

ENTRE O PLANEJAMENTO E A AÇÃO: ANÁLISE DAS ESTRATÉGIAS DO COREDE FRONTEIRA OESTE 2015-2030¹

Esrae Mohd Khalil Salameh Ahmad²

Alessandra Troian³

Mitali Daian Alves Maciel⁴

RESUMO

O planejamento estratégico, através dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs), busca ser um instrumento de participação social e planejamento territorial. Nesse sentido, a presente pesquisa visa apresentar as estratégias definidas pelos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Regional (PED) para o período de 2015 a 2030 do COREDE FO e, especificamente, analisar a implementação das estratégias prioritárias e suas contribuições para o desenvolvimento regional. A pesquisa possui abordagem qualitativa, descritiva e explicativa. Através de revisão bibliográfica e da análise de conteúdo de documentos, constatou-se que, apesar de as estratégias propostas serem relevantes para o desenvolvimento da região, há baixo índice de implementação. A desarticulação com outras iniciativas, divergências entre membros do COREDE e falhas no apoio governamental são apontados como os principais fatores que limitam a efetividade do planejamento estratégico na Fronteira Oeste.

PALAVRAS-CHAVE: Desenvolvimento regional; Planejamento estratégico; COREDEs; Fronteira Oeste do Rio Grande do Sul.

BETWEEN PLANNING AND ACTION: ANALYSIS OF COREDE WEST BORDER STRATEGIES 2015-2030

ABSTRACT

Strategic planning, through the Regional Development Councils (COREDEs), aims to be an instrument for social participation and territorial planning. In this regard, the present research aims to present the strategies defined by the Regional Development Strategic Plans (PED) for the 2015 to 2030 period of COREDE FO and, specifically, to analyze the implementation of the priority strategies and their contributions to regional development. The research has a qualitative, descriptive, and explanatory approach. Through a literature review and content analysis of documents, it was found that, although the proposed strategies are relevant for the region's development, there is a low rate of implementation. The lack of coordination with other initiatives, disagreements among COREDE members, and failures in government support are identified as the main factors limiting the effectiveness of strategic planning in the Western Frontier.

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

¹ A pesquisa foi realizada no âmbito do Círculos de Estudos em Desenvolvimento e Ruralidades (CEDER), através do projeto de pesquisa "Desenvolvimento e subdesenvolvimento: dinâmica socioeconômica da Campanha Gaúcha e da Fronteira Oeste do Rio Grande do Sul", no qual a primeira autora foi bolsista de Iniciação Científica pelo Programa de Desenvolvimento Acadêmico (PDA) da Unipampa.

² Graduada em Ciências Econômicas. Mestranda em Economia e Desenvolvimento na Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). E-mail: esraemksahmad@gmail.com

³ Doutora em Desenvolvimento Rural, professora associada da Universidade Federal do Pampa, campus Santana do Livramento, RS. alessandratroian@unipampa.edu.br

⁴ Mestre em Administração. Doutoranda em Desenvolvimento pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). E-mail: mitali.maciell@gmail.com

ENTRE LA PLANIFICACIÓN Y LA ACCIÓN: ANÁLISIS DE LAS ESTRATEGIAS DEL COREDE FRONTERA OESTE 2015-2030

RESUMEN

La planificación estratégica, a través de los Consejos Regionales de Desarrollo (COREDEs), busca ser un instrumento de participación social y planificación territorial. En este sentido, la presente investigación tiene como objetivo presentar las estrategias definidas por los Planes Estratégicos de Desarrollo Regional (PED) para el período de 2015 a 2030 del COREDE FO y, específicamente, analizar la implementación de las estrategias prioritarias y sus contribuciones al desarrollo regional. La investigación posee un enfoque cualitativo, descriptivo y explicativo. A través de revisión bibliográfica y del análisis de contenido de documentos, se constató que, a pesar de que las estrategias propuestas son relevantes para el desarrollo de la región, existe un bajo índice de implementación. La falta de articulación con otras iniciativas, las divergencias entre los miembros del COREDE y las fallas en el apoyo gubernamental se señalan como los principales factores que limitan la efectividad de la planificación estratégica en la Frontera Oeste.

PALABRAS CLAVE: Desarrollo regional; Planificación estratégica; COREDEs; Frontera Oeste de Rio Grande do Sul.

INTRODUÇÃO

O desenvolvimento regional pode ser compreendido como um processo histórico e multidimensional, que envolve transformações sociais, econômicas, políticas, culturais, ambientais e institucionais, orientadas à melhoria das condições de vida da população e à redução das desigualdades territoriais (Ferrera de Lima, 2020). Trata-se de um fenômeno que exige a consideração das formas pelas quais o capital, o trabalho, as inovações e as instituições se distribuem e se articulam no espaço. O desenvolvimento regional expressa relações de poder, capacidades institucionais e arranjos territoriais que condicionam as possibilidades de integração, cooperação e inclusão social (Oliveira, 2021).

As reflexões sistemáticas sobre o desenvolvimento regional emergem no contexto do pós-guerra, entre as décadas de 1950 e 1960, quando as teorias do desenvolvimento econômico passaram a se debruçar sobre as causas do atraso e da pobreza em diferentes países e regiões. Nesse período, o debate se desloca para a escala regional, incorporando a dimensão espacial como elemento central na análise do crescimento econômico e das desigualdades. As abordagens buscavam compreender por que determinados territórios concentravam dinamismo econômico e capacidade de inovação, enquanto outros permaneciam marginalizados, lançando as bases para a formulação de políticas públicas e estratégias de planejamento voltadas à promoção do desenvolvimento regional (Oliveira, 2019).

No Brasil, as desigualdades regionais constituem uma expressão histórica da forma como o processo de desenvolvimento econômico se estruturou de maneira seletiva no território nacional. Desde o período colonial, a inserção do país na economia internacional ocorreu de modo subordinado, com a concentração das atividades produtivas em regiões agroexportadoras. Posteriormente, a transição para uma economia urbano-industrial, entre o final do século XIX e o início do século XX, aprofundou esse padrão desigual ao consolidar a centralidade econômica na região Sudeste, sobretudo nos estados de São Paulo e do Rio de Janeiro, impulsionada pela cafeicultura e pela industrialização. Em contraste, o estado do Rio Grande do Sul desenvolveu-se a partir de bases produtivas menos dinâmicas, ancoradas na pecuária extensiva e na produção de charque voltada majoritariamente ao mercado interno, o que dificultou sua inserção nos circuitos mais avançados da economia nacional (Prado Júnior, 2008; Furtado, 2009).

No interior do próprio Rio Grande do Sul, essas desigualdades assumem contornos espaciais bem definidos. A chamada metade Norte do estado apresenta maior diversificação industrial e agropecuária, estruturada historicamente por pequenas e médias propriedades que favoreceram a formação de aglomerações urbanas e a instalação de atividades industriais. Em oposição, a metade Sul consolidou uma base econômica concentrada nos serviços, na agricultura e na pecuária extensiva, com menor dinamismo. O isolamento geográfico, aliado à baixa densidade urbana e à fragilidade da infraestrutura, reforçou a dispersão territorial e limitou a geração de empregos e oportunidades econômicas, contribuindo para a persistência de disparidades intraestaduais (Menezes e Feijó, 2008; Cargnin, 2014).

