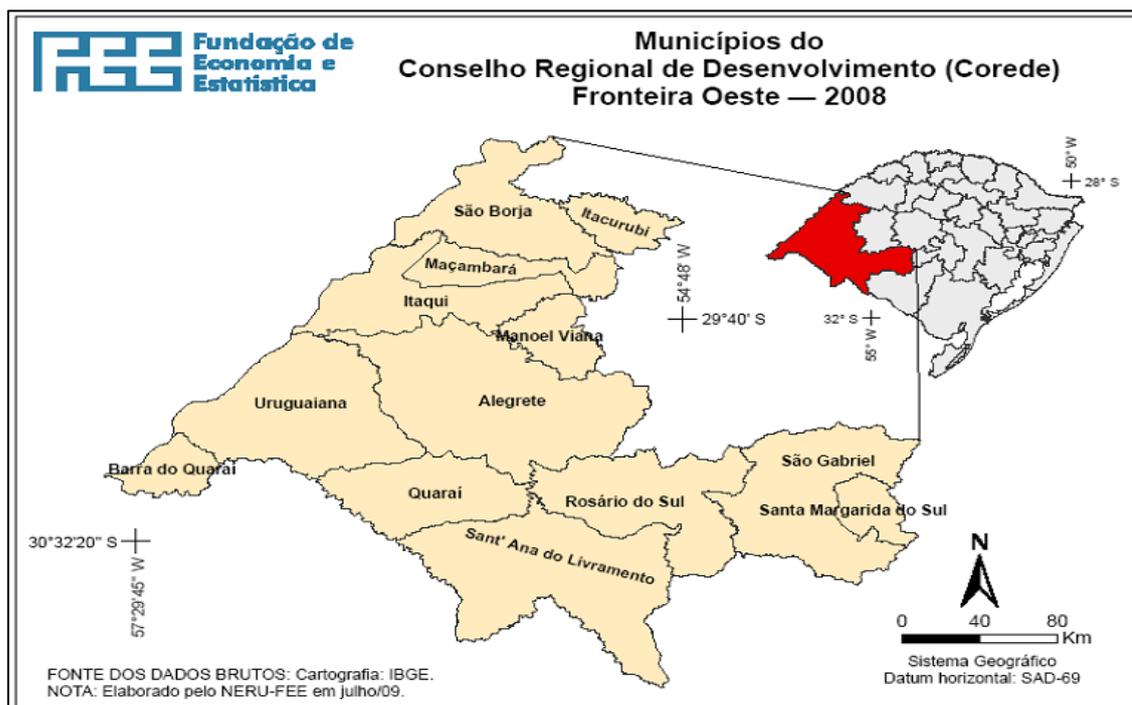
Os Coredes foram instituídos pela Lei 10.283, de 17 de outubro de 1994, com o propósito maior de serem espaços de mediação governo-região como mecanismo de promoção de desenvolvimento com base na participação cidadã.

Além disso, a criação desses conselhos viria em complemento ao parágrafo 8º do Art. 149 da Constituição Estadual de 1989, que prevê a regionalização dos orçamentos anuais, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Plano Plurianual, o que exige, portanto, que se crie algum mecanismo de conexão. Em outras palavras, havendo a intenção de que se regionalize toda a peça orçamentária do Estado e que se possibilite às comunidades de cada região que participe do processo por meio de conselhos regionais, há que se ter um meio de concretizá-la. Importante salientar também, que já na proposta de governo da gestão anterior havia a menção a criação de alguma estrutura regional que cumprisse tal papel tanto pela regionalização como pela participação (ALLEBRANDT, 2010).

Inicialmente 21, desde 2008 são 28 conselhos regionais, dentre os quais cita-se o Corede Fronteira Oeste, composto por 13 municípios com uma população de 530.150 habitantes, aproximadamente 5% do total. A região possui uma extensão de 46.237 km², que ocupa 16,4% do território do estado, a maior área dentre os 28 Coredes no Estado. Levando-se em consideração o número de municípios do Estado, 496, os 13 municípios do Corede Fronteira Oeste representam apenas 2,6% do total (FEE, 2018).

Observa-se que é uma grande área territorial (Figura 1), a maior região corediana para poucos municípios e baixa densidade populacional. A conformação do território da fronteira oeste rio-grandense, na acepção apresentada por Souza (1995), é fortemente vinculada às características de solo da região, cuja cobertura vegetal é composta por campo, integrando o Bioma Pampa (MARCHI *et al*, 2010). Território historicamente ocupado para a criação de gado, que exigia grandes extensões de terra, também marcado por conflitos na demarcação das fronteiras do Brasil (VELLINHO, 2005). Ainda hoje a produção agropecuária é importante na região, se constituindo como uma das principais produtoras no estado.

Figura 1 - Mapa da localização dos municípios do Corede Fronteira Oeste



No que tange aos aspectos sociais, dados de 2015, a região apresenta alguns indicadores preocupantes, como é o caso do Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (Idese)³, que, como se pode observar no Quadro 1, é bem abaixo da média estadual, 0,697 contra 0,751, 25^o de 28 Coredes. Nesse caso o valor máximo seria 1, o que demonstra que o Estado apresenta um grau de desenvolvimento relativamente baixo, mas a região está em condições piores, dos 13 municípios, todos apresentam um indicador abaixo da média, o que denota um atraso em relação às demais regiões do Estado.

