

FACULDADE LATINO-AMERICANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

GILSON ALBERTO DOS SANTOS GRUGINSKIE

A EXPERIÊNCIA DO SISTEMA ESTADUAL DE PARTICIPAÇÃO POPULAR E
CIDADÃ DO RIO GRANDE DO SUL – SISPARCI: um estudo de caso a partir da
Primeira Conferência Estadual do Povo de Terreiro

PORTO ALEGRE

2023

Gilson Alberto dos Santos Gruginskie

A EXPERIÊNCIA DO SISTEMA
ESTADUAL DE PARTICIPAÇÃO
POPULAR E CIDADÃ DO RIO GRANDE
DO SUL – SISPARCI: um estudo de caso a
partir da Primeira Conferência Estadual do
Povo de Terreiro

Dissertação apresentada ao curso Maestría
Estado, Gobierno y Políticas Públicas da
Faculdade Latino-Americana de Ciências
Sociais e Fundação Perseu Abramo, como
parte dos requisitos necessários à obtenção
do título de Magíster en Estado, Gobierno y
Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Homero Chiaraba

Porto Alegre

2023

Ficha Catalográfica

GRUGINSKIE, Gilson Alberto dos Santos.

A Experiência do Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã do Rio Grande do Sul – SISPARCI: um estudo de caso a partir da Primeira Conferência Estadual do Povo de Terreiro / Gilson Alberto dos Santos Gruginskie. Porto Alegre: FLACSO/FPA, 2023.

130 f.:il

Dissertação (Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas), Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas, 2023.

Orientador: Prof. Dr. Homero Chiaraba

1. Participação Social. 2. Orçamento Participativo. 3. Gestão Pública. 4. Racismo Religioso.

Gilson Alberto dos Santos Gruginskie

A EXPERIÊNCIA DO SISTEMA
ESTADUAL DE PARTICIPAÇÃO
POPULAR E CIDADÃ DO RIO GRANDE
DO SUL – SISPARCI: um estudo de caso a
partir da Primeira Conferência Estadual do
Povo de Terreiro

Dissertação apresentada ao curso
Maestría Estado, Gobierno y Políticas
Públicas, Faculdade Latino-Americana
de Ciências Sociais, Fundação Perseu
Abramo, como parte dos requisitos
necessários à obtenção do título de
Magíster en Estado, Gobierno y Políticas
Públicas.

Aprovada em 12 de abril de 2023.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Homero Chiaraba
FLACSO Brasil/FPA

Profa. Dra. Beatriz Martins Moura
Doutora em Antropologia Social UNB

Prof. Dr. Lucas Gabriel Santos Costa
Doutor em Direito UFBA

Dedico este trabalho para o Raúl Gruginskie.

AGRADECIMENTOS

Agradeço às filiadas e aos filiados do Partido dos Trabalhadores, minhas companheiras e companheiros que dedicam suas vidas para a construção de um mundo mais justo e igualitário. A atuação cotidiana destas pessoas foi fundamental para a redemocratização do país, elaboraram propostas inovadoras e viabilizaram vitórias eleitorais pelas quais puderam ser implementadas políticas públicas tão importantes como a que este trabalho analisou.

Agradeço minhas companheiras e companheiros dos movimentos sociais, especialmente aos que se dedicam aos temas relacionados ao Povo de Terreiro. Agradeço a todas yalorixás e babalorixás que sempre me receberam com carinho em atenção, em especial Íyá Sandrali de Campos Bueno e a Baba Diba de Iyemonja, companheira e companheiro de vida, a qual compartilho lutas e sonhos.

Agradeço a Olívio Dutra que, ao cumprir a tarefa de governador do estado, possibilitou que eu desempenhasse a atividade de Coordenador Regional do Orçamento Participativo Estadual. Meu agradecimento a Tarso Genro que, ao cumprir a tarefa de governador do estado, possibilitou que eu desempenhasse as atividades em seu gabinete que permitiu contribuir na construção dos diferentes espaços de participação social. Meu agradecimento a Raul Pont, incansável defensor da participação popular. Agradeço a Iria Charão com quem aprendi muito na implementação do Orçamento Participativo Estadual. Meu agradecimento a Ubiratan de Souza, com quem aprendi muito sobre orçamento público e participação, além de ser meu companheiro em diferentes caminhadas na boa luta por um mundo melhor.

Agradeço a Federação dos Empregados no Comércio de Bens e Serviços do Rio Grande do Sul – FECOSUL, entidade que fui dirigente e que me indicou para representá-la nos momentos iniciais de implantação dos COREDES na região Metropolitana do Estado do Rio Grande do Sul.

Agradeço a Fundação Perseu Abramo, a Flacso e todos os funcionários, professores e dirigentes destas instituições. Meu agradecimento especial ao Prof. Dr. Homero Chiaraba pela orientação, dedicação e paciência disponibilizados na construção deste trabalho.

Por fim, agradeço meus filhos pela tolerância e aceitação à ausência que o trabalho acadêmico impõe.

Vinham pelos caminhos,
ruas e encruzilhadas
abertos por Bará
antes da oferenda do galo, do milho
ou do cabrito quatro-pé.

Vinham pelos caminhos
atendendo ao chamado de um tambor
que bate dentro de seus próprios peitos:
tuc-tuc-tuc.

Vinham pelos caminhos
– pele magnética –
atraídos ao ímã ancestral.

Vinham
– caules decepados –
nutrir-se nas raízes
(SILVEIRA, 2012, p. 59).

(...)

No Rio Grande é o quê?
– Batuque, tchê.
Filho de santo
de bombacha,
Ogum
comendo churrasco:
jeito
gaúcho
do negro
batuque.

(SILVEIRA, 2012, p. 60).

RESUMO

O Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã do Rio Grande do Sul – SISPARCI foi uma experiência de participação social implementada durante a gestão do Governador Tarso Genro no período de 2011 a 2014. Unificou as experiências anteriores decorrentes da alternância de governos que implementaram metodologias diferenciadas para o diálogo com a população, tais como os Conselhos Regionais de Desenvolvimento Econômico e Social – COREDES, a Consulta Popular e o Orçamento Participativo Estadual. Incorporou experiências realizadas pelo Governo Federal como o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, conhecido como “Conselhão”, implantando no Rio Grande do Sul o Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES. Incluiu, também, os conselhos estaduais já existentes e os que foram criados no decorrer da gestão. Esta ampliação dos canais de diálogo com a sociedade proporcionou que o movimento social relacionado às comunidades dos povos de terreiro reivindicassem a realização da Primeira Conferência Estadual do Povo de Terreiro e a constituição do Conselho Estadual do Povo de Terreiro. As mobilizações dos movimentos sociais contra a intolerância religiosa, o racismo e a violência, em especial com a realização da “Terceira Marcha Pela Vida e Liberdade Religiosa”, realizada em 2011, influenciaram a formulação da metodologia de participação social do governo. Esta pesquisa busca compreender os impactos da Primeira Conferência Estadual do Povo de Terreiro na elaboração e definição das políticas públicas como um dos canais de diálogo social proporcionado pelo SISPARCI. A partir de suas deliberações, estudar as reações do governo frente a elas, como proporcionaram elementos para análise e compreensão das possibilidades e impactos que a participação social proporciona para a gestão pública. Entre os elementos que permitem esta avaliação estão as Mensagens do Governador encaminhadas para o Parlamento, as Leis Orçamentárias Anuais e o Plano Plurianual.

PALAVRAS-CHAVE: participação social; orçamento participativo; gestão pública; povo de terreiro; racismo religioso.

ABSTRACT

The State System of Popular and Citizen Participation of Rio Grande do Sul – SISPARCI was a social participation experience implemented during the term of Governor Tarso Genro in the period from 2011 to 2014. It unified previous experiences resulting from the alternation of governments that implemented different methodologies for dialogue with the population, such as the Regional Councils for Economic and Social Development – COREDES, the Popular Consultation and the State Participatory Budget. It incorporated experiences carried out by the federal government, such as the Council for Economic and Social Development, known as “Conselhão”, implementing the State Council for Economic and Social Development – CDES in Rio Grande do Sul. It also included the existing state councils and those created during the administration. This expansion of the channels of dialogue with society allowed the social movement related to the communities of the people of terreiro to claim the holding of the First State Conference of the People of Terreiro and the constitution of the State Council of the People of Terreiro. The mobilizations of social movements against religious intolerance, racism and violence, especially with the “Third March for Life and Religious Freedom”, held in 2011, influenced the formulation of the government's social participation methodology. This research seeks to understand the impacts of the First State Conference of the People of Terreiro on the elaboration and definition of public policies as one of the social dialogue channels provided by SISPARCI. From their deliberations, study the government's reactions to them, how they provided elements for analysis and understanding of the possibilities and impacts that social participation provides for public management. Among the elements that allow for this assessment are the Governor's Messages sent to Parliament, the Annual Budget Laws and the Multi-Year Plan.

KEY WORDS: social participation; participatory budgeting; public management; terreiro people; religious racism.

RESUMEN

El Sistema Estatal de Participación Popular y Ciudadana de Rio Grande do Sul – SISPARCI fue una experiencia de participación social implementada durante el mandato del Gobernador Tarso Genro en el período de 2011 a 2014. Unificó experiencias anteriores resultantes de la alternancia de gobiernos que implementaron diferentes metodologías para el diálogo con la población, como los Consejos Regionales de Desarrollo Económico y Social – COREDES, la Consulta Popular y el Presupuesto Participativo del Estado. Incorporó experiencias realizadas por el gobierno federal, como el Consejo de Desarrollo Económico y Social, conocido como “Conselhão”, implementando el Consejo Estatal de Desarrollo Económico y Social – CDES en Rio Grande do Sul. Incluía también los consejos estatales existentes y los creados durante la administración. Esta ampliación de los canales de diálogo con la sociedad permitió que el movimiento social afín a las comunidades del pueblo de terreiro reivindicara la realización de la Primera Conferencia Estatal del Pueblo de Terreiro y la constitución del Consejo Estatal del Pueblo de Terreiro. Las movilizaciones de los movimientos sociales contra la intolerancia religiosa, el racismo y la violencia, especialmente con la “Tercera Marcha por la Vida y la Libertad Religiosa”, realizada en 2011, influyeron en la formulación de la metodología de participación social del gobierno. Esta investigación busca comprender los impactos de la Primera Conferencia Estatal de los Pueblos de Terreiro en la elaboración y definición de políticas públicas como uno de los canales de diálogo social proporcionados por SISPARCI. A partir de sus deliberaciones, estudiar las reacciones del gobierno frente a las mismas, cómo brindaron elementos para el análisis y comprensión de las posibilidades e impactos que brinda la participación social para la gestión pública. Entre los elementos que permiten esta evaluación se encuentran los Mensajes del Gobernador enviados al Parlamento, las Leyes de Presupuesto Anual y el Plan Plurianual.

Palabras Clave: participación social; presupuesto participativo; gestión pública; pueblo terreiro; racismo religioso.

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – SÍNTESE DAS ABORDAGENS SOBRE A PARTICIPAÇÃO DE GRUPOS ORGANIZADOS DA SOCIEDADE CIVIL	26
QUADRO 2 – CONFIGURAÇÃO DOS ESPAÇOS PÚBLICOS	49
QUADRO 3 – SÍNTESE DO SISTEMA COOPERATIVO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	51
QUADRO 4 – CICLO ANUAL DO OP-RS	54
QUADRO 5 – FUNCIONAMENTO DO CDES	65
QUADRO 6 – CONFIGURAÇÃO DO GABINETE DIGITAL	66
QUADRO 7 – PARTICIPANTES NAS VOTAÇÕES SOBRE AS PRIORIDADES ORÇAMENTÁRIAS	67
QUADRO 8 – SÍNTESE DAS CONFERÊNCIAS ESTADUAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS REALIZADAS ENTRE 2011 E 2014	68
QUADRO 9 – SISTEMA ESTADUAL DE PARTICIPAÇÃO POPULAR E CIDADÃ	72
QUADRO 10 – EDIÇÕES DA MARCHA PELA VIDA E LIBERDADE RELIGIOSA E SEUS TEMAS, REIVINDICAÇÕES E PAUTAS	84
QUADRO 11 – POLÍTICAS PROPOSTAS NA NOTA DE RECOMENDAÇÃO AO GOVERNADOR	87
QUADRO 12 – ENTIDADES DA SOCIEDADE CIVIL QUE COMPUSERAM O COMITÊ ESTADUAL DO POVO DE TERREIRO	90
QUADRO 13 – CONFERÊNCIAS MUNICIPAIS E REGIONAIS	91
QUADRO 14 – PRINCIPAIS DIRETRIZES DA I CONFERÊNCIA ESTADUAL DO POVO DE TERREIRO DO RIO GRANDE DO SUL	94
QUADRO 15 – PRINCIPAIS POLÍTICAS PÚBLICAS DO GOVERNO DO ESTADO CONSTRUÍDAS A PARTIR DO DIÁLOGO COM O CONSELHO DO POVO DE TERREIRO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	99
QUADRO 16 – PRINCIPAIS POLÍTICAS CONSTITUÍDAS NO GOVERNO DO ESTADO A PARTIR DA INTERAÇÃO COM O POVO DE TERREIRO	100

LISTA DE SIGLAS

- ADIN – Ação Direta de Inconstitucionalidade
- AGAS – Associação Gaúcha de Supermercados
- AGCR – Associação Gaúcha de Concessionárias de Rodovias
- AGM – Associação Gaúcha Municipalista
- AIDS – Síndrome da Imunodeficiência Adquirida
- APMs – Assembleias Públicas Municipais
- ATDs – Assembleias Temáticas de Desenvolvimento
- CAGE – Contadoria e Auditoria Geral do Estado
- CEBs – Comunidades Eclesiais de Base
- CDES – Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
- CEDRAB – Congregação em Defesa das religiões Afro-brasileiras
- CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
- CODES – Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
- COMUDE – Conselho Municipal de Desenvolvimento
- COREDE – Conselho Regional de Desenvolvimento
- CPTERS – Conselho do Povo de Terreiro do Estado do Rio Grande do Sul
- CRC – Coordenação de Relações com a Comunidade
- CR – Comissão Representativa
- CP – Consulta Popular
- FAMURS – Federação das Associações de Municípios
- FARSUL – Federação da Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul
- FDDR – Fórum Democrático de Desenvolvimento Regional
- FECOMÉRCIO – Federação do Comércio
- FECONSEPRO – Federação dos Conselhos Comunitários Pró Segurança Pública
- FIERGS – Federação das Indústrias
- FORMA – Fórum das Religiões de Matriz Africana do RS
- GAPLAN – Gabinete de Planejamento
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

MST – Movimento dos Trabalhadores Sem Terra

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OCERGS – Organização das Cooperativas do Estado do Rio Grande do Sul

ONG – Organização Não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

OP-POA – Orçamento Participativo de Porto Alegre

OP-RS – Orçamento Participativo do Estadual

PC do B – Partido Comunista do Brasil

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PFL – Partido da Frente Liberal

PGE – Procuradoria Geral do Estado

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PPA – Plano Plurianual

PPP – Processo de Participação Popular

PRDs – Plenárias Regionais de Diretrizes

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PT – Partido dos Trabalhadores

RENAFRO – Rede Nacional de Religiões Afro-brasileiras e Saúde

RTI – Associação Rio-grandense de Transporte Intermunicipal de Passageiros

SCFC – Sindicato do Centro de Formação de Condutores

SDR – Secretaria de Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo

SER – Conseils Économiques et Sociaux Régionaux

SESCOOP-RS – Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo do Estado do Rio Grande do Sul

SISPARCI – Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã do Rio Grande do Sul

SRI – Secretaria Extraordinária de Relações Institucionais

UAMPA – União de Associações de Moradores de Porto Alegre

UNICAFES – União Nacional das Cooperativas de Agricultura Familiar e Economia Solidária

UVERGS – União dos Vereadores do Rio Grande do Sul

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
1 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL	23
1.1 PARTICIPAÇÃO SOCIAL: DEFINIÇÕES E CONCEITOS	24
1.2 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL ENQUANTO OBJETO DE ESTUDO DA GESTÃO PÚBLICA	28
1.3 RELEVÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL PARA A GESTÃO PÚBLICA	33
1.4 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL	34
2 AS TRANSFORMAÇÕES DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL: DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO AO SISTEMA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR E CIDADÃ	44
2.1 DA EXPERIÊNCIA MUNICIPAL DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE AOS CONSELHOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	45
2.2 A CONSULTA POPULAR NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	50
2.3 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO ESTADUAL	52
2.4 A CONSULTA POPULAR APÓS A EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO ESTADUAL	58
2.5 O SISTEMA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR E CIDADÃ	62
3 IMPACTOS DO SISTEMA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR E CIDADÃ – SISPARCI NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DA CONFERÊNCIA ESTADUAL DO POVO DE TERREIRO	74
3.1 CONTEXTO HISTÓRICO DO POVO DE TERREIRO NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	76

3.2 RACISMO RELIGIOSO, DISCRIMINAÇÃO E SITUAÇÃO DO POVO DE TERREIRO, A MARCHA PELA VIDA E LIBERDADE RELIGIOSA	80
3.3 PROTAGONISMO DO POVO DE TERREIRO NO SISTEMA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR E CIDADÃ	86
3.4 A I CONFERÊNCIA ESTADUAL DO POVO DE TERREIRO DO RIO GRANDE DO SUL	89
3.5 A CRIAÇÃO DO CONSELHO DO POVO DE TERREIRO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL – CPTERS E AS NOVAS POLÍTICAS PÚBLICAS	98
CONSIDERAÇÕES FINAIS	103
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	112

INTRODUÇÃO

O Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã – SISPARCI foi realizado durante a gestão do Governador Tarso Genro, entre os anos de 2011 e 2014, no Estado do Rio Grande do Sul e estava inserido em um contexto histórico de alternância de modelos de canais de participação social. Entre as diferentes tecnologias sociais existentes, reorganizadas e criadas estava a Conferência Estadual do Povo de Terreiro. A conferência foi parte do SISPARCI e permitiu que a sociedade participasse da elaboração e definição de determinadas políticas públicas do Poder Executivo.

A religiosidade de matriz africana, por ser um aspecto importante na formação histórica, cultural e econômica do Estado do Rio Grande do Sul, também precisa ser analisada dentro do processo de transformações teóricas e práticas relacionadas à participação social. Temas como o Orçamento Participativo; Consulta Popular; políticas de conselhos; movimentos sociais e política governamental são elementos necessários para esse estudo. Da mesma forma, as mobilizações do Povo de Terreiro por temas como a luta contra o racismo religioso proporcionaram movimentos que se tornaram referências como a Marcha Pela Vida e Liberdade Religiosa.

O processo de participação social no período entre 2011 e 2014 foi intenso: foram realizadas 36 conferências estaduais em parceria com os Conselhos de Direitos e de Políticas Públicas. O SISPARCI buscou construir um conjunto de mecanismos de democracia representativa e democracia direta, potencializado pelas tecnologias digitais de comunicação, combinando as atuações de mecanismos como os Conselhos Setoriais, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, os Conselhos Regionais de Desenvolvimento, o Orçamento Participativo e a Consulta Popular, conciliando duas complexas estruturas de participação direta do cidadão.

O tema da participação social nas definições do governo, em especial a participação direta do cidadão, é utilizada em diferentes esferas da gestão pública, nas quais municípios, estados e organismos de governança regional, como os Consórcios Municipais, recorrem à experiência do Rio Grande do Sul. O SISPARCI se desenvolveu em um ambiente relativamente inédito, coincidindo com a utilização de novas tecnologias de comunicação que introduziram novas perspectivas para a participação. A relação entre o conjunto de diferentes experiências de diálogos entre governo e sociedade e

transformações com as inovações na área de comunicação, criaram um ambiente propício para a construção de uma nova forma de gerenciamento do setor público.

Sobre a participação social, o meio acadêmico já produziu muitas reflexões, ao mesmo tempo em que metodologias como o Orçamento Participativo já são utilizadas em diferentes governos em todo o planeta¹. O Atlas Mundial do Orçamento Participativo de 2019 (DIAS e JÚLIO, 2020), por exemplo, apresenta dados coletados em 71 países de todos os continentes, com experiências que oscilam entre 11.690 e 11.825, porém com muitas variações devido as particularidades de cada processo, onde essa pesquisa pode ser inserida como um elemento a mais a ser considerado.

O SISPARCI está contido nas reflexões sobre a democracia participativa e nas propostas de modelos de gestão pública societal, aplicados a um recorte subnacional. Para compreender as transformações teóricas relacionadas a participação social, põe-se o desafio de discutir as definições e conceitos sobre a participação social, sua importância enquanto objeto de estudo para a gestão pública e qual sua relevância para a administração governamental.

Os estudos sobre o SISPARCI estão presentes neste ambiente de reflexões que não se limita apenas aos temas relacionados à democracia participativa, mas ao contexto atual da própria democracia representativa, uma vez que os debates contemporâneos demonstram diferentes questionamentos, inclusive se há um esgotamento do processo democrático quando a consulta social se restringe apenas no momento eleitoral.

Entre os debates relacionados a participação da sociedade no governo ocorreram contrapontos que questionavam a efetividade da interferência nas decisões públicas. Entre os referenciais utilizados estavam as reflexões de Schumpeter (1984), com a perspectiva da teoria econômica da democracia e a abordagem sobre as sociedades complexas, com o questionamento relacionado a possibilidade de um bem comum unicamente determinado e a impossibilidade de existir o chamado governo pelo povo ou um governo aprovado pelo povo, onde o povo realmente não governa. Desta forma, o cidadão teria sua participação reduzida ao objetivo de formação de governos, em períodos controlados e esporádicos. Em uma reflexão diferenciada, mas que também observa o distanciamento da realidade do cidadão e as decisões governamentais, Bobbio (1997) verifica que a

1 No quadro 1 apresentado no primeiro capítulo, por exemplo, apresenta-se uma síntese das abordagens sobre a participação de grupos organizados da sociedade civil a partir do século XX de acordo com as reflexões de Gohn (2019). No decorrer do trabalho exemplificam-se outras reflexões sobre as diferentes abordagens. O recorte, no entanto, para não deixar a pesquisa desnecessariamente extensa, primou pela objetividade nos exemplos.

complexidade da sociedade e o peso do conhecimento científico pode levar a centralidade do especialista desvalorizando o cidadão na tomada de decisão.

O esvaziamento democrático da sociedade no modelo representativo é uma preocupação recorrentemente apresentada. Habermas dedicou boa parte de seus estudos para a análise do tema da democracia deliberativa e do modelo representativo hegemônico, presente na sociedade contemporânea. Uma síntese das produções de Habermas sobre estes recortes poderia relacionar a superação da crise ao retorno da participação ao centro do processo político. Estas reflexões indicam que aprofundar os estudos sobre a participação social na gestão pública pode ser uma contribuição no fortalecimento do regime democrático.

Realizada uma breve reflexão teórica e conceitual sobre a participação social, torna-se importante refletir sobre as transformações no processo histórico do Estado do Rio Grande do Sul. Desde a redemocratização do Brasil, experiências de ampliação dos espaços de diálogos com a sociedade foram implementadas nos governos que se sucederam. Essa trajetória compreende tecnologias utilizadas ao longo da história recente, com destaque para o Orçamento Participativo implementado no município de Porto Alegre, a criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento Econômico e Social, a Consulta Popular, o Orçamento Participativo Estadual e o Sistema de Participação Popular e Cidadã. A experiência do Rio Grande do Sul também é debatida no interior do Parlamento, local sensível a estes temas. Assim, constituiu-se em 1999 o chamado Fórum Democrático, inicialmente destinado a realizar a Consulta Social antes da votação do orçamento estadual e definição das principais políticas públicas após o ciclo do Orçamento Participativo Estadual.

A participação social no processo de definição das políticas públicas no estado do Rio Grande do Sul possui relativa estabilidade mesmo com a frequente alternância das forças políticas no poder com governos diferenciados. Ao longo do tempo, seguiu-se um ciclo de rupturas e permanências de metodologias demonstrando o potencial de resiliência da participação que ultrapassa a delimitação partidária. Mesmo com a oscilação do número total de participantes, o tema se mantém com destacada ênfase nas diferentes esferas das discussões políticas e administrativas.

A organização partidária e a atuação dos movimentos sociais, por sua vez, estimulam não só o debate, mas também a produção teórica sobre o tema. A realização das primeiras edições do Fórum Social Mundial, se por um lado projetou estas experiências para diferentes regiões do mundo, por outro ampliou a motivação para

refletir e qualificar os temas relacionados à democracia. Da mesma forma, a complexidade das relações sociais cria tensões que exigem do gestor público capacidade de diálogo e mediação com os diferentes atores envolvidos.

As transformações tecnológicas, o acúmulo de experiências e as novas formas de organização da sociedade demandam cada vez mais novos meios de interação. A participação digital, as organizações relacionadas às pautas e representações identitárias, movimentos religiosos, são exemplos que caracterizam a emergência de um novo ambiente de diálogo que se impõe ao poder público. Os protestos que ficaram conhecidos como “Mobilizações de Junho” no ano de 2013 demonstraram o potencial de novas formas de organização e mobilização.

Um dos elementos presentes na discussão do modelo de participação social na gestão é a situação financeira do governo do estado do Rio Grande do Sul, que tem se caracterizado pela contínua redução da capacidade de investimentos a cada período. A Consulta Popular realizada em 2004 pelo Governador Germano Rigotto colocou para avaliação popular o montante de R\$ 337 milhões. Este montante reduziu no governo seguinte, se recuperando em parte durante a implementação do SISPARCI no governo de Tarso Genro, com o montante de R\$ 165 milhões, voltando a ser reduzido no governo seguinte de Ivo Sartori para R\$ 50 milhões em 2016 (Fonseca, 2019). Já no governo de Eduardo Leite este montante ficou em R\$ 20 milhões em 2020 (Barroso, 2021). Mesmo que a redução tenha relação com as opções de cada governo, verifica-se que a capacidade de investimentos em novas obras e serviços está aquém da expectativa social.

