

O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO REGIONAL DOS COREDES-RS: UM OLHAR SOBRE A CONSTRUÇÃO DA MATRIZ SWOT NOS PLANOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO

Resumo:

Neste trabalho apresenta-se a experiência recente de elaboração de planos estratégicos de desenvolvimento regional realizada no estado do Rio Grande do Sul, Brasil, ocorrida de forma mais sistemática entre os anos de 2009 e 2010. A partir do incentivo do Ministério da Integração Nacional o governo do estado apoiou a realização de planos estratégicos regionais nos 28 Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs), processo que possibilitou a realização de um diagnóstico dos territórios regionais e um planejamento de desenvolvimento regional para o estado do Rio Grande do Sul. Apresenta-se inicialmente a introdução e mais três itens. No primeiro, realiza-se uma reflexão sobre a importância do planejamento estratégico para o processo de desenvolvimento territorial. Na sequência, apresenta-se um breve histórico do processo de planejamento estratégico desenvolvido pelos COREDEs no Estado desde o ano de 1994. No terceiro item abordam-se mais especificamente os resultados da análise realizada nos planos regionais selecionados no que se refere à construção da matriz SWOT (FOFA), bem como, as principais características, particularidades e diferenças que as mesmas apresentam entre os planos analisados. Ao final, apresentam-se algumas conclusões sobre o tema.

Palavras-chave: Planejamento estratégico regional. Desenvolvimento. Matriz SWOT. Conselhos Regionais de

Introdução

Nas últimas duas décadas tem-se observado o premente desafio de reafirmação das dinâmicas regionais face às pressões da economia globalizada e da consequente reestruturação do território. No Brasil, debates e práticas associados ao planejamento, especialmente no que se refere à escala regional, têm adquirido importância crescente, com forte envolvimento do Estado em suas diferentes esferas administrativas e sob contextos regionais com diferentes níveis e processos de participação popular. Neste sentido, destaca-se a recente experiência do Rio Grande do Sul na elaboração de planos estratégicos de desenvolvimento regional a partir de experiências isoladas em 1995, e sobretudo, de modo mais sistemático, entre 2009 e 2010, quando o Governo do Estado, incentivado pelo Ministério da Integração Nacional, apoiou a realização de planos estratégicos regionais nos 28 Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs). Tal iniciativa possibilitou um amplo diagnóstico dos territórios regionais do Estado, estabelecendo uma abrangente

agenda de planejamento e de desenvolvimento regional para o território do Rio Grande do Sul.

O presente trabalho está inserido numa agenda mais ampla de pesquisa desenvolvida no âmbito do Observatório do Desenvolvimento Regional, através da qual tem-se buscado compreender justamente esse processo recente de planejamento territorial ocorrido nas regiões de atuação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDEs, instituídas no território do Rio Grande do Sul. O projeto de pesquisa “Planejamento e Desenvolvimento Regional no Rio Grande do Sul: uma análise da experiência recente dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDEs-RS”, desenvolvido no período de 2012 a 2014, com apoio da FAPERGS e do CNPq, possibilitou o conhecimento da dinâmica de planejamento territorial realizada em diferentes regiões do Estado, sobretudo em relação ao processo de construção dos planos regionais e de sua implementação pelos COREDEs.

Nesse trabalho apresentam-se alguns dos resultados da pesquisa, abordando-se particularmente a construção da matriz *SWOT*¹ ou FOFA (Fortalezas, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças) pelos COREDEs, através da análise de planos estratégicos selecionados, neles identificando as características, particularidades e diferenças relacionadas com seu processo de construção, bem como, no que se refere ao seu conteúdo. A partir da leitura inicial dos 28 oito planos estratégicos regionais dos COREDEs foram selecionados 14 planos de acordo com os seguintes critérios: a) existência de registros sobre as etapas do diagnóstico regional, definição de objetivos, construção da matriz FOFA e definição de projetos prioritários regionais; e b) a escolha de, no mínimo, um COREDE de cada uma das nove regiões funcionais de planejamento do Estado. Os 14 COREDEs selecionados foram: Alto da Serra do Botucarái, Celeiro, Litoral, Produção, Noroeste Colonial, Fronteira Oeste, Serra, Sul, Central, Jacuí Centro, Paranhana-Encosta da Serra, Vale dos Sinos, Vale do Rio Pardo e Vale do Taquari.

O trabalho, além desta introdução, está constituído por mais três tópicos. No primeiro realiza-se uma breve reflexão sobre a importância do planejamento estratégico para o processo de desenvolvimento territorial. Num segundo tópico, apresenta-se um breve histórico do processo de planejamento estratégico desenvolvido pelos COREDEs, desde 1994, no Estado. Já no terceiro e último tópico, abordam-se mais especificamente os resultados da análise realizada nos planos regionais selecionados em relação ao modo como foi construída a matriz *SWOT* (FOFA), bem como, as principais características,

¹ Para uma melhor compreensão substituímos no texto a expressão *SWOT* (*Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats*) pela expressão FOFA (Fortalezas, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças) através da respectiva tradução dos elementos que constituem a matriz de análise estratégica.

particularidades e diferenças identificadas entre os planos analisados. Por fim, apresentam-se as principais conclusões da análise referida.

1. O planejamento estratégico regional e o desenvolvimento territorial

Para Merhy (1995), o planejamento, em suas distintas configurações, representa uma típica tecnologia de ação, uma vez que se traduz em saberes e práticas que se propõem operar sobre diferentes dimensões da realidade social na busca de resultados finais, previamente projetados no âmbito do próprio processo de planejamento. Nesse sentido, “sob essa denominação há histórias, conhecimentos, propostas e experiências muito distintas” (MERHY, 1995, p.117) que necessitam ser levadas em conta sob pena de serem geradas simplificações quando são tratadas as questões relacionadas com o tema do planejamento.

Gallo (1995, p.105) assinala que é preciso redefinir e desmistificar as competências instrumentais tradicionalmente vinculadas ao planejamento, para, desta forma,

[...] romper com sua leitura positivada e realista, que o vê como ciência social aplicada, capaz de uma ação/normatização sobre o mundo vivido, tanto na perspectiva de conservar e/ou aprimorar um determinado social, quanto como instrumento de instauração de uma forma de integração social radicalmente distinta da existente (GALLO, 2005, p. 105).

