



ST2 – Democracia, integração regional, gestão e controle social em territórios

DESENVOLVIMENTO REGIONAL E O PAPEL DOS COREDES NA PERSPECTIVA DOS AGENTES SOCIAIS

EL DESARROLLO REGIONAL Y EL PAPEL DE COREDES DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS
AGENTES SOCIALES

REGIONAL DEVELOPMENT AND THE ROLE OF COREDES FROM THE PERSPECTIVE OF
SOCIAL AGENTS

Taciana Angélica Moraes Ribas¹, Sérgio Luís Allebrandt²

¹ Doutora em Desenvolvimento Regional (PPGDR/Unijuí); Mestre em Desenvolvimento (PPGDR/Unijuí), Graduada em Gestão Pública (Unijuí), Foi Bolsista Prosuc/Capes. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7255-3793>. taciana.ribas@sou.unijui.edu.br.

² Professor Titular Sênior do PPGDR/Unijuí. Bolsista Produtividade em Pesquisa do CNPq. Doutor em Desenvolvimento Regional pelo PPGDR/Unisc (2010). Mestre em Gestão Empresarial pela Ebape/FGV (2001). Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2590-6226>. allebr@unijui.edu.br.

Palavras-chave: Gestão Social. Controle Social. Desenvolvimento Regional. Coredes/RS. Agentes Sociais

Palabras clave: Gestión Social. Control Social. Desarrollo Regional. Coredes/RS. Agentes Sociales

Keywords: Social Management. Social Control. Regional Development. Coredes/RS. Social Agents

INTRODUÇÃO

Este trabalho traz um recorte de uma pesquisa realizada para a elaboração de uma tese de doutorado sobre o controle social no desenvolvimento regional, na qual foram analisadas as práticas dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) no Estado do Rio Grande do Sul. Será apresentada uma parte dos resultados referentes à compreensão dos conselheiros sobre o que é desenvolvimento regional e a importância dos Coredes nesse processo.

Dessa forma, por esses conselhos estarem voltados para o desenvolvimento regional, se analisou o entendimento dos conselheiros sobre o conceito de desenvolvimento regional, quais fatores contribuem para que isso ocorra, se os Coredes influenciam ações voltadas ao desenvolvimento regional e se sua estrutura pode colaborar para o Controle Social.

A experiência e trajetória dos Coredes é considerada uma estratégia pioneira de organização regional no Brasil, “onde a estrutura institucional, os mecanismos de participação social, as



formas de encaminhamentos das demandas regionais, o amadurecimento dos processos e relações entre governo e sociedade foram sendo aperfeiçoados ao longo do tempo” (Büttenbender; Siedenberg; Allebrandt, 2011, p. 311).

Os Coredes são estruturas institucionais que atuam como espaços públicos, facilitando a mediação entre a sociedade civil e os governos locais, estadual e federal. Eles oferecem um ambiente para o debate, a tomada de decisões e a articulação de políticas, ações e lideranças, além da definição de recursos voltados ao desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul. Em essência, funcionam como um fórum dedicado à discussão, decisão e integração de iniciativas e recursos direcionados à promoção do desenvolvimento regional no estado (Allebrandt, 2010; Ribas, 2017; 2023).

São ao todo 28 Coredes no Rio Grande do Sul, e este trabalho traz as percepções de 25 destes Conselhos, uma vez que três deles não puderam participar da etapa das entrevistas.

Este artigo apresenta, além desta introdução, a metodologia que aborda os procedimentos e técnicas usadas para coletar, interpretar e analisar os dados da investigação; o desenvolvimento que traz a fundamentação teórica de forma concisa e a discussão e resultados, finalizando com as considerações finais e referências.

APONTAMENTOS METODOLÓGICOS

Os procedimentos metodológicos estão ancorados no paradigma da Teoria Crítica (TC), sendo de natureza interpretativa e abordagem qualitativa. Adotou-se, ainda, o método da Hermenêutica em Profundidade (HP) proposto por John B. Thompson (2011). Nos resultados, a fim de preservar a identidade dos investigados, se utilizou de códigos para identificar/comprovar as respostas e orientar o estudo.

A Teoria Crítica ressalta o papel transformador da ciência na sociedade, buscando investigar a Realidade de grupos e instituições ao relacionar as ações humanas com a cultura e as estruturas sociais e políticas. Seu objetivo é compreender as redes de poder, analisando como são formadas, mediadas e transformadas (Allebrandt, 2010; Alves-Mazzotti, 2004).

