

PLANEJAMENTO TERRITORIAL E GESTÃO DO CONHECIMENTO NA GOVERNANÇA PÚBLICA: A EXPERIÊNCIA DO MAPA ESTRATÉGICO DO COREDE PRODUÇÃO

Christine da Silva Schröder¹

Eduardo Belisário Finamore²

RESUMO

Este artigo tem por propósito descrever a ação de planejamento territorial no âmbito do COREDE (Conselho Regional de Desenvolvimento) da Região da Produção, tendo como base a elaboração do Mapa Estratégico do COREDE Produção enquanto instrumento essencial de gestão do conhecimento na governança pública regional.

Palavras-chave: desenvolvimento regional; planejamento estratégico; COREDEs.

INTRODUÇÃO

O presente estudo tem por objetivo apresentar a experiência de planejamento territorial na área de abrangência do Conselho de Desenvolvimento da Região da Produção – o COREDE Produção, em que se desenvolveu um mapa estratégico. Adicionalmente, este mapa estratégico de planejamento das demandas regionais pode atuar como relevante ferramenta de gestão do conhecimento pertinente ao desenvolvimento regional, consolidando, compartilhando, disseminando e possibilitando *feedback* com relação aos objetivos, metas e indicadores a ele correlatos.

Com tal propósito, este texto encontra-se assim estruturado: são, primeiramente, apresentados conceitos relevantes relacionados a planejamento estratégico territorial; na sequência, aborda-se a relevância dos mapas estratégicos como ferramentas de suporte ao planejamento e, mesmo, à gestão do conhecimento, a partir da metodologia do *BSC (balanced scorecard)*; após, são caracterizados os COREDEs – Conselhos Regionais de Desenvolvimento, enquanto

¹ Doutora em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS (2009). Professora do Programa de Pós-Graduação (Mestrado e Doutorado) em Desenvolvimento Regional da UNISC. E-mail: christine1004sch@gmail.com.

² Doutor em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Viçosa - UFV (2001). Professor e pesquisador da Faculdade de Ciências Econômicas, Administrativas e Contábeis da Universidade de Passo Fundo - UPF. Presidente do COREDE Produção. E-mail: finamore@upf.br.

instâncias de discussão e decisão no que tange ao desenvolvimento regional sustentável; e, finalmente, é relatada, em linhas gerais, a experiência específica de construção do Mapa Estratégico da Região da Produção, enquanto elemento que, naquele contexto, consolida a filosofia de pluralidade e formação de parcerias que permeia a atuação dos COREDES no Rio Grande do Sul e, concomitantemente, pode ser empregado como instrumento importante para a gestão do conhecimento e das ações promotoras de desenvolvimento regional. Por fim, faz-se algumas considerações adicionais, bem como uma importante crítica, que julgamos pertinente, ao entendimento deste processo.

Planejamento estratégico territorial

Segundo Allebrandt *et al.* (2009, p.85), planejamento “diz respeito ao levantamento de informações fundamentais para deliberar sobre opções consistentes visando propor ações oportunas ao desenvolvimento de um determinado espaço”.

Ainda, conforme Ander-Egg (1995), planejamento é a ação consistente da utilização de um conjunto de procedimentos mediante os quais se introduzem uma maior racionalidade e organização em um conjunto de atividades e ações articuladas entre si que, previstas antecipadamente, têm o propósito de influenciar no curso de determinados acontecimentos com o fim de alcançar uma situação eleita como desejável, mediante o uso eficiente de meios e recursos escassos ou limitados.

Nesta perspectiva, na visão de Daland (1967) e Buarque (2002), o planejamento é tanto técnico quanto político, uma vez que envolve o encaminhamento de soluções técnicas para o âmbito da decisão política, bem como a criação de atitudes de aceitação para as decisões de planejamento.

Ainda, para Sen (2000), como parte do processo político, o planejamento constitui um espaço privilegiado de negociação entre a sociedade civil e o governo, posto que oportuniza a reconstrução e reordenação do jogo do poder, permitindo uma redefinição dos objetivos dominantes, bem como a ampliação das liberdades individuais e coletivas.

Silveira (1999) apresenta uma revisão interessante sobre metodologias de planejamento, em que são elencadas diversas abordagens, a partir de várias contribuições teóricas. Em seu estudo, o autor sistematiza que, de forma geral, um planejamento regional deve considerar as seguintes etapas:

- 1) **Contexto histórico:** reunindo-se o maior número possível de dados históricos e estatísticos do território;
- 2) **Chegar a um acordo e iniciar um processo de planejamento:** poderia ser chamado de momento zero, em que se almeja a conscientização e sensibilização dos atores que farão parte do processo de planejamento;

- 3) **Esclarecer a missão e os valores:** determinar qual a “razão de ser” do território e quais valores o conduzem;
- 4) **Avaliação da situação:** uma análise do ambiente interno (pontos fortes e pontos fracos) e do ambiente externo (oportunidades e ameaças);
- 5) **Identificar (e sistematizar) as questões estratégicas com as quais o território se defronta;**
- 6) **Formular ações para gerenciar as questões estratégicas:** identificação de ações para curto, médio e longo prazos, contemplando alternativas práticas e variáveis ou situações impeditivas, bem como propostas para se viabilizar as alternativas e para se fazer frente aos impedimentos;
- 7) **Avaliação da viabilidade:** verifica-se se as ações são factíveis de serem executadas, e se existem atores que poderão auxiliar na implantação do processo ou, ao contrário, comprometer a sua implantação;
- 8) **Implementação:** efetiva operacionalização de cada uma das ações estratégicas definidas, com o comprometimento de pessoas e recursos e fixação de prazos;
- 9) **Definição de mecanismos de acompanhamento, avaliação e revisão:** monitoramento do processo de implantação;
- 10) **Seminário setorial:** utilizando-se do mesmo público e mesmas técnicas do seminário de diagnóstico estratégico, com definição das ações para a infraestrutura de suporte (saúde e saneamento, recursos naturais, educação, comunicação, sistema viário e energia), das ações para os setores estratégicos (extrativismo, agropecuária, indústria, comércio, turismo, artesanato e serviço) e elaboração de programas, projetos e planos de ação.

