

A GESTÃO SOCIAL DE ESPAÇOS PÚBLICOS: caracterização dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento do Noroeste Colonial Gaúcho.

Jean Pierre Chassot
Unijuí

Sérgio Luis Allebrandt
Unijuí

RESUMO

O estudo busca analisar a gestão social sob os aspectos habermasianos de cidadania deliberativa que possui como base o diálogo e interação, que é caracterizada como uma gestão pública voltada para os interesses públicos, onde os envolvidos têm o direito a participar, junto aos Conselhos Municipais de Desenvolvimento – COMUDES dos municípios que integram o Conselho Regional de Desenvolvimento do Noroeste Colonial – COREDE NORC do estado do Rio Grande do Sul. A pesquisa objetiva analisar a organização estrutural e funcional dos Comudes como conselhos gestores das políticas públicas nos municípios pertencentes ao Corede-Norc, visando ao fortalecimento da cidadania a fim de promover o desenvolvimento da região em questão. A metodologia escolhida para realizar o estudo procurou identificar a prática efetiva do conceito de gestão social com cidadania deliberativa por meio de análise documental da legislação, publicações sobre a temática e documentos oficiais. Os resultados mostraram que os conselhos são órgãos colegiados, caracterizando-se como espaços deliberativos e de controle social; deliberativos; permanentes; paritários; sem fundos de financiamento; com uma estrutura de funcionamento caracterizada de acordo com as possibilidades e particularidades de cada município.

Palavras-Chave: Gestão Social. Cidadania Deliberativa. Conselhos Gestores. Políticas Públicas. Desenvolvimento Regional

INTRODUÇÃO

O estudo tem como tema a gestão social, orientado pelo aspecto habermasiano de cidadania deliberativa que possui como base o diálogo e a interação, que é caracterizada como uma gestão pública voltada para os interesses públicos, da população, da coletividade, da sociedade, onde todos os envolvidos têm o direito a participar.

Para Tenório (2008), a gestão social é o processo gerencial dialógico em que a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação, ou seja, é um espaço onde todos têm direito à fala, sem nenhum tipo de coação. Para ele o conceito de gestão social está apoiado na compreensão da inversão dos seguintes pares de palavras: Estado-sociedade; capital-trabalho; sociedade e mercado, e no conceito de cidadania deliberativa. Para Tenório, cidadania deliberativa significa “que a legitimidade das decisões políticas deve ter origem em processo de discussão, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum” (2008, p. 161). Por isso, este estudo considera o conceito de gestão social aos olhos do teórico Fernando Guilherme Tenório que estuda a gestão social com cidadania deliberativa.

O estudo foi desenvolvido junto aos Conselhos Municipais de Desenvolvimento (Comudes) dos municípios que integram o Conselho Regional de Desenvolvimento do Noroeste Colonial (Corede-Norc) do estado do Rio Grande do Sul. Procurando conhecer a realidade dos conselhos objetivou-se mostrar as dinâmicas de discussões estabelecidas nesses espaços. Para tanto, o recorte temporal utilizado para elucidar a problemática foi correspondente à gestão administrativa dos municípios, nos anos de 2009 a 2012, e assim buscou-se responder: Como os Comudes, parte de um novo modelo de gestão, dos municípios que integram o Corede-Norc, como conselhos gestores de políticas públicas, estão estruturados para o fortalecimento da cidadania tendo como consequência a promoção do desenvolvimento, considerando o contexto organizacional dos mesmos e as políticas transversais existentes dentro do território em questão?

Para responder essa questão, o propósito do trabalho é demonstrar a organização e funcionamento dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento (Comudes) como conselhos gestores das políticas públicas nos municípios pertencentes ao Corede-Norc, visando o fortalecimento da cidadania a fim de promover o desenvolvimento da região, buscando relacionar as interfaces intersetoriais existentes.

Além disso, buscou-se: (1) descrever e analisar a criação de uma nova condição para a regionalização e descentralização da ação governamental, os Coredes; (2) analisar essa instância regional, que os Comudes integram como espaços públicos de discussão; (3) descrever e analisar a estrutura organizacional e funcional dos Comudes.

Tendo em vista a importância desta institucionalidade no processo de democratização do controle direto da sociedade sobre as ações do governo, este trabalho se propõe a descrever e analisar a estrutura organizacional e funcional dos Comudes. Para elucidar a questão norteadora e atingir os objetivos propostos, adotaram-se como procedimentos metodológicos: análise documental da legislação, publicações sobre a temática e documentos oficiais.

2. ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E FUNCIONAL DOS COMUDES DO COREDE-NORC

O objetivo deste capítulo é apresentar os resultados obtidos a partir da efetivação da pesquisa. Este capítulo divide-se em quatro seções. A primeira seção descreve a criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do estado do Rio Grande do Sul, os COREDEs, como nova condição para a regionalização e descentralização da ação governamental. A segunda seção caracteriza a instância regional, isto é, o Conselho Regional de Desenvolvimento do Noroeste Colonial, o COREDE NORC, a qual os Comudes integram como espaços públicos de discussão. A terceira seção traz a caracterização dos Comudes da região.

2.1. Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento do estado do Rio Grande do Sul

A experiência da implantação dos Conselhos Populares na gestão de Alceo Collares como prefeito no período de 1986 a 1989 da Prefeitura de Porto Alegre, segundo Siedenberg, Büttenbender e Allebrandt (2011) foi dando corpo à ideia da criação de conselhos regionais de desenvolvimento.

Diante destes fatos e mudanças, que a Assembleia Constituinte do Estado do Rio Grande do Sul, segundo os autores, proporcionou a criação de novas condições para a regionalização e descentralização da ação governamental ao determinar, conforme disposto

no Art. 167 da Constituição Estadual de 1989 que “a definição das diretrizes globais, regionais e setoriais da política de desenvolvimento caberá a órgão específico, com representação paritária do governo do Estado e da sociedade civil [...]” (Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, 1989).

A partir desta ótica, Bandeira (2011) revela que num contexto de crescente preocupação com a temática regional, em 1991 começaram a ser implantados os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) com objetivos semelhantes em várias questões a de alguns tipos de conselhos existentes em outros países, como por exemplo, o caso francês dos Conselils Économiques Et Sociaux Régionaux (CESR) surgidos na década de 1970 quando a administração pública francesa passou por uma reforma e começou a implantar um novo nível administrativo, dividido por 21 regiões. Segundo o autor, os Coredes assemelham-se também com modelos do Chile, da Espanha, do Canadá, da Austrália, das Filipinas e países da Europa Ocidental, como a Hungria, onde também foram implantados segmentos com características similares, composto por representantes de segmentos da sociedade.