No que diz respeito à natureza interpretativa, o investigador busca observar a realidade com o objetivo de desenvolver uma nova compreensão. Isso envolve analisar o que já é conhecido, ao mesmo tempo que se pretende integrar novos elementos que possam gerar novas possibilidades. Esse processo permite modificar a interpretação da situação atual, como também confirmar propostas previamente estabelecidas (Teodoro *et al.*, 2018; Thorne, 2016).

Quanto aos procedimentos metodológicos, foram realizadas entrevistas com agentes sociais de 25 Coredes, além de observação em fóruns dos Coredes e análise de documentos. O método de análise seguiu as etapas da HP, e o método analítico na fase de análise formal discursiva foi a análise de conteúdo.

A HP permite ao pesquisador aprofundar a compreensão dos fenômenos sociais, culturais e históricos. Por meio da análise interpretativa dos dados, são capturadas nuances e significados



subjacentes, enriquecendo a pesquisa. A ênfase no contexto histórico, cultural e social possibilita uma análise mais abrangente e ajuda a compreender os significados que os atores sociais atribuem a seus comportamentos, práticas e crenças. Assim, a pesquisa qualitativa fundamentada na HP se torna mais significativa ao considerar as perspectivas e experiências das pessoas envolvidas (Ribas, 2023).

ASPECTOS TEÓRICO-CONCEITUAIS

Esta etapa apresenta de forma concisa alguns elementos do referencial teórico, uma vez que o objetivo deste resumo não é o aprofundamento teórico, mas sim fornecer uma visão mais detalhada dos resultados e das discussões que serão abordadas neste item.

De forma geral, esta investigação, teve como fundamentação teórica os conceitos de democracia, cidadania deliberativa, gestão social, controle social e desenvolvimento regional (Quadro 1). Estes temas foram escolhidos, pois há uma conexão entre eles, que validam cada etapa desta pesquisa.

Quadro 1 – Conceitos que nortearam a fundamentação teórica

Conceito	Descrição
Democracia	Allebrandt (2012) aponta que os regimes democráticos têm como objetivo ampliar a abrangência dos direitos e da participação, incorporando lutas legítimas. Nesse contexto, a democracia lida politicamente com os diversos interesses e necessidades presentes na sociedade, buscando estabelecê-los como direitos formalmente reconhecidos.
Cidadania Deliberativa	Tenório (2007), entende que a legitimidade das decisões políticas deve emergir de processos de discussão baseados nos princípios de inclusão, pluralismo, igualdade participativa, autonomia e bem comum. Portanto, esses elementos são essenciais e direcionam de forma positiva a concepção de cidadania deliberativa.
Gestão Social	Tenório (2008) destaca que a Gestão Social evoluiu das políticas públicas compensatórias para um modelo democrático e participativo, onde o processo decisório é compartilhado entre gestores e sociedade, promovendo diálogo na formulação de políticas e nas relações produtivas.
Controle Social	Siraque (2009) explica que o controle social é exercido por indivíduos ou grupos, utilizando instrumentos legais para fiscalizar e monitorar as ações do poder público. Assim, os cidadãos acompanham e avaliam as ações governamentais com base nas normas jurídicas existentes.
Desenvolvimento Regional	Desenvolvimento regional é um processo dinâmico relacionado a dinâmicas territoriais que englobam diversos fatores e ações envolvendo a sociedade, com interesses nas esferas social, econômica, ambiental, cultural e política (Dallabrida, 2007).

Fonte: elaborada pelos autores

Assim, ao avaliar o desenvolvimento regional e o papel dos Coredes na perspectiva dos agentes sociais, esses conceitos orientaram a análise, como também ressaltam a importância de um engajamento ativo da sociedade na construção de um desenvolvimento regional sustentável e inclusivo. A articulação entre democracia, cidadania e gestão social fortalece a capacidade dos Coredes para promover um desenvolvimento que atenda às reais demandas da população, refletindo um compromisso com a construção de uma sociedade mais justa e equitativa.