Ainda em termos de Idese, ao se avaliar a série histórica disponibilizada pela FEE, que pela metodologia vigente está entre 2007 e 2015, observa-se que a situação nunca foi melhor. Nos anos de 2011 e 2012 a região apresentou o menor índice dentre os 28 Coredes. Nos demais períodos, sempre, juntamente com o Corede Centro Sul e o Corede Sul compartilharam a posição de piores indicadores. Considerando apenas 2009, ano em que foi elaborada a primeira versão do plano de desenvolvimento da região, ou 2007, informação considerada na discussão do plano, o Corede era o segundo pior do Estado no indicador. Já em 2014, ano referência para a segunda edição do plano, o índice era o terceiro pior assim como em 2015, último ano da série.

³ Idese é composto por 12 indicadores mensurando o nível de desenvolvimento dos municípios do Rio Grande do Sul a partir de uma síntese de três blocos: educação, renda e saúde. O objetivo de se divulgar o Idese é avaliar e acompanhar a evolução dos indicadores socioeconômicos dos municípios do Estado fornecendo informações para o desenho de políticas públicas específicas de acordo com as necessidades municipais (FEE, 2018).

Quadro 1 - Idese 2015, População nos Censos de 2000 e 2010, Variação Populacional entre Censos, absoluta e percentual

Municípios	Idese	População 2010	População 2000	Variação
Alegrete	0,737	77.653	84.338	-7,93%
Barra do Quaraí	0,704	4.012	3.884	3,30%
Itacurubi	0,695	3.441	3.503	-1,77%
Itaqui	0,698	38.159	39.770	-4,05%
Maçambará	0,744	4.738	5.035	-5,90%
Manoel Viana	0,700	7.072	6.995	1,10%
Quaraí	0,682	23.021	24.002	-4,09%
Rosário do Sul	0,687	39.707	41.058	-3,29%
Santa Margarida do Sul*	0,731	2.352	2.198	7,01%
Santana do Livramento	0,696	82.464	90.849	-9,23%
São Borja	0,710	61.671	64.869	-4,93%
São Gabriel*	0,681	60.425	62.249	-2,93%
Uruguaiana	0,670	125.435	126.936	-1,18%
Fronteira Oeste	0,697	530.150	555.686	-4,60%
Rio Grande do Sul	0,751	10.693.929	10.187.798	4,97%

Fonte: FEE, 2018. * Dados para a população de 2000 ajustados por estimativa.

Seguindo a mesma tônica, a questão demográfica também preocupa, pois entre os censos de 2000 e 2010, enquanto a população do Estado cresceu 4,97%, a da região apresentou um decréscimo de 4,6%, perdendo o equivalente a soma da população dos municípios de Quaraí e Santa Margarida do Sul juntos, 25.500 habitantes a menos do que tinha na pesquisa anterior, Quadro 1.

Esse dado lido em conjunto com o Idese deve gerar uma inquietação ainda maior, pois dos 12 indicadores que compõem o índice, nove deles levam em consideração a população, ou seja, são índices *per capita*. Essa é uma condição que pode melhorar pelo simples fato de haver uma diminuição populacional, mas não é o que se verifica, houve significativa redução na população da região, no entanto o avanço dos indicadores foi pífio em comparação com as demais regiões. Isso significa que na hipótese de um esperado aumento populacional, os indicadores seriam piores.

Embora se deva considerar a mudança de metodologia o que prejudica a comparação do índice nos extremos, mas ainda assim, isso é preocupante. Aliás, essa é uma das contradições que se evidencia nas políticas públicas implementadas, que via de regra priorizam as regiões de maior dinâmica econômica, o que faz sentido se for avaliado pela lógica da racionalidade econômica, mas isso traz como consequência o definhamento das regiões menos dinâmicas, como o caso da Fronteira Oeste.

No Quadro 2 são apresentados os anos extremos da série histórica do Idese na Fronteira Oeste, discriminado por município. Neste caso utilizam-se os dados apenas para que se possa perceber como se comporta o indicador ao longo de tempo, ou seja, qual a intensidade de variação do mesmo. Sendo possível assim verificar se houve alguma alteração de ordem estrutural na configuração do índice nos municípios.

Ao se analisar o Idese no ano de 2007, os municípios de Itacurubi e Quaraí apresentavam os piores resultados, ou seja, o índice de menor magnitude. Já em 2015, superaram Uruguaiana e São Gabriel, e no caso de Itacurubi ainda superou Rosário do Sul. Esse comportamento é explicado principalmente pela melhora dos indicadores da educação e da saúde, que proporcionaram o avanço em termos comparativos. O índice ainda fica bem abaixo da região, mas proporcionalmente é o

melhor desempenho evolutivo do mesmo, superando em muito a evolução de Santa Margarida do Sul, último na educação em 2015, e de Maçambará que apresentou involução no índice no período.

Além disso, Uruguaiana foi o município que menos melhorou na variável saúde, fazendo com que a melhora das outras variáveis fosse insuficiente para compensar a perda relativa. Em termos de saúde, cabe destacar ainda os municípios de São Borja e Itaqui que apresentaram uma piora no indicador durante o período.

