

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA
CAMPUS SANTANA DO LIVRAMENTO
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

ESRAE MOH'D KHALIL SALAMEH AHMAD

**DESENVOLVIMENTO E COREDES: ANÁLISE DO PLANEJAMENTO
ESTRATÉGICO 2015-2030 NA FRONTEIRA OESTE DO RIO GRANDE DO SUL**

Santana do Livramento

2024

ESRAE MOH'D KHALIL SALAMEH AHMAD

**DESENVOLVIMENTO E COREDES: ANÁLISE DO PLANEJAMENTO
ESTRATÉGICO 2015-2030 NA FRONTEIRA OESTE DO RIO GRANDE DO SUL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Pampa, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharela em Ciências Econômicas.

Orientadora: Dra. Alessandra Troian

Santana do Livramento

2024

Ficha catalográfica elaborada automaticamente com os dados fornecidos
pelo(a) autor(a) através do Módulo de Biblioteca do
Sistema GURI (Gestão Unificada de Recursos Institucionais) .

A77d Ahmad, Esrae Mohd Khalil Salameh
Desenvolvimento e COREDEs: análise do planejamento
estratégico 2015-2030 na Fronteira Oeste do Rio Grande do Sul
/ Esrae Mohd Khalil Salameh Ahmad.
88 p.

Trabalho de Conclusão de Curso(Graduação)-- Universidade
Federal do Pampa, CIÊNCIAS ECONÔMICAS, 2024.
"Orientação: Alessandra Troian".

1. Desenvolvimento regional. 2. Planejamento estratégico.
3. COREDEs. 4. Fronteira Oeste do Rio Grande do Sul. I.
Título.

ESRAE MOHD KHALIL SALAMEH AHMAD

**DESENVOLVIMENTO E COREDES: ANÁLISE DO PLANEJAMENTO
ESTRATÉGICO 2015-2030 NA FRONTEIRA OESTE DO RIO GRANDE DO
SUL**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao curso de Ciências
Econômicas da Universidade Federal do
Pampa, como requisito parcial para
obtenção do título de Bacharela em
Ciências Econômicas.

Trabalho de Conclusão de Curso defendido e aprovado em: 28/06/2024

Banca examinadora:

Profa. Dra. Alessandra Troian
UNIPAMPA

Prof. Dr. Altacir Bunde
UNIPAMPA

Prof. Dr. André da Silva Redivo
UNIPAMPA

AGRADECIMENTOS

Agradeço à instituição de ensino superior Universidade Federal do Pampa por oferecer ensino gratuito e de qualidade, pela oportunidade de ter sido discente do curso de Ciências Econômicas, e por poder desenvolver conhecimento num ambiente acadêmico tão enriquecedor. Aos docentes do curso de Ciências Econômicas, por toda a dedicação e paciência ao compartilharem seus amplos conhecimentos e experiências na hora de ensinar. Cada um de vocês foi essencial no meu processo de aprendizado ao longo dos anos de graduação.

Agradeço imensamente à profa. Dra. Alessandra Troian, minha orientadora, por todas as dicas, toda a paciência, toda a pontualidade e comprometimento com a pesquisa. Obrigada por toda motivação, todos ensinamentos, e por todas as oportunidades que tu me proporcionaste no ambiente acadêmico desde o dia em que me tornei tua bolsista. Eu aprendo todos os dias contigo, obrigada por amar o que faz e inspirar todos que estão ao teu redor a serem e fazerem o seu melhor sempre, tu é 10.

Agradeço aos meus pais pelo apoio, amor e paciência incondicionais. Obrigada por confiarem e acreditarem em mim, e por, apesar de não terem tido a oportunidade, incentivar a mim e aos meus irmãos a buscar conhecimento através dos estudos. Aos meus irmãos Rauan, Soraia, Bassel, Majed, Nur e Miriam, por serem meus maiores, alguns de longe, companheiros e cúmplices. Eu amo profundamente cada um de vocês.

Por fim, mas não menos importante, agradeço aos amigos que fiz durante a graduação. Em especial, gostaria de agradecer a Leticia, minha companheira de todas as horas. Compartilhar a minha jornada acadêmica contigo me proporcionou momentos que serão lembrados com muito carinho. Os anos de graduação foram enriquecidos e tornados memoráveis graças à tua amizade.

RESUMO

O desenvolvimento regional pode ser entendido como um processo de transformação econômica, social, ambiental e institucional que tem como objetivo melhorar as condições de vida da população de uma determinada região, reduzir as desigualdades entre as regiões e promover a integração e a cooperação entre os diferentes atores e agentes regionais. O planejamento estratégico via Conselhos Regionais de Desenvolvimento busca ser um instrumento de participação social e planejamento territorial no Rio Grande do Sul. Dessa forma, a presente pesquisa tem como objetivo analisar as contribuições desse planejamento para a Fronteira Oeste do Rio Grande do Sul, uma região com baixo nível de desenvolvimento. Com o intuito de responder o objetivo geral, os objetivos específicos basearam-se em: a) descrever o plano estratégico do COREDE da região da Fronteira Oeste; b) identificar as estratégias prioritárias do plano estratégico; c) averiguar as ações desenvolvidas em cada meta prioritária e; d) examinar a relação entre as estratégias e as ações com o desenvolvimento regional. Metodologicamente, a pesquisa apresenta abordagem qualitativa, caráter descritivo e explicativo, com base no método analítico. As técnicas de pesquisa adotadas foram: revisão bibliográfica e pesquisa documental através da análise de conteúdo. Os resultados indicam que as estratégias propostas no plano, apesar de se tratarem de importantes elementos para o desenvolvimento da região, ainda possuem pouco percentual de implementação, uma vez que de sete estratégias escolhidas como prioritárias, quando se considera o período de 2017, quando foi publicado o plano, até o período de sua atualização, no ano de 2023, somente dois produtos de duas estratégias distintas foram completamente implementados na região. O que se observa é a baixa efetividade dos planos devido a desarticulação com iniciativas que desenvolveriam a região, falhas nas demandas devido a divergências dos próprios membros associados ao COREDE e principalmente ao Governo Estadual.

Palavras-chave: Desenvolvimento regional; Planejamento estratégico; COREDEs; Fronteira Oeste do Rio Grande do Sul.

ABSTRACT

Regional development can be understood as a process of economic, social, environmental and institutional transformation that aims to improve the living conditions of the population of a given region, reduce inequalities between regions and promote integration and cooperation between the different regional actors and agents. Strategic planning via Regional Development Councils aims to be an instrument of social participation and territorial planning in Rio Grande do Sul. The aim of this research is to analyze the contributions of such planning to the Western Frontier of Rio Grande do Sul, a region with a low level of development. In order to answer the general objective, the specific objectives were based on: a) describing the COREDE strategic plan for the Western Border region; b) identifying the strategic plan's priority strategies; c) investigating the actions developed for each priority goal and; d) examining the relationship between the priority strategies and regional development. Methodologically, the research takes a qualitative, descriptive and explanatory approach, based on the analytical method. The research techniques adopted were: a literature review and documentary research using content analysis. The results indicate that the strategies proposed in the plan, despite being important elements for the development of the region, still have a low percentage of implementation, since of the seven strategies chosen as priorities, when considering the period from 2017, when the plan was published, to the period of its update in 2023, only two products from two different strategies have been fully implemented in the region. What can be observed is the low effectiveness of the plans due to the lack of coordination with initiatives that would develop the region, failures in the demands due to disagreements between the members associated with COREDE and, above all, the state government.

Keywords: Regional development; Strategic planning; COREDEs; Western Border of Rio Grande do Sul.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Municípios que abrangem o COREDE Fronteira Oeste do RS	35
---	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 - Noções de desenvolvimento regional segundo a bibliografia consultada	20
Quadro 02 - Etapas da elaboração do Planejamento Estratégico	23
Quadro 03 - Objetivos específicos do PED 2015-2030	39
Quadro 04 - Síntese das etapas para a elaboração do plano estratégico 2015-2030.....	40
Quadro 05 - Estratégias prioritárias do COREDE FO de 2015-2030 e os resultados obtidos .	48
Quadro 06 - Percentual de aquisição da AF dos municípios que abrangem o COREDE FO em 2019	50

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
1.1 OBJETIVOS	13
1.1.1 Objetivo Geral	13
1.1.2 Objetivos Específicos.....	13
1.2 JUSTIFICATIVA	13
2. DESENVOLVIMENTO REGIONAL: NOÇÕES, PLANEJAMENTO E CONSELHOS	15
2.1 Desenvolvimento Regional: noções e definições	15
2.2 Planejamento estratégico regional	21
2.3 Políticas públicas: definições e aplicações.....	24
2.3.1 Políticas de Desenvolvimento Regional	25
2.4 Conselhos Regionais de Desenvolvimento - COREDEs	28
3 METODOLOGIA	31
4. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: ANÁLISE DAS PROPOSTAS E AÇÕES DO COREDE FRONTEIRA OESTE NO PERÍODO DE 2015 A 2030	34
4.1 O COREDE da Região da Fronteira Oeste do RS.....	34
4.2 COREDE Fronteira Oeste: análise das propostas e ações para 2015 a 2030.....	37
4.3 Análise da Matriz FOFA e dos eixos temáticos do planejamento estratégico.....	40
4.3.1 Gestão Econômica	41
4.3.2 Gestão estrutural	42
4.3.3 Gestão social: educação, cultura e lazer.....	43
4.3.4 Gestão social: segurança	44
4.3.5 Gestão social: saúde e assistência social.....	44
4.3.6 Gestão institucional.....	45
4.4 Propostas de estratégias prioritárias contidas no PED 2015-2030.....	45
4.5 A região da Fronteira Oeste alcançará o desenvolvimento com o planejamento estratégico proposto para 2015/30?.....	47
4.6 As estratégias prioritárias e a relação com o desenvolvimento regional	69
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	76
6 REFERÊNCIAS	78

1 INTRODUÇÃO

A preocupação com o desenvolvimento tem suas origens na ciência econômica, em especial com os trabalhos de autores da escola clássica, os quais apresentam o desenvolvimento como um fenômeno significativo para a consolidação do sistema capitalista. Isto é, o desenvolvimento era visto como algo próximo a uma sociedade industrial, urbana e detentora de riqueza, por meio do acúmulo de renda (Santos et al, 2012).

Para Souza (2009), o conceito de desenvolvimento econômico emerge no século XX e possui duas raízes, sendo elas teóricas e empíricas. Ambas são frutos das crises econômicas, a primeira corrente considera economistas que viam crescimento e desenvolvimento como sinônimos, e a segunda, por sua vez, entende que o crescimento era indispensável para o desenvolvimento, mas não condição suficiente.

Após a crise de 1970 e 1980, segundo Oliveira (2002), ocorreram mudanças nas perspectivas do conceito de desenvolvimento econômico, visto que se procuraram alternativas para enfrentar os principais desafios como o crescimento da disparidade econômica e da pobreza. Diante desse cenário, entende-se o desenvolvimento econômico não só vinculado ao crescimento econômico, mas também a aspectos sociais, culturais, ambientais e políticos, ligados ao aumento da qualidade de vida.

Esses pressupostos podem ser destacados por meio de estudos que permitem a incorporação das mudanças da estrutura da sociedade e da distribuição de recursos pelos diversos segmentos da economia, de modo a aprimorar os indicadores de bem-estar econômico e social, tais como pobreza, desemprego, desigualdade, condições de saúde, alimentação, educação e moradia (Vasconcellos; Garcia, 1998).

Nesse sentido, o tema do desenvolvimento regional foi influenciado por essas teorias do desenvolvimento econômico que surgiram nos anos 1950 e 1960, em um contexto de busca por superação da pobreza no pós-guerra e alcance do progresso econômico pelas nações. Nesse período, várias abordagens teóricas se dedicaram a analisar o crescimento e o desenvolvimento econômico, com diversos autores se interessando pela dinâmica regional, a fim de compreender seus desafios e propor soluções para o atraso (Oliveira, 2019).

Assim sendo, ainda de acordo com Oliveira (2019), o desenvolvimento regional pode ser entendido por meio da avaliação dos aspectos econômicos e sociais que influenciam a distribuição do capital, do trabalho e das inovações em uma região. Esses aspectos, quando bem aplicados em uma determinada região, podem diminuir ou aumentar as desigualdades regionais.

O desenvolvimento regional, assim como o econômico, implica em um processo de mudança social, econômica, cultural e política, de modo que essas são questões fundamentais para compreender a evolução da dinâmica dos setores produtivos de uma região.

Nasser (2000) afirma que as desigualdades no Brasil têm uma explicação histórica e uma identificação clara. O país é originalmente voltado para a agricultura e a exportação, e o desenvolvimento se concentrava nas regiões onde essas atividades exportadoras eram mais fortes, dependendo do mercado internacional para impulsionar a economia interna. A mudança no padrão econômico de uma economia agroexportadora para uma urbano-industrial, ocorrida entre a segunda metade do século XIX e no decorrer do século XX, resultou em uma forte concentração nos Estados de São Paulo e do Rio de Janeiro.

Ambos estados se beneficiaram da expansão da cafeicultura e da industrialização por substituição de importações, as quais demandavam mão de obra e capital abundantes. Por outro lado, o Rio Grande do Sul, que se desenvolveu com base na pecuária extensiva e na produção de charque para o mercado interno, enfrentou dificuldades para se inserir na nova dinâmica econômica nacional. Conforme Prado Júnior (2008), o estado gaúcho foi marginalizado pelo processo de centralização política e econômica que ocorreu após a proclamação da República.

Ainda, para Menezes e Feijó (2008), existe uma forte disparidade entre as regiões Norte e Sul do Rio Grande do Sul. A Metade Norte se destaca pelo desenvolvimento e pela diversidade da indústria e da agropecuária, enquanto a Metade Sul é mais carente e tem sua economia concentrada nos serviços, na agricultura, na criação de gado e na indústria, localizada principalmente na área sudeste do estado. O desenvolvimento histórico da Metade Norte mostra uma sociedade formada por pequenas e médias propriedades que serviram de base para a existência de indústrias e, conseqüentemente, das grandes aglomerações urbanas.

A Metade Sul do Rio Grande do Sul, em específico, é tradicionalmente marcada por uma economia em declínio, o que afeta a situação financeira dos municípios, os índices sociais e a criação de empregos. A indústria é pouco desenvolvida e a produção depende, principalmente, da agricultura e dos serviços. Outro fator que agrava as dificuldades é o isolamento geográfico da capital do estado e de outros centros regionais relevantes. Tais circunstâncias, somadas entre si, desestimulam a permanência e estabilização dos indivíduos nesses municípios, provocando uma alta dispersão urbana. Diante disso, a vasta extensão da fronteira da região sul do Rio Grande do Sul é tida como uma região de estagnação econômica (Da Luz; Brizolla; Garcia, 2017).

A Fronteira Oeste localiza-se na Metade Sul do Rio Grande do Sul, e tem uma história e cultura marcadas pelas atividades rurais, que são realizadas principalmente em propriedades

de médio e grande porte, com pouca utilização de mão de obra. Isso resultou em uma estrutura urbana dispersa, com vazios demográficos expressivos. A fronteira internacional com o Uruguai e a Argentina, ao longo do tempo, não favoreceu o seu desenvolvimento, devido aos obstáculos burocráticos e políticos entre o Brasil e os países do Mercosul (Seplan, RS, 2015).

De acordo com dados do último censo do IBGE, de 2022, a população total é de 509.159.00. A área territorial da região do COREDE da Fronteira Oeste era de 46.215,0 km² em 2021, maior de todos os 28 conselhos. O PIB total, em 2020 era de 15,47 bilhões, ocupando a oitava posição dentre os 28 COREDES. O PIB per capita, por sua vez, na série de 2002 a 2020, era de 30,4 bilhões, ocupando a 23^o dentre os 28 COREDES (Deedados, 2023).

A região faz parte de programas de desenvolvimento regional, até mesmo em nível nacional. Dentro do cenário das desigualdades regionais, a Metade Sul apresenta uma situação isolada no Estado, onde as atividades produtivas são totalmente distintas da Metade Norte do Rio Grande do Sul. Ao longo da trajetória histórica, o desenvolvimento da Metade Sul se configura numa região onde prevalece a pecuária e mais tarde o cultivo de arroz, o que define essa área como majoritariamente agrária (Coronel; Alves; Silva, 2007).

Até o começo dos anos 1990, a dinâmica territorial era analisada apenas pelos movimentos macrorregionais, principalmente em relação à chamada Metade Sul do Rio Grande do Sul. Posteriormente, a questão regional passou a levar em conta mais variáveis, visando uma maior eficácia da ação do Estado para lidar com problemas ligados à dinâmica regional. Assim, uma das primeiras iniciativas institucionais para elaborar uma estratégia de ação para o desenvolvimento regional foi a formação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Seplan, RS, 2015).

Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs), segundo informações do Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul (2022), nesse contexto, foram criados como fóruns que debatem e definem políticas e ações voltadas para o desenvolvimento regional. A organização dos COREDEs manifesta-se a partir de 1991, na aproximação entre Governo e instituições regionais, especialmente as universidades, tendo sido legalmente reconhecidos, por meio de decreto estadual, em 1994. No início, o Estado foi dividido em 21 regiões e, atualmente, conta com 28 Conselhos Regionais de Desenvolvimento.

De acordo com a lei n^o 10.283 de 17 de outubro de 1994, os COREDEs têm como objetivo: promover o desenvolvimento regional equilibrado e sustentável; integrar os recursos e as ações do governo na região; melhorar a qualidade de vida da população; distribuir de forma justa a riqueza gerada; estimular a permanência do homem em sua região; preservar e recuperar o meio ambiente.

Nesse sentido, uma vez que o processo de desenvolvimento regional envolve a participação dos atores sociais na formulação e execução de planos e projetos que visam explorar as potencialidades para superar os desafios de cada região, considerando suas especificidades históricas, culturais, ambientais e produtivas, a presente pesquisa tem como questão norteadora: De que maneira o plano estratégico do COREDE-FO 2015-2030 se articula com o desenvolvimento regional e o que tem sido feito para promover o desenvolvimento da região da Fronteira Oeste do Rio Grande do Sul?

1.1 OBJETIVOS

Nesta seção serão apresentados os objetivos que correspondem a presente pesquisa, iniciando pelo objetivo geral, e logo, os objetivos específicos.

1.1.1 Objetivo Geral

Analisar o plano estratégico de desenvolvimento regional do COREDE Fronteira Oeste 2015-2030.

1.1.2 Objetivos Específicos

- a) Descrever o plano estratégico do COREDE da região da Fronteira Oeste;
- b) Identificar as estratégias prioritárias do plano estratégico;
- c) Averiguar as ações desenvolvidas em cada meta prioritária;
- d) Examinar a relação entre as estratégias e as ações com o desenvolvimento regional.

1.2 JUSTIFICATIVA

A presente pesquisa justifica-se porque o desenvolvimento regional é um tema de notável relevância para o planejamento e gestão de políticas públicas que visam promover a melhoria da qualidade de vida e a redução das desigualdades. No Brasil, após um período de predomínio das ideias liberais, houve uma retomada da política regional com a criação e implementação de diversas políticas e programas de desenvolvimento territorial (Corrêa, 2018). Dessa forma, estudar os planos estratégicos desenvolvidos pelos COREDEs é pertinente

para avaliar o que se tem feito para promover essa melhoria da qualidade de vida e a redução das disparidades.

Segundo Tirelli e Puntel (2020), os COREDEs têm participado da elaboração dos Planos Estratégicos (PE), que são feitos, em sua maioria, pelas instituições de ensino superior (IES) que atuam nas diversas regiões do estado e financiados com recursos disponibilizados pelo governo estadual. Os planos contêm um diagnóstico sobre a realidade das regiões de cada COREDE, e tem como objetivo apoiar o planejamento governamental e orientar outras ações de desenvolvimento que deverão ser realizadas por iniciativa desses Conselhos.

Nesse sentido, estudar o plano estratégico 2015-2030 do COREDE Fronteira Oeste, que é um instrumento de planejamento participativo que envolve a sociedade civil e o poder público na definição de uma visão de futuro, de objetivos estratégicos e de projetos prioritários para o desenvolvimento regional sustentável e integrado, é importante para compreender como os atores regionais se organizam e se articulam para construir uma agenda de desenvolvimento que seja condizente com as necessidades e potencialidades da região, assim como para avaliar os resultados das suas ações (Goulart, 2021).

A Fronteira Oeste do Rio Grande do Sul é uma região que apresenta desafios para o seu desenvolvimento econômico e social. De acordo com Albuquerque; Aragón e Corrêa (2015), a região é uma das mais pobres do Estado e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) da maioria dos municípios é menor que o índice estadual (0,814). Além disso, a renda per capita da maioria desses municípios é inferior à do Estado (12.071).

A indústria apresenta baixo desenvolvimento e a produção depende especialmente da agricultura e do setor de serviços (Luz; Brizolla; Garcia, 2017). Nesse contexto, analisar o plano elaborado pelo COREDE para a região da Fronteira Oeste, em específico, é relevante para compreender os desafios e as oportunidades para o seu desenvolvimento.

Com essa pesquisa, pretende-se contribuir para o debate sobre o desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul, bem como para o fortalecimento dos COREDEs como espaços de participação social e gestão territorial. A pesquisa também visa propor recomendações para o aprimoramento das ações propostas no plano estratégico, a fim de melhor implementação de políticas públicas de desenvolvimento regional na Fronteira Oeste do Rio Grande do Sul, considerando o que se tem por potenciais e limitações.

2. DESENVOLVIMENTO REGIONAL: NOÇÕES, PLANEJAMENTO E CONSELHOS

Neste capítulo, a fim de trazer suporte para a pesquisa e um melhor entendimento do tema estudado, será apresentada a revisão de literatura. Inicialmente, serão tratadas as principais noções e conceitos de desenvolvimento regional e o planejamento estratégico. Em seguida, será abordado o conceito de política pública, para logo tratar acerca das políticas de desenvolvimento regional. Ademais, na última seção, será apresentada as discussões em relação aos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES).

2.1 Desenvolvimento Regional: noções e definições

O modelo de crescimento econômico clássico, com predomínio de até a metade do século XX, considerava que o crescimento se dava especialmente pela acumulação de capital. Neste modelo, o conceito de desenvolvimento regional/local era confundido com o de desenvolvimento nacional. Os problemas regionais seriam apenas reflexos espaciais de um desequilíbrio dos fatores de produção. Assim, o desenvolvimento seria garantido pela livre movimentação dos fatores produtivos entre as regiões (Bastos, 2005).

Nesse sentido, ainda de acordo com Bastos (2005), surgem duas correntes principais de pensadores que abordam o desenvolvimento regional, as chamadas “teorias clássicas da localização” e as “teorias do desenvolvimento regional”. A primeira corrente segue a tradição da Teoria da Produção da análise microeconômica, cujo principal autor e fundador da chamada Ciência Regional é Walter Isard, o qual recuperou as contribuições de diversos autores que estudaram a localização ótima das atividades econômicas, tema clássico da geografia e da economia regional.

Um dos pioneiros nesse tema foi Von Thünen (1826), o autor examinou a localização ótima das atividades agrícolas em torno de um mercado central, considerando a renda da terra e a intensidade e rentabilidade de cada atividade. Tal modelo foi posteriormente aplicado e adaptado por outros pesquisadores, como Alfred Weber (1909), que analisou a localização ótima das indústrias em relação às matérias-primas, à mão de obra e ao mercado, enfatizava os custos totais de transporte e outros fatores que influenciam a localização industrial. Outro autor que se dedicou ao tema foi Christaller (1933), o mesmo buscou abordar a localização ótima dos serviços e do sistema urbano, levando em conta a hierarquia e o padrão geométrico regular das cidades, os quais oferecem serviços mais ou menos especializados e frequentes. No entanto, a

teoria de Christaller foi alvo de críticas e revisões, como as de Losch (1940), onde este propôs uma abordagem mais dinâmica e realista, dando importância a competição, a diferenciação e a influência dos fatores naturais e históricos na formação do sistema urbano.

Diante disso, pode-se considerar que a localização das atividades econômicas depende de vários fatores, que podem variar conforme o tipo de atividade, o contexto histórico e as condições naturais. Os autores citados consideram que a localização ótima de uma empresa é aquela que maximiza os seus lucros e minimiza os seus custos, dando importância a renda da terra, a demanda de mercado e as vantagens de se aglomerar com outras empresas similares ou complementares.

O desafio principal dos teóricos das teorias espaciais ou da localização, segundo Dallabrida (2011), era construir modelos explicativos, baseados em fórmulas matemáticas, que pudessem mostrar as causas das desigualdades territoriais ou da concentração das atividades produtivas dentro dos países. Tais teorias buscavam indicar os espaços mais adequados para a localização das atividades econômicas, como os custos de transporte da matéria-prima e do produto final até o mercado consumidor.

As teorias clássicas da localização contribuíram para pensar a distribuição espacial da economia. No entanto, Amaral Filho (2001) afirma que essas teorias foram consideradas estáticas e insuficientes para compreender o fenômeno das diferentes etapas de desenvolvimento nas regiões, já que se concentravam apenas nos custos e nos lucros para determinar a localização ótima de uma firma em um lugar específico. Em vista disso, na década de 1950, manifestaram-se diversas teorias que passaram a enfatizar outros fatores, como as externalidades resultantes da aglomeração industrial, os ganhos de escala e a correlação entre firmas e setores.