Em cada processo de consulta verifica-se que as demandas apresentadas pela sociedade possuem uma dimensão muito maior que a capacidade de ação estatal. Uma das reivindicações constantes no diálogo com o Poder Executivo refere-se à pavimentação de rodovias, obras que exigem valores muito altos de investimento para o governo. A Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul, FAMURS, apresenta o total de 57 municípios no estado sem acesso asfáltico (Santos, 2021), além de outras reivindicações como duplicações e ligações inter-regionais.

A metodologia de participação social utilizada na gestão do Governador Tarso Genro no estado do Rio Grande do Sul - Brasil, no período de 2011 a 2014, procurou aproveitar os diferentes elementos utilizados pelos governos anteriores, a tradição de democracia direta especialmente do Orçamento Participativo, inserido em uma realidade orçamentária que limitava o atendimento das demandas da sociedade. Assim, o SISPARCI representa a unificação dos processos já realizados no Estado, associado às

novas reflexões e às novas formas de comunicação, questiona-se como o Sistema ampliou as possibilidades de democratizar o processo de elaboração e definição de políticas públicas. As diferentes gestões do governo do estado já implementaram modelos de participação social para elaboração de políticas públicas. Cabe, portanto, investigar como as pessoas que atuaram na Conferência Estadual do Povo de Terreiro participaram nos processos de consulta anteriores e como percebem as alterações. Pretende-se verificar, entre as políticas que possuem relevância para este público, quais surgiram desta experiência, quais foram transformadas, quais foram encerradas e quais as que se mantiveram. Desta forma buscará compreender de que maneira influenciou na formulação de políticas públicas.

O SISPARCI, com sua historicidade e com abrangência, em um recorte de administração pública subnacional, produziu elementos que podem enriquecer as reflexões relacionadas aos limites de metodologias como o Orçamento Participativo, conselhos de direitos e participação digital no exercício de uma administração. Esta contribuição também se dá pelo fato de inovar dentro da trajetória histórica do estado ao procurar conciliar os diferentes caminhos já construídos para o cidadão participar da elaboração e definição das políticas públicas, considerando a alternância de modelos de gestão produzidos pelos diferentes partidos políticos que obtiveram a vitória eleitoral para o governo do estado. Da mesma forma, o tema da democracia e da participação é recorrente no discurso político do estado Rio Grande do Sul e nas últimas décadas têm motivado debates sobre modelos de como podem ser aplicados.

A participação social na gestão não apresenta soluções imediatas às questões apresentadas, mas pode contribuir para que sejam construídas sínteses e priorizações do limitado recurso disponível. A potencialização da ação pública pode se dar com a ampliação do debate e da transparência e contribuir para o enfrentamento das frustrações e descontentamentos decorrentes da falta de atendimento das demandas. O estudo sobre a experiência histórica e transformações que levou a constituição do SISPARCI pode contribuir para outras experiências de governo que possuam realidades semelhantes.

A proposta de administração pública societal tem cada vez mais relevância nos paradigmas da gestão pública. Goldfrank (2012), por exemplo, em seus trabalhos demonstra a política de incentivo do Banco Mundial para a implementação do Orçamento Participativo nas diferentes esferas de governo em todo o planeta, tornando esta política uma de suas prescrições globais. O Centro de Serviços para os Municípios em Um Só Mundo acompanha as experiências do Orçamento Participativo em todo o globo e relata

as inovações ocorridas neste processo, emergindo novos modelos com impactos na justiça social, modernização do poder local e empoderamento da sociedade civil (Sintomer, Herzberg, Allegretti e Röcke, 2012, p. 35), apontando para a necessidade de constante estudos sobre o tema.

Observar a administração pública societal aplicada a um recorte subnacional e a ampliação do espaço comunicativo na esfera pública a partir da implementação de um sistema de participação, que articula forças políticas, atores sociais distintos e diferentes órgãos de governo, pode trazer novas informações para a reflexão acadêmica. A partir da historicidade recente das ações de governo, verifica-se a crescente utilização de mecanismos de controle social sobre a administração pública. Exige-se, portanto, maiores investigações e pesquisas sobre as formas de participação social. Este trabalho almeja produzir reflexões que contribuam com estes desafios.

Conforme Rio Grande do Sul (2014b, p. 10), entre 2011 e 2014 foram consolidados 35 Conselhos de Direitos e de Políticas Públicas e realizadas 36 conferências temáticas. As conferências temáticas e de políticas públicas realizaram intenso debate neste período e reuniram especialistas, organizações sociais, entidades profissionais e empresariais, prestadores de serviços, agentes públicos e pessoas de diferentes origens com o interesse de elaborar e definir a ação do governo.

A Primeira Conferência Estadual do Povo de Terreiro foi produto de uma antiga mobilização social existente no estado. Em Rio Grande do Sul (2015), a apresentação deste Boletim Informativo, “Da Marcha pela Vida e Liberdade Religiosa – 2011 ao Conselho do Povo Terreiro do Estado do Rio Grande do Sul – 2014”, traz as informações das atividades que levaram a construção da Conferência e suas consequências e impactos na sociedade gaúcha. A I Conferência Estadual do Povo de Terreiro deliberou setenta e nove resoluções “que indicam políticas públicas, a serem implementadas em nível estadual, voltadas ao Povo de Terreiro e às populações de ascendência africana, consolidando a criação do Conselho do Povo de Terreiro do Estado do Rio Grande do Sul” (Rio Grande do Sul, 2015, p. 27).

A mobilização do Povo de Terreiro no Estado do Rio Grande do Sul carrega consigo uma experiência secular de resistência a violência sistêmica da sociedade contra a população negra, organizando-se a partir de seu conhecimento milenar, com uma cosmovisão própria, diferenciando-se das tradições eurocêntricas e das formulações convencionais da cultura ocidental. As motivações da organização destas comunidades ultrapassam os recortes imediatos e assumem paradigmas civilizacionais.

A Conferência Estadual do Povo de Terreiro não buscou apenas a construção de políticas públicas antirracistas, compensatórias, ou de enfoque orçamentário. Ultrapassou as fronteiras do debate teológico cultural e das tradicionais reivindicações por programas específicos do governo. Estas demandas estiveram presentes e trouxeram conquistas importantes, mas destacou-se o canal proposto pelo Povo de Terreiro para o diálogo humanitário para a superação de problemas existentes no cotidiano da população.

A motivação desta pesquisa é demonstrar que, se comparado com os processos anteriores de participação social, como os Conselhos Regionais de Desenvolvimento Econômico e Social, a Consulta Popular e o Orçamento Participativo, o SISPARCI ampliou os espaços de participação para elaboração e definição das políticas públicas no Estado do Rio Grande do Sul. Permitiu que ocorresse maior transparência das ações administrativas, assim como maior controle social sobre o poder público.

O SISPARCI proporcionou as condições para que ocorresse a ampliação do número de atores sociais na elaboração e execução da ação governamental e fortaleceu espaços existentes. Também, conseguiu conciliar modelos de participação social que confrontavam as experiências recentes dos governos anteriores, além de inserir novas formas de participação através da rede mundial de computadores. Além disso, fortaleceu algumas organizações e espaços de participação já existentes e que permaneceram dos governos anteriores.

A Primeira Conferência Estadual do Povo de Terreiro foi produto de uma mobilização histórica de uma parte da sociedade, como pode ser observado no recorte temporal compreendido entre a Marcha pela Vida e Liberdade Religiosa, realizada em Porto Alegre no ano de 2011, até a instituição do Conselho do Povo Terreiro do Estado do Rio Grande do Sul em 2014. A Conferência foi um elemento importante dentro do SISPARCI, ampliou os canais de comunicação e influenciou na elaboração e execução das políticas públicas do governo do estado do Rio Grande do Sul.

Os atores políticos envolvidos para este estudo são os gestores públicos, parlamentares, coordenadores do sistema, representantes dos movimentos sociais que participaram do processo e população em geral. Assim, a pesquisa analisará o impacto que o SISPARCI produziu na elaboração e na definição das políticas públicas no Estado do Rio Grande do Sul com a ampliação dos espaços de participação social, comparado aos processos anteriores existentes no estado.

Em um ambiente de tradição de participação social, questiona-se como a experiência do Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã do Rio Grande do Sul

- SISPARCI impactou a formulação de políticas públicas no Estado do Rio Grande do Sul, a partir das experiências do estudo de caso da Conferência Estadual do Povo de Terreiro (2011-2014). Quais as alterações que ocorreram nos processos de participação social na elaboração e definição de políticas públicas e quais novos atores se incorporaram no processo, quais as novas formas de diálogos entre governo e sociedade surgiram e se ampliou as possibilidades de democratizar o processo de elaboração e definição de políticas públicas.

Também é importante realizar a reflexão de como os novos atores sociais se incorporariam aos processos de elaboração e definição de políticas públicas, como pode ser problematizado a partir da Conferência Estadual do Povo de Terreiro, que apesar de sua presença histórica no Estado, foi invisibilizado e desconsiderado pelo poder público. Ao atender uma demanda histórica de respeito à cultura de um segmento da população, o SISPARCI pode ter contribuído para a elaboração de novas políticas públicas.

As reflexões serão apresentadas em três capítulos, cada um subdividido em recortes sobre o objeto analisado. O capítulo 1 realiza uma reflexão sobre a participação social no Brasil, as definições e conceitos, analisa a participação social enquanto objeto de estudo da Gestão Pública e a relevância da participação social para a gestão pública. O capítulo 2 busca analisar as transformações da participação social nas experiências do Estado do Rio Grande do Sul nos diferentes governos, desde a experiência municipal do Orçamento Participativo de Porto Alegre, passando pelos Conselhos Regionais de Desenvolvimento Econômico e Social no Estado do Rio Grande do Sul, pela Consulta Popular no Estado do Rio Grande do Sul, pelo Orçamento Participativo Estadual, até o Sistema de Participação Popular e Cidadã. O capítulo 3 busca analisar o impacto do Sistema de Participação Popular e Cidadã nas políticas públicas a partir do caso da Conferência Estadual do Povo de Terreiro. Realiza a contextualização histórica do Povo de Terreiro no Estado do Rio Grande do Sul, aborda o tema do Racismo Religioso, Discriminação e situação do Povo de Terreiro, a Marcha Pela Vida e Liberdade Religiosa, o protagonismo do Povo de Terreiro no Sistema de Participação Popular e Cidadã, a realização da I Conferência Estadual do Povo de Terreiro do Rio Grande do Sul, a Criação do Conselho do Povo de Terreiro do Estado do Rio Grande do Sul – CPTERS e as novas políticas públicas.

1 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL

A experiência do Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã do Rio Grande do Sul – SISPARCI está inserido em um contexto histórico de debates sobre a participação social na elaboração das políticas públicas no país. Desde o início da ocupação portuguesa, o território brasileiro foi marcado por uma organização colonial onde as relações de democracia eram praticamente inexistentes. Mesmo com a Proclamação da República permaneceram características das relações coloniais, predominando “uma população analfabeta, uma sociedade escravocrata, uma economia monocultora e latifundiária, um Estado absolutista” (CARVALHO, 2002, P. 18). A trajetória histórica do Brasil demonstra que a regularidade não é de uma tradição democrática com interrupções autoritárias, mas um país com relações autoritárias com breves períodos democráticos. A redemocratização ocorrida nos anos de 1980 trouxe consigo novos desafios em pensar como reconstruir o sistema político e os espaços de participação social, promovendo importantes debates e novas práticas na gestão pública em todo o território nacional, com intensidade no estado do Rio Grande do Sul, em especial na capital Porto Alegre.

As diferentes formas implementadas de participação social, com o forte destaque para o Orçamento Participativo implementado em Porto Alegre a partir da vitória eleitoral da Frente Popular em 1988, é herdeira destas reflexões que se iniciavam neste momento político da República. As formulações que surgiam sobre a organização política e os modelos de gestão pública traziam inovações, ao mesmo tempo em que eram produtos de movimentos anteriores que, não só buscavam alterar o regime vigente, mas também construir novos espaços para a população definir e controlar a atuação governamental.

Para compreensão destas práticas este capítulo pretende refletir sobre as definições e conceitos usuais na abordagem do tema da participação social. Da mesma forma procura contextualizar estas reflexões enquanto objeto de estudo na gestão pública, a produção teórica sobre esta abordagem e as diferentes abordagens mais utilizadas. Investiga, também, se é relevante a participação social e quais os impactos produzidos. Por fim, este capítulo se encerra com a abordagem sobre as reflexões da participação social no Brasil, as transformações conceituais e os impactos produzidos.

1.1 Participação Social: definições e conceitos

A reflexão teórica e metodológica sobre a participação social é um elemento necessário para compreender sua historicidade e sua importância na sociedade, em especial para a gestão pública. As pesquisas já realizadas demonstram diferentes concepções e podem levar a aplicações distintas, tanto no âmbito acadêmico como nas instituições governamentais e não governamentais. Existe uma pluralidade de definições e conceitos, assim como uma vasta produção sobre as diferentes análises e abordagens sobre o tema.

Esta teorização sobre os diferentes processos de mobilização social e de organizações de setores sociais para atingirem seus objetivos no campo da produção de políticas públicas remete a uma abordagem sobre a esfera da participação civil, social e política, no âmbito da sociedade e do Estado. A definição de um recorte conceitual da participação social para compreender a influência dos indivíduos na organização da sociedade, de como definir os instrumentos analíticos para compreender o processo de integração nos ambientes organizacionais das instituições interagindo com seu ambiente social.

A produção acadêmica neste campo é vasta e fornece elementos para delimitar os instrumentos para a pesquisa. Gohn, em suas obras (1997; 2002; 2004; 2011; 2013; 2016 e 2019), realiza uma reflexão sobre a abordagem teórica da participação social e sua repercussão na sociedade e no Estado. Neste campo, a autora reflete sobre as tradições acadêmicas nas pesquisas que buscam compreender como são analisadas as ações de segmentos da sociedade para resolver seus problemas materiais, simbólicos e culturais; quais as contribuições acadêmicas para compreender os processos participativos e quais as consequências desta produção.

As diferentes áreas do conhecimento reconhecem a importância da abordagem. Como em Gohn (2019, p. 64), que informa que o tema da participação possui uma longa tradição de estudos e análises nas ciências sociais, que pode ser analisada nas práticas cotidianas da sociedade civil. Recorrendo a diferentes produções teóricas e verbetes expostos em dicionários de política ou de outras áreas das ciências humanas, verifica-se que o conceito de participação frequentemente utilizado, tanto é antigo como sofre variações conforme período ou correntes teóricas.

A participação política pode ser estudada em recortes conforme a sua aplicação. Gohn (2016) realiza esta análise dividindo em três níveis básicos: conceitual, político e

prática social. O nível conceitual que possui ampla variedade oscila conforme o paradigma teórico utilizado. O nível político está associado a processos de democratização e organização política de uma sociedade. O nível da prática social está associado aos espaços institucionalizados na esfera pública.

Os processos participativos são integrantes da realidade social, conforme as reflexões de Milani (2008), o que pode evoluir conforme os contextos sociais, históricos e geográficos. Assim, a participação tem caráter plural de classes, sofre ação das camadas sociais e das condições político-ideológicas. Pode-se dizer que “a participação social cidadã é aquela que configura formas de intervenção individual e coletiva, que supõem redes de interação variadas e complexas determinadas (proveniente da ‘qualidade’ da cidadania) por relações entre pessoas, grupos e instituições com o Estado” (MILANI, 2008, p. 560).

Ao analisar as reflexões realizadas pela Teoria Crítica, Gohn (2019) destaca a vinculação da temática da participação como eixo da justiça social. Para a autora, em Habermas, a ação comunicativa e o conceito de esfera pública levam a compreensão de que a democracia não deva ser restrita a apenas termos descritivos dos espaços institucionais, mas a todos os ambientes e espaços de convivência como, no caso desta pesquisa, os fenômenos ocorrido no cotidiano das comunidades que se denominam povos de terreiros.

As reflexões sobre a participação social relacionam-se, também, com as elaborações que tratam das transformações na esfera pública, a partir do posicionamento consciente do indivíduo em sua ação de transformação da realidade. O conceito de esfera pública, em sua origem, esteve vinculado aos fenômenos relacionados às origens da modernidade. A interação legal de grupos, associações e movimentos – nesta perspectiva podendo incluir inclusive o Povo de Terreiro – indicava um novo caminho dentro da teoria democrática, introduzindo uma relação argumentativa crítica sobre a participação direta, criando nova relação entre racionalidade e participação (AVRITZER E COSTA, 2004).

O Povo de Terreiro, por exemplo, ciente da complexidade e reorganizando suas demandas, disputa espaços públicos e apela pela ampliação dos canais de diálogo com o setor público, utilizando-se de uma análise alicerçada nestas novas abordagens da teoria democrática, podendo demonstrar a operação da nova relação racionalidade e participação. Neste sentido, Avritzer e Costa (2004) exploram a correlação das reflexões de Habermas sobre as mudanças estruturais na esfera pública e sua relação com a

organização da ordem política. O Povo de Terreiro, de existência intensa na sociedade do Rio Grande do Sul – com expressões nas artes, gastronomia, espaços de circulação da população, evidentes ou silenciosas, mas sempre presentes, na vida pública ou privada – confere uma segunda dimensão do conceito de esfera pública de tensão entre autonomia e as determinações externas à comunidade (AVRITZER E COSTA, 2004, pp. 705 a 708).

O conceito de esfera pública de Habermas levou ao desenvolvimento de duas áreas de investigação na teoria social, as teorias sobre movimentos sociais e sociedade civil e ao estudo dos meios de comunicação de massa (AVRITZER E COSTA, 2004). Assim, inspirou o desenvolvimento de uma esfera dialógica e interativa a qual pertencem os movimentos sociais e as associações voluntárias. No “âmbito da teoria crítica, os processos de legitimação democráticos relacionam-se com tal forma de ação comunicativa” (AVRITZER E COSTA, 2004, p. 707).

As experiências de participação social realizadas na história recente do Estado do Rio Grande do Sul utilizou espaços ou fóruns deliberativos que ampliaram as possibilidades da ação comunicativa. Esta ampliação pode ser observada no Orçamento Participativo, na Consulta Popular, nos COREDES, no Fórum Democrático e no SISPARCI, que impactaram na formulação e na implementação de políticas nas diferentes gestões. Dentro destes espaços de comunicação, a participação individual, motivada por discursos governamentais dos movimentos sociais ou de lideranças públicas, proporciona que o cidadão construa sua opinião e organize suas reivindicações e passe a influenciar os espaços institucionalizados de deliberação e tomada de decisões.

A elaboração teórica sobre a participação social é bastante diversificada e utiliza paradigmas teórico-metodológicos diversos que produzem correntes explicativas distintas. As abordagens situadas a partir das últimas décadas do século XX influenciaram a produção brasileira e latino-americana sobre o tema da participação, o que contribuiu para a explicação sobre os diferentes processos operacionalizados nas políticas públicas. No quadro 1, abaixo, está uma síntese das abordagens sobre a participação de grupos organizados da sociedade civil a partir do século XX de acordo com as reflexões de Gohn (2019).

QUADRO 1 – SÍNTESE DAS ABORDAGENS SOBRE A PARTICIPAÇÃO DE GRUPOS ORGANIZADOS DA SOCIEDADE CIVIL A PARTIR DO SÉCULO XX

Abordagens Explicativas	Características da Abordagem
Escolha Racional	Observa o cálculo realizado pelo indivíduo entre custos e benefícios
Proximidade dos centros	Abdica da perspectiva exclusivamente economicista para

de poder e da posição social dos indivíduos na sociedade	incorporar outros aspectos sociais
Mobilização política institucional	Observa os repertórios de grupos e de indivíduos e suas articulações
Identidade coletiva	Observa os fatores culturais, à identidade dos participantes
Teoria crítica e reconhecimento de direitos	Ênfase na temática da participação que surge vinculada ao eixo da justiça social
Engajamento militante ou neomarxista	Em uma definição mais ampla, onde o conceito de participação articula-se com outras categorias de análise marxista
Decolonial	Aborda a permanência da colonialidade global
Abordagem relacional ou do ciberativismo	Problematiza a participação dos indivíduos a partir da questão relacional nas redes e mídias sociais
Gênero	Decorrente do acúmulo do processo histórico da discussão feminista
Autonomistas e do socialismo libertário	Extensa produção e divisão de correntes, englobando referenciais como a desobediência civil, mutualismo, até as novas dimensões do imaginário dos sujeitos

Fonte: Gohn (2019, pp. 68 a 76).

Estas dez abordagens explicativas sistematizadas permitem compreender como elas fundamentaram e influenciaram as demandas sociais nestas últimas décadas. Para o interesse da gestão pública, contribui para “explicar processos de inclusão social, contra as injustiças, pelo reconhecimento de direitos (antigos e novos) advindos tanto de lutas, movimentos, campanhas, protestos etc. de setores da sociedade civil” (GOHN, 2019, p. 76). Compreender essas elaborações sobre a participação social pode contribuir para o processo de tomada de decisões governamentais.

Em outra perspectiva, apesar das interfaces entre os conceitos, é possível ainda diferenciar a participação social da participação política (PERES E SANTOS, 2019). Assim, a participação social aproxima-se mais aos fenômenos relacionados à atuação da sociedade civil junto às instâncias estatais, envolve a atuação de organizações não governamentais, movimentos sociais e outras formas de organização junto ao poder público, incluindo diversas formas de relação da sociedade civil com o Estado. A participação política é uma categoria mais ampla, uma vez que inclui não só as manifestações políticas individuais por meio do voto, mas também outras formas de mobilização e de expressão de interesses individuais junto ao Estado.

Apesar dos diferentes conceitos sobre a participação social, analisados ou produzidos por pesquisadores, a síntese a ser utilizada está na interface comum que se relaciona ao posicionamento da sociedade diante das políticas públicas e da forma como a administração pública promove os canais de acolhimento. Mesmo com a amplitude dos

recortes sobre esta reflexão, trata-se de um tema profícuo para a pesquisa acadêmica e desafiador para a gestão pública. O estudo sobre os canais de participação pode proporcionar o alargamento do olhar sobre a relação entre sociedade e Estado.

1.2 A Participação Social enquanto objeto de estudo da Gestão Pública

Neste segundo recorte do primeiro capítulo procura-se contextualizar as reflexões e produções teóricas sobre a participação social enquanto objeto de estudo da gestão pública. As elaborações governamentais confrontadas com a interpretação dos movimentos reivindicatórios por políticas e participação nas tomadas de decisões no período recente da história brasileira, especialmente com o processo de redemocratização do país e com a nova Constituição de 1988. E procura, também, verificar como a reflexão conceitual da participação social implica produções de propostas e na instrumentalização da democracia.

A produção científica sobre a participação social e sua relação com a gestão pública pode apresentar padrões de desenvolvimento. As pesquisas de Peres e Santos (2019, pp. 2 e 3), a partir de uma síntese bibliográfica, identificam padrões de desenvolvimento, os quais denominam como “ondas”. Sintetizando a abordagem dos autores, pode-se observar a delimitação de quatro ondas, onde a primeira buscava compreender o potencial dos movimentos sociais para a redemocratização do país; a segunda refletia sobre o papel da sociedade civil e das ONGs; a terceira destacava as potencialidades, os problemas e os desafios das instituições de participação e a quarta tratava de pesquisas sobre as diversas formas de interação socioestatal.

Os autores identificaram que no período da ditadura no Brasil as pesquisas abordaram a potencialidade dos movimentos operários e urbanos na reivindicação de relações sociais mais horizontais e para a conquista de direitos (PERES E SANTOS, 2019, p. 8). Se antes da ditadura os movimentos sociais lutavam por mais serviços públicos, neste momento não só buscavam a melhoria de serviços, mas a ampliação de direitos, inclusive de participação social para definição de políticas públicas.

Com a Constituição de 1988 a participação social na elaboração das políticas públicas estava prevista na Carta Magna. Pelo crescimento de organizações, as pesquisas passaram a refletir sobre a capacidade dos movimentos em transformar a realidade. A reflexão teórica e conceitual passou a destacar a sociedade civil e seu papel para a

ampliação da participação e da deliberação sobre as políticas públicas (PERES E SANTOS, 2019, pp. 9 e 10).

Devido a ampliação dos canais de participação social no período compreendido entre os anos de 2002 e 2016, ganham espaço os estudos sobre as experiências de participação. Nestas pesquisas, destacam-se as abordagens que investigam a capacidade educativa da participação, a capacidade das instituições participativas de ampliar a democracia e os temas relacionados à democracia deliberativa, que enfatiza a análise sobre a forma como as decisões são construídas. Os estudos sobre as instituições participativas buscavam analisar o processo de aprofundamento da democracia por meio da inclusão da sociedade civil nas deliberações públicas (PERES E SANTOS, 2019, pp. 11 e 12).

A quarta perspectiva de abordagem nas pesquisas trata das interações socioestatais relacionadas aos projetos participativos na gestão pública. Conforme os autores, há uma extensa produção acadêmica sobre a aproximação dos movimentos sociais e Estado. Entre as grandes correntes utilizadas como referencial teórico neste recorte estariam os neoinstitucionalistas, como as produções de Charles Tilly, a teoria das redes e os estudos da democracia associativa, especialmente a ecologia de associações (PERES E SANTOS, 2019, pp. 13 e 14).

O tema da participação conquistou um espaço privilegiado não só nos assuntos relacionados à Gestão Pública, mas em diferentes áreas do conhecimento. Pateman (1992, p. 09), ao analisar a tradição acadêmica, com a popularização das reivindicações sobre a ampliação de participação, problematiza a intensificação dos movimentos que reivindicam que uma participação maior representaria uma questão crucial para a teoria política neste cenário, de qual seria o lugar da participação numa teoria da democracia moderna.

Com a ampliação do envolvimento da sociedade civil na elaboração e definição das políticas sociais, surgiram novas formas de representação diferenciadas do modelo tradicional de representação (AVRITZER, 2007b, pp. 443 a 446). Isso implicou no aumento da representação da sociedade civil e em novos espaços institucionais. Um exemplo pode ser observado nos conselhos de políticas públicas onde alguns atores são eleitos com o intuito de exercerem o papel de representantes da sociedade civil, como é o caso dos conselheiros do Conselho do Povo de Terreiro do estado do Rio Grande do Sul.