O aumento do número de entidades desta ordem, de acordo com Bandeira (2011), parece estar voltado à necessidade de criações de organismos que promovam a cooperação entre os atores sociais, econômicos e políticos das regiões, para que seja possível a formação de coalizões que atuem e defendam os interesses regionais. Desta forma, o autor explica que sinteticamente os conselhos surgidos nos diferentes países constituem uma adaptação, para o nível regional, de um modelo de instância consultiva que já era bastante comum, principalmente na Europa.

Porém, Bandeira (2011) deixa claro que apesar das semelhanças entres os Coredes do Rio Grande do Sul e estes exemplos, existem diferenças significativas. A principal delas é o fato de que na maior parte dos países anteriormente citados, os conselhos regionais integram a estrutura de uma instância territorial descentralizada de governo, ao contrário do modelo gaúcho, que o surgimento dos conselhos não esteve relacionado à criação de uma nova instância territorial da administração pública, e sim, sua criação foi um esforço pela implantação dos mesmos no sentido de descentralizar as decisões sobre o planejamento do governo. E ainda, no sentido de habilitar a administração estadual para planejar e atuar de forma mais efetiva e articulada em termos regionais, o que exigiria mudanças bastante profundas na organização e na cultura administrativa do Governo do Estado.

Depois de algumas dificuldades de implantação dos Coredes, como a incompatibilização das várias regiões administrativas adotadas pelos órgãos estaduais, a incapacidade de criar instâncias internas que descentralizassem a estrutura da administração estadual, as inúmeras alterações ocorridas nos procedimentos adotados pelos governos para promover a participação da população nas decisões relacionadas com a alocação dos recursos orçamentários, segundo Bandeira (2011), o governo iniciou o processo de implantação, definindo o número de Conselhos que seriam criados e sua abrangência geográfica.

A institucionalização dos Coredes se efetivou em setembro de 1994, quando aprovada a Lei Estadual n. 10.283¹ de 17 de outubro que definiu as atribuições dos Conselhos Regionais que posteriormente foi regulamentada pelo Decreto 35.764 de 28 de dezembro de 1994. Mas Bandeira (2011) salienta que tal efetivação se deu principalmente porque os próprios membros dos Coredes se empenharam na aprovação da lei, pois a administração estadual da época havia perdido o interesse pelo tema visto que estava por findar a sua gestão.

A Lei Estadual n. 10.283 estabeleceu parâmetros que levaram a certo grau de padronização na composição dos mesmos. A começar pela constituição, que se dá por uma Assembleia Geral, por um Conselho de Representantes, por Comissões Setoriais e por uma Diretoria Executiva composta por um presidente, um vice-presidente, um secretário e um tesoureiro, todos sem cargos remunerados.

O conselho de representantes é escolhido na Assembleia Geral, onde delegados de todos os municípios integrantes se reúnem por segmentos, para elegerem seus representantes. As Comissões Setoriais têm como função assessorar o Conselho de Representantes e a Diretoria Executiva nas suas deliberações e decisões, estudar os problemas regionais, elaborar programas e projetos e indicar temas de interesse regional a serem debatidos pelo Conselho.

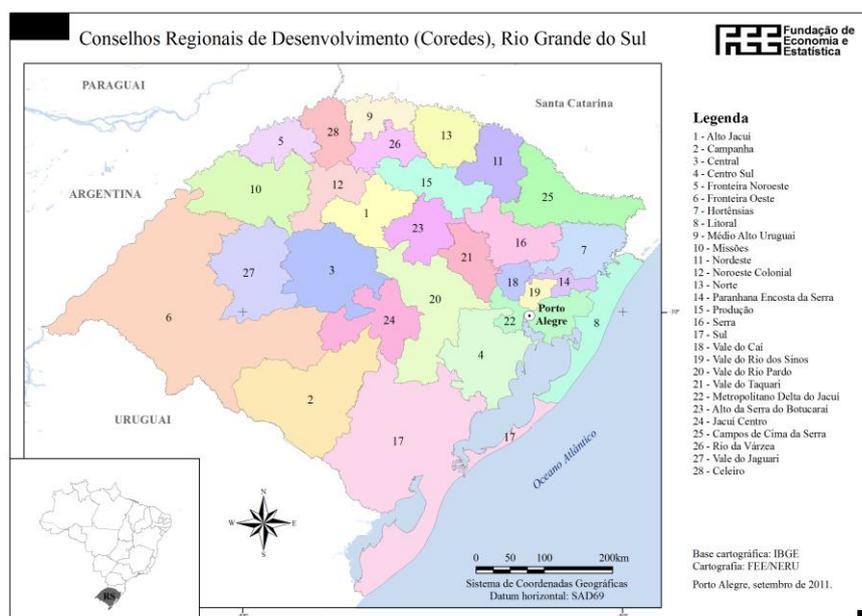
Bandeira (2011) salienta que a coordenação dos trabalhos dos diferentes Conselhos Regionais é realizada pelo Fórum dos Coredes, que é composto pelos presidentes dos mesmos, que teve sua criação formalizada no início de 1992 e tem sido responsável, deste então, por negociações com a administração estadual, a Assembleia Legislativa, com

¹O texto completo da Lei Estadual n° 10.283 pode ser encontrada na página da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul por meio do Sistema Legis (www.al.rs.gov.br).

órgãos do governo federal e com outras organizações, atuando como principal articulador das ações desenvolvidas pelos conselhos e atuando para desenvolver uma visão estratégica que visa a orientação do trabalho dos conselhos.

De acordo com Büttenbender, Siedenberg e Allebrandt (2011), no ano de 1991 foram criados 17 Coredes e no ano seguinte mais dois, chegando em 1996 a 22 Conselhos Regionais, atingindo a totalidade do território do Rio Grande do Sul. A partir de então, a criação de uma nova região somente seria possível pelo desmembramento ou fusão destas regiões existentes, sendo que entre 2002 e 2008 foram criados seis novos Conselhos, chegando a 28 instituídos legalmente no Estado, conforme Quadro 1 e Figura 1.

Figura 1- Divisão Geográfica dos 28 Coredes do Rio Grande do Sul



Fonte: MAPAS-FEE, 2011.