Na Metade Sul, e particularmente na região da Fronteira Oeste, a condição fronteira com o Uruguai e a Argentina, longe de se traduzir automaticamente em vantagens econômicas, historicamente operou como um fator adicional de restrição ao desenvolvimento regional. Obstáculos burocráticos, entraves institucionais e a fragilidade da integração produtiva no âmbito do Mercado Comum do Sul (Mercosul) limitaram o aproveitamento das potencialidades transfronteiriças. Diante desse contexto, a região passou a integrar políticas e programas de desenvolvimento regional voltados à ampliação da eficácia da ação estatal, entre os quais se destaca a criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs).

Os COREDEs foram instituídos como espaços de articulação política e participação social, destinados a promover o debate e a definição de estratégias voltadas ao desenvolvimento regional. Sua organização teve início em 1991, a partir da aproximação entre o Governo do Estado e instituições regionais, especialmente as universidades, assumindo posteriormente caráter legal com a promulgação da Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994. Entre seus objetivos, destacam-se a promoção do desenvolvimento regional equilibrado e sustentável, a integração das ações governamentais no território, a melhoria da qualidade de vida da população e a redução das desigualdades regionais (Rio Grande do Sul, 1994; Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 2024).

No âmbito de sua atuação, os COREDEs assumem papel central na elaboração dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Regional, os quais são, em sua maioria, produzidos por instituições de ensino superior atuantes nas regiões e financiados com recursos do Governo Estadual. Esses planos apresentam diagnósticos socioeconômicos e territoriais, identificam potencialidades e entraves, e propõem estratégias e projetos de desenvolvimento regional. Eles configuram-se como instrumentos de planejamento governamental e orientam a ação pública no território, ainda que enfrentem limites relacionados à sua efetiva implementação e materialização (Tirelli e Puntel, 2020; Ahmad, 2024).

O Plano Estratégico 2015-2030 do COREDE Fronteira Oeste, configura-se como um instrumento de planejamento participativo que busca articular sociedade civil e poder público na definição de estratégias e projetos voltados ao desenvolvimento regional (Goulart, 2021). A análise desse plano se torna particularmente relevante diante das especificidades territoriais da Fronteira Oeste, composta por treze municípios⁵ caracterizados por baixa densidade demográfica, rede urbana dispersa, estrutura econômica de baixa complexidade e recorrente perda populacional. A base produtiva regional é fortemente concentrada na pecuária, voltada à produção de carnes e leite, e no cultivo de *commodities* agrícolas, especialmente arroz e soja,

⁵ Alegrete, Barra do Quaraí, Itacurubi, Itaqui, Maçambará, Manoel Viana, Quaraí, Rosário do Sul, Santa Margarida do Sul, Santana do Livramento, São Borja, São Gabriel e Uruguaiana.

atividades que, embora relevantes, apresentam limitada capacidade de diversificação produtiva e de geração de empregos urbanos (Paranhos et al., 2025).

Apesar de sua expressiva extensão territorial e relevância econômica relativa no contexto estadual, a Fronteira Oeste apresenta indicadores que revelam profundas desigualdades socioespaciais. Segundo o Censo Demográfico de 2022, a região concentra aproximadamente 519.869 habitantes distribuídos em uma área de 46.215 km² — a maior entre os 28 COREDEs do Rio Grande do Sul — o que resulta em uma das mais baixas densidades demográficas do estado. Embora o COREDE Fronteira Oeste ocupe a oitava posição no ranking do PIB total estadual, com R\$15,4 bilhões em 2020, esse desempenho não se converte em melhoria generalizada das condições de vida da população, como evidencia sua colocação apenas na 23^a posição em termos de PIB *per capita*. Tal descompasso reflete um padrão histórico de concentração de renda e de terra, pela predominância de atividades primárias extensivas e pela limitada capacidade de dinamização econômica dos centros urbanos, reforçando o empobrecimento relativo da Metade Sul gaúcha e a persistência das desigualdades regionais (IBGE, 2022; Deedados, 2023; Paranhos et al., 2025).

Em face do exposto, a presente pesquisa visa apresentar as estratégias definidas pelo Planos Estratégicos de Desenvolvimento Regional (PED) para o período de 2015 a 2030 do COREDE FO e, especificamente, analisar a implementação das estratégias prioritárias e suas contribuições para o desenvolvimento regional. Para tanto, a análise parte de uma abordagem crítico-espacial, que compreende o planejamento estratégico regional não apenas como instrumento técnico de ordenamento, mas como prática política inserida nas transformações contemporâneas do Estado e da governança territorial. Nessa perspectiva, o planejamento é analisado à luz de suas condições materiais de efetivação e limites institucionais, considerando as desigualdades regionais que estruturam a Fronteira Oeste.

O estudo possui abordagem qualitativa, realizado mediante as técnicas da revisão bibliográfica e pesquisa documental. Na etapa da pesquisa bibliográfica foram utilizados como referência estudos sobre o desenvolvimento regional e acerca das contribuições dos COREDEs para o desenvolvimento. A pesquisa documental tem como finalidade resgatar e analisar informações que não receberam tratamento analítico anterior ou que podem ser reexaminadas a partir de novas questões ou abordagens teóricas (Marconi e Lakatos, 2003).

Os documentos utilizados para responder aos objetivos da pesquisa foram os PEDs do COREDE FO de 2015-2030 e de 2022-2030, ambos elaborados pelo COREDE FO, em parceria com a Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul (SPGG) e o Fórum dos COREDEs⁶. Os documentos apresentam um diagnóstico da região, uma Matriz FOFA (Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças) e, estratégias e projetos para o desenvolvimento regional.

A análise dos documentos disponíveis abordou os três aspectos orientados por Godoy (1995), a saber: a escolha, o acesso e a análise dos documentos. Ou seja, de posse dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Regional do COREDE FO, eles foram organizados, interpretados e analisados a partir do seu conteúdo. Ainda, de acordo com Flick (2008), considerou-se o contexto, a utilização e a função dos documentos para examinar as estratégias e projetos de desenvolvimento regional do COREDE. A partir da análise do conteúdo foi possível identificar as categorias, sistematizar as informações e analisar a eleição e o processo de implementação das estratégias na região.

FUNDAMENTOS TEÓRICOS E CONCEITUAIS DO DESENVOLVIMENTO E DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO REGIONAL

A seção apresenta os fundamentos teóricos que orientam a análise do desenvolvimento regional e do planejamento territorial. Inicialmente, discute-se a complexidade do desenvolvimento enquanto fenômeno multidimensional, marcado por assimetrias territoriais e dinâmicas socioeconômicas. Na sequência, são abordados os princípios e diretrizes do planejamento estratégico regional, com ênfase na atuação dos COREDES.

EVOLUÇÃO DAS CONCEPÇÕES DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

O modelo de crescimento econômico clássico, predominante até a metade do século XX, mensurava o crescimento pelo nível de acumulação de capital. Neste modelo, o conceito de desenvolvimento regional era confundido com o de desenvolvimento nacional. Os

⁶ Refere-se à instância de articulação política e técnica que reúne os 28 COREDEs do Rio Grande do Sul. Ele funciona promovendo o diálogo entre líderes locais, sociedade civil e governo estadual para planejar estratégias de desenvolvimento regional e organizar a Consulta Popular (Budó et al., 2024).

problemas regionais seriam apenas reflexos espaciais de um desequilíbrio dos fatores de produção e o desenvolvimento seria garantido pela livre movimentação dos fatores produtivos entre as regiões (Bastos, 2005).