Como consequência deste alargamento dos instrumentos de participação e da representação social, o espaço da pesquisa acadêmica sobre o tema também ganha maior relevância. A maior presença dos indivíduos nos ambientes de formulação e definição de políticas faz com que aumentem as reações nos movimentos sociais, nas administrações públicas e na disposição de forças políticas. Um exemplo das transformações nos tradicionais ambientes de representação pode ser observado no fato de que no Brasil contemporâneo existem mais conselheiros municipais eleitos em fóruns de participação do que o número total de vereadores (AVRITZER, 2007b, p. 443).

Como um fenômeno global, a gestão pública convive com o questionamento pelo aprimoramento democrático, como demonstra Held (1995). Assim, o regime democrático exige novos meios de ampliação de controle social, o que implica na inclusão de novos atores no processo de debate e deliberação públicos, com o desenvolvimento de instrumentos institucionais e políticos de abrangência participativa mais efetiva. Desta forma, a participação social torna-se uma ferramenta capaz de conciliar os diferentes instrumentos na administração pública, proporcionando um sistema democrático de participação popular e cidadã, capaz de deliberar e influenciar nas decisões governamentais.

Held (1987), após a análise histórica das transformações das relações entre *demos* (povo) e *kratos* (governo), realiza uma reflexão sobre as relações entre liberdade e o fazer do Estado. Baseado que a “organização institucional do Estado define o grau de liberdade de que os indivíduos podem gozar” (HELD, 1987, p. 105), apresenta importantes elementos teóricos para que se possa refletir sobre os mecanismos de exercício da liberdade do *demos* e sua influência nas ações de *kratos*. Com a Parte II da sua obra, “As variantes Contemporâneas”, encontram-se elementos que permitem ampliar os estudos da participação social na Gestão Pública.

Por conseguinte, Held (1987) verifica que no período imediato à Segunda Guerra Mundial identificava-se o reconhecimento na capacidade do Estado em promover as políticas públicas e na busca da promoção do bem-estar social. A partir da década de 1970 surgem fortes críticas a esta perspectiva, seja pelas poucas mudanças ocorridas na estrutura social, seja pelo custo orçamentário de manter essas políticas, as críticas ao modelo vigente levam à crise de efetividade do Estado. Destaca-se a crise democrática crescente que produz duas interpretações, uma de que o Estado estaria sobrecarregado e outra que o Estado sofria de uma crise de legitimidade. Dessa forma, dois modelos

teóricos de democracia passam a se destacar, a “democracia legal”² e a democracia participativa.

Com a democracia legal, tem-se a interpretação de que o Estado estaria sobrecarregado e exigiria medidas de contenção e de controle. O modelo vigente criaria um círculo vicioso que levaria a expansão estatal e o aumento dos gastos públicos e prejuízos à livre iniciativa. Entre os teóricos da Democracia Legal destacam-se Friedrich Hayek e Robert Nozick. Conforme demonstra Held (1987), Hayek compreende que a democracia de massas pode levar à opressão da maioria e que em um sistema democrático deve haver limites para as ações do povo, que deveria ter seu poder limitado pelo princípio da liberdade através do Estado de Direito. Nozick, em sua percepção “*laissez-faire*”, compreende que o Estado mínimo é o único que garante os direitos individuais, pois os indivíduos são distintos e com necessidades diferentes. Assim, nenhum Estado conseguiu equacionar todas as demandas individuais e sua atribuição se restringe à defesa dos direitos individuais.

O modelo teórico da “democracia participativa”, a partir das reflexões de Held (1987), compreende que dificilmente os indivíduos são iguais e livres nas democracias liberais, uma vez que apenas uma parte dos indivíduos desfrutam efetivamente dos seus direitos. A cidadania poderia ser conquistada através da participação, uma vez que apenas o processo eleitoral não permite uma ação concreta sobre o governo. Para isso, o Estado precisa ser democratizado com a participação dos cidadãos incluindo instrumentos de participação direta.

O pressuposto de levar a democracia ao patamar de objetivo social primário a ser atingido em todos os níveis leva a pressupor uma “razão democrática”, que o autor questiona que se por si só será “sábua” e “boa” (HELD, 1987, p. 238). Consequentemente, apresenta-se o desafio de encontrar procedimentos para a formulação de políticas públicas que equacionem estes dilemas da sociedade contemporânea. Para o autor, a legitimação das ações se vincula às formas de tomada de decisão e não só ao atendimento de demandas, decorrendo a necessidade de oferecer aos cidadãos novas formas de participação e não apenas maiores poderes de decisão.

2 Held (1987) utiliza o termo “democracia legal”, especialmente no capítulo 8, “A Nova Polarização dos Ideais Democráticos”, como uma síntese das reflexões de teóricos como Friederich Hayek e Robert Nozick e dos programas implementados por Margaret Thatcher e Ronald Reagan. Outros termos talvez pudessem ser melhor adaptado nesta pesquisa como “democracia procedimental”, mas a opção foi a de manter o termo utilizado pelo autor.

Para os responsáveis pelas políticas governamentais é importante considerar que o aumento de participação não supera a carência deliberativa no que se refere a qualidade da democracia e não a legitima por si só (HELD, 1987). O regime democrático precisa oferecer uma nova forma de participação aos cidadãos e não apenas ampliar os canais de decisão. A legitimação política da formação das decisões está condicionada à deliberação pública de cidadãos livres e iguais. A legitimidade não é extraída da simples manifestação da maioria; antes, requer razões defensáveis e explanações num processo de formação decisória.

A demanda pelo alargamento da interação política está inserida no contexto da percepção da legitimidade das decisões. A sociedade contemporânea convive com uma crise da democracia que não se restringe a uma crise de representação (ROSANVALLON, 2017). Os diferentes aspectos que caracterizam o cidadão não completam os anseios de cidadania. O processo eleitoral não possui capacidade de representação por razões institucionais e sociológicas, o que gera o mal-estar entre os indivíduos. O déficit de representação pode gerar contínuas instabilidades em uma equação que oscila entre a passividade e o medo, o que favorece os chamados populismos de direita. Para o autor, “democracia não significa apenas soberania popular, deliberação pública, designação de representantes eleitos; democracia significa também atenção a todos, levando em conta explicitamente todas as condições” (ROSANVALLON, 2017, p. 154, tradução nossa). Impõe-se uma representação narrativa ao lado da clássica representação-delegação. Os regimes contemporâneos podem ser chamados de democráticos, mas o ato de governar não é realizado democraticamente, os representados frequentemente sentem-se abandonados e após o período eleitoral o povo se sente pouco soberano (ROSANVALLON, 2017, p. 157, tradução nossa).

Para a preservação do processo democrático torna-se necessária a ampliação da democracia de autorização em direção para uma democracia de exercício com cidadãos iguais em dignidade e reconhecimento, com a inclusão dos mais diversos atores sociais no processo de debate e deliberação públicos. Como indica Held (1987), a instrumentalização concreta da democracia se desenvolve em pautar conceitos como o localismo, globalização, governança global em interação com a democracia participativa.

O SISPARCI pode ser considerado como um instrumento institucional e político de participação social efetiva que se identifica com as reflexões realizadas no sentido de preservar e ampliar os canais democráticos, incorporando diferentes atores sociais. Diferentes autores demonstram a crise do sistema político vigente e as diferentes

consequências que podem decorrer desta situação. A participação popular na coisa pública pode ser uma resposta aos dilemas que se apresentam. Para tanto, a participação social se destaca como objeto de estudo.

1.3 Relevância da participação social para a Gestão Pública

A participação social possui relevância para o Estado democrático e para o conjunto da gestão pública. Conforme as reflexões de Gohn (2011), a participação gera aprendizagens e saberes e se apresenta como um instrumento educativo, tanto para a sociedade civil, como para os órgãos públicos envolvidos. O ato de participar compreende negociações, diálogos, contraposição de ideias, amadurecimento de propostas e de abordagens da realidade de uma população.

Na gestão pública não é suficiente a declaração do poder público de estar aberto ao diálogo com a população. A participação social para ser efetiva na sociedade civil, a vontade política das forças democráticas devem ser categóricas e organizadas para a construção de uma sociedade com um espaço público que respeite os direitos de cidadania (GOHN, 2011, pp. 356 e 357). O sistema de participação deve prever o crescimento progressivo dos níveis de participação democrática da população. Os espaços públicos devem estar abertos para o exercício da participação cidadã, nos conselhos, plenárias, fóruns e outros instrumentos que surjam.

Sobre a participação social, partindo das reflexões de Horkheimer e Adorno (1973), a relação indivíduo e sociedade se dá de forma tensa e inclui diferentes aspectos da história, da economia, da psicologia entre outros. Trata-se de um processo histórico que “dependem de processos econômicos, da produção e da permuta, e do estado da técnica, constituindo algo que só podemos excluir do horizonte da investigação sociológica em virtude de definições escolásticas do que seja uma sociologia ‘pura’” (HORKHEIMER E ADORNO, 1973, p. 20). Para os autores, as instituições estão ligadas ao processo vital da humanidade e às formas de produção e organização do trabalho. Esta última dimensão, no entanto, esteve por muito tempo ausente das análises, o que compromete o entendimento da realidade em sua manifestação concreta.

Desta forma, o conjunto de pessoas em uma relação de interdependência, onde o conjunto só existe com a divisão de atribuições em um processo de participação no contexto geral (HORKHEIMER E ADORNO, 1973, p. 25). As instituições existem como objetificação humana, não representam nada em si mesmas, mas surgem como modo de

organizar a vida, assim, possuem uma finalidade prática, um meio para um fim e não o produto de uma evolução natural da sociedade. Por sua vez, a crítica desvinculada do processo histórico sobre “às instituições, subtraída ao vínculo da dialética social, afunda na dissolução de todas as garantias protetoras do que é humano” (HORKHEIMER E ADORNO, 1973, p. 32).

A participação social e a comunicação tornam-se condições necessárias para existência da sociedade. O indivíduo passa a se definir na correlação vital com os demais, em relação ao contexto a máscara social do personagem é também um indivíduo (HORKHEIMER E ADORNO, 1973, p. 48). Para os autores, a consciência é compreendida como autoconsciência social e através da autoconsciência de sua natureza podem transformar sua realidade. A autoconsciência social do indivíduo na participação leva a uma nova dimensão dos gestores frente a políticas de impacto no coletivo.

O cidadão autoconsciente torna-se um agente ativo em seu meio. Desta forma, a participação social atua como um mecanismo de produção de conhecimento, de elaboração de diagnóstico e elaboração de proposições (GOHN, 1997 e 2013). Os canais de participação que levam a interlocução entre a população e o poder público onde este sistema, em especial com os conselhos gestores, desempenha a função de um instrumento mediador e negociador entre os diferentes atores (GOHN, 2016). O SISPARCI pode ser identificado com esta reflexão, pois a autora destaca, em diferentes obras, as diferentes possibilidades de participação social, como o Orçamento Participativo e os fóruns e plenárias de participação popular.

1.4 A Participação Social no Brasil

A abordagem sobre a participação social no Brasil nos séculos XX e XXI sofreu alterações que proporcionaram elementos para diferentes reflexões e pesquisas. O país, que convivia com uma sociedade escravocrata e com frequentes regimes ditatoriais que impuseram a limitação da liberdade dos cidadãos e redução dos mecanismos democráticos, passou a ser reconhecido internacionalmente pelas inovações políticas surgidas a partir do final do século passado. Essa transformação proporcionou importantes estudos que contribuíram para a organização da gestão pública.

O Brasil, no decorrer do século XX, se transformou de um país de poucos mecanismos de participação social, especialmente para a população de baixa renda, em uma nação com um dos maiores números de práticas participativas (AVRITZER, 2008,

p. 44). Estima-se que a soma de todos os conselheiros existentes nos conselhos municipais em todo país ultrapasse o número de 1,5 milhão de representantes, enquanto os legislativos municipais contam com 50 mil vereadores (AVRITZER, 2010b, p. 580). Esta ampliação da representação se contrapõe à abordagem convencional da Teoria Democrática que valoriza a forma convencional de organização, restringindo-se aquelas formalmente constituídas como parlamento e partidos políticos. Assim, surge o conceito de instituições participativas que se relacionam a formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas (AVRITZER, 2008, p. 45).

Com o golpe militar de 1964 as instituições políticas sofreram intervenção direta do governo vigente, apesar da tentativa do regime em procurar apresentar uma certa normalidade na vida institucional. O controle passou a ser centralizado e os canais de participação foram reduzidos. Um exemplo deste contexto pode ser observado no processo de transformação do Código Tributário Nacional em Lei Complementar, já dentro dos padrões da Constituição de 1967. Para atingir os objetivos, os militares compuseram “uma espécie de engenharia jurídica do regime militar, criada para dar aparência de procedimentalidade a diversas alterações arbitrárias impostas pelas juntas ditatoriais na ordem jurídica brasileira” (GOUVEIA, 2020, p. 67).

No ano de 1968 foi instalado o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana pela ditadura civil-militar e prometia abrir um espaço de diálogo e apuração de violações de Direitos Humanos. “O mesmo regime que, por meio de seus representantes – o presidente Costa e Silva e o ministro Gama e Silva – proferiram discursos sobre essas garantias jurídicas, promulgou o Ato Institucional n.º 5 em dezembro de 1968” (SILVA, 2019, p. 13). Enquanto o governo procurava demonstrar certa aparência de democracia, inclusive com a manutenção de algumas instituições, os “direitos e a liberdade foram constantemente violados pelo aparato repressivo institucional do Estado” (SILVA, 2019, p. 14).

Ao mesmo tempo que os movimentos buscavam a ampliação da participação, construía novas possibilidades de interferência no poder público. As organizações da sociedade nas décadas de 1970 e 1980 fortaleceram as experiências colegiadas “conselheiristas”, onde os conselhos comunitários passaram a pressionar os governos locais e incidir sobre as políticas públicas (GOHN, 2002, p. 10). Estes espaços de participação social, produtos do movimento popular atuando com parcelas de poder junto ao Executivo, conforme a autora, geraram situações de duplo poder, “uma espécie de

poder popular paralelo às estruturas institucionais; ou como organismos de administração municipal, criados pelo governo para incorporar o movimento popular ao governo, no sentido de que sejam assumidas tarefas de aconselhamento, de deliberação e/ou execução” (GOHN, 2002, p. 11).

Um exemplo de movimento social que se destacou no processo de busca pela redemocratização e ampliação dos espaços de participação pode ser encontrado na atuação das Comunidades Eclesiais de Base – CEBs. São pequenos grupos organizados em torno da paróquia à capela, urbana ou rural, por iniciativa de leigos, padres ou bispos. São comunidades porque reúnem pessoas que moram na mesma região e são de base porque são integradas por pessoas das classes populares, como donas de casa, operários, subempregados, aposentados, jovens e empregados dos setores de serviços, na periferia urbana; na zona rural, assalariados agrícolas, posseiros, pequenos proprietários, arrendatários, peões e seus familiares (BETTO, 1985, p. 7).

Em entrevista realizada ao Cedec em 2008, Dalmo Dallari resgata o processo histórico das CEBs criada, segundo o entrevistado, pelo Bispo Dom Eugênio Salles, vinculado aos setores ultraconservadores da Igreja para contrapor ao crescimento das Ligas Camponesas no interior do país. Com o advento da Teologia da Libertação e com a violência institucional desenvolvida pela ditadura militar, o catolicismo progressista utiliza desta estrutura para combater o regime durante o final da década de 1960 e nas décadas de 1970 e 1980 (ROCHA, 2013, pp. 65 a 66). Assim, a organização comunitária da CEBs levou o debate sobre a democracia, a defesa dos direitos humanos e organização de pautas reivindicatórias a diferentes locais do Brasil, com destaque para o Plenário Pró-Participação Popular nos anos de 1980 (ROCHA, 2013, pp. 65 a 68).

Em decorrência da repressão no país, líderes sociais e religiosos católicos constroem, em Paris - 1975, as “jornadas internacionais por uma sociedade superando as dominações”. O projeto fora aprovado pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB especialmente motivado pela necessidade de articulação externa na defesa dos direitos humanos. Com o crescimento da mobilização interna e seguindo o princípio das jornadas internacionais, cria-se o Plenário Pró-Participação Popular que passou a trabalhar em propostas a serem levadas diretamente para uma Assembleia Nacional Constituinte (ROCHA, 2013, pp. 67 a 68).

As CEBs mantiveram sua mobilização e ampliaram suas discussões, abordando especialmente o tema da participação social. O alargamento dos canais de diálogos entre poder público e comunidades pode deslocar o centro das abordagens de uma perspectiva

programática para algumas características mais pragmáticas, relacionadas aos cotidianos da vida nas localidades. Realidade compreendida dentro de um novo contexto de democracia, uma vez que numa “sociedade pluralista, onde novas vias de participação social e política se abrem ao povo, é normal que as comunidades de base vejam reduzido seu alcance imediatamente político, sem que isso desmereça o trabalho que realizaram e o papel que tiveram na luta pela redemocratização do país” (BETTO, 1985, p. 24).

No Rio Grande do Sul as CEBs tiveram sua implementação retardada em decorrência do perfil mais conservador da igreja. Com a liderança do religioso Irmão Antônio Cechin, as CEBs se consolidam na década de 1970 e o estado tem participação no encontro nacional de 1975 na cidade de Vitória, Espírito Santo. No ano de 1979 realizou-se o 1º Encontro Interclesial Estadual de CEBs, em São Gabriel, com o tema “A árvore do sistema, causas e consequências dos problemas”. Em plena ditadura militar, as CEBs formaram lideranças urbanas e rurais que se destacaram em diferentes lutas populares (MACHADO, 2012, pp. 81 a 89).

Os conselhos comunitários e populares se consolidaram como proposta a partir da agenda de mobilização dos movimentos sociais. O termo participação assumiu sentido de emancipação das comunidades e de deliberação frente ao poder público. A participação como emancipação se relaciona as ideias e valores associados à participação no período entre 1975 e 1990 e carrega os valores produzidos pelas experiências de educação popular, especialmente da Teologia da Libertação e das CEBs. A participação como deliberação se relaciona já com as experiências de Conselhos de Políticas Públicas e Orçamentos Participativos (TEIXEIRA, 2020, pp. 5 a 7).

Os conselhos populares, durante a década de 1980, passam a enfatizar o tema da participação como centralidade programática. As mobilizações buscavam aumentar o controle sobre os recursos e as instituições governamentais que desenvolviam políticas públicas de interesse comunitário. Gohn (2002) destaca que os estudos realizados naquele período enfocaram a categoria da participação como imperativo nas relações sociais, com ênfase na forma de democratizar o Estado e a participação, uma das pautas destacadas pelos movimentos. A ênfase no tema da participação produziu novos canais de comunicação entre sociedade e governos. Esse contexto “resultou toda uma discussão de como seriam e quais seriam esses canais (...), com que qualidade, como participar” (GOHN, 2002, p. 11). A participação social ultrapassa a condição de ser uma ferramenta para o atendimento de uma demanda e adquire características de um projeto de governo.

A participação social, com o crescimento da importância das mobilizações dos movimentos sociais configuraram um ambiente favorável à consolidação das demandas populares, mesmo em um momento em que o ambiente internacional era desfavorável. Os Estados nacionais, nos diferentes continentes do planeta, passavam por crises e dificuldades para manterem a estrutura dos serviços públicos existentes e apresentavam constante déficit orçamentário (ABRUCIO, 1997). A regularidade foi a de redução das políticas de bem-estar social, privatizações de estatais e uma série de medidas que representavam o oposto da plataforma presente nas reivindicações existentes no Brasil.

Assim, o movimento pela nova constituição acontecia em um período em que se consolidava no ambiente internacional uma proposta de remodelação dos governos conhecida como Reforma Gerencial, ou gerencialismo (BRESSER-PEREIRA, 2000). Consolida-se um ambiente intelectual favorável para a ideia de que o Estado seria ineficiente e deveria adotar os modelos de gestão da iniciativa privada, levando o Estado a reformar a própria burocracia. Debates paradoxais ocorrem, de um lado, os movimentos pela redemocratização com demandas de ampliação de oferta de políticas públicas se contrapondo a proposta de redução do Estado.

Desta forma, enquanto a maioria dos Estados nacionais passavam a reduzir os serviços prestados à população, no Brasil, com o crescimento da participação social, criaram-se novos canais de interlocução com as administrações públicas e construção de políticas públicas para atendimento das demandas populares, permitindo o atendimento de parte das demandas construídas pela sociedade. Gohn (2002 e 2016) demonstra que o desempenho dos conselhos populares e comunitários tiveram destaque na redemocratização da sociedade brasileira e, com isso, permitiu ao Brasil desenvolver um caminho para realizar uma Assembleia Nacional Constituinte com relativa participação social. Mesmo com o Brasil recorrendo a Organizações Internacionais no início da década de 1980, onde estas estipulavam medidas de redução do Estado, a política nacional se relacionou com alguns paradigmas relacionados às demandas sociais.

Observa-se a consolidação de caminhos que redimensionam a participação social. Avritzer (2002) considera que ampliação da esfera pública no Brasil relaciona-se com o crescimento das associações civis, em especial das comunitárias; com a conscientização da ideia de direitos; com a defesa da autonomia organizacional em relação ao Estado; com a prática de apresentação pública de reivindicações para a administração pública. Estas iniciativas buscavam soluções para as demandas decorrentes do crescente déficit

social das classes urbanas de baixa renda, com foco nas áreas de saneamento, urbanização, saúde e habitação.

No final da década de 1980 o ambiente político nacional estava transformado. Gohn (1997) considera que novas questões complexas surgidas neste período, abordando temas como o plano moral, a ética na política entre outros, caracterizam o novo período. As mobilizações pela redemocratização do país, como o movimento “Diretas Já” representam a intensidade dos protestos que levaram ao fim do regime ditatorial e ao processo de Constituinte. Desta forma, “a produção de conhecimento sobre os movimentos sociais, (...) deve ser visto numa dupla dimensão: como construtor de espaços da cidadania, com as novas leis que se estabeleceram no país e com a reviravolta teórica que passa a ocorrer no plano das análises” (GOHN, 1997, p. 287).

A produção teórica relacionada à construção de espaços de cidadania tem como maior exemplo o capítulo sobre os novos direitos sociais na nova Constituição brasileira (GOHN, 1997, p. 287). Os novos estudos, por sua vez, buscam compreender questões relativas ao cotidiano dos indivíduos no processo social; a problemática da relação entre a democracia direta e a democracia representativa; temas relacionados as esferas públicas e privadas enquanto espaço de participação social. A autora destaca que esses novos referenciais ganham campo de análise em detrimento das categorias macro explicativas.

Um dos elementos presentes na crítica a estrutura estatal estava relacionado ao número de trabalhadores no setor. Klering, Soares e Guadagnin (2010) interpretam que a Constituição de 1988 buscou “racionalizar o ingresso e a fixação de servidores no serviço público” (p. 7), consolidando um Estado conforme o referencial racional-legal weberiano. Esta condição, por sua vez, originou certo alargamento do Estado brasileiro. Este quadro se desenvolveu em um cenário internacional de predomínio deste modelo de Nova Administração Pública que pregava as virtudes do chamado estado mínimo.

Após a Constituição de 1988 o Brasil passou a conviver com a disputa sobre o modelo de gestão pública, com destaque para dois projetos políticos em disputa: o modelo de inspiração gerencial e a vertente societal. (PAULA, 2005b, p. 37). Ambas propostas reivindicam um caráter novo de gestão e se propõe a ampliar a democracia. A vertente gerencial brasileira está ligada ao debate sobre a crise de governabilidade e credibilidade do Estado na América Latina, em sintonia com o movimento internacional de reforma do aparelho do Estado da Europa e dos Estados Unidos. A vertente societal, por sua vez, relaciona-se à luta pela democracia, por direitos e ampliação da participação social,

manifestando-se especialmente com as experiências alternativas de gestão pública, como os Conselhos Gestores e o Orçamento Participativo (PAULA, 2005b, pp. 37 a 39).

No início da década de 1990, durante o governo do Presidente Collor, realiza-se uma reforma na organização do governo associada às ideias da primeira geração gerencialista, alicerçada no “ajuste fiscal, via incentivos à liberação comercial e a privatização” (KLERING, SOARES E GUADAGNIN, 2010 p. 07). Após o afastamento do presidente, com a gestão do governo Itamar Franco estas mudanças têm seu ritmo reduzido, uma vez que “preocupou-se essencialmente com a estabilização da economia, via Plano Real” (KLERING, SOARES E GUADAGNIN, 2010 p. 07).

Com a gestão de Fernando Henrique Cardoso, o ministro Bresser-Pereira inicia o processo de implementação de uma reforma do Estado associada ao gerencialismo de segunda geração. Apesar do Estado brasileiro ter completado de forma muito recente um corpo mais elaborado nos paradigmas weberianos, a partir de 1995 passa-se a defender uma forte reforma do estado que busca transformar a cultura racional-legal para a cultura gerencial.

As diferentes maneiras da organização administrativa estatal tornaram-se abordagens relevantes no cenário de propostas de reformas. Bresser-Pereira (2000) identifica “três formas de administrar o Estado: a ‘administração patrimonialista’, a ‘administração pública burocrática’ e a ‘administração pública gerencial’” (p. 16). Assim, a “reforma gerencial do Estado que vem ocorrendo em um grande número de países faz parte de um movimento mais amplo, que é o da reforma do Estado” (p. 17). Procura, entretanto, diferenciar-se da primeira geração da reforma gerencialista, considerada neoliberal.