DESENVOLVIMENTO REGIONAL E CONTROLE SOCIAL NA PERSPECTIVA DOS AGENTES SOCIAIS DOS COREDES

Como mencionado na introdução, este trabalho visou trazer as perspectivas dos agentes sociais que atuam no Coredes sobre o conceito de desenvolvimento regional, e sobre a importância dos Coredes neste processo.

Inicialmente, será abordado sobre como os investigadores entendem o conceito de desenvolvimento regional e quais são os fatores que influenciam esse entendimento. Além disso, foi questionado se eles consideram os Coredes relevantes na interlocução entre a sociedade e o governo estadual para promover um desenvolvimento próspero e harmônico da região.

Com base em palavras-chave que foram destacadas nas respostas dos investigadores, observou-se que o desenvolvimento regional requer a implementação de políticas públicas que promovam a geração de emprego, renda e inclusão social. Essa abordagem deve envolver tanto agentes públicos quanto privados, pois a colaboração entre esses setores é essencial para alcançar um bom desempenho no desenvolvimento social e econômico de uma localidade.

É fundamental entender o sistema integrado de uma região para direcionar propostas de desenvolvimento sustentável e harmônico. O desenvolvimento regional deve envolver o setor público, a iniciativa privada e o terceiro setor, com um conjunto de ações que melhorem a convivência e a qualidade de vida da população (Entrevistados 1, 2, 5, 7, 16 e 21).

Para enfatizar o que os investigadores citados nessa passagem anterior, o que qualificam como desenvolvimento regional, cabe destacar o pensamento do Entrevistado 21, que engloba todas as demais reflexões.

Desenvolvimento regional é trabalhar ações que visem gerar emprego e renda. Esse é o objetivo, porque com isso a comunidade, o município, uma região, crescem e têm mais oportunidades, melhoria de qualidade de vida. Os municípios têm mais recursos para investir. O foco, a visão, é tudo que gere mais emprego e gere renda. [...] hoje tem toda uma questão legal de sustentabilidade, o que quer dizer que nada pode ser feito fugindo do que estabelecer uma legislação, do que é correto. Mas o foco sempre é esse, em gerar emprego e renda.

Deste modo, em uma junção de esforços, incluindo a sociedade civil, pensando nas qualificações e capacitações de pessoas, se teria um desenvolvimento dinâmico e harmônico no que tange aos recursos intelectuais (Entrevistados 3, 4 e 17).

Desenvolvimento regional envolve garantir que as necessidades das pessoas em termos de educação, saúde e emprego sejam atendidas localmente, evitando a necessidade de deslocamento para outros centros. Isso requer um conjunto de ações que beneficiem toda a região, uma vez que os municípios não conseguem se desenvolver isoladamente, mas sim em conexão com outros (Entrevistados 8, 20 e 23).

Um município frequentemente se concentra em suas demandas locais, mas ao se integrar à região, pode formar um desenvolvimento mais amplo (Entrevistado 20). Para isso, é essencial



unir esforços do setor público, sociedade civil, iniciativa privada, terceiro setor e instituições de ensino, permitindo um diálogo que represente as verdadeiras demandas da região e fortaleça o território. Com a participação de todos, a região pode prosperar (Entrevistados 11 e 15).

Assim, se percebe que estas perspectivas vêm ao encontro com os conceitos estudados, principalmente sobre o Desenvolvimento Regional pautado na participação, e na gestão e controle social é fundamental para a indicação das demandas que irão contribuir para que ocorra o desenvolvimento.

Sobre a importância dos Coredes nestas discussões, e se a estrutura destes conselhos podem ser utilizadas como espaço para o controle social, se verificou que para alguns, os Coredes se constituem em um espaço que possibilita as discussões sobre as ações e políticas públicas sobre o desenvolvimento, e percebe-se que, dos 25 Coredes estudados, todos têm uma visão da importância dos Coredes neste envolvimento, alguns mais, outros menos, isto é, alguns são bem atuantes, enquanto outros ficam mais restritos ao período da Consulta Popular.

Os investigados compreendem que o Corede foi criado para realizar esse processo de auxílio junto aos órgãos, entidades públicas e entidades privadas. Ou seja, deve auxiliar no desenvolvimento, sendo esse facilitador do desenvolvimento regional, e não apenas ser um órgão que discute apenas as demandas da Consulta Popular. Cada Corede pode olhar para sua região geográfica, tirar o que de melhor tem em cada um de seus municípios e pensar em políticas de desenvolvimento que agreguem na região, visando o bem da coletividade (Entrevistados 18 e 19).