Em termos de renda, todos os municípios apresentaram melhoria no indicador, sendo que se destaca o caso de Itacurubi, cuja variação foi proporcionalmente a menor na região. Isso evidencia a relevância dos avanços obtidos na educação, suficientes para melhorar a posição do município na comparação com os demais da região.

Quadro 2 - Idese por município e variável Fronteira Oeste, 2007 e 2015.

Município – Corede – Estado	Idese Geral		Bloco Saúde		Bloco Educação		Bloco Renda	
	2007	2015	2007	2015	2007	2015	2007	2015
Alegrete	0,681	0,737	0,792	0,808	0,708	0,771	0,543	0,633
Barra do Quaraí	0,622	0,704	0,762	0,829	0,586	0,666	0,518	0,618
Itacurubi	0,606	0,695	0,822	0,878	0,476	0,631	0,521	0,574
Itaqui	0,641	0,698	0,743	0,738	0,655	0,733	0,525	0,623
Maçambará	0,723	0,744	0,834	0,847	0,714	0,692	0,622	0,693
Manoel Viana	0,609	0,700	0,765	0,787	0,548	0,660	0,514	0,652
Quaraí	0,605	0,682	0,728	0,795	0,660	0,717	0,426	0,534
Rosário do Sul	0,615	0,687	0,747	0,788	0,600	0,672	0,499	0,602
Santa Margarida do Sul	0,644	0,731	0,752	0,828	0,494	0,557	0,685	0,808
Santana do Livramento	0,626	0,696	0,750	0,759	0,641	0,710	0,486	0,619
São Borja	0,648	0,710	0,791	0,764	0,614	0,724	0,539	0,642
São Gabriel	0,629	0,681	0,741	0,782	0,610	0,632	0,536	0,630
Uruguaiana	0,614	0,670	0,684	0,714	0,642	0,702	0,515	0,594
Fronteira Oeste	0,634	0,697	0,743	0,765	0,638	0,708	0,521	0,619
Estado	0,698	0,751	0,792	0,817	0,627	0,698	0,675	0,739

Fonte: FEE-RS, 2018.

De modo geral, essas são algumas das características da região do Corede Fronteira Oeste. Importante salientar que essas informações são atualizadas se comparadas com as adotadas no processo de planejamento, que será discutido na próxima seção. Embora os dados sejam diferentes em sua magnitude pontuada, não evidenciam mudanças importantes na estrutura da região.

4. O processo de planejamento no COREDE fronteira Oeste

Nesta seção será feita uma descrição de como se deu o processo de planejamento no Corede Fronteira Oeste. Retratando, portanto, os procedimentos adotados durante o período preparatório, a discussão propriamente dita, e posteriormente sua divulgação final, tanto na primeira versão do plano de 2009 como na segunda, 2016.

Tanto a primeira versão do Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional da Região Fronteira Oeste, 2010-2020, como a segunda (2015-2030), foram elaboradas através da parceria entre o Corede Fronteira Oeste e a UNIPAMPA. Ambos, assim como os demais planos elaborados pelos Coredes, contaram com o apoio financeiro do Governo do Estado. Tal como o proposto pelo Fórum dos Coredes para o Estado como um todo, a principal finalidade foi implementar um processo permanente de planejamento estratégico regional integrado no âmbito da região Fronteira Oeste do Estado do Rio Grande do Sul.

O processo de planejamento como um todo era uma demanda antiga dos Coredes, inclusive por conta do que determina a legislação que os instituiu. Diante disso, houve um longo período de avanços e retrocessos na trajetória corediana⁴ que resultou no acordo do Fórum dos Coredes com o Governo do Estado para viabilizar o processo.

Superadas as questões burocráticas, foi estabelecido que no caso da Fronteira Oeste, em 2009, seria utilizado um modelo adaptado entre a proposta apresentada no Fórum dos Coredes e a metodologia do ILPES. Ou seja, foi adotada uma adaptação incremental da abordagem do ILPES disseminada no curso de 2009 e a abordagem do manual de orientações do Fórum dos Coredes.

Formalmente a estrutura proposta pelo Fórum dos Coredes contempla sete etapas diante de cinco na do ILPES. Nesse sentido a diferença são as duas últimas etapas, uma formalidade que obrigatoriamente deve acontecer independente de previsão metodológica ou não. Já se abstendo da formalidade, a diferença essencial está na proposição de ampla participação dos cidadãos, da sociedade, das instituições públicas e privadas que atuam na respectiva região, viabilizadas por intermédio de assembleias ou audiências públicas, fomentando o exercício da cidadania. Tal participação é bandeira histórica dos Coredes não só no planejamento, mas em todas as suas atividades. Já o ILPES não tem essa previsão, pois elenca informantes chaves, abdicando da amplitude na discussão.

As principais adaptações realizadas na metodologia em relação à abordagem do Fórum dos Coredes são quanto à sequência das fases. A etapa Referencial Estratégico foi antecipada e a análise da matriz FOFA realizada para a elaboração de estratégias. Com relação à abordagem do ILPES, as adaptações ocorridas foram nas técnicas para se chegar aos resultados das fases, ora simplificando o processo (como na fase de objetivos estratégicos), ora adequando à realidade do Estado (como considerar planos já elaborados) na fase de projetos. Outra adaptação feita foi quanto à participação. No diagnóstico foram consultados informantes chaves, mas a análise situacional foi feita em assembleia. Já a implementação e gestão do plano foram abordadas em momento distinto (MARCHI *ET AL*, 2010).