A segunda corrente, intitulada “teorias do desenvolvimento regional”, se inspira nas teorias de Marshall e Keynes, e tem como representantes Myrdal, Hirschman, Perroux e North. Os autores mencionados argumentavam que o desenvolvimento regional estava relacionado com o crescimento da indústria e seus efeitos sobre uma determinada região. De acordo com essa abordagem, o desenvolvimento da indústria geraria mais empregos e melhor distribuição de renda. A corrente também disseminou maior preocupação do Estado em investir em políticas públicas voltadas para o desenvolvimento de regiões específicas, para logo, estimular a indústria, que era a principal fonte de riqueza em vários países (Bellingieri, 2017).

Myrdal (1972) examinou a dinâmica regional de forma mais intuitiva, mostrando que existem diferenças econômicas significativas entre as nações e que a localização geográfica tem influência nos fatores de produção, determinando se um país pode ser mais ou menos produtivo

do que outro. O autor classifica as economias em duas categorias: os países desenvolvidos, que têm altos níveis de renda per capita, integração nacional e investimentos em diversas áreas econômicas. Em contrapartida, o autor define como países subdesenvolvidos aqueles que possuem renda per capita e indicadores de crescimento econômico excessivamente baixos, e uma forte desigualdade na distribuição da riqueza. Ademais, nessas regiões, há uma heterogeneidade no nível de desenvolvimento de alguns locais em relação a outros, que depende também da dimensão territorial, do número de habitantes e dos fatores de produção.

O autor Myrdal (1972) afirma com convicção que a teoria econômica não tinha meios para resolver problemas provenientes de disparidades econômicas entre as regiões. Isso porque as suposições teóricas de equilíbrio não tinham fundamentação para explicar de forma eficaz as diferenças observadas em regiões que faziam parte da mesma nação, com orientações econômicas semelhantes. A solução seria, então, tentar analisar tanto fatores econômicos, quanto não econômicos, para que se pudesse encontrar um consenso sobre desenvolvimento regional.

Dessa forma, em sua teoria, denominada de “Causação Circular Cumulativa”, Myrdal (1972) procura expor que o crescimento da economia em determinada região, cria um “Círculo Virtuoso” conduzido pelo movimento de capitais, migração de capital humano, crescimento da taxa de natalidade, entre outros. Em contrapartida, as economias não privilegiadas por tal processo geram um “Círculo Vicioso”, que acarreta no fechamento de empresas, aumentando o desemprego, que, por seu turno, diminui a renda da região, gerando novos desempregos. A teoria da Causação Circular preocupa-se em analisar as inter-relações que ocorrem no interior de um sistema social, ao passo que o sistema econômico se locomove baseado em questões exógenas.

Para Hirschman (1961), o desenvolvimento econômico não é simultâneo em todas as regiões geográficas de uma mesma unidade econômica. O desenvolvimento tende a ser maior no ponto de origem, que é um ponto estratégico. O autor diz que, em países subdesenvolvidos, o desenvolvimento é mais complexo, por causa de fatores estruturais que o inviabilizam. Segundo essa visão, há duas abordagens que inviabilizam o desenvolvimento dos países subdesenvolvidos. No primeiro caso, os indivíduos consideram que a mudança econômica deve ser feita por todos os membros dos seus grupos. No entanto, isso só acontece se os investimentos governamentais forem distribuídos entre várias regiões e programas de desenvolvimento. Nesse caso, não há investimento em uma grande mudança estrutural, porque os esforços são feitos em partes e em programas menores.

No modelo dos Polos de Crescimento, de François Perroux, por sua vez, um polo aparece a partir do surgimento de uma indústria motriz (uma unidade econômica ou um conjunto formado por várias dessas unidades), que se desenvolve mais cedo do que as outras,

na qual a taxa de crescimento é maior do que a taxa média de crescimento da economia como um todo. Para estimular o crescimento das empresas, que resultaria no desenvolvimento econômico regional pelo aumento na renda da população, é preciso considerar três elementos: a indústria-chave; o regime não concorrencial do complexo; e a concentração territorial do complexo (Lima; Simões, 2010).

Um complexo é um conjunto de indústrias em crescimento que se concentram geograficamente. A indústria-chave visa aumentar a produção comprando serviços e produtos de outras indústrias. A indústria que começa esse processo é a motriz, e a que fornece serviços e produtos para ela é a movida. De acordo com Perroux (1977), as indústrias são pontos-chave no desenvolvimento regional, pois aplicam as forças e dinâmicas de crescimento econômico. Para estimular o desenvolvimento de uma indústria específica, verifica-se o regime não concorrencial do complexo, esse processo gera um aglomerado de forças oligopolistas que aumentam a produtividade e a concentração de capital da indústria.

Uma vez que tal indústria estivesse em uma estrutura de concorrência perfeita, não haveria aumento de produtividade nem maior acumulação de capital, pois outras indústrias disputariam uma maior fatia do mercado. O terceiro elemento diz respeito à concentração territorial do complexo, que é representado por um aglomerado de empresas em crescimento que produzem bens comuns entre si, visando maior crescimento econômico. A concentração territorial se caracteriza pelo aumento de atividades econômicas pela proximidade e a urbanização num mesmo lugar. Essa característica gera demandas de moradia, transporte e serviços públicos, devido a mudança imediata do meio geográfico (Perroux, 1977).

Em última análise, Douglas North propõe uma perspectiva alternativa para o desenvolvimento regional, acerca da base exportadora. North (1977) argumenta que, ao contrário do que se acreditava acerca do desenvolvimento econômico europeu, o desenvolvimento econômico americano foi impulsionado pela emergência de exportações ancoradas em vantagens locais. A base exportadora gera impactos diretos e indiretos na economia local, pois induz a criação de novas indústrias de processamento e serviços relacionados ao produto exportado, promove a diversificação econômica e, por consequência, o desenvolvimento.

Cabe destacar que a industrialização por si só não assegura o desenvolvimento contínuo, dado que é fruto do êxito da base exportadora e não da exaustão das atividades do setor primário. Contudo, seria preciso que a produção agrícola não se concentrasse em grandes propriedades, pois isso limitaria os benefícios à medida que os retornos dos investimentos na indústria principal comessem a decrescer (North, 1977).

O desenvolvimento de uma região se dá por variações nos seus determinantes, como o nível de renda, preferências dos consumidores, custos de produção, disponibilidade de recursos naturais, infraestrutura de transporte, tecnologia, políticas governamentais e origem do capital.

Em virtude da irregularidade desses aspectos, somados à evolução da renda e população local, o que ocorre é o desenvolvimento regional desigual. No longo prazo, espera-se que com o amadurecimento da região as disparidades sejam atenuadas, em função da diversificação que torna menos perceptível as características da base primária. Ainda, é crucial que a base exportadora seja estruturada e consolidada na região por meio da concentração de esforços políticos em conjunto às organizações intermediárias eficazes e um sistema institucional apropriado (North, 1977).

Por outro lado, com relação ao tema do desenvolvimento regional no Brasil, de acordo com Etges e Degrandi (2013), o mesmo ganhou destaque na segunda metade do século XX, especialmente entre economistas e geógrafos. No debate, sobressaem dois enfoques principais. O primeiro é baseado na dimensão econômica do processo, afirmando que, conforme as relações de produção normalmente capitalistas se tornam dominantes, as regiões tendem a desaparecer, dado que as especificidades que as teriam gerado também se extinguiriam.

O segundo, por sua vez, relaciona essas desigualdades à própria lógica econômica do modo de produção capitalista, manifestado pela concentração de capitais e de rendas, da qual resulta a exclusão econômica, social e, também, geográfica. Para o primeiro enfoque as desigualdades regionais e a própria região são vistas como entraves a serem superados ou eliminados, para o segundo, em contrapartida, são consideradas como especificidades que podem e devem ser valorizadas, como forma alternativa e endógena de desenvolvimento regional (Etges; Degrandi, 2013).

De acordo com Oliveira (2021), o desenvolvimento regional deve ser o condutor da orientação da demanda de formular políticas e planos correspondentes, considerando as características específicas das regiões, sejam elas subdesenvolvidas, estagnadas ou superpovoadas. Nessa perspectiva, autores como Boisier (2000) e Furtado (2009) indicam que o desenvolvimento regional deve ser fomentado por uma política governamental em conjunto com a sociedade civil, na qual o planejamento é crucial nas propostas de políticas de desenvolvimento regional, considerando aspectos como sua especificidade geográfica, a imposição da população sobre recursos naturais, a estrutura social, e as instituições religiosas, psicológicas e culturais. Ademais, é fundamental considerar o histórico regional de produção e consumo.

Portanto, destaca-se a importância da autonomia na capacidade decisória, essencial para uma verdadeira política de desenvolvimento, e dado que o Estado é o principal agente decisório, se atribui a ele papel fundamental na execução do desenvolvimento. No entanto, Furtado (2009), ressalta que o desenvolvimento só ocorre efetivamente quando forem criadas condições para que tanto a população urbana quanto a rural possam usufruir amplamente dos incentivos gerados.

Lopes (1984) também já abordava acerca da problemática em definir e implementar

políticas de desenvolvimento regional. Quanto ao conceito, são identificados três desafios principais: na dimensão espacial, na inter-relação entre regiões; e na perspectiva multidisciplinar. O planejamento emerge como um aglomerado de ações planejadas no tempo destinadas a identificar as dificuldades específicas de cada região. Dessa forma, é essencial que a análise, as políticas e o planejamento em desenvolvimento regional sejam claramente demarcados, dado que o planejamento pode ser facilmente confundido com o próprio desenvolvimento regional.

Para Siqueira e Siffert Filho (2001), por sua vez, o interesse pelo desenvolvimento regional no Brasil ocorreu em função da própria mudança da agenda nacional, principalmente após o Plano Real, em 1994. O fim da instabilidade inflacionária, as privatizações, a abertura comercial, e diversas desregulamentações setoriais destacaram as especificidades de cada região e colaboraram para o debate acerca da construção de uma agenda para o desenvolvimento regional. A avaliação da questão regional envolve, necessariamente, a consideração da dimensão histórica do desenvolvimento nacional, devido a atual heterogeneidade no plano espacial ser resultado da forma como as relações sociais capitalistas se espalharam no território brasileiro.

As teorias aqui abordadas, segundo Cavalcante (2008), orientaram a discussão do desenvolvimento regional e estudos analíticos, buscando verificar os seus níveis de conformidade com a realidade. Com o decorrer do tempo, surgiram novos esforços para a integração de modelos e interpretações que conseguissem explicar os novos padrões de produção fundamentados na automação integrada flexível e nos movimentos de abertura comercial e desregulamentação econômica, simbolizando o que se denominou de produção recente em desenvolvimento regional. A seguir, o quadro 01 apresenta as principais noções referentes ao desenvolvimento regional, em conformidade com os autores aqui abordados.

Quadro 01 - Noções de desenvolvimento regional segundo a bibliografia consultada

Autor	Noção de desenvolvimento regional
Thünen; Weber; Christaller; Lösch; Isard (Bastos, 2005)	Os autores explicam a localização de empresas no espaço geográfico a partir dos custos de transporte, da renda da terra, da demanda de mercado e das externalidades aglomerativas.
Hirschman (1961)	Indução e propagação do crescimento econômico a partir de um ponto estratégico de origem, que pode ser um setor, uma indústria ou uma região.
Myrdal (1971)	A causação circular cumulativa gera desequilíbrios entre as regiões devido à diferença nos fatores de produção e na localização geográfica.

Perroux (1977)	Ocorre a formação de polos de crescimento que concentram atividades econômicas dinâmicas e geram externalidades positivas para as regiões vizinhas.
North (1977)	Processo de exploração das vantagens comparativas de cada região, que se especializa na produção e exportação de um produto específico.
Furtado (2009)	Planejamento governamental e participação da sociedade civil são fundamentais, considerando especificidades geográficas, impacto sobre recursos naturais, estrutura social e instituições diversas.

Fonte: Elaboração própria, a partir da bibliografia consultada.

Em síntese, existem distintas noções de desenvolvimento regional na literatura econômica, que refletem distintas abordagens teóricas e metodológicas sobre o tema. As noções têm implicações para a formulação e a avaliação das políticas públicas voltadas para a promoção do desenvolvimento regional, pois implicam diferentes formas de entender os problemas e as potencialidades das regiões, tal como os instrumentos e os objetivos das intervenções públicas. Nesse sentido, na seção seguinte, será abordado o conceito de políticas públicas, para logo, tratar acerca do que se entende por planejamento estratégico regional.

Na presente pesquisa, adota-se a abordagem do desenvolvimento regional que considera fatores intersetoriais, especificidades e as potencialidades de cada região, em contraposição à visão que trata questões locacionais das regiões como entraves ou obstáculos ao seu desenvolvimento. A abordagem se inspira nas teorias de Myrdal, Hirschman, Perroux e North, que enfatizam os efeitos da indústria, das externalidades, dos polos de crescimento e das vantagens comparativas sobre o desenvolvimento regional, ademais das abordagens de autores brasileiros que buscaram enfatizar a importância da efetivação de políticas públicas para promover o desenvolvimento regional.

A partir dessa perspectiva, busca-se analisar o plano estratégico atribuído ao Conselho Regional de Desenvolvimento (COREDE) da Fronteira Oeste do Rio Grande do Sul, que, como será visto adiante, são instâncias de participação e planejamento regional, que visam promover o desenvolvimento sustentável e integrado da região.

2.2 Planejamento estratégico regional

De acordo com Bertê et al., (2021), os planos estratégicos regionais se originaram nos Estados Unidos, na década de 1980, baseado em conceitos do planejamento de organizações privadas aplicados ao planejamento regional. O objetivo era tornar o planejamento regional mais adaptável, diante da diminuição da capacidade de intervenção do Estado. Desse modo,

nos planos estratégicos regionais, várias ações para o desenvolvimento da região são delegadas a organizações da sociedade civil e à iniciativa privada, diferentemente dos grandes planos de desenvolvimento anteriores, em que o Estado tinha maior participação.

Na visão tradicional, existe um protagonista, o Estado, que seria o único capaz de fazer o planejamento (na maioria das situações) e um espaço para atuar e planejar, o território (que inclui os atores sociais) que é passivo, previsível e receptivo. Conforme a Constituição de 1998, a união tem a competência de elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social (Bertê et al., 2021).

Segundo o Planejamento Estratégico Situacional (PES), proposto por Matus (1997), no entanto, a realidade social é composta por diversos agentes que agem/planejamos de acordo com seus desejos, interesses e especificidades. De Toni (2001), destaca que é preciso considerar que os planejamentos dos outros agentes também interferem no êxito do planejamento, sejam eles inimigos ou aliados. Assim, a ideia de um protagonista único, com os demais atores como secundários, não se sustenta. Portanto, não é adequado que apenas o Estado elabore esse planejamento, sendo fortemente recomendável que se aproveite das várias experiências, das capacidades de planejamento e/ou das habilidades institucionais dos agentes.

O planejamento do território, que pode ser tanto regional como sub-regional, deve ser entendido como o conjunto de políticas que buscam coordenar e harmonizar as intervenções dos diferentes níveis e setores da Administração Pública que afetam o território. A Carta Europeia de Ordenamento Territorial, de 1983, o conceitua como a expressão espacial das políticas econômica, social, cultural e ecológica da sociedade (Pujadas, Font; 1998). Uma versão mais limitada o restringe ao planejamento físico dos elementos estruturais dos territórios.

Nesse sentido, é importante ressaltar que o planejamento do território não é uma ciência, mas se baseia em conhecimentos científicos, como os das áreas da História, Geografia, Economia, Biologia e Geologia, nos seus métodos. Além disso, ele envolve uma decisão política e tem um caráter ideológico bastante evidente, desde a identificação dos problemas territoriais até a sugestão de ações relacionadas a eles.

Ainda de acordo com Pujadas e Font (1998), as vantagens do planejamento estratégico regional são as seguintes: a) aproveita os pontos fortes de uma cidade ou região e encontra oportunidades da região, identificando os fatores que a tornam competitiva e ou inovadora; b) situa os problemas locais em um contexto regional, nacional e internacional; buscando soluções coerentes e compatíveis com as realidades e tendências externas; c) direciona as energias e os recursos disponíveis para objetivos prioritários, baseados em uma visão de futuro desejada para a região; d) estimula a cooperação entre os setores público e privado; criando sinergias e

complementaridades entre as iniciativas que contribuam para o desenvolvimento regional e; e) favorece a coordenação entre instituições e entre níveis da Administração, evitando conflitos sobre posições ou lacunas nas intervenções territoriais, garantindo uma maior eficiência e êxito das políticas públicas. Os autores destacam que o planejamento estratégico é uma ferramenta que visa potencializar as capacidades e as oportunidades de uma região, ao se esforçar para trazer soluções adequadas para os seus problemas, promover a cooperação entre os diferentes atores envolvidos e ao garantir a coordenação dessas políticas públicas.

Para realizar o planejamento estratégico regional, especialmente, é preciso seguir algumas etapas, que podem variar de acordo com a metodologia adotada. No entanto, de modo geral, elas envolvem o planejamento e organização do plano estratégico, o reconhecimento do entorno e identificação de temas críticos, diagnóstico interno e externo, a formulação de metas e objetivos, definição das linhas estratégicas, definição dos objetivos de cada linha e das ações a se desenvolver, implementação e desenvolvimento das ações e por fim, avaliação, revisão e atualização. Essas etapas estão detalhadas no quadro 02, a seguir.

Quadro 02 - Etapas da elaboração do Planejamento Estratégico

Etapas	Descrição
1. Planejamento e organização do plano estratégico	Definição do propósito, a visão, a missão e os valores da organização ou região, bem como os responsáveis pela elaboração e execução do plano.
2. Reconhecimento do entorno e identificação de temas críticos	Análise do contexto socioeconômico, político, ambiental e cultural em que a organização ou região está inserida, identificando as oportunidades, as ameaças, as forças e as fraquezas (FOFA) que afetam o seu desenvolvimento.
3. Diagnóstico interno e externo	Avaliação da situação atual da organização ou região, considerando os seus recursos, capacidades, processos, resultados e desafios, assim como os fatores externos que influenciam o seu desempenho.
4. Formulação de metas e objetivos	Estabelecer os resultados esperados para o desenvolvimento da organização ou região, de acordo com o propósito, a visão, a missão e os valores definidos na etapa um. As metas devem ser específicas, mensuráveis, alcançáveis, relevantes e temporais. Os objetivos devem ser claros, concisos e coerentes com as metas.
5. Definição das linhas estratégicas	Definir as áreas prioritárias de atuação para alcançar as metas e objetivos formulados na etapa anterior. As linhas estratégicas devem ser alinhadas com a missão e a visão da organização ou região, e também com as necessidades e expectativas das partes interessadas.
6. Definição dos objetivos de cada linha e das ações a se desenvolver	Detalhar os objetivos específicos de cada linha estratégica e as ações necessárias para realizá-los. As ações devem ser definidas considerando os recursos disponíveis, os prazos estabelecidos, os responsáveis pela execução e os indicadores de acompanhamento.

7. Implementação e desenvolvimento das ações	Executar as ações definidas na etapa anterior, seguindo o cronograma previsto e monitorando o seu progresso. Aqui, deve-se garantir a comunicação efetiva entre os envolvidos no plano estratégico, além da participação e o comprometimento das partes interessadas.
8. Avaliação, revisão e atualização	Avaliar os resultados obtidos com as ações implementadas, comparando-os com as metas e objetivos estabelecidos na etapa quatro. Nesta etapa, é relevante identificar os pontos fortes e fracos do plano estratégico, as lições aprendidas e as oportunidades de melhoria. Por último, o plano estratégico deve ser revisado e atualizado periodicamente, em concordância com as mudanças internas e externas que afetam a organização ou região.

Fonte: Elaboração própria, a partir de Silveira (2011).

O quadro acima apresenta as oito etapas de um plano estratégico, que é um instrumento de gestão que visa orientar geralmente o desenvolvimento de uma empresa, e em alguns casos, como o da presente pesquisa, região. Cada etapa envolve uma série de atividades que devem ser realizadas de forma participativa, sistemática e flexível, procurando alcançar os resultados esperados. Assim, o plano estratégico deve ser elaborado, executado, monitorado e avaliado de forma contínua, adaptando-se às mudanças internas e externas que afetam a organização ou região. O quadro pode servir como um guia para a elaboração e implementação de um plano estratégico, mas não deve ser visto como uma receita pronta e imutável (Silveira, 2011; Guerreiro; Souza, 2015). Na próxima seção, apresenta-se o conceito e algumas aplicações de políticas públicas, dado que essas estão estreitamente relacionadas aos objetivos e estratégias de um plano estratégico de desenvolvimento regional.

2.3 Políticas públicas: definições e aplicações

A Política Pública, segundo Souza (2006), é uma área que busca colocar o governo em ação, analisar as mesmas e propor mudanças, consiste então em transformar as intenções e plataformas eleitorais dos governos democráticos em projetos e ações que produzam resultados no mundo. No entanto, não existe uma definição única ou mais adequada de política pública. Para Bucci e Souza (2022), o estudo das políticas públicas é multidisciplinar, pois envolve diferentes áreas do conhecimento e vários atores estatais e não estatais. Elas requerem uma atuação multisetorial para criar soluções governamentais para problemas sociais complexos, e por isso, as políticas públicas devem ser analisadas por distintas áreas do conhecimento.

Conforme Secchi (2010), uma política pública passa por várias fases, chamadas de “O Ciclo das Políticas Públicas”. As fases são: agenda, formulação, implementação e avaliação. Na prática, elas se interligam e não seguem uma ordem fixa. Na fase de implementação, há dois modelos: o *top-down* e o *bottom-up*. O modelo *top-down* é hierárquico e separa os formuladores

dos implementadores, excluí os outros atores políticos afetados pela política. Tal modelo pode ser prejudicial, pois não considera as demandas de todos os grupos sociais. O modelo *bottom-up*, em contrapartida, é natural e considera os sujeitos e as variáveis envolvidas. Nele, as políticas públicas são definidas no nível real da sua execução, a partir da interação entre governo e atores locais, aspirando por uma participação mais democrática nas políticas públicas (Secchi, 2010).

Ademais, é pertinente também, considerar os tipos de políticas, para determinar o tipo de atuação possível. Teixeira (2002) propõe vários critérios para analisar as políticas, como a natureza, a abrangência e os impactos delas. Os critérios apontados por ele permitem classificar as políticas públicas em tipos como estruturais, conjunturais, emergenciais, universais, segmentais, fragmentadas, distributivas, redistributivas ou regulatórias. Nesse contexto, no caso das políticas públicas de desenvolvimento regional, estas buscam favorecer a equidade inter-regional, considerando a região como um território com recursos passíveis de serem usados. Elas são concebidas e implementadas a partir de um quadro estratégico baseado em um território, mas com participação desigual dos atores regionais e locais (Figueiredo, 2009).

No que diz respeito ao planejamento estratégico regional, o mesmo surge como uma ferramenta para orientar as políticas públicas de acordo com as demandas de cada região, buscando o desenvolvimento sustentável e integrado. O planejamento estratégico regional, como foi visto na seção anterior, consiste na elaboração de um diagnóstico, de uma visão de futuro, de estratégias e de projetos para uma determinada região, envolvendo a articulação entre os diferentes níveis de governo, os setores produtivos, as organizações sociais e a sociedade civil.

Portanto, as políticas públicas e o planejamento estratégico regional são conceitos e práticas que se complementam e que se tornam cada vez mais importantes para enfrentar os desafios do desenvolvimento no século XXI. Ambos requerem uma abordagem multidisciplinar, participativa e democrática, que abranja as dimensões econômica, social, ambiental e cultural das regiões. Na sequência, é apresentada a subseção sobre políticas de desenvolvimento regional.

2.3.1 Políticas de Desenvolvimento Regional

As políticas de desenvolvimento regional têm uma definição geral que é essencialmente redundante. Na prática, as mesmas são aquelas que têm como objetivo impulsionar o desenvolvimento das regiões mais atrasadas. No entanto, a definição geral oculta uma série de

dificuldades para se definir claramente as políticas de desenvolvimento regional, especialmente quando se almeja diferenciá-las das políticas industriais e das políticas sociais (Cavalcante, 2018).

Desde meados da década de 1950, para Uderman (2008), as políticas públicas de desenvolvimento regional no Brasil se basearam na indução e na execução de investimentos industriais que pudessem gerar processos de crescimento produtivo e aumento dos níveis gerais de emprego e renda.

Segundo Portugal (2018), em 1959, ocorreu a criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), pelo economista Celso Furtado. A Sudene tinha como objetivo promover a industrialização e o combate à seca na região Nordeste, considerada a mais pobre e atrasada do país. Posteriormente, foram criadas outras superintendências para atender outras regiões: a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e a Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco), em 1966 e 1967, respectivamente. Até então, estas políticas regionais buscavam reduzir os desequilíbrios regionais e estimular o crescimento econômico nas regiões menos desenvolvidas do Brasil.

Os esforços de industrialização nacional e a criação de instituições orientadas para a elaboração e implementação de políticas de fomento ao desenvolvimento regional foram apoiados pelas ideias desenvolvimentistas e pela relevância atribuída às economias de aglomeração e aos ganhos de escala. Tais fatores eram necessários para implantar atividades produtivas conforme as exigências do paradigma de produção fordista. Assim, a criação de políticas teve impactos significativos sobre a estrutura produtiva e espacial da economia brasileira até o final dos anos 1970 (Uderman, 2008).

O Estado teve um papel relevante no processo, oferecendo incentivos para atrair empresas, fazendo com que elas abrissem mão das vantagens locacionais das regiões mais desenvolvidas. Contudo, o Estado brasileiro passou por um processo de danos financeiros que começou em 1970 e se agravou na década seguinte. Em 1990, o foco econômico foi na estabilização da economia e na reforma do Estado. Além disso, a situação financeira do Estado permaneceu deteriorada durante maior parte dos anos 90 e o resultado foi a exclusão do debate sobre as políticas de desenvolvimento regional (Oliveira Júnior, 2011).