Quadro 1 – Os 28 Coredes do Rio Grande do Sul e suas respectivas datas de fundação

Ano	Data	Ordem	Região	N. de municípios
1991	14 de junho	1	Centro	19
		2	Noroeste Colonial	11
		3	Produção	23
	26 de julho	4	Hortências	7
	03 de agosto	5	Fronteira Noroeste	20
	16 de agosto	6	Norte	32
	18 de agosto	7	Litoral Norte	21
	30 de agosto	8	Missões	25
	20 de setembro	9	Fronteira Oeste	13
	25 de outubro	10	Alto Jacuí	14

	09 de novembro	12	Médio Alto Uruguai	23
	22 de novembro	13	Sul	22
	05 de dezembro	14	Serra	31
	19 de dezembro	15	Vale do Rio Pardo	23
	20 de dezembro	16	Vale do Taquari	36
		17	Centro Sul	17
1992	09 de janeiro	18	Vale do Caí	19
	25 de fevereiro	19	Campanha	7
1993	02 de julho	20	Paranhana – Encosta da Serra	10
1994	05 de julho	21	Vale do Rio dos Sinos	14
1996	09 de dezembro	22	Metropolitano do Delta do Jacuí	10
2002	14 de julho	23	Alto da Serra do Botucaraí	16
2004	07 de julho	24	Jacuí-Centro	7
2006	28 de dezembro	25	Campos de Cima da Serra	10
		26	Vale do Rio d Várzea	17
2008	10 de janeiro	27	Celeiro	21
		28	Vale do Rio Jaguari	9

Fonte: Büttenbender, Siedenberg e Allebrandt (2011)

Büttenbender, Siedenberg e Allebrandt (2011, p. 313) explicam que: “os Coredes devem ser entendidos como fóruns regionais de discussão sobre estratégias, políticas e ações que visam ao desenvolvimento regional, constituídos como pessoas jurídicas de direito privado, organizados sob a forma de associações civis sem fins lucrativos.” E que os objetivos principais são: a) promoção do desenvolvimento regional harmônico e sustentável; b) a integração dos recursos e das ações do Governo e da região; c) a melhoria da qualidade de vida da população; d) a distribuição equitativa da riqueza produzida; e) o estímulo à permanência do homem em sua região; e f) a preservação e recuperação do meio ambiente.

As competências dos Coredes foram estabelecidas na sua lei de criação:

a) promover a participação de todos os segmentos da sociedade regional no diagnóstico de suas necessidades e potencialidades, para a formulação e implementação das políticas de desenvolvimento integrado da região; b) elaborar planos estratégicos de desenvolvimento regional; c) manter espaço permanente de participação democrática, resgatando a cidadania, através da valorização da ação política; d) constituir-se em instância de regionalização do orçamento do Estado, conforme estabelece o art. 149, parágrafo 8º, da Constituição do Estado; e) orientar e acompanhar, de forma sistemática, o desempenho das ações dos Governos Estaduais e Federal, na região; f) respaldar as ações do Governo do Estado na busca de maior participação nas decisões nacionais. (BÜTTENBENDER, SIEDENBERG E ALLEBRANDT, 2011, p. 313)

De acordo com Büttenbender, Siedenberg e Allebrandt (2011), conforme as atribuições propostas, os Coredes desenvolvem um conjunto de atividades visando à consecução dos seus objetivos, que se destacam:

- a) Produção de estudos e diagnósticos regionais, visando a elaboração de Planos Estratégicos de Desenvolvimento Regional e Estadual, e suas respectivas alterações e atualizações; [...]
- b) contribuir na gestão dos processos regionais de implementação das prioridades dos planos estratégicos de desenvolvimento; [...]
- c) ajudar no mapeamento e definição das principais necessidades de atendimento no que se refere aos serviços de responsabilidade do Estado;
- d) fiscalizar a qualidade dos serviços prestados pelos órgãos estaduais;
- e) colaborar na busca de fontes alternativas de recursos para o financiamento de investimentos públicos e privados na região;
- f) apoiar, junto ao Governo Federal, as reivindicações de interesse regional encaminhadas pelo Governo do Estado e pelas regiões;
- g) mobilizar a comunidade regional em torno das campanhas de interesse público, desencadeadas pelos Governos, destacando os processos de participação popular, a partir das suas diferentes nomenclaturas e metodologia. (BÜTTENBENDER, SIEDENBERG E ALLEBRANDT, 2011, p. 315)

A estrutura dos Coredes se dá a partir das seguintes instâncias gerenciais:

- a) uma Assembleia Geral Regional, composta por representantes da sociedade civil organizada e dos poderes públicos existentes na região, assegurada a paridade entre trabalhadores e empregadores;
- b) um Conselho de Representantes como órgão executivo e deliberativo de primeira instância;
- c) uma Diretoria Executiva composta por um presidente, um vice-presidente, um tesoureiro, e um secretário executivo que têm mandato de dois anos, cabendo-lhe dirigir a Assembleia Geral, o Conselho de Representantes;
- d) as Comissões Setoriais que tratam dos temas específicos, com competência para assessoramento, estudos dos problemas regionais e elaboração de programas e projetos regionais;
- e) o conjunto dos Conselhos Regionais constitui o Fórum Estadual dos Coredes, instância de articulação e coordenação da ação dos conselhos no Estado do Rio Grande do Sul. (BÜTTENBENDER, SIEDENBERG E ALLEBRANDT, 2011, p. 316).

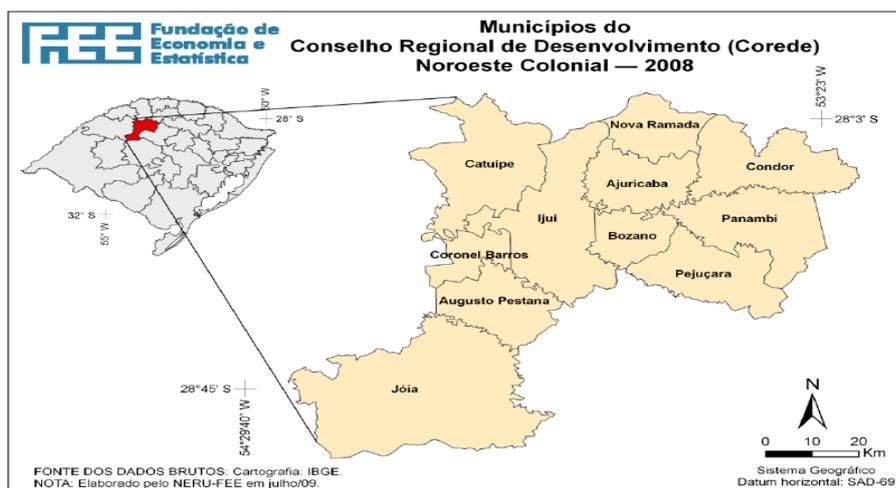
1.2. O Conselho Regional de Desenvolvimento do Noroeste Colonial

O Corede Noroeste Colonial – Corede-Norc iniciou suas atividades oficialmente em 14 de junho de 1991 como visto no quadro anterior, tendo como sede o município de Ijuí. Salienta-se que nesta oportunidade o conselho contemplava 32 municípios, mas em janeiro de 2008 houve o desmembramento do Corede-Norc, ou seja, o Decreto D.O.E. nº 45.436 de 9 de janeiro de 2008 criou o Corede Celeiro, composto por 21 municípios.