As teorias clássicas da localização buscavam indicar os espaços mais adequados para a localizar as atividades econômicas, através da distribuição espacial, baseando-se em fatores como custos de transporte (Dallabrida, 2011). Essas teorias apresentam limitações para explicar a complexidade do desenvolvimento regional. A partir da década de 1950, novas teorizações surgiram, incorporando fatores dinâmicos e relacionais, abrindo caminho para uma compreensão das desigualdades regionais e dos processos de desenvolvimento (Amaral Filho, 2001).

As abordagens teóricas do desenvolvimento regional argumentam que o desenvolvimento se relaciona ao crescimento da indústria e seus efeitos sobre determinada região. De acordo com a abordagem, o desenvolvimento industrial gera mais empregos e melhor distribuição de renda. Essa vertente disseminou a importância do Estado em investir nas políticas públicas voltadas para o desenvolvimento de regiões específicas, para estimular a indústria (Bellingieri, 2017).

Perroux (1977) destaca o papel da indústria motriz como catalisador do desenvolvimento regional, gerando externalidades positivas e atraindo outras atividades econômicas. Ressalta-se também a importância da concentração geográfica das atividades econômicas para estimular o crescimento e a inovação. Para North (1977), o desenvolvimento econômico de diversas regiões é impulsionado pela industrialização, associada à base exportadora. Assim, a exploração de vantagens locais e a criação de bases exportadoras são vistas como fator crucial para o desenvolvimento econômico. Com destaque para a importância das instituições e das políticas governamentais para o sucesso do desenvolvimento regional.

Myrdal (1972) aponta para a necessidade de considerar fatores além dos econômicos para explicar as desigualdades regionais. Com ênfase na existência de disparidades econômicas significativas entre regiões, mesmo dentro de um mesmo país e propõe que o desenvolvimento econômico gera um círculo virtuoso, concentrando recursos e oportunidades em determinadas regiões, enquanto outras entram em um círculo vicioso de declínio. Hirschman (1961)

corrobora com Myrdal sobre a natureza desigual do desenvolvimento e enfatiza a importância de pontos estratégicos como motores do crescimento.

No Brasil, o termo desenvolvimento regional, de acordo com Etges e Degrandi (2013), ganhou destaque a partir dos anos 1950, especialmente entre economistas e geógrafos. No debate, estabeleceu-se dois enfoques principais. O primeiro, baseado na dimensão econômica do processo, afirmando que, conforme as relações de produção capitalistas se tornam dominantes, as regiões tendem a desaparecer, e as especificidades que as teriam gerado também se extinguíram. O segundo relaciona as desigualdades à própria lógica econômica do capitalismo, manifestado pela concentração de capitais e de rendas, que resulta em exclusão econômica, social e geográfica. Para o primeiro enfoque, as desigualdades regionais e a região são vistas como entraves a serem superados ou eliminados, para o segundo, em contrapartida, são consideradas como especificidades que devem ser valorizadas, como forma alternativa e endógena de desenvolvimento regional (Etges e Degrandi, 2013).

O desenvolvimento regional necessita de políticas e planos que considerem as características específicas das regiões, sejam elas subdesenvolvidas, estagnadas ou superpovoadas (Oliveira, 2021). Autores como Furtado (2009) indicam que o desenvolvimento regional deve ser fomentado por uma política governamental em conjunto com a sociedade civil, na qual o planejamento é crucial nas propostas, considerando aspectos como sua especificidade geográfica, a imposição da população sobre recursos naturais, a estrutura social, e as instituições religiosas, psicológicas e culturais.

O desenvolvimento regional se configura como um processo intrinsecamente heterogêneo e multifacetado, condicionado por dinâmicas históricas, socioeconômicas e territoriais específicas. A persistência de desigualdades regionais revela a complexidade desses processos e evidencia a insuficiência de soluções homogêneas, demandando abordagens integradas e multidisciplinares. Nesse contexto, o planejamento estratégico assume papel central como instrumento de articulação e orientação das ações de desenvolvimento, temática que será aprofundada na seção subsequente.

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO REGIONAL: ORIGEM, ESTRUTURA E APLICAÇÕES NO ÂMBITO DOS COREDES

Os planos estratégicos regionais se originaram nos Estados Unidos da América (EUA), na década de 1980, com o objetivo de tornar o planejamento regional adaptável, perante a diminuição da capacidade de intervenção do Estado. Assim, várias ações para o desenvolvimento da região são delegadas a organizações da sociedade civil e à iniciativa privada (Bertê et al., 2021).

Pujadas e Font (1998), destacam que o planejamento estratégico é uma ferramenta que visa potencializar as capacidades e as oportunidades, para oferecer soluções adequadas aos problemas e promover a cooperação entre os diferentes atores envolvidos. De modo geral, a realização do planejamento estratégico regional segue etapas, que podem variar de acordo com a metodologia adotada. As etapas da elaboração do Planejamento Estratégico são: i) planejamento e organização do plano estratégico; ii) reconhecimento do entorno e identificação de temas críticos; iii) diagnóstico interno e externo; iv) formulação de metas e objetivos; v) definição das linhas estratégicas; vi) implementação e desenvolvimento das ações; e vii) avaliação, revisão e atualização.

O planejamento estratégico tem como escopo orientar as políticas públicas de acordo com as demandas da região, buscando o desenvolvimento sustentável e integrado. Tendo como ponto de partida a elaboração de um diagnóstico, de uma visão de futuro, de estratégias e de projetos, envolvendo a articulação entre os diferentes níveis de governo, os setores produtivos, as organizações sociais e a sociedade civil (Bertê et al., 2021).

Os Planos Estratégicos de Desenvolvimento Regional (PEDs) dos 28 COREDEs do Rio Grande do Sul são documentos elaborados com o apoio da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG) e do Fórum dos COREDEs. Os planos têm como objetivo identificar as potencialidades, os problemas, as oportunidades e as ameaças de cada região, bem como definir estratégias e projetos para promover o desenvolvimento regional (PED Fronteira Oeste, 2017).

Os planos são elaborados a partir de Diagnóstico Regional Participativo, envolvendo diversos atores sociais, como representantes do executivo e legislativo, servidores das áreas da educação e saúde, e a participação da sociedade civil, entre outros. Os planos apresentam uma

visão de longo prazo para as regiões funcionais do estado, eles são contribuições dos COREDEs para o planejamento federal, estadual e municipal, e para a qualificação das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento regional (PED Fronteira Oeste, 2017).

Embora os planos estratégicos regionais sejam apresentados como instrumentos de participação e coordenação territorial, sua operacionalização ocorre em um contexto de reconfiguração do papel do Estado, marcado pela redução da capacidade de investimento público e pela crescente responsabilização dos atores locais. Nessa lógica, o planejamento estratégico tende a assumir uma função mais normativa e discursiva do que material, alinhando-se a práticas de governança territorial de inspiração neoliberal, nas quais a formulação de estratégias não é acompanhada, necessariamente, dos meios institucionais e financeiros para sua implementação (Silva e Marques, 2020).

ANÁLISES E RESULTADOS: PLANEJAMENTO, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

A seção de resultados está organizada em duas subseções. Inicialmente, expõe-se a estrutura do planejamento estratégico elaborado pelo COREDE Fronteira Oeste, destacando seus eixos temáticos, metodologias de construção e diretrizes gerais para o período de 2015-2030. Na sequência, é realizada a análise das estratégias consideradas prioritárias, com ênfase no grau de implementação dos projetos vinculados, nos resultados alcançados e nos entraves enfrentados ao longo do processo.