No entanto, no final dos anos 1990, é que começa a se destacar o argumento a favor de uma ação mais planejada do Estado na, até então incontornável, questão regional (Cargnin, 2014). No que se refere às políticas territoriais, o processo de desvalorização da análise regional, que se desenvolvia após a década de 1960, começou a ser alterado com o Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento. Apesar das críticas relacionadas à falta de

preocupação com uma estratégia de desenvolvimento regional para o país, a execução do Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, cuja elaboração se iniciou em 1996, junto com a realização do Ministério da Integração Nacional (MI), em 1999, podem ser vistos como indicadores do resgate da preocupação com a dimensão territorial no cenário das políticas públicas (Pares, 2007).

Nesse sentido, no Brasil, pode-se destacar a criação desse Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, que, para Pares (2007), significou a importância da dimensão territorial no âmbito do planejamento governamental. O estudo teve como foco a análise da logística e como propósito viabilizar o desenvolvimento econômico e social, a elevação da competitividade sistêmica da economia e a diminuição das desigualdades regionais, além da integração nacional e internacional. Outro momento relevante na percepção de uma maior atenção com a questão regional ocorreu com a formulação do Ministério da Integração Nacional, no ano de 1999 (Bandeira, 2004).

A criação do Ministério da Integração Nacional, de acordo com Rückert (2010), implicou a reestruturação do Estado na direção de recuperar a função de formular e conduzir planos, políticas, programas de desenvolvimento e definir estratégias de inserção de regiões periféricas. Podem-se citar como exemplos concretos dos progressos ocasionados pelo surgimento do Ministério da Integração, a organização de ações específicas para Regiões Diferenciadas, mais tarde chamadas de Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (PROMESO); os debates sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT); e, a elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional, ainda conforme Rückert (2010), trouxe inovações ao estabelecer escalas territoriais intermediárias e de maior uniformidade, sugerindo uma articulação mais próxima entre as políticas públicas e os atores locais, o que se configurou em uma etapa inicial para a elaboração das próximas sugestões de gestão regional. Mesmo tendo resultados pouco satisfatórios, pode-se acrescentar aí o Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento, admitido para apoiar a dimensão territorial na formulação do Plano Plurianual 2008-2011, que reavivou o tema do planejamento territorial na esfera do planejamento governamental, no qual são de fato elaboradas as políticas públicas.

Ademais, o referido estudo, sugeriu a reavaliação das escalas de regionalização, norteadas pela construção de uma visão estratégica para o país, conectada com o território, assim, nos estados brasileiros, pode-se observar uma sequência de ações direcionadas à redução das desigualdades na distribuição espacial do desenvolvimento (Rückert, 2010).

Para Cargnin (2011), um dos primeiros programas com o foco ao desenvolvimento regional, no estado do Rio Grande do Sul, relaciona-se à criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs). Diante de um contexto de estímulo à democratização e à participação, fomentado pela Constituição Brasileira de 1988 e pela Constituição Estadual de 1989, os COREDEs foram formados no início da década de 1990. Os Conselhos serviram de referência para as experiências de regionalização de outras unidades da Federação.

Por outro lado, um dos primeiros programas com o foco voltado ao desenvolvimento regional do estado gaúcho, na Metade Sul do Rio Grande do Sul, foi identificado na década de 1980. A iniciativa ocorreu porque os dirigentes perceberam que essa era uma região gaúcha que sofria um empobrecimento contínuo, sendo preciso algumas ações diferenciadas para que se encontrasse uma solução (Cargnin, 2011). Entre as ações, ressalta-se o Programa de Fomento à Reconversão Produtiva da Metade Sul do estado (RECONVERSUL), que ocorreu no período de 1996 a 2005 (Dutra et al, 2019). Dessa forma, dado que os COREDEs são objeto de estudo da pesquisa, a seção a seguir irá abordar especificamente sobre os Conselhos Regionais de Desenvolvimento.

2.4 Conselhos Regionais de Desenvolvimento - COREDEs

A trajetória e a experiência dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, iniciada a partir de meados dos anos 1990 no Estado do Rio Grande do Sul, constitui-se como uma estratégia inovadora de organização regional no Brasil, em que a estrutura institucional, as formas de encaminhamento das demandas regionais, os mecanismos de participação social, o amadurecimento dos processos e relações entre governo e sociedade foram sendo aprimorados no decorrer do tempo. Os conselhos foram criados a partir de ação articulada do governo do Estado do Rio Grande do Sul com as respectivas regiões e são definidos como espaço plural e aberto de construção de parcerias econômicas e sociais, a nível regional, por meio da articulação política dos interesses locais e setoriais em volta de estratégias específicas de desenvolvimento para as regiões (Büttender; Siedenberg; Allebrandt, 2011).

De acordo com Coelho, Frizzo e Marcondes (2010), os COREDEs, apesar de terem sido criados a partir do começo do ano de 1991, foram instituídos legalmente pela Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994, e regulamentados pelo Decreto nº 35.764, de 28 de dezembro de 1994, constituindo fóruns de discussão, recursos e lideranças, voltados ao desenvolvimento regional. Os principais objetivos são a promoção do desenvolvimento regional equilibrado e sustentável; a melhoria da eficiência na aplicação dos recursos públicos e nas ações dos governos para uma

melhor qualidade de vida da população, e a distribuição equitativa da riqueza produzida; o estímulo a permanência do homem na sua região e a preservação e recuperação do meio ambiente.

Suas competências, por sua vez, segundo Rodrigues (2012), abrangem a promoção da participação social no diagnóstico das necessidades e potencialidades regionais para a formulação e implementação de políticas públicas; a elaboração de planos estratégicos de desenvolvimento regional; a manutenção de espaço permanente para a participação democrática e a cidadania; a regionalização do orçamento estadual; o acompanhamento sistemático das ações dos governos Estadual e Federal na região definida por cada COREDE; e o apoio às ações do Governo do Estado visando maior participação nas decisões nacionais.

As dinâmicas citadas possibilitaram maior liberdade aos municípios, com a quebra do desenho tradicional das políticas públicas, com a implementação de políticas sociais de base, em virtude das quais as comunidades locais se estimularam para atuar como parceiras de mecanismos de gestão democrática e participativa no âmbito local, ao redor do debate público de questões específicas. As regiões e os municípios supramunicipais aparentam constituir-se, dessa forma, em um espaço privilegiado para a realização da democracia, com a participação cidadã da sociedade, com destaque nas características de territorialidade, de deliberação em espaços públicos e de partilha de poder (Allebrandt et al, 2011).

No entanto, de acordo com Veiga (2006), os Conselhos sofrem diversos desafios, dentre eles, podem-se destacar: a escala territorial inadequada de alguns COREDEs, que dificulta a participação efetiva e a discussão produtiva dos atores envolvidos nas políticas de desenvolvimento regional; o apoio instável das Universidades, que sofrem com disputas internas que interferem no trabalho dos Conselhos e na sua capacidade técnica e administrativa; a precariedade das visões estratégicas elaboradas, que não refletem uma análise objetiva e profunda das potencialidades, vocações, vantagens e oportunidades das regiões, nem são amplamente debatidas e legitimadas pela coletividade envolvida.

Outra lacuna que pode ser destacada é a forma assumida pelo envolvimento dos COREDEs na elaboração dos Orçamentos do Estado, a qual desvia os COREDEs de seu objetivo central de elaborar projetos consistentes e estratégicos de desenvolvimento regional. E, além disso, os consome em pequenas ações de varejo para alocar recursos escassos e sujeitos a influências políticas e clientelísticas (Veiga, 2006).

Para Bandeira (2007), um dos principais problemas dos COREDEs é a sua composição, que afeta sua representatividade e legitimidade, pois exclui quem não tem condições de participar das Assembleias Gerais Regionais, e abre espaço para o aparelhamento dos conselhos

por grupos de interesse ou correntes políticas. Outro problema diz respeito a falta de uma análise mais adequada do contexto da atuação dos COREDEs, que inclui a crise estrutural das finanças públicas estaduais, o clientelismo, o uso político da máquina pública, o acirramento excessivo das disputas partidárias, a burocracia, a desprofissionalização da administração, o corporativismo e a corrupção, que criam um ambiente inóspito para processos de debate e tomada de decisões abertos e transparentes, também fazem parte dos desafios enfrentados pelos Conselhos.

De acordo com Corrêa; Silveira e Kist (2019), no que se refere ao processo de planejamento, observa-se que é ainda algo incipiente, como no resto do Brasil. O modelo de governança empregado no país a partir das décadas finais do século, principalmente no período da redemocratização, decidiu reduzir a ação estatal no sistema econômico. A retomada desse processo, evidentemente, carece de maior aprofundamento, tanto na capacidade política como técnica. Além disso, a característica dos COREDEs de ser baseado em atuação voluntária ligada à falta de estrutura operacional lhes confere uma falta de competência gerencial e executiva. Na próxima seção, apresenta-se a metodologia utilizada nesta pesquisa.

3 METODOLOGIA

A presente pesquisa utilizou o método analítico, que segundo Munhoz (1989), é um método de pesquisa que busca examinar os componentes de um todo de forma separada, para conhecer os fenômenos que causam ou explicam problemas mais gerais. O método analítico parte de observações específicas, que são analisadas para compreender as relações de causa e efeito entre elas, não tendo um fim em si mesmo, pois visa chegar a conclusões ou sínteses sobre os fenômenos estudados, a partir das observações analisadas.

No caso do objetivo geral da presente pesquisa, que é analisar o plano estratégico de desenvolvimento regional do COREDE Fronteira Oeste 2015-2030. Para tanto, o método analítico consistiu na observação e análise das características do planejamento estratégico, a fim de verificar o que tem sido feito visando o desenvolvimento regional.

A abordagem da pesquisa, a fim de responder os objetivos, tanto geral como específicos, corresponde ao método qualitativo, visto que, para Gil (2010) a pesquisa qualitativa está intrinsecamente ligada ao seu objeto de estudo, fundada na dinâmica e na forma como o problema é abordado, com o objetivo de interpretar e desvendar os elementos de um sistema complexo de significados. Isso é feito sem a necessidade de quantificar os fenômenos, mas sim com o intuito de entender o contexto em que eles ocorrem. A essência da pesquisa qualitativa está em analisar, observar, descrever e interpretar um fenômeno para captar seu significado mais profundo. Oliveira e colaboradores (2020) também argumentam que a pesquisa qualitativa é direcionada para responder a perguntas muito específicas e particulares que demandam uma análise e descrição detalhada.

Ludke e André (1986) apontam três métodos de coleta de dados utilizados na pesquisa qualitativa: observação, entrevista e pesquisa ou análise documental. Na presente pesquisa, se utilizou da análise documental, que segundo Bardin (2004), apresenta as seguintes etapas no seu processamento: 1) Pré-análise: nesta etapa, o pesquisador realiza a escolha dos documentos a serem submetidos à análise, a formulação das hipóteses e dos objetivos e a elaboração de indicadores que fundamentem a interpretação final; 2) Descrição analítica: o material é submetido a um estudo aprofundado orientado pelos objetivos e pelo referencial teórico. Procedimentos como a codificação, a categorização e a classificação são comuns nesta fase, buscando-se sínteses coincidentes e divergentes de ideias; 3) Interpretação referencial: a reflexão, a intuição com embasamento nos materiais empíricos estabelece relações, aprofundando as conexões das ideias. Nessa fase, o pesquisador aprofunda sua análise e chega a resultados mais concretos da pesquisa.

Nesse sentido, a escolha da abordagem qualitativa se justifica porque esta permitiu descrever o plano estratégico de desenvolvimento regional do COREDE Fronteira Oeste 2015-2030, bem como identificar os resultados das ações prioritárias propostas no plano. A abordagem permite examinar a relação do plano estratégico com o desenvolvimento regional, a partir da coleta e análise dos dados secundários obtidos a partir de ambos os documentos do planejamento bem como de estudos relacionados, possibilitou uma análise mais completa e profunda do fenômeno estudado, bem como uma maior validade dos resultados.

Ademais, com relação ao caráter da pesquisa, segundo Triviños (1987), a pesquisa descritiva requer do pesquisador um conjunto de informações sobre o que ele quer investigar. Esse tipo de estudo visa descrever os fatos e fenômenos de uma determinada realidade. Já a pesquisa explicativa, conforme Gil (2010), visa identificar os fatores que causam ou influenciam os fenômenos. Ou seja, esse tipo de pesquisa busca esclarecer as razões das coisas a partir dos resultados obtidos. Uma pesquisa explicativa pode ser o desdobramento de uma pesquisa descritiva, pois para identificar os fatores que causam um fenômeno é preciso que ele esteja bem descrito e detalhado (Gil, 2010).

Nesse sentido, a pesquisa abrangeu aspectos descritivos e explicativos. O primeiro objetivo tem um caráter descritivo, pois visa descrever o plano estratégico criado para a Região da Fronteira Oeste. Os outros dois objetivos específicos têm um caráter explicativo, pois visam analisar os resultados das propostas realizadas na região e examinar a relação dessas com o desenvolvimento regional. Portanto, a pesquisa procura tanto descrever quanto esclarecer os fenômenos de interesse.

Por fim, para alcançar os objetivos desta pesquisa, as técnicas de coleta de dados utilizadas foram: revisão bibliográfica e pesquisa documental. A pesquisa bibliográfica, de acordo com Marconi e Lakatos (2003), consiste na busca e análise de informações já publicadas sobre um determinado tema, em livros, artigos, teses, dissertações e outros tipos de fontes secundárias, que servem para guiar o pesquisador diante do que já foi mencionado a respeito de determinado tema de pesquisa.

Na presente pesquisa, foram utilizados como referência estudos relacionados ao desenvolvimento regional, e também, estudos que abordam acerca das contribuições dos COREDEs para o desenvolvimento da região estudada, como artigos atuais, teses de autores como Corrêa (2018) e Goulart (2021), etc. Assim, através da abordagem qualitativa, com a análise de conteúdo, ao examinar e interpretar os textos produzidos pelos documentos bibliográficos, buscando identificar os temas, as categorias, as ideias e as relações presentes no material, foi possível responder o primeiro objetivo, que é descrever as políticas públicas

criadas para a Região da Fronteira Oeste, e o terceiro, que é examinar a relação das propostas com o desenvolvimento regional.

A pesquisa documental, por sua vez, é aquela que utiliza documentos como fonte primária de dados para a investigação científica. Os documentos podem ser de natureza pública ou privada, escrita ou não escrita, como leis, decretos, relatórios, cartas, diários, fotografias, filmes, gravações etc. A pesquisa documental tem como objetivo resgatar e analisar informações que não receberam tratamento analítico anterior ou que podem ser reexaminadas à luz de novas questões ou abordagens teóricas, podendo ser realizada de forma qualitativa ou quantitativa, dependendo da natureza e da finalidade dos documentos utilizados (Marconi; Lakatos, 2003).

Á vista disso, os documentos utilizados foram os Planos Estratégicos de Desenvolvimento Regional do COREDE Fronteira Oeste, tanto o que compreende o período de 2015-2030 e a sua versão atualizada, que abrange o período 2022-2030, ambos elaborados pelo Conselho Regional de Desenvolvimento da Fronteira Oeste (COREDE FO), em parceria com a Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul (SPGG) e o Fórum dos COREDEs. Os documentos apresentam um diagnóstico da região, uma matriz de potencialidades, entraves, oportunidades e ameaças, estratégias e projetos para o desenvolvimento regional, com base em uma metodologia comum para as 28 regiões funcionais do estado. A partir da análise do conteúdo desses documentos, foi possível identificar os temas, as categorias, as ideias e as relações presentes no material, bem como comparar com outros estudos sobre a temática.

Nesse sentido, nesta pesquisa, por meio dos documentos oficiais publicados pela Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Rio Grande do Sul (SPGG/RS), que disponibiliza os relatórios dos COREDEs com informações sobre as atividades realizadas foi possível identificar os recursos aplicados, os projetos executados e os resultados alcançados na região estudada.

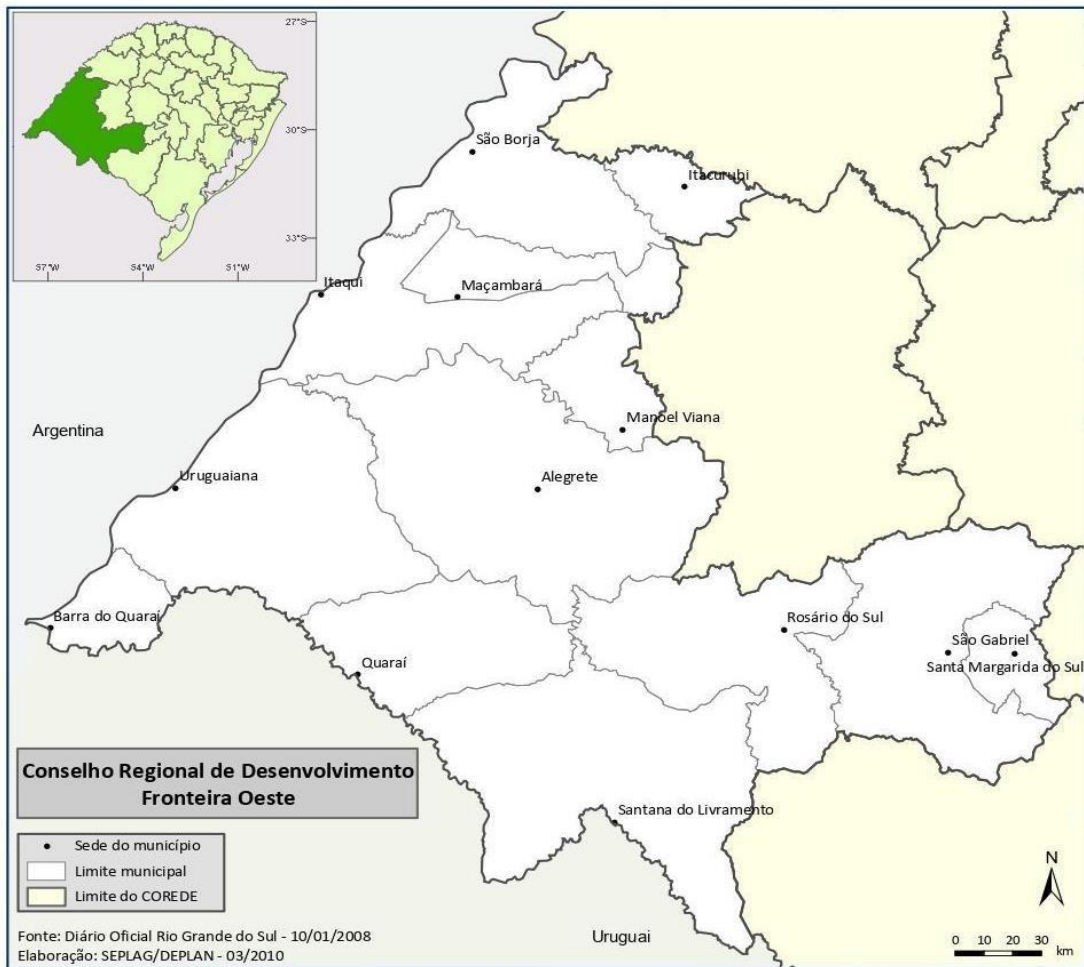
4. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: ANÁLISE DAS PROPOSTAS E AÇÕES DO COREDE FRONTEIRA OESTE NO PERÍODO DE 2015 A 2030

Neste capítulo são expostos os resultados da análise do plano estratégico regional com base nos dados coletados e nos métodos descritos no capítulo anterior. Para tal, na primeira seção, é apresentado o COREDE Fronteira Oeste, explorando as características socioeconômicas, culturais e ambientais da região. A seção seguinte traz a análise do plano estratégico regional, identificando as propostas e ações definidas pelo COREDE Fronteira Oeste para o período de 2015 a 2030, considerando os objetivos, as metas, os indicadores, os recursos e os responsáveis pela execução.

4.1 O COREDE da Região da Fronteira Oeste do RS

O COREDE Fronteira Oeste, foi criado em 1991 e faz parte da Região Funcional seis. Ele abrange treze municípios: Alegrete, Barra do Quaraí, Itacurubi, Itaqui, Maçambará, Manoel Viana, Quaraí, Rosário do Sul, Santa Margarida do Sul, Santana do Livramento, São Borja, São Gabriel e Uruguaiana. Os municípios e os COREDEs são divididos em nove Regiões Funcionais de Planejamento. Esta regionalização foi definida pelo Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística (RUMOS 2015), usando critérios de similaridade econômica, ambiental e social e variáveis ligadas a identificação das polaridades de emprego, dos movimentos por tipo de transporte, da hierarquia urbana, da organização da rede de serviços de saúde e educação superior, entre outros. A composição do COREDE Fronteira Oeste pode ser vista na figura 01, abaixo.

Figura 1 - Municípios que abrangem o COREDE Fronteira Oeste do RS



Fonte: SEPLAG/DEPLAN (2015, p. 3).

A Fronteira Oeste possui, segundo dados do Censo do IBGE de 2022, uma população de 519.869 habitantes. Em relação ao Censo de 2010, houve uma queda de 3,5% no número de habitantes da região, e entre os treze municípios, somente Santana do Livramento, Quaraí, Barra do Quaraí e Santa Margarida do Sul tiveram aumento populacional no período. Os municípios mais populosos da Fronteira Oeste são Uruguaiana, com 117.210 habitantes, Santana do Livramento, com 84.421 habitantes, Alegrete, com 72.409 habitantes, São Borja com 59.676, São Gabriel, com 58.487, Itaqui com 35.768, Rosário do Sul com 36.630 e Quaraí com 23.500. Os municípios menos populosos são Manoel Viana, com 6.801 habitantes, Maçambará com 4.425, Barra do Quaraí, com 4.241 habitantes, Itacurubi com 2.995 e por último, Santa Margarida do Sul, com 2.596 habitantes (IBGE, 2022).

O Produto Interno Bruto (PIB) da região, somando o PIB de todos os municípios, foi de R\$ 17,04 bilhões em 2020, representando 3,61% em relação ao PIB total do RS em 2020. Os municípios que mais contribuíram para o PIB da região foram Uruguaiana, com R\$ 2,8 bilhões,

Santana do Livramento, com R\$ 2,3 bilhões, Alegrete, com R\$ 2,2 bilhões, São Borja com R\$1,99, São Gabriel com R\$ 1,92 bilhão e Itaqui com R\$ 1,571 bilhão (PED 2015-2030, 2017).

O setor agropecuário é o principal pilar da economia da região, com destaque para a criação de gado em grandes áreas e o cultivo de arroz irrigado. Outras atividades que vêm ganhando espaço são a produção de sementes e a fruticultura, com ênfase na produção de uvas e vinhos. A região também possui condições favoráveis para a exploração da silvicultura, que é uma atividade recente, mas com potencial de crescimento. Além disso, a região possui boas possibilidades de desenvolvimento do setor energético, tanto a partir da biomassa, quanto da energia eólica. Um exemplo de diversificação econômica foi a instalação do Complexo de Cerro Chato, em Santana do Livramento, que produz energia a partir dos ventos. A indústria, por sua vez, tem pouca expressão no contexto estadual, sendo majoritariamente voltada para o processamento de produtos vegetais e animais (PED 2015-2030, 2017).

A Fronteira Oeste do Rio Grande do Sul está situada na Faixa de Fronteira que abrange uma área contínua de 150 quilômetros, mostrando a sua importância geopolítica por conta da forte interação com atores dos países vizinhos. Esse aspecto é ainda mais importante quando se observa a existência de cidades-gêmeas que fazem fronteira com a Argentina e com o Uruguai, que são: Santana do Livramento-Rivera, Quaraí-Artigas, Barra do Quaraí-Bella Unión, Uruguaiana-Paso de los Libres, Itaqui-Alvear e São Borja-Santo Tomé (Perfil Socioeconômico; COREDE Fronteira Oeste, 2015).

No COREDE Fronteira Oeste, o município de Uruguaiana é o principal centro urbano regional e possui o porto seco rodoferroviário que facilita as exportações e importações da Argentina. Porém, a região tem baixa densidade populacional e grandes distâncias entre as cidades, o que faz com que outros centros regionais também tenham algumas funções de atração de municípios menores próximos. É o caso de Santana do Livramento, na fronteira com o Uruguai, que também é porto seco rodo-ferroviário; de São Borja, mais ao norte, na fronteira com a Argentina; e Alegrete, no interior e no centro da Região (Perfil Socioeconômico; COREDE Fronteira Oeste, 2015).

Ainda, a região que compreende o COREDE faz parte do Bioma Pampa. O Pampa corresponde aos Campos Sulinos da Metade Sul e Oeste do Rio Grande do Sul. Ele é o único bioma brasileiro que se restringe a um único estado, representando cerca de 2% do território nacional e 63% do estado do Rio Grande do Sul. No entanto, estudos apontam que 41% do seu território já foram afetados pelas intensas atividades humanas (Bencke; Chomenko; Sant'Ana, 2016).

Ademais, Boldrini et al., (2010) afirmam existir aproximadamente 2.200 espécies campestres, formando um patrimônio genético considerável. A biodiversidade do Bioma Pampa é responsável por sustentar boa parte das atividades econômicas da região, como a agricultura e principalmente a pecuária, que se beneficia da qualidade das pastagens. No entanto, atividades como a monocultura da soja tem alterado os ecossistemas assim como o plantio de pastagens exóticas e contribuem para a perda das áreas naturais do referido bioma.

