

O Boletim de Conjuntura (BOCA) publica ensaios, artigos de revisão, artigos teóricos e empíricos, resenhas e vídeos relacionados às temáticas de políticas públicas.

O periódico tem como escopo a publicação de trabalhos inéditos e originais, nacionais ou internacionais que versem sobre Políticas Públicas, resultantes de pesquisas científicas e reflexões teóricas e empíricas.

Esta revista oferece acesso livre imediato ao seu conteúdo, seguindo o princípio de que disponibilizar gratuitamente o conhecimento científico ao público proporciona maior democratização mundial do conhecimento.



# **BOLETIM DE CONJUNTURA**

**BOCA**

Ano VII | Volume 22 | Nº 64 | Boa Vista | 2025

<http://www.ioles.com.br/boca>

ISSN: 2675-1488

<https://doi.org/10.5281/zenodo.15477847>

---



## PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL: PRIORIDADES, POTENCIALIDADES E FRAGILIDADES<sup>1</sup>

*Pedro Luís Büttendender<sup>2</sup>*

*Laiane Frescura Flores<sup>3</sup>*

*Roberta Rodrigues Valandro<sup>4</sup>*

*Marjana Eloisa Henzel<sup>5</sup>*

*Nelson José Thesing<sup>6</sup>*

### Resumo

O presente estudo versa sobre os Planos Estratégicos de Desenvolvimento (PEDs), coordenados pelos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) do Estado do Rio Grande do Sul (RS). O objetivo é analisar os processos de planejamento estratégico para o desenvolvimento regional, observando prioridades, potencialidades e fragilidades. Trata-se de um estudo qualitativo, bibliográfico, exploratório e descritivo, com observações não-participantes a partir de exposições realizadas no Seminário “Desenvolve Noroeste do RS”. Tal evento foi realizado do período de abril e maio de 2024 com abrangência nas Cinco Regiões do RS, Brasil, que integram a Região Funcional de Planejamento 7 (RFP-7): Fronteira Noroeste, Celeiro, Noroeste Colonial e Missões. A análise e discussão dos resultados evidenciou o potencial dos processos de elaboração dos PEDs como instrumentos de governança e o papel protagonista dos Coredes na liderança, na articulação e proposição de prioridades regionais mais assertivas, minimizando as disparidades regionais e impactando de forma positiva no desenvolvimento regional. No que tange às fragilidades evidenciam-se a limitada articulação entre as regiões e pouca convergência de prioridades e ausência de uma agenda de prioridades estruturantes da região, acompanhado da escassa divulgação destas prioridades e resultados das ações decorrentes do PED's. Conclusivo, o estudo confirma a relevância dos Coredes, enquanto espaço de articulação e governança, agregando mecanismos democráticos e participativos, capacitação dos agentes envolvidos e comprometidos com entidades protagonistas, em uma convergente agenda de gestão para o desenvolvimento regional sustentável.

**Palavras-chave:** Democracia Participativa; Desenvolvimento Regional; Governança; Planejamento Estratégico.

368

### Abstract

This study deals with the Strategic Development Plans (PEDs), coordinated by the Regional Development Councils (Coredes) of the State of Rio Grande do Sul (RS). The objective is to analyze the strategic planning processes for regional development, observing priorities, potentialities, and weaknesses. This is a qualitative, bibliographic, exploratory, and descriptive study, with non-participant observations based on presentations made at the Seminar “Desenvolve Noroeste do RS”. This event was held from April to May 2024 and covered the Five Regions of RS, Brazil, which are part of Functional Planning Region 7 (RFP-7): Northwest Frontier, Celeiro, Colonial Noroeste, and Missões. The analysis and discussion of the results highlighted the potential of the PED development process as governance instruments and the leading role of Coredes in leading, coordinating and proposing more assertive regional priorities, minimizing regional disparities and positively impacting regional development. Regarding weaknesses, limited coordinating between regions and little convergence of priorities and the absence of an agenda of structuring priorities for the region are evident, accompanied by the scarce dissemination of these priorities and results of the actions resulting from the PEDs. In conclusion, the study confirms the relevance of Coredes as a space for articulation and governance, aggregating democratic and participatory mechanisms, training of the agents involved and committed to leading entities, in a convergent management agenda for sustainable regional development.

**Keywords:** Governance; Participatory Democracy; Regional Development; Strategic Planning.

<sup>1</sup> A presente pesquisa contou com o apoio institucional do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e da Fundação de Amparo à pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul (FAPERGS).

<sup>2</sup> Professor da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Unijuí). Doutor em Administração. E-mail: [pedrolb@unijui.edu.br](mailto:pedrolb@unijui.edu.br)

<sup>3</sup> Doutoranda em Desenvolvimento Regional pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Unijuí). E-mail: [laiane.flores@sou.unijui.edu.br](mailto:laiane.flores@sou.unijui.edu.br)

<sup>4</sup> Doutoranda em Desenvolvimento Regional pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Unijuí). E-mail: [roberta.valandro@sou.unijui.edu.br](mailto:roberta.valandro@sou.unijui.edu.br)

<sup>5</sup> Doutora em Desenvolvimento Regional pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Unijuí). E-mail: [marjaadm@gmail.com](mailto:marjaadm@gmail.com)

<sup>6</sup> Professor da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Unijuí). Doutor em Integração Regional. E-mail: [nelson.thesing@unijui.edu.br](mailto:nelson.thesing@unijui.edu.br)



## INTRODUÇÃO

No que tange a essência do planejamento estratégico, o mesmo deve agregar as participações de diversos atores, tanto na formulação, quanto na tomada de decisões, perante ao desenvolvimento regional. Os acordos em comum, elaborados em consenso, são uma solução inteligente para a ação cooperativa no desenvolvimento.

As relações entre o planejamento estratégico e o desenvolvimento têm gerado novas questões de pesquisa, estudos e relações com a efetiva prática e resultados com as dinâmicas sociais, econômicas, e ambientais do desenvolvimento. Torna-se crível a necessidade do maior embasamento teórico-epistemológico quanto aos fundamentos e conceitos sobre o desenvolvimento, desenvolvimento regional, desenvolvimento territorial e outros, bem como, as distintas dinâmicas, instrumentos e estratégias para os processos de desencadeamento do desenvolvimento. Realizar um estudo, observando uma realidade empírica, territorialmente delimitada no estado do Rio Grande do Sul, evidencia a sua relevância, pois é oportunidade de sistematizar e analisar uma experiência desenvolvida, à luz da literatura de referência. Esta iniciativa amplia sua importância, pela possibilidade efetiva de contribuir com a inovação e o aprimoramento contínuo destas práticas de planejamento estratégico para o desenvolvimento, de abrangência regional, e que tem apresentado um efetivo exercício empírico com a sociedade.

O presente estudo tem por objetivo analisar o conjunto de prioridades abordadas nos PEDs dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) das regiões Fronteira Noroeste, Celeiro, Noroeste Colonial e Missões, as quais integram a Região Funcional de Planejamento 7 (RFP-7), tendo por base a teoria do planejamento estratégico de desenvolvimento. A relevância do estudo baseia-se no diagnóstico e reconhecimento dos macroproblemas regionais, na observância e construção das novas atualizações dos PEDs, correlacionando às prioridades estratégicas emergentes sob a ótica da governança exercida pelos respectivos representantes dos Coredes.

Além dessa introdução, o texto está estruturado em mais cinco seções. Na seção dois, aborda-se o desenvolvimento regional e a caracterização dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes). Na seção três os procedimentos metodológicos (caminho metodológico) da Pesquisa. Na seção quatro constam os Planos Estratégicos de Desenvolvimento (PEDs) das regiões sobre coordenação dos Coredes e as possibilidades articuladoras da região. Na seção cinco detalha-se a análise acerca das prioridades estratégicas de desenvolvimento da Região Funcional 07 e a governança exercida pelos representantes dos Coredes. Na seção seis são apresentadas as considerações finais.



## O DESENVOLVIMENTO REGIONAL E A CARACTERIZAÇÃO DOS COREDES

A partir das limitações das teorias pautadas no crescimento econômico, as quais não deram respostas à redução das desigualdades regionais e à promoção do desenvolvimento, emerge um conjunto de abordagens sobre desenvolvimento regional a partir dos anos 1980. Ganham destaque as concepções que passam a compreender o desenvolvimento como um processo *botton-up*, entendendo as regiões como promotoras do seu desenvolvimento (FERNANDEZ, AMIN, VIGIL, 2008). Estas regiões seriam capazes de inovar a partir da cooperação de empresas, instituições de formação e pesquisa, autoridades regionais, universidades entre outros, bem como pelo estímulo à diversidade nas técnicas e nos produtos, gostos, cultura e políticas possibilitando múltiplos caminhos para o desenvolvimento (DALLABRIDA, 2010).