Esse processo implica na assimilação de que o “planejamento simplesmente *não* é política, mas, na medida em que se vincula à práxis [...] *assume um papel* político” (GALLO, 1995, p.106). A ideia de planejamento é, *a priori*, complexa, e nada consensual. De uma maneira geral pode-se afirmar, de acordo com Merhy (1995), que o planejamento ganha concretude e incide na vida da sociedade contemporânea basicamente em três situações:

a) enquanto instrumento/atividade dos processos de gestão das organizações-empresas. Uma vez que representa um tipo de tecnologia de ação que incide sobre a organização do processo de trabalho, objetivando procedimentos administrativos eficazes que garantam a otimização dos meios de trabalho e que promovam uma maior produtividade das empresas;

b) enquanto prática social transformadora diante da emergência e da determinação de novas relações sociais que se colocam como alternativas à lógica reguladora do mercado capitalista. Tema central no projeto de construção de sociedades socialistas, como as verificadas, não sem contradições, no caso soviético e em alguns governos de esquerda latino-americanos. De maneira geral, baseia-se na criação de um método de ação governamental que permita a produção de um caminho de intervenção da realidade social,

que busque ampliar o poder político dos movimentos sociais a partir de cada situação institucional específica, todavia tem muitas vezes servido para instrumentalizar o processo interventor do Estado;

c) e enquanto método de ação e intervenção do Estado a partir da promoção de políticas públicas de governo, bem como pelo incremento do planejamento setorial. O planejamento se caracteriza como tecnologia de gestão de políticas públicas ou não. Através de políticas setorialmente ordenadas para o direcionamento do desenvolvimento social o planejamento é utilizado no âmbito do processo de constituição do Estado capitalista intervencionista como arma de governo no controle da relação Estado/Sociedade.

Torna-se imprescindível que seja repensada a prática do planejamento nos dias atuais, visando a superação de sua perspectiva conservadora e avançando no sentido de construção de novas abordagens que deem conta da realidade complexa e dinâmica que se vive. A proposta de Planejamento Estratégico em uso em vários lugares, inclusive no Brasil, se firma e se legitima como instrumento de planejamento e de gestão a ser desenvolvida em conjunto com a sociedade.

Nesse sentido, a concepção de planejamento estratégico e participativo baseada na elaboração teórica do economista chileno Carlos Matus (1997), através de seu Planejamento Estratégico Situacional – PES, propõe uma abordagem, em termos de planejamento, que busque compreender a complexa realidade em que se vive, modificando-a. A partir desta concepção estratégica de planejamento parte-se da ideia que existem inúmeros agentes na realidade social que planejam a partir de objetivos específicos, rompendo-se, desta forma, com os modelos tradicionais de planejamento que tem como base uma figura centralizadora – o Estado -, desconsiderando os demais agentes sociais e econômicos que assumem um papel eminentemente passivo e previsível, na medida em que seguem leis e obedecem a prognósticos de teorias sociais bem conhecidas.

A partir desta concepção concentra-se especial atenção à conjuntura, no qual o “contexto conjuntural do plano representa uma permanente passagem entre o conflito, a negociação e o consenso, é onde tudo se decide” (DE TONI, 2001, p.147). Para Matus (1997) a elaboração do planejamento a partir da aplicação deste método é orientada por quatro momentos distintos e complementares classificados como explicativo; normativo prescritivo, estratégico e tático operacional. Ele permite, ao mesmo tempo, a atração e o comprometimento dos agentes sociais e uma crítica contundente aos modelos tradicionais de planejamento.

O momento explicativo tem por finalidade diagnosticar a situação-problema que deverá ser enfrentada pelos próximos momentos da elaboração do planejamento. No

segundo momento (normativo prescritivo), é preciso conceber um plano de ação a partir da elaboração de cenários que serão utilizados para estabelecer caminhos, tomar decisões, articular aspectos técnicos e políticos, caracterizando-se como o terceiro momento: estratégico. O quarto, por sua vez, refere-se ao monitoramento das ações previstas no plano de ação e compreende o processo de balanço da gestão política, a gestão macroeconômica e o intercâmbio de problemas específicos valorizados pela população (MATUS, 1997).

O planejamento, nesse sentido, não é prerrogativa única do Estado, nem apenas de uma dada classe social dominante, pois, como não depende exclusivamente de variáveis econômicas, pode ser exercido por qualquer indivíduo, segmento ou grupo social, uma vez que cada um deles possuem maior ou menor capacidade de planejamento e/ou de habilidades institucionais. (FORTES, 2001). Assim, valoriza-se a participação como elemento estrutural dessa nova concepção de planejamento.

Para Brose (2001), mais importante que o resultado em si que o planejamento participativo possa trazer, é o processo de exercitá-lo. A dimensão participativa dessa concepção de planejamento, além de permitir a valorização da amplitude social e cultural, bem como a representatividade política dos sujeitos sociais envolvidos, possibilita também uma interação interdisciplinar e multi-setorial, facilitando o surgimento de soluções mais criativas, duradouras e ajustadas a cada realidade social. Isso porque, nesse processo, tende a ser maior o comprometimento e a autoidentificação dos envolvidos, não apenas com os resultados finais, mas em todas as etapas de construção dos planos (BANDEIRA, 2000).

Entretanto, a utilização do planejamento estratégico ainda se constitui num grande desafio tanto para os municípios, que passaram a adotá-lo a partir dos anos de 1990, e, especialmente em âmbito regional. Como refere Pfeiffer (2000), além da falta de visão e de vontade política em deflagrar esse processo de transformação da gestão municipal e regional, muitas vezes não há lideranças e tampouco há servidores públicos suficientemente capacitados e qualificados para auxiliarem nesse processo.

Heidemann *apud* Siedenberg (2008, p.191) ressaltam que o “[...] planejamento regional ocorre quando informações representativas da realidade são geradas com o objetivo de validar deliberações aceitáveis, que devem ser traduzidas em instruções exequíveis”. Ou seja, o planejamento regional demanda a geração de um diagnóstico com dados abrangentes e informações representativas da realidade, que possuam a consistência necessária para subsidiar e fundamentar as deliberações e/ou decisões que levem a mudanças esperadas, consensuadas e aceitáveis da realidade regional, e que sejam traduzidas em ações aplicáveis e projetos factíveis de serem implementados em âmbito regional.

Torna-se fundamental, também, ter-se presente a mudança de conteúdo e de abordagem que o planejamento, a partir da década de 1990, passou a assumir com o advento do neoliberalismo, o que impõe desafios de toda ordem especialmente ao planejamento das regiões, submetidas a força do pensamento único que valoriza o mercado e as iniciativas privadas como estratégias para criar riqueza, gerar emprego, promover desenvolvimento, devendo o Estado ter o papel complementar, de incentivo, de coordenação. Pereira (2009, p. 818) destaca que “As preocupações até então postas pelo planejamento estatal de determinar, dirigir e regular são substituídas pelas de estímulo ao mercado”.

A concepção estratégica de planejamento ganha força e passa a ser considerada como uma das melhores ações metodológicas para gerir a incerteza dos novos tempos, substituindo aquela anterior, da qual o plano era considerado como guia datado que enquadrava as ações e intervenções futuras (PEREIRA, 2009). Nesse novo contexto político e econômico de prevalência da força do mercado, de diminuição do papel do Estado, e de reforço da autonomia dos indivíduos, acentuam-se os desequilíbrios sociais, econômicos e territoriais, e diminuem o atendimento das demandas e interesses coletivos.