Em síntese Marchi *et al* (2010) explicitam o processo do ponto de vista metodológico. A primeira etapa, análise situacional é realizada em dois momentos: diagnóstico técnico e análise técnico-política. No diagnóstico técnico foi pesquisado sobre a região, valendo-se da coleta de dados em fontes secundárias e entrevistas com

⁴ Para saber mais, consultar Allebrandt (2010).

informantes-chave. A análise técnica-política se refere à análise do diagnóstico em seus aspectos técnicos e políticos, realizada em plenárias, culminando em uma síntese deste em termos de potencialidades e problemas regionais.

A segunda etapa consistiu na elaboração dos referenciais estratégicos, que consistem nos elementos inspiradores da região, denominados: vocação regional; valores e princípios regionais e visão regional. A vocação regional (ou vocações regionais) define, válida ou ressalta os principais potenciais dos seus municípios. Também podendo ser entendida como as aptidões, capacidades ou talentos passíveis de serem desenvolvidos pelos municípios e suas instituições. Com base nas potencialidades regionais, devem-se destacar algumas que podem ser atuais ou futuras. Os valores e princípios estão relacionados com padrões sociais entendidos, aceitos e mantidos pelas pessoas e pela sociedade. Facilita a definição e baliza o cumprimento da visão e das vocações da região. A visão regional descreve um cenário futuro desejável para a região. Envolve os sonhos dos cidadãos, isto é, a identificação das principais características que a sociedade gostaria de alcançar ou pelas quais a sociedade em questão gostaria de ser conhecida no futuro (MARCHI *ET AL*, 2010).

A terceira etapa possui como meta a elaboração de objetivos estratégicos. Objetivos estratégicos podem ser conceituados como um estado futuro desejado e que precisa ser alcançado. Com esse objetivo, trabalhou-se a partir do quadro de problemas regionais, que representam a situação atual, questionando-a para identificar as causas principais e secundárias. As causas são fatores que ocasionam o problema. Identificar e remover as causas consiste na habilidade de bem solucionar os problemas. As causas principais são as mais gerais e englobam as outras em uma mesma área. As causas secundárias são aquelas que se solucionadas ou eliminadas, contribuem para eliminar a causa principal. O inverso da causa principal (espelho) pode ser visualizado como o objetivo a ser alcançado, ou seja, o objetivo estratégico (MARCHI *ET AL*, 2010).

Na etapa quatro, trabalhou-se a elaboração de estratégias, aqui definidas como proposições que descrevem como a região irá alcançar o objetivo estratégico. Construídas através de reflexão crítica a respeito das oportunidades e ameaças (influências externas em relação à região) e das forças e fraquezas (influências internas, ou seja, pertencentes à região). Este exercício ajuda a separar elementos que realmente são estratégicos para a região, além de permitir a combinação destes, em uma matriz (FOFA) de modo a viabilizar a elaboração de possíveis estratégias. Procura-se raciocinar com quatro combinações: o aproveitamento de forças e oportunidades; o uso de oportunidades para superar fraquezas; o uso de forças para evitar ameaças; e, a explicitação de ameaças e fraquezas. (MARCHI *ET AL*, 2010). Essa etapa constitui-se do ponto de vista da elaboração, a mais relevante, pois é a partir dela que se construirão os projetos, etapa cinco, que materializarão as estratégias definidas anteriormente.

Além disso, destaca-se a implementação e a gestão do plano, que essas sim, são as mais relevantes de todo o processo, pois o momento de transformação de um projeto em realidade concreta requer iniciativa e acompanhamento.

Assim sendo,

O desafio colocado consistiu em mobilizar os atores regionais para a construção conjunta de estratégias e políticas que dinamizem o desenvolvimento econômico, estrutural, social e institucional de forma a contribuir para a redução das desigualdades regionais considerando as especificidades locais, dentro da região fronteira oeste do Rio Grande do Sul. (MARCHI *ET AL*, 2010, p.9).

Tal afirmação aplica-se tanto ao processo de 2009 como para a revisão de 2016, que apresentou uma pequena correção de rumo no encaminhamento inicial. Ou seja, mesmo em 2016, pode-se dizer que não houve alteração profunda nos procedimentos metodológicos diante da estrutura adotada em 2009.

Fundamentalmente a principal alteração se deu no início do processo, no diagnóstico situacional, que além da coleta e sistematização dos dados referentes à região prevê realização de audiências/plenárias públicas. No plano de 2009, foram realizadas quatro assembleias, uma geral (regional) de mobilização e sensibilização e três microrregionais de discussão em torno do diagnóstico. Já na versão de 2016 foram realizadas 13 assembleias municipais nessa etapa. Isso, além de propiciar uma possibilidade de uma maior participação da população, o que efetivamente aconteceu, se aproximando mais do discurso corediano relacionado à democracia participativa. Ao todo, em 2016, nas assembleias municipais participaram 1472 pessoas, ao passo que em 2009 o número de participantes foi de 169 pessoas, o que evidencia o acerto na alteração do processo.