Os 11 municípios remanescentes, que hoje integram o Corede-Norc, estão situados no Noroeste do Rio Grande do Sul, conforme Figura 2, e todos integram a Associação dos

Municípios do Planalto Médio – Amuplam: Ajuricaba, Augusto Pestana, Bozano, Catuípe, Condor, Coronel Barros, Ijuí, Jóia, Nova Ramada, Panambi e Pejuçara.

Figura 2 – Municípios do Corede-Norc



Os principais dados segundo a Fundação de Economia e Estatística – FEE sobre a região do Corede-Norc são:

- População total (2011): 167.106 habitantes
- Área (2011): 5.168,1 km²
- Densidade demográfica (2011): 32,3 hab/km²
- Taxa de analfabetismo de pessoas com 15 anos ou mais (2010): 4,23 %
- Expectativa de vida ao nascer (2000): 71,00 anos
- Coeficiente de mortalidade infantil (2010): 10,57 por mil nascidos vivos
- PIBpm(2010): R\$ mil 3.887.785
- PIB per capita (2010): R\$ 23.334
- Exportações totais (2010): U\$ FOB 57.751.328

Considerado como sendo um fórum de discussão e decisão a respeito da gestão das políticas públicas e ações que visam ao desenvolvimento da região Noroeste Colonial, o Corede-Norc constituiu-se como pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, de caráter regional e aberto à participação de todos os segmentos da sociedade e de seus órgãos representativos.

Os órgãos que integram o Corede-Norc são as Comissões Setoriais, a Secretaria Executiva, Conselho de Representantes e a Assembleia Geral. As Comissões Setoriais são órgãos técnicos de assessoramento e são criadas pelo Conselho de Representantes para tratar de assuntos específicos. Estas são compostas por pessoas com formação técnica e

atuação na área, garantida oportunidade de participação de representantes dos órgãos públicos e instituições regionais com atuação nas respectivas áreas e tem como competências assessorar o Conselho de Representantes e à Diretoria Executiva nas suas deliberações e encaminhamentos, assim como, diagnosticar e estudar os problemas regionais, subsidiar a elaboração e a atualização do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Corede-Norc, elaborar programas e projetos regionais e sugerir sua priorização, deliberar sobre assuntos específicos da respectiva área, por delegação do Conselho de Representantes.

A Secretaria Executiva do Corede-Norc é composta pelo Presidente, Primeiro Vice-Presidente, Segundo Vice-Presidente, Secretário e Tesoureiro, a quem além das funções executivas e de apoio administrativo, cabe dirigir a Assembleia Geral e o Conselho de Representantes.

As atribuições da Diretoria Executiva são: dirigir as atividades do conselho e gerir seus interesses de acordo com o Estatuto de funcionamento; cumprir e fazer cumprir o Estatuto e as decisões emanadas da Assembleia Geral e do Conselho de Representantes; organizar o calendário das atividades, segundo interesse e necessidade; reunir-se, ordinariamente e extraordinariamente, mediante convocação de seu Presidente; e, registrar em ata as deliberações da Diretoria, além de prestar contas anualmente ao Conselho de Representantes e à Assembleia Geral da movimentação de recursos.

Já o Conselho de Representantes do Corede-Norc é composto pelos membros da Diretoria Executiva, pelo presidente da Associação dos Municípios do Planalto Médio (Amuplam), pelo Presidente da Associação das Câmaras de Vereadores do Planalto Médio (Acaveplam), por um representante dos órgãos do governo estadual e outro do governo federal com atuação na área de abrangência do Corede-Norc, e pelos presidentes dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento (Comudes) legalmente constituídos nos municípios do Corede-Norc e funciona com a presença de, no mínimo, trinta por cento de seus membros e delibera por maioria simples dos membros presentes.

O Conselho de Representantes do Corede-Norc é um órgão executivo e deliberativo de primeira instância, que tem como competências formular as diretrizes para o desenvolvimento regional, a serem submetidas à Assembleia Geral; promover a articulação e integração regionais entre a sociedade civil organizada e os órgãos governamentais; propor a realização de eventos, estudos e ações, visando à promoção do desenvolvimento regional; promover a articulação do conselho com os órgãos dos Governos Estadual e

Federal, com vistas a integrar as respectivas ações desenvolvidas na região; promover a participação do Corede na Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul; elaborar o Regimento Interno, submetendo-o à deliberação da Assembleia Geral; propor alterações no Estatuto, submetendo-as à deliberação da Assembleia Geral; elaborar, para deliberação da Assembleia Geral, as propostas regionais a serem submetidas ao Poder Executivo Estadual, com vistas a subsidiar a elaboração das leis previstas no Art. 149 da Constituição do Estado; e, manifestar-se, quando solicitado, a respeito da relevância regional de ações governamentais e para-governamentais a serem executadas na região.

A Assembleia Geral do Corede-Norc é seu órgão máximo de deliberação, é soberana em suas decisões, respeitada as disposições da legislação vigente e as regras previstas no Estatuto. À Assembleia Geral compete eleger a Diretoria Executiva; destituir os membros da Diretoria Executiva; aprovar as contas; definir a composição do conselho de representantes e eleger, a cada dois anos, seus membros efetivos e suplentes; aprovar e alterar o Estatuto; aprovar, em última instância, o Plano Estratégico do Corede-Norc e as suas respectivas alterações e atualizações; apreciar e deliberar sobre o relatório anual; apreciar e aprovar as propostas regionais a serem submetidas ao Poder Executivo Estadual com vistas a subsidiar a elaboração das leis previstas no Art. 149 da Constituição do Estado; e, deliberar sobre outros assuntos de interesse da região.