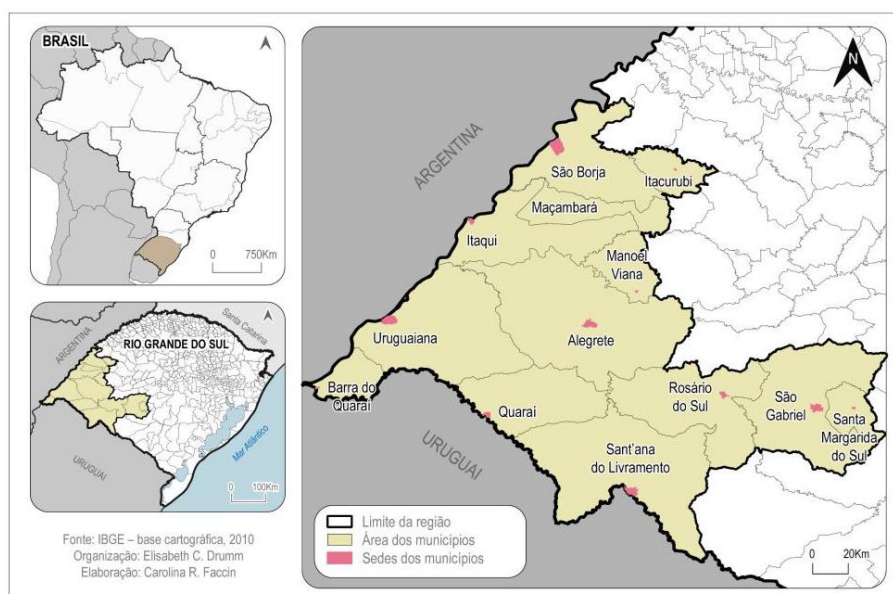
A análise das estratégias do PED Fronteira Oeste é orientada pela compreensão do desenvolvimento regional como processo desigual, seletivo e espacialmente produzido, conforme discutido na seção teórica. Assim, a baixa materialização das estratégias não é interpretada como falha pontual de gestão, mas como expressão das limitações estruturais do planejamento regional em territórios marcados pela concentração fundiária, pela especialização produtiva primária e pela fragilidade institucional.

AS ESTRATÉGIAS E AS AÇÕES DO COREDE FO PARA 2015-2030

A elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED) 2015–2030 do COREDE Fronteira Oeste se estruturou em quatro etapas articuladas, combinando coordenação institucional, diagnóstico técnico e participação social. Inicialmente, a Diretoria Executiva

elaborou o Plano de Trabalho Ampliado, assegurando as condições institucionais do processo. Em seguida, a Equipe Técnica produziu o Diagnóstico Técnico e o Relatório de Avaliação, com base em dados secundários, que fundamentaram a realização de treze Assembleias Públicas Municipais, reunindo mais de 1.400 participantes. Nessas assembleias, foram identificadas forças, oportunidades, fraquezas e ameaças regionais por meio da matriz FOFA. Posteriormente, os municípios encaminharam propostas de projetos alinhadas às diretrizes definidas, as quais foram priorizadas em Assembleia Regional Ampliada e incorporadas ao plano. A etapa final consistiu na sistematização, revisão e consolidação do documento (PED Fronteira Oeste, 2017). A figura a seguir apresenta a localização geográfica do COREDE FO e sua área de abrangência.

Figura 1 - COREDE Fronteira Oeste do RS



Fonte: PED 2022-2030 (2023, p. 1).

Em cada região os atores e lideranças regionais definem os eixos temáticos estruturantes, que orientam a identificação de forças, oportunidades, fraquezas e ameaças no território. Os eixos temáticos definidos pelo Fórum dos COREDEs são quatro: 1) gestão econômica; 2) gestão estrutural; 3) gestão social e; 4) gestão institucional. Cada eixo tem subgrupos de análise. A gestão econômica aborda a organização produtiva regional, mercados de trabalho, contemplando também a integração com o comércio exterior e a gestão pública local. A gestão estrutural envolve os aspectos de saneamento, energia, comunicação, transporte,

meio ambiente, habitação e urbanismo. A gestão social se refere às áreas de educação, saúde, justiça e segurança, assistência social, cultura, esporte e lazer e, por fim, a gestão institucional compreende as atividades de articulação e relações interinstitucionais, fomento de capital social e gestão de eventos (PED 2022-2030, 2023; Budó et al., 2024).

No planejamento do COREDE FO (2015-2030), em particular, foram elencadas dezenove estratégias, elaboradas a partir dos eixos, a saber: a) Gestão Econômica; b) Gestão Estrutural; c) Gestão Educacional; d) Gestão de Saúde; e) Gestão Social e f) Gestão Institucional. O quadro 1 abaixo, apresenta as estratégias delineadas pelo COREDE FO para o período.

Quadro 1 - Estratégias do COREDE FO para os anos de 2015 a 2030

Eixo		Estratégia
Gestão Econômica		Estimular a competitividade territorial e fomentar a cultura empreendedora.
		Consolidar ações de integração econômica e cultural no âmbito do Mercosul, com foco em cidades fronteiriças.
		Promover atividades de pesquisa, inovação e desenvolvimento tecnológico voltadas ao agronegócio e ao turismo.
Gestão Estrutural		Potencializar o uso sustentável dos recursos naturais para fins energéticos, alimentares e de diversificação produtiva.
		Valorizar a infraestrutura existente e a localização estratégica da região como diferencial para atração de investimentos.
		Ampliar os investimentos em saneamento básico, mobilidade urbana e pavimentação de vias urbanas e rurais.
Educação, cultura e lazer		Desenvolver diagnósticos nas áreas de educação, cultura e lazer como subsídio à formulação de políticas públicas.
		Promover a elevação dos indicadores educacionais regionais por meio da qualificação da oferta e da gestão educacional.

Gestão Social		Estruturar um plano de desenvolvimento turístico baseado nas potencialidades locais e culturais do território.
	Segurança	Fortalecer os mecanismos interinstitucionais de cooperação em segurança; implementar programas de prevenção à violência com ênfase na educação e na inclusão social; reforçar a estrutura das forças de segurança por meio da reposição de efetivo e de equipamentos operacionais.
	Saúde e assistência social	Realizar o planejamento da saúde em conjunto com a Secretaria Estadual de Saúde (SES) e Unipampa
		Ampliar a articulação institucional e a representação política regional no setor da saúde.
Qualificar a rede de atenção à saúde por meio da modernização da infraestrutura e da melhoria do atendimento.		
Gestão Institucional		Instituir núcleos técnicos para elaboração, acompanhamento e avaliação de projetos estratégicos na área da saúde.
		Articular atores das instituições públicas e privadas na promoção do desenvolvimento via COREDE
		Realizar ações de <i>marketing</i> para destacar as potencialidades da região.
		Elaborar instrumentos para qualificar a gestão pública; Identificar e implementar projetos de desenvolvimento.

Fonte: Elaboração própria a partir do PED Fronteira Oeste (2017).

Dentre as estratégias formuladas, sete foram priorizadas nas assembleias regionais, sendo consideradas áreas estratégicas para a ação pública no território, no horizonte temporal 2015-2030. Essas estratégias prioritárias constituem o objeto central de análise desta pesquisa. Assim, a seção seguinte apresenta essas estratégias e discute o processo de sua implementação, com vistas a analisar seus alcances, limites e contribuições para o desenvolvimento regional da Fronteira Oeste.