A proposta se repetiu na sequência, ou seja, na definição dos objetivos estratégicos, ao invés de uma única assembleia foram realizadas mais quatro de forma regionalizada, sendo que houve ainda uma 5ª para a chamada pactuação do plano, a finalização do processo de planejamento em 2016. Já em 2009 foi realizada uma única assembleia com esse propósito. Evidentemente que a participação também foi maior na segunda versão do que na primeira, 248 pessoas contra 37. No entanto, observa-se que a derradeira assembleia, de suma importância pelo seu caráter definidor, contou com uma participação diminuta, tanto na comparação com a participação nas demais assembleias que antecederam, quanto na comparação com a população como um todo.

Dentre as explicações para isso encontra-se principalmente o argumento da distância geográfica entre os municípios da região, em função de sua grande extensão territorial e baixa densidade demográfica. Além disso, lista-se pelo menos mais dois motivos, relacionados entre si, um comum aos dois processos e outro específico de 2016, que, no entanto, evidenciam como a região se configura politicamente.

O primeiro caso trata-se da noção de que, a discussão tendo sido encaminhada pode-se dar por superada à medida que a demanda estaria assegurada. Em outras palavras, nas plenárias iniciais o pleito foi atendido com a demanda de um grupo qualquer sendo contemplada no processo, assim sendo não há mais o que fazer. Evidencia-se assim, a falta de noção dos envolvidos ou da população mobilizada para o real sentido do que é o processo de planejamento, inclusive desconsiderando as dificuldades de implementação de um plano como esse, em que não há o mínimo controle sobre as decisões políticas dos atores envolvidos, sejam eles governamentais ou não. Mostra-se equivocada esse tipo de atitude, pois a gestão do plano ou o acompanhamento de sua execução é um dos principais problemas enfrentados no sentido de obter-se ou não sucesso, que no caso específico configura-se como um grande gargalo, desde o plano de 2009.

Já o segundo, embora tenha sido observado somente em 2016, denota um tipo de comportamento mais grave, que inclusive pode comprometer o processo, as eleições municipais. O ano de 2016 foi de eleições municipais, o que por força de lei impediu a conclusão do processo antes das eleições de outubro. Isso acarretou em arrefecimento nas articulações municipais, seja pelo período pré-eleições ou mesmo pós-resultados, desmobilizando a pauta do Corede, no caso o planejamento. Depreende-se dessa questão dois pontos, um é a grande dependência de funcionamento do Corede Fronteira Oeste das estruturas oportunizadas pelas prefeituras, que no período em questão materialmente fica impossibilitadas de

contribui e ainda tem o componente político por traz. Isso evidencia que não há por parte dos atores envolvidos o real interesse na região. Ou de outra forma, as questões de fórum local sobrepõem as regionais, mesmo que na sequência seja preciso retomar as parcerias. Não há, portanto, a percepção que a desmobilização, mesmo que temporária, prejudica a legitimação do processo e demonstra que não há comprometimento. Esse inclusive é um dos pontos abordados como estratégia referencial ou diretrizes/objetivos estratégicos, tanto em 2009 como em 2016, o que leva a conclusão de que essa é uma característica do comportamento dos atores regionais que as eleições de 2016 explicitaram.

Do ponto de vista do resultado do planejamento em si, destaca-se as estratégias em cada um dos eixos temáticos pré-acordado no Fórum dos Coredes ainda em 2009: 1) gestão econômica; 2) gestão estrutural; 3) gestão social; e 4) gestão institucional. No Quadro 3, são apresentadas as referidas estratégias, estabelecidas em 2009 e em 2016, conforme a visão do Corede nos dois momentos para que se possa refletir a respeito. Note-se que, no caso da Gestão Social, foi feito um desdobramento em três campos distintos: saúde e assistência social; educação cultura e lazer; e segurança.

Fazendo a comparação entre um plano e outro, verificam-se poucas alterações, o que denota que a região não identificou que as transformações desejadas em 2009 não se concretizaram. Inclusive foi ampliado o espectro entre um ano e outro, em 2016 listou-se 19 estratégias, ao passo que em 2009 foram 17, sendo que à exceção das duas novas, as demais mantêm a ideia original, embora em alguns casos com redação distinta.

Quadro 3 - Estratégias para o Corede Fronteira Oeste, 2009 e 2016

Eixo Temático	2009	2016
Gestão Econômica	1- Utilizar representação política e institucional geradoras de conhecimento que, numa visão integrada, promova a competitividade, e uma visão empreendedora para o desenvolvimento regional. 2- Criar condições de viabilizar oportunidades comerciais e culturais do Mercosul, buscando eliminar entraves existentes. 3- Fomentar a pesquisa e desenvolvimento de tecnologias para que, numa perspectiva empreendedora e inovadora, se agregue valor ao agronegócio e às energias renováveis.	1- Buscar através da representação política e institucional formas para promover a competitividade e aguçar a visão empreendedora para o desenvolvimento da região. 2- Buscar eliminar entraves em relação a efetivação do Mercosul a fim de criar condições e oportunidades comerciais e culturais para as cidades de fronteira. 3- Incentivar a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico para ser empregado no agronegócio e turismo local.
Gestão Estrutural	4- Utilizar os recursos naturais para produção de energia renovável, alimentos e culturas diversas.	4- Fazer uso dos recursos naturais para produção de energia, alimento e culturas diversificadas.