A biodiversidade do Pampa está ameaçada por diversos fatores que afetam o bioma, o qual ainda é insuficientemente estudado pela ciência e sua diversidade não é conhecida e valorizada devidamente pela sociedade, especialmente nos espaços educativos. Apesar de sua importância histórica, o Pampa carece de reconhecimento no Brasil, tendo sido oficializado somente em 2004 (Bencke; Chomenko; Sant'Ana, 2016). O cenário contribuiu para que esse ecossistema seja um dos mais degradados e negligenciados do país (Verdum, 2006; Overbeck et al., 2009; Boldrini et al., 2010).

Na seção seguinte, serão analisadas as propostas e ações para o desenvolvimento da Fronteira Oeste, definidas pelo COREDE para o período de 2015 a 2030, assim como os principais desafios e oportunidades para a implementação dessas propostas e ações.

4.2 COREDE Fronteira Oeste: análise das propostas e ações para 2015 a 2030

O planejamento estratégico de desenvolvimento regional realizado pelos COREDEs no Rio Grande do Sul, a partir de 2008 foi, de acordo com Siedenberg e Agostini (2015), uma experiência de aprendizagem de planejamento regional que surgiu das discussões e dos exemplos de alguns COREDEs que já o haviam feito experimentalmente em distintos momentos, e que se efetivou na maioria das regiões do Estado entre os anos de 2009 e 2010. Apesar dos recursos financeiros e técnicos serem escassos e o tempo para sua realização ser limitado, houve um avanço na qualificação dos atores regionais, no fortalecimento do tema do planejamento estratégico e na prática de planejar.

É importante considerar que planejamento não é apenas resultado; é muito mais um processo e, nesse contexto, observou-se que os membros e técnicos capacitados nas regiões, difundindo discussões e as diversas metodologias - mesmo que não tenham sido uniformes e não necessariamente o precisariam ter sido - acabaram aprimorando a qualidade do debate sobre o tema, bem como influenciando positivamente as ações regionais (Siedenberg; Agostini, 2015).

Não obstante, a ausência de transversalidade e a debilidade dos setores de planejamento setoriais impedem o progresso da territorialização dos instrumentos de planejamento estaduais. A partir desse ponto de vista, a atuação dos COREDEs e as análises prospectivas, concretizadas em seus planos estratégicos, têm se mostrado como uma chance para o Estado e as regiões intervirem na promoção do desenvolvimento regional, visando criar um ambiente com as condições requeridas para o desenvolvimento.

Ainda, para que os planos estratégicos dos COREDEs sejam efetivos e alinhados com as demandas e potencialidades regionais, é preciso que haja maior articulação entre os diferentes atores envolvidos no processo de planejamento, tais como o governo estadual, as secretarias setoriais, as entidades representativas da sociedade civil e os municípios. Além disso, é necessário que os instrumentos de planejamento estaduais incorporem a dimensão territorial como um critério orientador das políticas públicas, reconhecendo a diversidade e a heterogeneidade das regiões do Rio Grande do Sul. Somente assim, será possível avançar na construção de um desenvolvimento regional mais harmônico, sustentável e participativo (Cargnin; Lemos; Cunha, 2020).

À vista disso, os Planos Estratégicos de Desenvolvimento Regional (PEDs) dos 28 COREDEs do Rio Grande do Sul, de acordo com as atribuições propostas, são documentos elaborados com o apoio da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG) e do Fórum dos COREDEs. Os planos têm como objetivo identificar as potencialidades, os problemas, as oportunidades e as ameaças de cada região, bem como definir estratégias e projetos para promover o desenvolvimento regional.

Os planos foram construídos a partir de um Diagnóstico Regional Participativo, que envolveu diversos atores sociais, tal como representantes do executivo e legislativo, servidores ligados a educação e a saúde, e também a participação da sociedade civil. Os planos apresentam uma visão de longo prazo para as regiões funcionais do estado e também são uma contribuição dos COREDEs para o planejamento federal, estadual e municipal, e para a qualificação das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento regional (PED 2015-2030, 2017).

A fim de buscar estratégias e projetos de desenvolvimento para as regiões, foram desenvolvidos os Planos Estratégicos de desenvolvimento 2015-2030 dos 28 Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs). A realização, atribuição de cada COREDE, seguiu as orientações gerais da Secretária de Planejamento, Governança e Gestão, e uma metodologia igual para todas as regiões. Sua execução teve início em dezembro de 2015 e término em setembro de 2017.

Cada Conselho possui um foro jurídico na comarca onde seu presidente reside e tem sede política em todos os municípios que o compõem, permitindo que diferentes municípios sediarem cada uma das reuniões. O funcionamento ocorre por meio de deliberações em reuniões plenárias, realizadas tanto em caráter ordinário quanto extraordinário, para discutir temas de interesse regional.

Assim, as propostas do PED do COREDE Fronteira Oeste 2015-2030, foram feitas seguindo três etapas, a saber: a) a realização do diagnóstico técnico que foi a base para as conversas nos municípios nas assembleias municipais e para a análise das variáveis nas assembleias regionais ampliadas, que revisaram e completaram as matrizes usadas neste trabalho; b) logo, foram mostradas as estratégias regionais mais importantes, e; c) por fim, foram elencados os projetos estruturantes que envolvem essas estratégias (PED 2015-2030). Quanto aos seus objetivos específicos do plano, esses estão elencados no quadro abaixo.

Quadro 03 - Objetivos específicos do PED 2015-2030

Atualizar e ampliar o Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional do COREDE FO, considerando as diretrizes e referências estabelecidas pelo Fórum dos COREDE e pela SEPLAN
Definir uma visão de futuro e ações estratégicas que promovam o desenvolvimento sustentável da região, levando em conta seu perfil histórico, suas potencialidades atuais e suas novas oportunidades;
Buscar as estratégias de desenvolvimento do COREDE FO, baseadas em propósitos globais permanentes, que orientem o planejamento estratégico regional;
Identificar, com a participação da comunidade regional, os principais condicionantes, problemas e potencialidades setoriais e regionais, para a construção e operacionalização de políticas de desenvolvimento regional
Elaborar uma lista de projetos priorizados, contendo objetivos, justificativas, escopo, órgãos intervenientes, cronograma e estimativas de recursos;
Estimular e valorizar o desenvolvimento do capital social e da identidade regional, a partir de projetos estruturantes que fortaleçam a integração regional e a interação com outras regiões do estado;
Qualificar o processo de participação das regiões no planejamento e orçamento governamental, buscando maior eficiência e transparência na alocação dos recursos públicos
Elencar a visão estratégica regional, composta por visão, valores e vocações, que expressem a identidade e as aspirações da região;
Definir as estratégias regionais (problemas, objetivos, alternativas, justificativas, decisões, ações), que orientem as ações de desenvolvimento regional em diferentes áreas temáticas;
Propor um conjunto de projetos que atendam às estratégias regionais definidas, considerando sua viabilidade técnica, econômica, social e ambiental;
Propor um modelo de gestão para efetivar o PED 2015-2030, que envolva os diferentes atores regionais na implementação, monitoramento e avaliação dos projetos e das políticas de desenvolvimento regional.

Fonte: Elaboração própria a partir do PED 2015-2030.

A elaboração do Plano de Desenvolvimento Estratégico 2015-2030 do COREDE Fronteira Oeste seguiu quatro etapas. A primeira etapa elaboração do Plano de Trabalho Ampliado pela Diretoria Executiva do COREDE FO, que assegurou os recursos para o início do PED; 2)-Diagnóstico Técnico e Relatório de Avaliação, feitos pela Equipe Técnica com base em dados secundários sobre a região, que serviram de base para as Assembleias Públicas Municipais. Nessa etapa, foram efetuadas 13 assembleias, uma em cada município da Fronteira Oeste, com a participação de mais de 1.400 indivíduos, que atualizaram a Matriz de Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças (FOFA) presentes neste documento; 3) envio de projetos pelos municípios da região, que fossem alinhados com as Matrizes FOFA, e que foram

priorizados em Assembleia Regional Ampliada e incorporados ao documento, por fim, 4) a formatação, revisão, finalização e impressão do documento e dos seus anexos e apêndices (PED 2015-2030, 2017). A síntese das etapas pode ser observada no quadro abaixo.

Quadro 04 - Síntese das etapas para a elaboração do plano estratégico 2015-2030

Etapa	Descrição
1.	Elaboração do Plano de Trabalho Ampliado pela Diretoria Executiva do COREDE FO
2.	Diagnóstico Técnico e Relatório de Avaliação pela Equipe Técnica com base em dados secundários
3.	Envio de projetos pelos municípios da região, alinhados com as Matrizes FOFA
4.	Formatação, revisão, finalização e impressão do documento e seus anexos e apêndices

Fonte: PED 2015-2030, 2017.

Assim sendo, na próxima seção, serão analisados cada eixo estratégico definido pela equipe técnica, a qual foi definida utilizando a ferramenta matriz FOFA.

4.3 Análise da Matriz FOFA e dos eixos temáticos do planejamento estratégico

Nessa seção, analisa-se a organização da matriz FOFA no COREDE, destacando seus eixos temáticos e subgrupos de análise. Para tal, a referência básica para a análise é o plano estratégico de desenvolvimento regional elaborado pelo Conselho Regional de Desenvolvimento da Fronteira Oeste (COREDE-FO) de 2015-2030 e a sua versão atualizada, que compreende o período 2022-2030.

A matriz SWOT¹, chamada de matriz FOFA em português, é uma técnica de planejamento estratégico que ajuda identificar forças, fraquezas, oportunidades e ameaças de um projeto ou plano. As informações abaixo se referem a atualização e complementação das matrizes feitas na assembleia ampliada de 2016. Aqui, são examinadas as matrizes por dimensão, considerando fatores internos e externos à região. Também se ressaltam as potencialidades e problemas típicos da região, assim como as oportunidades e ameaças provenientes de fatores internos à região.

O Fórum dos COREDEs orientou que a matriz FOFA fosse aplicada em cada região de forma que se buscasse construir a matriz, ou seja, identificar forças, oportunidades, fraquezas e ameaças, em um primeiro momento, a partir de visões locais e setoriais, para que, em um segundo momento, se organizasse a FOFA regional-setorial. Tal esforço exige, por um lado, o

¹ O objetivo de utilizar essa matriz e ou método é o de que a comunidade regule o processo de desenvolvimento para não ser influenciada por fatores externos e para que tenha capacidade de atuar de forma efetiva em relação aos fatores internos.

adequado dimensionamento das categorias em um nível regional representativo, dado que nem todos elementos da matriz são, necessariamente, relevantes ou representativos para a região como um todo (Siedenberg et al., 2009).

Também se destacou a importância de detalhar os elementos da matriz FOFA de modo a facilitar a sistematização e operacionalização dos resultados. Nesse sentido, se propôs a adoção de quatro eixos temáticos relacionados à gestão e subgrupos temáticos de análise, com elementos importantes e relativos a cada eixo, os quais estruturavam o diagnóstico técnico. Sugeriu-se, ainda, que em cada região os atores e lideranças regionais pudessem definir, para cada um dos quatro eixos temáticos, em torno de cinco forças, oportunidades, fraquezas e ameaças regionais.

De acordo com Siedenberg et al., (2009), os eixos temáticos definidos pelo Fórum dos COREDEs são quatro: 1) gestão econômica; 2) gestão estrutural; 3) gestão Social e; 4) gestão institucional. Cada eixo temático tem vários subgrupos de análise. A gestão econômica abrange os setores primário, secundário e terciário da economia, o mercado de trabalho, o comércio exterior e a gestão pública local. A gestão estrutural envolve os aspectos de saneamento, energia, comunicação, transporte, meio ambiente, habitação e urbanismo. A gestão social se refere às áreas de educação, saúde, justiça e segurança, assistência social, cultura, esporte e lazer e, por fim, a gestão institucional, que compreende as atividades de articulação e relações interinstitucionais, fomento de capital social e gestão de eventos. Nas subseções seguintes, são apresentados cada um dos eixos temáticos e seus respectivos subgrupos de análise, ademais das estratégias propostas relacionadas a cada um deles.

4.3.1 Gestão Econômica

A gestão econômica tem como objetivo buscar o desenvolvimento regional, através do planejamento, articulação e integração. Para isso, é preciso considerar os fatores internos e externos à região, relacionados à FOFA. Referente as potencialidades internas, destacam-se as universidades públicas, as escolas técnicas e o Sistema S, a região com grande potencial no setor agropecuário, as instituições de articulação como a Associação dos Municípios da Fronteira Oeste (AMFRO), COREDE e União dos Legislativos da Fronteira Oeste (ULFRO), as condições para o desenvolvimento do comércio de fronteira no MERCOSUL e a região propícia para se explorar o turismo. Por outro lado, entre os problemas internos, estão a produção com pouca valorização e incentivo, a perda de capital intelectual e a dificuldade em desenvolver uma visão empreendedora.

Em relação aos fatores externos, há oportunidades como a existência de financiamentos para projetos na região, a situação geográfica no Mercosul, o potencial de exploração do turismo e qualidade de vida. No entanto, se observa também ameaças como os impasses com a legislação de fronteira, a dificuldade de competitividade com outras regiões e a falta de políticas públicas para a região.

Diante disso, as estratégias devem buscar, através da representação política e institucional, alternativas para promover a competitividade e aguçar a visão empreendedora para o desenvolvimento da região; procurar eliminar entraves em relação à efetivação do Mercosul, para criar condições e oportunidades comerciais e culturais para as cidades de fronteira e; incentivar a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico, para ser empregado na agropecuária e turismo local.

4.3.2 Gestão estrutural

A gestão estrutural tem como objetivo intensificar a fiscalização e investimentos na região, aumentar a representatividade e participação da comunidade para efetivar melhorias na infraestrutura. Entre as potencialidades internas relativas esse eixo temático, destacam-se a abundância em extensão de área, o bom potencial energético, a boa logística devido ao acesso ao Mercosul, a boa rede hídrica, as terras com bom aproveitamento para projetos agropecuários, biocombustíveis, florestamento, fruticultura e vinicultura e o grande potencial de área verde e aspectos históricos que podem ser explorados para o turismo.

Por outro lado, entre os problemas internos, estão a grande distância entre os municípios e em relação à capital, a falta de planos de saneamento básico completos e adequados, os problemas de degradação da mata ciliar, os orçamentos municipais insuficientes, o uso inadequado do ambiente natural, a falta de sinalização rodoviária e turística adequada, a extensão territorial, a extensa malha rodoviária e maquinário insuficiente, o sistema energético da região insuficiente, os problemas no transporte intermunicipal da região, a falta de pontes para ligar municípios e o sistema aeroviário, ferroviário e aduanas pouco explorados.

Em relação aos fatores externos, existem oportunidades como o mercado energético internacional (GARABI- São Borja, termoelétricas de Uruguaiana e Alegrete), a utilização de bioenergia (etanol, biomassa e diesel), a rodovia Mercosul (transporte internacional) e os programas de faixa de fronteira. No entanto, há também ameaças como as restrições orçamentárias federais para investimentos na região; a baixa demanda turística; a falta de pavimentação (rodovias e estradas); a falta de planos para bacias hidrográficas; a falta de

investimentos no orçamento da união e do estado na região; a adequação da legislação para utilização dos aeroportos; aduanas e ferrovias; e a deficiência energética regional.

Nesse cenário, as estratégias devem fazer uso dos recursos naturais para produção de energia, alimento e culturas diversificadas, aproveitar e aprimorar a infraestrutura existente e situação geográfica (Mercosul) na busca de novos investimentos, investir em saneamento básico, pavimentação urbana e rural para melhorar o acesso aos municípios e intensificar a fiscalização para melhorar a mobilidade urbana.

4.3.3 Gestão social: educação, cultura e lazer

Um dos objetivos da gestão social é realizar um diagnóstico da situação da educação, cultura e lazer na região, para elaborar políticas públicas que possam atrair mais investimentos. A região possui algumas potencialidades, como uma boa estrutura educacional, com escolas de educação a distância, universidades públicas e um instituto federal, além de um rico patrimônio histórico e cultural que pode ser aproveitado para o turismo. Também há a implantação de escolas de turno integral, que podem melhorar a qualidade da educação.

No entanto, a região também enfrenta vários problemas, como a falta de um diagnóstico e um inventário de turismo lazer, a falta de investimentos em projetos que valorizem a educação patrimonial, a exclusão das escolas municipais da consulta popular do COREDE, o transporte escolar precário, a falta de estrutura física e material nas escolas estaduais, a distância e a carência de projetos para as escolas rurais, a falta de cursos de qualificação para os professores da rede estadual e a subutilização do sistema aeroviário, ferroviário e das aduanas. Além disso, a região tem que lidar com algumas ameaças externas, como a falta de articulação entre os diferentes níveis de governo (federal, estadual, municipal e internacional).

Por outro lado, existem algumas oportunidades externas que podem ser exploradas, como o mercado energético internacional, com projetos como o da Usina Hidrelétrica Binacional de Garabi em São Borja, as termoelétricas de Uruguaiana e Alegrete e o ITU em Manoel Viana e Maçambará, que utilizam fontes de bioenergia como etanol, biomassa e diesel. Outra oportunidade é a rodovia Mercosul, que facilita o transporte internacional. Além disso, tem-se os programas de faixa de fronteira, que podem promover o desenvolvimento regional. Diante desse cenário, algumas estratégias possíveis são: elaborar um diagnóstico regional de educação, cultura e lazer para qualificar essas áreas; buscar um nível de excelência na educação; e propor um plano de turismo regional que valorize o patrimônio histórico e cultural.

4.3.4 Gestão social: segurança

A gestão social na área da segurança visa buscar políticas públicas que promovam a unidade e a integração dos órgãos responsáveis pela segurança, de forma sistemática e permanente, contando com a participação da sociedade civil organizada. A região apresenta algumas potencialidades nessa área, como recursos humanos qualificados, presença da força policial, envolvimento com a sociedade e priorização da segurança pela comunidade.

No entanto, a região também enfrenta alguns problemas, como a falta de infraestrutura (instalação, equipamentos e pessoal), a inexistência de uma política específica para a área de segurança e o crescimento da violência. Além disso, a região tem que lidar com algumas ameaças externas, como a região de fronteira, a falta de políticas públicas para a região e a falta de contratos para a região. Diante disso, algumas estratégias possíveis são: aperfeiçoar as políticas de convênio, programas sociais que visem a prevenção da violência através da educação e implantar políticas de segurança regional que visem a busca de reposição de recursos humanos e materiais.

4.3.5 Gestão social: saúde e assistência social

A área da saúde e assistência social requer uma visão política e comunitária de longo prazo, que busque criar uma cultura empreendedora e qualificar os profissionais da região. Para isso, é preciso que os municípios se comprometam com os programas federais e fortaleçam a oferta de serviços de alta complexidade e atendimento na área da saúde, por meio de um hospital escola vinculado à Unipampa campus Uruguaiana.

A região tem algumas potencialidades nessa área, como a existência de uma universidade que oferece o curso de medicina, uma população de 580 mil habitantes, uma abertura para investimentos externos e uma rede hospitalar pública e privada. No entanto, a região também enfrenta alguns problemas, como a distância dos grandes centros, os problemas de comunicação, o baixo poder aquisitivo, o saneamento básico insuficiente, a falta de gerenciamento dos programas federais e a falta de recursos humanos e materiais na área da saúde, como médicos especialistas e UTIs especializadas.

Além disso, a região tem que lidar com algumas ameaças externas, como a região de fronteira, que representa um risco sanitário, os equipamentos importados, que encarecem os custos, e os medicamentos, que também têm um custo elevado. Ante o exposto, algumas estratégias possíveis são: elaborar um planejamento da saúde regional em conjunto com a SES

e a Unipampa; criar uma política regional de integração e comunicação, que valorize a área e aumente a representação política; qualificar os atendimentos da rede de saúde; e construir um grupo qualificado junto com o COREDE-FO, com o apoio das universidades, para elaborar e acompanhar projetos.

4.3.6 Gestão institucional

A gestão institucional tem como objetivo dar legitimidade ao COREDE como um agente que promove a interação entre o poder público, as instituições de ensino e a iniciativa privada, conscientizando sobre a importância da cooperação para o desenvolvimento sustentável. A região conta com instituições necessárias para o bom funcionamento das atividades sociais, mas enfrenta alguns desafios, como a baixa participação do setor privado no COREDE, a falta de articulação regional, a falta de capacidade de gestão pública, a ineficiência dos conselhos regionais, o acirramento ideológico e a pouca participação das entidades nas assembleias do COREDE. A região também tem que lidar com algumas ameaças externas, como a possível redução das instituições estaduais e a diferença de desenvolvimento entre as esferas municipais e federal.

Por outro lado, existem algumas oportunidades externas que podem ser aproveitadas, como o desenvolvimento das universidades e da escola técnica (Unipampa e Instituto Federal Farroupilha) e o incentivo do governo estadual ao desenvolvimento regional. À vista disso, algumas estratégias possíveis são: conscientizar as diversas instituições pública e privada da importância da articulação entre elas para o desenvolvimento via COREDE; destacar as potencialidades da região através de uma campanha de marketing; elaborar instrumentos regionais (articulações) para qualificar a máquina pública, identificar e implementar projetos de desenvolvimento para a região.

Na próxima seção, são apresentadas as propostas de estratégias prioritárias contidas no PED, que foram definidas pela equipe técnica a partir dos debates e contextualizações discutidas pelas assembleias.

4.4 Propostas de estratégias prioritárias contidas no PED 2015-2030

De dezenove estratégias que resultaram dos trabalhos do PED anterior ao aqui analisado (2010-2020), citadas anteriormente em cada dimensão específica, foram escolhidas sete como prioritárias nas assembleias realizadas em 2016 e 2017, em Alegrete. As estratégias orientaram

a elaboração dos projetos que fazem parte do plano 2015-2030. Elas são: 1) buscar através da representação política e institucional formas para promover a competitividade e aguçar a visão empreendedora para o desenvolvimento da região; 2) incentivo à pesquisa e ao desenvolvimento tecnológico para ser empregado na agropecuária e turismo local; 3) fazer uso dos recursos naturais para produção de energia, alimento e culturas diversificadas; 4) investir em saneamento básico, pavimentação urbana e rural para melhorar o acesso aos municípios; 5) criar um grupo para elaborar/propor um plano de turismo regional; 6) fiscalizar a efetivação do projeto de saúde na região e; 7) elaboração de instrumentos do COREDE para qualificar a máquina pública, identificar e implementar projetos de desenvolvimento para a região.

Para a primeira estratégia, que faz parte da gestão econômica, o COREDE tem como projeto apoiar a agroindústria familiar e a criação e apoio às cooperativas regionais de produtores. Para a segunda, que também faz parte da dimensão econômica, o COREDE tem como projeto a elaboração de um plano regional de eficiência energética e financiar projetos de energia sustentável.

Entre os projetos que se enquadram na terceira estratégia, que faz parte da gestão estrutural, estão as estâncias hidrotermais e a organização de exposições, feiras de produtos para integração comercial regional. Um dos projetos que visa a melhoria da quarta estratégia, que engloba a mesma dimensão, é a aquisição de maquinário. O projeto resultante da quinta estratégia, que faz parte da gestão social nas áreas de educação, cultura e lazer, é o plano de desenvolvimento turístico regional, que busca valorizar as potencialidades e atrativos da região.

Para a sexta estratégia, que faz parte da mesma dimensão, mas nas áreas de saúde e assistência social, o COREDE propõe como projeto a ampliação dos serviços regionais nas especialidades: traumatologia/ortopedia, urologia, otorrinolaringologia e neurocirurgia. Por fim, um exemplo de projeto para a última estratégia, que faz parte da gestão institucional, é o programa regional de formação de gestores públicos no ambiente digital.

As justificativas de essas serem as estratégias escolhidas como prioridade, respectivamente, são: a) a região tem forte potencial produtivo e técnico para o desenvolvimento agropecuário, com o apoio de instituições como a Emater e a Unipampa, que podem oferecer assistência pedagógica e prática para esse setor; b) o aperfeiçoamento de processos e ferramentas traz maiores resultados e benefícios econômicos no médio e longo prazo; c) existem estudos que apontam a viabilidade de novos investimentos e a diversificação e comercialização de produtos; d) melhores acessos geram mais resultados econômicos, pois facilitam o transporte da produção e reduzem o custo de transporte, além de que a melhoria das condições sanitárias aumenta a qualidade de vida da população; e) o turismo é uma das grandes

indústrias criativas do mundo e há exemplos de iniciativas bem-sucedidas no estado, como a região da serra, por exemplo; f) há uma alta demanda e dificuldades com a distância que justificam o investimento e; g) a melhoria da qualificação dos gestores e das relações públicas com o COREDE Fronteira Oeste.

Na seção seguinte, são apresentados alguns resultados dos projetos prioritários, a partir de pesquisas feitas acerca da importância de cada ação para o desenvolvimento da Fronteira Oeste, em conjunto com o documento do planejamento estratégico 2022-2030, que traz a situação atual de cada projeto, bem como as justificativas para a implementação parcial ou a não implementação destes. É importante ressaltar que a presente pesquisa focou exclusivamente nos projetos designados como prioritários.

4.5 A região da Fronteira Oeste alcançará o desenvolvimento com o planejamento estratégico proposto para 2015/30?

Em 2021, a Secretária do Planejamento, Governança e Gestão (SPGG) conduziu a revisão metodológica do Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED) para o período de 2022 a 2030. A atualização foi impulsionada pela participação ativa dos atores sociais e pelos avanços sociais efetivados desde o PED de 2015 a 2030. O processo incluiu uma análise detalhada da situação atual e dos resultados dos projetos estabelecidos anteriormente, a formulação de novas iniciativas para a região com base na evolução dos indicadores regionais para o período anterior (2015-2030) e a atualização do relatório de propostas e modelo de gestão do plano para o período 2022-2030.