A esse respeito Pereira (2011) destaca que é justamente nesse contexto que a ideia de coesão territorial ganha força, ao defender a diversidade, a identidade territorial e a diminuição das desigualdades espaciais. Revalorizam-se assim o papel das políticas públicas como modo de garantir a concretização das funções sociais para todos e para combater a fragmentação e marginalização dos territórios.

No dinâmico e instável contexto contemporâneo que afeta as dinâmicas territoriais

[...] a cultura do planejamento ganha mais consistência: os territórios carecem de um projecto mobilizador e aglutinador dos interesses em presença, mas também de persistência na prossecução da execução dos elementos estruturantes, e pró-actividade nos (re)ajustamentos impostos/aconselhados pelas conjunturas que vão se sucedendo. Estas circunstâncias requerem a atenção redobrada à gestão (à concretização ou não das ações e às implicações daí decorrentes) e à monitorização (avaliação das reconfigurações territoriais, dos processos que lhes dão origem e da capacidade de resposta adequada do plano. (PEREIRA, 2009, p.819).

Isso requer uma governança assentada na democracia participativa com o amplo envolvimento da sociedade civil, com a escuta dos diversos atores e seus múltiplos interesses, e com mecanismos de articulação e de coordenação que possibilitem a unidade do conjunto e a eficácia do funcionamento dessa complexa estrutura que se reveste os territórios regionais inseridos na dinâmica instável e competitiva da globalização econômica.

2. Os COREDEs e o planejamento estratégico

A descentralização do processo de planejamento territorial no Rio Grande do Sul tem início a partir da criação e da trajetória dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs), constituídos a partir do início da década de 1990. Apresenta-se, desta forma, como uma estratégia pioneira de organização regional no Brasil em que a estrutura institucional, os mecanismos de participação social, as formas de encaminhamento das demandas regionais, o amadurecimento dos processos e relações entre governo e sociedade foram sendo aperfeiçoados ao longo do tempo (BÜTTENBENDER, SIEDENBERG E ALLEBRANDT, 2011).

Os COREDEs foram criados a partir de 1991 através de iniciativa articulada do governo do Estado do RS com as respectivas regiões. Instituídos legalmente por meio da Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994, e regulamentados através do Decreto nº 35.764, de 28 de dezembro de 1994, representam fóruns de discussão, lideranças e recursos, orientados ao desenvolvimento regional. Suas competências incluem 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 respaldo às ações do Governo do Estado objetivando maior participação nas decisões nacionais (COELHO; FRIZZO; MARCONDES, 2010).

A criação dos COREDEs ocorreu no contexto de afirmação da redemocratização do País e de valorização da descentralização das políticas públicas e de estímulo à participação da sociedade civil, marcas características da Constituição Federal de 1988 e reiteradas no Estado, com a Constituição Estadual de 1989. O Rio Grande do Sul conta atualmente com 28 COREDEs reconhecidos pela Lei 10.283/1994 como fóruns de discussão e decisão a respeito de políticas e ações que visam ao desenvolvimento regional, objetivando, entre outros aspectos, formular e executar estratégias regionais, consolidando-as através da elaboração de planos estratégicos de desenvolvimento regional, além da realização e acompanhamento da Consulta Popular e do Plano Plurianual.

No que se refere ao processo de planejamento e gestão do desenvolvimento regional, experiências precursoras foram empreendidas por alguns Coredes, isoladamente ou por microrregião, em meados dos anos noventa do século passado. Nesse processo inicial de produção dos primeiros diagnósticos e planos regionais de desenvolvimento, verifica-se que

os COREDEs que mais rapidamente se mobilizaram para a elaboração de seus planos contavam com o apoio logístico das universidades comunitárias gaúchas.

Dentre eles, podemos destacar o primeiro Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional do COREDE Noroeste Colonial, elaborado e publicado em 1994, e que contou com o apoio e assessoramento da UNIJUÍ. Em outubro de 1996 o COREDE Noroeste Colonial e outros quatro COREDEs (Alto Jacuí, Fronteira Noroeste, Médio Alto-Uruguaí e Missões) concluíram a elaboração e publicaram o Plano Estratégico de Desenvolvimento da Região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. Já em 1997 esta experiência evoluiu para a integração de oito COREDEs do norte gaúcho com o objetivo de elaborar o Plano de Desenvolvimento Sustentável da Área da Bacia do Rio Uruguaí. Essa ação viria, mais tarde, contribuir decisivamente para a criação do Programa das Mesorregiões Diferenciadas do Ministério da Integração Nacional, culminando com a criação da Mesorregião da Grande Fronteira do Mercosul, que, além dos municípios do noroeste gaúcho e do oeste catarinense, ensejou avanços no processo de integração regional, incluindo a região sudoeste do Paraná.

Também o COREDE Serra já quando da sua criação, em 1991, realizou um primeiro diagnóstico regional apontando as principais características e potencialidades, e identificando as demandas regionais. Em 2003-2004 o COREDE Serra, com o apoio técnico da Universidade de Caxias do Sul, realizou o projeto Diretrizes Estratégicas para o Desenvolvimento da Região do COREDE Serra, que envolveu a realização de um novo diagnóstico local/regional e de audiências públicas regionais e municipais com o objetivo de elaborar os planos estratégicos de desenvolvimento de cada município e a partir deles, o plano de desenvolvimento regional.

O COREDE Sul, em 1994 teve efetiva participação na elaboração do Programa para o Desenvolvimento Racional e Recuperação Ambiental da Bacia Hidrográfica Patos/Mirim Pró-Mar de Dentro, visando o desenvolvimento sustentável da região do litoral Sul, onde parte do território daquele COREDE se insere. Já em 1997, o COREDE Sul igualmente participa ativamente na elaboração e desenvolvimento do Plano de reestruturação Econômica da Metade Sul do Estado do Rio Grande do Sul.