As reuniões da Assembleia Geral são ordinárias e extraordinárias, e o *quórum* para realização das reuniões é de, no mínimo, 10% (dez por cento) do total de seus membros, exigindo-se, nas deliberações, a aprovação por maioria simples. A Assembleia Geral reúne-se ordinariamente no mês de dezembro, para apreciar e deliberar sobre o relatório anual e o plano de atividades para o ano seguinte; e, ainda no mês de dezembro, de dois em dois anos, para eleger e dar posse à Diretoria Executiva do Conselho e definir sua composição; eleger e dar posse aos membros efetivos e suplentes do Conselho de Representantes; e, se reunir-se-á no primeiro semestre de cada ano para deliberar sobre as propostas regionais a serem submetidas ao Poder Executivo Estadual com vistas a subsidiar a elaboração das leis previstas no Art. 149 da Constituição Estadual. A Assembleia Geral reúne-se extraordinariamente sempre que se fizer necessário e podem ser convocadas pelo Presidente, pela Diretoria Executiva, pelo Conselho de Representantes, ou por 1/5 (um quinto) dos seus membros.

Compõem a Assembleia Geral do Corede-Norc, os deputados federais e estaduais com domicílio eleitoral na região, os prefeitos e presidente das Câmaras Municipais de

Vereadores dos municípios integrantes, o presidente de cada Conselho Municipal de Desenvolvimento legalmente constituído na região, um representante de cada órgão público estadual ou federal de caráter regional ou com atuação regional, um representante da Universidade Regional do Noroeste do Estado (Unijuí), um representante de cada Fundação de Desenvolvimento existente na região, um representante do Polo de Modernização Tecnológica, um representante de cada partido político com, pelo menos, um diretório municipal organizado, um representante das entidades dos trabalhadores urbanos organizadas na região, um representante das entidades dos trabalhadores rurais, um representante das entidades dos empregadores urbanos organizadas, um representante das entidades dos empregadores rurais organizadas na região, um representante de cada tipo de conselhos municipais legalmente criados e em regular funcionamento na região; um representante das Associações de Bairros, ou equivalente, de cada município, um representante de cada Conselho ou Associação de Secretários Municipais; um representante, por segmento, das cooperativas agropecuárias, de crédito, de energia, de serviços, de trabalho e outras, existentes na região de abrangência do Corede, um representante de cada Comitê de Gerenciamento de Recursos Hídricos, um representante de cada movimento social organizado de forma permanente; um representante de cada Organização Não Governamental com atuação regional, um representante da Colônia de Pescadores Z-18; um representante dos estudantes do ensino superior, um representante de cada categoria de profissionais liberais, indicado pela respectiva Associação ou Conselho (no caso da inexistência de Associação) de caráter regional; um representante da Emater, que atua na região, um representante dos meios de comunicação.

Salienta-se que para cada membro da Assembleia Geral há um suplente que o substitui em seus impedimentos, exceção feita aos deputados federais e estaduais, prefeitos, presidentes das câmaras e presidente dos Comudes.

1.3. Comudes dos municípios que compõe o Corede-Norc

Os Comudes passaram a fazer parte da dinâmica social dos municípios da região Noroeste Colonial, a partir de 2003 conforme se verifica no Quadro 4 a data e lei, em vigência, de criação dos conselhos. Nesse ano houve um processo de criação/recriação e revitalização destes espaços, em função de que os Coredes e o Fórum dos Coredes, juntamente com o governo do Estado da época (governo Rigotto), entenderam que a existência desse conselho deveria passar a ser uma pré-condição para os municípios

participarem do Processo de Participação Popular, que veio a substituir o instrumento de gestão participativa do Orçamento Participativo do governo anterior (governo Olívio).

Quadro 2 – Legislação vigente de Criação dos Comudes da região Noroeste Colonial

Município	Lei Municipal	Data
Ajuricaba	1.454	24/06/2003
Augusto Pestana	770	19/11/2003
Bozano	162	28/05/2003
Catuípe	1.303	27/06/2003
Condor	1.365	03/07/2003
Coronel Barros	630	24/06/2003
Ijuí	4.046	17/12/2002
Jóia	1.397	16/06/2003
Nova Ramada	1.096	09/09/2011
Panambi	2.201	26/06/2003
Pejuçara	1.093	25/11/2003

Fonte: elaborado pelo autor (2013).

Os Comudes que integram os municípios do Corede Noroeste Colonial, de acordo com suas leis de criações, são classificados como pessoa jurídica de direito privado, associação civil sem fins lucrativos, que conta com a representação e participação da sociedade civil e das diferentes instâncias dos poderes públicos com sede em cada município.

As legislações que criam os Comudes estabelecem como objetivo para os mesmos, a promoção do desenvolvimento local, de forma harmônica e sustentável, através da integração das ações do poder público com as organizações privadas, as entidades da sociedade civil organizada e os cidadãos, visando à melhoria da qualidade de vida da população, à distribuição harmônica e equilibrada da economia e à preservação ambiental.

Aliada a este objetivo que é comum para os onze Comudes, o Conselho de Ijuí ainda inclui a viabilização à participação dos cidadãos e das organizações da sociedade local na gestão do plano municipal de desenvolvimento, onde o conselho constitui-se num espaço de construção da cidadania interativa e a promoção da articulação entre as entidades e os demais conselhos setoriais e temáticos do município para propor ações ao Poder Público Municipal, Estadual e Federal visando ao desenvolvimento harmônico e integrado; à elaboração e priorização de projetos a serem propostos pela comunidade ijuiense junto ao Corede e às demais instâncias de discussão e deliberação popular e participativa; ao fortalecimento da cultura e a vivência da participação democrática na gestão da comunidade local; à promoção da disseminação das informações relevantes para o desenvolvimento local e regional no intuito de qualificar a participação.

Os Comudes têm como competências comuns em suas leis promover a participação de todos os segmentos da sociedade local, organizados ou não, na discussão dos problemas e na identificação das potencialidades, bem como na definição de políticas públicas de investimento e ações que visem ao desenvolvimento econômico e social dos municípios; organizar e realizar as audiências públicas necessárias, em que a sociedade local discutirá e elegerá as prioridades municipais; elaborar o Plano Estratégico de Desenvolvimento Municipal; promover e fortalecer a participação da sociedade civil para buscar a sua integração regional; realizar a interface com as atividades do Corede-Norc buscando articulação com o Estado; constituir espaço de discussão e formulação de propostas para servirem como subsídio à elaboração dos Planos Plurianuais (PPA), Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e dos Orçamentos Anuais (LOAs) municipais e estadual, bem como articular políticas públicas voltadas ao desenvolvimento; acompanhar e fiscalizar a execução das ações ou investimentos escolhidos no Comude e incluídos nos orçamentos municipais ou estadual.