Mapas estratégicos como suporte ao planejamento: a metodologia do *BSC* (*Balanced Scorecard*) e a gestão do conhecimento

Para Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000), a formulação da estratégia consiste em um processo emergente e, enquanto a estratégia deliberada focaliza o controle, a estratégia emergente focaliza o aprendizado. Para os mesmos autores, a administração estratégica pode ser considerada um processo de aprendizado coletivo. Logo, o que realmente importa não é apenas a aprendizagem em si, mas a aprendizagem coletiva. Esta noção é plenamente compatível com organizações que operam em ambientes complexos, nos quais o conhecimento requerido para criar estratégias se encontra bastante difuso.

Acerca, ainda, de conhecimento, Nonaka e Takeuchi (1991) tratam o processo de criação do conhecimento como resultado de um ciclo contínuo de quatro processos integrados: externalização, internalização, combinação e socialização.

Conforme recordam Costa e Krucken (2010), mapear conhecimentos é parte fundamental dos processos de gestão do conhecimento organizacional. Os mapas servem tanto para localizar especializações quanto para mapear os ativos de conhecimento, possibilitando que quaisquer tipos de conhecimento se tornem, formalmente, acessíveis. Destarte, o processo de construção de um mapa trata da explicitação, compreendendo externalização e socialização, do conhecimento, desenvolvendo visões, linguagens e vocabulário comuns, estimulando a interação e a evolução do conhecimento construído coletivamente, enquanto que o mapa como produto, por sua vez, retrata o conhecimento codificado, produzindo internalização e combinação, ou, em outras palavras, serve como um guia para a análise crítica, o diagnóstico e a contextualização, oferecendo subsídios para a elaboração de cenários e para a tomada de decisões, bem como consolida uma memória evolutiva e material de base para a gestão do conhecimento.

Neste contexto, os mapas atuam como ferramentas importantes para a identificação, o desenvolvimento, o compartilhamento e a distribuição de conhecimento, seja este conhecimento interno ou externo ao âmbito organizacional. Reforçando as competências internas preexistentes, evidenciam as competências que necessitam ser geradas.

Ademais, segundo as mesmas autoras, experiências envolvendo mapas estratégicos trazem como resultados principais o desenvolvimento da visão estratégica do negócio e do seu ambiente, a análise crítica do posicionamento do negócio e o desenvolvimento da visão sistêmica de competitividade. Adicionalmente, estimulam o desenvolvimento de competências individuais entre os sujeitos, tais como análise crítica, comunicação verbal e visual, compartilhamento de conhecimentos e trabalho em equipe. Desta forma, é imprescindível que os mapas sejam desenvolvidos dinamicamente, como registros em atualização constante.

O método do *BSC* (*balanced scorecard*), criado por Robert S. Kaplan e David P. Norton (KAPLAN; NORTON, 1997; 2004), se constitui em um modelo de gestão que orienta o desempenho atual e foca o desempenho futuro das organizações, traduzindo a visão e a estratégia em objetivos e indicadores financeiros e não financeiros, organizando-se em torno de quatro perspectivas: financeira; do cliente; dos processos internos e do aprendizado e crescimento, que, a critério de cada organização, podem receber outras denominações.

O *BSC*, de forma geral, pode ser utilizado com o objetivo de viabilizar processos gerenciais críticos, que seriam: a) esclarecer e traduzir a visão e a estratégia; b) comunicar e associar objetivos e medidas estratégicas; c) planejar, estabelecer metas e alinhar iniciativas estratégicas; d) melhorar o *feedback* e o aprendizado estratégico.

Para visualizar as interligações entre os objetivos críticos de cada uma das quatro perspectivas, que permitirão a implementação da estratégia, Kaplan e Norton idealizaram o **mapa estratégico**, uma representação gráfica dessas interligações. A interpretação de seu conteúdo considera uma relação de causa e efeito entre os objetivos estratégicos e deve ser vista de baixo para cima, seguindo a orientação de setas. O *BSC* complementa o mapa estratégico, determinando,

para os objetivos estratégicos, indicadores, metas e o plano de ação a ser desenvolvido (composto por um conjunto de programas e projetos), que contribuirá para que as metas e objetivos sejam atingidos.

Os territórios de planejamento no Estado do Rio Grande do Sul: COREDEs

Ao se considerar a necessidade de estabelecimento de territórios de planejamento, tem-se que a experiência de constituição dos COREDEs (Conselhos Regionais de Desenvolvimento) gaúchos, enquanto legítimos espaços de exercício da democracia inspirados em fóruns existentes em países do Primeiro Mundo, é caso pioneiro no Brasil. Neste contexto, os COREDEs constituem-se como fóruns de discussão e decisão a respeito de políticas e ações que visem ao desenvolvimento com sustentabilidade. Foram criados por iniciativa do Governo do Estado, durante a administração de Alceu Collares (1991 a 1994), sendo formalizados por meio da Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994, e regulamentados pelo Decreto nº 35.764, de 28 de dezembro de 1994, este alterado pelos Decretos nºs 42.777, de 22 de dezembro de 2003, e 42.986, de 26 de março de 2004, bem como por retificações promovidas por atos registrados no Diário Oficial do Estado, nas edições de 07 de abril e 03 de maio de 2004.

Conforme explicam Coelho, Frizzo e Marcondes (2010), atualmente o Estado do Rio Grande do Sul é dividido em 28 microrregiões, os COREDEs (Conselhos Regionais de Desenvolvimento), por sua vez, agrupados em nove regiões funcionais. Tais regiões foram definidas com base em critérios de homogeneidade econômica, ambiental e social e na adequação das variáveis correspondentes para identificação das polarizações, ou seja, do emprego, das viagens por tipo de transporte, da rede urbana, da saúde e da educação superior, que refletem espacialmente as dinâmicas das redes de transporte, de empreendedorismo, de polarização por universidades e de centros de pesquisa, entre outras.