A proposta que se buscou implementar, procurou transformar a tradição da administração pública brasileira. Para Bresser-Pereira (2000), a reforma gerencial teve “três dimensões: uma institucional, outra cultural, e uma terceira, de gestão” (p. 14). A dimensão institucional foi alcançada através de mudanças legais e constitucionais. A dimensão cultural da reforma relaciona-se a vitória sobre o patrimonialismo, expresso principalmente na forma de clientelismo e fisiologismo. Para o autor, “a melhor forma de combater o clientelismo é ser gerencial” (p. 18). A dimensão-gestão, mudar a cultura burocrática para a gerencial, seria a implementação da reforma, a partir das ideias gerenciais e melhorar a qualidade dos serviços disponibilizados para a população, o cidadão-cliente, com redução de custos. A reforma gerencial de 1995 prioriza a estratégia da gestão pela qualidade (p. 18).

Os novos paradigmas de organização estatal estão relacionados com os fenômenos internacionais de sua época. Para Harvey (2008) a Nova Gestão Pública se constitui como elemento-chave da lógica globalizante da economia. O gerencialismo, neoliberalismo e reforma do estado formaram o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado de 1995 (Brasil, 1995) e ainda se constitui como referencial dos projetos neoliberais defendidos pelos filiados a estas correntes. A reforma gerencial eleva a níveis quase irreconciliáveis os modelos burocráticos e gerenciais de gestão pública. A administração pública brasileira, marcada pelo patrimonialismo e por grandes períodos de ausência de democracia, inicia uma reforma associada aos paradigmas de gestão pública que procurava incorporar os valores do setor privado.

Com as reformas que se iniciam na década de 1990, o Estado brasileiro passa por uma série de transformações que, de certa forma, estavam em algum grau identificadas e recebiam apoio em maior ou menor grau conforme a disposição partidária dos adeptos da Nova Gestão Pública, mas que também recebiam forte resistência dos setores políticos contrários aos referenciais associados ao neoliberalismo.

A administração pública gerencial deriva das propostas de reforma que estavam ligadas mais às necessidades econômicas e financeiras e alicerçadas na cultura do empreendedorismo. A origem da administração pública gerencial brasileira está ligada ao debate sobre a crise de governabilidade e credibilidade do Estado, ocorrido nas décadas de 1980 e 1990. Está em sintonia com a tradição do movimento internacional de reforma do aparelho do Estado, relacionado com o gerencialismo, ideário dos governos de Margareth Thatcher e de Ronald Reagan (PAULA, 2005b, p. 37).

A administração pública societal está associada ao protagonismo da população e suas lutas históricas. Klering, Soares e Guadagnin (2010), a partir de uma revisão bibliográfica, explicam que a proposta de administração pública societal constitui uma nova “relação Estado sociedade, em que há um maior envolvimento da população na definição da agenda política, e, conseqüentemente, um maior controle social sobre as ações estatais e a legitimação da sociedade como participante do processo de formulação e implementação de políticas públicas” (p. 9). Conforme as reflexões de Paula (2005a), permite uma participação maior da sociedade, em práticas políticas que questionam as estruturas sócio-política-econômicas existentes, assim como um gerenciamento mais participativo, dialógico, com o protagonismo do indivíduo como sujeito do processo.

A equação referente à relação Estado e sociedade tem um elemento destacado que é o direito do cidadão e sua interação com a gestão. Para a análise da estrutura do aparelho

estatal impõe-se a análise da abertura das instituições à participação social. As vertentes gerencial e societal destacam o tema da democratização e acesso às definições das políticas públicas e seu controle como uma de suas características predominantes.

A vertente gerencial, após as reformas da década de 1990 acabou por concentrar o poder decisório no núcleo estratégico de governo. A aposta relacionou-se à eficiência do controle social enquanto os grupos técnicos do sistema político vinculavam-se à Presidência. Este processo conduziu o governo para uma tendência ao insulamento burocrático e à concentração do processo decisório nas instâncias executivas. A principal instância de participação social relacionava-se aos colegiados, especialmente com a presença das Câmaras Setoriais de composição tripartite (empresários, técnicos e políticos, lideranças sindicais), que constituíam um espaço de representação no interior do aparato burocrático e possibilitam uma participação mais ampliada no colegiado ministerial, bem como na definição de políticas setoriais (PAULA, 2005b, pp. 42 a 44).

Desta forma, o desenho institucional trazido pela nova administração pública aumentou o isolamento dos decisores, estimulando as práticas personalistas e voluntaristas. Surge um neopatrimonialismo e uma autocracia agora com um discurso de democratização, onde o controle social está nos discursos, mas sem instrumentos para ser efetivado. A participação social está no engajamento da burocracia estatal e não nos canais para circular as demandas populares. Mesmo com o discurso de uma abordagem participativa, os mecanismos são administrados e sob controle dos funcionários (PAULA, 2005b, p. 44).

A vertente societal é caracterizada por desenvolver algumas experiências participativas como, por exemplo, os Fóruns Temáticos, dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas e do Orçamento Participativo. Entre as principais marcas desta vertente está a prerrogativa do Estado na formulação e controle das políticas públicas; na inclusão dos setores marginalizados na deliberação de políticas; na articulação e diálogo dos diferentes interesses existentes na sociedade. “Em síntese, procuram contribuir para a construção de uma cultura política democrática nas relações entre o Estado e a sociedade combinando ação e estrutura, política e técnica” (PAULA, 2005b, p. 44).

A reflexão teórica sobre a participação social na gestão pública contribui para o aprimoramento e fortalecimento das relações democráticas de um Estado. No Brasil a participação social tornou-se uma marca da Constituição Federal. Muitos estudos realizam abordagens diferenciadas de como se deu o processo para chegar a esta condição

e quais as consequências que gerou nos governos que se sucederam. O Sistema de Participação Popular e Cidadã do estado do Rio Grande do Sul é tributário desse processo.

2 AS TRANSFORMAÇÕES DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL: DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO AO SISTEMA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR E CIDADÃ

Na história recente do estado do Rio Grande do Sul a participação social possui destaque que projeta as experiências realizadas pelas administrações municipais e estadual para o Brasil e para o mundo. O Fórum Social Mundial, por exemplo, movimento planetário que envolve milhares de organizações, pesquisadores, representantes de movimentos sociais, teve suas primeiras edições na cidade de Porto Alegre e com forte referência aos mecanismos de participação social existentes (LEITE, 2003). Entre as atividades realizadas na primeira edição, ocorreu uma “Assembleia Mundial do Orçamento Participativo” com debate sobre os gastos de guerra da época (LEITE, 2003, p. 95).

A participação social possui destaque nas administrações públicas do estado, mesmo em governos que possuíam diferentes referenciais, como os realizados por partidos que normalmente não são considerados de esquerda. Essa valorização da participação pode ser observada especialmente após a implementação do orçamento participativo na capital. Em alguma medida, as diferentes gestões divulgam formas para a sociedade participar, neste caso, nos temas relacionados ao orçamento estatal.

A consolidação da experiência no município de Porto Alegre como uma referência para o estado pode ser atribuída a interação a três características: o expressivo movimento comunitário existente na cidade; ao processo de descentralização e as reformas tributárias, proporcionados pela Constituição de 1988. No caso da Nova Constitucional ocorreu a devolução da autonomia financeira e política aos municípios, o que permitiu a elaboração da própria lei orgânica, aumentar a arrecadação e administrar as próprias receitas. Também merece destaque a disposição do Partido dos Trabalhadores (PT) em democratizar a distribuição dos recursos orçamentários (CAMPOS E SILVEIRA, 2015, p. 26).

Este capítulo procura realizar reflexões sobre as transformações dos mecanismos de participação social ocorridas no estado do Rio Grande do Sul após a redemocratização. Logo após o término do regime militar ocorreu a vitória eleitoral da Frente Popular em 1988 e ascendeu ao governo local o prefeito Olívio Dutra do Partido dos Trabalhadores – PT. A plataforma do novo governo prometia convocar a população para dentro da prefeitura e realizar uma administração participativa. Após empossado, a administração

municipal passou a realizar consultas públicas para a elaboração de políticas e definições orçamentárias dentro do processo conhecido como Orçamento Participativo – OP.

Para cumprir estes propósitos, o capítulo iniciará resgatando a produção teórica sobre a experiência municipal do Orçamento Participativo de Porto Alegre e a formação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento Econômico e Social no estado do Rio Grande do Sul. Um elemento importante para a compreensão das transformações ocorridas está na instituição da Consulta Popular no governo do estado e na criação do Orçamento Participativo Estadual – OP-RS e a relação entre as duas formas de consulta. Por fim, abordará o Sistema de Participação Popular e Cidadã – SISPARCI realizado na gestão do governador Tarso Genro no período de 2011 a 2014.

2.1 Da experiência municipal do Orçamento Participativo de Porto Alegre aos Conselhos Regionais de Desenvolvimento Econômico e Social no Estado do Rio Grande do Sul

Com o final do regime militar, em 1985, o presidente civil José Sarney assina a Lei 7.332 de 1º de julho de 1985, estabelecendo as normas para a realização de eleições em 1985 (BRASIL, 1985). Assim, em 15 de novembro de 1985, 201 municípios brasileiros, entre capitais de estado, áreas de segurança nacional, estâncias hidrominerais, municípios de territórios e municípios recém-criados puderam realizar as primeiras eleições municipais na chamada “Nova República”. A última eleição para prefeitura ocorrida em Porto Alegre havia sido realizada em 1963 onde o prefeito, Sereno Chaise do Partido Trabalhista Brasileiro – PTB, teve seu mandato cassado pelo Ato Institucional número 1.

Nos anos 1980, a participação social em Porto Alegre era composta de uma rede que envolvia diferentes espaços onde o cidadão apresentava suas opiniões de forma individual ou coletiva. Considerada como um marco na organização social do município, em 1983 é formada a União de Associações de Moradores de Porto Alegre – UAMPA, que no seu primeiro congresso teve a participação de 78 entidades de representações de bairros e comunidades (WAISELFISZ et al., 2004, p. 21). Em conjunto com a UAMPA surgem Conselhos Populares, União de Vilas, diferentes novas experiências associativistas que ampliam os espaços de articulação da sociedade frente ao poder público na “gênese do orçamento participativo” (WAISELFISZ et al., 2004, pp. 19 a 24).

Em 1985 Porto Alegre elege Alceu Collares do Partido Democrático Trabalhista, um dos herdeiros políticos do PTB anterior ao golpe militar. Boa parte do movimento comunitário e de diferentes lideranças populares engajadas na luta por ampliação da participação social tiveram papel decisivo na eleição de Alceu Collares (ABERS, 2000, p. 40). O apoio foi pactuado através do compromisso de maior valorização das comunidades e na elaboração de um documento unificado das comunidades. A União das Associações de Moradores de Porto Alegre – UAMPA, desempenhou um papel decisivo, desde o período eleitoral, determinadas políticas de governo, até o desgaste da gestão (ABERS, 2000, pp. 39 a 61).

A nova administração exercida no período de 1986 a 1988 elegeu-se com a propaganda “O Povo no Poder” o que estimulou as entidades a acompanhar a formulação e execução das políticas públicas. Avritzer (2002), ao realizar a comparação do processo histórico de constituição do Orçamento Participativo de Belo Horizonte e Porto Alegre, apresenta a reivindicação realizada pela UAMPA para que a sociedade participasse da discussão da formulação do orçamento público. O prefeito Alceu Collares apresentou uma proposta de participação da população na administração através dos Conselhos Populares, que por diferentes motivos acabou não sendo implementado na gestão (ABERS, 1997).

No processo eleitoral de 1988, Olívio Dutra foi eleito para prefeito e Tarso Genro vice-prefeito, ambos do Partido dos Trabalhadores – PT, incumbidos de realizarem a gestão de 1989 a 1992. Com uma plataforma que propunha a ampliação da participação popular na prefeitura, o governo passa a realizar diferentes formas de se relacionar com a sociedade. Inicialmente cada secretaria implementou diferentes formas de descentralização do poder, sem uma unidade mais geral de método de dialogar com a sociedade, contexto que foi superado com a construção de espaços na gestão para organizar o processo de participação. “O primeiro passo para a criação do Orçamento Participativo como uma proposta política organizada (...) foi a decisão tomada (...) de centralizar todas as demandas em um órgão, a CRC – Coordenação de Relações com a Comunidade” (AVRITZER, 2002, p. 29).

O formato do Orçamento Participativo de Porto Alegre foi produto de uma síntese desta experiência histórica, especialmente da contraposição da proposta das entidades, em especial da UAMPA, que desejava o protagonismo das organizações e do partido, que desejava priorizar os Conselhos Populares. Produto desta equação, dois elementos se destacam na metodologia do processo, as Assembleias de moradores em nível local,

realizadas até nas comunidades mais distantes da prefeitura e o Conselho do Orçamento Participativo. Na gestão pública o Orçamento Participativo de Porto Alegre – OP-POA passou a ser responsabilidade do CRC – Coordenação de Relações com a Comunidade e do GAPLAN – Gabinete de Planejamento (AVRITZER, 2002, pp. 28 a 30).

O OP-POA assumiu o princípio de que está assentado numa estrutura e num processo de participação comunitária guiada por três princípios básicos: regras universais de participação em instâncias institucionais e regulares de funcionamento; um método objetivo de definição dos recursos para investimentos, referentes a um ciclo anual de orçamentação do Município e um processo decisório descentralizado tendo por base a divisão da cidade em 16 regiões orçamentárias. A estrutura do Orçamento Participativo é formada basicamente por três tipos de instâncias mediadoras da relação entre o Executivo Municipal e os moradores da cidade: unidades administrativas e órgãos internos ao Executivo Municipal voltados especialmente para o gerenciamento e o processamento técnico-político da discussão orçamentária com os moradores, especialmente CRC e GAPLAN e pelas instâncias comunitárias e autônomas em relação à Administração Municipal (FEDOZZI, 1998, pp. 3 e 4).

No processo eleitoral para o governo do Estado de 1990, em virtude do destaque que o Orçamento Participativo conquistou no cenário político, o tema da participação social adquiriu um lugar especial nas propostas apresentadas. O programa de governo do candidato vencedor, Alceu Collares do PDT, prometia tornar a administração acessível a população: “Em nosso governo, a administração será feita com a efetiva participação da população, através dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento” (RIO GRANDE DO SUL, 1990, folha 3). Com uma coligação composta pelo Partido Comunista do Brasil – PC do B e o Partido da Social-Democracia Brasileira – PSDB, formando a Frente Progressista Gaúcha, Alceu Collares foi eleito para a gestão de 1991 a 1994.

Ao assumir o governo no ano de 1991, o governador iniciou a discussão para a implantação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento – Coredes, embora a institucionalização legal de fato só tenha ocorrido no final do governo, no ano de 1994. A proposta era criar um espaço descentralizado de decisão, aberto à participação plural, com decisões baseadas nas políticas públicas do Governo e assumindo corresponsabilidade nas decisões. O Estado foi dividido em 13 regiões e em cada uma delas foi organizado um Conselho Regional que, a partir do ano de 1992, passaram a ter funcionamento regular (ALLEBRANDT et al., 2011, pp. 923 e 924).

Os Coredes organizaram o Fórum dos Conselhos, este composto pelos presidentes ou outro representante da entidade. O papel exercido pelo Fórum dos Conselhos foi interagir com o governo estadual, com a Assembleia Legislativa e com as estruturas do aparelho de Estado. A Lei Estadual 10.283/1994 criou os Conselhos Regionais de Desenvolvimento e também dispôs sobre suas estruturas e funcionamento, entre suas competências relacionadas à construção de políticas públicas estava a promoção da participação de todos os segmentos da sociedade regional para a formulação e implementação das políticas de desenvolvimento integrado da região (RIO GRANDE DO SUL, 1994). No processo de transformação dos Coredes, no ano de 2000, foi disciplinada a participação social nos municípios através dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento – Comudes.

Desde a proposta inicial do Governador Alceu Collares em 1991, os Coredes se relacionaram com os governadores Antônio Britto, Olívio Dutra, Germano Rigotto; Yeda Cruzius; Tarso Genro; Ivo Sartori e Eduardo Leite, com ampla composição partidária de diferentes referenciais de propostas políticas. Em 2022, o estado está dividido em 28 regiões, existem organizados 496 Comudes, que possuem sua existência prevista desde 1998 e com o surgimento de um número maior destas organizações a partir de 2003. Para a construção do Plano Plurianual o estado é dividido em 09 macrorregionais denominadas “Regiões Funcionais de Planejamento”, unificando alguns Coredes (ALLEBRANDT et al., 2011, pp. 924 a 926).

O estado do Rio Grande do Sul possui 497 municípios, uma receita e despesa orçamentária que se aproxima dos R\$ 70 bilhões e uma população próxima a 11,5 milhões de habitantes (IBGE, 2022). Suas 28 regiões são compostas por uma significativa diversidade cultural, econômica e social se comparado aos territórios municipais, locais das principais experiências de participação social na formulação e deliberação de políticas públicas. Assim, os Comudes, os Coredes e o Fórum dos Coredes constituíram diversos espaços de participação.

Os espaços públicos de participação podem ser classificados como ampliados e abertos à participação de qualquer cidadão; outros, classificados como mais restritos, nos quais participam os representantes ou delegados indicados ou eleitos (ALLEBRANDT et al., 2011, pp. 926 e 927). As assembleias públicas e similares, assim como a Consulta Popular, podem ser identificadas como na categoria “Ampliado”. Atividades como as assembleias dos Coredes podem ser consideradas como na categoria “Semirrestrito”. As

reuniões com perspectiva mais interna e organizacional podem ser identificadas na categoria “Restrito”.

QUADRO 2 – CONFIGURAÇÃO DOS ESPAÇOS PÚBLICOS

CATEGORIAS	ESPAÇOS / PROCESSOS
Ampliado	Assembleias Públicas Municipais
	Assembleias Regionais Ampliadas
	Consulta Popular
	Audiências Públicas do Fórum Democrático de Desenvolvimento Regional
	Assembleias Públicas de Planejamento Estratégico
Semirrestrito	Assembleias do Fórum dos Coredes-RS
	Assembleias Gerais dos Coredes
	Reuniões dos Conselhos de Representantes dos Coredes
Restrito	Reuniões dos Conselhos de Representantes dos Coredes
	Reuniões da Diretoria Executiva do Fórum
	Reuniões das Diretorias Executivas dos Coredes
	Comissão Estadual da Consulta Popular

Fonte: Allebrandt et al. (2011, p. 927).

A divisão territorial em regiões e a formação de conselhos regionais pode ser observada em outras experiências como na França, Chile, Espanha, Canadá, Austrália, Filipinas e até mesmo em países da Europa Oriental, como o caso da Hungria. Na França, por exemplo, o “Conseils Économiques et Sociaux Régionaux (SER)”, surgido em 1972, desempenhou funções como órgãos consultivos dos poderes executivos ou legislativos locais. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE também sugere os conselhos econômicos regionais como instrumentos de diálogos para a elaboração de novas políticas (BANDEIRA, 2007, p. 06).

Os Coredes se consolidaram como processos e espaços de cidadania deliberativa na perspectiva pública dos indivíduos, na cultura da sociedade civil, no perfil da sociedade política e influenciaram as administrações (ALLEBRANDT et al., 2011). Trata-se de instâncias de planejamento legalmente instituídas com forma de funcionamento regulamentado. São produtos da coalizão propositiva do governo do estado e as estruturas

representativas das regiões. Após mais de 30 anos de existência ainda são reconhecidos como um mecanismo de organização e representação das regiões na relação com o governo (BÜTTENBENDER, SIEDENBERG e ALLEBRANDT, 2011).

A produção acadêmica relacionada a análise sobre a história, origens e papel dos Coredes é significativa. O objetivo desta reflexão foi contextualizar o tema da participação social no governo do estado em um cenário de crescimento da popularidade do Orçamento Participativo no município de Porto Alegre. Após mais de três décadas, os Coredes continuam a influenciar os mecanismos de diálogo entre a população e a administração estadual e participaram das negociações como os governos de diferentes partidos.

2.2 A Consulta Popular no Estado do Rio Grande do Sul

No processo eleitoral de 1994 o tema da participação social foi recorrente nas diferentes candidaturas. O candidato vencedor, Antônio Britto do PMDB, apresentava-se como uma plataforma oposta às candidaturas dos partidos de esquerda, Olívio Dutra, PT e Sereno Chaise, PDT. No programa de governo da chapa vencedora continha o capítulo 4 “Parceria e Participação” apresentando intenções de realizar alguma consulta “aos municípios, às universidades e aos trabalhadores para montagem de projetos” (RIO GRANDE DO SUL, 1994, p. 10).

Ao assumir o governo em janeiro de 1995, Antônio Britto recebe o governo com o tema da participação social já na pauta administrativa. O ex-governador Alceu Collares não só já havia organizado os Coredes, como já havia institucionalizado com uma legislação adequada. No município de Porto Alegre o Orçamento Participativo não só tinha crescente apoio popular como o prefeito Tarso Genro levava a experiência para a agenda da Organização das Nações Unidas – ONU, na conferência para assentamentos humanos, Habitat II, em Istambul, na Turquia (OLIVEIRA, 2016, P. 229).

Além dos canais de participação propostos pelo governo e a organização dos movimentos sociais com o tema reivindicatório, o estado do Rio Grande do Sul também possui uma forte tradição de organização em sistemas cooperativos. Assim, “as cooperativas representam uma grande força na economia do Rio Grande do Sul. Representam a organização dos produtores e estão enraizadas regionalmente, na história e na cultura do Estado” (FORTES, 2022), contexto que também pressiona as administrações a chamar a sociedade no processo de formulação de suas políticas.

Conforme Fortes (2022), o sistema cooperativo gaúcho tinha mais de 3 milhões de associados em 2020 e mais de 455 cooperativas.

QUADRO 3 – SÍNTESE DO SISTEMA COOPERATIVO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Sistema	Número de Cooperativas	Associados	
Ocergs-Sescoop-RS	Total: 455	Total: 3,6 milhões	
	Agropecuário	134	334,2 mil
	Crédito	87	2,1 milhões
	Saúde	59	24,4 mil
	Infraestrutura	38	544,2 mil
	Transporte	81	9,7 mil
	Trabalho	50	8 mil
	Consumo	6	7,2 mil
Sistema Unicafe	60	160 mil	
Cooperativas de eletrificação no meio rural	24	300 mil consumidores	

Fonte: Perius (2022) e Fortes (2022).

Neste contexto, pela primeira vez o governo do estado se propõe a realizar uma consulta à população sobre obras do governo em uma escala supralocal. No último ano de governo é sancionada a Lei 11.179/1998, instituindo a consulta direta à população quanto à destinação de parcela do Orçamento voltada a investimentos de interesse regional, organizado pelos Coredes (RIO GRANDE DO SUL, 1998). A Consulta Popular surge em 1998 no cenário político estadual com participação de 379.205 eleitores das 22 regiões do Coredes (RIO GRANDE DO SUL, 1999, p. 109).

A Lei 11.179/1998, com suas atualizações, define que a Consulta Popular é uma promoção do Poder Executivo e deve ser realizada anualmente. Deve ser precedida de audiência pública regional e de assembleias públicas municipais e regionais. Os Coredes devem promover audiências públicas em cada região com a finalidade de conhecer a realidade financeira do Estado, os programas de interesse do Governo e definir as diretrizes estratégicas e os programas estruturantes do desenvolvimento regional que servirão de subsídio à consulta popular. Os Comudes devem promover assembleias públicas municipais com a finalidade de propor prioridades de investimento, opinar sobre programas de desenvolvimento e eleger representantes para a assembleia regional. Os Coredes devem organizar assembleias públicas regionais ampliadas para sistematizar as prioridades regionais, fazer a indicação de programas prioritários e definir as opções de

investimentos a serem incluídas na cédula para votação. As decisões finais sobre as prioridades municipais ou regionais serão tomadas pelos cidadãos através de voto secreto em urna ou por meio eletrônico. A Comissão Geral de Coordenação da Consulta Popular será composta por representantes dos Coredes, Federação de Associações de Municípios – Famurs, Associação Gaúcha Municipalista – AGM, União dos Vereadores do Rio Grande do Sul – UVERGS e o Governo do Estado.

A Consulta Popular é uma experiência supralocal institucionalizada, para a época foi uma forma inovadora de promover a participação e a deliberação em escala supralocal. Sua institucionalização foi decisiva para explicar sua resiliência em relação às mudanças de governo. A metodologia demonstra resultados em termos de eficiência na gestão pública e não tem a ambição de alterar o status quo preestabelecido, a participação pode ser tolerada e incentivada em governos de direita (FONSECA, 2019, pp. 702 a 704).

A realização da Consulta Popular, “Às vésperas de eleições estaduais, em 1998, o governo de centro-direita (...) visava realizar uma consulta direta à população sobre quais ações ou políticas de interesse regional deveriam ser incluídas no orçamento estadual. Tal iniciativa pode ser analisada como uma resposta ao OP”. A maior participação social na Consulta Popular se deu no ano de 2014, já dentro do processo SISPARCI, com 1.059.642 participantes (FONSECA, 2019, pp. 705 e 706).

2.3 O Orçamento Participativo Estadual

No processo eleitoral de 1998 o tema da participação teve destaque nos debates entre os candidatos. Entre os principais candidatos, concorria à reeleição o governador Antônio Britto do PMDB; outra candidatura para governadora era da Senadora Emília Fernandes do PDT e a Frente Popular apresentava a candidatura do ex-prefeito de Porto Alegre, Olívio Dutra, do PT. Estas três candidaturas apresentaram propostas de consulta à população, tanto nos debates, como em seus materiais de campanha.

O governador Antônio Britto tinha como principal plataforma a Consulta Popular implementada em sua gestão. A senadora Emília Fernandes, destacava sua história de sindicalista e se comprometia em fortalecer os Coredes implementados pelo ex-governador Alceu Collares, do seu partido. O ex-prefeito Olívio Dutra se comprometia em implementar o orçamento participativo, modelo consolidado na cidade de Porto Alegre e também adotado em várias cidades do estado (AVRITZER e NAVARRO, 2003).

Olívio Dutra foi o vencedor da eleição e seu programa de governo foi categórico em seu compromisso com a participação social. A parte III do documento, “Participação Popular, Autonomia e Dignidade” chamava a população para fazer parte da administração: “é nosso compromisso não só receber e ouvir a comunidade, através do respeitoso diálogo com os movimentos populares, mas também viabilizar que o planejamento e a decisão sejam realizados pelo cidadão” (RIO GRANDE DO SUL, 1998, p. 02). Também assumia o compromisso de implementar o orçamento participativo estadual.