A estrutura organizacional dos Comudes com exceção do município de Ijuí, possuem a seguinte composição: I - Assembleia Geral; II - Conselho de Representantes; e III - Diretoria Executiva.

A Assembleia Geral dos Comudes, com exceção de Ijuí que possui uma estrutura diferenciada dos demais, que será analisado a seguir, é o órgão máximo de deliberação do conselho e é constituída por todos os cidadãos que comprovem através de seu título eleitoral, domicílio no município em questão, e que a participação do cidadão será precedida de credenciamento. Tem como competências: eleger, para mandato de dois anos, entre os membros da Assembleia Geral os integrantes do Conselho de Representantes; identificar, discutir e aprovar, por meio de audiências públicas, as prioridades municipais, estimulando e orientando as atividades e investimentos socioeconômicos nos municípios; discutir e aprovar as diretrizes gerais da política de desenvolvimento de cada município; e aprovar o estatuto do conselho, bem como modificá-lo no que couber. Somadas a estas competências, o Comude de Pejuçara ainda inclui: apreciar e deliberar sobre o relatório anual do Conselho de Representantes; aprovar o Plano Estratégico de Desenvolvimento Municipal, elaborado de acordo com o Estatuto da Cidade; e apreciar e deliberar sobre propostas relacionadas com o PPA, LDO e orçamentos municipal, estadual e federal.

O Conselho de Representantes, órgão de segunda instância da estrutura organizacional dos Comudes dos municípios que pertencem ao Corede-Norc, e novamente

com exceção de Ijuí, possuem como competências eleger, dentre os seus membros, a Diretoria Executiva e o Conselho Fiscal; dar o devido encaminhamento às propostas decididas pela Assembleia Geral; oferecer suporte à Assembleia Geral e à Diretoria Executiva; elaborando planos, projetos e programas; criar Comissões Setoriais ou de estudo e planejamento, fomentar as suas ações e promover a integração municipal; decidir “ad referendum”² da Assembleia Geral casos urgentes ou omissos; e aprovar, quando couber, as contas apresentadas pela Diretoria Executiva, bem como o orçamento para o exercício seguinte. Os mandatos dos membros do Conselho de Representantes terão a duração de dois anos, permitida a reeleição.

A Diretoria Executiva, outro órgão da estrutura dos Comudes da região, novamente com exceção do município de Ijuí, é o órgão gestor das ações desenvolvidas pela Assembleia Geral e pelo Conselho de Representantes. É composta pelo presidente, vice-presidente, 1º tesoureiro, 2º tesoureiro, 1º secretário e 2º secretário que são eleitos dentre os integrantes do Conselho de Representantes do Comude para um mandato de dois anos, sendo permitida a reeleição.

Entre as competências legais da Diretoria Executiva estão a de dirigir a Assembleia Geral, coordenar as audiências públicas, bem como as consultas aos cidadãos; encaminhar ao Corede-Norc a relação das prioridades locais identificadas na Assembleia Geral, com vistas à inclusão na proposta orçamentária do Estado; e ainda realizar no mínimo uma Assembleia Geral ao ano, quando do levantamento de propostas para a Lei de Orçamento Anual (LOA).

Nestes municípios, a Assembleia Geral, o Conselho de Representantes e a Diretoria Executiva reúnem-se, ordinariamente ou extraordinariamente, mediante convocação. E ainda, as reuniões realizadas são registradas em ata, com nominata dos participantes. Salienta-se que a participação da população nos Comudes é considerada função pública relevante, e então vedada a remuneração.

A estrutura do Conselho de Desenvolvimento de Ijuí (Codemi) é um pouco diferenciada, pois é composta por: I - Fórum Municipal de Desenvolvimento; II - Assembleia do Codemi; III - Conselho Diretor; IV – Núcleo de Coordenação; V - Comissões Permanentes; e VI - Comissões Temáticas Especiais.

² De acordo com o dicionário Aurélio, *ad referendum* significa: Sob condição de consulta aos interessados e aprovação deles.

O Fórum Municipal de Desenvolvimento de Ijuí constitui-se no espaço público mais amplo para a discussão comunitária da problemática e potencialidades do desenvolvimento local e regional, com vistas à definição das diretrizes estratégicas para orientar o Plano Estratégico Participativo de Ijuí. É composto por todas as entidades que integram a Assembleia do Codemi, outras entidades não credenciadas para a Assembleia e os cidadãos interessados na discussão do desenvolvimento. Reúne-se ordinariamente no terceiro bimestre de cada ano. E é instalado através de edital, contendo a programação do Fórum, expedido conjuntamente pelo Prefeito de Ijuí e pelo Coordenador do Codemi.

A Assembleia do Codemi tem as seguintes atribuições: I - eleger os membros não natos do Conselho Diretor; II - apreciar e deliberar sobre o Plano Estratégico de Desenvolvimento de Ijuí; III - discutir e deliberar sobre assuntos demandados pelo conselho. A Assembleia do Codemi reúne-se ordinariamente uma vez por semestre por convocação do Coordenador e é composta por membros natos e representantes de órgãos e/ou entidades organizadas no município que se cadastrem para integrá-la.

1.3.1. Conselho de Representantes dos Comudes do Corede-Norc

O Conselho Municipal de Desenvolvimento de Ijuí – Codemi tem sua estrutura diferenciada dos demais, sendo o Fórum Municipal de Desenvolvimento, de acordo com sua estrutura de funcionamento, o espaço mais amplo de abertura para discussão, assemelhando-se à Assembleia Municipal Geral dos outros Comudes. E a Assembleia do Codemi, a semelhança nas atribuições e composições aos Conselhos de representantes dos demais Comudes e ainda consta em sua estrutura o Conselho Diretor, mas que não está clara sua função e atribuição.

Nesse sentido, a Assembleia Geral do Codemi, que tem como competências e atribuições próximas do Conselho de Representantes, tem como composição: os membros natos que são o prefeito e o vice-prefeito municipal, os vereadores em exercício e os suplentes diplomados, os deputados estaduais e federais com domicílio eleitoral em Ijuí, o Presidente, coordenador ou representante de cada conselho municipal setorial, presidente ou representante de cada Associação de Bairro, titular ou representante de cada órgão local do Governo do Estado e do Governo Federal; titular ou representante de cada Secretaria Municipal; titular ou representante de cada partido político organizado no município, integrantes do Conselho Diretor do Codemi, titular ou representante de cada órgão da Administração Indireta Municipal.