Durante a fase de análise, foram coletadas informações diretamente dos gestores dos projetos para avaliar o progresso em relação às metas estabelecidas no Plano Estratégico do COREDE Fronteira Oeste de 2015 a 2030. Foi elaborado um relatório da situação atual, salientando os resultados obtidos e categorizando os projetos conforme sua situação: não iniciados, com justificativas para tal; em andamento, com estimativa percentual de progresso; e implementado, aqueles em que os seus produtos foram completamente concluídos.

As análises subsequentes e as implicações desses projetos prioritários serão discutidas em detalhes, considerando sua importância estratégica para o desenvolvimento da região. No entanto, abaixo pode-se observar um quadro com a síntese de cada projeto prioritário e seus respectivos resultados alcançados.

Quadro 05 - Estratégias prioritárias do COREDE FO de 2015-2030 e os resultados alcançados

Estratégia prioritária	Ações/Projetos	Resultados alcançados
Estratégia 1 (Gestão econômica)	Apoio a agroindústria familiar	100% implementado Investimento de R\$ 123.167,60. Rosário do Sul, Santana do Livramento, São Borja e Uruguaiana foram beneficiados; atingindo 31% dos municípios da Fronteira Oeste.
	Apoio às Cooperativas Regionais de Produtores	-
Estratégia 2 (Gestão econômica)	Plano Regional de Eficiência Energética	-
	Financiamento de projetos de energia sustentável	-
Estratégia 3 (Gestão estrutural)	Criação de Estâncias Hidrotermais	-
	Organização de exposições, feiras de produtos para Integração comercial regional.	23,1% em andamento. Houve movimento em relação a esse projeto, de R\$ 623 mil, foram liquidados aproximadamente R\$ 143 mil.
Estratégia 4 (Gestão estrutural)	Aquisição de Maquinário	-
Estratégia 5 (Gestão social nas áreas de educação, cultura e lazer)	Plano de Desenvolvimento Turístico Regional	-
Estratégia 6 (Gestão social nas áreas de saúde e assistência social)	Ampliação dos serviços regionais nas especialidades de: traumatologia/ortopedia, urologia, otorrino e neurocirurgia.	92,9% em andamento. A aprovação de demandas relacionadas com a Saúde, como a construção e reforma foi 100% executada, e a aquisição de equipamentos, 92,4% executada.
Estratégia 7 (Gestão institucional)	Programa regional de formação de gestores públicos em Ambiente digital.	-

*- não iniciado

Fonte: Elaboração própria a partir do PED 2022-2030.

Com relação a estratégia prioritária um, que consiste no **apoio à agroindústria familiar e as cooperativas regionais de produtores**, no âmbito do **apoio ao desenvolvimento da agroindústria familiar**, o primeiro produto, que consistia na implantação de três unidades agroindustriais de uso coletivo, foi totalmente finalizado. O avanço representa a completa execução do projeto, que teve um investimento de R\$ 123.167,60, alocados através da Consulta

Popular de 2019/2020. O investimento beneficiou as agroindústrias em quatro municípios: Rosário do Sul, Santana do Livramento, São Borja e Uruguaiana. Assim, quanto a esta estratégia, cujo objetivo era fomentar a competitividade e estimular o espírito empreendedor para o desenvolvimento regional através da representação política e institucional, constata-se que a mesma atendeu cerca de 31% dos municípios da região da Fronteira Oeste.

A emergência da agricultura familiar, historicamente, representou a formação de uma nova classe social e política, englobando pequenos produtores rurais, assentados, arrendatários, agricultores, entre outros (Troian; Breitenbach, 2018). Com isso, os trabalhadores rurais começaram a forjar uma identidade política distinta fazendo com que a agricultura familiar passasse a ser vista como uma entidade que unifica os interesses dos pequenos produtores rurais, que historicamente foram marginalizados politicamente e desfavorecidos economicamente, sobretudo devido à liberalização do comércio, que colocava em risco segmentos da agricultura no Brasil (Troian; Breitenbach, 2018).

A Fronteira Oeste do Rio Grande do Sul concentra 4,34% dos estabelecimentos de agricultura familiar do estado, somando 16.426 propriedades (Souza, 2000). Contudo, dado que a região é predominantemente reconhecida por suas amplas extensões de terra e pela pecuária extensiva, isso faz com que a agricultura familiar muitas vezes não seja notada por entidades de pesquisa e, principalmente, por políticas públicas. Alende (2006) aponta que a existência da agricultura familiar na região agrária da Fronteira Oeste era, até recentemente, negligenciada e, em geral, ainda é desconsiderada pelos programas de desenvolvimento regional.

Nesse cenário, os agricultores familiares buscam mercados paralelos para escoar a produção e, dessa forma, agregar valor aos produtos e garantir a comercialização. A venda de produtos, especialmente leite e frutas, ocorre por meio de cooperativas e também através dos programas de compras institucionais do governo federal, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) (Troian; Aguirre; Vasconcelos, 2023).

Uma mudança significativa neste último ocorreu com a promulgação da Lei nº 11.947 de 16 de junho de 2009. A lei representa um passo importante em direção ao apoio à agricultura familiar ao determinar que pelo menos 30% do valor destinado à alimentação escolar brasileira deve ser investido na compra direta de produtos provenientes da agricultura familiar (Triches; Schneider, 2010; FNDE, 2018; Troian; Breitenbach, 2020). No entanto, como pode-se observar na tabela abaixo, quando se considera os municípios que abrangem o COREDE Fronteira Oeste, depreende-se que nem todos os municípios cumprem a lei. Dos treze municípios que fazem parte do COREDE da Fronteira Oeste, somente quatro cumprem a lei.

Quadro 06 - Percentual de aquisição da AF dos municípios que abrangem o COREDE FO em 2019

Município	Valor transferido pelo FNDE	Valor de aquisições da AF	Percentual de aquisição da AF
Alegrete	R\$ 795.716,00	R\$ 350.864,55	44,1%
Barra do Quaraí	R\$ 77.674,00	R\$ 18.337,70	23,6%
Itacurubi	R\$ 25.020,79	R\$ 26.171,07	104,6%
Itaqui	R\$ 483.349,23	R\$ 100.553,51	20,8%
Maçambará	R\$ 45.810,00	R\$ 34.528,56	75,4%
Manoel Viana	R\$ 49.606,46	R\$ 19.325,15	39%
Quaraí	R\$ 260.900,00	R\$ 2.080,58	0,8%
Rosário do Sul	R\$ 247.632,00	R\$ 10.954,13	4,4%
Santa Margarida do Sul	R\$ 17.760,92	R\$ 0,00	0%
Santana do Livramento	R\$ 121.287,11	R\$ 0,00	0%
São Borja	R\$ 604.008,00	R\$ 16.746,91	2,8%
São Gabriel	R\$ 824.507,60	R\$ 157.799,60	19,1%
Uruguaiana	R\$ 1.444.308,00	R\$ 56.539,03	3,9%

Fonte: FNDE, 2019.

Os dados do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação referentes ao ano de 2019 corroboram as constatações da pesquisa de Troian e Breitenbach (2020), evidenciando que, apesar da importância contínua do Programa Nacional de Alimentação Escolar, o qual demonstra transformações notáveis na qualidade dos alimentos providos nas escolas, consolidando o programa como um vetor de desenvolvimento, a adesão a lei ainda é um desafio, visto que diversos municípios brasileiros não seguem a diretriz de adquirir no mínimo 30% dos alimentos da agricultura familiar com os recursos repassados pelo governo federal.

Os resultados da pesquisa indicam que Santana do Livramento, no período de 2010 a 2017 não atendeu integralmente às exigências da Lei nº 11.947/2009, uma vez que a máxima aplicação dos fundos do Programa Nacional de Alimentação Escolar para aquisições diretas de produtos da agricultura familiar foi de apenas 19,49%. Ainda, conforme Troian e Breitenbach (2020), os obstáculos que impedem o cumprimento da lei pela administração municipal incluem demoras nos processos de licitação pública pela prefeitura, a insuficiência de documentação por parte dos agricultores, os custos elevados dos produtos oriundos da agricultura familiar, e a falta de conhecimento e confiança na produção agrícola local. No município de Santana do Livramento o que se observa é uma desconexão entre as políticas de alimentação escolar, em particular o PNAE, a administração das escolas e a gestão local. A prefeitura não fornece o apoio necessário, tal como melhorias na infraestrutura viária, assistência técnica e outras

condições essenciais para a produção, o transporte e o suporte aos produtores da agricultura familiar como seria esperado (Troian; Breitenbach, 2020).

Quanto ao segundo projeto da estratégia prioritária um, que se refere a **criação e apoio às cooperativas regionais de produtores** e o seu produto, que envolve a compra de maquinário, equipamentos e insumos, a mesma ainda não foi iniciada. A justificativa para essa inatividade é que durante as reuniões virtuais e através de formulários enviados para avaliar o progresso dos projetos, identificou-se uma falta de coordenação, atribuída principalmente à alta rotatividade dos funcionários municipais, muitos dos quais ocupam cargos de confiança. Ainda, divergências internas no COREDE contribuíram para um cenário desfavorável à execução desse projeto. Apesar do interesse manifestado por algumas entidades em expandir atividades para desenvolver agroindústrias familiares, a articulação necessária para dar andamento ao projeto mostrou-se insuficiente (PED 2022-2030, 2023).

Para Andrade e Alves (2013), as cooperativas desempenham um papel crucial ao oferecer suporte recíproco para atender às necessidades coletivas, impulsionando assim os empreendimentos e gerando oportunidades por meio de sua influência nas atividades dos membros associados. As pequenas propriedades rurais, identificadas como agricultura familiar, têm a capacidade de gerar empregos significativos, contribuindo para a sustentabilidade e fornecendo renda para muitas famílias. As cooperativas representam entidades baseadas em princípios cooperativistas e, conseqüentemente, seguem um modelo operacional diferente das demais sociedades, pois exercem função vital no cenário socioeconômico, contribuem para o desenvolvimento, especialmente em pequenas propriedades rurais, e em conjunto, ambas são essenciais para conquistar relevância e espaço para competir no mercado (Moraes; Schwab, 2019).

Além disso, conforme Cazella e Berriet-Sollicec (2010), as cooperativas de crédito são reconhecidas por seu potencial em fomentar o desenvolvimento da agricultura familiar. As operações de crédito mais relevantes para a agricultura decorrem das modalidades de custeio e investimento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Por um lado, a modalidade de custeio cobre os gastos com a produção agropecuária e por outro, a de investimento, é destinada ao financiamento de projetos que visam estabelecer, expandir ou modernizar infraestruturas de produção, beneficiamento, industrialização e serviços nas propriedades rurais.

Isto posto, a existência de uma cooperativa de crédito em comunidades rurais eleva significativamente a obtenção de recursos financeiros por parte dos agricultores, auxiliando na modernização e sustentabilidade das propriedades, o que repercute na melhoria das condições

de trabalho e torna a atividade rural mais atraente, pois incentiva a permanência dos jovens no campo (Cazella; Berriet-Sollicec, 2010).

Á título de exemplo, cabe mencionar a Cooperativa Regional dos Assentados da Fronteira Oeste (Cooperforte) localizada no município de Santana do Livramento, a qual atua no meio agroindustrial, produz e comercializa leite para a empresa Cosulat, e possui aproximadamente 1.300 cooperados (Ferron; Troian; Breitenbach, 2021). Neste contexto, ainda sob o viés de Ferron; Troian e Breitenbach (2021), o cooperativismo oferece aos produtores rurais uma sensação de integração em um grupo maior, facilitando a venda do leite e a aquisição fracionada de insumos necessários para a produção. A Cooperforte foi estabelecida seguindo a criação de assentamentos no município de Santana do Livramento, o que proporcionou aos agricultores uma noção de posse compartilhada sobre a cooperativa, e esses agricultores reconhecem o papel significativo e o compromisso da cooperativa no processo de colheita, distribuição e armazenagem dos produtos agrícolas.

Em suma, quanto a estas duas estratégias prioritárias, constata-se que: a) não foram identificadas iniciativas concretas, exceto a procura por financiamento através da Consulta Popular; b) não ocorreu integração com o Programa Inova RS e c) persistem os desafios mencionados para esta estratégia, como: a diversidade de atores e seus interesses; a desigualdade na atuação desses agentes na região; uma perspectiva administrativa regional marcada por uma cultura de pouca inovação; um partidarismo que não se alinha com o interesse regional; a interrupção de políticas públicas a cada troca de gestão municipal; e a ausência de suporte e incentivo a projetos que valorizem a economia regional (PED 2022-2030, 2023).

No que concerne a estratégia prioritária dois, que consiste em **fomentar a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico para ser empregado no setor agropecuário e turismo local**, foram propostos dois projetos: o **plano regional de eficiência energética** e o **financiamento de projetos de energia sustentável**.

Quanto ao **plano regional de eficiência energética**, o primeiro passo seria a contratação de uma consultoria especializada, o qual não foi iniciado, e a justificativa para tal reside nos resultados da análise FOFA, na qual 24 dos 76 respondentes reconhecem o potencial energético da região como sendo uma força, prevendo aumento na capacidade de geração de energia, com a instalação de novos Parques Eólicos e a expansão da rede de Transmissão local de Energia. Ademais, constata-se iniciativas vigentes, como a da CGT Eletrosul, proprietária do Complexo Eólico Cerro Chato implementado em 2011 no município de Sant'Ana do Livramento e encarregada pela instalação do futuro Parque Eólico Coxilha Negra, bem como o Parque Eólico de Rosário do Sul, que em 2022 obteve uma Licença Ambiental por Compromisso, para

mensuração dos ventos na torre de anemometria na região do Saicanzinho, terceiro distrito do município. Portanto, existem iniciativas isoladas, mas essas não estão inseridas na perspectiva regional de planejamento (PED 2022-2030).

A energia eólica, conforme Custódio (2013) é caracterizada como uma opção sustentável e renovável para a geração de energia elétrica com mínimos impactos no meio ambiente. A utilização desta tem aumentado globalmente, impulsionada pela aceitação da sociedade e por incentivos governamentais, frequentemente inspirados por aspectos ambientais. Ademais, a energia eólica é considerada benéfica não apenas por ser não poluente, mas também por ser uma fonte inesgotável de energia, dado que seu processo operacional é livre da liberação de gases ou particulados, não gera resíduos, não provoca o deslocamento de populações, fauna ou flora e não resulta em inundações do território utilizado.

Nesse sentido, segundo Ramanauskas e Silveira (2018), dada a expansão global da energia eólica e as possibilidades do Brasil nesse setor têm revelado um futuro promissor para a indústria. Entre 2009 e 2016, dezessete leilões de energia elétrica no Brasil incluíram projetos de energia eólica resultando na contratação de 15.162,3 megawatt (MW) de capacidade eólica, dos quais 1.798,9 MW (11,9%) estão localizados no estado do Rio Grande do Sul. Os investimentos para essas novas instalações eólicas, os quais eram previstos para serem realizados até 1º de janeiro de 2019, alcançam cerca de R\$ 64 bilhões. Até maio de 2018, esperava-se que o Rio Grande do Sul tivesse 1.882,6 MW de capacidade instalada em 83 parques eólicos, com um investimento total de R\$ 10 bilhões, dos quais R\$ 6,5 bilhões já foram aplicados na construção de 66 parques.

As áreas mais beneficiadas com as ações incluem Chuí e Santa Vitória do Palmar, com investimentos de R\$ 3,3 bilhões; Rio Grande, com R\$ 960 milhões; Santana do Livramento, com R\$ 950 milhões; e o Litoral Norte e Viamão, com R\$ 3,4 bilhões. De acordo com o Atlas Eólico do estado, publicado em dezembro de 2014, o potencial eólico do Rio Grande do Sul para ventos acima de 7 m/s a uma altura de 100 m é de 102,8 gigawatt (GW) *onshore* e 114,2 GW *offshore*. Para ventos da mesma velocidade a uma altura de 150 m, o potencial *onshore* sobe para 245,3 GW. Santa Vitória do Palmar lidera a lista dos municípios com maior potencial, seguido por Uruguaiana, Alegrete, Santana do Livramento, entre outros (SME, 2016).

Em 23 de setembro de 2016, o Rio Grande do Sul possuía 1.554 MW de capacidade instalada em 66 parques eólicos, tornando-se um local atraente para novos investimentos e para a instalação de empresas de fabricação de equipamentos e prestação de serviços especializados. Isso representa uma oportunidade para a criação de empregos qualificados, aumento do conteúdo tecnológico e impacto positivo na economia gaúcha (Ramanauskas; Silveira, 2018).

Ademais, em 2022, o Diário da União publicou autorização prévia à empresa YBYTU Empreendimentos de Energia Renovável S.A para arrendar imóveis rurais nos municípios de Alegrete, Quaraí e Uruguaiana, ou seja, na faixa de fronteira do estado para o desenvolvimento de projeto de energia eólica. O projeto eólico de 810 MW para essa região se traduz em energia suficiente para abastecer o consumo de mais de 1,3 milhões de residências da região. A linha de transmissão entre parque eólico e a subestação em Alegrete será erguida pelo mesmo consórcio (Correio do povo, 2023).

O segundo projeto da estratégia prioritária dois, por outro lado, compreende o **financiamento de projetos de energia sustentável** e o produto desta estratégia é um estudo de viabilidade para a adoção de sistemas de energia limpa e renovável nos prédios públicos localizados na região da Fronteira Oeste. Atualmente, o projeto não foi iniciado, e a razão para tal é, novamente, que durante as conferências virtuais e através de questionários distribuídos para avaliar o progresso de cada iniciativa, observou-se uma falta de coordenação atribuída à alta taxa de substituição de funcionários associados à administração municipal, muitos dos quais ocupam cargos de confiança (PED 2022-2030, 2023).

A instabilidade, juntamente com desafios internos enfrentados pelo COREDE, criou um cenário desfavorável para a implementação dos projetos delineados no plano de desenvolvimento PED Fronteira Oeste 2015-2030. Apesar de terem sido feitos esforços pelo Codepampa para promover a iluminação pública eficiente e tenha havido progresso nas discussões sobre o conceito de Cidades Inteligentes, não existem indícios concretos de que essas ideias tenham sido levadas adiante.

Nessa perspectiva, ao considerar o Inova RS e sua relevância, o mesmo é um programa do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, coordenado pela Secretaria de Inovação, Ciência e Tecnologia, com o objetivo de incluir o estado no mapa global da inovação, por meio da construção de parcerias estratégicas em oito macrorregiões distintas. A região Fronteira Oeste e Campanha aderiram ao programa Inova RS em novembro de 2019, e a partir desse momento, foi estabelecida uma governança regional, composta por atores do governo, sociedade, academia e empresas. A união resultou na assinatura de um pacto pela inovação, no qual os esforços foram concentrados e prazos estabelecidos para o desenvolvimento do ecossistema regional (Unipampa, 2023).

A equipe do PampaTec² desempenha um papel ativo na governança do programa Inova RS na região desde o Marco Zero em novembro de 2019, estando envolvidos tanto na coordenação dos comitês estratégico e tático quanto na proposição de projetos para os editais de fomento à inovação. Com o intuito de impulsionar os oito ecossistemas regionais de inovação, o governo do estado investiu R\$131,9 milhões em editais de inovação nas áreas de agronegócio, saúde, games, semicondutores e cidades inteligentes, entre outras. Segundo a gestora de inovação e tecnologia na região, Cristina Aurélio, a Fronteira Oeste e Campanha conseguiu, pela primeira vez, aprovar projetos junto aos editais da SICT (Secretaria de Inovação, Ciência e Tecnologia). Esses projetos conectam ICTs (instituições de ciência e tecnologia), empresas e governo, formando parcerias para solucionar problemas da sociedade e criando um ambiente favorável para a inovação e desenvolvimento sustentável (Unipampa, 2023)

Conseqüentemente, no que diz respeito a essa estratégia, cujo objetivo era fomentar a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico na região da Fronteira Oeste, constatou-se uma execução parcial. Embora o território seja dinâmico, é essencial considerar o movimento do Inova RS, iniciado em 2019, mesmo sem a participação efetiva da Região da Fronteira Oeste por meio da representação do COREDE. A partir do programa, foi lançado um esforço de articulação e mobilização do Ecossistema Regional de Inovação da Fronteira Oeste e Campanha (ERIFOC). Desde então, o ERIFOC tem buscado promover a equidade entre os atores da quádrupla hélice. Isso inclui a formação das mesas do Inova, relações com os comitês estratégico e técnico, apoio a outros programas de inovação da Secretaria de Inovação Ciência e Tecnologia-SICT, e a construção de parcerias institucionais e estratégicas (PED 2022-2030, 2023).

Algumas das principais ações já concluídas incluem: a) mapeamento do Ecossistema Regional de Inovação: Realizou-se o mapeamento do ecossistema regional de inovação nas regiões da Fronteira Oeste e da Campanha. Tal processo gerou insights que permitiram compreender os ativos locais e os desafios regionais, favorecendo a construção da visão de futuro da região, b) a visão de futuro da região foi criada por meio da colaboração entre a SICT, a Coordenação Regional do Projeto, os Comitês Estratégico e Técnico, os Gestores de Inovação e os membros da quádrupla hélice; c) após amplos debates com os membros da quádrupla

² O Parque Científico e Tecnológico do Pampa (PampaTec) é um órgão complementar da Universidade Federal do Pampa, campus Alegrete, designado a articular atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação tecnológica através da parceria com empresas e entidades. Está localizado em uma área de 6ha, com área construída de 647 m²; dentro da UNIPAMPA na zona leste da cidade, a aproximadamente 4km do centro da cidade e a 2,5 km do trevo de acesso à BR 290.

hélice, os setores da Agropecuária e Turismo foram eleitos como prioritários. A decisão foi tomada durante cinco grandes reuniões denominadas Mesas do Inova RS; d) desmembramento de Subáreas de Interesse: Dentro de cada área prioritária do Programa Inova RS, foram realizadas reuniões de grupos de trabalho chamados GTs do Agro e do Turismo. O objetivo era consolidar o projeto PAMPA + INOVADOR e; e) propôs-se uma metodologia para identificar os modelos de negócios que serão sistematizados a partir do Programa Inova RS, em colaboração com o SEBRAE-RS, esforço que resultou no projeto chamado Startup Pampa.

A terceira estratégia prioritária busca fazer a **utilização de recursos naturais para gerar energia, alimentos e culturas diversificadas**. Em conformidade com essa estratégia tem-se primeiro o **projeto de criação de estâncias hidrotermais**, e o seu produto é um plano piloto para uma estância hidrotermal, o qual não foi iniciado. A justificativa para a não implementação do projeto, usada anteriormente nos outros projetos, ainda reside na desarticulação observada durante as reuniões online e a alta rotatividade de pessoal em cargos de confiança no governo municipal. A instabilidade, aliada a conflitos internos no COREDE, criou um cenário desfavorável para a execução dos projetos previstos no PED Fronteira Oeste 2015-2030.

O desenvolvimento de estâncias hidrotermais valorizaria os recursos naturais disponíveis na região da Fronteira Oeste, além de impulsionar o turismo regional, ao atrair visitantes de diferentes regiões, estados e nações vizinhas para desfrutar e explorar as vantagens dos já estabelecidos parques aquáticos. O projeto beneficiaria toda a comunidade da região, especialmente os turistas e os empreendimentos locais de alimentação, hospedagem e comércio num geral, pretendendo com ele utilizar de forma sustentável os recursos naturais existentes na região, impulsionando assim o turismo local, fomentando a circulação de pessoas e o comércio na região (PED 2015-2030, 2017).

As estâncias hidrominerais, também conhecidas como estâncias hidrotermais, segundo Medeiros e Soares (2017), são complexos turísticos que baseiam sua economia na utilização de fontes de água termais e nascentes com propriedades terapêuticas. A origem desse conceito se deu em São Paulo, através do Decreto Estadual nº 6.501 de 1934, que trouxe uma nova visão sobre esses recursos naturais, fundamentada em estudos científicos e benefícios para a saúde.

No entanto, na perspectiva de Quintela (2004) e Marrichi (2009), foi no final da década de 1920 que as estâncias hidrominerais começaram a popularizar o turismo de férias no Brasil, mantendo-se como destinos de férias estimados até o final dos anos 1930 por brasileiros de várias camadas sociais. O prestígio dessas estâncias cresceu devido a três principais razões: a admiração da elite brasileira pelas estâncias europeias, que serviam como símbolo de status

social; o apoio do governo Vargas ao desenvolvimento turístico em áreas naturais do país, com destaque para as estâncias hidrominerais; e a recomendação médica para passar férias em ambientes naturais, aliada à pesquisa das propriedades das águas termais, elevando esses locais a centros de bem-estar e recuperação física (Quintela, 2004; Marrichi, 2009).

Ainda, quando se considera a importância dos parques temáticos e aquáticos, segundo Pereira e Dantas (2021), esta é ratificada pelo seu número crescente, pela quantidade de visitantes, pela sua presença global e, principalmente, pela força financeira das grandes empresas de entretenimento que estão por trás deles. Os parques vão além de meros destinos turísticos, influenciando o desenvolvimento das franjas urbano-metropolitanas e os impactos urbanos em bacias regionais.

A localização dos parques se explica por condições favoráveis que se alinham. A primeira seria a localização geográfica propícia que permite fácil acesso a partir de centros urbanos, enquanto a segunda condição, de viés indutor, promove a transformação de áreas, reestruturadas em espaços com funções urbanas. Clavé (1999) destaca a importância de entender os parques como agentes urbanizadores, pois, assim como as cidades, eles são centros de atividade e serviços, mesmo que seu urbanismo seja de certa forma fictício. A existência desses empreendimentos de lazer gera várias consequências globais: expansão de zonas comerciais e de entretenimento, formação de complexos turísticos, influência no planejamento urbano e na gestão de recursos, e a capacidade de grupos proprietários de colaborar com o governo na organização do espaço tanto urbano como público (Clavé, 1999).