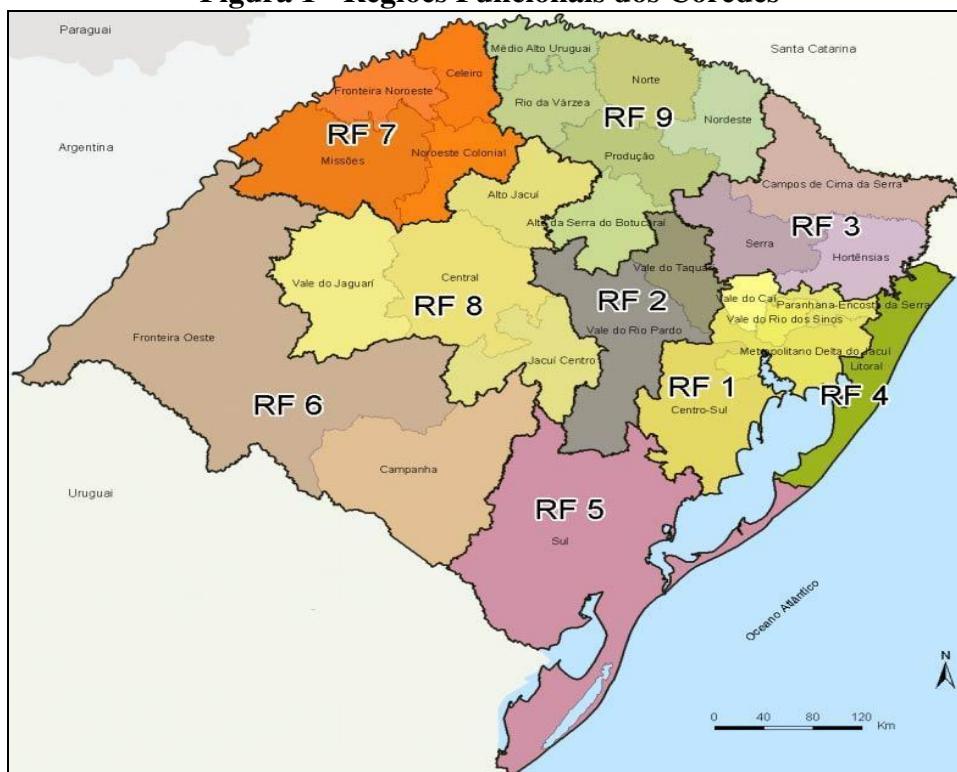
Nesta perspectiva de atuação, os Coredes foram criados no início do ano de 1991, legalmente instituídos pela Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994, e regulamentados pelo Decreto nº 35.764, de 28 de dezembro de 1994. Conforme estabelece a referida lei, no art. 2º, seus objetivos visam: a promoção do desenvolvimento regional harmônico e sustentável; a integração dos recursos e das ações do governo e da região; a melhoria da qualidade de vida da população; a distribuição equitativa da riqueza produzida; o estímulo à permanência do homem em sua região; e a preservação e a recuperação do meio ambiente.

A experiência e a trajetória dos Coredes no Estado do RS configuram-se como uma estratégia pioneira de organização regional no Brasil, onde a estrutura institucional, os mecanismos de participação social, as formas de encaminhamento das demandas regionais, o amadurecimento dos processos e relações entre governo e sociedade foram sendo aperfeiçoados ao longo do tempo. A partir de 2006, os Coredes foram agrupados em 9 Regiões Funcionais de Planejamento (RFP). Esta regionalização foi definida pelo Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística (RIO GRANDE DO SUL, 2015), de acordo com critérios econômicos, ambientais, sociais e de polarização.

A partir de então, a regionalização dos Coredes e das RFP foram adotadas como escalas de referência para elaboração de vários instrumentos de planejamento como o Plano Plurianual (PPA) e o Orçamento do Estado (LOA), bem como de outros diagnósticos e estudos prospectivos realizados pelo Estado. Na figura 1, pode ser observada a localização das 9 RFP no RS e respectivos Coredes (CARGNIN; LEMOS; CUNHA, 2020). Destaca-se que o presente estudo terá como foco a RFP-7, que integra os Coredes Noroeste Colonial, Celeiro, Fronteira Noroeste e Missões.



**Figura 1 - Regiões Funcionais dos Coredes**



Fonte: Coredes/RS (2015-2030).

Os Coredes que integram a RFP-7 são compostos pelos seguintes municípios (COREDES/RS, 2015-2030):

- **Corede Noroeste Colonial:** Augusto Pestana, Ajuricaba, Bozano, Catuípe, Condor, Coronel Barros, Ijuí, Jóia, Nova Ramada, Panambi e Pejuçara.
- **Corede Celeiro:** Barra do Guarita, Bom Progresso, Braga, Campo Novo, Chiapetta, Coronel Bicaco, Crissiumal, Derrubadas, Esperança do Sul, Humaitá, Inhacorá, Miraguaí, Redentora, Santo Augusto, São Martinho, São Valério do Sul, Sede Nova, Tenente Portela, Tiradentes do Sul, Três Passos e Vista Gaúcha.
- **Corede Fronteira Noroeste:** Alecrim, Alegria, Boa Vista do Buricá, Campina das Missões, Cândido Godói, Doutor Maurício Cardoso, Horizontina, Independência, Nova Candelária, Novo Machado, Porto Lucena, Porto Mauá, Porto Vera Cruz, Santa Rosa, Santo Cristo, São José do Inhacorá, Senador Salgado Filho, Três de Maio, Tucunduva e Tuparendi.
- **Corede Missões:** Bossoroca, Caibaté, Cerro Largo, Dezesseis de Novembro, Entre-Ijuís, Eugênio de Castro, Garruchos, Giruá, Guarani das Missões, Mato Queimado, Pirapó, Porto Xavier, Rolador, Roque Gonzales, Salvador das Missões, Santo Ângelo, Santo Antônio das Missões, São Luiz Gonzaga, São Miguel das Missões, São Nicolau, São Paulo das Missões, São Pedro do Butiá, Sete de Setembro, Ubiretama e Vitória das Missões.

Criados a partir de iniciativa articulada do governo do Estado do RS com as respectivas regiões, os Coredes são definidos como espaço plural e aberto de construção de parcerias sociais e econômicas, em nível regional, através da articulação política dos interesses locais e setoriais em torno de estratégias



próprias e específicas de desenvolvimento para as regiões (COREDES, 2010). Assim, Allebrandt (2010) argumenta que o processo de redemocratização do Brasil caracterizou-se por dois pontos principais no plano político, o primeiro com a consolidação do sistema democrático e representativo e o segundo com a implementação de instrumentos legais inseridos na Constituição Federal de 1988. Tais questões viabilizaram a instituição (governamental) de formas que garantiam e auxiliavam a participação popular na gestão das políticas públicas, possibilitando a criação de um sistema que aliava a democracia com a participação social. Esse modelo já era conhecido no país anteriormente, mas estava isolado pela falta de leis e pelo regime de governo imposto.

Deste modo, a descentralização da gestão proporcionada pelos Coredes e Conselhos Municipais de Desenvolvimento (Comudes), possui forte potencial para impulsionar o processo de desenvolvimento de cidades/regiões, em especial na formulação de políticas, na proposição de diretrizes e soluções às demandas locais e regionais. Bem como no envolvimento da participação cidadã, na articulação de parcerias e no monitoramento e avaliação de ações.

Dallabrida e Büttgenbender (2006) destacam que na estrutura institucional do Estado do RS, os Comudes e Coredes, com alguma reestruturação organizacional, poderiam constituir-se nos chamados espaços permanentes de concertação público-privada, da mesma forma que os Fóruns das Macrorregiões. Restaria a organização de estruturas institucionais, plenamente integradas aos Comudes, Coredes ou Macrorregiões, com uma função técnico operacional, que poderiam ser as chamadas Agências de Desenvolvimento. No entanto, a estrutura atual da maioria das Agências precisaria ser repensada, pois grande parte delas têm pouca interação com os espaços locais ou regionais de discussão das estratégias de desenvolvimento e em muitos casos, nem mesmo estes espaços existem, ao menos de forma organizada.