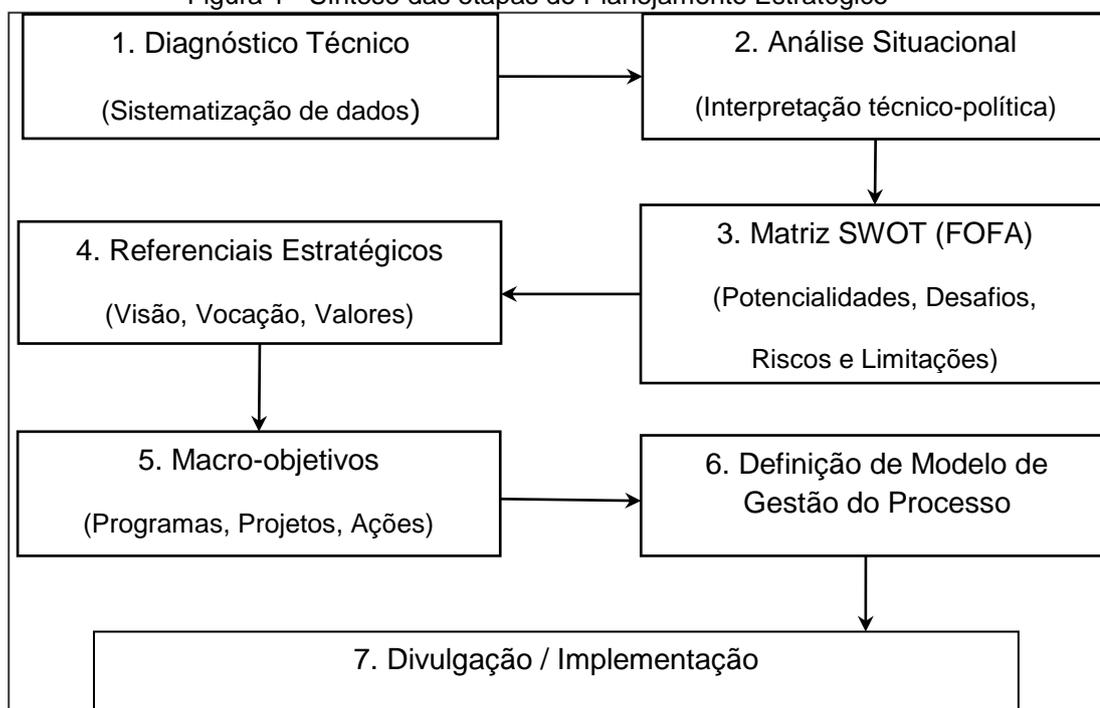
Também se destacam a experiência do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Vale do Rio Pardo, através da assessoria e apoio da METROPLAN e UNISC, em 1996. Em 2001-2002, o COREDE realizou sua Agenda 21 Regional, que se constituiu em uma nova etapa de planejamento focada no desenvolvimento sustentável da região. Em, 1995 tivemos a produção do Plano de Desenvolvimento Regional do Vale do Taquari, pelo respectivo COREDE e que contou com o suporte técnico da UNIVATES.

3. Uma análise da construção da matriz SWOT (FOFA) nos planos regionais de desenvolvimento dos COREDEs

O modelo metodológico de construção dos planos estratégicos adotado pelo Fórum dos COREDEs para o conjunto de suas regiões foi desenvolvido por SIEDENBERG et al (2009), sendo o mesmo constituído por um conjunto articulado de sete etapas articuladas sequencialmente que buscaram sistematizar cada fase do planejamento (Figura 1).

Embora todas as etapas do processo de planejamento sejam importantes e demandem igual atenção, participação e profundidade por parte da equipe técnica e das lideranças que estejam coordenando-o, entende-se que a realização da matriz SWOT (FOFA) se coloca como um dos momentos cruciais desse processo.

Figura 1 - Síntese das etapas do Planejamento Estratégico



Fonte: SIEDENBERG (Org.) et al (2009, p.30).

A construção da matriz FOFA, ao corresponder à identificação pelo conjunto dos atores regionais com base no diagnóstico técnico e na análise situacional inicialmente realizada, para cada um dos objetivos estratégicos que a sociedade regional busca alcançar, de um conjunto chave de variáveis internas (fortalezas e fraquezas) e externas (oportunidades e ameaças), se apresenta como decisiva para planejar o futuro da região, já que podem, tanto condicionar, limitar ou viabilizar e alavancar aqueles mesmos objetivos, os projetos e as ações deles decorrentes. A operacionalização da construção da matriz FOFA regional envolve, ainda, a sistematização dessas variáveis internas e externas,

cruzando-as de modo a permitir a identificação das potencialidades regionais (fortalezas e oportunidades) a serem aproveitados, os riscos que se apresentam e precisam ser minimizados (fortalezas e ameaças), os desafios a serem enfrentados (potencialidades e fraquezas) e as limitações que precisam ser superadas (fraquezas e ameaças). A figura 2 apresenta bem a configuração do cruzamento dessas variáveis.

Figura 2 – Representação gráfica da matriz FOFA Regional

| Matriz FOFA | | Fatores de Origem interna | |
|---------------------------|-----------------|---------------------------|--------------------|
| | | Fortalezas ▼ | Fraquezas ▼ |
| Fatores de origem externa | Oportunidades ➤ | Potencialidades [++] | Desafios [-+] |
| | Ameaças ➤ | Riscos [+-] | Limitações [--] |

Fonte: SIEDENBERG (Org.) et all (2009, p.30).

A orientação metodológica adotada pelo do Fórum dos COREDEs em relação à implementação dessa matriz FOFA em cada região era no sentido de que se tentasse

[...] elaborar a matriz, isto é, definir potencialidades, limitações, riscos e desafios, num primeiro estágio, a partir de percepções locais e setoriais, para que, num segundo estágio, fosse sistematizada a FOFA regional-setorial. Tal exercício requer, por um lado, o correto dimensionamento das potencialidades, limitações, riscos e desafios locais num patamar regional representativo, pois nem todas as potencialidades, limitações, riscos ou desafios locais são, necessariamente, significativos na ou representativos para a região como um todo. (SIEDENBERG (Org.) et all (2009, p.43).

Também se fez referência quanto à importância do desdobramento dos 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 constituídos cada um deles, de subgrupos temáticos de análise com elementos pertinentes e afins a cada eixo, tal qual 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 potencialidades, limites, riscos e desafios regionais. Os eixos temáticos e seus respectivos subgrupos de análise propostos foram os seguintes: gestão estrutural, gestão econômica, gestão social e gestão institucional, conforme apresentado na figura 3.

A análise sobre a construção da matriz FOFA e os resultados obtidos nos planos de desenvolvimento regional elaborados pelos COREDEs selecionados para a pesquisa

permite-nos observar e identificar algumas características comuns, semelhanças e diferenças quanto ao modo como em cada COREDE essa etapa foi desenvolvida. Permite, também analisar, ainda que de modo sintético, como essa etapa se fundamentou naquela realizada previamente, quando da realização do diagnóstico técnico e análise situacional, e como a matriz FOFA orientou a etapa posterior de definição dos programas e projetos estratégicos regionais.

Figura 3 – Síntese de Eixos Temáticos e Subgrupos de Análise

| Eixos Temáticos | Subgrupos de Análise |
|------------------------|---|
| Gestão Estrutural | Saneamento, Energia, Comunicação, Transporte, Meio Ambiente, Habitação e Urbanismo |
| Gestão Econômica | Setor Primário, Setor Secundário, Setor Terciário, Mercado de Trabalho, Comércio Exterior, Gestão Pública Local |
| Gestão Social | Educação, Saúde, Justiça e Segurança, Assistência Social, Cultura, Esporte e Lazer |
| Gestão Institucional | Articulação e Relações Interinstitucionais, Fomento de Capital Social, Gestão de Eventos |

Fonte: SIEDENBERG (Org.) et al (2009, p.305).

