

Evento: XXVIII Seminário de Iniciação Científica

ODS: 16 - Paz, justiça e instituições eficazes

## **ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO VIGENTE REFERENTES AOS CONSELHOS DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL (COMUDES) DO COREDE NOROESTE COLONIAL <sup>1</sup>**

### **ANALYSIS OF CURRENT LEGISLATION CONCERNING MUNICIPAL DEVELOPMENT COUNCILS (COMUDES) IN THE NORTHWEST COLONIAL COREDE**

**Luiza Fracaro Polleto<sup>2</sup>, Sergio Luis Allebrandt<sup>3</sup>, Taciana Angélica Moraes Ribas<sup>4</sup>, Gabriel Blass da Silva<sup>5</sup>**

<sup>1</sup> Agradecimento ao CNPq pela concessão da Bolsa PIBIC referente ao Projeto GESTÃO SOCIAL E CIDADANIA: O CONTROLE SOCIAL DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO RIO GRANDE DO SUL

<sup>2</sup> Bacharel em Direito pela UNIJUI; Bolsista PIBIC/CNPq. E-mail: polleto.luiza@gmail.com

<sup>3</sup> Professor Titular do PPGDR/UNIJUI; doutor em Desenvolvimento Regional, Bolsista Produtividade em Pesquisa do CNPq; Orientador; e-mail: allebr@unijui.edu.br.

<sup>4</sup> Doutoranda em Desenvolvimento Regional pelo PPGDR/UNIJUI e integrante do Grupo Interdisciplinar de Estudos em Gestão e Políticas Públicas, Desenvolvimento, Comunicação e Cidadania - GPDeC. Bolsista Prosuc/Capes. Mestre em Desenvolvimento pelo PPGDR/UNIJUI. E-mail: taciana.ribas@yahoo.com.br

<sup>5</sup> Acadêmico do curso de Administração da UNIJUI; Bolsista Pibic/CNPq/Fapergs. E-mail: gabriel.blass@outlook.com

## **1. INTRODUÇÃO**

Para que ocorra a organização e estruturação da sociedade e dos órgãos de gestão e administração o Estado, em suas diferentes esferas e poderes, elabora um conjunto de leis, códigos e outros regramentos legais que constituem os marcos legais de determinado período e que incidem sobre determinados territórios, norteando a atuação dos membros da sociedade, que se constituem cidadãos. Nessa condição, assume um conjunto de atribuições não só no que se refere às políticas sociais de base (educação, saúde e assistência social), mas também no que se refere às políticas de promoção do desenvolvimento municipal/local. Neste âmbito, os municípios têm criado políticas públicas inseridas nas legislações municipais que buscam refletir uma política de promoção à participação de todos nos segmentos da sociedade local, organizados ou não, na discussão dos problemas e na identificação das potencialidades, na definição de políticas públicas de investimentos e ações que visem o desenvolvimento econômico e social do Município. Para garantir a qualidade das políticas públicas e a atuação eficaz dos agentes políticos, os municípios gaúchos passaram a organizar Conselhos Municipais de Desenvolvimento (Comudes), a partir do final dos anos 1990 e, mais efetivamente a partir de 2003. Os Comudes atuam em rede com os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes), criados no estado do Rio Grande do Sul no início da década de 1990. Os Coredes e Comudes tem por objetivo a promoção do desenvolvimento local e regional, atuando como mediadores entre a sociedade civil e o Estado em suas diferentes esferas. Reconhecidos pelo Estado, foram institucionalizados por leis municipais e estadual, mas permanecem autônomos em relação aos governos e ao aparelho administrativo do Estado, pelo menos do ponto de vista formal (ALLEBRANDT, 2010, 2016). O presente resumo expandido tem como objetivo a análise do marco legal relacionado à criação, estrutura e funcionamento dos Comudes do Corede Noroeste Colonial. Está estruturado, além desta introdução, na seção que aborda aspectos metodológicos, na análise do marco legal tratada na seção Resultados e Discussão, nas conclusões e referências.

## **2. METODOLOGIA**

**Evento:** XXVIII Seminário de Iniciação Científica

**ODS:** 16 - Paz, justiça e instituições eficazes

O estudo se viabiliza com a utilização de elementos de coleta de dados e de análise. Os elementos qualitativos que contribuíram para a análise, foram extraídos dos sites das prefeituras dos respectivos municípios, das leis municipais e materiais bibliográficos. Como procedimento técnico principal utilizou-se a pesquisa documental (MINAYO, 2001), que consistiu na busca em fontes documentais oficiais da legislação local relacionada à política pública dos municípios. O presente Resumo Expandido aborda resultados parciais de projetos integrantes de uma agenda de pesquisa desenvolvida pelo Grupo Interdisciplinar de Estudos em Gestão e Políticas públicas, Desenvolvimento, Comunicação e Cidadania (GPDeC), no âmbito da Linha de Pesquisa Políticas Públicas, Planejamento Urbano e Gestão do Território do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (PPGDR/Unijuí).