A finalidade essencial dos COREDEs é a de constituírem-se em canais de comunicação entre os segmentos organizados da sociedade das regiões, e entre estes e a administração estadual, a fim de estimular e possibilitar a participação da comunidade na formulação e na implementação de iniciativas de promoção ao desenvolvimento de cada região, constituindo-se como espaços plurais e abertos de construção de parcerias sociais e econômicas em nível regional, através da articulação política dos interesses locais e setoriais em torno de estratégias próprias e específicas de desenvolvimento para as regiões do Rio Grande do Sul, intensificando o processo de construção de uma organização social pró-desenvolvimento regional e difundindo a filosofia e a prática de se pensar e fazer o desenvolvimento em parceria.

O mapa a seguir (Fig. 1) apresenta a distribuição dos COREDEs no Estado, dentro de suas respectivas regiões funcionais (RFs) de planejamento:

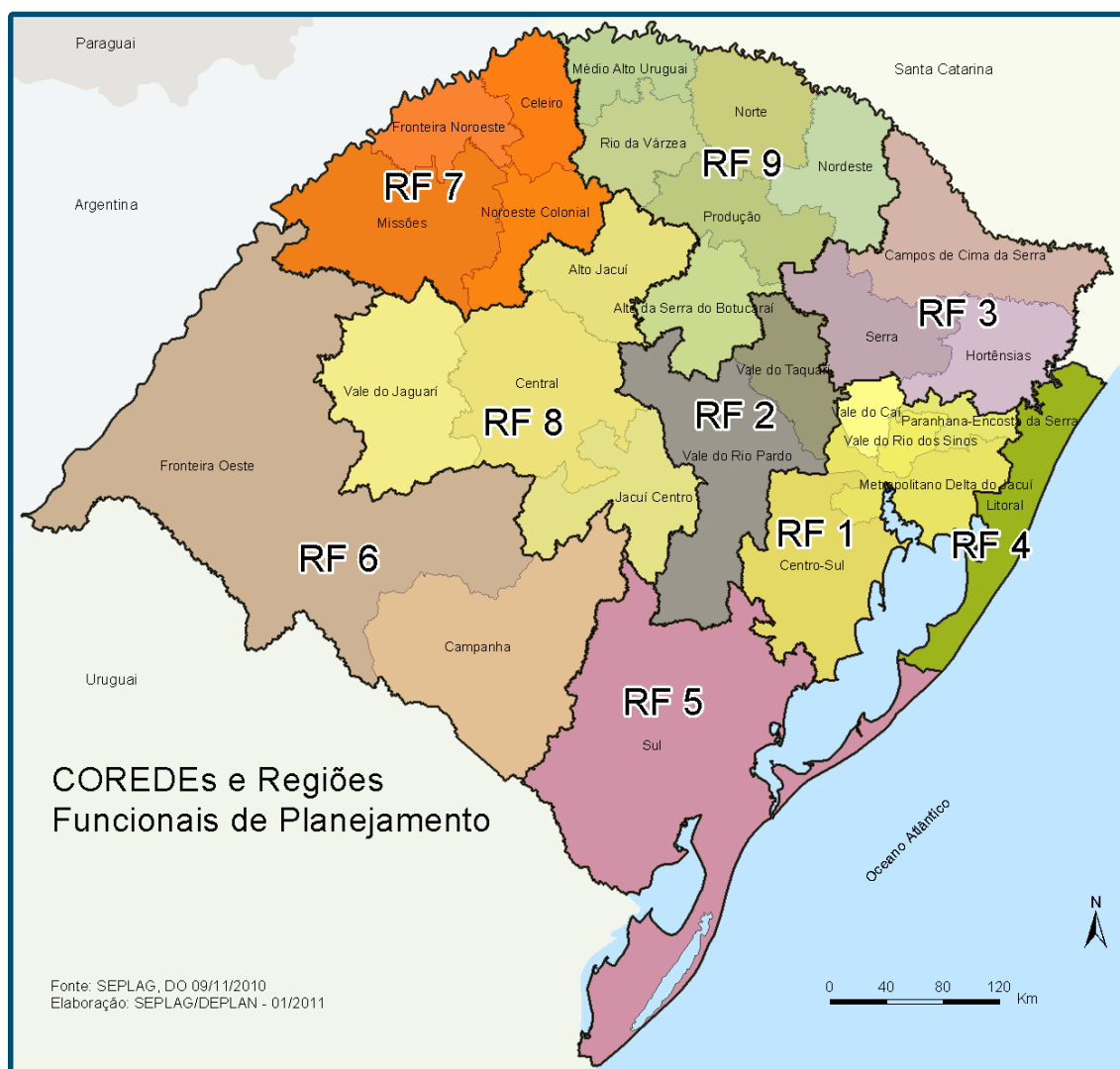


Figura 1: COREDEs e Respectivas Regiões Funcionais de Planejamento

Fonte: Extraído de ATLAS SOCIOECONÔMICO RIO GRANDE DO SUL, 2011.

A experiência de planejamento territorial no COREDE Produção: o Mapa Estratégico da Região da Produção

De forma a ilustrar a utilização do *BSC* (e do mapa estratégico, mais especificamente) no planejamento territorial, a experiência que é retratada neste estudo é contextualizada, especificamente, no COREDE Produção.

O Conselho de Desenvolvimento da Região da Produção – COREDE Produção, ou CONDEPRO, foi criado em 17 de outubro de 1994, sendo uma pessoa jurídica de direito privado e organizado sob forma de uma associação civil

sem fins lucrativos, e composta pelos seguintes municípios gaúchos: Almirante Tamandaré do Sul, Camargo, Carazinho, Casca, Chapada, Ciríaco, Coqueiros do Sul, Coxilha, David Canabarro, Ernestina, Gentil, Marau, Mato Castelhanos, Muliterno, Nova Alvorada, Nova Boa Vista, Passo Fundo, Pontão, Santo Antônio do Palma, Santo Antônio do Planalto, São Domingos do Sul, Vanini e Vila Maria.

O COREDE Produção, por sua vez, está inserido no contexto da região funcional 9 (RF 9), apresentada na Fig. 1.