Para tanto, inicialmente se organizou e sistematizou os dados relativos às FOFAS realizadas pelos COREDEs em tabelas, agrupando-se para cada variável externa e interna (Fortalezas, Oportunidades, Ameaças e Fraquezas) os resultados obtidos nas regiões correspondentes a cada um dos quatro eixos temáticos, conforme apresentado a seguir.

a) uma primeira observação a ser feita é que, mesmo o Fórum dos Coredes tendo optado pela adoção do seu modelo metodológico e tendo orientado o conjuntos dos COREDEs a utilizá-lo, observa-se, através da leitura dos planos, que mesmo a expressiva maioria dos COREDEs tendo procurado seguir o modelo indicado, o modo como construíram a matriz FOFA foi muito diverso, revelando diferentes compreensões sobre a aplicação da metodologia, ou mesmo evidenciando distintas condições técnicas, estruturais e políticas através das quais os COREDEs conduziram esse processo.

Nove dos COREDEs (Noroeste Colonial, Vale do Rio Pardo, Vale do Taquari, Fronteira Oeste, Paranhana-Encosta da Serra, Serra do Botucarai, Litoral, Celeiro e Jacuí Centro) apresentaram sua matriz FOFA constituída, tanto pela identificação das variáveis internas (fortalezas e fraquezas) e externas (oportunidades e ameaças), quanto, através do seu cruzamento, pela indicação das potencialidades, desafios, riscos e limitações regionais.

Nesse conjunto de COREDEs, apenas o COREDE Vale do Taquari conseguiu realizar a matriz FOFA regional de modo integral, através da sistematização e síntese dos resultados da matriz FOFA setorial, realizada inicialmente em cada um dos quatro eixos temáticos (gestão estrutural, gestão econômica, gestão social e gestão institucional). Os demais COREDEs desse grupo identificaram a sua matriz FOFA regional como sendo aquela que reúne os resultados levantados para cada um dos quatro eixos temáticos.

Já nos demais COREDEs, a matriz FOFA é apresentada de forma distinta, apresentando diferentes níveis de abrangência e profundidade. Os COREDEs do Vale dos Sinos e da Produção apresentaram como sua matriz FOFA apenas a identificação das variáveis internas e externas, sem o seu cruzamento. Já nos COREDES Central e Sul, a matriz FOFA registra diretamente o cruzamento das variáveis interna e externa, sem descrevê-las anteriormente. Por fim, o COREDE Serra apresenta a construção de sua matriz FOFA informando apenas as principais potencialidades e limites, sem também identificar anteriormente.

Essa diversidade na forma de realização e apresentação da matriz FOFA evidencia a distinta compreensão que cada equipe técnica teve sobre como realizar essa etapa, ou mesmo a dificuldade sobre como realizá-la integralmente, observando o conjunto das fases que a constituem, e considerando os diferentes níveis de participação e de representatividade dos atores regionais em cada um dos processos de planejamento regional conduzidos pelos COREDEs.

b) uma segunda consideração refere-se às características presentes na elaboração dos planos, que incidiram igualmente na construção de sua matriz FOFA.

Dentre os planos analisados o do COREDE Produção difere nitidamente dos demais quanto à metodologia utilizada. A contratação da “Polo RS Agência de Desenvolvimento”, para coordenar o seu processo de planejamento empregando uma metodologia própria resultou na construção da matriz FOFA para dez temas principais² (cinco eixos de crescimento e cinco pilares de sustentabilidade). Chama a atenção o fato de que o “desenvolvimento regional” tenha sido qualificado como um dos temas específicos da agenda estratégica da região, ao invés de aparecer como o objetivo principal da implementação do plano. Isso denota a existência de uma visão fragmentada do que vem a ser o desenvolvimento regional, o que pode comprometer a consistência e a implementação do plano, a despeito do mesmo apresentar para cada um dos dez temas um detalhado

² Eixos de Crescimento: Inovação Tecnológica, Agronegócio, Desenvolvimento Regional, Gestão Pública e Infraestrutura e Logística; Pilares de Sustentabilidade: Justiça e Segurança, Saúde, Educação e Cultura, Meio Ambiente, Esporte, Lazer e Ação Social.

desenho de como implementar os objetivos traçados, com a presença de indicadores, métricas, propostas, principais entraves e ações viabilizadoras.

Já o COREDE Vale do Rio Pardo, embora tenha realizado o seu plano com a metodologia indicada pelo Fórum dos COREDEs, o fez de modo muito particular, em relação à construção da FOFA. O conselho realizou inicialmente reuniões nas três microrregiões do seu território (sul, centro e norte) para a identificação, pela comunidade, das variáveis internas e externas por eixos temáticos, e uma reunião final para agregar os resultados das FOFAS produzidas em cada microrregião, numa FOFA regional. Essa opção metodológica revela a preocupação do COREDE em descentralizar a discussão proporcionando uma maior participação dos segmentos sociais do conjunto da região, bem como, a possibilidade de captar melhor as particularidades intra-regionais existentes. Os resultados das FOFAs microrregionais também evidenciam a existência de condicionantes políticos, econômicos e culturais que historicamente diferenciam e dificultam a integração do processo de desenvolvimento entre essas três microrregiões do território, que acabam por institucionalizar a escala microrregional na proposição de projetos e na implementação do plano. A construção da FOFA regional por eixo temático, a partir da agregação do que cada microrregião deliberou, reforça a ideia de que a soma das partes não necessariamente corresponde à totalidade regional, e revela uma dificuldade da região em explicitar as desigualdades intraregionais, em estabelecer prioridades e em encaminhar projetos na escala regional.

c) uma terceira observação se refere ao modo como as FOFAS conseguiram se articular com e se fundamentarem no diagnóstico e na análise situacional realizadas nas etapas iniciais do planejamento regional.

Apesar do empenho, o modo incompleto e fragmentado como o diagnóstico regional foi realizado na maior parte das regiões, bem como, a maneira superficial como a análise situacional foi realizada, ou até mesmo sua inexistência em alguns casos, acabou condicionando ou limitando a reflexão e o debate regional, quando da identificação das variáveis internas e externas. Além disso, em alguns casos, a definição dessas variáveis ou dos elementos da matriz FOFA acabou ocorrendo à margem do diagnóstico, já que não há nenhum registro quanto a dados ou informações que os corroborem. Isso evidencia que essa definição se deu possivelmente a partir de impressões pessoais, vivências e pontos de vista dos atores regionais, manifestadas quando das reuniões ou seminários promovidos para construir a FOFA regional. Nesse sentido, destacam-se alguns exemplos de planos com exemplos dessa incongruência.