No contexto das estâncias hidrominerais, o turismo representa uma fonte vital de receita, onde estas geralmente abrigam parques que contêm suas famosas fontes de água mineral, oferecendo atividades de lazer e balneoterapia. Comumente, as estâncias desenvolvem uma infraestrutura turística ligada às águas, incluindo hotéis, pousadas, restaurantes, lojas comerciais, etc (Ninis, 2006).

Como exemplo de empreendimento na região, pode-se destacar o Complexo turístico Parque Thermal Amsterland, situado no município de Santana do Livramento, na Estrada Robledo Bras, 6260, KM 05, fundado em 2019 com o propósito de revitalizar e trazer inovações para o setor turístico da região do Pampa. Em termos de dimensões, o Amsterland se enquadra na categoria de propriedade rural de porte médio, ao ocupar uma área que varia de quatro a quinze módulos rurais. Com um faturamento anual que o coloca na faixa de pequenas empresas, o parque gera receitas entre R\$ 360 mil e R\$ 4,8 milhões. A principal atividade econômica é o turismo recreativo e representa mais da metade do faturamento anual da empresa. O complexo

emprega 46 funcionários, que recebem de 1 a 1,5 salários mínimos e são responsáveis por atender a demanda turística que ultrapassa os 300 visitantes anuais (Teixeira, 2023).

Ainda, quando se considera a localização do Amsterland, ela é um ponto chave; a apenas 12 km da linha divisória entre Santana do Livramento e Rivera, o parque está imerso no vibrante mercado de free-shops do sul do Brasil. O parque atrai visitantes de diversas regiões, oferecendo uma experiência gastronômica única e de alta qualidade, destacando-se pelas tradicionais parrilladas uruguaias que servem cortes de carnes finas e selecionadas (Amsterland, 2023).

Em contrapartida, o segundo projeto dessa estratégia prioritária é relativo à **organização de exposições e feiras de produtos**, visando a integração comercial na região, e inclui dois produtos principais: o desenvolvimento de um calendário de eventos para a fronteira oeste e a realização de feira microrregional itinerante. A produção da agricultura familiar, além de ser utilizada para o consumo próprio, também pode ser vendida diretamente ou por meio de intermediários como atravessadores e agroindústrias integradoras. Os produtos podem igualmente ser direcionados para mercados institucionais ou mercados de comércio justo (Schneider, 2016) A integração dos mercados com a agricultura familiar ocorre principalmente através de: i) mercados locais que se baseiam em relações de proximidade e mutualidade entre quem produz e quem consome; ii) a presença de atravessadores, cujo papel tem sido aos poucos assumido pelos supermercados; iii) a intermediação de agroindústrias, que demandam dos produtores agrícolas padrões elevados de qualidade e volume de produção; e iv) a intermediação por instituições que adquirem produtos da agricultura familiar através de licitações.

Assim, conforme Wilkinson (2018) supermercados, agroindústrias, ONGs, o setor público e associações de consumidores desempenham um papel estratégico como principais intermediários da agricultura familiar. Ainda, a produção da agricultura familiar também se insere em novos mercados, descritos por dinâmica de alternativas que abrangem nichos e relações mais próximas ao valorizar produtos de maior valor agregado sejam eles tradicionais, artesanais ou vinculados a práticas de comércio justo e sustentável (Wilkinson; Mior, 1999; Schneider, 2016; Cassol; Schneider, 2017).

No contexto dos mercados diretos ligados à agricultura familiar, o produtor interage diretamente com o consumidor, exemplificado pela venda em feiras locais. As chamadas cadeias curtas de produção alteram a importância do local e das relações de proximidade (Schneider; Ferrari, 2015). As cadeias curtas, segundo Silva et al., (2017), permitem que os produtores enfrentem diretamente os consumidores, reduzindo o papel dos atravessadores, com isso aumentam o valor agregado no território e também reforçam a produção alimentar.

As cadeias curtas correspondem a 50,9% das vendas diretas aos consumidores. Geralmente, os consumidores encontram esses produtos em feiras, ruas, através de contatos diretos com pequenas agroindústrias ou via entregas residenciais. Com as cadeias curtas, os agricultores familiares obtêm maior controle sobre os processos de mercado, graças à redução dos elos da cadeia e à menor dependência de atravessadores (Oliveira et al., 2020). Nesse sentido, em conformidade com o que consta no PED 2015-2030, incentivar os agricultores familiares e sua produção seria essencial para fomentar a comercialização de produtos artesanais na região, enriquecendo o valor desses produtos por meio da implementação de feiras itinerantes microrregionais

A criação de um cronograma de eventos na região que ofereça aos agricultores um local para mostrar e vender seus produtos. Além disso, proporcionar às comunidades a chance de apreciar e provar produtos artesanais de municípios próximos. O plano era o de realizar eventos regulares (feiras itinerantes microrregionais) a cada trimestre, com os municípios da fronteira oeste servindo como anfitriões. Os custos incluiriam aluguel de estandes, suporte no transporte e armazenamento dos produtos, organização e promoção dos eventos, além de cobrir outras despesas operacionais. De acordo o manual do Sebrae, uma feira microrregional normalmente abrange várias cidades de uma microrregião e possui um poder de atração que vai além de suas fronteiras, sendo frequentemente um evento geral que visa desenvolver a microrregião onde ocorre (PED 2015-2030, 2017).

Atualmente, o progresso do projeto está em 23,1%, refletindo a fase de implementação em que cada produto se encontra. A motivação para o avanço observado remonta à Consulta Popular de 2016, que resultou na alocação de aproximadamente R\$ 623 mil e na efetivação de cerca de R\$ 143 mil. No entanto, a execução completa das demandas aprovadas ainda não foi alcançada, provavelmente devido à necessidade de revisão dos processos internos relacionados a projetos regionais, ajustes necessários nos projetos submetidos ou pela falta de encaminhamento adequado por parte dos responsáveis. Resumidamente, a análise efetuada indica que a estratégia referencial em questão não apresentou avanços significativos, com exceção da aceitação de demandas durante a Consulta Popular de 2016, vinculadas ao projeto de organização de exposições e feiras de produtos visando à integração comercial na região (PED 2023-2030, 2023).

A quarta estratégia prioritária consiste em **investir em saneamento básico, pavimentação urbana e rural, com o objetivo de melhorar o acesso aos municípios**. O produto que faz parte dessa estratégia é a aquisição de maquinário, o qual ainda não foi iniciado. A justificativa para tal é que, novamente, durante as reuniões online e através de formulários

enviados para avaliar cada projeto, identificou-se uma desarticulação causada pela alta rotatividade de funcionários associados ao governo municipal, que em sua maioria são cargos de confiança. O problema, aliado a conflitos internos no COREDE, criou um ambiente desfavorável para a implementação dos projetos do plano.

De acordo com a própria justificativa contida no PED 2015-2030, a economia dos municípios localizados na Fronteira Oeste do Rio Grande do Sul é fortemente baseada em atividades do setor primário, característica distintiva da região é a presença de longas estradas de terra, que se estendem pelo interior e são distantes dos centros urbanos. A melhoria dessas vias é crucial para o transporte eficiente dos produtos agrícolas e pecuários, especialmente porque muitas vezes elas estão em condições deploráveis, afetando negativamente a comercialização dos produtos o que pode resultar em prejuízos financeiros para os produtores, perdendo a oportunidade de obter um valor adicional por seus produtos ou, em alguns casos, não conseguem vendê-los (PED 2015-2030, 2017).

No que tange aos setores produtivos, conforme Coronel; Alves e Silva (2007) percebe-se uma baixa produtividade na Metade Sul, agravado pela escassez de estímulos econômicos. No setor primário, nota-se limitada diversificação de cultivos, pouco espírito empresarial, uma deficiência em inovações tecnológicas e, mais preocupante ainda, uma cultura de acomodação que tem levado à estagnação deste segmento produtivo (Coronel; Alves e Silva, 2007).

Ademais, Coronel; Alves e Silva (2007) ao analisarem as discrepâncias regionais entre a Metade Norte e Metade Sul do Estado, destacam que os desafios enfrentados pela pecuária, atividade que historicamente definiu a Metade Sul devido à sua grande influência, estiveram sempre presentes no desenvolvimento econômico da região. Uma série de fatores, tais como a inadequação dos solos para diversos tipos de cultivo, a distância significativa dos centros de consumo, a falta de infraestrutura de transporte adequada e a concentração excessiva de terras em grandes propriedades, influenciaram de maneira determinante a limitada diversificação da agricultura.

A redução na produção agrícola também impacta negativamente na receita dos municípios, pois a má qualidade das estradas dificulta o deslocamento dos moradores, tornando-se muitas vezes intransitáveis devido ao acúmulo de água, poeira e crescimento de vegetação rasteira. Isso justifica a necessidade de adquirir maquinário para prestar serviços à comunidade e garantir o funcionamento adequado da cidade. O uso desses equipamentos não só facilitaria a manutenção das estradas, mas também contribuiria para a redução de doenças transmitidas pela água durante a estação chuvosa ou pelo acúmulo de poeira nos períodos secos (PED 2015-2030, 2017). Em suma, ao examinar o progresso do projeto vinculado a essa estratégia, observa-se

que, no ano de 2017, ocorreu uma iniciativa através da Consulta Popular, porém, não se identificaram outros detalhes significativos a serem destacados (PED 2022-2030, 2023).

A estratégia prioritária cinco consiste em **criar um grupo para elaborar/propor um plano de turismo regional**, tendo como projeto prioritário o **plano de desenvolvimento turístico regional**, através da aquisição de equipamentos para fortalecimento do agroturismo no Pampa e criação do plano de desenvolvimento turístico regional. Os produtos propostos nesse projeto são variados, incluindo um plano local para a exploração do Agroturismo, rotas turísticas temáticas que destacam o arroz, a carne, os recursos naturais, os sabores típicos e a cultura gaúcha do Pampa, ademais de um concurso anual para empreendedores do Agroturismo e a fundação de um espaço dedicado ao Agroturismo na região. No entanto, o projeto ainda não foi iniciado, e a justificativa para tal é a desarticulação observada durante as reuniões online e a rotatividade de pessoal nos cargos ligados ao governo municipal, predominantemente de confiança. A instabilidade, somada a conflitos internos no COREDE, criou um ambiente desfavorável para a implementação dos projetos previstos no Plano Estratégico de Desenvolvimento da Fronteira Oeste 2015-2030.

Assim como consta no PED 2015-2030, o turismo, quando abordado como uma iniciativa regional, enriquece as interações dos habitantes com sua própria cultura e modo de vida sustentável. A região da Fronteira Oeste destaca-se por seu vasto patrimônio histórico e cultural, com marcos históricos significativos para o Brasil, para o Rio Grande do Sul e Fronteira com o Uruguai e a Argentina. Portanto, é essencial promover a colaboração e o planejamento dos recursos turísticos da região, a partir da criação de um roteiro turístico (PED 2015-2030, 2017).

O turismo rural é definido pelo Ministério do Turismo como uma série de atividades realizadas no campo, que estão diretamente ligadas à produção agrícola e pecuária, enriquecendo produtos e serviços, e valorizando o legado cultural e ambiental da comunidade. Goeldner e Ritchie (2006) observam que o turismo forma um sistema composto por uma teia de organizações que atravessam diferentes espaços geográficos, unindo uma variedade de participantes que trazem consigo uma diversidade de valores, funções, interesses, habilidades, métodos e uma gama de recursos e conceitos.

Assim sendo, o turismo é um vetor significativo para o desenvolvimento socioeconômico, com potencial para criar oportunidades de trabalho e aumentar a receita local, tanto de maneira direta quanto indireta, exercendo influência em distintos setores, incluindo o político, cultural, econômico e social. O turismo rural, em particular, serve como uma ferramenta de informação a comunidade acerca das atividades rurais, que abrangem desde a

história até a produção agrícola e as tradições locais e regionais (Blanco, 2004; Dias, 2003; Machado, 2005).

Contudo, é crucial enfatizar que o turismo deve ser administrado de forma consciente, considerando a preservação ambiental e a sustentabilidade. As propriedades rurais têm o dever de proteger o ambiente natural, essencial para garantir a continuidade do turismo rural a longo prazo. No contexto brasileiro, o estado do Rio Grande do Sul se destaca por sua diversidade de atrações turísticas, que incluem desde o ecoturismo e atividades esportivas até o turismo de praia, gastronômico e histórico cultural (Rio Grande do Sul, 2020).

Nessa perspectiva, o turismo rural é uma atividade promissora para o desenvolvimento econômico dos municípios gaúchos, contribuindo para uma ampla variedade de produtos e serviços, com ênfase na sustentabilidade. Com relação ao Bioma Pampa, especificamente, o mesmo ocupa mais de 60% do território do estado, é um dos ecossistemas mais relevantes globalmente, com uma rica biodiversidade e uma paisagem variada, além de expressões socioculturais distintas. O Pampa apresenta características potencialmente atrativas que podem impulsionar o desenvolvimento regional uma vez que o turismo tanto rural como urbano podem auxiliar na diversificação da matriz produtiva regional, marcada pela dependência de produtos primários originários da agropecuária (Sarmiento, 2019)

Ainda, quando se trata de cultura, conforme Cipolat e Bidarte (2022), a região do Bioma Pampa se destaca exibindo um legado histórico através de suas construções milenares, as coxilhas e vastas pradarias que compõem suas paisagens. As expressões culturais do Rio Grande do Sul são únicas, evidenciadas pelas danças folclóricas, celebrações e ritmos gaúchos, bem como pelo uso de materiais como lã, couro e a habilidade na carpintaria. No entanto, apesar dessas riquezas, o turismo rural ainda não é plenamente desenvolvido na região do Pampa brasileiro mostrando a necessidade de implementar estratégias que valorizem os empreendimentos locais e impulsionem o setor turístico na região.

A título de exemplo, no que tange à promoção de elementos e iniciativas regionais, se tratando da Campanha Gaúcha, conforme Bielinski e Troian (2020), em pesquisa realizada com as vinícolas e vitivinícolas da região da Campanha Gaúcha nota-se um interesse na promoção turística dos locais das matrizes e de seus produtos e roteiros turísticos. De acordo com os entrevistados da pesquisa, a dinâmica e engajamento são atribuídos à infraestrutura e ao legado que as unidades da Serra Gaúcha têm com o turismo, não se limitando a essa esfera, mas também a utilizando como um elemento adicional em sua atuação.

A fala de um dos entrevistados destaca que as filiais na Campanha Gaúcha se concentram em atividades extrativas para suas matrizes, sendo que o desenvolvimento de

iniciativas voltadas para o turismo é focado na Serra Gaúcha. Logo, estratégias para promover a imagem, cultura, arte e turismo na Região da Campanha Gaúcha não são planejadas ou direcionadas à região. Em relação à criação e participação em eventos e atração de turistas, depreende-se que as filiais não conduzem tais atividades na Região da Campanha Gaúcha, em virtude das diretrizes e objetivos distintos de suas matrizes.

Assim, o que se constata na pesquisa, de um modo geral, é que as corporações continuam a desempenhar um papel ativo, organizando ou se envolvendo em atividades e eventos no território, despertando o interesse de turistas, investidores e outros interessados na região. Contudo, mesmo com os benefícios evidentes, é necessário um reforço na colaboração entre as empresas do setor vitivinícola e os agentes governamentais, privados e sociedade na região, a fim de favorecer o planejamento e implementação de iniciativas estratégicas que impulsionem o desenvolvimento e a visibilidade da região. (Bielinski; Troian, 2020).

No Brasil, a administração do setor turístico alinha-se ao Programa Nacional de Regionalização, envolvendo a Secretária de Turismo do Rio Grande do Sul, as Instâncias de Governança Regional (IGRs) e as Secretarias de Turismo Municipal ou semelhantes. Cabe ressaltar, no contexto dessa estratégia, que, dos treze municípios da Fronteira Oeste, dez estão organizados em três Instâncias de Governança Regional, conforme designado pelo Ministério do Turismo: Fronteira, Pampa Gaúcho e Rota das Missões. Os outros três municípios ainda não se integraram ao Mapa da Regionalização Turística por diferentes razões (PED 2022-2030, 2023).

O que se constata, então, é a presença de entidades regionais que defendem os interesses do turismo e que reconhecem a necessidade de uma ação conjunta para garantir uma estratégia unificada que evite o desperdício de recursos. A criação de um plano turístico regional só será viável através da colaboração entre o COREDE e as IGRs. Na Região Turística da Fronteira, encontram-se os municípios de Alegrete, Barra do Quaraí, Itaqui, Manoel Viana, Quaraí, Santa Margarida do Sul, São Gabriel e Uruguaiana, todos pertencentes ao COREDE. São Borja faz parte da Região Turística das Missões, enquanto Santana do Livramento está na Região Turística do Pampa Gaúcho (PED 2022-2030, 2023).

A estratégia prioritária seis busca **fiscalizar a efetivação de um projeto de saúde na região**, e tem como projeto a infraestrutura hospitalar, através da **ampliação dos serviços regionais nas especialidades de: traumatologia/ortopedia, urologia, otorrinolaringologia e neurocirurgia**. O produto um dessa estratégia envolve reformas estruturais e a aquisição de mobiliário e equipamentos médicos, enquanto o produto dois abrange despesas correntes, como energia elétrica, água, telefonia, higienização, lavanderia, depreciação e salários. Considerando o

produto um, houveram avanços significativos, como a conclusão de 100% das construções e reformas e 92,4% da aquisição de equipamentos. É importante notar que, desde 2020, projetos nas áreas de educação, segurança e saúde deixaram de ser parte da Consulta Popular.

A Irmandade da Santa Casa de Misericórdia do município de São Gabriel, a fim de assegurar a todos o acesso igualitário, integral e justo aos recursos e serviços de saúde, bem como promover o avanço institucional na área da saúde, através de iniciativas que aumentem a eficiência administrativa do sistema em todos os seus níveis. A instituição busca aprimorar os serviços médicos e hospitalares, oferecendo o mais alto nível de precisão técnica e científica, para proporcionar um atendimento superior à comunidade, pois possui um papel crucial na região coberta pela 10ª Coordenadoria Regional de Saúde (CRS), por meio de atendimentos regionais (PED 2015-2030, 2017).

Dentro desse quadro, a entidade propõe expandir os serviços regionais já existentes e reivindicar uma remuneração melhor na prestação de serviços, necessidade evidenciada pela existência de uma demanda reprimida. A situação alarmante exige uma solução de curto a longo prazo, e pretende um atendimento mais eficaz e humanizado, para superar as barreiras que limitam os serviços e afetam diretamente os pacientes, os quais sofrem com a espera por atendimento ou procedimentos. A entidade está preparada tanto em termos de infraestrutura física (conta com um espaço de 11.478 m² e a implementação de prescrições eletrônicas para maior rapidez e modernização) quanto de recursos humanos (com equipes multidisciplinares) e médicos especializados, para lidar com o aumento da demanda de atendimentos e resolver problemas existentes. Adicionalmente, cabe destacar que a especialidade de neurocirurgia não tem a autorização oficial do Gestor Estadual, mas presta serviços aos pacientes das cidades de Alegrete, Rosário do Sul, Quaraí, Itaqui, Manoel Viana, Santa Margarida do Sul, e São Gabriel, recebendo pelos serviços prestados através da 10ª CRS (PED 2015-2030, 2017).

O acesso à saúde é um tema complexo que faz parte integral da política de saúde e reflete as desigualdades sociais presentes em uma sociedade capitalista avançada, que dependem da ação do Estado para serem abordadas (Iamamoto, 2001). A noção de acesso abrange a promoção da saúde, a prevenção de doenças, o atendimento assistencial e, em última análise, a qualidade de vida dos cidadãos, como garantido pela Constituição Federal de 1988. Significa que os indivíduos devem ter a capacidade de receber cuidados de saúde de forma prática e oportuna, o que implica na disponibilidade e no uso efetivo dos serviços e recursos de saúde por aqueles que deles necessitam.

A universalização do acesso a saúde está intrinsecamente ligada ao desenvolvimento de políticas públicas eficazes que assegurem a disponibilidade de recursos humanos, investimentos

e tecnologias que atendam às verdadeiras necessidades dos indivíduos. Entender os obstáculos que impedem a universalização do acesso é fundamental para compreender essas necessidades. Quanto a demanda reprimida no Sistema Único de Saúde, a mesma é gerada nos diversos níveis do sistema e deriva tanto da falta de acesso na porta de entrada do sistema quanto do acesso incompleto, consequência da falta de resolutividade na relação de referência e contra referência na dinâmica do sistema (Vidal, 2008).

Outrossim, a saúde desempenha um papel cada vez mais estratégico no desenvolvimento local, regional e nacional, sendo reconhecida como um fator crucial na agenda de desenvolvimento. A conexão entre saúde e desenvolvimento é complexa e abrange o domínio econômico, ao englobar uma variedade de interesses sociais, políticos e econômicos. Nesse sentido, a saúde atua como um motor de desenvolvimento regional, com uma missão definida pela distinção territorial das disparidades socioeconômicas nacionais, tornando-se assim um campo de grande importância para a unidade social e econômica no âmbito nacional (Allebrandt et al., 2019).

Ainda, para Gadelha (2011), as iniciativas de saúde impulsionam o desenvolvimento regional, tanto através de seus investimentos, como também pelo seu efeito nas despesas de capitais e correntes. Dentro do cenário que molda os investimentos locais, regionais e nacionais, essas iniciativas representam um meio de romper com o ciclo vicioso de investimentos que, historicamente, tem intensificado as desigualdades regionais no país.

A Fronteira Oeste não conta com um hospital regional, fazendo com que os pacientes de certas complexidades de Uruguaiana e região precisam ser levados até Santa Maria (distância de 365 km) ou Porto Alegre (distância de 632 km), o que vai contra o princípio da descentralização e regionalização do Sistema Único de Saúde (SUS). Assim, esse Hospital Federal Transfronteiriço em Uruguaiana contribuirá tanto para a formação de graduandos e pós-graduandos e a permanência desses profissionais na região, quanto para a melhoria da rede de assistência em saúde na fronteira, que está fragilizada.

A criação da Universidade Federal do Pampa foi o resultado de esforços coletivos e demandas locais por uma instituição de ensino superior que pudesse ser um catalisador do desenvolvimento da região, que até aquele momento estava estagnada (Fleck, 2012). Nesse cenário, a universidade foi oficialmente estabelecida em 11 de janeiro de 2008, sob a Lei nº 11.640. Em resposta aos apelos por educação superior gratuita na região, a Unipampa distribuiu-se em dez municípios distintos, com seus departamentos acadêmicos divididos em campi, estruturados conforme a convergência das áreas de conhecimento.

A Universidade Federal do Pampa, campus Uruguaiiana, quanto a área de saúde, de acordo com Lopes (2023), não conta com um hospital universitário próprio, o que faz com que a universidade busque parcerias com outros órgãos e instituições que atuam na área da saúde para complementar a formação acadêmica, e também colaborar com a sociedade. Nesse contexto, tendo em vista que a moção para criação de um hospital regional e hospital-ensino no município de Uruguaiiana, na Fronteira Oeste, foi aprovada na Conferência Nacional de Saúde em julho de 2023. A região reivindica a construção de um hospital federal, uma demanda que já foi debatida pelos movimentos sociais e pelo Conselho Municipal de Saúde. O hospital atenderia todos os municípios que integram essa região de saúde, que somam quase 500 mil habitantes, contando com o apoio dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs) e da Associação dos Municípios da Fronteira Oeste (AMFRO), pois entendem que Uruguaiiana tem potencial para ser um grande polo de saúde.

Para os discentes da universidade, o projeto é de suma relevância, dado que a universidade realiza cerca de 30 mil atendimentos de saúde por mês nos serviços de saúde de Uruguaiiana e região, que poderiam ser ampliados por um hospital federal universitário. Contudo, ao analisar o andamento da implementação do produto um do projeto, observa-se movimentos nos anos de 2016 a 2019, por intermédio da Consulta Popular, sem mais informações importantes a serem destacadas.

Por fim, a estratégia prioritária sete busca **elaborar instrumentos do COREDE para qualificar a máquina pública, identificar e implementar projetos de desenvolvimento para a região** tendo como projeto prioritário o **programa regional de formação de gestores públicos em ambiente digital**. O produto refere-se a um programa permanente de capacitação de gestores públicos da região da fronteira oeste, o qual não foi iniciado, e a justificativa para tal, novamente, reside nas dificuldades encontradas durante as reuniões online e na coleta de dados via formulários, que apontaram para uma desorganização causada pela alta rotatividade dos funcionários municipais, geralmente ocupantes de cargos de confiança. Tal instabilidade, aliada a conflitos internos no próprio COREDE, criou um cenário desfavorável para a implementação dos projetos previstos no plano PED Fronteira Oeste 2015-2030.

As crises econômica, social e política da América Latina em conjunto com a de natureza administrativa, exacerbaram as dificuldades já existentes na administração pública, refletindo na ineficiência dos serviços fundamentais oferecidos à população, como saúde, educação, moradia e segurança. Durante a transição política, emergiram as reivindicações e insatisfações da sociedade, revelando a inaptidão do governo em gerir eficientemente o Estado. Este contexto marcou um movimento de afastamento do antigo e ineficaz modelo de administração

tradicional. Em vista desse cenário, surgem esforços para descentralizar o sistema administrativo e introduzir novas práticas de gerenciamento como parte de uma reforma estatal (PED 2015-2030, 2017).