	<p>5- Aproveitar e melhorar a infraestrutura existente e situação geográfica (Mercosul) para atrair novos investimentos.</p> <p>6- Investir em saneamento básico, pavimentação urbana e rural, acessos aos municípios e mobilidade urbana.</p>	<p>5- Aproveitar e aprimorar a infraestrutura existente e situação geográfica (Mercosul) na busca de novos investimentos.</p> <p>6- Investir em saneamento básico, pavimentação urbana e rural para melhorar o acesso aos municípios.</p> <p>7- Intensificar a fiscalização para melhorar a mobilidade urbana.</p>
Gestão Social: saúde e assistência social	<p>7- Elaborar planejamento da saúde regional em conjunto com a SES e UNIPAMPA.</p> <p>8- Criar uma política regional de integração e comunicação com o objetivo de valorizar a área e aumentar a nossa representação política.</p> <p>9- Construir um grupo qualificado junto com o Corede-FO com o apoio das universidades na elaboração e acompanhamento de projetos.</p>	<p>8- Elaborar planejamento da saúde regional em conjunto com a SES e UNIPAMPA.</p> <p>9- Criar uma política regional de integração e comunicação com o objetivo de valorizar a área e aumentar a nossa representação política.</p> <p>10- Qualificar os atendimentos da rede de saúde.</p> <p>11- Construir um grupo qualificado junto com o Corede-FO com o apoio das universidades na elaboração e acompanhamento de projetos.</p>
Gestão Social: educação, cultura e lazer	<p>10- Elaboração de diagnóstico regional de educação, cultura e lazer para qualificação das áreas.</p> <p>11- Buscar nível de excelência na educação.</p> <p>12- Criar grupo para elaborar/propor um plano de turismo regional.</p>	<p>12- Elaboração de diagnóstico regional de educação, cultura e lazer para qualificação das áreas.</p> <p>13- Buscar nível de excelência na educação.</p> <p>14- Propor um plano de turismo regional.</p>
Gestão Social: segurança	<p>13- Aperfeiçoar as políticas de convênios, programas sociais educativos e preventivos.</p> <p>14- Criar política de segurança regional de reposição de pessoal e materiais.</p>	<p>15- Aperfeiçoar as políticas de convênio, programas sociais que visem a prevenção da violência através da educação.</p> <p>16- Implantar política de segurança regional que visam a busca de reposição de recursos humanos e</p>

		materiais.
Gestão Institucional	<p>15- Conscientizar as diversas instituições do Poder Público, a iniciativa privada e as instituições de ensino da importância da sua articulação para o desenvolvimento, via Corede/Comude's.</p> <p>16- Dar visibilidade às potencialidades regionais através de Campanha de Marketing Positivo.</p> <p>17- Criar instrumentos do Corede para qualificar a máquina pública, identificar e implementar projetos.</p>	<p>17- Conscientizar as diversas instituições públicas e privadas da importância da articulação entre ambos para o desenvolvimento via Corede.</p> <p>18- Destacar às potencialidades da região através de campanha de marketing.</p> <p>19- Elaborar instrumentos regionais (articulações) para qualificar a máquina pública, identificar e implementar projetos de desenvolvimento para a região.</p>

Fonte: Marchi *et al*, 2010; Retamoso, 2017.

Portanto, como já dito, são duas alterações fundamentais, uma estratégia na gestão estrutural e outra na gestão social – saúde. Na gestão estrutural destaca-se a inclusão da necessidade de intensificação da fiscalização como forma de melhorar a mobilidade urbana. Já na questão da saúde a estratégia elencada refere-se à qualificação do atendimento na rede de saúde.

Quanto à viabilidade de execução do planejado, verifica-se que a concretização de algumas estratégias demanda tempo e uma quantia vultosa de recursos financeiros. Há também, em alguns casos, a exigência apenas de capacidade de mobilização e conseqüentemente de iniciativa. Mesmo em tempos de muita restrição orçamentária por parte dos governos, sejam por falta de recursos ou por intensão deliberada decorrente de sua ideologia, esses últimos é que são mais problemáticos na análise. Passados praticamente oito anos entre um plano e outro, observa-se que pouco mudou, o que evidencia a falta de capacidade mobilizadora, que por sua vez exige gestão, o que o Corede Fronteira Oeste, assim como os demais, não possui, devido a falta de estrutura operacional.

Mesmo tendo sido relacionada como uma questão central, havendo inclusive a preocupação com a gestão do plano, apresentando um modelo a ser seguido. Tanto um plano como outro, apresentaram a forma como seria gerido o mesmo, e quais os responsáveis para tanto. Para tal fim foram criadas comissões para cada eixo temático com a função de encaminhar a concretização dos projetos, tendo tido inclusive cronogramas de atividades e indicadores de resultados esperados.

As comissões fariam a gestão operacional do plano por intermédio da ferramenta de gestão conhecida como PDCA, que consiste em quatro fases, planejamento, execução, avaliação e correção. Já a diretoria do Corede faria a gestão estratégica do plano sendo subsidiada pelas comissões em avaliação anual (MARCHI *ET AL*, 2010).