Além destes membros natos, podem fazer parte da Assembleia um representante titular e um suplente de cada órgão, entidade e/ou associação, em regular funcionamento no município, que vier a se cadastrar para compor a mesma, tais como: Sindicato dos Trabalhadores, Sindicato dos Empregadores, Sociedade ou associação religiosa, Clube de Serviço, Associação Profissional; Fundação, Associação ou Entidade de interesse cultural e/ou educativo, e Associação ou Entidade de interesse temático, territorial ou de minorias organizadas.

O Codemi ainda tem em sua estrutura de funcionamento previsto a existência do Conselho Diretor que é composto por 16 (dezesesseis) integrantes, oito natos e oito eleitos pela Assembleia Geral. Os membros natos são: Prefeito Municipal, Presidente da Câmara de Vereadores, Presidente ou Coordenador Intersindical, Presidente ou Coordenador do Conselho de Bairro de Ijuí – CBI, Presidente ou Coordenador do CDI, Presidente da ACI-Ijuí, Presidente da Fidene, Presidente da Cotrijuí. Com exceção do Prefeito Municipal e do Presidente da Câmara de Vereadores, os demais indicam um membro suplente que acompanha as atividades do Conselho Diretor do Codemi, assumindo a titularidade na ausência do titular em exercício.

Os membros do Conselho Diretor eleitos pela Assembleia do Codemi são: um representante eleito dentre os candidatos indicados pelos Sindicatos; um representante eleito dentre os candidatos indicados pela Sociedade e/ou Associações Religiosas; um representante eleito dentre os candidatos indicados pelos Clubes de Serviços; um representante eleito dentre os candidatos indicados pelas Associações Profissionais; um representante eleito dentre os candidatos indicados pelas Fundações, Associações e Entidades culturais e científico-educativas; um representante eleito dentre os candidatos indicados pelas Associações e Entidades de interesse temático, territorial ou de minorias organizadas; e um representante eleito dentre os candidatos indicados pelos Conselhos Municipais.

O Codemi ainda possui em sua estrutura o Núcleo de Coordenação, que é composto por um coordenador, dois coordenadores adjuntos, um secretário e um secretário adjunto, eleitos pelo conselho. Possui três Comissões Permanentes: I - Gestão Pública e Infraestrutura; II – Desenvolvimento Econômico; III – Desenvolvimento Social e Cultural. Cada comissão é constituída por cinco membros efetivos e cinco membros suplentes,

indicados pelo Conselho Diretor do Codemi dentre os membros efetivos da Assembleia, sendo que pelo menos um membro efetivo seja integrante do Conselho Diretor.

As Comissões Temáticas Especiais também compõem a estrutura de funcionamento do Codemi, são instituídas de acordo com a necessidade e são vinculadas a uma das comissões permanentes. Cada Comissão Temática Especial é composta de no mínimo três e no máximo sete membros, titulares e suplentes, indicados pela Comissão Permanente que a instituiu. Destaca-se que os membros destas comissões especiais não precisam necessariamente ser membros do Conselho Diretor e nem da Assembleia do Codemi.

A Tabela 1 mostra a composição dos Conselhos de Representantes dos demais Comudes do Corede Noroeste Colonial.

TABELA 1 – A composição dos Conselhos de Representantes dos Comudes

Municípios	Ajuricaba	Augusto Pestana	Bozano	Catuípe	Condor	Coronel Barros	Jóia	Nova Ramada	Panambi	Pejuçara
Membros										
MEMBROS NATOS										
Prefeito Municipal**	x	x	x		x	x	x	x	x	x
Representante do Executivo**				x		xx xx				
Presidente da Câmara de Vereadores**	x	x	x		x		x	x		x
Representante do Poder Legislativo**				x		xx				
Titulares do Poder Judiciário**	x	x	x					x	x	
Titulares do Ministério Público**	x	x	x					x	x	
Presidentes dos Conselhos Municipais**	x	x	x		x		x	x	x	
Representante dos Conselhos Municipais**				x						x
Parlamentares Estaduais**	x	x	x				x		x	x
Parlamentares Federais**	x	x	x				x		x	x
Órgãos Públicos Estaduais instalados no município							x			
Órgãos Públicos Federais instalados no município							x			
Instituições de ensino superior estabelecidas no município										x
Membros da Diretoria Executiva										xx xx xx
Associação Comercial e Industrial									x	
MEMBROS INDICADOS PELOS SEGMENTOS										
Classes produtoras e empreendedoras, por suas associações ou sindicatos, urbanos ou rurais.	x		x	x	x	xx	x	xx	xx xx	x

Classes trabalhadoras, por suas associações ou sindicatos, urbanos ou rurais.	x	x		x	x	xx	x	xx	xx	x
Entidades da sociedade civil, formalmente organizada, com sede no município e devidamente habilitadas para representar suas entidades.	x		x		xx		x	xx	xx	x
Cidadãos do município, que por sua atuação passada ou presente tenham concretizado significativa parcela de contribuição à sociedade	x		xx		xx	xx		xx	xx	
Associação Comercial e Industrial		x		x						
Associação dos Universitários		x								
Emater		x	x	x						
Indicado da municipalidade nomeado pelo executivo			x							
Associação de Bairros				x						
Comunidades religiosas com sede no município						xx				

FONTE: elaborado pelo autor.

*com domicílio eleitoral no município.

**possuem membros titulares e suplentes.

***Secretário de Administração, Planejamento e Finanças; Secretário Municipal da Agricultura, Indústria, Comércio e Desenvolvimento; Secretário Municipal de Educação, Cultura, Saúde e Desporto; e, Secretário Municipal de Obras e Viação.

**** com exceção dos cidadãos que prestaram importante serviço público, as indicações obedecem a critério paritário e devem respeitar o equilíbrio na composição das vagas.

O Comude de Nova Ramada, assim como o Codemi de Ijuí também se difere dos demais conselhos, pois possui em sua estrutura de funcionamento, a previsão da existência do Conselho Fiscal que é composto por três membros efetivos e três suplentes que não poderão cumulativamente exercer cargo na Diretoria Executiva, e tem como competência analisar e emitir parecer sobre os balancetes, demonstrativos contábeis e prestação de contas da Diretoria Executiva.