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: A IMPLEMENTAÇÃO DAS ESTRATÉGIAS PRIORITÁRIAS NA FRONTEIRA OESTE DO RS

O planejamento estratégico, através dos COREDEs, busca ser um instrumento de participação social e planejamento territorial no Rio Grande do Sul, bem como um mecanismo de promoção do desenvolvimento regional. O Plano Estratégico do COREDE FO 2015-2030 reúne a situação atual de cada ação/projeto, bem como as justificativas para a sua

implementação parcial ou a não implementação, salientando os resultados obtidos e categorizando os projetos conforme sua situação: não iniciado, em andamento, com estimativa percentual de progresso e implementado. No quadro a seguir, apresenta-se a síntese das estratégias prioritárias, das ações e projetos propostos, bem como dos respectivos resultados alcançados até 2023, último ano de atualização do Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional do COREDE (PED 2022-2030, 2023).

Quadro 2- Estratégias prioritárias e resultados alcançados do COREDE FO 2015-2030

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

*- não iniciado.

Fonte: Elaboração própria a partir de PED Fronteira Oeste (2017) e PED 2022-2030 (2023).

A primeira estratégia prioritária consiste no **apoio ao desenvolvimento da agroindústria familiar** e se vincula à implantação de três unidades agroindustriais de uso coletivo, a qual foi totalmente finalizada. O avanço representa a completa execução do projeto, que obteve um investimento de R\$123.167,60 alocados através da Consulta Popular n. 49 de 2019/2020. O investimento beneficiou as agroindústrias em quatro municípios: Rosário do Sul, Santana do Livramento, São Borja e Uruguaiana. Essa estratégia se caracteriza como a contribuição mais concreta do planejamento estratégico do COREDE FO.

A agricultura familiar é uma categoria social diversa e heterogênea reconhecida pela significativa geração de empregos e produção de alimentos (Troian, Aguirre e Oliveira, 2023). A sua existência na região agrária da Fronteira Oeste era, até recentemente, negligenciada e, em geral, ainda é desconsiderada pelos programas de desenvolvimento regional. Os agricultores familiares buscam mercados paralelos para escoar a produção, garantir a comercialização e agregar valor aos produtos. A venda, especialmente do leite e das frutas, ocorre por meio de cooperativas e através dos programas de compras institucionais do Governo Federal, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) (Troian, Aguirre e Oliveira, 2023). A agroindustrialização oportuniza a geração de trabalho e renda, agrega valor à matéria-prima e promove a inclusão social dos agricultores familiares (Freitas, Corcioli e Cruz, 2023).

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

As cooperativas em áreas rurais configuram mecanismos de coordenação econômica e suporte às necessidades coletivas, influenciando positivamente variáveis de produção em

diferentes regiões do país, ainda que de forma heterogênea no território brasileiro (Neves, Castro e Freitas, 2019). O cooperativismo oferece aos produtores rurais integração, facilitando a venda de produtos e a aquisição de insumos necessários para a produção. Ainda, Boechel e Fernandes (2024), salientam que no Rio Grande do Sul a escolha e a fidelização de produtores por cooperativas de crédito se associam a fatores como qualidade e agilidade no atendimento e relações de proximidade, o que reforça que projetos cooperativos dependem de governança e capacidade organizacional contínua.

A segunda estratégia prioritária consiste na proposição do primeiro **plano regional de eficiência energética**. O COREDE reconhece o potencial energético da região como sendo uma força, prevendo aumento na capacidade de geração de energia, com a instalação de novos parques eólicos e a expansão da rede de transmissão local. Ainda assim, constata-se iniciativas vigentes, como a da CGT Eletrosul, proprietária do Complexo Eólico Cerro Chato implementado em 2011 no município de Santana do Livramento e encarregada pela instalação do futuro Parque Eólico Coxilha Negra, bem como o Parque Eólico de Rosário do Sul, que em 2022 obteve uma Licença Ambiental por Compromisso, para 53 mensuração dos ventos na torre de anemometria na região do Saicanzinho, terceiro distrito do município. Portanto, existem iniciativas isoladas, mas essas não estão inseridas na perspectiva regional de planejamento (PED 2022-2030, 2023).

O segundo projeto da estratégia prioritária dois compreende o **financiamento de projetos de energia sustentável** e o produto desta estratégia é um estudo de viabilidade para a adoção de sistemas de energia limpa e renovável nos prédios públicos, localizados na região da Fronteira Oeste. Até o momento, o projeto ainda não foi iniciado devido à falta de coordenação. A dificuldade está relacionada à elevada rotatividade de funcionários da administração municipal, especialmente em cargos de confiança, que compromete a continuidade das ações e o acompanhamento regular das iniciativas (PED 2022-2030, 2023).

As estratégias prioritárias são promissoras, mas enfrentam desafios significativos na implementação de seus projetos. O segundo projeto da primeira estratégia, apresenta uma multiplicidade de atores e interesses, disparidades regionais e práticas administrativas pouco inovadoras. Há também problemas como o partidarismo, a falta de continuidade das políticas

municipais e a carência de apoio a projetos de microeconomia. Em relação à segunda estratégia, os obstáculos para a efetivação dos projetos permeiam a escassez de recursos públicos para pesquisas aplicadas, falta de interesse dos agentes públicos, visão limitada das lideranças políticas e ausência de integração regional.

A terceira estratégia prioritária busca fazer a utilização de recursos naturais para gerar energia, alimentos e culturas diversificadas. Para isso, foi idealizado o projeto de **criação de estâncias hidrotermais**, com um plano piloto já elaborado, ainda não iniciado. A principal justificativa para a paralisação é a desarticulação nas reuniões online e a alta rotatividade de funcionários em cargos de confiança nos governos municipais, o que, somada aos conflitos internos no COREDE, dificultou a execução dos projetos previstos.

Conforme Medeiros e Soares (2017), as estâncias hidrotermais ou hidrominerais são complexos turísticos que exploram as propriedades terapêuticas das águas termais. A criação de estâncias hidrotermais beneficiaria toda a comunidade da região, através da geração de empregos, do aumento da renda local e da diversificação da economia. Ao utilizar de forma sustentável os recursos naturais, o projeto impulsionaria o turismo, atraindo visitantes e beneficiando diretamente os setores de alimentação, hospedagem e comércio, conforme esperado no PED 2015-2030.

O segundo projeto da estratégia prioritária três é relativo à **organização de exposições e feiras de produtos**, visando à integração comercial na região, e inclui dois produtos principais: o desenvolvimento de um calendário de eventos para a Fronteira Oeste e a realização de feira microrregional itinerante. A produção da agricultura familiar possui caráter multifacetado, desde sistemas agrícolas de subsistência até sistemas produtivos especializados. A comercialização em feiras é uma importante estratégia de reprodução da agricultura familiar e promotora do desenvolvimento regional na Campanha Gaúcha. Apesar das precárias condições de infraestrutura, as autoras identificam que as feiras são mantidas pelos mercados de proximidade, comércio justo e pelas relações de confiança e a reciprocidade existente entre feirantes e consumidores (Troian, Aguirre e Oliveira, 2023).

Atualmente, o projeto está 23,1% concluído e o progresso se deve à Consulta Popular de 2016, que alocou cerca de R\$623 mil, dos quais R\$143 mil foram efetivamente utilizados. A execução total das demandas aprovadas ainda não foi atingida, possivelmente devido à

necessidade de revisar processos internos, ajustar projetos submetidos ou melhorar o encaminhamento pelos responsáveis (PED 2022-2030, 2023). Goulart (2021), evidencia a necessidade de aprimorar o planejamento regional participativo na Fronteira Oeste. O autor propõe uma série de medidas, como o fortalecimento do papel do COREDE, a ampliação da participação local, a diversificação das fontes de recursos, a busca por parcerias e a utilização de indicadores de desempenho para monitorar e avaliar os resultados.