Já o mapa a seguir (Fig. 2) apresenta a distribuição dos municípios dentro do COREDE Produção:

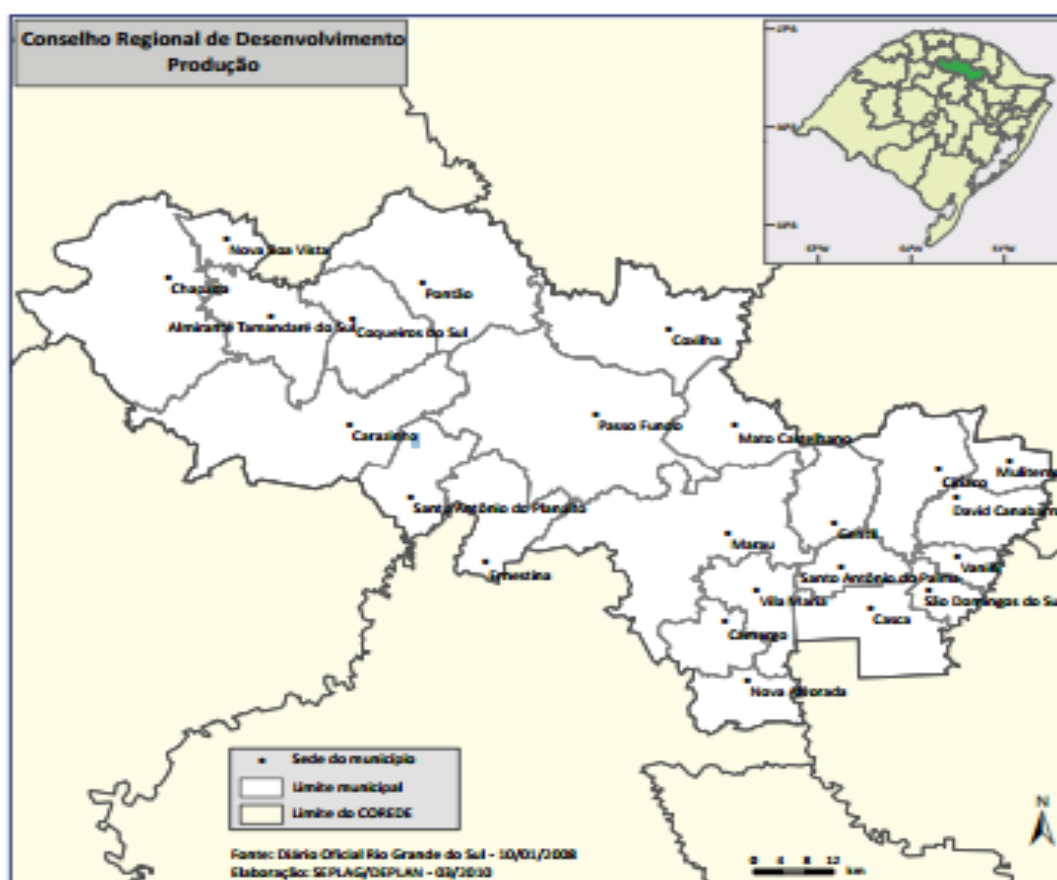


Figura 2: Mapa dos Municípios da Região da Produção

Fonte: Extraído de Finamore (2010, p. 88)

Conforme o estudo Rumos 2015, elaborado pela Secretaria de Planejamento do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, o COREDE Produção é tido como altamente desenvolvido do ponto de vista econômico e com alta potencialidade física e socioeconômica, embora ainda com baixos índices de desenvolvimento social (FINAMORE, 2010).

Neste cenário, numa visão de estratégia e desenvolvimento, o COREDE Produção apresenta, para a população, lideranças e autoridades regionais, do Estado e do País, a Agenda Estratégica para o Desenvolvimento da Região da Produção, com metas para 2013, 2018 e 2023, referência para uma Política de Desenvolvimento na visão da comunidade regional.

O encaminhamento de um projeto de futuro teve como referência algumas iniciativas que envolveram ampla participação da sociedade, como o Plano de Governo Rio Grande Afirmativo, o estudo Rumos 2015, o Pacto pelo Rio Grande e a Agenda 2020, base também para a construção das Diretrizes Estratégicas do Estado, que refletem várias prioridades sob três eixos: Desenvolvimento Econômico Sustentável; Desenvolvimento Social; e Finanças e Gestão Pública.

Após o resgate destes documentos, o COREDE Produção contatou a Agência Polo RS, empresa de consultoria responsável pela condução da Agenda 2020, com o objetivo de construir o Mapa Estratégico da Região da Produção 2008/2023, instrumento que daria suporte à identificação e implementação da Agenda.

No segundo semestre de 2007, através de reuniões e oficinas de trabalho com representantes regionais, debateu-se e consolidou-se a proposta para o estabelecimento da Agenda, via Mapa Estratégico, refletindo a visão da comunidade regional quanto ao seu papel na construção de uma região com elevada qualidade de vida, preocupação sócio-ambiental, diminuição das desigualdades regionais, crescimento econômico e expansão do emprego e da renda.

Em maio de 2008, ocorreu um evento com a participação de mais de 300 lideranças regionais, criando um Mapa Estratégico inicial, que continha um conjunto de objetivos em 10 temas estratégicos, permitindo legitimar a ação dos Conselhos Temáticos do COREDE Produção. Ainda naquele ano foram entrevistadas, além destas que participaram na primeira etapa, outras 150 lideranças, de forma a hierarquizar as demandas da comunidade e identificar os objetivos estratégicos a serem perseguidos ao longo do tempo.

Em agosto de 2009, o COREDE Produção realizou um seminário de apresentação do pré-mapa com participação de lideranças do setor público e privado dos 23 municípios da região, com o objetivo de validar o Mapa Estratégico da Região da Produção 2008/2023, com um conjunto, sob 04 (quatro) perspectivas, de 10 (dez) temas estratégicos e 42 (quarenta e dois) objetivos estratégicos, de forma a dar início a discussões temáticas para identificar as ações (programas, projetos e/ou posicionamentos) e indicadores com metas para 2013, 2018 e 2023.