Corroborando com este entendimento, Muñoz (2007) destaca que a experiência de conselhos regionais, municipais ou de áreas temáticas, têm evidenciado que o envolvimento da população, diretamente, ou através de representantes das principais entidades da sociedade civil, auxiliam para garantir um caráter mais democrático à gestão do processo de desenvolvimento, possuindo potencial para interferir no *modus operandi* da máquina pública e assim nos governos, seja estadual ou municipal.

A participação dos atores na implementação e na avaliação das políticas públicas permite o exercício da condição de agente ativo. A análise das estratégias e dos projetos elencados como prioritários pela população para a promoção do desenvolvimento regional relaciona-se “com a sua capacidade de interferir nas situações concretas em que as pessoas vivem ou para solucionar aqueles problemas que mais ameaçam no período imediato” (ZAMBAM; KUJAWA; 2017, p. 68).



## CAMINHOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA

Quanto à metodologia, o estudo caracteriza-se quanto aos fins como uma abordagem qualitativa, exploratória, descritiva, e quanto aos meios, uma pesquisa bibliográfica e documental (MINAYO, 2013; GIL, 2018) e de campo, tendo a observação direta não-participante como referência (CRESWELL, 2007).

A Coleta de dados foi realizada pelos pesquisadores através da participação ativa nos processos de elaboração de Planos Estratégicos de Desenvolvimento, complementada pela participação em uma série de painéis realizados de forma online com a participação de mais de 770 lideranças regionais. Estes painéis foram realizados de forma híbrida (presencial e online), sendo que a transmissão do Evento foi realizada via canal do You Tube “Conexão Desenvolvimento: Seminário - Desenvolve Noroeste do RS”. A coordenação destes painéis esteve a cargo de dirigentes dos Coredes e professores do Programa de Mestrado e Doutorado em Desenvolvimento Regional (PPGDR) da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ/RS), realizadas nos meses de abril e maio de 2024. Foram realizadas algumas entrevistas semi-estruturadas com membros dos Coredes e que atuaram nos painéis. As identidades dos sujeitos participantes da pesquisa foram preservadas sendo que os mesmos foram identificados da seguinte maneira: R1 (Respondente 1), R2 (Respondente 2), R3 (Respondente 3), R4 (Respondente 4), R5 (Respondente 5), R6 (Respondente 6) e R7 (Respondente 7).

Para o desenvolvimento do estudo foram também consultados os PEDs dos Coredes Fronteira Noroeste, Celeiro, Noroeste Colonial e Missões, as quais integram a Região Funcional de Planejamento 7 (RFP-7), o objeto de estudo. Outro documento considerado relevante, é o documento síntese dos Planos de 28 Coredes do RS, sistematizados pelo Fórum dos Coredes/RS (COREDES, 2017).

Para a sistematização e tratamento dos dados utilizou-se a técnica de análise de conteúdo (BARDIN, 2009) complementada com as reuniões e as avaliações realizadas pelos projetos de pesquisa liderados por pesquisadores vinculados às Universidades e Programas de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, destacando-se os projetos: O patrimônio territorial como referência no processo de desenvolvimento de territórios ou regiões: Um estudo em três regiões do Rio Grande do Sul, apoiado pela Fapergs-PqG (21/2551-0002191-8); e O Cooperativismo no desenvolvimento de territórios ou regiões, apoiado pelo CNPq, Bolsa PQ2 (312164/2022-0). A sistematização dos dados resulta de reuniões virtuais realizadas entre os membros do grupo de pesquisadores, após a realização dos painéis do Seminário, atendendo aos objetivos desta produção. Identifica-se neste estudo a intencionalidade de trazer as falas dos sujeitos envolvidos neste cenário de desenvolvimento regional e



apresentar de maneira descritiva e analítica as principais questões em torno da temática e atendendo aos objetivos do estudo.

## PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DE DESENVOLVIMENTO: POSSIBILIDADES ARTICULADORAS PARA IMPULSIONAR A REGIÃO

O planejamento corresponde a uma abordagem transdisciplinar, este, por sua vez, se inicia através do levantamento de recursos de um ambiente, assim como das resoluções dos atores que atuam neste espaço a fim de promover o desenvolvimento para contribuir com ações conjuntas. Para Carvalho (2004) essas ações possuem duas vertentes, isto é, teórica e prática e ainda compreendem questões econômicas, sociais, políticas e legais.

As políticas públicas passaram a ser elaboradas em diferentes escalas, abandonando o procedimento tradicionalmente adotado, de utilização de recortes regionais únicos. No plano nacional, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) se constitui em um exemplo formalizado dessa estratégia, agregando múltiplas escalas de ação de acordo com os problemas a serem enfrentados em cada território (DEPONTI *et al*, 2024). Quanto ao Rio Grande do Sul (RS), essa forma de organizar as políticas regionais também foi incorporada desde o ano de 1991, com a criação e organização dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes), como detalhado por Büttendbender, Siedenberg e Allebrandt (2011). Em escala, inter e supra regional de planejamento e definição de políticas públicas e programas governamentais, foram definidas 09 Regiões Funcionais de Planejamento (RFPs), como detalhado por Cargnin (2014). Publicações recentes indicam elementos chaves para o êxito de planos de desenvolvimento e suas relações com a abordagem territorial (ANES; BÜTTENBENDER, 2024; ANES *et al*, 2025).

Os Planos de Desenvolvimento Estratégico (PEDs) são elaborados mediante uma fundamentação metodológica, com base em modelos e abordagens relevantes, conforme Allebrand, Büttendbender e Siedenberg (2010). A combinação de pressupostos teórico-conceituais sobre desenvolvimento regional e o planejamento estratégico, referenciado em um arcabouço metodológico de abordagem participativa, com envolvimento dos atores integrantes dos Coredes. Dentre os participantes constam representantes dos governos municipais, estadual e federal, dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento (Comudes), das Universidades, Sindicatos, Partidos Políticos, Associações empresariais e representantes da sociedade civil organizada.

Estudos exploram temáticas relacionadas ao planejamento e a abordagem territorial do desenvolvimento O reconhecimento da importância dos processos de planejamento como animadores da



participação, do pertencimento e da apropriação coletiva da análise social, econômico, ambiental e institucional de regiões (BÜTTENBENDER, 2023). Verificação empírica relacionando os processos de planejamento estratégico e suas prioridades, combinadas em análise com as dimensões do patrimônio territorial. Esta Observação em três regiões do Estado do RS (ANES *et al*, 2025). Mudanças e transformações resultantes da globalização e a culturalização de cidades (CARVALHO *et al*, 2023) geram novos referenciais e exercem influência nos processos de planejamento urbano e de territórios de diferentes configurações. Estas mudanças, bem como, as características dos perfis das novas gerações (jovens) e as novas tecnologias são fatores também relevantes a serem considerados.

Os Planos Estratégicos de Desenvolvimento são resultado de um processo metodologicamente orientado e fundamentado em Allebrand, Büttendebender e Siedenberg (2010). O processo técnico e participativo inicia com o diagnóstico situacional participativo, referenciado na matriz de análise do ambiente externo (Oportunidades e Ameaças) e o ambiente Interno (Pontos Fortes e Pontos Fracos), resultando na Matriz FOFA de uma região. A partir desta, a elaboração de cenários e referenciais estratégicos, definição de prioridades estratégicas, metas (5W2H) e indicadores para medir o progresso ao longo do tempo. O planejamento estratégico, ao seu final, acompanhada da definição de uma estrutura de governança, gestão e acompanhamento do plano.

Parte-se de um diagnóstico analítico dos PEDs, em vigência para o período de 2015-2030 e suas novas atualizações, tendo como foco de análise as novas prioridades estratégicas para a RFP-7. Em meados de 2006, foi elaborado o Relatório Rumos, sob supervisão da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do RS (SEPLAN/RS), mediante a construção de um plano de desenvolvimento para 10 anos, com estratégias, programas e ações visando dirimir as problemáticas regionais, bem como seus desafios. Desta forma, há duas décadas o RS preocupa-se em construir e consolidar seu plano de desenvolvimento regional (RIO GRANDE DO SUL, 2015).

Assim, os Planos Estratégicos de Desenvolvimento - PEDs (COREDES/RS, 2017) que integram o Estado do RS, apresentam no recorte das nove regiões funcionais, uma breve caracterização e as indicações das prioridades estratégicas e seus respectivos projetos. Em essência, os Coredes em parceria com o Estado/RS e todas as entidades envolvidas, entregam ao Estado/RS um documento norteador e sistematizador dos trabalhos regionais, das ações e priorização dos recursos públicos (COREDES/RS, 2017).