É fundamental que os Coredes sejam apoiadores do desenvolvimento regional, envolvendo todos os atores sociais, pois os Coredes têm meios e condições para alavancar estas discussões (Entrevistado 20).

A maioria dos entrevistados reconhece a importância dos Coredes no desenvolvimento regional e articulação de discussões, com potencial para se tornarem instrumentos de controle social. No entanto, eles carecem de estrutura adequada, pois não possuem sede própria e a verba é destinada, principalmente, à Consulta Popular. Para que desempenhem esse papel, é necessário que o Estado tenha uma abordagem diferenciada. Os entrevistados destacam que, embora os Coredes possam atuar como observatórios da sociedade, especialmente no controle de recursos públicos, essa função depende de estrutura, recursos e pessoas qualificadas. Alguns sugerem que ajustes e ferramentas adequadas, como indicadores, são essenciais, além de uma visão renovada do Estado. Contudo, a falta de estrutura econômica torna os Coredes muito dependentes dos municípios, limitando sua atuação nesse sentido (Entrevistados 2, 6, 9, 10, 11, 15 e 25).

Os pesquisados reconhecem que os Coredes têm o potencial para se tornarem espaços de controle social, promovendo discussões regionais e estimulando a participação popular. Eles poderiam articular demandas da sociedade e colaborar com os Coredes para fortalecer essa função. A maioria acredita que isso é possível, considerando que os Coredes já se articulam com os Coredes e outros conselhos municipais, dependendo da dinâmica política e da capacidade de articulação. Além disso, os Coredes, por lei, são interlocutores das políticas públicas com o Estado e os municípios, o que reforça seu papel nessa função. Apesar de



depende da postura do governo e da situação dos conselhos regionais, os Coredes têm o potencial de atuar como instrumentos de controle, pois são compostos pela sociedade civil. Essa articulação permitiria acompanhar a liberação de recursos, a execução de obras e processos em diferentes secretarias, garantindo maior controle social nas decisões regionais (Entrevistados 3, 4, 5, 8, 12, 13, 18, 20 e 24).

Uma parte dos entrevistados reconhece que os Coredes desempenham um papel importante como articuladores do desenvolvimento regional e facilitadores do debate com a sociedade, promovendo a participação efetiva. Contudo, muitos não veem os Coredes como espaços adequados para o controle social. Alguns acreditam que sua função não inclui o controle, e apesar de iniciativas como a criação de um observatório terem sido discutidas, essas propostas não avançaram. A percepção é de que o movimento corediano ainda precisa se desenvolver de forma mais organizada e transparente para assumir esse papel, mas atualmente carece de recursos, pessoal e plataformas adequadas para tal. Por isso, os Coredes não são vistos como protagonistas no controle social (Entrevistados 1, 7, 14, 16, 17, 19 e 21).

Com base nas respostas, a maioria dos entrevistados concorda que os Coredes têm potencial para atuar como espaço de controle social, embora ainda não estejam suficientemente estruturados para isso. Uma parte menor, no entanto, considera que os Coredes são mais adequados para discussão e articulação, e não para exercer controle social.

Em suma, o presente estudo revelou que os Coredes são amplamente reconhecidos como atores importantes no desenvolvimento regional, articulando discussões com a sociedade e promovendo a participação popular. No entanto, embora muitos entrevistados reconheçam o potencial dos Coredes para atuarem como instrumentos de controle social, a falta de estrutura, recursos e pessoal qualificado impede que desempenhem plenamente essa função. Enquanto alguns veem os Coredes como promissores nesse papel, outros acreditam que sua principal vocação reside na articulação e na interlocução entre a sociedade e o governo estadual. Para que os Coredes possam efetivamente atuar como espaços de controle social, será necessário um apoio mais robusto por parte do Estado, incluindo investimentos em infraestrutura e a criação de ferramentas adequadas, como indicadores e observatórios regionais, que permitam monitorar e acompanhar a execução de políticas públicas. Portanto, apesar das limitações atuais, os Coredes têm o potencial de se tornarem atores mais ativos e estratégicos no controle social, desde que recebam o suporte necessário para fortalecer sua atuação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As considerações finais deste estudo sobre as perspectivas dos conselheiros em relação ao desenvolvimento regional e ao papel dos Coredes ressaltam a relevância desses conselhos como espaços democráticos que promovem um desenvolvimento integrado e sustentável. As entrevistas realizadas com os conselheiros de 25 Coredes evidenciam a compreensão compartilhada de que esses conselhos devem atuar como facilitadores na coordenação de políticas públicas, envolvendo a sociedade local e fomentando a participação ativa dos diferentes setores. A continuidade das atividades dos Coredes, mesmo durante a pandemia, demonstra seu compromisso em enfrentar os desafios impostos pela crise sanitária e manter a discussão sobre o desenvolvimento regional.