A agenda estratégica para o desenvolvimento da Região da Produção até 2023

Para garantir que o Mapa Estratégico da Região da Produção - com metas para 2013, 2018 e 2023 - contemplasse os interesses regionais de forma abrangente, as suas **quatro perspectivas** foram denominadas como: **pilares da sustentabilidade** (bases do desenvolvimento); **eixos de crescimento** (focos de atuação); **vetores de competitividade** (mercado) e **resultados para a sociedade**, cujo processo de como foi constituído é detalhado a seguir.

Processo de construção do Mapa Estratégico da Região da Produção

Os objetivos estratégicos, seus indicadores, metas e ações estratégicas (programas, projetos e/ou posicionamentos) foram alinhados com os resultados do estudo Rumos 2015.

O processo de construção e desenvolvimento do Mapa Estratégico contemplou cinco passos. Os primeiros quatro passos foram desenvolvidos pela comunidade regional e pelos conselheiros do COREDE Produção, sob a coordenação do Grupo Gestor do Planejamento Estratégico da Região da Produção, e integrantes das instituições de apoio do COREDE Produção, através de reuniões e oficinas de trabalho.

A validação final do Mapa Estratégico foi feita pela Assembleia Geral do COREDE Produção, composta pelos prefeitos, presidentes de câmaras de vereadores, presidentes das associações comerciais, industriais, de serviços e agropecuárias, presidentes dos conselhos municipais de desenvolvimento e representantes dos sindicatos de trabalhadores de todos os 23 municípios da região, bem como das instituições de apoio (Universidade de Passo Fundo, Sindicatos Rurais Patronais, EMBRAPA, EMATER E "Sistema S" – SEBRAE, SENAI, SENAR, SEST/SENAT, SESC). O último passo se constitui no processo de gestão para a implantação do Mapa Estratégico, cujo acompanhamento será feito pelas Comissões Setoriais ou Temáticas do COREDE Produção. Seguem, mais explicitamente, as etapas:

a) tradução da visão e da estratégia

A visão de desenvolvimento sustentável, integração regional e aumento do bem-estar social e a estratégia de aumento da competitividade das empresas, atuação eficiente e articulada dos poderes públicos municipais e da geração de emprego e renda foram traduzidas em temas estratégicos, em objetivos estratégicos, em indicadores e metas para 2013, 2018 e 2023, e ações (programas, projetos e/ou posicionamentos) visando superar gargalos existentes (ou evitar novos gargalos) que possam inibir o desenvolvimento econômico e sócio-ambiental da região, bem como aumentar as vantagens competitivas da região.

b) identificação de temas estratégicos, objetivos estratégicos e construção de vínculos que conduzam à estratégia

Temas estratégicos são os pilares para se executar a estratégia. Constituem-se por um conjunto de objetivos estratégicos. Assim, cada tema estratégico compreende um ou mais objetivos estratégicos que se relacionam entre si, em uma mesma perspectiva, e com os objetivos das demais perspectivas, evidenciando uma relação de causa e efeito e, conseqüentemente, uma integração entre os diversos setores da economia regional. Os temas estratégicos garantem que os objetivos estratégicos sejam o foco das ações prioritárias previstas.

Para as perspectivas pilares da sustentabilidade e eixos de crescimento do Mapa Estratégico, foram definidos temas estratégicos e identificados os respectivos objetivos estratégicos, indicadores, metas e ações. Já para as perspectivas vetores de competitividade (o que se pretende que a Região da Produção tenha como vantagem competitiva) e resultados para a sociedade (resultados esperados), foram estabelecidos objetivos estratégicos, indicadores e metas que levarão ao desenvolvimento integrado e sustentável com bem-estar social na Região da Produção, e que dependerão do resultado das ações previstas nas perspectivas pilares da sustentabilidade e eixos de crescimento.

c) definição de indicadores e metas

Os indicadores foram atribuídos aos objetivos estratégicos e funcionam como uma “bússola”, conduzindo e monitorando o desenvolvimento da estratégia de competitividade e construindo a visão de futuro, que é o desenvolvimento sustentável regional.

Identificados os indicadores de monitoramento, as metas foram estabelecidas, já que são elas que informarão o desempenho da Região da Produção diante da implementação do Mapa Estratégico. Para cada indicador foram estabelecidas 02 (duas) metas focadas nos anos de 2013, 2018 e 2023.

d) identificação das ações estratégicas

As ações estratégicas a serem implementadas nas perspectivas pilares da sustentabilidade e eixos de crescimento foram identificadas a partir das já existentes, bem como de novas ações necessárias para se eliminar gargalos.

As ações estratégicas estabelecidas são de três naturezas: as que serão desenvolvidas pela iniciativa privada, com ou sem fins lucrativos, através de programas e projetos; as que serão desenvolvidas pelo poder público estadual e municipal; e as que dependem do poder público federal e que terão posicionamentos da sociedade visando às suas implementações.

Plano de implementação do Mapa Estratégico

O plano de implementação do Mapa Estratégico da Região da Produção será desenvolvido pelas Comissões Setoriais ou Temáticas e pelas entidades que compõem o Conselho de Desenvolvimento da Região da Produção. Periodicamente, os avanços na execução do Mapa Estratégico, bem como as correções de rumos, serão apresentados à Assembleia Geral do COREDE Produção. Também estarão sendo conjugados esforços com outras entidades visando ações comuns.

As Comissões Setoriais ou Temáticas, voltadas para temas específicos de interesse regional, são compostas por técnicos e especialistas e por membros da comunidade regional. Considerando o dinamismo na obtenção de novos dados e de novas informações, o aumento do conhecimento e das tendências, este passo, além da implementação propriamente dita do Mapa Estratégico, objetiva, através de revisões periódicas, reafirmar as estratégias atuais, ou então, revelar a necessidade de novas estratégias, visando sempre uma situação competitiva e o desenvolvimento sustentável da Região da Produção.