Posto isto, o planejamento estratégico compreende os objetivos, estratégias e ações de um ambiente, e o mesmo é criado pelos mais diferentes atores, numa ótica de participação dinâmica. De acordo com Valandro (2023, p. 13), “esse tipo de planejamento possui o poder de mapeamento em escalas adequadas, que compreende as dimensões territoriais de políticas públicas que possuem relação



entre o governo e a sociedade civil”. Logo, o planejamento é um mecanismo importante para a promoção do desenvolvimento regional.

Portanto, pode-se afirmar que o planejamento estratégico desempenha um papel fundamental no desenvolvimento regional, proporcionando uma abordagem organizada e direcionada para impulsionar o crescimento econômico, social e ambiental de uma determinada região. Assim, há diversas razões pelas quais o planejamento estratégico se faz importante e necessário nesse contexto, pois o mesmo é capaz de identificar e delinear a direção de metas e objetivos, isto é, aponta a direção em que se deseja seguir.

Também permite uma alocação eficiente de recursos disponíveis na região, facilita a identificação e o fortalecimento das vantagens competitivas do ambiente por meio da análise das potencialidades locais, indicando setores econômicos promissores, a fim de impulsionar a inovação, atrair investimentos e estimular o empreendedorismo, tornando a região mais competitiva no âmbito regional, nacional e até mesmo internacional.

Auxilia na promoção de um desenvolvimento mais equilibrado e sustentável, considerando os mais diferentes aspectos, como o social, o econômico e o ambiental. Em tese, ele busca evitar disparidades regionais, minimizar impactos negativos ao meio ambiente, promover a inclusão social e melhorar a qualidade de vida da população local. E ainda, favorece a integração de atores e setores, isto é, o mesmo envolve a participação de diversos agentes relevantes da região, como governos locais, instituições acadêmicas, setor privado e sociedade civil.

No campo regional, observa-se alguns modelos de planos, como por exemplo os Planos Estratégicos de Desenvolvimento Regional (PEDs). O estímulo ao desenvolvimento regional se constitui como prioridade de governo, na busca incessante de projetos de desenvolvimento para as regiões, essa iniciativa soma-se às diversas ações desempenhadas pelo Governo do RS e apresenta uma reformulada visão para sua qualificação. A elaboração de cada PED é de responsabilidade de cada Corede, onde há uma contribuição para o planejamento federal, estadual, municipal, bem como para os atores que focados no desenvolvimento.

O PED compreende um amplo diagnóstico regional, abrangendo uma matriz das potencialidades, entraves, oportunidades e ameaças, quanto aos projetos elaborados, estes apresentam os objetivos, justificativas, metas e cronogramas para a sua execução. Além disso, o documento traz consigo as perspectivas estratégicas das RFPs e sintetiza as prioridades de cada região.

## **ANÁLISE ACERCA DAS PRIORIDADES ESTRATÉGICAS DE DESENVOLVIMENTO DA RFP-7 E A GOVERNANÇA EXERCIDA PELOS REPRESENTANTES DOS COREDES**

Os PEDs de cada Corede são projetados a longo prazo, sendo que o plano atual foi idealizado para 15 anos (2015-2030). Nesse plano estão contempladas as prioridades, necessidades de investimento



e sugestões de melhorias macrorregionais, onde foram definidas as diretrizes estratégicas para a RFP-7, considerando as seguintes prioridades, conforme Quadro 1.

**Quadro 1 - Diretrizes estratégicas para a RFP-7 (2015 - 2030)**

<p>1. <i>Qualificação da infraestrutura logística, energética e de comunicação na região</i></p>	<p>a. Logística: através de investimentos na qualificação e ampliação das possibilidades de transporte de mercadorias e pessoas através dos modais logísticos: rodoviário, ferroviário, aeroviário e fluvial (hidrovia do Rio Paraná). b. Energética: através de investimentos para a qualificação da geração e distribuição de energias limpas, como por exemplo: geração de energia elétrica via pequenas centrais hidroelétricas (hidroenergias – PCH's), energia eólica, energia solar e bioenergias. c. Comunicação: através de investimentos para a qualificação da comunicação, com melhoria da performance das tecnologias de comunicação corporativa via investimentos nas inforedes e o acesso à internet no meio rural.</p>
<p>2. <i>Qualificação, agregação de valor e aumento da competitividade das cadeias produtivas, através de investimentos na inovação, empreendedorismo, ciência e tecnologia</i></p>	<p>a. Investimentos e constituição de um Parque Tecnológico do Noroeste Gaúcho, de estrutura disseminada, abrangendo as Cadeias Produtivas de: alimentos, indústria de máquinas agrícolas, móveis e confecções; gestão ambiental e biodiversidade; e turismo (rotas turísticas do Yucumã, Rio Uruguai e Missões).</p>
<p>3. <i>Qualificação da governança territorial (regional), com investimentos na capacitação de gestores públicos, privados e comunitários, fortalecendo a cooperação inter e supra regional</i></p>	<p>a. Capacitação das políticas públicas, com programas afirmativos de investimentos públicos no desenvolvimento da região, que integra a faixa de fronteira internacional. b. Constituição de agência público-privada de desenvolvimento, de natureza supra regional, com capacidade de elaborar projetos, captar recursos nacionais e internacionais, e gerir a sua aplicação na região. c. Promover a constituição de um aglomerado urbano-regional (metropolização) visando a elaboração de plano estratégico e integrado de desenvolvimento regional, com ordenamento integrado de projetos, gestão conjunta de recursos e serviços públicos, com maior integração e unificação de estruturas administrativas do estado na região, otimizando resultados em prol do desenvolvimento.</p>

Fonte: Coredes/RS (2017).

A RFP-7 apresenta uma população de 759.591 habitantes, correspondendo à 07% da população gaúcha, sendo que 31% residem na área rural e 69% na área urbana. A Região possui forte tradição na atividade agrícola voltada para a produção de grãos, com destaque para a soja, milho e trigo; e, na pecuária, com produção de leite e criação de aves e suínos. As atividades primárias possuem boas possibilidades perante a expansão de novos setores, como o biodiesel e a produção de frutas. O Corede Noroeste Colonial apresenta menor índice de municípios, destacando-se o município de Panambi que teve 175% de aumento de população, devido ao seu processo de industrialização. Verifica-se os desafios do município em prover os serviços de saúde e educação à população. A região possui o segundo Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE) da região, perdendo apenas para a Região da Serra. Em Ijuí há muitas especialidades educacionais e centros de tratamento de saúde (COREDES/RS, 2017).

A realização e organização do “Conexão Desenvolvimento: Seminário - Desenvolve Noroeste do RS” buscou auxiliar os Coredes da RFP-7 no processo final de elaboração dos seus planos estratégicos (2023-2030) e também de revisão dos planos anteriores (2015-2030). O referido evento virtual buscou ampliar espaços de discussão intra e inter-regional para que de forma integrada e articulada as quatro



regiões pudessem construir agendas prioritárias, respeitando suas agendas individuais de cada microrregião, mas sobretudo, tendo uma visão panorâmica convergente acerca das necessidades regionais.

A exposição realizada pelas lideranças representativas, possibilitou a apresentação e o esclarecimento quanto aos principais macroproblemas da referida região, evidenciando similaridades em ambos os Coredes, em especial, nos seguintes pontos: a) Necessidade de melhorias na infraestrutura rodoviária/portuária; b) Êxodo Rural e sucessão familiar; c) Envelhecimento populacional/longevidade; d) Perdas populacionais x retenção do capital humano (com exceção dos municípios de Santa Rosa, Panambi e Ijuí); e) Promoção da inovação e fomento ao empreendedorismo; f) Atração de novos investimentos, fortalecimento da cadeia produtiva, geração de emprego e renda; g) Fortalecimento da educação em todos os níveis; h) Melhorias na saúde.

Deste modo, em termos de infraestrutura a região ainda carece de acessos asfálticos para fins de interligar alguns municípios, também há ausência de pontes em alguns locais, e que são essenciais para o deslocamento da população e escoamento da produção. Há forte preocupação com o crescente êxodo rural, bem como com a sucessão familiar, sendo necessário iniciativas e políticas no sentido de incentivar e fortalecer a permanência da população no meio rural. A questão da longevidade populacional também é um fator que requer atenção e proposição de políticas de assistência ao idoso, visando a saúde e qualidade de vida, assim como a adequação dos espaços públicos em função da mobilidade e acesso às vias urbanas.