Como competência ao Conselho de Representantes, este criará como órgãos técnicos, as Comissões Setoriais. Estas comissões têm como competência: I – estudar e dimensionar os problemas da região; II – elaborar programas e projetos regionais; III – assessorar o Conselho de Representantes e a Diretoria Executiva. Salienta-se que na composição das Comissões Setoriais está assegurada legalmente a participação de representantes dos órgãos públicos pertinentes.

CONCLUSÃO

Os conselhos de políticas públicas ou conselhos gestores de políticas setoriais são novos arranjos institucionais definidos na legislação ordinária para concretizar a participação

e controle social preconizados na Constituição Federal de 1988. São organismos que articulam participação, deliberação e controle. Suas características e atribuições são definidas em legislação ordinária de iniciativa do poder executivo.

Os Comudes são incumbidos de modo geral, da formulação, supervisão e da avaliação das políticas públicas dos municípios da região do Noroeste Colonial. Possuem caráter deliberativo que está assegurado no princípio da participação popular na gestão pública, consagrado na Constituição de 1988, e são instituições cujo sentido é a partilha do poder decisório e a garantia de controle social das ações e políticas com fins da garantia de direitos conquistados. Ou seja, são espaços deliberativos e de controle social da coisa pública e todas as legislações ordinárias que criam os mesmos consideraram este aspecto ao definirem a criação e as competências dos mesmos.

Registra-se, que o fato de serem reconhecidos e de haver legislação que lhes dá poder não basta para que os mesmos sejam realmente deliberativos. Ou seja, orienta-se para que seja reconhecido e valorizado, o conselho precisa ter legitimidade tanto na definição de sua composição como na capacidade de interlocução entre seus integrantes, e isso é um processo longo, que envolve capacitação técnica e política, pois os membros do conselho devem ser capazes de apresentar propostas e de estabelecer alianças, informando e mobilizando os setores sociais que representam. Para tanto devem levar em consideração as reivindicações dos diversos grupos sociais e atuar na implementação e controle dessas políticas.

São instâncias permanentes, sistemáticas, institucionais, formais e criadas por lei com competências claras. Além disso, são órgãos colegiados com autonomia decisória, ou seja, não ficam sujeitos a qualquer subordinação hierárquica. Seguem o princípio da paridade, isto é, a indicação de seus membros reflete o dispositivo constitucional da participação indireta da população, por meio de segmentos e de organizações representativas ligadas à área de atuação de cada conselho. Assim, o governo escolhe os representantes do Executivo e a sociedade civil escolhe seus representantes em fóruns representativos do segmento respectivo. A escolha dos representantes da sociedade civil ocorre entre os organismos ou entidades sociais, ou dos movimentos comunitários, organizados como pessoas jurídicas, com atuação expressiva na defesa dos direitos e de políticas específicas.

O período do mandato dos conselheiros é de dois anos, e pode coincidir, ou não, com a vigência do mandato do governo. Os Comudes não dispõem de fundos para financiar sua estrutura e/ou funcionamento. Os recursos dos conselhos são assegurados no orçamento municipal.

Em análise à estrutura dos conselhos percebeu-se que a forma como são estruturados, com exceção de Ijuí, seguiu um desenho básico, constituindo-se em uma Assembleia Geral, um Conselho de Representantes, uma Diretoria Executiva, um Conselho Fiscal e as Comissões Especiais. A Assembleia Geral é aberta a todos os cidadãos com domicílio eleitoral no município, isto é, caracteriza-se como o espaço mais amplo em que todos os cidadãos eleitores podem participar, dialogando sobre os problemas e soluções que envolvem o desenvolvimento local/regional, com o intuito de deliberação sobre políticas públicas que desafiam a participação da sociedade como sujeitos envolvidos no processo. O Conselho de Representantes possuem configurações internas diferenciadas em função da especificidade e particularidade de cada município. Já as Secretarias Executivas têm um padrão em todos os conselhos, isto é, a estrutura de funcionamento é de acordo com as possibilidades e particularidades de cada município.

O número de participantes varia de conselho para conselho e as legislações não estabelecem números mínimos e/ou máximo. Recomenda-se que não seja excessivamente grande para se evitar a dispersão e problemas na operacionalização e funcionamento do mesmo.

Cada conselho instituiu o seu Regimento Interno com as normas de condutas e procedimentos estabelecidos para o desempenho de suas funções. Adverte-se que o regimento interno como todo ato administrativo, não pode exceder os limites da lei, devendo contemplar os mecanismos que garantem o pleno funcionamento do conselho. Sua publicação deve observar a regra adotada para a publicação dos demais atos normativos do Executivo.

REFERÊNCIAS

ALLEBRANDT, Sérgio Luis. **A participação da sociedade na gestão pública local e na produção das políticas públicas:** a atuação dos conselhos municipais de Ijuí – RS, de 1989 a 2000. Ijuí: Ed. UNIJUI, 2002. 264 p. (coleção trabalhos acadêmico-científicos. Série dissertações de mestrado; 32)

_____. **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. Tese (Doutorado em Desenvolvimento) Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, Santa Cruz do Sul. 2010.

BANDEIRA, Pedro. **Uma Experiência de Institucionalização de Regiões no Brasil:** Os Coredes do Rio Grande do Sul. In: DALLABRIDA, Valdir Roque. (Org.). *Governança Territorial e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 2011. p.212-253.

BÜTTENBENDER, Pedro Luís; SIEDENBERG, Dieter R.; ALLEBRANDT, Sérgio Luis. **Coredes:** Estruturação, Articulações Intra e Inter-Regionais, Referenciais Estratégicos e Considerações Críticas. In: DALLABRIDA, Valdir Roque. (Org.). *Governança Territorial e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 2011. p.311-338.

CONSTITUIÇÃO do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 1989.

CONSTITUIÇÃO Federal, Brasília, 1988.

SIEDENBERG, Dieter R.; BÜTTENBENDER, Pedro Luís; ALLEBRANDT, Sérgio Luis. **A Trajetória do Planejamento Governamental no Rio Grande do Sul:** dos primórdios aos Coredes. In: DALLABRIDA, Valdir Roque. (Org.). *Governança Territorial e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 2011. p.191-211.

TENÓRIO, F. G. **(Re)visitando o conceito de gestão social.** In: JR SILVA, Jeová; MASIH, Rogério; CANÇADO, Airton; SCHOMMER, Paula. **Gestão Social:** práticas em debate, teorias em construção. 1 ed. Juazeiro do Norte/CE, 2008, p. 39-59.