Visão geral do Mapa Estratégico da Região da Produção

Como consequência deste processo, o Mapa Estratégico é formado por vários elementos (a Figura 3 apresenta mais claramente esta descrição, detalhada na sequência):

- as faixas (entre as linhas tracejadas) representam as perspectivas: **pilares da sustentabilidade** (bases do desenvolvimento); **eixos de crescimento** (focos de atuação); **vetores de competitividade** (mercado) e **resultados para a sociedade**, que se interligam, de baixo para cima, e levam à **visão**, que é o desenvolvimento sustentável da Região da Produção;
- os retângulos das perspectivas pilares da sustentabilidade e eixos de crescimento representam os **temas estratégicos**, que se desdobram em **objetivos estratégicos** e estes, por sua vez, em **ações estratégicas**, **indicadores** e **metas**;
- os retângulos das perspectivas vetores de competitividade e resultados para a sociedade representam **objetivos de posicionamento** e **resultados**;
- as setas representam as interligações numa relação de causa e efeito, possibilitando um processo de implementação contínuo e participativo.

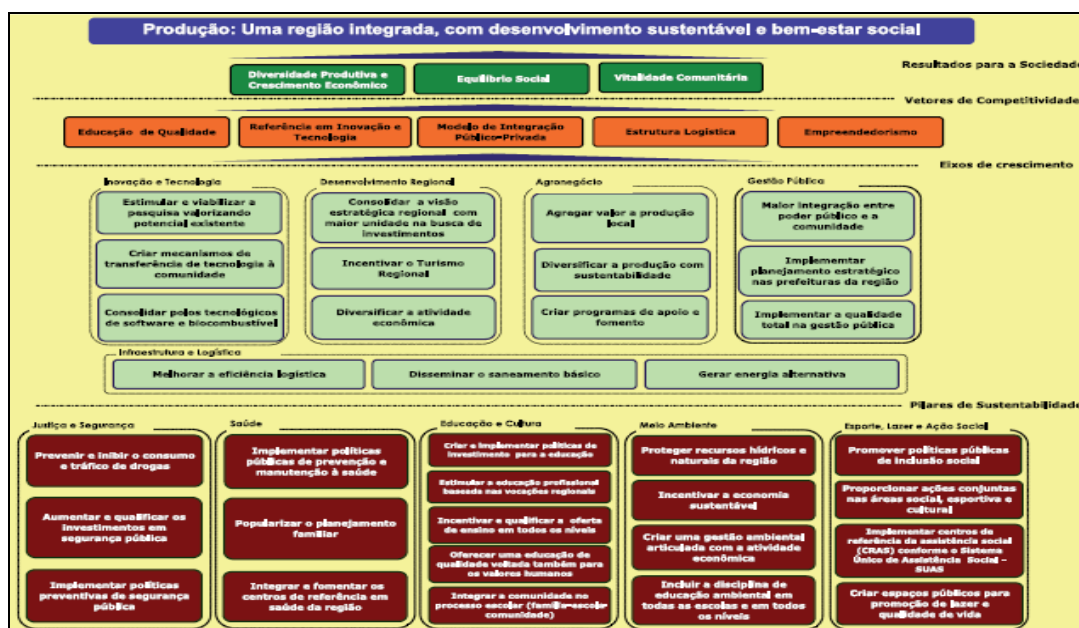


Figura 3: Mapa Estratégico da Região da Produção

Fonte: Extraído de Finamore (2010, p. 94)

a) Perspectiva pilares da sustentabilidade

A perspectiva **pilares da sustentabilidade** compreende 05 (cinco) temas estratégicos: Justiça e Segurança; Saúde; Educação e Cultura; Meio-ambiente; Esporte, Lazer e Ação Social. Esses temas estratégicos possuem, como objetivos estratégicos:

- Justiça e Segurança: prevenir e inibir o consumo e tráfico de drogas; aumentar e qualificar os investimentos em segurança pública; e implementar políticas preventivas de segurança pública;
- Saúde: implementar políticas públicas de prevenção e manutenção à saúde; popularizar o planejamento familiar; e fomentar os centros de referência em saúde da região;
- Educação e cultura: criar e implementar políticas de investimento para a educação; estimular a educação profissional baseada nas vocações regionais (polos econômicos); incentivar e qualificar a oferta de ensino em todos os níveis; oferecer uma educação de qualidade voltada também para os valores humanos; e integrar a comunidade no processo escolar (família-escola-comunidade);
- Meio-Ambiente: proteger recursos hídricos e naturais da região; incentivar a economia sustentável; criar uma gestão ambiental articulada com a atividade econômica; e incluir a disciplina de educação ambiental em todas as escolas e em todos os níveis;
- Cultura, Esporte e Ação Social: promover políticas públicas de inclusão social; proporcionar ações conjuntas nas áreas social, esportiva e cultural; implementar centros de referência da assistência social (CRAS),

conforme o Sistema Único de Assistência Social – SUAS; criar espaços públicos para promoção de lazer e qualidade de vida.

b) Perspectiva eixos de crescimento

A perspectiva **eixos de crescimento** contém 05 (cinco) temas estratégicos: Inovação e Tecnologia; Desenvolvimento Regional; Agronegócio; Gestão Pública; e Infra-estrutura e Logística. Esses temas estratégicos têm, como objetivos estratégicos:

- Inovação e Tecnologia: estimular e viabilizar a pesquisa valorizando potencial existente (polos de agroindústria e metal-mecânico); criar mecanismos de transferência de tecnologia à comunidade (estimular a inovação nas empresas); e consolidar polos tecnológicos de *software* e biocombustível;
- Desenvolvimento Regional: consolidar a visão estratégica regional com maior unidade na busca de investimentos; incentivar o turismo regional; e diversificar a atividade econômica;
- Agronegócio: agregar valor à produção local; diversificar a produção com sustentabilidade; e criar programas de apoio e fomento;
- Gestão Pública: maior integração entre poder público e a comunidade; implementar planejamento estratégico nas prefeituras da região; e implementar a qualidade total na gestão pública;
- Infra-estrutura e Logística: melhorar a eficiência logística; disseminar o saneamento básico; e gerar energia alternativa.

c) Perspectiva vetores de competitividade

A perspectiva **vetores de competitividade** estabelece o **posicionamento** desejado para a região da Produção e é constituída por 05 (cinco) objetivos estratégicos:

- Posicionamento: educação de qualidade; referência em inovação e tecnologia; modelo de integração público-privada; estrutura logística; e empreendedorismo.

d) Perspectiva resultados para a sociedade

A perspectiva **resultados para a sociedade** explicita o que as lideranças almejam para o futuro da Região da Produção, através de 03 (três) objetivos estratégicos:

- Resultados: diversidade produtiva e crescimento econômico; equilíbrio social (elevação da qualidade de vida e diminuição das desigualdades intra-regionais); e vitalidade comunitária.