Ainda, as perdas populacionais são bem significativas, seja de jovens ou de adultos, que migram para outras cidades ou regiões em busca de novas oportunidades profissionais e/ou para fins de qualificação, visando atender seus anseios pessoais. Também soma-se a isso o decréscimo das taxas de natalidade da população. Nesse sentido, iniciativas no objetivo de promover a retenção do capital humano se fazem necessárias, visando garantir que a população economicamente ativa permaneça em seus municípios, bem como a proposição de políticas públicas que visem ofertar cursos de capacitação em diferentes áreas, qualificando futuros profissionais para fins de inserção no mercado de trabalho ou para o empreendedorismo, proporcionando desenvolvimento, geração de emprego e renda, buscando reter o capital social na região.

O fomento à inovação nos serviços e nos setores produtivos constitui-se como tema emergente para o desenvolvimento, com o intuito de aumentar a produtividade e melhorar a competitividade regional aliado às tecnologias, proporcionando agregação de valor aos produtos existentes e atração de novos investimentos. Destaca-se a atuação das Instituições de Ensino Superior da região como: UNIJUÍ, Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI), Universidade Federal da



Fronteira Sul (UFFS) e Instituto Federal Farroupilha (IFFar) mediante a constituição de núcleos de inovação e incubadoras tecnológicas, direcionando esforços e oportunidades de assessoria para *startups*, empresas embrionárias e cooperativas desenvolverem suas ideias e negócios, consolidando-se como empresas e cooperativas, incentivando o empreendedorismo e o desenvolvimento econômico local.

Neste contexto, é importante também destacar a atuação do programa INOVA-RS (programa estadual que orienta e embasa as ações da Secretaria de Inovação, Ciência e Tecnologia e que visa incluir RS no mapa global da inovação até 2030), que tem direcionado esforços no sentido de valorizar os potenciais regionais, visando estimular o investimento em inovação tecnológica para potencializar o crescimento do RS e torná-lo capaz de gerar, reter e atrair empreendedores, negócios e investimentos intensivos em conhecimento (SICT, 2023).

No que tange à educação, evidenciou-se que a qualidade do ensino precisa ser aprimorada nas séries iniciais, ensino fundamental e médio, sendo necessário uma política de valorização dos profissionais e oferta de formação continuada, bem como a adequação da infraestrutura das escolas, qualificando os espaços escolares. Em termos de saúde, a região possui hospitais considerados referência, entretanto, verifica-se que há falta de cirurgias pelo Sistema Único de Saúde (SUS) e carência de leitos para cuidados prolongados, do mesmo modo que requer investimentos no sentido de fortalecer as unidades hospitalares regionais no atendimento de média e alta complexidade, para fins de atender de forma satisfatória as demandas regionais.

A referida região é contemplada com potenciais únicos, com ênfase ao patrimônio histórico-cultural e natural, com destaque para as Missões Jesuíticas, o Parque Estadual do Turvo e o Salto do Yucumã, que são ativos turísticos de grande potencial, mas que, atualmente, ainda registram baixos níveis de frequência de turistas. Nesse sentido, o fortalecimento do turismo na Região depende de uma melhor organização da atividade, com a integração e ampliação dos roteiros, garantindo maior atratividade de turistas e maior tempo de permanência na Região (COREDES/RS, 2017).

Cabe destacar que o Relatório “Rumos 2015”, já apontava as crescentes perdas populacionais na região, a polarização de estudantes do ensino superior, a necessidade de qualificação das estruturas viárias, as grandes desigualdades internas entre os Coredes, tanto em termos de base produtiva como de indicadores sociais. O eixo mais consolidado era justamente o urbano-industrial formado por Horizontina, Três de Maio, Santa Rosa, Santo Ângelo, Ijuí e Panambi. Apontava-se que o desafio regional consistiria em espalhar o benefício desse eixo às áreas periféricas da porção sul, e oeste das Missões e da porção norte do Noroeste Colonial (RIO GRANDE DO SUL, 2006). A maioria destes desafios ainda persiste e encontra-se de forma bastante presente nas regiões.

A socialização oportunizada no evento “Conexão Desenvolvimento: Seminário - Desenvolve



Noroeste do RS”, possibilitou a delimitação das especificidades e das similaridades regionais, assim como auxiliou no alinhamento e entendimento consensuado das quatro prioridades estratégicas que seriam enviadas pelos presidentes dos Coredes, para fins de compor o Plano Plurianual (PPA) estadual. Deste modo, conforme Quadro 2, as prioridades estratégicas macrorregionais apontadas foram as seguintes:

## Quadro 2 - Prioridades estratégicas da RFP-7

- 1. Investimento no Fortalecimento da Ciência e Tecnologia e a da Educação da RFP-7 – Inova Noroeste e Missões.**
- 2. Investimento na Infraestrutura Rodoviária da região garantindo:**
  - 2.1 - Acesso asfáltico aos municípios:
    - 2.1.1 Alegria a Inhacorá;
    - 2.1.2 Construção da ponte sobre o Lajeado Cachoeira em São José do Inhacorá.
  - 2.2 - Implantação da Terceira faixa em trechos:
    - 2.2.1 Rodovia RS 344 entre Santa Rosa e Santo Ângelo;
    - 2.2.2 Rodovia RS 210 entre Boa Vista do Buricá a partir do trevo de acesso até a BR 468 em direção a Três Passos e Santo Augusto. Sendo 03 pontos entre Boa Vista do Buricá e São Martinho; e 06 pontos de São Martinho em direção a 468.
  - 2.3 – Trevos:
    - 2.3.1 Construção de Trevo ao anel viário de Boa Vista do Buricá;
    - 2.3.2 Melhorar a infraestrutura dos trevos na Rodovia RS 344 acesso ao município de Tuparendi; no acesso a BR 472 em Santa Rosa e também no trevo de acesso ao Município de Santa Rosa.
  - 2.4 – Ligações inter-regionais e municipais:
    - 2.4.1 Ligação asfáltica entre Horizontina, Crissiumal e Três Passos Rodovia ERS 305;
    - 2.4.2 Ligação asfáltica entre os Municípios de Cândido Godói e Santo Cristo.
- 3. Investimento na Construção de Pontes Internacionais e Nacionais.**
  - 3.1 – Construção da Ponte Internacional sobre o Rio Uruguai entre RS/Brasil e Misiones/Ar entre Porto Xavier e San Xavier;
  - 3.2 – Elaboração do Projeto de Engenharia da Ponte Internacional sobre o Rio Uruguai entre RS/Brasil e Misiones/AR entre Porto Mauá e Alba Posse;
  - 3.3 – Construção da Ponte que liga Barra do Guarita (RS) a Itapiranga (SC).
- 4. Priorização e empoderamento das potencialidades e ampliação das Capacidades de atração de Investimentos e grupos de interesse.**
  - 4.1 Fortalecer conexão com as Rotas Turísticas da Região RF7.

Fonte: Elaboração própria.

Considerando o exposto, evidencia-se a escolha das lideranças em dar maior visibilidade e ênfase prioritária à questão dos investimentos em infraestrutura rodoviária, seja na construção de asfaltos, pontes, duplicações, que interligam municípios e países vizinhos. Este eixo possui relevância, considerando as características produtivas regionais, com forte atuação agrícola e agropecuária, bem como com a atuação crescente de novos empreendimentos em cidades específicas. Contudo, pautas prioritárias à nível regional, com foco na minimização dos macroproblemas apresentados, teriam caráter mais urgente e resultados mais promissores, especialmente no sentido de diminuir as lacunas e desigualdades existentes, mediante a elaboração de projetos integradores, com objetivos claros e coesos, visando o desenvolvimento de forma sistêmica.



Nesta construção, o processo de desenvolvimento elaborado de forma participativa está sustentado na definição que “a democracia constitui um sistema político complexo, no sentido de que vive de pluralidades, concorrências e antagonismos, permanecendo como comunidade” (MORIN, 2001, p. 108). Logo, pensar, dialogar e propor um planejamento para o desenvolvimento regional, como destaca Frey (2001, p. 2), “é um desafio político e de exercício de poder, que coloca em pauta a questão das instituições político-administrativas, da participação e do processo político”.