### 3. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Dentre as funções do Estado, está a de produzir leis e atos normativos primários, inovando as políticas públicas. Tal função, salvo algumas poucas exceções, compete primordialmente ao Poder Legislativo, seja ele Federal, Estadual, Distrital ou Municipal e se concretiza por meio do processo legislativo. Lopes (2009, p. 24), destaca que o Processo Legislativo é, por natureza, interdisciplinar, uma vez que esse trata-se de uma atividade social especializada, em que certo número de cidadãos que representam o conjunto de um povo elabora as normas pelas quais este irá se reger. Portanto, partindo dessa definição básica, observa-se que envolve aspectos técnicos, políticos e jurídicos. Ressaltando ainda que, pensar o Processo Legislativo exige reflexão sobre cada um destes elementos e, essencialmente, sobre a interação entre eles. Assim, o poder legislativo municipal tem como função central a elaboração das leis, além de exercer outras tarefas constitucionais como a apresentação pública de assuntos de interesse dos cidadãos, o debate sobre tais reivindicações de modo a agregá-las sob o interesse geral e a fiscalização política dos atos do executivo. O Corede Noroeste Colonial foi instituído em 1991, e atualmente é composto por onze municípios sendo eles: Ajuricaba, Augusto Pestana, Bozano, Catuípe, Condor, Coronel Barros, Ijuí, Jóia, Nova Ramada, Panambi e Pejuçara. O Corede Noroeste Colonial, como os demais 27 Coredes gaúchos, constitui-se em “fórum de discussão, decisão e integração de políticas, ações, lideranças e recursos orientados à promoção do desenvolvimento regional” (COREDES, 2010, p. 11).

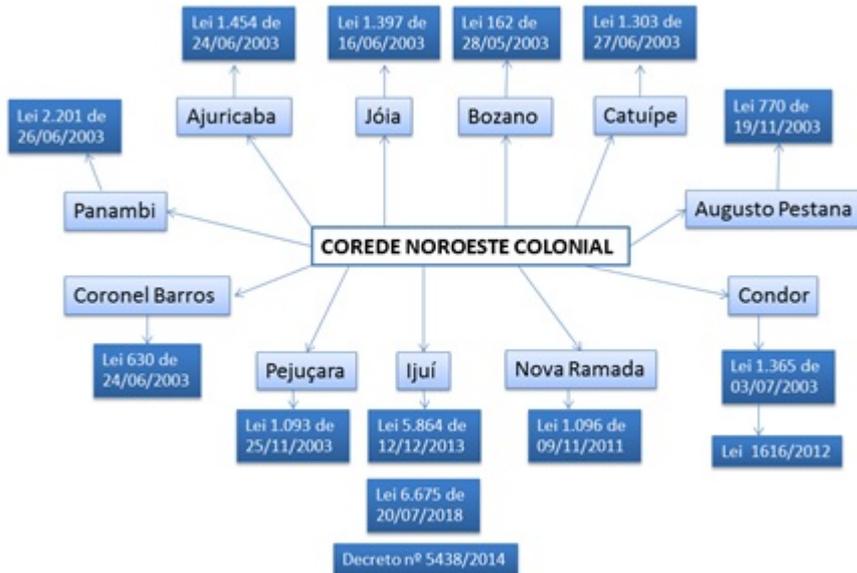
Posteriormente à criação dos Coredes iniciou-se o processo de criação dos –Comudes. Praticamente todos os Comudes surgiram a partir do ano de 2003 (ainda que já existissem conselhos municipais desde a década de 1990), pois nesse ano o Governo do estado do Rio Grande do Sul e o Fórum dos Coredes definiram a necessidade da existência dos Comudes como condição para que os municípios participassem da Consulta Popular anual que definia, com base em votação popular, projetos que integram o orçamento estadual gaúcho (ALLEBRANDT, 2010).

Para que a criação dos Comudes se realizasse plenamente cada município elaborou a sua lei municipal específica para a regulamentação e orientação dos mesmos, ou seja, normas que regulam a vida política na cidade, sempre respeitando a Constituição Federal e a Constituição do Estado em que o município está inserido, sendo um importante instrumento para forçar o poder público a assumir obrigações de interesse local em favor da população, pois são as leis que definem nossos direitos e deveres e como deve ser a conduta do cidadão em relação a determinados casos, prezando pela moral e os bons costumes, garantindo assim a convivência harmoniosa da sociedade (CHASSOT e

Evento: XXVIII Seminário de Iniciação Científica  
ODS: 16 - Paz, justiça e instituições eficazes

ALLEBRANDT, 2015). A figura 1 apresenta as leis de criação de cada um dos Comudes do Corede Noroeste Colonial.