O projeto em questão traz a proposta de um programa regional de formação em Administração Pública para todos os municípios integrantes do COREDE Fronteira Oeste. O objetivo é descentralizar e fortalecer a administração pública, oferecendo formação a distância para os gestores públicos, seguindo um padrão nacional com conteúdo didático adaptado às particularidades de cada município. A descentralização deve permitir que os municípios tenham acesso a uma fatia maior dos recursos públicos e expandam sua atuação em áreas anteriormente geridas pelos governos estadual ou federal. Com isso, as demandas por uma gestão municipal mais profissional e a implementação de mecanismos de controle democrático ou popular sobre as atividades governamentais tornaram-se mais prementes (PED 2015-2030, 2017).

O público alvo de tal programa são os servidores públicos identificados nas distintas secretarias de cada município, os quais se somarão ao programa para agregar valor à administração pela formulação, construção e execução de projetos que visem a melhoria na infraestrutura, logística e bem-estar da comunidade.

Conforme Souza (2002), durante um período de mudanças democráticas e instabilidade estatal na América Latina, especialmente no Brasil, surgiram iniciativas de capacitação administrativa para o setor público, as quais ocorreram em meio a um estado desorganizado e alienado das necessidades sociais, incapaz de cumprir com as demandas da nova ordem social.

Assim, foi reconhecida a importância de formar gestores públicos com habilidades técnicas e políticas, sensibilidade e perspectiva para atender aos requisitos da nova democracia e dos padrões emergentes de desenvolvimento econômico e social. No Brasil, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de 1995 delineou a necessidade de um novo Estado, onde a capacitação gerencial, retratada pela profissionalização da burocracia, especialmente aquela que opera no centro estratégico do Estado, são fundamentais para o estabelecimento de um modelo novo de administração pública, que se apoia na flexibilidade gerencial e na redução das barreiras hierárquicas, promovendo maior autonomia nas decisões gerenciais.

Outrossim, para a edificação de um Estado moderno e eficaz no cenário atual, é essencial que se tenha eficiência, acesso igualitário, comprometimento com resultados concretos e administradores focados no bem-estar coletivo e nos direitos dos cidadãos, especialmente em um contexto global. No passado, observa-se que no Brasil, a capacitação de servidores públicos surgiu como parte das reformas estruturais do governo. As mudanças em relação ao tipo de capacitação e às características dos formandos são influenciadas por

tendências globais, pela situação político-econômica e pela configuração governamental (Dagnino, 2013).

Portanto, para Dagnino (2013) evidente que reformas administrativas e sistemas de gestão somente prosperam com o investimento no desenvolvimento humano, através de educação de qualidade. Para estabelecer um programa de formação de gestores públicos, faz-se necessário definir claramente o tipo de sociedade e estrutura estatal desejados, o modelo de administração que se adeque melhor a essa sociedade, promover uma cultura de serviço público que assegure a permanência e habilidade de seus servidores, bem como o perfil ideal desses gestores. Embora seja o cenário ideal, isso não deve impedir a implementação de programas de capacitação gerencial, mas deve ser considerado junto à cultura político-institucional do Brasil. Os lócus onde tais programas podem ser desenvolvidos são diversos, incluindo as universidades, que, devido à sua natureza multidisciplinar, facilitam a transcendência das barreiras culturais originais e promovem a internacionalização do ensino.

Em resumo, sob a perspectiva de Souza (2002), investir na formação de gestores públicos é crucial para a reforma do Estado, mesmo que não solucione todos os problemas imediatamente. Os frutos desse investimento podem demorar, mas são garantidos, logo, é fundamental acreditar em uma educação de alta qualidade que esteja alinhada com estratégias de transformação, pesquisa avançada em políticas públicas e inovações na preparação e avaliação de decisões governamentais. Uma educação que se baseie em práticas reais, que busque entender o indivíduo na sociedade, considerando a complexidade dos sistemas humanos e, simultaneamente, a autonomia individual.

Apesar de não serem identificadas ações concretas para essa estratégia, observa-se um avanço significativo em projetos relacionados à agricultura familiar e agroindústrias, se tornando mais integrados e têm recebido aprovação para demandas específicas, tais como: A iniciativa de estabelecer uma unidade modelo para a criação, abate e processamento de peixes, que servirá como centro de treinamento para agricultores familiares na região oeste; O reforço da agricultura familiar e da pecuária leiteira familiar, incluindo a construção e expansão de agroindústrias familiares, a compra de equipamentos novos, e o incentivo às cadeias produtivas desses setores, beneficiando também os participantes do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); A manutenção da prática agrícola por meio da construção e aquisição de equipamentos para agroindústrias familiares, bem como a compra de equipamentos para sustentar a produção de hortaliças ou leite, e a aquisição de animais para reprodução. Essas movimentações decorrem da decisão do governo estadual de priorizar, para implementação regional, os projetos que receberam maior aprovação

popular em etapas preliminares de consulta pública (PED 2022-2030, 2023). Na próxima seção, serão analisadas as estratégias prioritárias em conformidade com a teoria escolhida de desenvolvimento regional.

4.6 As estratégias prioritárias e a relação com o desenvolvimento regional

As abordagens teóricas sobre o desenvolvimento regional, particularmente a adotada nesta pesquisa, são baseadas na premissa de que uma força propulsora externa desencadeia uma série de reações que influenciam outras atividades econômicas. É fundamental reconhecer a importância do envolvimento comunitário da região no planejamento contínuo do uso do espaço e na partilha dos benefícios do crescimento econômico. Dessa forma, as teorias de desenvolvimento regional fornecem alicerce para políticas econômicas que impulsionam a sociedade regional.

Nesse contexto, as teorias de pensadores como Perroux, Myrdal e Hirschman, que foram previamente discutidas, ganharam destaque e passaram a influenciar políticas públicas voltadas para o desenvolvimento regional. Segundo Cavalcante (2008), esses teóricos introduziram uma perspectiva interdisciplinar ao examinar questões anteriormente vistas sob um prisma puramente econômico, o que apresentava obstáculos para o mapeamento contínuo de seu desenvolvimento.

Além disso, considerando o objeto de estudo dessa pesquisa, os planos estratégicos formulados pelos COREDEs, é pertinente considerar os autores que se debruçam sobre o desenvolvimento regional na América Latina. Oliveira (2021) sustenta que o desenvolvimento regional deve orientar a criação de políticas e planos que sejam adaptados às particularidades de cada região. Boisier (2000) e Furtado (2009) argumentam que o desenvolvimento regional deve ser fomentado por políticas governamentais em colaboração com a sociedade civil, levando em consideração diversos fatores. Nesse sentido, as observações iniciais sugerem que, uma vez que se considera as atribuições dos COREDEs, no que diz respeito a formulação de um plano estratégico com medidas para promover o desenvolvimento regional, estão alinhadas com as abordagens propostas pelos autores mencionados.

Assim, ao examinar a atuação do COREDE da Fronteira Oeste, em especial as propostas de estratégias prioritárias contidas no plano estratégico como motores de desenvolvimento regional, se faz necessário analisar cada uma dessas e sua consonância com o que se entende por desenvolvimento regional.

A primeira estratégia está inserida no eixo temático da gestão econômica, o qual abrange os setores primário, secundário e terciário da economia, o mercado de trabalho, o comércio exterior e a administração pública local. Dentro desse escopo, destacam-se iniciativas de apoio à agroindústria familiar e às cooperativas regionais de produtores. Sob essa ótica, constatou-se, segundo Andrade e Alves (2013), que a agricultura familiar é reconhecida por sua capacidade de criar empregos significativos além de contribuir para a sustentabilidade e prover renda para inúmeras famílias. Ademais, as cooperativas de crédito em áreas rurais desempenham um papel crucial no aumento do acesso a recursos financeiros pelos agricultores, auxiliando na modernização e sustentabilidade das propriedades rurais. Esses fatores resultam na melhoria das condições de trabalho e tornam a vida no campo mais atraente, incentivando a permanência dos jovens nas áreas rurais (Cazella; Berriet-Sollic, 2010).

A segunda estratégia prioritária, também relacionada à gestão econômica, visa estimular a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico aplicáveis ao setor agropecuário e ao turismo local. A estratégia inclui projetos como o plano regional de eficiência energética e o financiamento de iniciativas de energia sustentável. No que diz respeito ao primeiro projeto, a instalação de parques eólicos representaria uma oportunidade de atrair novos investimentos e a criação de empresas especializadas na fabricação de equipamentos e na prestação de serviços. O que se traduziria em oportunidades de emprego qualificado, aumento do conteúdo tecnológico e impacto positivo no desenvolvimento da região da Fronteira Oeste. A região, alinhada com o Inova RS, resultaria também na assinatura de um pacto pela inovação, com esforços concentrados e prazos definidos para o avanço do ecossistema regional (Unipampa, 2023).

Ambas estratégias, alinhadas ao eixo temático da gestão econômica, apresentam oportunidades promissoras para o desenvolvimento da região. Contudo, as análises feitas na seção anterior, quanto à primeira estratégia, revelam uma multiplicidade de atores e interesses, bem como disparidades na atuação regional. Outras questões identificadas incluem uma visão administrativa regional frequentemente marcada por práticas pouco inovadoras, seja do ponto de vista social, econômico ou ambiental. Outrossim, o partidarismo descomprometido com o bem-estar regional e a falta de continuidade das políticas em mandatos municipais são problemas notórios e ainda, identifica-se uma carência de apoio e incentivo a projetos que promovam a microeconomia regional. Além disso, ao considerar a segunda estratégia, surgem questões sobre a escassez de recursos públicos para pesquisas aplicadas, a falta de interesse em pesquisa, a visão limitada das lideranças políticas e a ausência de integração regional.

A terceira estratégia prioritária faz parte da gestão estrutural, que engloba questões de saneamento, energia, comunicação, transporte, meio ambiente, habitação e urbanismo. Ela

busca utilizar os recursos naturais para gerar energia, alimentos e diversidade cultural, um dos projetos nessa estratégia é a criação de estâncias hidrotermais, a mesma valorizaria os recursos naturais da região da Fronteira Oeste e impulsionaria o turismo regional, atraindo visitantes de diversas regiões, estados e países vizinhos para aproveitar as vantagens dos parques aquáticos já estabelecidos. Esse projeto beneficiaria toda a comunidade local, alavancando os empreendimentos de alimentação, hospedagem e comércio.

Quanto ao segundo projeto, apoiar os agricultores familiares e promover sua produção é fundamental para impulsionar a comercialização de produtos artesanais na região, agregando valor a esses por meio da realização de feiras itinerantes microrregionais. As exposições microrregionais geralmente englobam diversos municípios dentro de uma mesma microrregião e têm um alcance que ultrapassa suas fronteiras geográficas, sendo frequentemente um evento abrangente que tem como objetivo fomentar o desenvolvimento da região onde ocorre.

A quarta estratégia prioritária, que também se enquadra na gestão estrutural, envolve investimentos em saneamento básico e pavimentação de vias urbanas e rurais, visando melhorar o acesso aos municípios, e inclui a compra de equipamentos, processo que ainda não foi iniciado. A economia dos municípios na Fronteira Oeste do Rio Grande do Sul, predominantemente baseada no setor primário, tem como característica marcante na região a presença de extensas estradas de terra que percorrem o interior e estão distantes dos centros urbanos. Aperfeiçoar essas estradas é vital para o transporte eficaz de produtos agrícolas e pecuários para a efetivação da comercialização dos produtos, evita perdas financeiras significativas para os produtores.

Quanto aos problemas apontados na implementação da terceira estratégia para desenvolver a região, destaca-se a questão das distâncias na Fronteira Oeste, agravada pela má condição das estradas, especialmente no meio rural. As condições de saneamento da região também são precárias. Em relação aos desafios e obstáculos para o desenvolvimento regional da estratégia quatro, as análises apontam que uma série de fatores impede a concretização dessa estratégia, incluindo questões legais, métodos de produção obsoletos e arraigados na região, além da ausência de um debate público fundamentado sobre a temática e um desinteresse generalizado da população.

A quinta estratégia prioritária, que faz parte da gestão social nas áreas de educação, cultura e lazer, consiste na formação de um grupo para elaborar e propor um plano de turismo regional, com o projeto prioritário sendo o plano de desenvolvimento turístico regional. A região da Fronteira Oeste é notável por seu rico patrimônio histórico e cultural, logo, se faz fundamental promover a colaboração e o planejamento dos recursos turísticos da região, por

meio da criação de um roteiro turístico. O turismo rural, de acordo com Sarmiento (2019), surge como uma atividade promissora para o desenvolvimento econômico dos municípios gaúchos, contribuindo para uma ampla gama de produtos e serviços, com foco na sustentabilidade. O Pampa possui características potencialmente atrativas que podem impulsionar o desenvolvimento regional, uma vez que tanto o turismo rural quanto o urbano podem ajudar na diversificação da matriz produtiva regional, que é marcada pela dependência de produtos primários da agropecuária.

A sexta estratégia prioritária, que faz parte da gestão social nas áreas de saúde e assistência social, visa fiscalizar a implementação de um projeto de saúde na região, com o projeto principal sendo a infraestrutura hospitalar, que inclui a expansão dos serviços regionais nas especialidades de traumatologia/ortopedia, urologia, otorrinolaringologia e neurocirurgia. A saúde desempenha um papel estratégico no desenvolvimento local, regional e nacional, sendo reconhecida como um fator crucial na agenda de desenvolvimento. A relação entre saúde e desenvolvimento é complexa e abrange o domínio econômico, ao incluir uma variedade de interesses sociais, políticos e econômicos. Como apontado por Gadelha (2011), as iniciativas de saúde impulsionam o desenvolvimento regional, tanto por meio de seus investimentos quanto pelo seu efeito nas despesas de capitais e correntes ao romper com o ciclo vicioso de investimentos que, historicamente, intensificam as desigualdades regionais no país.

Os problemas identificados referente a estratégia cinco incluem a falta de preparo dos municípios para lidar com questões turísticas e a ausência de investimentos em blocos para um roteiro turístico regional. Quanto a estratégia seis, as dificuldades incluem impasses nos repasses para a área da saúde e a falta de hospitais especializados na região.

A sétima e última estratégia, que faz parte da gestão institucional, envolve atividades de articulação e relações interinstitucionais, fomento de capital social e gestão de eventos. Nela, se busca elaborar instrumentos do COREDE para qualificar a administração pública, identificar e implementar projetos de desenvolvimento para a região, tendo como projeto prioritário o programa regional de formação de gestores públicos em ambiente digital. O projeto propõe um programa regional de formação em Administração Pública para todos os municípios integrantes do COREDE Fronteira Oeste. A descentralização, com o fortalecimento da administração pública deve permitir que os municípios tenham acesso a uma maior parcela dos recursos públicos e expandam sua atuação em áreas anteriormente geridas pelos governos estadual ou federal. Com isso, as demandas por uma gestão municipal mais profissional e a implementação de mecanismos de controle democrático ou popular sobre as atividades governamentais tornaram-se mais urgentes (PED 2015-2030, 2017).

Os problemas identificados quanto a esta estratégia incluem a baixa participação da sociedade civil e do setor privado no âmbito do COREDE FO, o que dificulta o diálogo regional e limita a atuação de qualquer plano. Além disso, a participação desqualificada ou tendenciosa de alguns atores públicos prejudica o processo de planejamento e execução de demandas regionais.

Portanto, ao considerarmos as estratégias acima e suas contribuições para o desenvolvimento da região da Fronteira Oeste, percebemos que elas estão alinhadas com o que foi proposto pelos autores selecionados. Por exemplo, Myrdal (1965) defende que os países precisam elaborar um plano estratégico de intervenção nas forças de mercado, de modo a direcioná-las para o progresso social. Em países em desenvolvimento, é aceitável que os governos intervenham na economia e assumam várias funções que estimulem o desenvolvimento, buscando melhorar o padrão de vida da população. As estratégias prioritárias propostas, se completamente implementadas na região, compensariam o que Myrdal (1972) chama de efeitos regressivos e incentivariam o investimento e a alocação de capitais nos setores como infraestrutura, transportes, tecnologia agrícola, entre outros, esses necessárias, segundo o autor, para o desenvolvimento de uma região.

Ainda, são necessários investimentos maciços em educação, saúde e capacitação. As políticas governamentais, além de democráticas, devem focar nos efeitos propulsores. Myrdal (1965) também destaca que, na execução dos planos estratégicos de desenvolvimento, não deve haver preocupações com relação a custos e lucros, pois os investimentos necessários nem sempre são lucrativos em termos de mercado. O que deve ser considerado fundamental é a criação de economias externas que elevem a competitividade do país ou região.

Em contrapartida, os benefícios que uma região menos desenvolvida obtém do progresso de uma vizinha mais avançada são conhecidos como efeitos fluentes. Já os efeitos de polarização referem-se às consequências negativas, marcadas pelo aumento da competitividade da região mais avançada e sua capacidade de influenciar regiões menos desenvolvidas. Hirschman (1961), diverge de Myrdal ao sugerir que os efeitos fluentes prevalecerão sobre os de polarização, beneficiando assim o crescimento das regiões menos desenvolvidas graças ao avanço das mais desenvolvidas. Para que essa dinâmica seja bem-sucedida, decisões políticas assertivas são essenciais e os recursos do governo, provenientes de políticas econômicas estratégicas, como é o que se propõe no caso dos COREDEs, podem, segundo o autor, estimular o desenvolvimento regional por meio de investimentos em setores específicos.

Hirschman (1961) enfatiza a importância de investir em projetos selecionados em regiões já dinâmicas, para que o crescimento resultante se espalhe para regiões menos

desenvolvidas. A curto prazo, espera-se que o investimento público promova o crescimento, priorizando as áreas com maior potencial de expansão. Os governos, segundo ele, devem prover a infraestrutura social necessária para impulsionar a indústria e definir estratégias de desenvolvimento, identificando áreas prioritárias, atribuição que também se observa nos objetivos dos planos estratégicos dos COREDEs. O capital estrangeiro, por sua vez, deve servir como um equilibrador quando o governo não consegue prosseguir. North, em 1977, apresenta uma perspectiva distinta sobre o desenvolvimento regional, valorizando a indústria, mas destacando que o desenvolvimento será impulsionado pela capacidade exportadora da região.

As lacunas e problemas identificados com relação a não efetivação das ações propostas vão de encontro ao que já tinha se constatado em pesquisas prévias a esta. Corrêa (2018), por exemplo, revelou as limitações do COREDE Fronteira Oeste na sua atuação e no seu planejamento, especialmente no que diz respeito a sua gestão e articulação com as políticas federais para a região. O autor reconhece o valor da participação regional como uma experiência importante, no entanto, aponta a falta de compromisso político com as propostas do planejamento, que se reflete na descontinuidade das ações e na rotatividade dos atores. Além disso, o autor identifica a falta de consenso sobre o conceito de desenvolvimento regional, que dificulta a adesão regional ao plano. Por fim, ele sugere que o planejamento é visto como um processo histórico e dialético, que requer uma atitude mais proativa e valorativa do trabalho do COREDE Fronteira Oeste.

Goulart (2021), por sua vez, ao analisar a governança do planejamento regional da Fronteira Oeste do Rio Grande do Sul, identifica que o planejamento regional participativo é um instrumento importante para a construção de uma visão estratégica e integrada da região, mas que o mesmo enfrenta dificuldades de gestão, financiamento, monitoramento e avaliação, ademais de uma baixa adesão dos municípios e da sociedade civil. Goulart (2021) propõe algumas recomendações para aprimorar o planejamento regional participativo, tais como: fortalecer o papel do COREDE como articulador regional; ampliar a participação dos atores locais; buscar parcerias com outras instituições; diversificar as fontes de recursos; e utilizar indicadores de desempenho.

Nessa perspectiva, as estratégias prioritárias propostas pelo PED alinham-se com a abordagem do desenvolvimento regional ao buscar fortalecer os recursos internos da região, promover a inovação e a cooperação entre diferentes atores e melhorar a qualidade dos serviços públicos. No entanto, para que estas estratégias sejam bem-sucedidas é fundamental que haja uma implementação efetiva, acompanhada de uma avaliação contínua e ajustes conforme necessidade. A participação ativa da comunidade e a colaboração entre os setores público,

privado e acadêmico são indispensáveis para alcançar o pleno desenvolvimento regional, o que não se observa na atuação dos planos do COREDE da Fronteira Oeste.

Ainda, quanto a esse aspecto, como apontado por Büttendörfer; Siedenberg e Allebrandt (2011), é de suma importância a melhoria do processo de planejamento estratégico na maioria das regiões. O que se revela é que a maior parte das demandas selecionadas nos diversos COREDEs não se enquadra no que a lei estabelece: “ações e/ou projetos estruturantes que tenham um resultado efetivo no desenvolvimento de cada região”. Na maioria das regiões, as propostas escolhidas se tratam de projetos que beneficiam, principalmente, interesses de segmentos específicos do próprio governo, destinando recursos orçamentários escassos para cobrir custos e manutenção de setores da administração pública, em setores onde o Estado já tem o dever legal de investir e atuar.

Além disso, a participação dos cidadãos nos processos de decisão pública, embora seja uma prioridade declarada pelos governos, enfrenta o desafio da baixa efetividade na implementação dos projetos e recursos aprovados. De acordo com os dados dos próprios COREDEs, entre 2004 e 2010, somente 60% dos projetos escolhidos foram realizados. Em alguns COREDEs, essa taxa de realização ficou abaixo de 50%. Para que a participação seja legítima e confiável, é necessário garantir a execução dos recursos definidos coletivamente, e a respectiva prestação de contas à sociedade (Büttendörfer; Siedenberg; Allebrandt, 2011). Por fim, na seção seguinte são trazidas as considerações finais da presente pesquisa.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nessa seção, são trazidas as considerações finais, expondo uma visão geral do plano estratégico regional, conforme o constatado durante a pesquisa. A pesquisa buscou analisar o plano estratégico de desenvolvimento regional do COREDE Fronteira Oeste 2015-2030 a fim de examinar como ele se articula com o desenvolvimento regional e quais ações foram implementadas para promover o desenvolvimento da Fronteira Oeste do Rio Grande do Sul.

Os planos estratégicos de desenvolvimento regional do COREDE, desde a publicação de sua primeira versão (2009), e ao longo dos anos, demonstraram-se como uma importante ferramenta de orientação para a implementação de políticas públicas na região da Fronteira Oeste. Ao trazerem uma análise de situação-problema, os mesmos permitem problematizar as causas da situação da região e ao propor políticas públicas que atendam a realidade do cenário existente, possibilitam que de fato sejam atendidas as necessidades da região. No entanto, na prática, o que se constata é que os planos, apesar de trazerem em si uma ampla gama de projetos, esses escolhidos pela própria população residente da região através da Consulta Popular, a efetivação destes é relativamente baixa.

Durante as três versões do plano, estes foram sendo aprimorados, trazendo uma visão mais abrangente do cenário da região e os aspectos necessários para o desenvolvimento, todavia, o que se percebe é o não estabelecimento completo das estratégias, existindo apenas uma descrição superficial dos resultados destas. O plano analisado na presente pesquisa propõe como propulsora de desenvolvimento da região dezenove estratégias, mas estabelecem, em conjunto com a sociedade, sete prioridades. As estratégias envolvem a definição de objetivos e prioridades, identificação das medidas necessárias para alcançar esses objetivos e alocar os recursos necessários para implementar essas medidas. Elas delineiam o caminho pelo qual os objetivos (fins) serão atingidos com o uso de recursos (meios). Assim, as estratégias escolhidas como prioritárias são de suma importância para o desenvolvimento da região, que historicamente apresenta baixos níveis de desenvolvimento socioeconômico devido ao seu histórico de indústria pouco desenvolvida e produção arraigada principalmente na agricultura e serviços. No entanto, dessas sete estratégias prioritárias, desde que foi publicado o plano (2017) até a sua nova atualização (2023), somente dois produtos de duas estratégias distintas foi totalmente concluído, o que evidencia a fraqueza destes.

O que se observou é a falta de justificativas plausíveis para a não implementação das ações propostas, visto que em todas as estratégias a justificativa é a mesma, “a falta de articulação e interesse do governo”, nota-se pouco interesse em se articular com iniciativas que

ajudariam a promover o desenvolvimento da região. Nesse sentido, depreende-se que não basta somente o envolvimento da sociedade, se os agentes envolvidos diretamente com o COREDE divergem politicamente, dificultando ainda mais a efetivação das políticas públicas, uma vez que se mostram falhas no atendimento das demandas regionais por parte do governo estadual.

Nesse sentido, ao retomar a questão proposta de que se a região atingirá o desenvolvimento com as estratégias propostas? A resposta, com base nos resultados, é não, pelo menos não no ritmo e na extensão desejados, uma vez que problemas, como a falta de articulação entre os atores envolvidos, a rotatividade dos funcionários municipais, os conflitos internos no COREDE e a falta de apoio governamental são obstáculos significativos para a adequação das políticas públicas propostas no plano.

No que diz respeito a relação entre as estratégias e o desenvolvimento regional, dado que as estratégias prioritárias estão de acordo com o se tem como abordagem de desenvolvimento, mas, uma vez que essas não são efetivadas na região, ao retomar o que foi proposto como questão de pesquisa, depreende-se que o plano até se articula com o desenvolvimento regional ao tentar implementar estratégias de desenvolvimento, porém, uma vez que estas são planejadas mas não executadas, deduz-se que pouco tem sido feito para promover o desenvolvimento da região da Fronteira Oeste do Rio Grande do Sul.