O programa de governo afirmava que o orçamento participativo era o principal instrumento estratégico e assumia o compromisso que os movimentos populares participaram desde o início do processo. Apresentava os quatro princípios básicos do processo: discutir todo o orçamento e todas as políticas públicas com a sociedade e não apenas uma parcela dos investimentos; participação universal de todo cidadão através da democracia direta; a autorregulamentação do processo, assim, não haveria uma lei que a disciplinasse e, por fim, o princípio da prestação de contas (RIO GRANDE DO SUL, 1998, pp. 5 e 6).

Pela dimensão da participação social nos processos de redemocratização dos países da América Latina decorre a necessidade de uma nova relação entre Estado e sociedade. Este aumento da participação nos países recentemente democratizados e suas novas experiências participativas recolocou o tema no interior do debate democrático. A gramática social participativa onde as regras de deliberação são determinadas em um processo de autorregulação pelos participantes do processo (SANTOS e AVRITZER, pp. 53 a 55).

Desta forma, o ideal participativo estava associado à autorregulamentação do processo e esta característica se tornou uma das abordagens dos debates relacionados ao orçamento participativo. Embora existam diferentes formas de organizar este processo. Ribeiro e Grazia (2003), ao analisar os registros do Fórum Nacional de Participação Popular no período de 1997 a 2000, verificaram que, de 140 municípios mapeados em processo que se relacionavam ao orçamento participativo, o processo assume formatos institucionais múltiplos com diferentes formas de organização. Dos 140 mapeados, 103 municípios responderam os questionários, apenas 9 realizaram sua regulamentação.

As concepções relacionadas a regulamentação do orçamento participativo, de forma geral, foram alteradas no decorrer do tempo. As transformações foram se modulando, segundo Souza (2015), conforme as elaborações programáticas realizadas

pelo PT foram se apresentando. Desta forma, “a questão da institucionalização da participação popular, que será focada especialmente através do OP, vai se modificando no interior do conteúdo programático do partido, arrefecendo-se em função das exigências da competição política” (SOUZA, 2015, p. 227).

A proposta do OP-RS possuía uma metodologia organizada em três fases compostas por um conjunto de plenárias e assembleias públicas, onde a população debatia e decidia o destino dos recursos orçamentários. O processo iniciava em janeiro, com as reuniões preparatórias e terminava em setembro, com a posse do Conselho do Orçamento Participativo.

QUADRO 4 – CICLO ANUAL DO OP-RS

FASE	ATIVIDADE	RECORTE	OPERACIONALIZ AÇÃO
Fase Preparatória – Janeiro a Março	Reuniões Preparatórias	Comunidades dos Municípios	Os coordenadores regionais apresentam o processo para a comunidade.
1ª Fase – Março a Abril	Plenárias Regionais de Diretrizes (PRDs)	Regional	Escolha dos temas prioritários das regiões
1ª Fase – no mesmo dia das PRDs	Assembleias Temáticas de Desenvolvimento (ATDs)	Regional	Discussão e votação das prioridades da região para os Programas de Desenvolvimento
1ª Fase – Março a Maio	Assembleias Públicas Municipais (APMs)	Municípios	Debate e votação de três temas prioritários para Obras e Serviços a serem realizados no município ou região, escolha de três temas prioritários dos Programas de Desenvolvimento. Eleição de delegados para as Plenárias Regionais.
2ª Fase – Junho e Julho	Primeira Plenária Regional de Delegados (PRDs)	Regional	Delegados sistematizavam as demandas votadas nas APMs e ATDs e elegiam os Conselheiros do COP-RS e da Comissão Representativa.
2ª Fase – Agosto	Segunda Plenária	Regional	Definição das

e Setembro	Regional de Delegados (PRDs)		prioridades da região
2ª Fase – segundo semestre e primeiro do ano subsequente	Comissão Representativa (CR)	Estadual	Coordenação dos trabalhos e sistematização das demandas, ligação entre população e governo
3ª Fase – segundo semestre e primeiro do ano subsequente	Posse do Conselho do Orçamento Participativo		Elaboração da Matriz Orçamentária e do Plano de Investimento e Serviços. Discutir, elaborar, apreciar e fiscalizar o orçamento do Estado, bem como deliberar sobre mudanças no funcionamento do Orçamento Participativo
Encerramento do Ciclo Anual	Plenária de Apresentação do Plano de Investimentos e Prestação de Contas	Regional	Plano de Investimento e Serviços e início da Prestação de Contas

Fonte: Rio Grande do Sul (2002); Faria (2006) e Tavares (2006).

O OP-RS realizou a implantação de um conjunto de fóruns participativos na relação entre os poderes executivo e legislativo neste estado (FARIA, 2006, p. 380). Faria (2006) resgata as reflexões de Habermas sobre a valorização da ampliação da participação política nos fóruns públicos a partir da deliberação pública do cidadão, partindo do princípio de que a legitimidade das decisões públicas depende do debate público. Este debate deve ser realizado em espaços alternativos onde o cidadão confronta seus interesses no diálogo coletivo, proporcionando a legitimidade do processo decisório.

A legitimidade do OP-RS foi politicamente e juridicamente questionada no início do governo³. Ainda em janeiro de 1999, os representantes dos Coredes manifestaram

3 A Ação Judicial iniciada pelo ex-governador Alceu Collares teve uma tramitação que ultrapassou a gestão do então governador Olívio Dutra. Trata-se de uma Ação Popular realizada no ano de 1999 no Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Sul, na Comarca de Porto Alegre, na 2ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central: 2 / 1 (Foro Central (Prédio II)). O Número do Processo é 2774831-09.2005.8.21.0001; o Número Themis: 001/1.05.0277483-9; o Número CNJ: 2774831-09.2005.8.21.0001, onde o Número Antigo era 101359397. O Local dos Autos é 2003 - ESTANTE 1 - CAIXA – 001/0000.2078.00002. O acesso aos autos se dá a partir de pedido de desarquivamento. Esta pesquisa solicitou ao Advogado Márcio Félix que realizasse o processo de desarquivamento o qual ainda está tramitando. A intensidade das movimentações do processo, as liminares concedidas podem ser observadas na página eletrônica do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul: https://www.tjrs.jus.br/novo/busca/?return=proc&client=wp_index. As afirmações realizadas nesta

desacordo com o processo em virtude de que a organização do orçamento participativo seria realizada por quadros do governo e não pelos conselhos, alguns chegando ao rompimento político (FARIA, 2006, p. 386). Motivado pelo descontentamento dos Coredes e pela agitação da oposição parlamentar, o ex-governador Alceu Collares ingressou com uma ação jurídica contra o governo alegando desrespeito com um dos mecanismos de representação regional do estado, argumentando que as funções dos coordenadores se sobrepujam às dos presidentes dos conselhos.

Este questionamento da legalidade do OP-RS ultrapassa o episódio regional e da disputa entre parlamentares de situação e de oposição ao governo subnacional e explícita, mesmo que não tenha sido voluntário, o debate teórico relacionado à democracia representativa e a democracia participativa. Sobre este embate entre representação e participação, a academia já produziu uma extensa obra envolvendo estudiosos de diferentes áreas e períodos históricos. No campo da teoria democrática, o fortalecimento da ideia de participação como um modelo alternativo de democracia remete à reflexão sobre o desequilíbrio na participação social.

Os conceitos relacionados às abordagens da teoria democrática transformaram-se conforme as modificações da disposição política da sociedade. As pesquisas realizadas por Lavallo e Vera (2011) demonstram que a representação democrática foi desvinculada da sua identidade com o governo representativo e foram remodeladas conforme as experiências das inovações acontecidas. A ênfase relacionada a pluralização da representação política nas democracias, onde o governo representativo centrado na representação eleitoral, contraposto a diversificação dos atores nas instituições da representação extraparlamentar contrapõe-se com a evolução do campo da teoria democrática ter invertido a trajetória, pois a crítica opera no registro da representação, uma vez que os modelos participativos perderam influência para os modelos mais sofisticados da democracia deliberativa (LAVALLE e VERA, 2011, p. 97).

O aspecto da legalidade e legitimidade da participação direta frente a representação do parlamento foram salientes no primeiro momento de governo. Na Assembleia Legislativa, por exemplo, o deputado Onyx Lorenzoni do Partido da Frente Liberal – PFL na tribuna do parlamento, alega que o orçamento participativo reduz a importância da democracia representativa (RIO GRANDE DO SUL, 1999b). A liminar contra o OP-RS concedida pelo Poder Judiciário, impedindo o governo de fazer qualquer

pesquisa se dá a partir de obras de outros autores que realizaram pesquisa similares e verificadas com notícias publicadas pela imprensa no período citado.

referência às assembleias do orçamento participativo, apontando que a previsão de gastos públicos para realizar a Consulta era uma prerrogativa dos Coredes (DUTRA e BENEVIDES, 2001, pp. 47 e 48), dava um contorno jurídico às críticas teóricas e políticas para a participação direta da sociedade.

Assim, no momento de implementação do OP-RS, o governo foi judicialmente proibido de utilizar veículos, pagar despesas e utilizar funcionários para este fim. O projeto, todavia, foi implementado contando com o apoio de uma rede associativa (FARIA, 2006, p. 386). Ao mesmo tempo, a oposição na Assembleia Legislativa exigia a regulamentação do OP-RS por Lei, o que contrariava a proposta de um processo baseado na autorregulamentação, reivindicação negada pelo governo, o que levou o Parlamento a constituir um ambiente próprio de discussão orçamentária com a sociedade, denominado Fórum Democrático de Desenvolvimento Regional – FDDR (FARIA, 2006, pp. 387 e 388).

Assim, surge mais um espaço de participação social no processo de elaboração e definição de políticas públicas que perdura até o momento desta pesquisa. O objetivo inicial era constituir um espaço para a sociedade definir emendas no orçamento estadual, contido na prerrogativa constitucional do parlamentar, o que permitiu que os deputados percorressem o estado debatendo com a sociedade. Para a realização das reuniões, a Assembleia Legislativa firmou acordos com os Coredes, União dos Vereadores do Rio Grande do Sul – UVERGS e Federação dos Municípios do Rio Grande do Sul – Famurs (FARIA, 2006, p. 389).

A participação social no processo de elaboração e definição das políticas públicas no estado do Rio Grande do Sul passou a contar com as etapas de discussão pública do Poder Executivo e do Poder Legislativo. Após o processo de construção do Orçamento Participativo, a Assembleia Legislativa passou a organizar reuniões presididas pela Comissão de Finanças e Planejamento nas regiões através do FDDR. “As audiências públicas organizadas pelo legislativo estadual eram abertas à população e tinham como finalidade debater e sistematizar as emendas que seriam agregadas ao texto original do orçamento” (FARIA, 2006, p. 390).

Os recursos orçamentários do poder público, em geral, são insuficientes para atender a demanda da sociedade por obras e serviços. Ao definir realizar uma ação implica não realizar outras. A deliberação pública dos cidadãos nos fóruns públicos de participação não deve resultar de um processo agregativo das preferências fixas e individuais, mas sim de um processo de comunicação, em espaços públicos, que antecede

e auxilia a formação da vontade dos cidadãos. Esta argumentação exige espaços públicos alternativos que permitam contrapor interesses e apresentação de motivos das demandas. A construção desta nova síntese proporcionaria legitimidade do processo decisório. “A tensão entre facticidade e validade (...) pode ser detectada também nos pressupostos de diferentes tipos de argumentação e, inclusive, nos pressupostos dos atos de fala singulares e dos contextos interacionais por eles conectados” (HABERMAS, 1997, pp 34 e 35). O processo de participação social no estado do Rio Grande do Sul, com o OP-RS, desempenhou este papel de moderar as tensões relacionadas às diferentes demandas das comunidades.

2.4 A Consulta Popular após a experiência do Orçamento Participativo Estadual

O processo eleitoral de 2002 iniciou com a polarização dentre as experiências do governo que encerrava, Olívio Dutra do PT e o governo anterior, Antônio Britto, neste momento no Partido Popular Socialista, PPS. O candidato vencedor, Germano Rigotto do PMDB, no Programa de Governo afirmava “Nada há de mais urgente na atual conjuntura estadual do que resistir ao entrelaço recorrente do britismo e do petismo” (RIO GRANDE DO SUL, 2002b, p. 01). Enquanto candidato, Germano Rigotto evitou entrar no debate sobre o Orçamento Participativo e Consulta Popular.

As poucas menções que realizou sobre a participação social no Programa de Governo, o candidato Germano Rigotto demonstrou que não daria continuidade no processo do Orçamento Participativo. Em seus pronunciamentos, destacava a importância da participação e se comprometia com a relação com os Coredes e com a Consulta Popular (FONSECA, 2019, pp. 707 e 708). Ao apresentar as propostas para a área da saúde, afirmou que não adotaria a metodologia do OP-RS, “será excluído o critério de prioridade regional (...) utilizado pelo atual governo (definição pelo Orçamento Participativo)” (RIO GRANDE DO SUL, 2002b, p. 32). Mesmo refutando cautelosamente, o candidato expôs de forma cautelosa sua posição sobre a participação durante o processo eleitoral.

Como governador, no primeiro ano de gestão, Germano Rigotto aprova a Lei que retoma a Consulta Popular em parceria com os Coredes (RIO GRANDE DO SUL, 2003). A consulta passou a ser denominada de Processo de Participação Popular – PPP e ficou sob responsabilidade do Gabinete do Vice-governador. Inicialmente o governo buscou consolidar o relacionamento com os Coredes, mobilizar as 22 regiões do estado e

constituir os Comudes nos municípios que ainda não os tinham instalado (RIO GRANDE DO SUL, 2004, p. 141).

O governo discutiu em 2003 a formação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CODES, criado com a Lei 11.931/03, com o objetivo de ser “um fórum permanente de debates, proposições e deliberações sobre políticas públicas voltadas ao desenvolvimento econômico e social do Estado” (RIO GRANDE DO SUL, 2004, p. 142), também sob coordenação do Gabinete do Vice-governador. Após a gestão, Germano Rigotto, a convite do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, participou do CDES nacional com o objetivo de discutir a reforma tributária (PARIZ, 2006).

Com a Consulta Popular inserida no PPP, o governo iniciou a preparação da nova forma de participação social para discutir e votar uma parcela do Orçamento do Estado relacionada aos serviços e investimentos, definindo prioridades de interesse tanto municipal como regional. O Poder Executivo firma um Termo de Cooperação com algumas entidades para organizar o processo. Nas primeiras assinaturas estavam o Fórum dos COREDES, a Federação das Associações de Municípios (FAMURS), a Associação Gaúcha Municipalista (AGM), a União dos Vereadores (UVERGS), a Federação dos Conselhos Comunitários PróSegurança Pública (FECONSEPRO), o Sindicato do Centro de Formação de Condutores (SCFC), a Federação do Comércio (FECOMÉRCIO), a Associação Rio-grandense de Transporte Intermunicipal de Passageiros (RTI), o Sindicato das Estações Rodoviárias do RS, a Associação Gaúcha de Concessionárias de Rodovias (AGCR), a Brasil Telecom, a Federação das Indústrias (FIERGS), a Associação Gaúcha de Supermercados (AGAS) e a Assembleia Legislativa (RIO GRANDE DO SUL, 2004, p. 141).

Nos quatro anos de gestão a Consulta Popular foi realizada anualmente. O Processo de Participação Popular realizou audiências públicas, organizou as demandas a serem votadas, acompanhou as votações, apuração de resultados e acompanhamento posterior da Consulta, em conjunto com os Coredes e Comudes. O cidadão escolheu prioridades para os municípios e região. Também foi implementado e realizou atividades o CODES, além das relações do governo com os Coredes e Comudes terem sido relatadas na Mensagem do Governador do final da Gestão (RIO GRANDE DO SUL, 2006).

No início da gestão de Olívio Dutra, a Assembleia Legislativa criou o FDDR, instituição que se mantém ativa ao longo do tempo. No início da gestão de Germano Rigotto a Assembleia Legislativa criou a Comissão de Participação Legislativa Popular, visando promover um espaço de afirmação e construção da participação popular no

legislativo. Entre os debates realizados foram abordados temas como a Consulta Popular; o Orçamento Participativo; a Participação Popular dos Trabalhadores; os Coredes; o FDDR e a Democracia Representativa. A comissão teve a participação, além de Parlamentares, Governo e Coredes, das Universidades, Movimento Sindical, Movimento estudantil, Organizações Não Governamentais – ONGs e cidadãos (RIO GRANDE DO SUL, 2003b).

No processo eleitoral de 2006 a candidata vencedora, Yeda Crusius do PSDB, em seu Programa de Governo, assume o compromisso de manter e aprofundar o processo de participação popular através da Consulta Popular e fortalecimento das relações com os Coredes e Comudes. Assumia o compromisso, também, de fortalecer o CODES oferecendo maior autonomia às representações não governamentais e superar a restrição de atuação nas decisões exclusivas de governos (RIO GRANDE DO SUL, 2006b, p. 62).

Em sua gestão, a governadora Yeda Crusius incumbiu a Secretaria Extraordinária de Relações Institucionais – SRI para, junto com os Coredes e Comudes, organizar a Consulta Popular. Os Coredes, agora em número de 28 no estado, firmaram convênios com a SRI para elaborar, junto com suas comunidades regionais, o Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional, contendo diagnósticos e macro propostas de políticas públicas. Entre outros atores, a SRI também se relacionava com a sociedade organizada no associativismo e cooperativismo. (RIO GRANDE DO SUL, 2010b, pp. 253 a 256).

Em 2007, a partir de um parecer técnico da Contadoria e Auditoria Geral do Estado (CAGE), que interpretava a ilegalidade nos repasses financeiros para o Fórum dos Coredes por estes não estarem institucionalizados em lei, como os Coredes. Esta circunstância dificultou a atuação dos Conselhos para a realização das atividades propostas. Em 2010 o Poder apresentou um Projeto de Lei e a Assembleia Legislativa aprovou a Lei 13.595 (de 30 de dezembro de 2010), dispondo sobre a institucionalização, a estruturação e o funcionamento do Fórum dos Coredes (ALLEBRANDT et al., 2011, p. 936).

A nova CP sofreria influência da experiência realizada após a experiência do OP-RS. Nos primeiros meses de gestão, o Governador Rigotto constituiu uma Comissão Mista composta por representantes do governo e dos Coredes para preparar o PPP. Nos relatórios da Comissão está a afirmação da necessidade de incorporar elementos do OP-RS e da CP (ALLEBRANDT, 2010, pp. 179 e 180). Inicialmente os Coredes reivindicavam à nova administração a criação da Secretaria da Participação Social e do

Desenvolvimento Regional argumentando sobre a necessidade de qualificar a consulta à população e fortalecer as relações com os Conselhos (BECKER, 2003).

No ano de 2007 a CP apresentava um passivo relacionado à execução das deliberações populares, o que compreendiam como uma ameaça à credibilidade do processo. O Governo tinha como proposta inicial suspender a realização da CP, não assumindo novos compromissos com a sociedade, com a finalidade de reduzir o número de obras e serviços atrasados. O governo, os Coredes, a Famurs, a AGM e a UVERGS chegaram a elaborar um Termo de Ajuste procurando adequar o passivo à condição financeira estadual. Os prefeitos chegaram a ameaçar não participar da CP de 2007, o processo acabou acontecendo em agosto de 2007 (ALLEBRANDT, 2010, pp. 181 a 195).

A Consulta Popular é o momento da participação direta da sociedade civil na definição e escolha de projetos que estarão no Orçamento Anual do Estado. Anterior à Consulta, são realizadas assembleias públicas municipais e assembleias regionais ampliadas em um processo coordenado pelos Coredes e Comudes. A partir da experiência do OP-RS percebeu-se a importância de aprofundar a mobilização e discussão social, antes do processo decisório. Assim, a ampliação da participação universal e voluntária do cidadão foi um desafio assumido pelos Coredes e Comudes (ALLEBRANDT, 2010, pp. 207 e 208).

A estrutura dos caminhos para a participação social passa a contar com espaços como as Assembleias Públicas Municipais; as Assembleias Regionais Ampliadas; a própria Consulta Popular; as Audiências Públicas do FDDR e as Assembleias Públicas de Planejamento Estratégico. No processo inicial as Assembleias Públicas Municipais discutem diagnósticos e propostas de obras e serviços e elegem delegados para as Assembleias Regionais Ampliadas (ALLEBRANDT, 2010, pp. 206 e 207 e ALLEBRANDT et al., 2011, p. 927).

A CP realizada em 1998 foi produto de uma demanda social por ampliação dos espaços de participação, muito motivado pelo contexto eleitoral e a popularidade do Orçamento Participativo nos municípios, em especial em Porto Alegre. Após a experiência do OP-RS, a retomada da CP trouxe muitos elementos do processo anterior que ampliaram os mecanismos de participação social. A partir de 2011, a CP passa a conviver com o Orçamento Participativo dentro de uma proposta de Sistema de Participação Popular e Cidadã.

2.5 O Sistema de Participação Popular e Cidadã

No processo eleitoral de 2010 o candidato vencedor, Tarso Genro do PT, apresentou o Plano de Governo destacando a gestão participativa, com controle público e ampliação dos espaços de diálogo. Propunha construir uma nova relação entre Estado e sociedade e constituir novas esferas públicas democráticas dirigidas à partilha de poder e articular a democracia representativa e participativa. A percepção era de que a participação social promoveria o protagonismo da sociedade na esfera pública proporcionando uma nova perspectiva de transformação social (RIO GRANDE DO SUL, 2010a, p. 08).

O documento convocava para o diálogo de todos os segmentos da sociedade e a construção de novas tecnologias sociais para a participação. Propunha a reestruturação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Rio Grande do Sul – CDES RS, nos moldes do Conselho de Desenvolvimento nacional; organizar um sistema de participação popular, considerando a experiência do Orçamento Participativo; criar instrumentos de participação direta através das redes sociais; planejamento participativo e controle social; incorporar diferentes mecanismos de participação e fortalecer as conferências estaduais, plenárias públicas temáticas, plebiscito e referendos; criar um fórum de entidades; recuperar o papel e fortalecer os conselhos estaduais e criar o gabinete dos municípios (RIO GRANDE DO SUL, 2010a, pp. 08 a 11).

Após o processo eleitoral o governador eleito, Tarso Genro, como habitual nos processos de transição, realizou um acordo com a Governadora Yeda Crusius sobre os projetos que deveriam tramitar na Assembleia Legislativa com as alterações desejadas para a nova gestão. Assim, em 01 de janeiro de 2011 foi sancionada a Lei 13.601/11 que, entre as diferentes alterações, no inciso II do artigo 14, criava a Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã (RIO GRANDE DO SUL, 2011b) e no dia 22 de fevereiro de 2011 a Assembleia Legislativa promulga a Emenda Constitucional 59 que altera o inciso I do parágrafo 8 do artigo 152 da Constituição Estadual, alterando o prazo para que o Poder Executivo encaminhe o plano plurianual – PPA para a Assembleia Legislativa, do dia 17 de maio para o dia 01 de agosto (RIO GRANDE DO SUL, 2011c). Esta medida permite que o governo realize o processo de participação social na elaboração do PPA.

Em sua primeira Mensagem à Assembleia Legislativa, em fevereiro de 2011, o Governador Tarso Genro reafirma que as ações do governo estarão alicerçadas em um

sistema de participação, utilizando tecnologias digitais de comunicação, combinando as atuações de mecanismos como os Conselhos Setoriais, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, o Orçamento Participativo, os Conselhos Regionais de Desenvolvimento e a Consulta Popular (RIO GRANDE DO SUL, 2011c, p. 91). Em virtude de obras em andamento e que demandavam definições, especialmente com as ações preparatórias para a realização do Campeonato Mundial de Futebol de 2014, o governador assumiu constituir “a partir do CDES RS e da sociedade civil, um grupo de trabalho para constituir um comitê gestor com participação popular para as obras, projetos e diretrizes da Copa do Mundo” (RIO GRANDE DO SUL, 2011c, p. 104).

A primeira atividade de dimensão estadual procurando envolver toda a população do estado em um processo participativo foi a discussão e elaboração do plano plurianual. O documento final foi denominado de “PPA Participativo 2012-2015” e cita que está contido dentro de um “Sistema de Participação Cidadã” ainda em construção (RIO GRANDE DO SUL, 2011d, p. 15). O processo de discussão do PPA Participativo partiu do debate das políticas públicas para orientar a elaboração dos programas e ações por parte das equipes técnicas do governo e foi realizado em nove macrorregiões do estado.

O processo participativo foi coordenado pela Secretaria de Planejamento, Gestão e Participação Cidadã, em parceria com o Fórum dos COREDEs, com a Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e com o Gabinete dos Prefeitos e Relações Federativas. Foram organizados Seminários Regionais em cada uma das nove Regiões Funcionais de Planejamento, onde o Governo apresentava um balanço da situação econômico-financeira do Estado, os objetivos estratégicos e a população apresentava propostas de políticas públicas a serem desenvolvidas nos próximos quatro anos (RIO GRANDE DO SUL, 2011d, pp. 15 e 16).

Nos seminários regionais, além das discussões e definições de prioridades, foram eleitos delegados, titulares e suplentes, de cada região dos Coredes para composição do Conselho do PPA. O Conselho, composto por 77 representantes titulares e 77 suplentes, também possuía um representante de cada Corede e um representante de cada Conselho Setorial e de Direitos. A implementação do PPA teve participação ativa do Conselho, que além da interlocução com o governo, também teve diálogo com o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES. (RIO GRANDE DO SUL, 2011d, p. 16).

Mesmo com a exiguidade do tempo, a gestão que assumia compreendeu que o desafio de elaborar o PPA através da participação social teria como o “principal objetivo desse primeiro passo do Sistema de Participação Cidadã é a constituição de um processo

de diálogo, em que a capacidade de escuta por parte dos governantes e técnicos seja uma busca cotidiana” (RIO GRANDE DO SUL, 2011d, p. 16). A construção de um plano de políticas públicas que organize um conjunto de ações para 4 anos, elaborado a partir da participação direta do cidadão, adequando a ação governamental às necessidades e prioridades apontadas no processo, foi o primeiro passo para a construção do SISPARCI.