O plano do COREDE Alto da Serra do Botucaraí em sua matriz FOFA registra como fraquezas regionais: que “15% da população não possui água potável; que ainda é grande o número de pequenas empresas que se mantém operando nos mais diversos municípios da região, apenas se beneficiando do extrativismo, como exemplo, olarias, engenhos, pedras semipreciosas, basalto e que cada dia que passa são mais ameaçadas pela legislação ambiental; que o movimento migratório entre os municípios da região e fora da região, tira da normalidade os municípios; e que devido à sazonalidade, é expressivo o índice de indivíduos afetados pelas doenças mentais, drogadição e alcoolismo”. Já como fortalezas regionais aparecem questões como: existência de 60% das áreas próprias para o cultivo mecanizado; a demanda de energia é menor que a disponível; há inúmeras fábricas no setor pedrista; há expressivo número de pessoas cursando 3º Grau.” (grifos nossos). Tais registros não apresentam nenhuma comprovação ou fundamentação, mesmo que genérica ou superficial no diagnóstico regional realizado, que pudessem atestar minimamente a consistência e a real importância dessas afirmações para justificar projetos estratégicos regionais. (Grifos nossos). Assim, as afirmações vagas ou pretensamente exatas porque quantificadas, acabam se tornando mera especulação ou aproximação inadequada com os fenômenos e processos que efetivamente se quer caracterizar.

Outro exemplo é o plano do COREDE Litoral, onde se identificam como prontos fracos da região a fragilidade ambiental, a ocupação de área de proteção permanente, a fragilidade do saneamento ambiental, a expansão de ocupações urbanas irregulares. Contudo, o diagnóstico regional não apresenta informações e dados minimamente detalhados a respeito dessas questões elencadas quando da realização da FOFA regional.

d) uma quarta consideração é quanto à orientação que os resultados obtidos com a construção da matriz FOFA acabaram tendo na definição de projetos regionais. Pode-se dizer que, de modo geral, a grande maioria dos programas e projetos estratégicos definidos pelos COREDEs em seus planos apresenta relação com os resultados da matriz FOFA.

Para a grande maioria, os resultados obtidos em cada uma das FOFAS setoriais (gestão infraestrutural, social, econômica e institucional), aparecem contemplados na configuração dos projetos estratégicos, muito embora haja diferença no grau desse relacionamento, em razão da diversidade como cada COREDE construiu sua FOFA, conforme referido, e também em função da quantidade e qualidade dos resultados produzidos nessa etapa que, por consequência, possibilita maior ou menor capacidade de sistematização e cruzamento desses resultados na redação final da FOFA da região.

No caso dos COREDEs que realizaram todas as etapas da FOFA e que conseguiram realizar uma boa síntese regional quanto às suas principais potencialidades, limites, riscos e

desafios, essa articulação com os projetos estruturantes e estratégicos foi mais evidenciada. Nesse sentido, nos planos dos COREDEs do Vale do Taquari, do Vale do Rio Pardo, do Noroeste Colonial, Celeiro e Paranhana-Encosta da Serra, a FOFA regional possui papel central nessa definição. Os títulos dos projetos e seus objetivos estão em sintonia com os resultados levantados através da construção da FOFA. Observa-se igualmente a realização de uma priorização em relação aos projetos que foram propostos. Também merecem destaque os planos dos COREDEs Noroeste Colonial e Celeiro que, com base na elaboração de suas árvores de problemas³, conseguiram aproveitar bem os resultados da matriz FOFA, definindo e priorizando seus projetos estratégicos de desenvolvimento regional.

Os planos dos COREDEs Fronteira Oeste, Sul e Serra, embora apresentem os resultados apenas da última etapa da matriz FOFA, sem indicar as variáveis internas e externas, também apresentam uma boa articulação com os resultados levantados pela região. No entanto, a extensa listagem de questões classificadas como potencialidades, desafios e problemas regionais, revela que nem tudo foi explicitamente contemplado nos projetos, ou mesmo que pode ter ocorrido uma dada priorização dos projetos regionais.

Com relação às principais semelhanças e diferenças em termos de conteúdo das FOFAS, selecionou-se quatro dentre os planos analisados - COREDES Sul, Noroeste Colonial, Vale do Rio Pardo e Serra que apresentam certa trajetória na realização de planos regionais para uma análise mais aprofundada.

Dessa forma, com base nos Eixos Temáticos e Subgrupos propostos pelo Fórum dos COREDEs desenvolveram-se algumas tabelas comparativas. No entanto, ressalta-se que o COREDE Serra não apresenta Matriz FOFA em seu plano estratégico, portanto, utilizaram-se as potencialidades como fortalezas e as limitações e problemas como fraquezas, não havendo ameaças e oportunidades. Já nos COREDEs Noroeste Colonial, Sul e Vale do Rio Pardo, que possuem em seus planejamentos estratégicos a Matriz FOFA já cruzada, consideraram-se os desafios como oportunidades, as potencialidades como fortalezas, os riscos como ameaças e as limitações como fraquezas. (FIGURA 4).

Dentre as semelhanças há destaque nas Fortalezas para a presença de associações, instituições e cooperativas nas regiões, a articulação com a população, a presença de feiras e eventos municipais e também as áreas básicas como saúde, educação, cultura, transportes, recursos hídricos e energias.

³ A árvore de problemas, também chamada de árvore de causas e efeitos, é uma etapa da metodologia proposta pelo ILPES-CEPAL, utilizada após a realização do diagnóstico para auxiliar na identificação e análise de problemas, pois esse é o passo inicial para auxiliar na identificação dos objetivos estratégicos de desenvolvimento.