Deste modo, as prioridades estratégicas perpassam diversas concepções individuais e coletivas de desenvolvimento regional, sob a ótica de cada liderança representativa, com olhares diversos e mais atentos a partir do seu lócus de atuação e respectivo contexto de inserção regional. O desafio de conciliar os interesses e expectativas do poder público, terceiro setor e dos Coredes, exige esforços direcionados no sentido de compreender o desenvolvimento macrorregional de forma mais abrangente. Os diálogos abaixo, evidenciam essa complexidade e pluralidade de visões, conforme Quadro 3:

### **Quadro 3 - Fragmentos de diálogos proferidos no Evento “Conexão Desenvolvimento: Seminário - Desenvolve Noroeste do RS”**

“Será que vale a pena investir na capacitação das pessoas, elas se qualificam e vão embora da nossa região, não seria melhor atrair a população da terceira idade?” (R5);

“Há falta de mão-de-obra qualificada na região para assumir os postos de trabalho disponíveis, há uma invasão de estrangeiros na nossa região, eles trazem mão de obra, mas trazem problemas e outras necessidades de saúde, assistência social, etc.” (R2);

“As universidades não estão atendendo as demandas de mão de obra da região” (R7);

“A execução de uma rodovia costeira no rio Uruguai é prioridade para novas rotas comerciais, para impulsionar o nosso turismo e nosso desenvolvimento, só assim conseguiremos crescer” (R2).

Fonte: Elaboração própria.

Para elucidar a compreensão sobre desenvolvimento, Veiga (2006) afirma que uma definição possível sobre desenvolvimento reside na convergência das ideias de Ignacy Sachs, Amartya Sen e Celso Furtado, que orientam que o desenvolvimento implica em uma condição de bem estar humano, garantia de liberdades individuais e respeito ao meio ambiente, que é alcançada à medida que o resultado do crescimento econômico “prioriza a melhoria das condições sociais de vida da população” (VEIGA, 2006, p. 82).

Deste modo, Furtado (1983) esclarece que o conceito de desenvolvimento compreende a ideia de crescimento, e a supera, pois aborda fatores como a diversidade das formas sociais e deve satisfazer às múltiplas necessidades de uma coletividade, enquanto, o crescimento deve ser reservado para exprimir apenas a expansão da produção real no conjunto econômico. Nesse sentido, é possível inferir que o



crescimento econômico não necessariamente seja capaz de garantir o desenvolvimento, ou seja, pode existir crescimento econômico sem que haja uma melhora na qualidade de vida da população.

Ainda, o autor Furtado (1983) distingue crescimento econômico e desenvolvimento. Entende que crescimento econômico é a expansão da produção real em um subconjunto econômico, cujas modificações não implicam alterações nas funções de produção. Enquanto, o desenvolvimento não é apenas um processo de acumulação e de aumento de produtividade macroeconômica, mas, sim, é o caminho de acesso a formas sociais mais adequadas para provocar a criatividade humana e a contribuir para os interesses da coletividade.

Neste contexto, as lideranças representativas precisam refletir e fomentar espaços de diálogos sobre que tipo de desenvolvimento querem para as suas macrorregiões, bem como promover maior articulação entre os diferentes setores e a melhoria e qualificação contínua dos envolvidos nos processos de governança regional visando a proposição de projetos eficientes e exequíveis. No Quadro 4, tem-se alguns relatos que abordam essas questões.

#### **Quadro 4 - Relatos sobre a questão da governança no Evento “Conexão Desenvolvimento: Seminário - Desenvolve Noroeste do RS”**

“Temos a necessidade urgente de nos aproximarmos, os atores que fazem acontecer na nossa região, instituições de ensino superior, poder público, Coredes, entidades que representam o comércio, as empresas, sindicatos. Em especial, após a conclusão desta atualização dos PEDs, onde foi feita a sistematização dos macroproblemas regionais e nossas prioridades, temos o desafio de continuarmos com essa relação, cada vez mais próximos, para que possamos elencar os objetivos que iremos trabalhar no mês, no semestre, no ano, buscando unir forças e objetivos comuns” (R2).

“Existe um distanciamento do planejamento regional e do local, precisamos pensar a região e ser menos individualistas, todo prefeito quer fazer as coisas aparecer no seu município, não tem como instalar algum empreendimento ou alguma ação em todos os municípios, mas tem que se pensar que todos os municípios daquela região serão beneficiados. Existe uma distância muito grande entre os Coredes e as Associações de municípios, alguns municípios nem sabem o que está acontecendo em termos de desenvolvimento regional, vou dar um exemplo prático, a gente batalhou, conseguiu a maior votação proporcional dos Coredes do Estado, consegui 1 milhão de aportes extras de recursos e agora no encaminhamento dos projetos, a maioria deles foi de cunho local, temos todo o planejamento montado e a gente trabalha projetos de cunho local, muito embora pensando em resolver ações de cunho regional. No final das contas, preliminarmente pelo que levantei, a região Celeiro deixou quase 500 mil reais sem projetos, sem receber investimentos, porque teve município que não encaminhou, porque não sabiam o que estava acontecendo, a comunicação é falha e são desafios a serem enfrentados” (R4).

Fonte: Elaboração própria.

Os relatos expõem a preocupação de lideranças do Corede em manter de forma contínua espaços de diálogo, de trocas e de construção coletiva, da internalização do pertencimento ‘regional’ em detrimento do ‘local’, buscando fomentar agendas periódicas, visando socializar as prioridades estratégicas de desenvolvimento e fortalecer a integração regional na proposição de novas ações e projetos cooperativos. Durante o evento, constatou-se pouco (ou rara) participação dos vereadores que atuam na região, que se somados totalizaram cerca de 770 participantes, com potência na articulação de políticas públicas ou mobilização junto a representantes políticos em esferas superiores.



No que tange à participação da sociedade nos espaços decisórios Bandeira (1999), alerta que as práticas participativas nem sempre apresentam as soluções adequadas para os problemas, uma vez que resultam da mediação de opiniões dominantes em um determinado momento. Assim, ante eventuais dificuldades para a construção de processos participativos, fica evidente a necessidade de aperfeiçoar os mecanismos de participação da sociedade de forma que os planos não percam seu caráter estratégico, e avancem dos níveis do idealismo desejado para a efetividade da governança e execução.

No intuito de estimular a constituição de um ambiente de governança inovadora e territorial do desenvolvimento, Büttgenbender (2014) e Büttgenbender e Sausen (2020) propõem um constructo onde sustenta que a governança inovadora e territorial para o desenvolvimento possui uma amplitude, diversidade e complexidade das relações e instituições envolvidas. A simplicidade sugere uma superficialidade na compreensão do processo de desenvolvimento e sua sustentabilidade.

No constructo apresentado combina as múltiplas dimensões do processo de governança, dimensionadas em três abordagens triangulares. A primeira, quando ressalta as contribuições de Etzkowitz (2009) com a tríplice hélice, combinando a cooperação entre o Estado (governo), indústria (empregadores) e universidade. A segunda abordagem com os fundamentos de Julien (2010), com a combinação de investimentos em tecnologia, inovação e empreendedorismo, reconhecendo as relações intra (dentro de cada vértice), entre (entre os três vértices) e extra (entre cada um dos vértices com o ambiente externo do espaço em que estão localizados). A terceira abordagem com as definições de Elkington (1998) e Dias (2009) aportando as dimensões econômica, social e ambiental. Estas variáveis também são impactadas pelas relações políticas e territoriais.

Indica, portanto, o desafio da formação continuada de novas lideranças com dedicação e competência para a articulação dos processos de desenvolvimento sustentável do território, atuando na mobilização convergente de forças internas e externas às regiões, interligando institucionalidades, atores sociais e objetivos comuns, em prol do protagonismo e fortalecimento regional.

Contribuições deste estudo são convergentes com enfoques que reconhecem limitações nos referenciais metodológicos até então produzidos para abraçar a amplitude e complexidade da abordagem territorial do desenvolvimento. Convergente, constam produções de Dallabrida, Rotta e Büttgenbender (2021) que a partir de pressupostos epistêmico-teórico-metodológicos aportam novas abordagens de verificação, diagnóstico e análise do desenvolvimento territorial. A partir de uma abordagem territorial do desenvolvimento resulta na proposição de novo referencial expresso pelo Índice Multidimensional de Ativação Patrimonial - IMAP (DALLABRIDA *et al.*, 2022).