A partir disto, tem-se que a **visão do futuro** vislumbrada para a Região da Produção é a de **uma região integrada, com desenvolvimento sustentável e bem-estar social**.

Em síntese, o processo de construção do Mapa Estratégico da Região da Produção pode, por si só, ser compreendido como esforço de geração coletiva de conhecimento, externalizando e socializando visões – técnicas e políticas – que dão origem ao debate e à sistematização na proposição do Mapa consolidado, que atua como conhecimento integralizado e codificado de forma a facilitar a sua compreensão pelos diferentes atores envolvidos em sua construção, produzindo os fenômenos de internalização e combinação, bem como uma memória do processo, que, todavia, permanece aberto a constantes *feedbacks*, de forma dinâmica e sistêmica. Deste modo, busca, pela utilização da estrutura do *BSC*, esclarecer e traduzir a visão e a estratégia, comunicar objetivos e medidas, estabelecer metas e alinhar iniciativas e, finalmente, melhorar o *feedback* e o próprio aprendizado coletivo, dos atores regionais, com o processo de planejamento estratégico.

Considerações e críticas: reflexões pendentes

Um contexto emergente pressupõe um Estado incrustado na sociedade e, que junto dela (da sociedade organizada), constrói e implementa a agenda estratégica de desenvolvimento.

A reforma das estruturas do Estado, bem como a adoção de novas práticas de gestão possibilitadas pela Constituição Federal de 1988 e pela Reforma do Aparelho do Estado em 1995, delinearam o conceito de “Estado em rede”, sistêmico, em que se privilegia a formação de parcerias internas e externas ao próprio Estado, seja entre os níveis de governo (vertical), seja entre as esferas de mesmo âmbito (horizontal) ou mesmo com outros parceiros mobilizados e articulados em torno de interesses públicos.

Nesta nova relação, envolvendo Estado, sociedade civil e mercado, surgem abordagens inovadoras de formulação e implementação das políticas públicas, caracterizando um Estado mais flexível (KLERING; PORSSE; GUADAGNIN, 2010) e, mesmo, dinâmico. Tal visão é, por sua vez, condizente com a filosofia e razão de ser dos próprios COREDEs.

Destarte, para o êxito da implantação de uma agenda estratégica, já não basta desenvolver as capacidades do Estado e de sua administração pública; é imperativo o desenvolvimento de uma nova governança (social e democrática), o que significa o desenvolvimento de capacidades “em rede”, envolvendo o Estado e demais segmentos da sociedade civil organizada (do mercado e do terceiro setor) para: (1) a construção da agenda (assegurando maior legitimidade); (2) a implementação (assegurando maior comprometimento); e o (3) monitoramento (assegurando o efetivo controle social).

Tem-se, portanto, a governança enquanto construção coletiva, e a implementação da agenda exige a construção de pactos e compromissos internos entre todos os atores envolvidos, bem como diversas articulações e mecanismos de controle social, garantindo a transparência em todo o processo.

Já, enquanto processo de conhecimento e aprendizagem, a construção e consequente implementação do Mapa Estratégico envolvem a criação e o compartilhamento da visão estratégica e de sua relevância para a região (no caso, da Produção), contemplando a construção de cenários, com a compreensão, de forma sistêmica, de relações de causa e efeito entre as diferentes perspectivas de análise, bem como ajudam a desenvolver, entre os diferentes atores individuais e organizacionais, as dinâmicas de trabalho em equipe, comprometimento, participação e crítica, em que todos os envolvidos, coletivamente, *aprendem*.

Em suma, a partir do retrato da experiência do COREDE Produção, destaca-se a relevância do mapeamento estratégico para a gestão do conhecimento no planejamento e na governança territorial, tanto pelo compartilhamento do conhecimento ao longo do processo de construção coletiva dos mapas, quanto como pelo fato de estas representações integrarem, formalizarem e difundirem o conhecimento no que tange à governança territorial. Considera-se que experiências de planejamento desta natureza devam ser estimuladas, contando com incentivo à participação democrática e cidadã e à formação de parcerias capazes de enriquecer o debate, e fomentando a geração de conhecimento "regionalizado", que possa conduzir a uma cultura de efetiva participação, co-responsabilidade e comprometimento entre todos os atores.

Todavia, faz-se necessária uma crítica. Ou, mais exatamente, duas. Acreditamos que, ao longo deste artigo, nossa maior preocupação foi fornecer um relato objetivo e suficientemente detalhado acerca da metodologia de planejamento estratégico adotada no âmbito do COREDE Produção. Nossa discussão não dá conta, por exemplo, de comparações com os planejamentos de outros COREDEs, o que entendemos que seria uma contribuição interessante, a ser devidamente explorada num trabalho futuro.

Nossa segunda crítica à nossa própria metodologia – e a mais contundente enquanto contribuição para a discussão em torno do desenvolvimento regional e local – refere-se, entretanto, às limitações evidentes na adoção de modelos de planejamento em geral, inclusive no processo do COREDE Produção. Relações de causa e efeito, pressupondo direta e pontual linearidade, são problemáticas e limitadas enquanto compreensão dos processos de planejamento em geral, mesmo em organizações; em administrações públicas e/ou em contextos regionais, tal realidade não é diferente, e a questão se vê profundamente demarcada por outros elementos peculiares do contexto, como, por exemplo: os diferentes entendimentos (ou graus) de participação que não necessariamente são compartilhados pelas diferentes instâncias e/ou atores; as dificuldades e conflitos inerentes aos processos de obtenção (ou não) de consensos, e suas respectivas negociações; as peculiaridades econômicas, sociais, culturais e geográficas no contexto de cada município em particular. Há toda uma série de fenômenos e circunstâncias que fogem ao "planejado", ou "prospectado" pela "maioria".