Figura nº 1 – Leis Municipais referentes aos Conselhos de Desenvolvimento Municipal - Comudes



Fonte: elaboração dos autores com base na legislação dos municípios

Com base na análise das leis dos 11 municípios, observa-se que os Comudes que integram os municípios do Corede Noroeste Colonial 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. O artigo 2º das leis analisadas apresentam os objetivos de cada um dos Comudes estudados sendo a redação idêntica para nove deles: “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 a melhoria da qualidade de vida da população, a distribuição harmônica e equilibrada da economia e a preservação ambiental”. A explicação para esta redação idêntica é a existência do denominado Kit-Comudes, elaborado pelo Fórum dos Coredes em parceria com o governo estadual, com o sentido de orientar as administrações municipais e os respectivos poderes legislativos para elaborarem e aprovarem as leis municipais de criação dos Comudes.

O Comude do município de Ijuí apresenta objetivos mais claros, elaborados e especificando a sua área de atuação, incluindo 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; 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 o desenvolvimento harmônico e integrado; a 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; o fortalecimento da cultura e a vivência da participação

**Evento:** XXVIII Seminário de Iniciação Científica

**ODS:** 16 - Paz, justiça e instituições eficazes

democrática na gestão da comunidade local; a promoção da disseminação das informações relevantes para o desenvolvimento local e regional no intuito de qualificar a participação. A análise aponta que, no caso de Ijuí, onde o Conselho de Desenvolvimento do Município (Codemi) fora criado ainda na década de 1990, e reorganizado em 2002, inclusive com adequações na lei municipal, o mesmo optou por não se adequar à redação proposta pelo Kit-Comudes em 2003. Assim, com exceção do Conselho de Desenvolvimento do município de Ijuí, os demais Conselhos da região estudada têm como competência comuns em suas leis:

I – 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 investimentos e ações que visem o desenvolvimento econômico e social do município; II – organizar e realizar, as audiências públicas necessárias, em que a sociedade local discutirá e elegerá as prioridades municipais; III – elaborar o Plano Estratégico de Desenvolvimento Municipal; IV – promover e fortalecer a participação da sociedade civil buscando a sua integração regional; V – realizar a interface com as atividades do Conselho Regional de Desenvolvimento do Noroeste Colonial, buscando articulação com o Estado; VI – constituir instância de discussão e formulação de propostas para servirem como subsídios à elaboração dos Planos Plurianuais, Leis de Diretrizes Orçamentárias e dos Orçamentos municipal e estadual, bem como articular políticas públicas voltadas ao desenvolvimento; VIII – acompanhar e fiscalizar a execução das ações ou investimentos escolhidos no COMUDE e incluídos nos orçamentos, municipal ou estadual.

Com relação à estrutura organizacional, os Comudes, mais uma vez com ressalva do município de Ijuí, possuem a seguinte composição: Assembleia Geral, Conselho de Representantes e Diretoria Executiva. A Assembleia Geral dos Comudes é o órgão de maior 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, 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*” da Assembleia Geral, casos urgentes ou omissos; e aprovar, quando couber, as contas apresentadas pela Diretoria

**Evento:** XXVIII Seminário de Iniciação Científica

**ODS:** 16 - Paz, justiça e instituições eficazes

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 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. Tem como competências: dirigir a Assembleia Geral, coordenar as audiências públicas, bem como a consulta aos cidadãos; encaminhar ao Corede Noroeste Colonial a relação às 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). O Codemi (que equivale, no caso de Ijuí, ao Comude), foi criado em 1992, reorganizado em 2002 e sofreu adequações pela lei nº 5.864 de 12/12/2013, da lei nº 6.675 de 20/07/2018, além do Decreto nº 5438/2014, que aprova o seu Regimento Interno. Dessa forma a estrutura do Conselho de Desenvolvimento de Ijuí é diferenciada, pois é composta por: Fórum Municipal de Desenvolvimento; Assembleia do Codemi; Conselho de Representantes; Núcleo de Coordenação; Comissões Permanentes; e Comissões Temáticas Especiais. O Fórum Municipal de Desenvolvimento de Ijuí, de acordo com sua estrutura de funcionamento, é o espaço mais amplo de abertura para 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 Desenvolvimento do município. É composto por todas as entidades que integram da Assembleia do Codemi, outras entidades não credenciadas para a Assembleia e os cidadãos interessados na discussão do desenvolvimento. A Assembleia do Codemi é o órgão máximo de deliberação e como nos demais Comudes é constituída de todos os cidadãos que comprovem através de seu título eleitoral e/ou cédula de identidade, domicílio no Município. tem competências distintas dos demais municípios, sendo elas: I - eleger os membros não natos do Conselho de Representantes do Codemi; II - apreciar e deliberar sobre o Plano Estratégico Participativo de Desenvolvimento de Ijuí; III - apreciar e aprovar o Regimento Interno do Codemi; IV - discutir e deliberar sobre assuntos demandados pelo Codemi. É composta por membros natos (Prefeito, Vice-Prefeito, Presidente, Coordenador ou Representante do Conselho, entre outros) e representantes de órgãos ou entidades organizadas que vier a se cadastrar para compor a mesma.