A partir destes elementos de diagnóstico e análise, desenvolver competências que produzam interfaces com estratégias e alianças cooperativas que promovem a inclusão e o desenvolvimento



territorial (BÜTTENBENDER *et al.*, 2020). Esta configuração, que melhor vislumbra a amplitude da abordagem territorial, reconhece a importância da abordagem multidisciplinar e multidimensional, que fundamenta o desenvolvimento e proposição do instrumento de verificação e análise, a partir de seis dimensões multidisciplinares, que é o proposto pelo IMAP (DALLABRIDA *et al.*, 2023).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo se propôs a analisar o conjunto de prioridades abordadas nos PEDs dos Coredes da RFP-7, tendo por base a teoria do planejamento estratégico de desenvolvimento. As principais contribuições do estudo estão atreladas às potencialidades da atuação dos Coredes, como meio articulador e pioneiro na proposição de projetos macrorregionais e no atendimento de demandas regionais, de forma mais eficiente e eficaz, numa perspectiva de projeto de futuro à múltiplas mãos.

O planejamento estratégico é importante e fundamental para a definição de metas de longo prazo, as instituições, organizações ou ambientes, a utilizam para melhor preparar a tomada de decisão de forma fundamentada e consistente. Esse tipo de planejamento também possibilita a identificação de potencialidades e fragilidades, fatores que impulsionam e que limitam o desenvolvimento regional.

Com o estudo foi possível evidenciar fragilidades, um certo distanciamento entre o planejamento regional via Coredes e o desenvolvimento local via Comudes. Assim sendo, é necessário maior conexão e integração entre os PEDs, uma vez que há escassez de ações e projetos coletivos e coordenados a nível de região e que aportam objetivos comuns. Como exemplos práticos desta desconexão, cita-se as emendas parlamentares, que geralmente desconsideram as prioridades estratégicas dos Coredes em razão de que a região não possui a defesa de pautas prioritárias conjuntas e um projeto estruturante regional.

Os PEDs, em tese, estão alicerçados na participação social. Porém, no Evento “Conexão Desenvolvimento: Seminário - Desenvolve Noroeste do RS” não foi constatada uma significativa amplitude nos processos participativos. Percebe-se a carência da participação dos cidadãos e os eleitos por estes, para representá-los nas frentes deliberativas. Isto é, necessita-se de comunicação mais assertiva, participação eficaz da sociedade, e, ainda, que as lideranças políticas tenham dedicação para o fortalecimento e o florescimento do desenvolvimento regional, numa ótica de ajuda e gestão coletiva.

Deste modo, de maneira colaborativa é que se identifica os principais condicionantes, obstáculos e capacidades regionais, com a ação participativa e efetiva de diferentes atores sociais pode-se construir um caminho possível para o desenvolvimento regional. A sociedade possui o poder de controle social,



no entanto, o desconhece por diversas vezes. O PED deveria ser visto como uma referência estratégica a ser seguida, mas para isso ocorrer os cidadãos devem ter conhecimento e acesso a este aporte.

A RFP-7 encontra-se estagnada economicamente e demograficamente, carecendo de iniciativas conjuntas regionais e soluções convergentes, mediante amplo programa de cooperação para a promoção do empreendedorismo, da inovação social, das cadeias produtivas, da capacitação e geração de novas oportunidades de trabalho e renda, numa perspectiva mais inclusiva de desenvolvimento e de sustentabilidade da qualidade de vida no território.

A governança dos Coredes possui como desafio a ampliação dos espaços de diálogo, com maior articulação intra e inter-regional entre suas lideranças, atores sociais, poder público e terceiro setor. É preciso que as informações mais completas e com maior detalhamento analítico e gerencial disseminem-se de maneira assertiva. Faz-se necessário o engajamento de diversos atores, a presença mais atuante dos Comudes, a maior maturidade dos agentes políticos e demais atores envolvidos para o trabalho cooperativo, tendo como foco central as prioridades regionais, superando os apegos limitados apenas aos locais as características e prioridades locais.

As evidências confirmadas através desta pesquisa aduzem para uma necessária rearticulação dos Coredes, juntamente com as demais entidades públicas e privadas regionais, desenvolvendo novas capacidades de liderar e gerir processos duradouros e de médio e longo prazos, de planejamento estratégico e promoção do desenvolvimento regional. Uma a pertinência de uma maior aproximação e integração das lideranças dos Coredes com as Universidades, representações empresariais, cooperativas, agências de fomento e sindicais e outras, ademais as representações político partidárias e governamentais.

Os Coredes, enquanto espaços democráticos e participativos, ao estarem muito fortemente liderados e controlados pelos entes governamentais, e fortemente influenciados pelos ciclos político eleitorais de curto prazo, cerceiam a autonomia e a responsabilidade societária e cidadã, em nível regional, de propor e sustentar uma agenda continuada de promoção do desenvolvimento.

A partir da finalização e publicação dos PEDs das quatro regiões estudadas Fronteira Noroeste, Celeiro, Noroeste Colonial e Missões que integram a RFP-7, bem como, do total das 28 regiões do RS, suscitam novas questões e que alimentam a importância de avançar nestas pesquisas e estudos. O suporte e cercamento metodológico, sob coordenação do erário estadual, através da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Estado do RS (SPGG/RS), gerou mais referência e disciplina metodológica ao modelo tecno-burocrático-legal aos processos de elaboração dos novos planos estratégicos? Os processos de planejamento, ao estarem mais voltados ao atendimento metodológico do



que aos seus conteúdos e aos requisitos metodológico-legais, não cercearam a dinâmica participativa e democrática, nas dimensões social, econômica e ambiental?

A amplitude e complexidade de abordagem territorial do desenvolvimento e os seus mecanismos de governança para a gestão e execução dos planos ficam também como questões a serem aprofundadas. Quais competências e capacidades são requeridas para as regiões assumirem, a partir da organização interna e articulação externa, o protagonismo de promover, de forma participativa e democrática os seus processos de desenvolvimento. De promover a valorização dos ativos institucionais e patrimoniais, gerados pela natureza ou resultantes da intervenção humana, a capacidade de organização e construção de redes e uma visão consensuada de futuro, definindo uma agenda de prioridades estratégicas e manter uma governança inovadora e territorial convergente com estas prioridades e a região. Uma nova configuração se faz presente, a partir da abordagem territorial do desenvolvimento, que se constitui em instrumento de verificação e análise, a partir de seis dimensões multidisciplinares, que é o proposto pelo IMAP (DALLABRIDA *et al.*, 2023).

A análise e discussão dos resultados do estudo evidenciam o potencial dos PEDs como instrumentos de governança, potencializando a importância dos Coredes, no protagonismo, liderança, articulação e proposição de prioridades regionais mais assertivas, minimizando as disparidades regionais e impactando de forma positiva no desenvolvimento regional. Contudo, fragilidades do processo evidenciam a limitada articulação entre as regiões e pouca convergência das prioridades microrregionais para uma agenda de prioridades estratégicas e estruturantes para a Região Funcional 7. Acrescidas, a limitada divulgação das prioridades e dos resultados das ações decorrentes dos PEDs.

O estudo evidencia que a presença de espaço de organização local e regional, através de Conselhos, e a elaboração de Planos Estratégicos de Desenvolvimento, são elementos fundamentais para a constituição de um tecido institucional e organizacional robusto na promoção do desenvolvimento regional. Todavia, a sua pura existência, não se constitui em garantia da efetividade destes processos, se não estiver acompanhado de políticas públicas afirmativas de investimento público e privado, bem como alocação de recursos necessários a a sua consecução. O perfil da liderança, e a capacidade agregadora resultante da cooperação entre Entes de Estado (Federal, Estadual e Municipal), Universidades, Cooperativas Organizações Empresariais e de Trabalhadores e outras representações da comunidade são fundamentais para que se estabeleça as condições para a sua efetiva execução, gestão e controle social e o aprimoramento contínuo destes processos.

Por fim, os Coredes são reconhecidos espaços formais de organização, propositores de políticas públicas que valorizam a diversidade e identidade regionais, a vitalização e atuação institucional, a ativa



e intensa participação regional, a a proposição de uma agenda estratégica de médio e longo prazo para o desenvolvimento regional/territorial.

## 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 (Tese de Doutorado em Desenvolvimento Regional). Santa Cruz do Sul: Unisc, 2010.

ALLEBRANDT, S. L.; BÜTTENBENDER, P. L.; SIEDENBERG, D. R. “Detalhamento de um modelo de planejamento estratégico territorial”. In: SIEDENBERG, D. R. (org.). **Fundamentos e técnicas de planejamento estratégico local/regional**. Santa Cruz do Sul: Editora Unisc, 2010.