A quarta estratégia prioritária tem como foco a melhoria da infraestrutura urbana e rural, com investimentos em saneamento básico e pavimentação. Para alcançar esse objetivo, a **aquisição de maquinário** é fundamental. No entanto, o processo se encontra paralisado em decorrência de desafios internos nas gestões municipais. A alta rotatividade de funcionários, principalmente em cargos de confiança, e os conflitos internos no COREDE FO têm gerado um clima de instabilidade que impede a efetiva implementação dos projetos previstos no plano, dificultando a coordenação e a continuidade das ações (PED 2022-2030, 2023).

De acordo com justificativa contida no PED 2015-2030, a base econômica dos municípios da Fronteira Oeste do Rio Grande do Sul está alicerçada no setor primário. A extensa rede de estradas de terra que permeia a região, muitas vezes em estado precário, é um obstáculo significativo para o transporte eficiente da produção agrícola e pecuária. A situação compromete a qualidade e a competitividade dos produtos, resultando em perdas financeiras para os produtores, que são impedidos de alcançar melhores preços de mercado ou, em casos mais graves, de comercializar seus produtos.

Nessa direção, o diagnóstico do COREDE FO encontra respaldo em evidências empíricas produzidas para a realidade regional. Ferron, Troian e Breitenbach (2021), em estudo realizado em Santana do Livramento, constatam que as estradas rurais, de modo geral, encontram-se em péssimo estado de conservação. A precariedade compromete a mobilidade local, impedindo inclusive a passagem do ônibus escolar em dias chuvosos, além de dificultar o escoamento da produção agrícola. Logo, a melhoria da infraestrutura viária é estratégica para garantir a atividade agrícola e promover o desenvolvimento econômico da região.

Os problemas identificados na implementação dos projetos da terceira estratégia para desenvolver a região incluem grandes distâncias e estradas em más condições, especialmente

nas áreas rurais da Fronteira Oeste. A região também enfrenta precárias condições de saneamento. Em relação à quarta estratégia, diversos fatores como questões legais, métodos de produção antiquados, falta de debate público fundamentado e desinteresse da população, dificultam o processo de desenvolvimento regional.

A quinta estratégia prioritária visa desenvolver o turismo regional, o agroturismo. A proposta prevê a elaboração do **plano de desenvolvimento turístico** que inclui a criação de rotas turísticas temáticas com exploração dos recursos naturais, de forma sustentável, dos sabores típicos e da cultura do Pampa Gaúcho; a promoção de um concurso anual para empreendedores do setor; e a implantação de um espaço dedicado ao agroturismo. Contudo, a execução do plano não foi iniciada devido aos desafios enfrentados nas gestões municipais, e as justificativas que impedem a efetiva implementação dos projetos previstos no plano são as mesmas elencadas anteriormente, dificultando a coordenação e a continuidade das ações.

De acordo com o PED 2015-2030, o turismo, quando abordado como uma iniciativa regional, enriquece as interações dos habitantes com sua própria cultura e modo de vida sustentável. A região da Fronteira Oeste se destaca por seu vasto patrimônio histórico e cultural, com marcos históricos significativos para o Brasil, o Rio Grande do Sul e a Fronteira com o Uruguai e a Argentina. Portanto, é essencial promover a colaboração e o planejamento das ações na região, a partir da criação de um roteiro turístico (PED Fronteira Oeste, 2017).

Os fatores endógenos se tornam cruciais no processo de desenvolvimento regional, a partir da valorização das características particulares e do capital intangível, como o conhecimento e a cultura. A partir dessa perspectiva, torna-se pertinente situar a discussão no contexto do Bioma Pampa. O Bioma Pampa abrange cerca de 63% da área do Rio Grande do Sul e possui elevada relevância ecológica e socioeconômica (IBF, 2024). Contudo, nas últimas duas décadas, tem sido profundamente reconfigurado pelo avanço da agricultura convencional, sobretudo pela expansão do cultivo da soja.

A modernização tecnológica da agricultura altera padrões de produção, relações de trabalho e modos de vida no campo, com efeitos diretos sobre a paisagem e sobre a biodiversidade, especialmente pela retração das atividades pastoris e de elementos historicamente constitutivos do bioma (Beling, Cancelier e Flores, 2022). A modernização

agrícola configura-se como ameaça ao desenvolvimento do Pampa Gaúcho ao negligenciar potencialidades territoriais e dinâmicas socioculturais locais (Maia; Troian; Maciel, 2025).

Os indicadores reforçam a gravidade do cenário: entre 2021 e 2022, registrou-se aumento de 27,2% na área desmatada, com tendência de intensificação do desmatamento (MapBiomas, 2023). Paralelamente, a expansão da soja evidencia a crescente conversão de terras no bioma: em 2000, 22,6% do cultivo estadual ocorria no Pampa, percentual que alcançou 45,8% em 2019, indicando que mais de 70% da expansão da soja no Rio Grande do Sul se concentrou no Bioma Pampa (Viana, Silveira e Antunes, 2022). A conversão do uso do solo, combinada a condicionantes climáticas, tem contribuído para mudanças no clima e para o aquecimento global (Maciel, Troian e Maia, 2024).

A sexta estratégia prioritária tem como objetivo melhorar o acesso e a qualidade dos serviços de saúde através da **ampliação da infraestrutura hospitalar e da oferta de especialidades como traumatologia, urologia, otorrino e neurocirurgia**. Para alcançar a meta, foram definidas duas etapas: a) reformas físicas e a aquisição de equipamentos médicos; b) cobertura de custos operacionais como energia, água e salários. A primeira etapa já apresenta avanços significativos, como a conclusão de 100% das construções e reformas e 92,4% da aquisição de equipamentos necessários⁷.

A ausência de um hospital regional na Fronteira Oeste viola os princípios da descentralização e regionalização do Sistema Único de Saúde (SUS), e obriga os pacientes da região a percorrer longas distâncias até Santa Maria ou Porto Alegre para receber atendimento especializado. A proposta de construção do Hospital Federal Transfronteiriço em Uruguaiana é fundamental, pois não apenas garantirá acesso mais rápido e eficiente a serviços de saúde de maior complexidade, mas também contribuirá para a formação de profissionais, para a produção de conhecimento em saúde e para o desenvolvimento socioeconômico da região, promovendo assistência integral e qualificada e colaborando para a redução das desigualdades em saúde.

⁷ A partir de 2020, a definição de projetos nas áreas de educação, segurança e saúde deixou de ser realizada através da Consulta Popular, o que pode impactar a forma como as prioridades são estabelecidas.

Nesse sentido, a oficialização da implantação do Hospital Universitário da Universidade Federal do Pampa (HU-Unipampa) em Uruguaiana representa um marco para a rede de atenção à saúde na região. O Ministério da Educação assinou, em dezembro de 2025, o acordo de cooperação técnica com a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh) para a construção da unidade hospitalar, cuja expectativa é ampliar o acesso a serviços de média e alta complexidade para a população local e regional 100% pelo SUS (BRASIL, 2025).