Em suma, o desenvolvimento da Fronteira Oeste depende da superação dos desafios identificados nesta pesquisa, acredita-se que através da união de esforços e da implementação de medidas eficazes, como monitorar o andamento das ações e avaliar sua efetividade, garantir a participação ativa da sociedade civil em todas as etapas do processo de planejamento e implementação e, principalmente, promover a articulação mais efetiva entre os diferentes níveis de governo, o setor privado e a sociedade civil, o plano pode se tornar um instrumento eficaz para impulsionar o desenvolvimento socioeconômico da região da Fronteira Oeste e melhorar a qualidade de vida da sua população.

6 REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, C.; ARAGÓN, S. L.; CORRÊA, J. C. S. Corede Fronteira Oeste: um plano para o desenvolvimento regional. **Anais do Salão Internacional de Ensino, Pesquisa e Extensão**, v. 7, n. 4, Alegrete, 2015.

ALENDE, C. R. M. **Estudo dos sistemas de produção dos agricultores familiares da Fronteira Oeste do Rio Grande do Sul**. 2006. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural) - Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria-RS, 2006.

ALLEBRANDT, S. L. et al. A contribuição da saúde nas múltiplas escalas do desenvolvimento regional. **HOLOS**, v. 6, p. 1-15, 2019.

ALLEBRANDT, S. L. et al. Gestão social e cidadania deliberativa: uma análise da experiência dos Coredes no Rio Grande do Sul, 1990-2010. **Cadernos EBAPE.BR (FGV)**, v. 9, p. 914-945, Rio de Janeiro, 2011.

AMARAL FILHO, J. A endogeneização no desenvolvimento econômico regional e local. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, IPEA, Brasília, n. 23, p. 261-286, 2001.

ANDRADE, M. C.; ALVES, D. C.. Cooperativismo e Agricultura familiar: um estudo de caso. **Revista de Administração IMED**, Passo Fundo, v. 3, n. 3, p.194-208, dez. 2013.

Atualização do Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional para o período 2022-2030 (PED 2022-2030). Conselho Regional de Desenvolvimento da Fronteira Oeste. Bagé, RS, 2023.

BANDEIRA, P. S. **As mesorregiões no contexto da nova política federal de desenvolvimento regional**: considerações sobre aspectos institucionais e organizacionais. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 2004.

BANDEIRA, P. S. Uma experiência de institucionalização de regiões no Brasil: os Coredes do Rio Grande do Sul. In: **Colóquio Internacional Sobre Desenvolvimento Territorial Sustentável**, Florianópolis, UFSC, 2007.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2004.

BASTOS, S. Q. A. Disritmia Espacial: análise da estratégia de desenvolvimento adotada em Juiz de Fora (MG) nos anos 90. In: **I Seminário de História Econômica e Social da Zona da Mata Mineira**. Juiz de Fora, 2005.

BELLINGIERI, J. C. Teorias do desenvolvimento regional e local: uma revisão bibliográfica. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, Salvador, v. 2, n. 37, 2017.

BENCKE, G. A.; CHOMENKO, L.; SANT'ANNA, D. M. O que é o Pampa. Nosso Pampa Desconhecido. Porto Alegre: **Fundação Zoobotânica do Rio Grande do Sul**, p. 17-27, 2016.

- BERTÊ, A. M. de A., et al. O planejamento territorial no Rio Grande do Sul e no Brasil: um guia para a elaboração de planos estratégicos regionais. **Revista Estudos de Planejamento**, Porto Alegre, n. 18, 2022.
- BIELINSKI, M; TROIAN, A. Vitícolas e vitivinícolas no processo de desenvolvimento territorial: análise dos empreendimentos da Campanha Gaúcha. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional** (UNITAU), Taubaté, v. 16, n. 1, 2020.
- BLANCO, E. S. O turismo rural em áreas de agricultura familiar: as ‘novas ruralidades’ e a sustentabilidade do desenvolvimento local. **Caderno Virtual de Turismo**, Rio de Janeiro, 4(3), 44-49, 2004.
- BOISIER, S. Desarrollo (Local): ¿de qué estamos hablando? In: BECKER, D. F.; BANDEIRA, P. S. (Orgs.) **Desenvolvimento local-regional: Determinantes e desafios contemporâneos**, v. 1. Santa Cruz: Edunisc, 2000.
- BOLDRINI, I. I. et al. Bioma pampa: diversidade florística e fisionômica. 1. ed. Porto Alegre: **Editora Pallotti**, v. 1., 64p, 2010.
- BÜTTENBENDER, P. L; SIEDENBERG, D. R; ALLEBRANDT, S. L. Conselhos regionais de desenvolvimento: COREDES/RS: articulações regionais, referenciais estratégicos e considerações críticas. **Revista Desenvolvimento Regional em debate**, Santa Catarina, v. 1, p. 81-106, 2011.
- CARGNIN, A. P. **Políticas de desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul: vestígios, marcas e repercussões territoriais**. 1ª ed. – Brasília, DF: Ministério da Integração Nacional, v. 1, p. 13-18, 2014.
- CARGNIN, A. P. **Políticas de desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul: vestígios, marcas e repercussões territoriais**. 2011. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2011.
- CARGNIN, A. P.; LEMOS, B. de O; CUNHA, C. G. S. da. Reflexões sobre a experiência dos planos estratégicos dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento. In: FREITAS, T. D.; DEPONTI, C. M.; SILVEIRA, R. L. L. (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento regional: atores e estratégias em regiões do Brasil**. São Carlos: Pedro e João, v. 1, p. 49-80, 2020.
- CASSOL, A.; SCHNEIDER, S. Construindo a confiança nas cadeias curtas: interações sociais, valores e qualidade na Feira do Pequeno Produtor de Passo Fundo-RS. In.: GAZOLLA, Marcio; SCHENEIDER, Sergio (orgs.). **Cadeias curtas e redes agroalimentares alternativas: negócios e mercados da agricultura familiar**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, p. 195-218, 2017.
- CAVALCANTE, L. R. Políticas de desenvolvimento regional no Brasil: uma estimativa de custos. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Brasília, v. 14, p. 147-171, 2018.

- CAVALCANTE, L. R. Produção teórica em Economia Regional: uma proposta de sistematização. **Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos**, São Paulo, v. 02, p. 9-32, 2008.
- CAZELLA, A. A.; BERRIET-SOLLIEC, M. O papel das cooperativas de crédito na territorialização das políticas de apoio à agricultura familiar: o caso do movimento cooperativo no estado de Santa Catarina (SC). **Geosul (UFSC)**, Florianópolis, v. 25, p. 83-106, 2010.
- CIPOLAT, C; BIDARTE, M. V. D. Desenvolvimento rural e diversificação no campo: um estudo sobre práticas de turismo rural na região do Pampa Gaúcho. **Turismo: Visão e Ação (UNIVALI)**, Vale do *Itajaí*, v. 24, p. 25-45, 2022.
- CLAVÉ, S. A. El desarrollo de parques temáticos en un contexto de globalización. **Boletín de la AGE**, n. 28, p. 85-102, 1999.
- COELHO, J. G. L.; FRIZZO, P. A.; MARCONDES, V. Propostas estratégicas para o desenvolvimento regional do Estado do Rio Grande do Sul (2011- 2014). **PRÓ-RS IV**. Passo Fundo: Passografic, 2010.
- Conselhos Regionais de Desenvolvimento - COREDES. **Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, 2022. Disponível em: <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/conselhos-regionais-de-desenvolvimento-coredes> Acesso em: 15 mai. 2023.
- Corede Fronteira Oeste. **Fundação de Economia e Estatística**, [S. l.], 2021. Disponível em: <https://arquivofee.rs.gov.br/perfil-socioeconomico/coredes/detalhe/?corede=Fronteira+Oeste>. Acesso em: 28 mai. 2023.
- CORONEL, D. A.; ALVES, F. D.; SILVA, M. A. Notas sobre o processo de desenvolvimento da Metade Sul e Norte do Estado do Rio Grande do Sul: uma abordagem comparativa. **Perspectiva Econômica**. São Leopoldo, v. 3, n. 2, p. 27-43, 2007.
- CORRÊA, J. C. S. **O planejamento do desenvolvimento regional no Corede Fronteira Oeste no contexto da retomada da política regional no Brasil**: uma análise da articulação das políticas territoriais em diferentes escalas espaciais. 2018. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional) - Universidade de Santa Cruz do Sul. Santa Cruz do Sul, 2018.
- CORRÊA, J. C. S.; SILVEIRA, R. L. L.; KIST, R. B. B. O planejamento regional no Rio Grande do Sul: algumas observações a partir do Corede Fronteira Oeste. **Informe GEPEC (online)**, Paraná, v. 23, p. 115-134, 2019.
- CRESWELL, J.W. **Projeto de pesquisa**: métodos qualitativo, quantitativo e misto. Tradução Magda Lopes. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.
- CROZIER, M. La crise de l'intelligence. Paris, Interditions, 1998.
- CUSTÓDIO, R. S. Energia Eólica para produção de energia elétrica. 2. ed. Rio de Janeiro: **Synergia Editora**, v. 2000. 319p, 2013.

- DA LUZ, A. S.; BRIZOLLA, F.; GARCIA, C. A. X. A contribuição da universidade pública para o desenvolvimento da sociedade brasileira: o caso da universidade multicampi na região do pampa gaúcho. **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, v. 11, p. 1–18, 2017.
- DAGNINO, R. A capacitação de gestores públicos: uma aproximação ao problema sob a ótica da administração política. **Revista Brasileira de Administração Política**, Salvador, v. 6, n. 1, p. 97-118, 2013.
- DALLABRIDA, V. R. **Desenvolvimento Regional**: por que algumas regiões se desenvolvem e outras não? Santa Cruz do Sul, EDUNISC, 2011.
- DE TONI, J. O Planejamento estratégico e situacional (PES). In: BROSE, M. (Org.). Metodologia Participativa: Uma introdução a 29 instrumentos. Porto Alegre: Tomo Editorial, p. 141-152, 2001.
- DIAS, R. **Planejamento do turismo**: política e desenvolvimento do turismo no Brasil; Atlas: Brasil, São Paulo, 2003.
- DUTRA, V. et al. Determinantes do desenvolvimento regional: uma análise do Corede Fronteira Oeste utilizando dados em painel. **Revista Estratégia e Desenvolvimento**, cidade, v. 3, n. 1, 2019.
- ETGES, V. E.; DEGRANDI, J. O. Desenvolvimento regional: a diversidade regional como potencialidade. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, Blumenau, v. 1, p. 85-94, 2013.
- FERRON, J. da L.; TROIAN, A.; BREITENBACH, R. Agricultura Familiar e Reprodução Social: Estratégias dos Assentados de Santana do Livramento/RS. **Desenvolvimento em Questão**, Ijuí, v. 19, n. 57, 2021.
- FIGUEIREDO, A. M. As políticas e o planejamento do desenvolvimento regional. In: COSTA, J.S; NIJKAMP, P. (Org.). **Compêndio de Economia Regional**: Teoria, temáticas e políticas. v. 1. Coimbra: Principia, 2009.
- FLECK, C. F. **A Universidade no Desenvolvimento do Mercado de Trabalho**. 2012. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.
- Fronteira Oeste terá aporte bilionário no setor elétrico**. Correio do Povo, 31 de jan. 2022. Disponível em: <https://www.correiodopovo.com.br/noticias/politica/fronteira-oeste-tera-aporte-bilionario-no-setor-elétrico-1.764115>. Acesso em: 04 abr. 2024.
- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Alimentação escolar**. 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae>. Acesso: 20 mai. 2024.
- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Dados da agricultura familiar - Aquisição da agricultura familiar pelo PNAE em 2019**: Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e>

programas/programas/pnae/consultas/pnae-dados-da-agricultura-familiar. Acesso em: 20 mai. 2024.

FURTADO, C. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro internacional Celso Furtado, 2009.

GADELHA, C. A. G. et al. Saúde e territorialização na perspectiva do desenvolvimento. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 16, p. 3003-3016, 2011.

GIL, A.C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GOELDNER, R.; RITCHIE, B. **Tourism: Principles, Practices, Philosophies**. Hoboken (NJ), John Wiley & Sons, (10th ed.), 2006.

GOULART, L. A. **A governança do planejamento regional da Fronteira Oeste a partir da participação popular**: um estudo sobre os atores do plano estratégico de desenvolvimento 2015-2030. 2021. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Universidade Federal do Pampa. São Borja, 2021.

GUERREIRO, R.; SOUZA, R. P. Um estudo sobre percepções de importância de atividades do processo de gestão e barreiras a implantação do planejamento estratégico. **Revista Universo Contábil**, Blumenau, v. 11, p. 88-104, 2015.

HIRSCHMAN, A. O. **Estratégia do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

IAMAMOTO, M. V. **Trabalho e indivíduo social**. São Paulo: Cortez, p. 31-99, 2001b.

LIMA, A. C. C.; SIMÕES, R. F. Teorias clássicas do desenvolvimento regional e suas implicações de política econômica: o caso do Brasil. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, Salvador, v. 12, n. 21, p. 5-19, 2010.

LOPES, A. S. **Desenvolvimento Regional**: problemática, teoria e modelos. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2. ed. 1984.

LOPES, D. V. V. Universidade e desenvolvimento: as contribuições da Unipampa no desenvolvimento da saúde em Uruguaiana/RS. 2023. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal do Pampa, Santana do Livramento, 2023.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M.E.D.A. **Pesquisa em Educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: Editora Pedagógica e Universitária, 1986.

MACHADO, A.L. de M.; PINENT, M.A.P. O turismo de bem-estar como possibilidade de desenvolvimento de um cluster turístico: a proposta do Vale Do Paranhana, Rio Grande do Sul. **Ágora**. Santa Cruz do Sul, v.19, n. 02, p. 54-66, jul./dez. 2017.

Mais de R\$ 5,7 milhões para a inovação. Unipampa, 19 de dez. 2023. Disponível em: <https://sites.unipampa.edu.br/pampatec/category/inova-rs/>. Acesso em: 30 abr. 2024.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARRICHI, J. M. **O.A cidade termal: ciência das águas e sociabilidade moderna entre 1839 a 1931**. 2009. 157 f. Dissertação (mestrado) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2009.

MATUS, C. **Planificación de situaciones**. México: Fondo de Cultura Económica, 1997.

MEDEIROS, D. C. C.; SOARES, C. L. Uma natureza que educa: As estâncias hidrominerais no estado de São Paulo (1930-1940). **Revista Movimento**, Porto Alegre, v. 23, p. 949-962, 2017.

MENEZES, G.; FEIJO, F. T. O contraste econômico entre as Metades Sul e Norte do Rio Grande do Sul: uma aplicação do modelo da base econômica. In: IV Encontro de Economia Gaúcha, 2008, Porto Alegre. **Anais do IV Encontro de Economia Gaúcha**, p. 21, 2008.

MORAES, J. L. A.; SCHWAB, P. I. O papel do cooperativismo no fortalecimento da agricultura familiar. **Revista do CEPE**. Santa Cruz do Sul, v. 49, p. 67-79, jan./jun. 2019.

MUNHOZ, D. G. **Economia Aplicada: Técnicas de pesquisa e análise econômica**. Universidade de Brasília, 1989.

MYRDAL, G. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. 3. ed. Rio de Janeiro: Saga, 1972.

NASSER, B. Economia regional, desigualdade regional no Brasil e o estudo dos eixos nacionais de integração e desenvolvimento. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 14, p. 145-178, 2000.

NINIS, A. B. **A Ecologia Política e a exploração da água mineral de São Lourenço**. 2006. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) - Universidade de Brasília. Brasília, 2006.

NORTH, D. C. **Teoria da localização e crescimento econômico regional**. In: Schwartzman, J. Economia regional: textos escolhidos. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 1977.

OLIVEIRA JÚNIOR, M. Marco regulatório das políticas de desenvolvimento regional no Brasil: fundos de desenvolvimento e fundos constitucionais de financiamento. **Núcleo de Estudos e Pesquisa do Senado Federal**. (Texto para Discussão, 101). Brasília, 2011.

OLIVEIRA, D.; et al. A. Inovações e novidades na construção de mercados para a agricultura familiar: os casos da Rede Ecovida de Agroecologia e da RedeCoop. **Revista do Desenvolvimento Regional**, Santa Cruz do Sul, v. 25, n. 1, p. 135-163, jan./abr. 2020.

OLIVEIRA, G. B. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. **Revista da FAE**, Curitiba, v. 1, p. 37-48, 2002.

OLIVEIRA, N. M. Algumas considerações sobre o desenvolvimento regional. In: **IX Seminário Internacional de Desenvolvimento Regional: Processos, Políticas e Transformações Territoriais**. Santa Cruz do Sul, EDUNISC, v. 1. p. 12-24, 2019.

OVERBECK, G. E. et al. Os campos sulinos: um bioma negligenciado. In: PILLAR, V.D. et al. (Org.). **Campos Sulinos**. Brasília: MMA, p. 26-41, 2009.

PARES, A. **Planejamento territorial e o plano plurianual do governo federal**. Porto Alegre, SEPLAG, 2007.

PEREIRA, A. Q.; DANTAS, E. W. C. Parques temáticos e aquáticos no Brasil. **GEOUSP Espaço e Tempo** (Online), São Paulo, v. 25, n. 2, p. e-182522, 2021.

Perfil Socioeconômico: **COREDE Fronteira Oeste**, 2015. Disponível em: <http://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/15134130-20151117101627perfis-regionais-2015-fronteira-oeste.pdf>. Acesso em: 28 mai. 2023.

PERROUX, F. O conceito de pólo de desenvolvimento. In: SCHWARTZMAN, J. (Org.). **Economia Regional: textos escolhidos**. Belo Horizonte: CEDEPLAR, p. 145-156, 1977.

Plano estratégico participativo de Desenvolvimento Regional da Fronteira Oeste do Rio Grande do Sul 2015/2030 (PED 2015-2030). Conselho Regional de Desenvolvimento da Fronteira Oeste [coordenação geral Alex Sander Barcelos Retamoso]. São Borja, RS: Editorial Hope, 2017.

PORTUGAL, R. História da política regional no Brasil. In: **XXIII Encontro Regional de Economia: Anais do XXIII Encontro Regional de Economia**, Fortaleza, 2018.

PRADO JÚNIOR, C. **História econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, v. 15, 2008.

PUJADAS, R.; FONT, J. **Ordenación y planificación territorial**. Madri: Síntesis, 1998.

QUERIDO, E. A. de A. Desenvolvimento e interesses nacionais no século XXI. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, São Paulo, v. 19, n. 2, 2023.

QUINTELA, M. M.. Saberes e práticas termais: uma perspectiva comparada em Portugal (Termas de S. Pedro do Sul) e no Brasil (Caldas da Imperatriz). **História, Ciências, Saúde: Manguinhos**, v. 11, supl.1, p. 239-260, 2004.

RAMANAUSKAS, L. F. C.; SILVEIRA, E. J. T. Estudo preliminar de um projeto de parque eólico na região da fronteira oeste do Rio Grande do Sul. In: Congresso Brasileiro de Energia Solar, CBENS 2018., 2018, Gramado, RS, Brasil. **Anais do VII Congresso Brasileiro de Energia Solar**. São Paulo, SP, Brasil.: Associação Brasileira de Energia Solar, p. 1-8, 2018.

RODRIGUES, D. T. **Considerações sobre alguns fatores ligados ao desempenho e efetividade de 20 Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDEs**. 2012. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Pública Municipal) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2012.

RÜCKERT, A. A. Usos do território e política territoriais contemporâneas: alguns cenários no Brasil, União Europeia e MERCOSUL. **Revista de Geopolítica**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 17-32, 2010.

SANTOS, E. L. et al. Desenvolvimento: um conceito em construção. **DRd-Desenvolvimento Regional em debate**, Santa Catarina: UnC, v. 2, n. 1, p. 44-61, 2012.

SARMENTO, M. B. Potencialidades da região do Pampa Gaúcho para o turismo rural. **Ágora** (UNISC. ONLINE), Santa Cruz do Sul, v. 21, p. 73-83, 2019.

SCHNEIDER, S. Mercados e Agricultura Familiar. In.: MARQUES, F. C.; CONTERATO, M. A.; SCHNEIDER, S. (orgs.). **Construção de mercados e agricultura familiar: desafios para o desenvolvimento rural**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, p. 93–142, 2016.

SCHNEIDER, S.; FERRARI, D. L. Cadeias curtas, cooperação e produtos de qualidade na agricultura familiar: o processo de realocização da produção agroalimentar em Santa Catarina. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, Lavras/MG, v. 17, n. 1, p. 56- 71, mai. 2015.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 1. ed. São Paulo: Cengage Learning, v. 1, p. 33-60, 2010.

Secretária de Minas e Energia do Rio Grande do Sul (SME). Plano Energético do Rio Grande do Sul 2016-2025. Disponível em: <http://minasenergia.rs.gov.br/inicial>. Acesso em: 15 abr. 2024.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GOVERNANÇA E GESTÃO. **Desenvolvimento regional – COREDES**. Disponível em: <<http://planejamento.rs.gov.br/planejamento-estrategico-de-desenvolvimento-regional>> Acesso em: 15 mai. 2023.

SIEDENBERG, D. R.; AGOSTINI, C. O processo de construção dos planos estratégicos regionais dos Coredes em 2009-2010: Formulação, concepção e elaboração. In: FELIPPI, Â. C. T.; SILVEIRA, R. L. L; ALLEBRANDT, S. L. (Org.). **Observando o planejamento regional no Rio Grande do Sul: uma análise da experiência recente dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES)**. Santa Cruz do Sul: v. 1, p. 114-128, EDUNISC, 2015.

SILVA, M. N. et al. A agricultura familiar e os circuitos curtos de comercialização de alimentos: estudo de caso da feira livre do município de Jaguarão, RS, Brasil. **Revista Espacios**, Caracas, v. 38, n. 47, 2017.

SILVEIRA, A. T. da. **Ordenamento territorial e os planejamentos urbano e estratégico: síntese conceitual**. UFPR, Curitiba, 2011.

SIQUEIRA, T. V.; SIFFERT FILHO, N. F. Desenvolvimento regional no Brasil: tendências e novas perspectivas. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 16, p. 79-117, 2001.

SOUZA, C. F. **Contrastes regionais e formações urbanas**. Porto Alegre: UFRGS, 2000.

SOUZA, C. **Políticas públicas: uma revisão de literatura**. Sociologias. Porto Alegre, v.8, n.16, p.20-45, 2006.

SOUZA, E. C. L. de. A capacitação administrativa e a formação de gestores governamentais. **Revista de administração pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 73 a 88-73 a 88, 2002.

SOUZA, N.J. **Desenvolvimento econômico**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2009.

TEIXEIRA, A. L. S. **Turismo e desenvolvimento**: uma análise da ferradura dos vinhedos, pela abordagem do desenvolvimento endógeno. 2023. Trabalho de conclusão de curso (Graduação em Ciências Econômicas) - Universidade Federal do Pampa. Santana do Livramento, 2023.

TEIXEIRA, E. C. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. **Revista AATR-BA**, Salvador, p. 1-11, 2002.

TIRELLI, C.; PUNTEL, J. A. A efetividade dos arranjos institucionais nas políticas de desenvolvimento territorial no RS: o caso do COREDE e do CODETER na região do Vale do Rio Pardo. In: SILVEIRA, R.L.L. DEPONTI, C. M.; FELIPPI, A. C. T. (Org.). **Reflexões teóricas e metodológicas sobre desenvolvimento regional**. 1ed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, v. 1, p. 250-274, 2020.

TRICHES, R. M.; SCHNEIDER, S. Alimentação escolar e agricultura familiar: reconectando o consumo à produção. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 19, n. 4, p. 933-945, out./dez. 2010.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em Ciências Sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

TROIAN, A.; BREITENBACH, R. Estratégias e formas de Reprodução Social na Agricultura Familiar da Fronteira Oeste do Rio Grande do Sul. **Novos Cadernos NAEA**, Belém, v. 21, p. 1-15, jan./abr. 2018.

TROIAN, A; AGUIRRE, M. L. C.; DE OLIVEIRA, S. V. Da “Campanha” para a Cidade: as feiras da agricultura familiar em Santana do Livramento (RS). **Redes**, Santa Cruz do Sul, v.28, n. 1, 2023.

TROIAN, A; BREITENBACH, R. O Programa Nacional de Alimentação Escolar em Santana do Livramento (RS): Desafios para a Adequação à Lei dos 30%. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 25, n. 2, p. 570-589, 2020.

UDERMAN, S. Políticas de Desenvolvimento Regional no Brasil: limites de uma nova agenda para o Nordeste. **Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos**, Brasília, v. 02, p. 104-129, 2008.

VASCONCELLOS, M.A.; GARCIA, M. E. **Fundamentos de economia**. São Paulo: Saraiva, 1998.

VEIGA, J. E. Vicissitudes da governança cidadã: os conselhos regionais gaúchos (COREDE). RDE. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, Salvador, v. 7, p. 19-27, 2006.

VERDUM, R. O pampa: ainda desconhecido. **Revista do Instituto Humanistas Unisinos – IHU**, São Leopoldo, n° 183, p.4-9, 2006.

VIDAL, D. L. C. Demanda reprimida: acesso aos serviços de saúde e serviço social. **Serviço Social & Sociedade**, v. 94, p. 132-153, 2008.

WILKINSON, J. **Mercados, redes e valores**: o novo mundo da agricultura familiar. Porto Alegre: Editora da UFRGS, v. 2, 2008.

WILKINSON, J.; MIOR, L. C. Setor informal, produção familiar e pequena agroindústria: interfaces. **Estudos sociedade e agricultura**, Rio de Janeiro, v. 13, p. 29-45, 1999.