Figura 4: Análise comparativa das semelhanças identificadas nos quatro COREDEs⁴

| | Gestão Institucional | Gestão Econômica | Gestão Social | Gestão Estrutural |
|--|--|---|---|---|
| F O R T A L E Z A S | Associações/Instituições e Cooperativas nas Regiões | Localização Geográfica | Saúde | Transportes |
| | NO/SUL/VRP | NO /VRP | NO/SE/VRP | NO/SUL/VRP |
| | Articulação com a População | Agropecuária | Educação | Distribuição de água/recursos hídricos |
| | NO/SUL/VRP | SE/SUL | NO/SE/SUL /VRP | SE/SUL/VRP |
| | Consórcios | Agronegócio | Cultura | Energias |
| | NO/VRP | SE/SUL | NO/SE/SUL /VRP | SE/SUL/VRP |
| | Feiras e Eventos Municipais | Polo de Inovação Tecnológica | Diversidade de etnias | Diferentes sistemas de comunicação |
| | NO/SUL/VRP | SE/VRP | NO/VRP | SE/SUL |
| | | Diversificação das culturas agrícolas | População | Diversidade biológica e ambiental |
| | | NO/VRP | SE/SUL | SE/SUL |
| | | Feiras e Eventos Municipais | Espírito Empreendedor e comunitário da região | |
| | | SUL/VRP | NO/SE | |
| | | Turismo | | |
| | SE/SUL/VRP | | | |
| | Disponibilidade e Mão de Obra | | | |
| | SUL/VRP | | | |
| O P O R T U N I D A D E S | Fortalecimento de Programas que visam o Desenvolvimento Regional | Incentivos a Pesquisa | Educação | Projetos para o Setor de Transportes |
| | NO/SUL/VRP | NO/VRP | NO/SUL/VRP | NO/SUL/VRP |
| | Incentivo a Participação Popular | Valorização do Produto Primário | Cultura | Recursos de Infovia |
| | NO/SUL | NO/SUL/VRP | NO/SUL/VRP | SUL/VRP |
| | Fortalecer Instituições Regionais | Exportação | Turismo | Energia |
| | NO/VRP | NO/SUL/VRP | SUL/VRP | SUL/VRP |
| | Fortalecer Políticas Públicas | Rede prestação de Serviços | Programas Sociais | Tratamento de Resíduos |
| | NO/SUL | NO/VRP | NO/VRP | SUL/VRP |
| | | Capacitações Profissionais | | Área Ambiental |
| | | SUL/VRP | | SUL/VRP |
| | | Incentivo a Implantação de Agroindústrias | | Habitação |
| | | SUL/VRP | | SUL/VRP |
| | | Disponibilidade de Crédito | | |
| | NO/VRP | | | |
| | Empregos | | | |
| | SUL/VRP | | | |
| | Projetos de Turismo/Hotelaria | | | |
| | SUL/VRP | | | |
| F R A Q U E Z A S | Baixa interlocução entre as instituições | Falta de agregação de valor a produção | Saúde/Hospitais | Ausência de aeroporto regional |
| | NO/SUL | NO/SE | NO/SE/SUL/VRP | NO/SE |
| | Baixa representação política | Mão de obra desqualificada/ indisponível | Cultura | Sistema de transporte |
| | NO/SUL | SE/VRP | NO/SE/SUL/VRP | NO/SE/SUL/VRP |
| | Estruturas administrativas deficientes | Êxodo Rural | Uso de drogas | Energia elétrica |
| | NO/SUL/VRP | NO/VRP | NO/VRP | SE/SUL/VRP |
| | | Altas taxas de juros | Educação | Recursos Hídricos |
| | | SE/SUL | SE/VRP | SE/SUL/VRP |
| | | Justiça e Segurança | | Expansão urbana desorganizada |
| | | SE/SUL | | SE/SUL/VRP |
| | | | Saneamento | |
| | | | SE/VRP | |
| | | | Urbanismo Plano e Gestão | |
| | | | SE/VRP | |
| A M E A Ç A S | Falta de logística/Infraestrutura | Violência, Drogas e Criminalidade | Fragilidade no Sistema Energético | Não houveram semelhanças entre os Coredes em estudo |
| | NO/VRP | NO/SUL/VRP | NO/VRP | |
| | Dificuldade de Acesso aos Recursos | Perda da Identidade Cultural | Sistema de Comunicação | |
| | SUL/VRP | NO/VRP | SUL/VRP | |
| | Problemas Ambientais | | Escoamento de Safra | |
| | SUL/VRP | | SUL/VRP | |
| | Clima | | Manutenção e Acessos Ásfalticos | |
| NO/SUL | | NO/SUL/VRP | | |
| Serviços Públicos Deficientes | | | | |
| NO/VRP | | | | |

⁴ Os quatro COREDEs analisados são: Noroeste Colonial, Serra, Sul e Vale do Rio Pardo, identificados respectivamente com as siglas NO, SE, SUL E VRP.

Nas oportunidades identificam-se aspectos como o fortalecimento de programas que visam ao desenvolvimento regional, a valorização do produto primário e as exportações além da educação, cultura e projetos para o setor de transportes, conforme pode ser observado, acima, na figura 4. As fraquezas presentes nas regiões ocorrem devido às estruturas administrativas deficientes, saúde/hospitais, cultura, sistema de transportes, energia elétrica, recursos hídricos e expansão urbana desorganizada. Quanto às ameaças foram evidenciados aspectos como a violência, as drogas, a criminalidade e a manutenção asfáltica.

As particularidades de cada COREDE ocorrem devido a aspectos tanto negativos como positivos, considerados como essenciais na caracterização de cada região. No COREDE Sul, por exemplo, devido a seu contingente populacional, há um grande Colégio eleitoral e por apresentar grande extensão territorial há municípios fora do eixo do desenvolvimento regional. Dentre suas características ressalta-se que é uma região litorânea com intenso uso de atividades pesqueiras e a presença do Complexo Porto de Rio Grande. Além disso, nessa região há grande ênfase para as atividades pecuárias, porém, trata-se de uma região com um mercado consumidor distante que apresenta um desenvolvimento desordenado com crescimento populacional exagerado, falta de eventos regionais e problemas turísticos.

No COREDE Serra há uma topografia desfavorável para cultivos temporários, tendo sua estrutura fundiária baseada na pequena propriedade, embora nesta região haja o uso intenso de tecnologia industrial, o que gera um grande índice de empregabilidade. É ainda uma região de atração turística e apresenta a taxa de natalidade como indicativo da qualidade de vida, possui significativa população economicamente ativa. Apresenta êxodo rural sem qualificação da mão de obra, falta de geração de tecnologias de ponta para os sistemas de produção regional e o custo de imóveis elevados.

No COREDE Noroeste Colonial há destaque para a boa distribuição espacial da população, feiras e exposições, proximidade com o MERCOSUL, boas redes de serviços de saúde e educação. É uma região com significativo envelhecimento da população, com a economia dependente do setor primário, sistema de transporte inadequado/frágil, e com deficiências na participação empresarial para o planejamento da região.

Por fim, o COREDE Vale do Rio Pardo apresenta uma produção e culturas diversas na agricultura com clima e solo favoráveis. Constitui-se, ainda, como uma região de acessos intrarregionais possuindo boa localização/logística e corredor de escoamento de produção. Quanto aos aspectos negativos identificam-se a falta de participação da comunidade no planejamento estratégico, um *déficit* no planejamento turístico e regional, e características

de “Bairrismo”, o que impedem a identificação de uma perspectiva regional pelos atores envolvidos. Identificaram-se, ainda, problemas de segurança pública, tendo-se como parâmetro o número de policiais com relação à população total, dependência tecnológica externa, êxodo rural e jovens despreparados para o mercado de trabalho.