A sociedade do estado do Rio Grande do Sul é diversificada e possui recortes de interesses que muitas vezes podem entrar em contradição. A estrutura governamental, por sua vez, em muitos momentos apresenta características que podem, em muitos momentos, não ter a habitualidade de se comunicar com parcelas da população, quer seja pelo domínio técnico, pela natureza das informações, complexidade de conceitos ou por diferentes outras questões práticas, apresentar resistência à participação social no processo de planejamento.

Em 07 de janeiro de 2011 o governador sancionou a Lei 13.656 que criou o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Rio Grande do Sul – CDES/RS (RIO GRANDE DO SUL, 2011e) e que teve destaque no processo de diálogo social realizado pelo governo. O CDES é um espaço consultivo do governador, público não-estatal, destinado para o debate dos grandes temas do estado relacionados ao desenvolvimento econômico e social. Seu colegiado é composto por 90 integrantes de diferentes segmentos da sociedade e 12 representantes do Governo (RIO GRANDE DO SUL, 2014b).

O CDES-RS teve como primeiro desafio enfrentar o tema da retomada do desenvolvimento econômico e social no estado, onde as finanças públicas estavam em crise. Sua atuação buscava construir decisões políticas amparadas em razões públicas construindo sínteses a partir de sua diversidade que envolvia desde o Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra, Centrais Sindicais, à Federação da Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul – FARSUL e a Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul – FIERGS. “Defendia-se que a deliberação entre lideranças econômicas, políticas e culturais da sociedade gaúcha teria o potencial de aprimorar o conteúdo das políticas governamentais e produzir o compromisso mútuo por parte de atores influentes da dinâmica produtiva do Estado” (SANTOS, 2016, p. 505).

QUADRO 5 – FUNCIONAMENTO DO CDES

INSTÂNCIAS	OBJETIVOS	COMPOSIÇÃO	PERIODICIDADE
Pleno	Aprovação e modificação do	90 entidades da	Bimestral

	regimento interno; instalação e aprovação dos documentos das Câmaras Temáticas; solicitação de informações a órgãos ou entidades da Administração Pública Estadual.	sociedade civil e 12 secretários estaduais	
Câmaras Temáticas	Acompanhamento, debate, formulação de estudos e proposições sobre as temáticas referenciadas.	Sociedade civil e representantes da Administração Pública Estadual	Mensais ou Quinzenais
Comitê Gestor	Representação do Pleno; colaboração no encaminhamento das deliberações; elaboração de pautas e temas para reuniões ordinárias e extraordinárias.	Conselheiros da sociedade civil designados pelo Pleno	Mensal

Fonte: Santos (2016) e Rio Grande do Sul (2011f).

Ainda nos primeiros momentos do governo, diferentes setores da sociedade foram convidados para a participação na gestão. Prefeitos e vereadores, assim como suas associações, tiveram um espaço de participação no Gabinete dos Prefeitos e Relações Federativas, secretaria também criada com a Lei 13.601 (RIO GRANDE DO SUL, 2011b). Os Coredes também tiveram participação dentro do sistema e desempenharam diferentes papéis na construção das políticas públicas, entre elas o protagonismo na Consulta Popular. Os conselhos setoriais de políticas públicas e de direitos, no início do governo somando em torno de 20, foram integrados no processo de avaliação e deliberação de políticas públicas (RIO GRANDE DO SUL, 2012, pp. 7 e 8).

O governo adotou, também, novas iniciativas relacionadas à participação digital como o “Gabinete Digital” que prometia ser um canal de participação e diálogo entre a sociedade civil e o Poder Executivo. A proposta era de que qualquer cidadão do estado poderia influenciar na gestão pública e exercer o controle social sobre as ações da administração pública através de tecnologias de informação e comunicação. Assim, foram realizados processos consultivos pela internet, desenvolvidas estratégias de acompanhamento das obras públicas e de debates sobre prioridades para as políticas públicas. “Mais que um espaço online de diálogo e interação, o Gabinete Digital é uma política de Estado que impacta diretamente na realidade dos cidadãos gaúchos” (COCO, 2013, p. 151).

QUADRO 6 – CONFIGURAÇÃO DO GABINETE DIGITAL

FERRAMENTA	OBJETIVO	REALIZAÇÃO
Agenda Colaborativa	Oportunizar ao cidadão e sua comunidade a proposição de temas e assuntos para serem discutidos nos eventos de interiorização do governo, procurando estabelecer uma maior aproximação com as comunidades locais.	04 edições.
Governador Responde – Governo Responde	Cidadão envia perguntas para o governador.	09 edições, com participação de 20 mil pessoas, que enviaram 700 questões e o governador respondeu 100 e encaminhou as demais para os órgãos de governo responderem.
O Governador Pergunta	O governador propõe uma questão, a sociedade responde e vota nas melhores respostas. Os mais votados discutiam pessoalmente com o governador.	A consulta de 2011, sobre saúde pública, teve 60 mil pessoas envolvidas. A consulta de 2012, sobre segurança no trânsito, teve 100 mil pessoas envolvidas. A consulta de 2013, sobre a reforma política, teve 180 votações.
Governo Escuta	Audiências Públicas virtuais realizadas pelo governo.	Realizadas 06 edições com participação superior a 10 mil pessoas.
De Olho nas Obras	O cidadão escolhe a obra pública que quer acompanhar e recebe informações periódicas.	A cada 30 dias o governador se manifestava sobre as obras mais requisitadas.
Diálogos em Rede	Debates públicos nas redes sociais.	No ano de lançamento, o programa atingiu três edições, que trataram de Marco Civil da internet, Direitos Autorais e Feminismo e Tecnologia
Mídias Sociais	Utilização do Facebook e Twitter como ferramentas de participação e aproximação	Contínuo.

	com o público.	
Notícias do Gabinete Digital	Diferentes canais de postagens.	Mais de oitocentas postagens ao longo do período em que esteve em edição.

Fonte: Freitas (2014).

Entre as diferentes experiências encontradas sobre participação social através da internet, o Gabinete Digital realizou em 2012 a maior consulta pública digital do Brasil (COCO, 2013, P. 152). As principais tecnologias sociais construídas foram: “De Olho nas Obras”, que permitia o acompanhamento da execução de obras e serviços públicos; “Diálogos Digitais”, que realizou debates sobre diferentes temas relacionados às políticas públicas; “Governador Pergunta”, onde o governo questiona a sociedade sobre quais políticas deveriam adotar e “Governo Responde”, onde a sociedade questiona as ações do governo (RIO GRANDE DO SUL, 2014b, pp. 36 e 37).

No processo de participação social, a etapa de definição sobre a elaboração orçamentária pode ser considerada como o momento de maior mobilização social. Para a construção deste processo de diálogo, o governo se comprometia em combinar as diferentes experiências de participação social já realizadas no estado: os orçamentos participativos implementados em Porto Alegre e nos demais municípios; a experiência do orçamento participativo estadual e as experiências da consulta popular com as variações ocorridas nos diferentes governos (RIO GRANDE DO SUL, 2012, p. 8).

QUADRO 7 – PARTICIPANTES NAS VOTAÇÕES SOBRE AS PRIORIDADES ORÇAMENTÁRIAS – CONSULTA POPULAR E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

ANO	PARTICIPAÇÃO	TECNOLOGIA
1998	379.205	Consulta Popular
1999	188.528	Orçamento Participativo
2000	281.926	Orçamento Participativo
2001	378.340	Orçamento Participativo
2002	333.040	Orçamento Participativo
2003	462.283	Consulta Popular
2004	581.115	Consulta Popular
2005	674.075	Consulta Popular
2006	726.980	Consulta Popular

2007	369.417	Consulta Popular
2008	478.310	Consulta Popular
2009	950.077	Consulta Popular
2010	1.217.067	Consulta Popular
2011	1.134.141	Sistema de Participação
2012	1.026.749	Sistema de Participação
2013	1.125.129	Sistema de Participação
2014	1.315.593	Sistema de Participação
2015	565.558	Consulta Popular
2016	405.541	Consulta Popular
2017	705.835	Consulta Popular
2018	794.312	Consulta Popular

Fonte: Elaboração a partir de Fonseca (2019) que utilizou dados de diferentes autores, somado a elaboração própria a partir de diferentes documentos de RIO GRANDE DO SUL.

Desde o início do governo, o tema das conferências temáticas e de políticas públicas, enquanto esferas de participação social, também tiveram destaque na elaboração do sistema de participação. Trata-se de diálogos sociais que institucionalizam a participação da sociedade nas atividades de planejamento, controle e gestão de uma determinada política ou de um conjunto de políticas públicas. As conferências tratam de temas diversificados, com intenso diálogo público. Entre os temas das conferências pode-se citar a assistência social, a cultura, os direitos humanos, a educação, o meio ambiente, a saúde, a segurança alimentar, a segurança pública e muitos outros (RIO GRANDE DO SUL, 2014b, pp. 35 a 37). Entre os anos de 2011 e 2014 foram realizadas trinta e seis conferências estaduais (37 se considerarmos a 2ª Conferência Estadual de Arranjos Produtivos Locais), conforme quadro 8:

QUADRO 8 – SÍNTESE DAS CONFERÊNCIAS ESTADUAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS REALIZADAS ENTRE 2011 E 2014

CONFERÊNCIA	ATIVIDADES QUE PRECEDERAM	PARTICIPANTES
8ª Conferência Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente	77 Conferências Municipais e 09 Conferências Regionais	1,2 mil delegados de 205 municípios
Conferência Cultura para o Rio Grande Crescer	08 Etapas Regionais	600 participantes
4ª Conferência Estadual do Idoso	98 Conferências Municipais	500 delegados

Conferência Estadual de Esporte e Lazer	08 Encontros Regionais	1.169 participantes de 204 municípios
6ª Conferência Estadual de Saúde	400 Conferências Municipais	1.500 delegados
5ª Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável	300 Conferências Municipais, Regionais e Territoriais	500 delegados e 150 observadores
9ª Conferência Estadual de Assistência Social	295 Conferências Municipais	251 delegados
4ª Conferência Estadual de Políticas para Mulheres “Enid Backes”	89 Conferências Preparatórias	847 delegados de 288 cidades
2ª Conferência Estadual de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (LGBT)	15 Encontros Regionais	400 delegados
1ª Conferência Estadual de Emprego e Trabalho Decente do Rio Grande do Sul	06 Encontros Regionais	492 delegados
2ª Conferência Estadual de Políticas Públicas de Juventude	85 Conferências Municipais, Regionais e Livres	1.300 Delegados
Conferência Estadual de Reestruturação Curricular do Ensino Médio	Debate nas 32 regiões da Secretaria da Educação	592 Delegados
1ª Conferência Estadual do Turismo	05 Conferências Temáticas e 11 Conferências Regionais	530 Delegados
1ª Conferência Estadual de Política de Segurança no Trânsito	09 Conferências Regionais	Sem informação oficial
1ª Conferência Estadual sobre Transparência e Controle Social	Reuniões Municipais e Regionais	700 Delegados representando 241 municípios
4ª Conferência Estadual dos Direitos da Pessoa com Deficiência	05 Conferências Regionais e 33 Conferências Municipais	448 Delegados de 55 municípios
5ª Conferência Estadual das Cidades	268 Conferências Municipais e 28 Plenárias Regionais	1,1 mil Delegados
1ª Conferência	Conferência Estadual	263 Participantes

Estadual de Desenvolvimento Regional		
1ª Conferência Estadual dos Arranjos Produtivos Locais – APL	Conferência Estadual	114 Participantes
2ª Conferência Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidária	18 Conferências Territoriais; 01 Conferência Intermunicipal e 01 Conferência de Mulheres	264 Delegados
3ª Conferência Estadual de Políticas de Promoção da Igualdade Racial	32 Conferências Municipais e 07 Conferências Regionais	250 Delegados
4ª Conferência Estadual do Meio Ambiente	49 Conferências Municipais; 11 Conferências Microrregionais e 07 Conferências Livres	455 Participantes
7º Fórum Estadual de Cidadania dos Povos Indígenas	Mobilizações em 52 municípios	134 Delegados
4ª Conferência Estadual de Cultura	Conferência Estadual	414 Participantes
2ª Conferência Nacional de Educação – Etapa Estadual	106 Conferências Preparatórias; 28 Conferências Municipais e 79 Conferências Intermunicipais	1.074 Delegados
10º Conferência Estadual de Assistência Social	Mobilização em 437 municípios	800 Delegados
1ª Conferência Estadual Infantojuvenil pelo Meio Ambiente	Mobilização de 1.165 Escolas do estado	122 Delegados
2ª Conferência Estadual de Arranjos Produtivos Locais	Mobilização dos 19 APLs Enquadrados e dos 14 APLs Potenciais	221 Participantes
5ª Conferência Estadual da Pessoa Idosa	100 Conferências Municipais	300 Delegados
1ª Conferência Estadual do Povo de Terreiro	22 Conferências Regionais	350 Delegados
1ª Conferência Estadual sobre Migrações e Refúgio	Conferência Estadual	100 Participantes
2ª Conferência Estadual de Proteção e Defesa Civil	44 Conferências Municipais e Intermunicipais	600 Participantes

3ª Conferência Estadual de Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora	07 Conferências Macrorregionais	424 Delegados
3ª Conferência Estadual de Economia Solidária	12 Conferências Regionais	600 Delegados
Conferência Estadual de Educação	Mobilização do Fórum Estadual de Educação que reúne 31 entidades governamentais e da sociedade civil	531 Delegados
5ª Conferência Estadual dos Direitos da Pessoa com Deficiência	Ações Preparatórias	Ações Preparatórias

Fonte: Rio Grande do Sul (2014b, pp. 77 a 85).

A participação social no ano de 2011 consolidou-se, tanto no governo como na sociedade como uma perspectiva mais ampla do que a definição orçamentária. Com o Decreto nº 49.765 (RIO GRANDE DO SUL, 2012b), em virtude do histórico de processos participativos, criados e desenvolvidos no Estado, enraizados na cultura da população, com os novos atores sociais que se integravam no processo democrático, com a demanda crescente da sociedade em ampliar o diálogo com a administração pública; com o surgimento de novas formas de participação, o governador instituiu o Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã – SISPARCI, formado por um conjunto de instrumentos de participação.

A Secretaria-Executiva do SISPARCI foi a Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã. Sua coordenação era exercida, conforme explícito em Rio Grande do Sul (2012b), pelo Comitê Gestor Paritário entre a Administração Pública Estadual e a Sociedade e a Coordenação Executiva Governamental. Entre os órgãos da Administração Pública Estadual participavam:

- a) o Gabinete do Governador;
- b) o Gabinete do Vice-Governador;
- c) a Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã;
- d) o Gabinete dos Prefeitos e Relações Federativas;
- e) a Secretaria-Executiva do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social;
- f) os demais órgãos da estrutura da Administração Pública Estadual que desenvolvam ações no âmbito da Participação Cidadã.

A articulação entre Administração Pública Estadual e Sociedade Civil era realizada pelo:

- a) Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES;
- b) Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDES; e
- c) Conselhos Estaduais de Políticas Públicas e de Direitos.

Pela Sociedade Civil participavam os Movimentos Sociais e as demais Organizações da Sociedade Civil.

Uma equação a ser resolvida foi a convivência das propostas de Orçamento Participativo e da Consulta Popular. Entre os princípios do Orçamento Participativo está a democracia direta e universal nas definições das políticas públicas. A experiência realizada na gestão do governador Olívio Dutra, nesse momento se dava nas Assembleias Públicas Municipais que votavam em suas prioridades e elegiam delegados para as etapas seguintes. As prioridades da região eram hierarquizadas pelos delegados que elegiam Conselheiros para a etapa estadual, que por sua vez definiram o Plano de Investimentos do governo. No SISPARCI essa hierarquização passou a ocorrer com a Consulta Popular, não mais regionalmente, mas com ampla votação em todos os municípios.

QUADRO 9 – SISTEMA ESTADUAL DE PARTICIPAÇÃO POPULAR E CIDADÃ

SISTEMA ESTADUAL DE PARTICIPAÇÃO POPULAR E CIDADÃ					
COMITÊ GESTOR PARITÁRIO		SECRETARIA DO PLANEJAMENTO, GESTÃO E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ			
DECISÕES ORÇAMENTÁRIAS	CONTROLE SOCIAL	DIÁLOGOS SOCIAIS			PARTICIPAÇÃO DIGITAL
PPA Participativo	COREDES				
Orçamento Participativo com Consulta Popular	Conselhos Setoriais	Gabinete dos Prefeitos	Gabinete do Governador	CDES	Gabinete Digital

Fonte: Rio Grande do Sul (2012c).

Como já apresentado, a sociedade busca a participação para além das definições orçamentárias. Os diferentes espaços de diálogos do SISPARCI acabam se interligando e muitos temas podem ser discutidos em diferentes espaços. Os Conselhos Setoriais, por exemplo, em muitos casos construíram diálogos em diferentes ambientes que ultrapassaram os limites inicialmente previstos. A realização da Conferência do Povo de Terreiro, por exemplo, foi produto de uma ampla discussão dentro do SISPARCI.

A participação social no Estado do Rio Grande do Sul se transformou ao longo do tempo, mas manteve a regularidade de uma participação quantitativa significativa se relacionada com o tamanho de sua população. As administrações públicas que se alternavam no exercício da gestão, com o marco temporal da primeira experiência do orçamento participativo na cidade de Porto Alegre mantiveram algum processo de participação direta da sociedade. Fonseca (2019) analisa a experiência ativa da participação social mesmo em governos conservadores a partir da experiência do Rio Grande do Sul com a Consulta Popular, demonstrando que a instituição participativa é eficiente para a gestão pública e pode ser tolerada mesmo por governos de direita.

O período compreendido entre o ano de 1990, com a eleição do Governador Alceu Collares, até o ano de 2018, com o final do mandato do Governador José Ivo Sartori, foram implementados mecanismos de participação que se transformavam à medida que a população se organizava para participar e os partidos se alternavam no poder. Boa parte da população que anteriormente a este período já se organizava em movimentos sociais, cooperativas e associações, passaram a pressionar por mais espaços no processo de definição das políticas públicas. Não se trata de identificar um processo teleológico de construção de um modelo, mas de compreender como as diferentes formas de consulta influenciam na gestão pública.

A formação dos Coredes, dos Comudes, a instituição da Consulta Popular, o Orçamento Participativo Estadual e o Sistema de Participação Popular e Cidadã não representam uma linha progressiva de evolução e acúmulo de conhecimento, mas contextos particulares em que a participação se relacionou com o momento histórico que a sociedade se situava. A Conferência do Povo de Terreiro, dentro do SISPARCI, em um ambiente específico de governos com projetos políticos que motivam a organização para a busca de políticas públicas emancipadoras, proporcionou um desfecho. Outra conjuntura, a participação teria outra perspectiva, possivelmente com grande parcela dos cidadãos ou se reunindo para debates, ou votando em prioridades orçamentárias, mas comparecendo nos espaços de participação.

CAPÍTULO 3: IMPACTOS DO SISTEMA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR E CIDADÃ – SISPARCI NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DA CONFERÊNCIA ESTADUAL DO POVO DE TERREIRO

A identidade comumente buscada no estado do Rio Grande do Sul em seu imaginário histórico assenta-se na figura mítica de um centauro, em decorrência da sua relação com o cavalo e seu percurso nos horizontes do pampa (GIACOMOLLI, 2019). A narrativa de José de Alencar, com o indivíduo errante, no país da solidão, que ninguém “inspira mais energicamente a alma pampa do que o homem, o gaúcho” (ALENCAR, 1998, p. 3), combinando com a perspectiva da democracia estancieira construída na historiografia do século XX, consolidando e desenvolvendo o mito da democracia rural no Estado (BARBOSA LESSA, 1985).

A história regional caracterizava-se pelo predomínio de uma percepção de que no Estado do Rio Grande do Sul as relações entre proprietários e escravos se diferenciavam das demais regiões do Brasil e que haveria uma relação democrática e igualitária, independente das questões étnico-raciais. A historiografia dedicava-se a fazer a “reconstrução idílica da sociedade senhorial como democrática e sem preconceitos resulta na glorificação dos senhores gaúchos” (CARDOSO, 2003, p. 139). O mito da democracia gaúcha parte dos princípios da inexistência de tensões entre negros e brancos, para esta formulação, se não foi uma relação igualitária foi, no mínimo, “uma escravidão mais humana” (CARDOSO, 2003, p. 139).

A base documental para subsidiar esta formulação se encontra principalmente na experiência naturalista de Saint-Hilaire que “chegara à Capitania e, a caminho da cidade do Rio Grande, atravessava uma região de estâncias pobres (...). Por isso afirmou: ‘Os senhores trabalhavam tanto quanto os escravos’” (CARDOSO, 2003, p. 163). Apesar de existirem proximidades cotidianas em alguns casos na relação senhor e escravo é fundamental para a interpretação a análise dos modos particulares de relação entre senhores e escravos nas situações concretas de existência. (CARDOSO, 2003, p. 165).

O sistema escravocrata do estado, a partir de uma leitura mais densa dos relatos, inclusive de Saint-Hilaire, demonstram “a ‘coisificação’ subjetiva do escravo” (CARDOSO, 2003, p. 176). As reflexões de Cardoso (2003) desconstrói a tradição historiográfica regional sobre a democracia rural do Rio Grande do Sul e o tratamento violento, em diferentes abordagens, com que o cativo era tratado. O sistema de dominação

escravocrata ficou encoberto por outras formas de regulação entre senhores e escravos, mas persistiu as regularidades existentes da sociedade escravista.

Os gaúchos silenciaram suas memórias sobre a escravidão no estado do Rio Grande do Sul, da mesma forma que ignoraram a presença marcante da cultura africana em suas diferentes manifestações no cotidiano. Silenciou parte essencial de sua cultura, produziu “sobre si mesmo uma autoimagem, com repercussões para fora dele, de ser um estado branco, habitado por imigrantes europeus e gaúchos, ofuscando e mesmo excluindo os negros e os índios” (ORO, 2009, p. 123). A dívida do estado, pelas diferentes formas de repressão, social, cultural, institucional e pela violência policial contra os praticantes dessa religião, faz com que se perpetue muitas lacunas a serem preenchidas sobre as religiões afro-gaúchas, sua história, origens e linhagens. “Aliás, tais lacunas se inscrevem no contexto de incógnitas e dúvidas que também ainda pairam sobre as próprias origens das populações negras do Rio Grande do Sul e sua condição de escravos” (ORO, 2009, p. 132).

A sonegação do reconhecimento sobre a contribuição e a presença africana no estado, com toda riqueza material e cultural que gerou, buscou construir sua identidade branca, mas as religiões afro-gaúchas persistiram apesar de todo o processo para serem ignorados (ORO, 2009). O esquecimento, como demonstrou Benjamin (2009), também pode ser tratado como uma categoria de memória. Em diferentes momentos de tragédias o Estado pode trabalhar a memória próximo a uma ação de esquecimento, desconsiderando testemunhos e no caso do Povo de Terreiro, procurando calar a tradição oral. Seligmann-Silva (2003), ao analisar as tragédias humanitárias sem o testemunho, questiona como reintegrar o passado, como tratar os “Eus” danificados.

O silêncio sobre a tragédia da escravidão permanece nas tragédias presentes no mundo contemporâneo. As reflexões de Mattos, Abreu e Guran (2014) sobre esse silêncio relacionado a crueldade do cativeiro de pessoas arrancadas de seu continente entre os séculos XVI e XIX, pertencentes a diferentes regiões da África, com idiomas próprios e cultura diversificada, “Aqui reorganizaram suas identidades, criando novos sentidos para suas referências africanas” (MATTOS, ABREU e GURAN, 2014, P. 260). Silêncios de uma tragédia que não sufocou a vida, a cultura e a religiosidade deste povo, que persiste e se faz presente, pois “São raros os bairros das cidades que, quando se vai dormir, não se ouve lá no fundo um barulho de tambores” (IYEMONJA, 2020).

Este capítulo busca compreender um pouco dos efeitos destes tambores nas políticas públicas através da participação social do Povo de Terreiro a partir do

SISPARCI. A I Conferência Estadual do Povo de Terreiro está inserida em um contexto histórico de combate à intolerância religiosa, às desigualdades étnico-raciais, ao genocídio da população negra no estado e no país, à insegurança alimentar a que é submetida grande parcela da população em um dos entes da federação que mais produz alimentos. A participação do Povo de Terreiro em um sistema que almeja democratizar a gestão governamental carrega consigo uma tradição de organização, de pautas reivindicatórias e olhares sobre a sociedade.

Para atingir seus objetivos, este capítulo iniciará com um breve resgate histórico do Povo de Terreiro no estado. Por ser uma religião de escravizados, que por séculos foram reprimidos, este capítulo fará uma breve reflexão sobre o racismo religioso, a discriminação, a situação do Povo de Terreiro e suas formas de resistência, em especial a Marcha Pela Vida e Liberdade Religiosa. Na sequência será analisada a participação no SISPARCI e a organização da I Conferência Estadual do Povo de Terreiro do Rio Grande do Sul. Por fim, como produto da Conferência, a Criação do Conselho do Povo de Terreiro do Estado do Rio Grande do Sul e as novas políticas públicas produzidas.

3.1 – Contexto Histórico do Povo de Terreiro no Estado do Rio Grande do Sul

Em mais de 300 anos de escravidão africana no Brasil, o tráfico transatlântico desembargou mais de 4,8 milhões de pessoas escravizadas e outros 670 mil morreram no caminho (ELTIS, 2010). Estas pessoas arrancadas de sua terra natal atravessaram o oceano e edificaram as riquezas do chamado “Novo Mundo”. Não trouxeram apenas sua força de trabalho, mas uma cultura milenar que se tornou característica da nova sociedade. O Estado do Rio Grande do Sul é marcado por esta influência em diferentes aspectos de sua formação, especialmente na presença da religiosidade de matriz africana.