O Conselho de Representantes do Codemi é composto por vinte (20) integrantes, sendo oito (8) deles natos e doze (12) eleitos pela Assembleia do Codemi. (Redação dada pela Lei nº 6675/2018). O Núcleo de Coordenação do Codemi é composto por um coordenador, dois coordenadores adjuntos, um secretário e um secretário adjunto, eleitos pelo Codemi, para mandato de dois anos, permitida a recondução, dentre os membros titulares do Conselho de Representantes do Codemi. As Comissões Permanentes do Codemi são em número de três, e cada uma delas é constituída por cinco (05) membros titulares e cinco (05) membros suplentes, indicados pelo Conselho de Representantes do Codemi, dentre os membros efetivos da Assembleia, sendo que pelo menos um membro efetivo seja integrante do Conselho de Representantes do Codemi e por dois representantes de Conselhos Municipais vinculados à área. E por fim, as Comissões Temáticas Especiais são instituídas conforme a necessidade e são vinculadas a uma das Comissões Permanentes serão constituídas por três (3) membros titulares e respectivos suplentes, indicados pela Comissão Permanente que a instituiu ou pelo Conselho de Representantes do Codemi. (Redação dada pela Lei nº 6675/2018)

Evento: XXVIII Seminário de Iniciação Científica

ODS: 16 - Paz, justiça e instituições eficazes

#### 4. CONCLUSÕES

A partir da pesquisa observou que se faz necessário, por parte dos municípios, a organização de uma legislação coerente com a realidade local e regional, regulando as políticas públicas de fortalecimento e apoio aos Conselhos de Desenvolvimento Municipais, oferecendo-lhes espaços adequados para atuarem como esferas públicas, que reivindiquem, proponham, acompanhem, fiscalizem e deliberem assuntos que beneficiem a população do seu município. Mesmo que todos os Comudes da região Noroeste Colonial possuam alguma legislação na qual específica e regula a sua criação, estrutura e funcionamento apenas o Conselho de Desenvolvimento do Município de Ijuí apresenta outra legislação referente ao Regimento Interno do Conselho no qual dispõe e regula as atividades e atuação no município. Em alguns municípios é preciso uma reformulação das normas no sentido de modificar a legislação existente com vistas a qualificar as políticas de apoio aos Conselhos de Desenvolvimento Municipais, há necessidade de qualificar o debate em torno das políticas de fomento que efetivamente viabilizem melhorias no desenvolvimento municipal/local, participação popular nas decisões, alavancando o desenvolvimento econômico e social da região.

Dessa forma, para ocorrer a promoção e o desenvolvimento dos Conselhos de Desenvolvimento Municipais é necessário melhorar as legislações que norteiam tais órgãos, incentivar a participação da sociedade, fomentando e garantindo a democracia e desenvolvendo ações que cultivem a cultura da participação dos diferentes segmentos dos municípios. Deste modo, a promoção das políticas públicas de desenvolvimento municipal ocorre quando os sujeitos de direitos se juntam com o objetivo de desenvolver ações organizadas.

#### 5. 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.** Santa Cruz do Sul. 2010. 312f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional) - Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, Santa Cruz do Sul, 2010.

\_\_\_\_\_. Gestão social e deliberação em espaços públicos: categorias e indicadores para monitoramento e análise. In: TENÓRIO, F. G. (Org.). Cidadania, território e atores sociais, V. 4. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016. p. 19-60.

COREDES. PRÓ-RS IV: propostas estratégicas para o desenvolvimento regional do estado do Rio Grande do Sul. Passo Fundo: Passografic, 2010.

CHASSOT, J. P. ; ALLEBRANDT, S. L. . A gestão social de espaços públicos: características dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento do Noroeste Colonial do Estado Rio Grande do Sul ? Brasil. Cuadernos de Educación y Desarrollo , v. 1, p. 1, 2015.

LOPES, Fábio Almeida. **Princípios do processo legislativo: uma perspectiva interdisciplinar e sistêmica.** Brasília: 2009, 97 p. Monografia (Especialização em Processo Legislativo). Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento - CEFOR, Brasília: Câmara dos Deputados. Disponível em: . Acesso em: 15 abr. 2014.

LEIS MUNICIPAIS. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/>. Acesso em: 27 mai 2020.

MINAYO, M.C.S(org.). **Pesquisa Social.** Teoria, método e criatividade. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.