Em outras palavras, não há como se garantir “a priori” a efetividade do planejamento realizado na forma de uma “agenda de desejos”, posto que não se consegue contemplar efetivamente as percepções e aspirações de todos os atores sociais no contexto dos municípios do COREDE Produção. O que se busca, de certa forma, é, ao menos, uma metodologia minimamente orientadora. Nem todos os munícipes possuem acesso adequado, ou se veem adequadamente representados nestas discussões. Alguns segmentos sociais mostram-se, frequentemente, mais ativos e participativos que outros.

Adicionalmente, Bergue e Klering (2010) contribuem com a discussão em torno da apropriação de tecnologias gerenciais ao setor público (ou a instâncias públicas, como consideramos que seja o caso dos COREDEs gaúchos), resgatando o conceito de *redução sociológica* (GUERREIRO RAMOS, 1965). A redução sociológica consiste, em outras palavras, na apropriação criteriosa, seletiva e adequada de conceitos advindos do *mainstream* dos estudos em Administração, o que requer, ainda, um *diálogo* com outras áreas de conhecimento e outras tradições epistemológicas. Poderíamos transpor a mesma preocupação com relação ao “conhecimento hegemônico” e a uma visão cartesiana sobre planejamento, ou seja: não se pode, simplesmente, apropriar tecnologias e conceitos gerenciais de forma “a-crítica”, ou “a-histórica” num contexto de planejamento de dado município ou dada região, ignorando elementos essenciais e diferenciais dos contextos.

Isto posto, e embora sem demérito ao detalhamento descritivo de nossa experiência, concordamos que o Mapa Estratégico pode constituir-se uma ferramenta adequada para elaboração de diagnóstico e, mesmo, de prognósticos que podem ser considerados, até mesmo, numa “agenda de desejos”, mas, isoladamente e sem um trabalho de discussões constantes, não garante, por si só, transformações efetivas. Assim, mais do que apresentar uma experiência de planejamento em seus detalhes, reiteramos que este é um processo que ainda caminha em busca de efetividade, e que nossa proposição de discussão objetivou ser, embora mais técnica e descritiva, também de indagação quanto às possibilidades abertas – e também limitações – pelas tecnologias gerenciais, mormente planejamento estratégico e de gestão do conhecimento, enquanto sugestões para o planejamento regional. Todavia, a discussão permanece inacabada, como se pretende, e estimula-se os pesquisadores em desenvolvimento regional para que haja um aprofundamento da análise e da crítica neste sentido.

TERRITORIAL PLANNING AND KNOWLEDGE MANAGEMENT IN THE PUBLIC GOVERNANCE: THE EXPERIENCE OF COREDE PRODUÇÃO' STRATEGIC MAP

ABSTRACT

This article has the purpose of to explain the action of territorial planning in the context of the COREDE (Regional Council of Development) of the "Região da Produção" (a region of strategic planning in Rio Grande do Sul, Brazil), and takes as base the process of construction of the COREDE Produção's Strategic Map, while essential instrument of management of the knowledge in the public regional government.

Keywords: regional development; strategic planning; COREDEs.

Referências

- ALLEBRANDT, Sérgio Luís et al. **Planejamento estratégico local**. Coleção Educação a Distância, Série Livro-Texto. Ijuí: Editora Unijuí, 2009. Disponível em: <http://bibliodigital.unijui.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/194/Planejamento%20Estrat%C3%A9gico%20Local.pdf?sequence=1>. Acesso em: 29 nov. 2011.
- ANDER-EGG, Ezequiel. **Introducción a la planificación**. Buenos Aires: Lumen, 1995.
- ATLAS SOCIOECONÔMICO RIO GRANDE DO SUL. **Regiões Funcionais de Planejamento**, 2011. Disponível em: <http://www.scp.rs.gov.br/atlas/atlas.asp?menu=662> . Acesso em: 10 mai. 2012.
- BERGUE, Sandro Trescastro; KLERING, Luis Roque. A redução sociológica no processo de transposição de tecnologias gerenciais. **Organizações & Sociedade (O&S)**, v. 17, n. 52, p. 137-155, jan./mar. 2010.
- BUARQUE, Sergio C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável: metodologia de planejamento**. São Paulo: Garamond, 2002.
- 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.
- COSTA, Marília Damiani; KRUCKEN, Lia. O uso de mapas para promover e gerenciar o conhecimento estratégico nas organizações. In: ANGELONI, Maria Terezinha (Org.). **Gestão do conhecimento no Brasil: casos, experiências e práticas de empresas privadas**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2010. 1.ed. p. 3-20.

- DALAND, Robert T. **Estratégia e estilo do planejamento brasileiro**. São Paulo: Lidador, 1967.
- FINAMORE, Eduardo Belisário (Org.). **Planejamento estratégico da Região da Produção: do diagnóstico ao Mapa Estratégico 2008/2028**. Passo Fundo: UPF Editora, 2010. Disponível também em: http://www.upf.br/cepeac/download/COREDE_livro_finamore.pdf . Acesso em: 29 nov. 2011.
- GUERREIRO RAMOS, Alberto. **A redução sociológica: introdução ao estudo da razão sociológica**. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro Ltda., 1965.
- KAPLAN, Robert; NORTON, David. **A estratégia em ação: *balanced scorecard***. Rio de Janeiro: Elsevier, 1997.
- _____. **Mapas estratégicos – *balanced scorecard*: convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- KLERING, Luis Roque; PORSE, Melody; GUADAGNIN, Luis Alberto. Novos caminhos da Administração Pública brasileira. **Análise-PUCRS**, v. 21, n. 1, p. 4-17, jan./jun. 2010.
- MINTZBERG, Henry; AHLSTRAND, Bruce; LAMPEL, Joseph. **Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico**. Porto Alegre: Bookman, 2000.
- NONAKA, Ikujiro; TAKEUCHI, Hirotaka. **Criação do conhecimento na empresa**. Rio de Janeiro: Campus, 1997.
- SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SILVEIRA, Sandro Wojcikiewicz da. **Abordagem sistêmica pra diagnóstico da vocação competitiva e desenvolvimento microrregional: o caso de Blumenau**. 1999. 71 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1999.