No processo de 2016, essa é uma questão assumida como dada, sendo que a única mudança é na forma de apresentação dos projetos, mais ampla e detalhada, demonstrando que se na execução ainda há muita fragilidade, no pensar já houve avanços.

Em suma, esse foi o processo de planejamento realizado no Corede Fronteira Oeste nos anos de 2009 e 2016. A coordenação do processo, a cargo da UNIPAMPA, procurou estimular e viabilizar a participação. Assim sendo pode-se dizer que efetivamente o processo cumpriu sua proposta de ser elaborada de forma participativa. Embora possa ser dito também que a participação foi muito pequena, esse é um fato que por si só não desqualifica o processo, embora demonstre uma fragilidade na capacidade de articulação no Corede. No entanto, a fragilidade maior do mesmo fica na gestão, que não funcionou adequadamente. Importante salientar que esse é um problema previsível em função da característica das estruturas coredianas, pautadas pela atuação voluntária. Como o funcionamento dos Coredes se dá dessa forma, falta aos atores envolvidos a dedicação, o envolvimento, necessários para a gestão adequada de seus processos.

5. Conclusões

O objetivo do artigo foi recuperar e analisar uma das experiências gaúchas planejamento para o desenvolvimento regional, especificamente no Corede Fronteira Oeste, sem, no entanto, entrar no mérito quanto ao seu sucesso, dado ser esta uma temática que deva ainda ser mais abordada e aprofundada.

No caso específico dos Coredes, o processo de planejamento que se iniciou em 2009 e foi revisto em 2016 observa-se que é ainda algo incipiente, como de resto no Brasil. O modelo de gestão adotado no país a partir das décadas finais do século, sobretudo no período da redemocratização optou pela minimização da ação estatal no sistema econômico. Evidentemente que a retomada desse processo, carece de mais aprofundamento, tanto na capacidade política como técnica.

Ainda, a característica corediana de ser baseada em atuação voluntária associada à falta de estrutura operacional confere aos mesmos, e no caso da Fronteira Oeste isso não é diferente, uma falta de capacidade gerencial e executiva ao Corede. Essa relativa incapacidade se dá também por se tratar um Corede de uma organização sem função executiva junto à região, ou seja, não é um ente federativo, ou seja, embora cumpra papel de conselho servindo de elo de ligação entre sociedade civil e Estado, não é nem um nem outro, gerando por vezes equívocos no entendimento de seu real papel no processo. Isso é observado inclusive nos próprios atores coredianos, os quais muitas interpretam que seu papel é distinto do preconizado na legislação e que suscitou o movimento no início dos anos de 1990.

Por fim, observa-se também que os atores não têm a compreensão de que a região deve ser vista como um todo, e conseqüentemente o interesse regional deveria preponderar sobre os interesses individuais, sejam dos municípios ou mesmo interesses pessoais ou setoriais. Assim sendo, a participação fica muitas vezes vinculada a um interesse muito específico, político ou econômico, que é sustentado com base num discurso de região que é só aparente. Isso é observado principalmente quando há a possibilidade de obtenção de recursos financeiros para concretizar uma demanda específica de um grupo ou município, que nesse caso é uma distorção da causa, fazendo com que os atores se envolvam mais ou menos de acordo com as circunstâncias.

REFERÊNCIAS

- ALLEBRANDT, S. L. **Cidadania e gestão do processo de desenvolvimento:** um estudo sobre a atuação dos conselhos regionais e municipais de desenvolvimento do Rio Grande do Sul, de 1990 a 2009. 2010. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional). Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, Santa Cruz do Sul. 2010.
- ANSOFF, H.; MC DONNEL, E. J. **Implantando a administração estratégica.** 2.ed. São Paulo; Atlas,1993.
- AZZONI, C. R. O desafio de planejar com instrumentos limitados: aparato institucional débil, recursos financeiros escassos, recursos humanos instáveis. In: DINIZ, Clélio Campolina. (org.) **Políticas de desenvolvimento regional:** desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil. Brasília: UNB, 2007. p. 237-247.
- BARROS, J. R. M de. A experiência regional de planejamento. In: LAFER, Betty Mindlin. **Planejamento no Brasil.** Perspectiva: São Paulo, 1970.
- BECKER, D. F. Necessidades e finalidades dos projetos regionais de desenvolvimento local. In: BECKER, D. F; BANDEIRA, P. S. (org.) **Desenvolvimento local-regional:** determinantes e desafios contemporâneos. v. 1. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2000a.
- _____. **REDENEP:** a pesquisa, o planejamento e a gestão do desenvolvimento local-regional. Lajeado: UNIVATES, 2000b.
- _____. A economia política do (des) envolvimento regional contemporâneo. IN: BECKER, D. F. & WITTMANN, M. L. (Orgs.). **Desenvolvimento regional:** abordagens interdisciplinares. Santa Cruz do Sul: EdUNISC, 2003.
- CAMARGO, L. H. R. Ordenamento territorial e complexidade: por uma reestruturação do espaço social. In; ALMEIDA, Flávio Gomes de; SOARES, Luiz Antonio Alves. (org.) **Ordenamento territorial:** coletânea de textos com diferentes abordagens no contexto brasileiro. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.
- CONCEIÇÃO, R. J.; NUÑEZ, B. E. C. **Planejamento participativo e desenvolvimento regional sustentável:** uma análise do método aplicado na Região Metropolitana de Curitiba (RMC). Seminário Nacional “Paisagem e Participação”: práticas no espaço livre público São Paulo, 2007. Disponível em <http://www.fau.usp.br/eventos/paisagemeparticipacao/poderpublico/A03_pd_rm c.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2011.
- DAGNINO, R. P. **Planejamento estratégico governamental.** Florianópolis/Brasília: UFSC/CAPES/UAB, 2009.
- DE TONI, J. **O que é o Planejamento Estratégico Situacional?** 2010. Disponível em: <<http://www.cgca.com.br/userfiles/file/O%20que%20%C3%A9%20o%20Planejamento%20Estrat%C3%A9gico%20Situacional%20por%20Jackson%20de%20Toni.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2012.