ANES, C. E. R.; BÜTTENBENDER, P. L. “Desenvolvimento territorial, leituras, conceitos e múltiplos olhares!” **Desenvolvimento em Questão**, vol. 22, n. 61, 2024.

ANES, C. R. *et al.* “Patrimônio territorial e estratégias de desenvolvimento: uma análise das regiões do COREDE no Rio Grande do Sul”. **Desenvolvimento Regional em Debate**, vol. 15, 2025.

BANDEIRA, P. S. “Participação, Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional”. **Boletim IPEA**, n. 630, 1999.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Editora Edições 70, 2009.

BÜTTENBENDER, P. L. “Coredes, governança cooperativa e territorial para fortalecer o desenvolvimento regional!”. **Seminário Sobre o Desenvolvimento Regional RS**. Uruguaiana: Editora Conceito, 2023.

BÜTTENBENDER, P. L. *et al.* “Alianzas estratégicas y prácticas cooperativas que promueven la inclusión y el desarrollo territorial: Propuesta de un constructo de gobernanza cooperativa y territorial”. **Revista REDES**, vol. 25, 2020.

BÜTTENBENDER, P. L. **Prácticas innovadoras de gestión del desarrollo de región de frontera**: el caso de la Región del Noroeste del Estado de Rio Grande do Sul (Tesis Doctoral en Administración). Buenos Aires: Universidad Nacional de Misiones, 2014.

BÜTTENBENDER, P. L.; SAUSEN, J. O. “Innovative development management practices in a border region: a construct proposal of innovative governance and territorial development”. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, vol. 16, 2020.

BÜTTENBENDER, P. L.; SIEDENBERG, D. R.; ALLEBRANDT, S. L. “Coredes: Estruturação, Articulações Intra e Inter-Regionais, referenciais estratégicos e considerações críticas”. In: DALLABRIDA, V. R. **Governança Territorial e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2011.

CARGNIN, A. P. **Políticas de desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul**: vestígios, marcas e repercussões territoriais. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2014.



CARGNIN, A. P.; LEMOS, B. O.; CUNHA, C. G. S. “Reflexões sobre a experiência dos Planos Estratégicos dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento”. In: DEPONTI, C. M.; FREITAS, T. D. **Políticas públicas e desenvolvimento regional: atores e estratégias em regiões do Brasil**. São Carlos: Pedro e João Editores, 2020.

CARVALHO, C. M. B. *et al.* “Globalização e culturalização nas cidades contemporâneas: as novas matizes do planejamento urbano”. **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, vol. 15, n. 43, 2023.

CARVALHO, P. F. **Boletim Território e Cidadania**. Rio Claro: Laboratório de Planejamento Municipal, 2004.

COREDES. **Planos Estratégicos dos Coredes 2015-2030: perspectivas estratégicas das regiões funcionais**. Coredes: Fórum dos Coredes do RS, 2017. Disponível em: <www.forumdoscoredes.org.br>. Acesso em: 12/12/2024.

COREDES. **Propostas estratégicas para o desenvolvimento regional do Estado do Rio Grande do Sul**. Passo Fundo. Editora Passografic, 2010.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Porto Alegre: Editora Artmed, 2007.

DALLABRIDA, V. R. **Desenvolvimento Regional: por que algumas regiões se desenvolvem e outras não?** Santa Cruz do Sul: Editora Unisc, 2010.

DALLABRIDA, V. R. *et al.* “Índice Multidimensional da Ativação do Patrimônio Territorial: Uma proposta de referencial metodológico para estudos territoriais”. **Desenvolvimento Em Questão**, vol. 21, n. 59, 2023.

DALLABRIDA, V. R. *et al.* “State and society in building capacities to strengthen practices of territorial governance”. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, vol. 24, n. 1, 2022.

DALLABRIDA, V. R.; BÜTTENBENDER, P. L. **Planejamento Estratégico Territorial: a experiência de planejamento do desenvolvimento na região Fronteira Noroeste-RS-Brasil**. Ijuí: Editora Unijuí, 2006.

DALLABRIDA, V. R.; ROTTA, E.; BÜTTENBENDER, P. L. “Pressupostos epistêmico-teóricos convergentes com a abordagem territorial”. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, vol. 17, n. 2, 2021.

DEPONTI, C. M. *et al.* “Políticas de desenvolvimento regional no Brasil: uma análise da PNDR e da PNOT”. **Desenvolvimento Em Questão**, vol. 22, n. 61, 2024.

DIAS, R. **Gestão ambiental: responsabilidade social e sustentabilidade**. São Paulo: Editora Atlas, 2009.

ELKINGTON, J. **Cannibals With Forks: The Triple Bottom Line of 21st Century Business**. Stony Creek: New Society Publishers, 1998.

ETZKOWITZ, H. **Hélice tríplice: universidade-indústria-governo: inovação em ação**. Porto Alegre: Editora PUCRS, 2009.

FERNANDEZ, V. R.; AMIN, A.; VIGIL, J. I. **Repensando el desarrollo regional: contribuciones globales para una estrategia latino-americana**. Buenos Aires: Editorial Miño y Dávila, 2008.



FREY, K. “A dimensão político-democrática nas teorias de desenvolvimento sustentável e suas implicações para a gestão local”. **Ambiente e Sociedade**, n. 9, 2001.

FURTADO, C. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Editora Nacional, 1983.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Editora Atlas, 2018.

JULIEN, P. A. A. **Empreendedorismo regional e economia do conhecimento**. São Paulo: Editora Saraiva, 2010.

MINAYO, M. C. S. (org.) **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Editora Vozes, 2013.

MORIN, E. **Os sete saberes necessários à educação do futuro**. São Paulo: Editora Cortez, 2001.

MUÑOZ, A. E. P. **Regionalização para o planejamento e o desenvolvimento do Rio Grande do Sul** (Dissertação Mestrado de Economia). Campinas: UNICAMP, 2007.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei n. 10.283, de 17 de outubro de 1994**. Porto Alegre: Assembleia Legislativa, 1994. Disponível em: <[www.al.rs.gov.br](http://www.al.rs.gov.br)>. Acesso em: 10/12/2024.

RIO GRANDE DO SUL. **Rumos 2015: Estudo sobre desenvolvimento regional e logística de transportes no Rio Grande do Sul: documento síntese**. Porto Alegre: DEPLAN, 2006. Disponível em: <[www.rs.al.gov.br](http://www.rs.al.gov.br)>. Acesso em: 18/12/2024.

SICT - Secretaria de Inovação, Ciência e Tecnologia. **Programa Inova RS**. Porto Alegre: SICT, 2023. Disponível em: <[www.inova.rs.gov.br](http://www.inova.rs.gov.br)>. Acesso em: 19/12/2024.

VALANDRO, R. R. **Planejamento estratégico do município de Pejuçara/RS como instrumento de desenvolvimento local** (Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Regional). Ijuí: Unijuí, 2023.

VEIGA, J. E. **Desenvolvimento Sustentável: desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2006.

ZAMBAM, N. J.; KUJAWA, H. A. “As políticas públicas em Amartya Sen: condição de agente e liberdade social”. **Revista Brasileira de Direito**, vol. 13, n. 1, 2017.



## **BOLETIM DE CONJUNTURA (BOCA)**

Ano VII | Volume 22 | Nº 64 | Boa Vista | 2025

<http://www.ioles.com.br/boca>

### **Editor chefe:**

Elói Martins Senhoras

### **Conselho Editorial**

Antonio Ozai da Silva, Universidade Estadual de Maringá

Vitor Stuart Gabriel de Pieri, Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Charles Pennaforte, Universidade Federal de Pelotas

Elói Martins Senhoras, Universidade Federal de Roraima

Julio Burdman, Universidad de Buenos Aires, Argentina

Patrícia Nasser de Carvalho, Universidade Federal de Minas Gerais

### **Conselho Científico**

Claudete de Castro Silva Vitte, Universidade Estadual de Campinas

Fabiano de Araújo Moreira, Universidade de São Paulo

Flávia Carolina de Resende Fagundes, Universidade Feevale

Hudson do Vale de Oliveira, Instituto Federal de Roraima

Laodicéia Amorim Weersma, Universidade de Fortaleza

Marcos Antônio Fávaro Martins, Universidade Paulista

Marcos Leandro Mondardo, Universidade Federal da Grande Dourados

Reinaldo Miranda de Sá Teles, Universidade de São Paulo

Rozane Pereira Ignácio, Universidade Estadual de Roraima