Por fim, cabe também registrar uma percepção através da análise das entrevistas de que a dimensão territorial dos COREDEs teve uma influência importante no grau de participação e representatividade dos atores sociais no processo de construção da FOFA e dos Projetos. Nos COREDEs que apresentam grande extensão territorial como o Sul, Campanha e Fronteira Oeste, por exemplo, as grandes distâncias físicas entre os municípios e a cidade onde se localiza a sede do COREDE contribuíram para que houvesse uma menor participação dos atores sociais nesse processo, além de uma menor representatividade dos atores do conjunto do território regional. Com relação às particularidades que se fazem presentes entre estes COREDEs constata-se que há uma série de fatores que contribuíram para isso, especialmente relacionados com aspectos geográficos, políticos e tecnológicos de cada região.

Conclusão

O processo de planejamento na escala subregional no Brasil não tem conseguido avançar e se institucionalizar no conjunto do território. Se por um lado, não há na organização federativa brasileira o reconhecimento constitucional de que no conjunto do território deva se adotar e institucionalizar a organização territorial nessa escala, por outro lado, observa-se que as poucas experiências existentes, são diferentes em seu conteúdo e graus de consolidação.

O Rio Grande do Sul é um dos poucos estados da federação que apresenta de modo mais consolidado esse processo, através da criação e desenvolvimento já há mais de vinte anos, dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs).

Nos anos de 2009 e 2010, as regiões dos COREDEs no Rio Grande do Sul, embora apresentassem diferentes trajetórias de planejamento regional, buscaram desenvolver e/ou atualizar, com apoio dos governos federal e estadual, seus planos regionais de desenvolvimento. Uma das importantes etapas desse processo foi a constituição da matriz *SWOT* (FOFA), em que as comunidades regionais procuraram pensar e planejar estrategicamente suas regiões.

Em que pese as diferenças de abordagem e as desigualdades quanto à representatividade social e política dos atores regionais presentes no processo de construção da matriz *SWOT* (FOFA), observou-se, nos planos regionais, o predomínio de

uma matriz FOFA com poucos detalhes, não permitindo aprofundar a análise e o cruzamento dos elementos estruturais mais relevantes ao desenvolvimento regional.

Apesar do empenho, o modo incompleto e fragmentado como o diagnóstico regional foi realizado, bem como a maneira superficial como a análise situacional foi realizada, ou até mesmo sua inexistência em quatro Coredes, acabou condicionando ou limitando a reflexão e o debate regional, quando da identificação das variáveis internas e externas.

Em alguns planos, a definição dos elementos da matriz FOFA acabou ocorrendo à margem do diagnóstico, já que não havia nenhum registro quanto a dados ou informações que os corroborassem. Isso evidencia que tal definição se deu possivelmente a partir de impressões pessoais, vivências e pontos de vista dos atores regionais presentes nas reuniões realizadas para construir a FOFA regional.

A análise dos planos permitiu também verificar a ausência de uma abordagem que efetivamente contemplasse a totalidade regional, destacando melhor as fortalezas, oportunidades, fraquezas e ameaças regionais, os principais desafios e as demandas prioritárias, que efetivamente tenham uma dimensão e uma importância estratégica para a escala regional. A maior parte dos planos revelou um variado e extenso mosaico de demandas e projetos importantes, mas que ainda se caracterizam pela sua dimensão e abrangência local ou setorial.

Por fim, outro aspecto observado na construção da matriz FOFA nas regiões diz respeito à influência ou mesmo um certo condicionamento exercido pela dinâmica de realização do processo de Consulta Popular, através da indicação de demandas prioritárias ao orçamento estadual.

Mesmo assim, pode-se afirmar que a persistência do movimento dos COREDEs na perseguição do processo de promoção do desenvolvimento das regiões e do Estado deve ser reconhecida como um dos principais indutores de novas visões por parte dos agentes políticos e de inovações na promoção das políticas públicas de desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul e no Brasil.

Referências

BANDEIRA, Pedro S. Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional. In: BECKER, Dinizar F. e BANDEIRA, Pedro S. **Desenvolvimento Local-Regional: Determinantes e desafios contemporâneos**. Santa Cruz: EDUNISC. RS. 2000.

BROSE, Markus. **Metodologia Participativa: Uma introdução a 29 instrumentos**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 1ª Edição, 2001.

BÜTTENBENDER, Pedro; SIEDENBERG, Dieter R.; e ALLEBRANDT, Sérgio. **Conselhos Regionais de Desenvolvimento – Coredes/RS**: articulações regionais, referenciais estratégicos e considerações críticas. *Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos*. Brasília: IPEA, Code. 2011.

COELHO, João G. L.; FRIZZO, Paulo A.; MARCONDES, Valéria. **PRÓ-RS IV**: Propostas estratégicas para o desenvolvimento regional do Estado do Rio Grande do Sul (2011-2014). Passo Fundo: Passografic, 2010.

FORTES, Alexandre. O planejamento estratégico situacional e participativo. In: BROSE, Markus (Org.). **Metodologia Participativa**: Uma introdução a 29 instrumentos. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001, p. 153-160.

FÓRUM DOS CONSELHOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DO RIOGRANDE DO SUL. **Pró-RS V**: Propostas estratégicas para o desenvolvimento regional do Estado do Rio Grande do Sul (2015-2018) / Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) - Lajeado: Editora da Univates, 2014.

GALLO, Edmundo. Razão, Planejamento e emancipação: desconstruir mitos construindo a *práxis*. In: GALLO, E. (Org.) **Razão e Planejamento**: reflexões sobre Política, Estratégica e Liberdade. São Paulo, Rio de Janeiro, Ed. Hucitec-Abrasco, 1995. p.87-114.

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

MERHY, Emerson Elias. Planejamento como tecnologia de gestão: tendências e debates do planejamento em saúde no Brasil. In: GALLO, E. (Org.) **Razão e Planejamento**: reflexões sobre Política, Estratégica e Liberdade. São Paulo, Ed. Hucitec-Abrasco, 1995. p.117-149.

PEREIRA, Margarida e TEIXEIRA, José Afonso. *Regional development in a structural recessive environment: Contributions of collaborative governance*. In: **Smart regions for a smarter growth strategy**. Oviedo, Espanha. Novembro, 2011. P.1-15.

PEREIRA, Margarida. **Cultura de Planejamento e Governança**: Contributos para a coesão territorial. Primeiro Congresso de Desenvolvimento Regional de Cabo Verde e Segundo Congresso Lusófono de Ciência Regional. Cabo Verde, 2009. P.1-23.

PFEIFFER, Peter. **Planejamento estratégico Municipal no Brasil**: uma nova abordagem. Brasília: ENAP, Texto para discussão, 37. 2000.

SIEDENBERG, Dieter R. Concepções de planejamento regional e a consolidação dos COREDES. In. THEIS, I. (Org.). **Desenvolvimento e Território**: questões teóricas, evidências empíricas. Santa Cruz do Sul, Edunisc, 2008. p.186-207.