A saúde desempenha um papel estratégico no desenvolvimento regional. A conexão entre saúde e desenvolvimento é complexa, com a missão definida pela distinção territorial das disparidades socioeconômicas nacionais, tornando-se assim um campo de grande importância para a unidade social e econômica (Allebrandt et al., 2020). A saúde deve ser compreendida como estruturante do desenvolvimento, uma vez que mobiliza investimentos, qualifica o capital humano, fortalece redes institucionais e eleva a capacidade técnico-científica do território. Ao analisar a interação entre universidade pública e sistema local de saúde, Lopes (2023) identifica que a articulação entre ensino, pesquisa e extensão pode dinamizar a inovação no setor, ampliar processos formativos e contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços ofertados à população, reforçando o caráter estratégico da saúde para o desenvolvimento regional.

Por fim, a estratégia prioritária sete visa elaborar instrumentos para qualificar a máquina pública, identificar e implementar projetos de desenvolvimento por meio de um **programa regional de formação de gestores públicos em ambiente digital**. O produto visa preparar os servidores públicos para atuarem em um cenário digital. Contudo, a implementação desse programa está paralisada, novamente, problemas como a alta rotatividade de funcionários, especialmente em cargos de confiança e os conflitos no COREDE FO têm gerado um ambiente hostil, dificultando a coordenação e a implementação das ações previstas no plano.

O programa visa capacitar gestores públicos dos municípios que compõem o COREDE FO, fortalecer a gestão municipal e promover a descentralização. Essa descentralização deve permitir que os municípios tenham acesso a uma fatia maior dos recursos públicos e expandam sua atuação em áreas anteriormente geridas pelos governos estadual ou federal. Com isso, as demandas por uma gestão municipal mais profissional e a implementação de mecanismos de controle democrático ou popular sobre as atividades governamentais se tornaram mais prementes (PED Fronteira Oeste, 2017). Os problemas identificados na estratégia sete incluem

a baixa participação da sociedade civil e do setor privado no âmbito do COREDE, o que restringe o diálogo regional e limita a atuação de qualquer plano. Além disso, a participação desqualificada ou tendenciosa de alguns atores públicos prejudica o processo de planejamento e execução de demandas regionais.

As estratégias discutidas para o desenvolvimento da região da Fronteira Oeste estão alinhadas às ideias de Myrdal (1972), que defende a intervenção governamental na economia para promover o progresso social e melhorar a qualidade de vida da população. Se implementadas na totalidade, essas estratégias poderiam mitigar efeitos regressivos e fomentar investimentos em setores essenciais como infraestrutura, transportes e tecnologia agrícola. Para o autor, é necessário investir massivamente em educação, saúde e capacitação, com foco nos efeitos propulsores que elevam a competitividade da região.

Por outro lado, Hirschman (1961) sugere que os efeitos fluentes resultantes do desenvolvimento das regiões vizinhas mais avançadas podem beneficiar as regiões menos desenvolvidas, desde que decisões políticas assertivas sejam tomadas e recursos governamentais estratégicos sejam aplicados. O autor enfatiza a necessidade de investir em projetos dinâmicos que promovam crescimento a curto prazo, priorizando áreas com maior potencial de expansão.

Tendo em vista os aspectos observados, o PED da Fronteira Oeste 2015-2030, apresenta relevantes propostas para o desenvolvimento regional, especialmente no que diz respeito ao fortalecimento da agricultura familiar, através da promoção de agroindústrias e apoio ao cooperativismo. Bem como esforços na área energética, infraestrutura, turismo regional, serviços em saúde e gestão pública. Contudo, o baixo índice de implementação demonstra desafios significativos. A desarticulação entre diferentes iniciativas, divergências entre membros do COREDE, falhas no apoio do Governo Estadual e a falta de recursos são os principais fatores que limitam a efetividade do planejamento estratégico. Os principais obstáculos incluem a baixa participação da sociedade civil e do setor privado no âmbito do COREDE FO, o que dificulta o diálogo regional e a implementação das estratégias.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os COREDEs configuram-se como instâncias fundamentais de articulação entre Estado e sociedade, atuando como espaços de discussão e construção coletiva de políticas públicas orientadas ao desenvolvimento regional. Ancorados no princípio da participação social, os conselhos promovem o planejamento descentralizado, ampliando a autonomia dos municípios na definição de prioridades e no acesso a recursos públicos, além de contribuírem para o fortalecimento da gestão pública local e para a distribuição mais equitativa dos investimentos.

No caso do COREDE Fronteira Oeste, a elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional parte do reconhecimento das especificidades e potencialidades do território, marcado por uma matriz produtiva predominantemente agrária e de serviços, associada a um setor industrial pouco diversificado. Embora o PED contemple um conjunto abrangente de projetos definidos por meio da Consulta Popular, os resultados da pesquisa evidenciam baixa taxa de implementação das estratégias prioritárias. Entre as sete estratégias previstas, apenas dois produtos, vinculados a estratégias distintas, foram plenamente executados até 2023, revelando uma expressiva lacuna entre o planejamento formulado e a ação pública efetivamente realizada.

Os resultados da pesquisa indicam que, apesar da relevância das estratégias propostas, sua limitada materialização compromete o alcance dos objetivos de desenvolvimento regional, restringindo a promoção de um desenvolvimento mais dinâmico, sustentável e inclusivo. Assim, conclui-se que o planejamento estratégico, embora necessário e socialmente legitimado, mostra-se insuficiente quando desacompanhado de mecanismos operacionais capazes de assegurar a execução, o monitoramento e a avaliação sistemática das ações previstas. A efetividade do PED permanece condicionada à capacidade de coordenação interinstitucional, à continuidade político-administrativa e ao fortalecimento das capacidades estatais no âmbito regional.

Nesse sentido, a superação das lacunas identificadas exige maior articulação entre os atores, ações continuadas, além do alinhamento das políticas públicas e programas governamentais às diretrizes estabelecidas no planejamento. Como contribuição teórica, o estudo reafirma o entendimento do planejamento regional como um processo político-institucional, cuja eficácia depende de arranjos de governança territorial compatíveis com a

complexidade regional. No plano prático, os resultados apontam para a necessidade de aprimorar os instrumentos de acompanhamento, com definição de responsabilidades, prazos e indicadores, reduzindo a distância entre o planejamento e a execução.

Por fim, reconhece-se como limitação da pesquisa o predomínio da análise documental, sem a incorporação de entrevistas com conselheiros, gestores públicos e demais atores envolvidos na implementação das estratégias. O caminho metodológico restringe o aprofundamento das dimensões políticas e institucionais do processo. Sugere-se, assim, que estudos futuros adotem abordagens empíricas e comparativas entre diferentes COREDEs, visando identificar fatores explicativos do desempenho de implementação e boas práticas de governança passíveis de adaptação à realidade da Fronteira Oeste.

REFERÊNCIAS

AHMAD, E. M. K. S. **Desenvolvimento e Coredes**: análise do planejamento estratégico 2015-2030 na Fronteira Oeste do Rio Grande do Sul. 2024. Trabalho de conclusão de curso (Graduação em Ciências Econômicas), Universidade Federal do Pampa. Santana do Livramento, RS, 2024.

ALLEBRANDT, S. L. et al. A contribuição da saúde nas múltiplas escalas do desenvolvimento regional. **HOLOS**, Natal, v. 6, p. 1-15, 2020.

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

BASTOS, S. Q. A. Disritmia Espacial: análise da estratégia de desenvolvimento adotada em Juiz de Fora (MG) nos anos 70. In: **Anais...**I Seminário de História Econômica e Social da Zona da Mata Mineira, 27 a 29 de mai. de 2005, Rio de Janeiro, 2005.