Além disso, a promoção de um desenvolvimento regional sustentável vai além de aspectos econômicos, engloba a inclusão social, a qualidade de vida e a valorização da identidade cultural. Para que os Coredes cumpram plenamente sua função, no entanto, é crucial que recebam o apoio necessário em termos de estrutura e recursos, permitindo que se tornem instrumentos efetivos de controle social. As limitações observadas, como a variação de prioridades com as mudanças de governo e a maior atuação dos Coredes durante a Consulta Popular, indicam a necessidade de um fortalecimento institucional e uma visão de longo prazo para os conselhos.

Em síntese, os Coredes possuem um grande potencial para fomentar o desenvolvimento regional, mas é imperativo que os desafios identificados sejam abordados para que possam ser verdadeiramente reconhecidos como agentes de mudança e controle social nas suas respectivas comunidades. O fortalecimento das estruturas dos Coredes, a promoção da participação ativa da sociedade civil e a articulação entre os diversos setores são passos essenciais para que esses conselhos alcancem sua missão de promover um desenvolvimento mais justo, sustentável e integrado.

REFERÊNCIAS

ALLEBRANDT, S. L. **Cidadania e gestão do processo de desenvolvimento**: um estudo sobre a atuação dos conselhos regionais e municipais de desenvolvimento do Rio Grande do Sul, de 1990 a 2009. 2010. 312f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional) – Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, Santa Cruz do Sul, 2010.

ALLEBRANDT, S. L. Estado, administração pública e gestão social. In: SIEDENBERG, D. R. (org.). **Desenvolvimento sob múltiplos olhares**. Ijuí: Unijuí, 2012. p. 139-186.

ALVES-MAZZOTTI, A. J.; GEWANDSZNAJDER, F. **O método nas ciências naturais e sociais**: pesquisa quantitativa e qualitativa. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.

BÜTTENBENDER, P. L.; SIEDENBERG, D. R.; ALLEBRANDT, S. L. Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) RS: articulações regionais, referenciais estratégicos e considerações críticas. **DRd – Desenvolvimento Regional em Debate**, ano 1, n. 1, p. 79-104, 2011.

MINAYO, M. C. S. (org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 2001.

TEODORO, I. P. P. *et al.* Descrição interpretativa: uma abordagem metodológica viável para a pesquisa em enfermagem. **Escola Anna Nery**, v. 22, n. 3, p. 1-8, 2018.

TENÓRIO, F. G. **Cidadania e desenvolvimento local**. Ijuí: Unijuí, 2007.

TENÓRIO, F. G. (Re)visitando o conceito de gestão social. In: SILVA JR; J. T. *et al.* (org.). **Gestão social**: práticas em debate, teorias em construção. Juazeiro do Norte: UFC, 2008. p. 37-57.



PROMOTORES:



PARCEIROS:



APOIO:



THOMPSON, J. B. **Ideologia e cultura moderna: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa.** Tradução do Grupo de Estudos sobre Ideologia, Comunicação e Representações Sociais da Pós-Graduação do Instituto de Psicologia da PUCRS. 9 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

THORNE, S. **Interpretive description:** qualitative research for applied practice. 2. ed. New York, London: Routledge, 2016.

RIBAS, T. A. M. **Controle social do desenvolvimento regional à luz da gestão social no âmbito do Corede Missões.** 2017. 168 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – Unijuí, Ijuí, 2017.

RIBAS, T. A. M. **Gestão e Controle Social no Desenvolvimento Regional: Análise de Práticas dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento no Rio Grande do Sul, Brasil.** 2023. 275 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional) – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – Unijuí, Ijuí, 2023.

SIRAQUE, V. **Controle social da função administrativa do Estado:** possibilidades e limites na Constituição de 1988. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.