- FEE. **Indicadores FEE**. Porto Alegre: FEE, 2018. disponível em <[http://www.fee.rs.gov.br/indicadores/ indice-de-desenvolvimento-socioeconomico/serie-historica-nova-metodologia/](http://www.fee.rs.gov.br/indicadores/indice-de-desenvolvimento-socioeconomico/serie-historica-nova-metodologia/)> Acesso em 20 JAN 2019.
- FEE. **Mapas FEE**. Porto Alegre: FEE, 2009. Disponível em: <<http://mapas.fee.tche.br/>>. Acesso em: 30 mai. 2012.
- HADDAD, P. R. et al. **Economia regional: teorias e métodos de análise**. Fortaleza: ETENE-BNB, 1989.
- LAFER, C. O planejamento no Brasil – observações sobre o plano de metas (1956-1961). IN: LAFER Betty Mindlin. **Planejamento no Brasil**. Perspectiva: São Paulo, 1970.
- LIRA, L. A. La confección de estrategias de desarrollo regional. In: Arenas, Federico. **Manual de desarrollo regional**. Maturana y Cía: Santiago de Chile, 1990.
- LIRA, L. **Revalorización de la planificación del desarrollo**. Santiago – Chile: Ilpes/Cepal, 2006.
- MARCHI, J. J *et al.* **Plano estratégico de desenvolvimento da região Fronteira Oeste (2010-2020)**. Passo Fundo: Passografic, 2010.
- MATUS, C. **Adeus senhor presidente**. São Paulo: FUNDAP, 1996.
- MINTZBERG, H. **Ascensão e queda do planejamento estratégico**. Porto Alegre: Bookman, 2004.
- MISOCZKY, M. C. A; GUEDES, P. **Planejamento e programação na administração pública**. Florianópolis/Brasília: UFSC/CAPES/UAB, 2011.
- PERROUX, F. **A economia do século XX**. Lisboa: Herder, 1967.
- RETAMOSO, A. S. B (coord.). **Plano estratégico participativo de desenvolvimento da fronteira oeste do Rio Grande do Sul (2015-2030)**. São Borja: Hope, 2017.
- RIO GRANDE DO SUL. Lei n. 10.283, de 17 de outubro de 1994, 1994. **D-O 197 de 18/10/94 P-1**, Porto Alegre, RS, 17 out 1994. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=12666&Texto=>> Acesso em: 22 jul. 2011.
- SIEDENBERG, D. R. Condicionantes político-administrativos do desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul – a experiência dos Coredes. In: WITTMANN, M. L; RAMOS, M. P. **Desenvolvimento regional: capital social, redes e planejamento**. Santa Cruz do Sul: Edunisc: 2004. p. 135-158.

SIEDENBERG, D. R; ALLEBRANDT, S. L. Fundamentos do planejamento. In: SIEDENBERG, Dieter Rugard (Org.). **Fundamentos e técnicas de planejamento estratégico local/regional**. Santa Cruz do Sul: Edunisc: 2010. p. 29-48.

SILVEIRA, R. L. L.; CAMPOS, H. Á; OLIVEIRA, V. S. Globalização, planejamento e desenvolvimento regional: reflexões sobre a importância da escala regional e do planejamento territorial. In: FELIPPI, Á. C. T; SILVEIRA, R. L. L; ALLEBRANDT, S. L. (orgs.) **Observando o planejamento regional no Rio Grande do Sul: uma análise experiência recente dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes)**. [recurso eletrônico] Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2015. Disponível em <www.unisc.br/portal/upload/com_editora_livro/ebook_coredes_final.pdf>. Acesso em 30 out 2015.

SOUZA, M. J. L. Território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I. E; GOMES, P. C da C; CORRÊA, R. L. (Orgs.). **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995. p. 77-116.

VELLINHO, M. **Capitania d'El-Rei: aspectos polêmicos da formação rio-grandense**. Porto Alegre: IEL-Corag, 2005.

Sobre os Autores:

José Carlos Severo Corrêa

Professor Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA). Email: joseseverocorrea@gmail.com

Rogério Leandro Lima da Silveira

Professor da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). E-mail: rllsilveira@gmail.com

Rosane Bernardete Brochier Kist

Professora da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). E-mail: rosanekist2009@hotmail.com