Os povos sequestrados que para cá foram trazidos se dividiam em dois grandes grupos: os sudaneses localizados no centro-norte do continente africano e os Bantos oriundos dos territórios mais ao sul (SPERONI, 2018, p. 10). Os povos sudaneses, dando linhagem ao que se hoje se chama Jejes-nagô, estavam subdivididos em etnias Ijexá, Egbá os Jejes e os Fanti-ashantis. Estão, também, os povos islamizados localizados na costa do Saara conhecidos como povos Mina divididos em Haussás, Gruncis, Tapas, Mandingos, Fântis, Achântis Peuls e Fulas. Os Bantos eram os povos mais ocidentais, atual Angola, Zâmbia, Namíbia, Botsuana, África do Sul, Lesoto, Congo, Malawi, Zimbábue, Moçambique e sul da Tanzânia (SPERONI, 2018, p. 12).

A historiografia do Rio Grande do Sul, que possui como marco inaugurador a Fundação do Forte Jesus, Maria e José em 1737, ainda pesquisa para precisar a origem do escravizado do Estado (ORO, 2002, p. 347). Pelo fato do povoamento ser posterior as principais regiões do país predominavam os escravizados já nascidos no Brasil e os africanos que já haviam trabalhado em outras regiões, como Bahia e São Paulo e até mesmo da Argentina e Uruguai, mas com amplo predomínio de povos banto sobre os sudaneses (ORO, 2002, pp. 347 e 348). A imprensa regional, ainda no século XVIII, já noticiava a prisão de religiosos de matriz africana acusados de feitiçaria, além de ações policiais em “grandes caçadas”, realizando prisões e impondo castigos (ORO, 2002, pp. 249 e 250).

A repressão e o preconceito perduraram no decorrer da história do Estado. A tentativa de silenciar e excluir parte importante da história e da identidade dos registros faz com que se tenha poucas fontes oficiais de informações. No período de 1937 a 1952 foi realizado um “Censo das Religiões”, que demonstrou a forte presença das chamadas Casas de Batuque na cidade de Porto Alegre, que em 1952 teve registro de 211 Casas. Em relatos de representantes da religião católica, contrariados com a presença da matriz africana, observa-se a forte presença da prática de cultos afro-brasileiros na população (ORO, 2002, pp. 251 e 252).

O Estado do Rio Grande do Sul considera-se uma das Unidades da Federação “mais branca” onde aproximadamente 80% da sua população se declara com esta identidade racial (ORO, 2002, p. 361). Ao mesmo tempo, é o Estado brasileiro com mais indivíduos, em termos proporcionais, a se declararem pertencentes a religiões afro-brasileiras (ORO, 2012, p. 558). O Estado do Rio Grande do Sul, por outro lado, é um dos Estados com maior desigualdade racial do país de acordo com o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDH-M (BRASIL, 2019, p. 34), realidade presente em diferentes aspectos da vida cotidiana como rendimentos, vítimas de violência, inclusive por parte do poder público, escolaridade e diferentes outros recortes (AUGUSTIN, 2021).

No Rio Grande do Sul as religiões afro-brasileiras detêm maior longevidade e também maior número de terreiros do país. No ano de 2010 o Estado possuía mais de 65 mil terreiros (RIO GRANDE DO SUL, 2015, p. 27) e no Censo de 2000, a parcela que se declarou pertencente ao segmento religioso afro-brasileiro chegou a 1,62% da população gaúcha, enquanto no Rio de Janeiro foi de 1,31% da população e na Bahia somente com 0,08% (ORO, 2009, pg. 124). Em 2022, na cidade de Porto Alegre foram identificados

474 templos oficiais presentes em 57 bairros da cidade (SOUZA, 2022). Quando somados os espaços religiosos não oficializados, o número identificado é bem superior, o Babalorixá e vereador de Porto Alegre em 2017, Baba Diba de Yemonjá, relata a existência de 15 mil terreiros na cidade, a maioria construída em casinhas de compensado, sem preencher os requisitos da prefeitura, portanto sem alvará para funcionamento (PORTO ALEGRE, 2017, pp. 2 a 4).

Pela trajetória histórica no Rio Grande do Sul, é possível até “mesmo falar da existência de religiões afro-gaúchas, as quais constituem um complexo formado por diferentes manifestações religiosas, com destaque para o Batuque, a Linha Cruzada e a Umbanda” (ORO, 2009, p. 123). Sob uma análise mais ampla, com enfoques relacionados às peculiaridades das manifestações religiosas, é possível identificar três grandes formas rituais afro-gaúchas: o Batuque, a Umbanda e a Linha Cruzada. O complexo afro-religioso do Rio Grande do Sul está distribuído entre os terreiros existentes, “cerca de 80% deles são celebrados rituais de Linha Cruzada, em 10% rituais de Umbanda (caboclos e pretos velhos) e em 10% somente rituais de Batuque (nação)” (ORO, 2002, p. 358).

A expressão deste complexo no Estado tem a Linha Cruzada, ou Quimbanda, que cultua as entidades tipificadas como Exus e Pombagiras. O Batuque mantém as características mais africanas, onde a língua litúrgica é a nagô e as entidades veneradas são os orixás, além da identificação relacionada às “nações” africanas. A Umbanda representa um importante sincretismo, agregando elementos do catolicismo popular, do espiritismo kardecista e das religiosidades indígenas e africanas, os rituais são celebrados em língua portuguesa e as entidades veneradas são os “caboclos”, os “pretos-velhos” e os “ibejis” (crianças), além das “falanges” africanas (ORO, 2012, p. 557).

O Batuque foi a primeira expressão afro-religiosa a ser estruturada no Estado, ainda na primeira metade do século 19, em um contexto em que a realidade era agrária e pastoril com rituais mais longos em uma organização social com outra relação com a cronometração do tempo. A Umbanda surge no Estado na terceira década do século 20, com processo de industrialização regional, monetarização da economia e êxodo rural, os rituais se adequam ao novo cotidiano urbano. A Linha Cruzada, Quimbanda, surge na década de 1970 concomitante às crises da época, como o desemprego, insegurança e doenças. Apresenta custos de rituais mais baratos e de aprendizagem simples (ORO, 2012, pp. 560 a 562).

Em Porto Alegre, a figura do Príncipe Custódio impactou a vida cultural de todo o Estado, especialmente no aspecto da religiosidade. Seu nome original era Osuanlele, filho primogênito de Ovonramwen, o Oba de Benin (significado próximo a suserano), era o herdeiro da monarquia do Reino de Benin. Com a invasão Britânica de 1897 no reino e a rendição do Oba, constrói-se uma negociação política de exílio, mantendo alguns privilégios para a família do Oba e mais alguns chefes de territórios africanos (SILVA, 1999, pp. 19 a 22).

A história do Império Oyo Yoruba aponta para a coexistência de diversos organismos de controle sob a cadeia de pequenos reinos. O Reino de Benin, dividido em três regiões principais, a região de Oyo, com a presença de importantes representações da política africana; a região dos Egbado, de pequenos núcleos culturais do povo yorubá e o reino do Daomé, com uma importante rede comercial especialmente com a Europa. O predomínio do Reino se dava pelas tribos yorubas e benis, teve seu apogeu nos séculos XVII e XVIII. Apresentava contradições entre a vida política da capital e a dos povoados, mas com presença destacada no cenário internacional até a invasão do final do século XIX (SILVA, 1999, pp. 22 a 27).

Osuanlele teve parte de sua educação realizada na Europa e chegou a exercer o reinado logo na deposição, pelos britânicos de Ovonramwen. O desenrolar da dominação estrangeira no reino levou Osuanlele para o exílio, passando pela Bahia e Rio de Janeiro, em 1898 e posteriormente para as cidades gaúchas de Rio Grande, Pelotas e Bagé, até se instalar definitivamente em Porto Alegre em 1901 (SILVA, 1999, pp. 27 a 35). Osuanlele Okizi Erupê, com pensão do governo inglês, passa a viver em Porto Alegre como o Príncipe Custódio de Almeida, conviveu com a aristocracia local e influenciou profundamente a religiosidade afro-gaúcha (ORO, 2002, pp. 359 e 360).

O Príncipe Custódio foi um grande divulgador do culto de nação Jeje – outras importantes formas de Batuque no Estado são o Oyó, Ijexá, Cabinda e Nagô (ORO, 2009, p. 126); ainda antes de chegar em Porto Alegre, já era visitado pelo presidente do Estado, Júlio de Castilhos, que buscava ajuda para remediar um câncer que tomava conta da garganta, assim como há relatos de visitas de Getúlio Vargas na casa do príncipe e a deste no Palácio do Governo (ORO, 2002, P. 359 e 360). O Príncipe portava o respeito e simpatia da população afro-gaúcha que conciliava sua convivência com os descendentes de escravos e as agendas sociais com as oligarquias, “Este encontro, provavelmente, ocorreu por interessar-se o político gaúcho, pela possível influência de Custódio sobre os negros no Rio Grande do Sul” (SILVA, 1999, p. 87).

O Povo de Terreiro faz parte da história cultural, política e econômica do Estado. O Rio Grande do Sul convive com significativos paradoxos, conforme citado anteriormente, negou a importância da escravidão e acreditava na democracia racial, até os trabalhos de Cardoso (2003) que demonstraram a intensidade do trabalho escravo na região. Declara-se como um dos estados mais “branco” e, ao mesmo tempo, o mais afro-religioso, proporcionalmente, do Brasil. Esses elementos imersos em uma sociedade marcada pela desigualdade racial (RIO GRANDE DO SUL, 2021) redimensionam a importância para a construção de políticas públicas construídas de forma participativa.

3.2 Racismo Religioso, Discriminação e situação do Povo de Terreiro, a Marcha Pela Vida e Liberdade Religiosa

A prática religiosa de matriz africana foi institucionalmente criminalizada em grande parte da história brasileira e a repressão tende a se manifestar em muitos casos, mesmo após a implementação de políticas de combate ao racismo. O Código Penal de 1890, por exemplo, em seu artigo 157 determinava a prisão de quem praticasse rituais ligados a religiosidades como as de matriz africana (BRASIL, 1890). Já no início do século XX, os terreiros foram reprimidos por forças policiais, isolados socialmente e sofreram diferentes formas de discriminações (BRAGA, 1993). A repressão ao Povo de Terreiro tem raízes mais profundas e não meramente religiosas, pois combatem as bases de uma cidadania alternativa, com relações de solidariedade e convivência que destoava do projeto vigente (BRAGA, 1995).

O Rio Grande do Sul, conforme relatos do Povo de Terreiro, é uma Unidade da Federação caracterizada pela presença do racismo religioso, trata-se de uma histórica perseguição às religiões de matriz africana, assim como a todos os segmentos da cultura negra nesta região. Por “ser considerado o berço do racismo brasileiro, se mantém este número absurdo na subterraneidade política e social” (YEMONJA, 2020). O exercício da religiosidade está ligado a totalidade da existência de um indivíduo, o preconceito e a discriminação pela sociedade e principalmente pelas instituições geram um ambiente de desigualdades sociais.

É necessário, no entanto, compreender que as instituições são expressões de uma estrutura social, ou seja, são racistas porque a sociedade é racista, o racismo é parte da ordem social. Tanto o comportamento individual como os processos institucionais são derivados de uma sociedade em que o racismo é uma regra. O racismo está expresso na

desigualdade econômica, política e jurídica. Trata-se de um processo histórico e político que gera as condições para a discriminação. Assim, o significado do conceito de raça só pode ser compreendido em perspectiva relacional. A relação social não é uma criação, ela se manifesta em atos concretos. Assim, o racismo é sempre estrutural (ALMEIDA, 2018).

Os conflitos raciais são parte das instituições brasileiras. Hegemonizadas por grupos raciais que utilizam mecanismos institucionais para impor interesses econômicos e políticos. Um grupo social no poder controla as instituições não somente pelo uso da força, mas pela produção de consensos sobre sua dominação. O racismo, portanto, está ligado a um projeto político e de condições socioeconômicas específicas. Os conflitos podem até gerar alguma reforma nas instituições, uma vez que a coesão depende da capacidade de absorver conflitos. As instituições podem se reformar para se adaptar à dinâmica dos conflitos, mas se mantêm fundamentais para a consolidação da supremacia de um determinado grupo social (ALMEIDA, 2018).

Nesta perspectiva de racismo estrutural, as instituições promovem a estabilidade dos sistemas sociais. Suas capacidades de absorver os conflitos cotidianos, estabelecendo normas e padrões que orientam a ação dos indivíduos são fundamentais, pois moldam o comportamento humano. As sociedades não são homogêneas, possuem contradições e conflitos que são pactuados pelos meios institucionais. O somatório de normas é resultante da luta pelo monopólio do poder social, carregam os conflitos das disputas pelo controle do poder (ALMEIDA, 2018).

A Formação Social brasileira tem o racismo como elemento integrante da sua ordem social, suas instituições são expressões de uma estrutura social racista decorrente de uma sociedade racista, produto de um processo histórico e político que gerou as condições para a discriminação. Assim, “o racismo é uma decorrência da própria estrutura social, ou seja, do modo ‘normal’ com que se constituem as relações políticas, econômicas, jurídicas e até familiares, não sendo uma patologia social e nem um desarranjo institucional” (Almeida, 2019, f. 33). Esse racismo está expresso na desigualdade econômica, política e jurídica, o conceito de raça só pode ser compreendido em perspectiva relacional. A relação social não é uma criação, ela se manifesta em atos concretos. A raça é “uma relação social, o que significa dizer que a raça se manifesta em atos concretos ocorridos no interior de uma estrutura social marcada por conflitos e antagonismos” (Almeida, 2019, f. 34).

O racismo é um processo político e sistêmico de discriminação que influencia a organização da sociedade e está ligado as ações do poder político (Almeida, 2019, pp. 31

a 37). Tem sua dimensão institucional, através da regulação jurídica e extrajurídica, onde o Estado pode criar os meios necessários para que a violência sistêmica seja normalizada nas práticas cotidianas. Tem sua dimensão política ideológica onde suas instâncias, em especial a estatal, produz as narrativas adequadas para superar as fraturas e manter a unidade social. Também é um processo histórico, não se restringe a uma derivação automática dos sistemas econômico e político, mas situa-se na definição de estratégias políticas estatais e não estatais. Oscila conforme as particularidades, onde as classificações raciais influenciam na definição de hierarquias sociais e na condução do poder estatal e as estratégias econômicas de desenvolvimento.

As políticas públicas brasileiras podem ser compreendidas como um elemento que manteve o processo de subalternização do povo negro no Brasil (DIAS, 2012), observa-se que os “negros no Brasil têm experimentado, ao longo da história, toda sorte de exclusões e discriminações indicativas da forte rejeição de que são alvo” (DIAS, 2012, p. 10). Oliveira (2020) demonstra o impacto da segregação racial na sociedade brasileira, tornando perene a condição de desigualdade, mantendo elevados patamares de exclusão. “Em 97,2% das cidades brasileiras, temos a sub-representação do rendimento da população negra (...) a segregação racial é uma barreira de grande complexidade para o desenvolvimento do país e a edificação da cidadania para todos (OLIVEIRA, 2020, p. 154)”.

A territorialização racial brasileira aponta para uma evidente distribuição dos locais onde a violência é banalizada, onde estão os serviços de saúde, educação, cultura e demais políticas públicas de mais baixa qualidade e onde as diferentes crises representam as piores mazelas sociais. Oliveira (2020, pp. 134 a 153) apresenta diversas informações demonstrando um contexto de segregação urbana e racial que se relaciona a condição racial à exposição a violência do Estado, pobreza e diferentes ordens de desigualdades sociais.

Assim, no necropoder, surge um espaço onde a norma jurídica não alcança, caracterizado pela incapacidade do estado domesticar o direito de matar, não se dá diante de uma ameaça oficial ou de uma guerra declarada, mas na inércia do racismo estrutural da formação social de uma sociedade. Torna-se imperativo pensar políticas públicas envolvidas na morte violenta como elemento balizador e na superação da omissão pública do desequilíbrio nas relações de poder. A necropolítica também se expressa na segregação dos espaços urbanos, na desterritorialização dos espaços negros (OLIVEIRA, 2020, p. 134), realidade cotidianamente vivenciada pelo Povo de Terreiro.

O preconceito racial referenciou a ação governamental no Brasil e dificultou o acesso de parte da população aos serviços públicos de qualidade. Esta condição de vulnerabilidade social foi produto de uma complexa consolidação de uma sociedade que se organizava a partir da hierarquização racial, patrimonialista e patriarcal. A precariedade estrutural da liberdade. Verificou-se que a Formação Social brasileira tem o racismo como elemento integrante da sua ordem social, suas instituições são expressões de uma estrutura social racista decorrente de uma sociedade racista, produto de um processo histórico e político que gerou as condições para a discriminação. Que se constitui como um processo político, sistêmico, de discriminação que influencia a organização da sociedade e depende de poder político. Que também é um processo histórico, situando-se na definição de estratégias políticas estatais e não estatais.

As políticas públicas brasileiras exerceram, ainda, a função de manter o processo de subalternização do povo negro no Brasil. A territorialização racial aponta para a distribuição dos locais onde a violência é banalizada, onde estão os serviços de saúde, educação, cultura e demais políticas públicas de mais baixa qualidade e onde as diferentes crises representam as piores mazelas sociais. Esta banalização, que torna indistinguível a fronteira entre política e violência, demonstra que a concentração do biopoder leva o Estado a operar a equação massacre e burocracia.

O Relatório Final da “CPI do Assassinato de Jovens” aprovado no Senado Federal traz os dados das Nações Unidas e da Organização Mundial da Saúde que apontava que, em 2012, o Brasil foi responsável por 10% de todos os homicídios do mundo (BRASIL, 2016, p. 145). O Relatório traz um capítulo demonstrando o “Genocídio da População Negra” (BRASIL, 2016, pp. 21 a 33) e que “os homicídios da juventude negra estão de algum modo relacionados à ação ou omissão do Estado brasileiro” (BRASIL, 2016, p. 146). No Brasil patrimonialista, patriarcal e racista, que em sua trajetória histórica banalizou o feminicídio e o genocídio do povo negro, onde as estruturas institucionais combateram as manifestações sociais que reivindicaram mudanças e justiça social, é preciso enfrentar e transformar essas condições.

O racismo religioso está associado às relações de poder e sobrevivência de uma cultura. O Estado do Rio Grande do Sul, onde grande percentual da população se declara participante de religiões de matriz africana (ORO, 2009, p. 123), também se destaca pela repressão e preconceito (MIRANDA E ALMEIDA, 2022, p. 44). No ano de 2008, por exemplo, a Assembleia Legislativa aprovou a Lei 13.085 que impunha diversas restrições para a realização de cultos religiosos. Essa Lei ficou conhecida como a “Lei da Mordaça

Religiosa” e gerou a uma série de movimentações em defesa da liberdade de crença, culminando com a “Marcha pela Vida e Liberdade Religiosa” (EMIL, 2013). No ano de 2015 novos Projetos de Lei voltam a tramitar no Parlamento, o que fez manter a mobilização do Povo de Terreiro e ocupar os espaços de participação social (BELMONTE, 2021).

A primeira “Marcha pela Vida e Liberdade Religiosa” foi realizada em 21 de janeiro de 2009, no mesmo “Dia Nacional de Mobilização Contra a Intolerância Religiosa, com a participação” e contou com a participação de 2.000 pessoas. Além da “Lei da Mordada Religiosa”, outras denúncias de desrespeito e intolerância motivaram a organização. A mobilização “culminou na entrega de um documento ao Governo do Estado reivindicando a implementação da Delegacia Contra a Intolerância Religiosa e o Racismo” (EMIL, 2013, p. 38) e protocolou uma Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADIN contra a “Lei da Mordada Religiosa”. A Marcha passou a ser realizada anualmente, com temas de interesse do Povo de Terreiro, incluindo a reivindicação de um Conselho Estadual.

QUADRO 10: EDIÇÕES DA MARCHA PELA VIDA E LIBERDADE RELIGIOSA E SEUS TEMAS, REIVINDICAÇÕES E PAUTAS

EDIÇÃO	ANO	TEMA / REIVINDICAÇÃO / PAUTA
1 ^a	2009	Implementação da Delegacia Contra a Intolerância Religiosa e o Racismo. Protocolo da Ação Direta de Inconstitucionalidade contra a Lei 13.085
2 ^a	2010	Preparação para o Censo brasileiro com a campanha nacional “Quem é de axé, diz que é!”
3 ^a	2011	Intolerância no Rio Grande do Sul, ausência da questão racial no governo, ausência de representação de Matriz Africana e Quilombola no CDES/RS
4 ^a	2012	Discussão do Plano Nacional de Combate à Intolerância Religiosa e o Estatuto Estadual da Igualdade Racial. Entrega, para o governador, da Minuta de Decreto para formação do Conselho do Povo de Terreiro
5 ^a	2013	O seminário “O Projeto Urbanístico em Função da Copa/2014 – Processo de Desterritorialização Simbólica e Material de Terreiros de Porto Alegre e Região”
6 ^a	2014	Políticas Públicas como Estratégia de Combate e Criminalização da Intolerância e do Racismo. Lançamento do Manifesto do Povo de Terreiro por Justiça
7 ^a	2015	Nova discussão sobre a criação da Delegacia de Combate a Intolerância Religiosa e ao Racismo e a implementação do feriado municipal no dia 20 de novembro
8 ^a	2016	Retomou a discussão da criação da delegacia e novamente publicizou o processo judicial contra os territórios de matriz africana
9 ^a	2017	A discussão acerca da delegacia prosseguiu e acrescentou-se à discussão

		sobre a democracia como forma política de ação da sociedade civil junto ao Estado pela criação do Conselho do Povo de Terreiro do Município de Porto Alegre
10 ^a	2018	A defesa dos direitos legais dos trabalhadores e contra o desmonte da Previdência e Seguridade Social
11 ^a	2019	Espiritualidade Política, Estado Laico e Justiça Social
12 ^a	2020	Unidxs Seremos Fortes. Em defesa de um Estado laico, contra o Racismo Religioso, o genocídio da juventude negra, o feminicídio e o desmonte das Políticas Públicas.
13 ^a	2021	Unidxs Seremos Fortes. Estado Laico e Direito a Vacinas
14 ^a	2022	Lutar, resistir e preservar o sagrado: defender o meio ambiente e a autonomia escolar
15 ^a	2023	Religiões em Luta pela Democracia

Fontes: Emil (2013); Conselho Regional de Serviço Social (2013); Rio Grande do Sul (2014); Reinholz (2023); Campos e Neto (2022).

As edições da “Marcha Pela Vida e Liberdade Religiosa” representam um instrumento de participação social construído pelas diferentes comunidades identificadas como “Povo de Terreiro” e que passam a se articular com outros movimentos sociais como as centrais sindicais, sindicatos (urbanos, rurais, representantes de trabalhadores do setor público e privado), Igrejas, movimento comunitário e ONGs. Realizam atividades públicas de rua, como a própria denominação de “Marcha” evidencia, também realiza intensa articulação institucional a partir das deliberações de seu processo de construção participativa, o que faz avançar a presença da população negra na sociedade (CARNEIRO, 2002). Desta forma, as “Marchas”, ao terem parte de suas pautas reivindicatórias incorporadas nas políticas públicas do Estado, tornaram-se um dos elementos que estruturam o SISPARCI.

Na “III Marcha pela Vida e Liberdade Religiosa”, realizada no primeiro mês da gestão do governador Tarso Genro, os representantes da Tradição de Matriz Africana, militantes do Movimento Negro e demais organizações apoiadoras realizaram um seminário estadual para discutir os temas elencados nas comunidades. Ao final da atividade, foi realizada uma reunião com o Governo do Estado, neste momento foi entregue a “Carta da Marcha” aos representantes do Estado e dos Municípios onde continham as principais reivindicações do Povo de Terreiro. As principais abordagens da “Carta” remetiam a intolerância no Rio Grande do Sul, ausência da questão racial no governo, ausência de representação de Matriz Africana e Quilombola no “Conselhão” (RIO GRANDE DO SUL, 2015b). Como forma simbólica, no “Dia da Consciência Negra”, a yalorixá Sandrali de Campos Bueno passa a representar os Povos Tradicionais de Matriz Africana no CDES (PASTORE, 2011).

3.3 Protagonismo do Povo de Terreiro no Sistema de Participação Popular e Cidadã

A reivindicação por ampliação dos espaços de participação social na gestão pública é um elemento recorrente nas manifestações do Povo de Terreiro. A participação nas conferências nacionais, por exemplo, produzem políticas orientadas à transversalidade de temas e áreas, o que pode ser identificado também nas resoluções das conferências de igualdade racial, onde a participação do Povo de Terreiro proporcionou a transversalidade que atravessou os eixos temáticos e grupos de trabalho, produzindo políticas também para a juventude negra, a mulher negra e os quilombolas (POGREBINSCHI, 2012, p. 14). Situação que se consolida com a expansão da estrutura da participação social no país e com melhorias das políticas públicas, desde a implementação de diversas formas de participação local, com o destaque para a consolidação do Orçamento Participativo de Porto Alegre e sua rápida implementação em mais 192 municípios brasileiros na década de 1990 (AVRITZER, 2010).

Através de diferentes pesquisas, a criação dos espaços de participação social favorece grupos antes marginalizados e que passam a atuar na elaboração de políticas públicas. Os depoimentos do Povo de Terreiro sobre a importância destes foram, desde o princípio de construir ações governamentais efetivas, até o combate ao racismo religioso. A atuação de um grupo religioso discriminado, com articulações a partir do fortalecimento de suas identidades, tornam o Orçamento Participativo de grande importância para o Povo de Terreiro (ALVES, 2010).