BELING, H. M.; CANCELIER, J. W.; FLORES, C. R. Transformações no espaço rural gaúcho: um olhar para o Pampa Gaúcho. **GeoTextos**, Salvador, v. 18, n.1, p. 89-111, 2022.

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

BERTÊ, A. M. de A., et al. O planejamento territorial no Rio Grande do Sul e no Brasil: um guia para a elaboração de planos estratégicos regionais. **Revista Estudos de Planejamento**, Porto Alegre, n. 18, 2021.

BOECHEL, J. R.; FERNANDES, A. M. Determinantes da escolha e da fidelização dos produtores rurais em uma cooperativa de crédito. **Revista de Gestão e Organizações Cooperativas**, Santa Maria, RS, v. 11, n. 21, p. 1-28, 2024.

- BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **MEC firma acordo para construção do Hospital Universitário da Unipampa em Uruguaiana (RS)**. 12 dez. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/2025/dezembro/mec-firma-act-para-construcao-do-hu-unipampa>. Acesso em: 29 jan. 2026.
- BUDÓ, T. et al. Trinta Anos do COREDE: Um Panorama do seu Impacto no Desenvolvimento Regional do Rio Grande do Sul. In: **Anais... XXVII Seminários de Administração - SemeAd**, de a tal e tal 27, 2024, São Paulo. São Paulo: FEA/USP, 2024.
- CARGNIN, A. P. Política nacional de desenvolvimento regional e repercussões no Rio Grande do Sul. **Mercator**, Fortaleza, v. 13, p. 19-35, 2014.
- DALLABRIDA, V. R. **Desenvolvimento Regional: por que algumas regiões se desenvolvem e outras não?** Santa Cruz do Sul, EDUNISC, 2011.
- DEEDADOS. **Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs)**, 2023. Disponível em: <https://arquivofee.rs.gov.br/perfil-socioeconomico/coredes/detalhe/?corede=Fronteira+Oest>. Acesso em 06 jan. 2025.
- ETGES, V. E.; DEGRANDI, J. O. Desenvolvimento regional: a diversidade regional como potencialidade. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, Blumenau, SC, v. 1, p. 85-94, 2013.
- FERRERA DE LIMA, J. O desenvolvimento regional como fenômeno regional. In: SOUSA, C. M.; I. M. THEIS, I. M.; BARBOSA, J. M. L. (Eds.). **Celso Furtado: a esperança militante**, v. 3, p. 129-162, 2020.
- FERRON, J. da L.; TROIAN, A.; BREITENBACH, R. Agricultura Familiar e Reprodução Social: Estratégias dos Assentados de Santana do Livramento/RS. **Desenvolvimento em Questão**, Ijuí, RS, v. 19, n. 57, 2021.
- FLICK, U. **Uma Introdução à Pesquisa Qualitativa**. 3ª ed. Porto Alegre, RS: Bookman, 2008.
- FREITAS, A. M. P.; CORCIOLI, G.; CRUZ, F. T. da. Retrato das agroindústrias e dos programas governamentais de apoio à agroindústria familiar no Brasil. **Revista de Economia e Agronegócio**, Viçosa, MG, v. 20, n. 2, p. 1-21, 2023.
- FURTADO, C. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro internacional Celso Furtado, 2009.
- GODOY, A. S. Pesquisa Qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 26, n. 2, 1995.
- GOULART, L. A. **A governança do planejamento regional da Fronteira Oeste a partir da participação popular: um estudo sobre os atores do plano estratégico de desenvolvimento 2015-2030**. 2021. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas), Universidade Federal do Pampa. São Borja, RS, 2021.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Conselhos Regionais de Desenvolvimento COREDEs. **Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul**. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Porto Alegre, 2024. Disponível em: <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/conselhos-regionais-de-desenvolvimento-coredes>. Acesso em: 19 dez. 2024.

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

IBF. Instituto Brasileiro de Florestas. **Bioma Pampa**. 2024. Disponível em: <https://www.ibflorestas.org.br/bioma-pampa>. Acesso em: 29 jan. 2026.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades e Estados**, Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados>. Acesso em 07 jan. 2025.

LOPES, D. V. V. **As contribuições da Unipampa no desenvolvimento da saúde em Uruguiana /RS**. 2023. Dissertação (Mestrado em Administração), Universidade Federal do Pampa, Santana do Livramento, RS, 2023.

MAIA, J. F.; MACIEL, M. D. A.; TROIAN, A. Transformações no Pampa Gaúcho: olhar da agropecuária familiar agroecológica. **Mundo Agrário**, Buenos Aires, v. 26, n. 61, 2025.

MAPBIOMAS. Observatório do Clima. **Desmatamento em 2021 aumentou 20%, com crescimento em todos os biomas**. 2023. Disponível em: <https://mapbiomas.org/desmatamento-em-2021-aumentou-20-com-crescimento-em-todos-os-biomas-1>. Acesso em: 29 jan. 2026.

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

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

MENEZES, G.; FEIJO, F. T. O contraste econômico entre as Metades Sul e Norte do Rio Grande do Sul: uma aplicação do modelo da base econômica. In: **Anais...** 4º Encontro de Economia Gaúcha, Porto Alegre, 2008.

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

NEVES, M. C. R.; CASTRO, L. S. de; FREITAS, C. O. de. O impacto das cooperativas na produção agropecuária brasileira: uma análise econométrica espacial. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 57, n. 4, p. 559-576, 2019.

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

OLIVEIRA, N. M. Algumas considerações sobre o desenvolvimento regional. In: **Anais...** IX Seminário Internacional de Desenvolvimento Regional: processos, políticas e transformações territoriais, Santa Cruz do Sul, RS, de 11 a 13 de setembro de 2019.

OLIVEIRA, N. M. Revisitando algumas teorias do desenvolvimento regional. **Informe GEPEC**, Toledo, PR, v. 25, n.1, p. 203-219, 2021.

PARANHOS, A. J. V. et al. Perfil Socioeconômico do COREDE Fronteira Oeste. **Revista Estudos de Planejamento**, Porto Alegre, RS, n. 26, 2025. Disponível em: <https://revistas.planejamento.rs.gov.br/index.php/estudos-planejamento/article/view/4659>. Acesso em: 28 jan. 2026.

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

PED FRONTEIRA OESTE. Plano Estratégico Participativo de Desenvolvimento Regional da Fronteira Oeste do Rio Grande do Sul 2015/2030. In: RETAMOSO, A. S. B. [Coord.] **Conselho Regional de Desenvolvimento da Fronteira Oeste**. São Borja: Editorial Hope, 2017.

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

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

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

RIO GRANDE DO SUL. **Lei n. 10.283, de 17 de outubro de 1994**. Dispõe sobre a criação, estruturação e funcionamento dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento e dá outras providências. Porto Alegre, RS: Diário Oficial do Rio Grande do Sul, 1994.

SEPLAN RS. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. **Desenvolvimento regional – COREDES**. 2015 Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/desenvolvimento-regional>. Acesso em: 06 jan. 2025.

SILVA, R. de O.; MARQUES, M. D. Neoliberalismo e desenvolvimento regional: obstáculos da política regional no Brasil. **DRd-Desenvolvimento Regional em Debate**, Canoinhas, SC, v. 10, p. 348-369, 2020.

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

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

VIANA, J. G. A.; SILVEIRA, V. C. P.; ANTUNES, Y. C. Soybean expansion and its impact on Livestock in the Brazilian Pampa. **Journal of Livestock Science**, v. 13, p. 107-111, 2022.