O Povo de Terreiro ocupa um território, em grande parte em regiões marginais das cidades. Ali, constituem-se espaços solidários de ajuda coletiva, acolhem pessoas e grupos com diferentes problemas individuais ou coletivos. São focos de resistência territorial, física, mental e familiar negra, além de promover a difusão de informações e trocas de saberes. Preservam uma tradição milenar de sua ancestralidade e constroem conhecimento. Trata-se de um espaço vivo, dinâmico e configura uma esfera pública de elaboração a favor da coletividade e da justiça social (CUNHA, 2020, pp. 21 e 22). Desta forma, o Povo de Terreiro também esteve inserido nas transformações dos métodos de participação do governo gaúcho, tanto pela sua necessidade de construir novas políticas, como pela organização baseada na interação de sua população com a comunidade.

A ação organizada do Povo de Terreiro na busca de construção de espaços de participação social e elaboração de políticas públicas ultrapassam o recorte religioso. Na

década de 1990, por exemplo, com a rápida expansão da Síndrome da Imunodeficiência Adquirida – AIDS, motivado pela vulnerabilidade social das comunidades tradicionais, surge a Rede Nacional de Religiões Afro-brasileiras e Saúde – RENAFRO, que trouxe a discussão para dentro dos terreiros (CUNHA, 2020, p. 21). A atuação da RENAFRO é uma demonstração da importância da participação social e do controle social e que, dentro de sua tradição de diálogo, constitui um espaço de elaboração de políticas públicas a partir da participação de um segmento da sociedade.

Os espaços de diálogos contidos no SISPARCI permitiram que as organizações fossem identificadas como representantes do Povo de Terreiro, com diferentes segmentos da sociedade. No CDES-RS, por exemplo, órgão de assessoramento e aconselhamento do governador, através da Câmara Temática Direitos Sociais, foi promovido o diálogo social sobre proposições voltadas à garantia e efetivação dos direitos fundamentais das populações vulnerabilizadas; foi realizado o debate sobre políticas voltadas à superação da desigualdade racial no Rio Grande do Sul, com o protagonismo da representação do Povo de Terreiro. O CDES-RS realizou reuniões e diálogos voltados a temática racial, das quais conselheiros e conselheiras apontaram propostas de políticas públicas para o tema, elaborando a Nota de Recomendação ao Governador, em novembro de 2012, propondo políticas de impacto com gestão centralizada, integrada e transversalizada (RIO GRANDE DO SUL, 2015, p. 57).

QUADRO 11 – POLÍTICAS PROPOSTAS NA NOTA DE RECOMENDAÇÃO AO GOVERNADOR

Política	Ação
Plano Estadual de Igualdade Racial como política de Estado	Criar um sistema de enfrentamento do racismo e das desigualdades étnico raciais como um todo, com maior comprometimento de todos os segmentos da sociedade, utilizando os princípios e valores civilizatórios da cosmovisão afrocentrada.
Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial	Criar um espaço de gestão diferenciado do que existe hoje, um lugar de gestão centralizada, transversalizando com as demais políticas e evitando fragmentações e ações pontuais.
Controle Social	Criar mecanismos de controle social, avaliação e monitoramento na efetivação, de fato, da política de combate ao racismo e promoção da igualdade racial.
Conselho Estadual do Povo de Terreiro	Criação e instalação do Conselho dos Povos do Terreiro.
Segurança Pública	A Secretaria de Segurança Pública deve ter um programa de enfrentamento à violência policial, à violência racial, especialmente contra a juventude

	negra, em todo o sistema de segurança pública, com garantia de recursos humanos e financeiros para sua efetivação.
Recorte Racial nas Estatísticas de Segurança Pública	Inclusão de recorte racial nos dados estatísticos da SSP, garantindo uma base de dados capaz de informar os índices de violência contra a população negra; fortalecer a política de segurança pública de territorialização (Territórios de Paz/ RS na Paz), com a integração entre as polícias e as políticas sociais do governo, visando à prevenção da violência contra jovens negros.
Departamento Especializado na Polícia Civil	Criação de Departamento Especializado, no âmbito da Polícia Civil, voltado a atender os grupos vulnerabilizados (idosos, mulheres, negros, LGBT, pessoas com deficiências, crianças e adolescentes).
Territórios Quilombolas	Que o estado do RS, em cumprimento a lei nº 11.731/02, retome imediatamente, em parceria com o governo federal, o reconhecimento, demarcação e titulação imediata das terras das Comunidades Quilombolas. Que haja uma política educacional e de geração de trabalho e renda voltada aos jovens quilombolas que estão deixando suas comunidades por falta de condições.
Políticas conjuntas do Estado e Municípios para Territórios Quilombolas	Realização de trabalho integrado entre as prefeituras municipais de forma a constituir equipes de saúde específicas para as famílias quilombolas que trabalhem respeitando e integrando os valores culturais, articulados com as organizações quilombolas.
Plano Estadual de Saúde da População Negra	Dar celeridade a implementação do Plano Estadual de Saúde da População Negra. Os hemocentros do estado devem atender os pacientes falciformes, a exemplo do que ocorre no restante do país.
História e Cultura Afro-Brasileira nos currículos escolares	Aplicação da Lei 10.639

Fonte: Rio Grande do Sul (2015).

A movimentação do Povo de Terreiro, desde o primeiro mês de governo da gestão de Tarso Genro, reivindicando participação no CDES, construção de políticas públicas a partir da compreensão dos seus membros, não no sentido de negar o Estado laico, mas ao contrário, de evitar que o Estado desequilibre as relações da pluralidade religiosa da qual o Rio Grande do Sul é formado, tornou-o protagonista no SISPARCI. As reivindicações de políticas demandam recursos orçamentários, tema de complexidade em uma gestão, frente a desproporção entre demanda e recursos. Esta elaboração dificilmente seria contemplada com metodologias semelhantes ao Orçamento Participativo ou a Consulta

Popular, mas sem se afastar destas premissas, o SISPARCI permite incluir dentro de uma perspectiva mais ampla.

3.4 A I Conferência Estadual do Povo de Terreiro do Rio Grande do Sul

No processo de organização da “III Marcha pela Vida e Liberdade Religiosa” ocorreu um seminário preparatório onde se elaborou a proposta de constituição de um Conselho do Povo de Terreiro no Estado do Rio Grande do Sul, além da reivindicação de um assento do Povo de Terreiro no CDES. O Povo de Terreiro participa dos diferentes espaços de diálogo, mas em especial do CDES onde, de forma simbólica em alusão ao mês da “Consciência Negra”, é oficializada a representação no Conselho. Ao mesmo tempo se consolidava a proposta de também se criar um conselho específico para o Povo de Terreiro (CUNHA, 2020, pp. 29 e 30).

Como um processo de gestão em transformação, o SISPARCI se constitui à medida que os canais de participação social se delineiam. A proposta de Conferência do Povo de Terreiro se dá neste momento de consolidação de um sistema de participação, tornando-se parte constitutiva da nova metodologia de consulta da sociedade. A construção da conferência envolveu religiosos e representantes das comunidades de diferentes regiões do Estado, assim como demandou o empenho de vários órgãos de governo (CUNHA, 2020, pp. 31 e 32).

Para a preparação e organização do processo, o governo instituiu o “Comitê do Povo de Terreiro” através do Decreto 50.112 de 2013, “com a finalidade de propor, sugerir, apontar e elaborar políticas públicas voltadas ao Povo de Terreiro e às Populações de Ascendência Africana, considerando os pressupostos da xenofilia⁴ da cosmovisão africana” (RIO GRANDE DO SUL, 2013a). Entre as competências do Comitê estava a de realizar a Conferência Estadual de Povo de Terreiro para a consolidação do Conselho Estadual do Povo de Terreiro do Estado do Rio Grande do Sul.

QUADRO 12 – ENTIDADES DA SOCIEDADE CIVIL QUE COMPUSERAM O COMITÊ ESTADUAL DO POVO DE TERREIRO

Entidade	Nome	Cargo
Rede Nacional de Religião Afro-	VALMIR FERREIRA	Babalorixá

⁴ Lopes (2020) compreende que a Interioridade Ancestral, se fundamenta nos pressupostos da xenofilia radicalmente adversa aos mecanismos da xenofobia determinantes das políticas, da cultura, da visão capitalista e da globalização.

brasileira e Saúde – Núcleo RS – RENAFRO-SAÚDE RS	MARTINS	
Fórum Estadual em Defesa da Segurança Alimentar e Nutricional das Comunidades Tradicionais de Matriz Africana – FORMA – RS/FONSAPOTEMA/RS	MARGOT MORAES	Egbomi
Movimento Nacional BantuMonabantu / FONSAPOTMA/RS	BEATRIZ FERREIRA	Cacique de Umbanda
Rede Nacional de Religião Afro-brasileira e Saúde – Núcleo Pelotas – RENAFRO SAÚDE PELOTAS	GISA FREITAS	Iyalorixá
IléAraxá de Olokun	CLAUDETE COSTA	Iyalorixá
Associação Nacional de Teólogos e Teólogas Afrocentrados(as) da Tradição de Matriz Africana, AfroUmbandista e Indígena	JAYRO PEREIRA DE JESUS	Teólogo Afrocentrado
Escola de Filosofia e Teologia Afrocentrada - ESTAF	LUIS RODRIGUES	Egbomi
Centro Africano Iemanjá e Oxalá Fraternidade de OgunBeiramar	MARIA BURATTP	Iyalorixá
IléReino de Oxalá	MARIA GOULART RODRIGUES	Iyalorixá
Ilé Axé Iyalodê – Abassê de Exu Maré	NILZA VALINODO	Iyalorixá
Centro de Apoio Social Conceição – CASC	CARMEM HOLANDA	Iyalorixá
Comunidade Terreira Ilé Axé IyemonjáOmiOlodo	CARMEM ALVES PEREIRA	Egbomi
EGBÉ ÒRUN AYÉ – Associação Afro-Brasileira de Estudos Teológicos e Filosóficos das Culturas Negras	HENDRIX SILVEIRA	Babalorixá
IléAxéExúLodé	CARLOS NUNES DE SOUZA	Babalorixá
Congregação Regional Metade Sul em Defesa das Religiões Afro-brasileiras /Rio Grande – COREMSDRAB	MARLI CHARÃO	Iyalorixá
Associação de Ordem Religiosa Africana São Miguel Arcanjo	CARLOS LOPES	Babalorixá
Fórum Estadual em Defesa da Segurança Alimentar e Nutricional das Comunidades Tradicionais de Matriz Africana – FORMA-RS Canoas – FONSANPOTMA RS	JÚLIO CEZAR SANTOS	Babalorixá
Templo de Umbanda Nagô Ogun Sete Ondas Mãe Maria de Yansã	JOSÉ VILMAR MENDES	Babalorixá
Centro de Umbanda Oxóssi Caçador e Afro Oxum Panda	FLÁVIO TEIXEIRA	Babalorixá
Centro Memorial de Matriz Africana 13 de Agosto	DILMAR LOPES	Iyawo

Centro AfricanoXangôAgodô	Dieison Pereira	Babalorixá
Sociedade de Caridade Divino Espírito Santo	SELMAR SEVERO	Egbomi
IlêAxé Ogun Adiolá	MARIO SELAYARAN	Babalorixá

Fonte: Rio Grande do Sul (2013a).

Até aquele momento, um dos principais articuladores da rede de religiões afro-gaúchas era a RENAFRO. A partir da instituição do Comitê, uma comissão organizadora passa a contar com a colaboração de órgãos de governo e membros da sociedade civil. A metodologia utilizada referenciou-se nos indicadores do IBGE, que apontava para 138 municípios que apresentavam população com pertencimento nas religiões de matriz africana (RIO GRANDE DO SUL, 2015, pp. 26 e 27). Esses indicadores ajudaram a compor os critérios para definição de delegados eleitos nas Conferências Municipais ou Regionais para representarem suas comunidades na Conferência Estadual.

A Conferência foi convocada através do Decreto nº 50.932 de 2013, que determinava que seria presidida pela Coordenação Estadual e prevendo que os municípios convoquem as etapas municipais (RIO GRANDE DO SUL, 2013). As etapas preparatórias e mobilizadoras, assim como as respectivas Conferências Municipais e Regionais, conforme o Decreto, foram realizadas até o dia 28 de fevereiro de 2014. “A estratégia era, no contato com os textos elaborados sobre a matriz africana e seus pressupostos civilizatórios, e com o Povo de Terreiro mobilizado, desenvolver a nova proposta política desde os terreiros. Apresentava-se uma nova postura frente ao Estado” (CUNHA, 2020, p. 31).

As etapas municipais e regionais ocorreram entre 10 de fevereiro e 07 de março de 2014. Teve a adesão de 49 municípios organizados em 27 encontros. O processo representou a “consolidação do diálogo entre um movimento social que é historicamente marginalizado – do Povo de Terreiro – e o governo do Estado, servindo como instrumento de reparação simbólica na época” (CUNHA, 2020, p. 32). Foram eleitos 423 homens, mulheres e jovens como delegados para representar suas comunidades na Conferência Estadual (CUNHA, 2020, p. 31).

QUADRO 13: CONFERÊNCIAS MUNICIPAIS E REGIONAIS

Data de Realização	Local	Municípios Envolvidos	População Autodeclarada
10/02/2014	Rio Pardo	Rio Pardo	1.215
14/02/2014	Uruguaiana	Uruguaiana	5.951
18 e 19/02/2014	Viamão	Viamão	25.197

19/02/2014	Sapucaia do Sul	Sapucaia do Sul	5.162
20/02/2014	Chuí	Chuí	176
21/02/2014	Nova Petrópolis	Nova Petrópolis	10
22/02/2014	Gravataí	Gravataí	13.758
22/02/2014	Sant'Ana do Livramento	Sant'Ana do Livramento	5.458
22/02/2014	Passo Fundo	Passo Fundo, Carazinho e Erechim	2.076
23/02/2014	Rio Grande	Rio Grande e São José do Norte	16.309
24/02/2014	Cachoeira do Sul	Cachoeira do Sul e Santa Cruz do Sul	1.937
24 e 25/02/2014	Pelotas	Pelotas, São Lourenço do Sul e Capão do Leão	22.361
25/02/2014	Bagé	Bagé	9.206
26/02/2014	Canoas	Canoas, Novo Hamburgo, São Leopoldo, Guaíba, Ivoti, Sapiranga, Campo Bom e Estância Velha	29.182
26/02/2014	Caxias do Sul	Caxias do Sul; Farroupilha e Bento Gonçalves	7.445
26/02/2014	Porto Alegre	Porto Alegre	94.571
27/02/2014	Esteio	Esteio	3.452
27/02/2014	São Gabriel	São Gabriel	2.348
28/02/2014	Tramandaí	Tramandaí, Capão da Canoa, Imbé e Osório	3.629
28/02/2014	Santa Vitória do Palmar	Santa Vitória do Palmar	1.589
28/02/2014	Alegrete	Alegrete	1.174
28/02/2014	Capão do Leão	Capão do Leão	1.001
28/02/2014	Montenegro	Montenegro, Santa Cruz do Sul e Rio Pardo	688
01/03/2014	Alvorada	Alvorada	15.966
01/03/2014	Santa Maria	Santa Maria, São Sepé, Cacequi, Itaara, Júlio de Castilhos e Formigueiro	16.054
07/03/2014	Butiá	Butiá	743

Fonte: Rio Grande do Sul (2015, pp. 91 e 92).

A Conferência Estadual foi realizada entre os dias 27 e 30 de março de 2014 e teve como tema central “A Matriz Africana e seus Pressupostos Civilizatórios”. Teve como eixos temáticos “A Matriz Civilizatória Africana: Direitos Humanos”; “A Matriz Civilizatória Africana: Marco Legal, Racismo e Intolerância Religiosa”; “A Matriz Civilizatória Africana: Desenvolvimento Sustentável e Comunidade Tradicional” e “A Matriz Civilizatória Africana: Organização Social, Política e Formação” (RIO GRANDE DO SUL, 2015, pp. 26 a 54). Além dos delegados, participaram autoridades civilizatórias

de matriz africana, gestores públicos e diferentes representantes da sociedade civil (CUNHA, 2020, p. 32). As deliberações da Conferência se deram após os debates dos eixos motivados pelos “Textos Básicos”.

O debate sobre o eixo “A Matriz Civilizatória Africana e o Desenvolvimento Sustentável” teve como referência o “Texto Básico” escrito por Olori Oba e Olumide Betinho que destacaram a contribuição dos povos de ascendência Africana na produção das riquezas para o desenvolvimento social e econômico, através da exploração do conhecimento e da força dos Povos de Ascendência Africana. Propõem que as comunidades tradicionais sejam de fato gestoras de seu desenvolvimento, seja ele econômico ou social, pois possuem potencial de orientar e subsidiar a construção de políticas públicas nas diferentes áreas, como a saúde, a educação, a segurança, a economia, o lazer, entre outras. A matriz civilizatória africana impulsiona a reflexão e problematização sobre a inserção e a reorganização de políticas públicas (RIO GRANDE DO SUL, 2015, pp. 40 e 41).

O debate sobre o eixo “A Matriz Civilizatória Africana e os Direitos Humanos no Estado Brasileiro” teve como referência o “Texto Básico” escrito por Sandrali de Campos Bueno. O racismo promove a invisibilização de indivíduos, condição que não é originária dos sujeitos sociais, mas atribuída por um mecanismo de Estado. Esta invisibilização se espelha nas condições que mantém a população negra em posições sociais menos favorecidas e com menos direitos. Assim, a violência estrutural causada pelo racismo, pelo preconceito, pela tentativa de torná-la invisível a partir dos mecanismos instituídos e institucionais da sociedade brasileira. O racismo busca tornar invisível as prisões, os mecanismos de perpetuação da pobreza, da baixa escolaridade, da sujeição à violência policial, da negação do Outro como Pessoa. A promoção e desenvolvimento das políticas para população negra deve partir da cosmovisão africana, rompendo com o processo histórico da invisibilidade. As políticas de Direitos Humanos se subscrevem como princípio civilizatório que transcende as subjetividades, encara a dimensão humana de interconexão, conferindo o caráter de universalidade do acesso pleno ao patrimônio imaterial, histórico, cultural, social e econômico da humanidade, para todas e todos, sem qualquer distinção (RIO GRANDE DO SUL, 2015, pp. 42 e 43).

O debate sobre o eixo “A Matriz Civilizatória Africana: Marco Legal, Racismo e Intolerância Religiosa” teve como referência o “Texto Básico” escrito por Gleidson Renato Martins Dias. O Estado está em disputa, mesmo com sua história construída a partir do colonialismo e do racismo, pode ser reestruturada. Para tanto, deve “despir

preconceitos disfarçados de conceitos, organizar a participação política-democrática, unificar forças e estratégias e buscar a construção de uma nova realidade” (RIO GRANDE DO SUL, 2015, pp. 45 a 54).

Por fim, a Coordenadora da Câmara Temática Políticas de Proteção Social do CDES, Reginete Bispo, redigiu o “Texto Básico” sobre “A Matriz Civilizatória Africana e as Políticas de Combate ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial no RS”. Apesar dos avanços das políticas implementadas, especialmente pelo Governo Federal, as desigualdades raciais persistem no país. A persistência do racismo está fundamentalmente relacionada à violência contra a juventude negra, à intolerância às religiões de matriz africana, à impunidade, à atuação dos blocos midiáticos e ao racismo institucionalizado. Conforme o documento, a reversão desse quadro exige o envolvimento de todas as esferas de governo e de todos os poderes de Estado (RIO GRANDE DO SUL, 2015, p. 55).

A I Conferência Estadual do Povo de Terreiro do Rio Grande do Sul produziu setenta e nove resoluções que foram agrupadas em quatro eixos: Direitos Humanos; Marco Legal, Racismo e Intolerância Religiosa; Desenvolvimento Sustentável e Comunidade Tradicional e Organização Social, Política e Educação. Tadvald e Gonzaga (2017) recortam as diretrizes específicas de cada um dos eixos temáticos, relacionando-as com discussões envolvendo a etnicidade, o racismo e a intolerância religiosa.

QUADRO 14 – PRINCIPAIS DIRETRIZES DA I CONFERÊNCIA ESTADUAL DO POVO DE TERREIRO DO RIO GRANDE DO SUL

Eixo	Objetivo	Principais Diretrizes
Direitos Humanos	Aprofundar e pactuar elementos filosóficos e teológicos eminentes ao reconhecimento da visão e da prática cultural e civilizatória do Povo de Terreiro.	<ul style="list-style-type: none"> - Reconhecimento dos terreiros como entidades educacionais e agentes de transformação social, criando legislação específica para promover sua integração e interface com os direitos humanos e as demais políticas públicas. - Reconhecimento das comunidades tradicionais de terreiro como espaço de saber permanente e que, como tal, devendo ser respeitada pelo poder público. - Garantia pelo Estado e município da revitalização,

		<p>restauração, manutenção e preservação de espaços públicos, históricos e tradicionalmente utilizados pelo Povo de Terreiro em todos os municípios do Rio Grande do Sul.</p> <p>- Garantia de acesso à tradição de matriz africana nos espaços de mídia, na TV aberta e nas redes de TV públicas.</p> <p>- Inclusão dos dias 02 de fevereiro (Dia de Iyemonjá) e 20 de novembro (Dia da Consciência Negra) como feriados estaduais, a exemplo do calendário nacional.</p>
<p>Marco Legal, Racismo e Intolerância Religiosa</p>	<p>Avaliar aprimorar e sugerir propostas de leis e instrumentos de combate à Intolerância Religiosa e de reconhecimento à prática cultural de Matriz Africana.</p>	<p>- Fiscalização e exigência junto às autoridades competentes da efetividade na criminalização do racismo, da intolerância religiosa e da homofobia/transfobia.</p> <p>- Fortalecimento dos instrumentos que garantam o direito de resposta às casas de religião de matriz africana nos casos em que forem citadas de modo negativo em todos os meios de comunicação, no mesmo canal e horário.</p> <p>- Construção de uma cartilha que oriente os terreiros a se tornarem pessoas jurídicas conforme decreto nº 6040/2007, com isenção de custos.</p> <p>- Criação do Fundo Estadual de Preservação da Tradição de Matriz Africana, no âmbito do Conselho Estadual do Povo de Terreiro.</p> <p>- Garantia da utilização de todo e qualquer espaço público para a realização de oferendas, rituais, festas de matriz africana e afrobandista, considerando e respeitando os valores</p>

		<p>civilizatórios de matriz africana.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Proposição de que seja dado livre acesso aos espaços de saúde (hospitais) para as autoridades de matriz africana, e que sejam respeitados os utensílios sagrados pessoais dos pacientes. - Proposição de que seja respeitada a autonomia para a criação, produção e consumo de animais, ervas e sementes sagradas. - Efetivação da laicidade do Estado exigindo a retirada dos símbolos religiosos das instituições públicas.
<p>Desenvolvimento Sustentável e Comunidade Tradicional</p>	<p>Estabelecer um conjunto de diretrizes que legitime ações e programas de interesse do Povo de Terreiro.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Criação de uma delegacia especializada em violação de direitos e crimes raciais e de intolerância religiosa. - Garantia e responsabilização quanto à implementação do Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável para os Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana em todas as esferas: Município, Estado e União. - Garantia da efetiva implementação da Lei nº 10.639, com a formação continuada de educadores voltada para a história e cultura africana e afro-brasileira de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo MEC. - Garantia de subsídio público, financeiro e técnico para a criação de escola de educação básica afrocentrada em articulação com o Povo de Terreiro. - Mapeamento do Povo de Terreiro no Estado do RS,

		<p>levantando as potencialidades sobre o modo de organização cultural, político e social, suas estratégias de cuidado, utilizando-as como referência para a construção de políticas públicas nas diferentes áreas.</p> <p>- Subsídio por parte do poder público para restauração/construção, manutenção e preservação de patrimônios materiais e imateriais do Povo de Terreiro.</p>
<p>Organização Social, Política e Educação</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Aprofundar os parâmetros jurídicos de organização institucional do terreiro. - Estabelecer um modelo de relação e deliberação para com o Estado. - Estabelecer diretrizes para a formação do Povo de Terreiro. 	<ul style="list-style-type: none"> - Construção de núcleos regionais para a capacitação do Povo de Terreiro, buscando recursos públicos nas diversas esferas do Estado. - Proposição de que sejam realizadas consultas prévias às comunidades de Povo de Terreiro antes da implementação de políticas públicas. - Proposição de que seja dada capacitação aos terreiros para boas práticas de preservação do Meio Ambiente, inclusive no que se refere à utilização de materiais biodegradáveis nas oferendas, através de cursos e cartilhas orientados pelo Conselho do Povo de Terreiro. - Proposição de fomentar capacitações sobre história, filosofia, teologia africana e afro-umbandista para o Povo de Terreiro, bem como sobre o marco legal relacionado ao Povo de Terreiro na perspectiva de potencializar e fortalecer os valores civilizatórios africanos e afro-umbandistas inerentes aos terreiros. - Reconhecimento do terreiro como Organização Cultural, Educacional, Social e Política.

Fonte: Tadvald e Gonzaga (2017).

O debate realizado na Conferência resultou na elaboração de propostas de ações tanto dos movimentos sociais, quanto do governo. Entre as diferentes deliberações, destaca-se a proposta de constituição do Conselho do Povo de Terreiro do Estado do Rio Grande do Sul – CPTERS, que se manteve ativo mesmo com a alternância dos governos. Em 18 de novembro de 2022, o governador convocou a Segunda Conferência que esteve sob a coordenação da Comissão Eleitoral do Conselho do Povo de Terreiro do Estado (RIO GRANDE DO SUL, 2022a).

3.5 A Criação do Conselho do Povo de Terreiro do Estado do Rio Grande do Sul – CPTERS e as Novas Políticas Públicas

Após as deliberações da I Conferência Estadual do Povo de Terreiro do Rio Grande do Sul, o governador, através do Decreto 51.587, cria o Conselho do Povo de Terreiro do Estado do Rio Grande do Sul – CPTERS (RIO GRANDE DO SUL, 2014c). “O CPTERS foi construído num processo histórico de tentativas intermitentes de inclusão e de luta antirracista e contra a intolerância e racismo religioso vividos pelo Povo de Terreiro, em especial no Rio Grande do Sul” (CUNHA, 2020, p. 26).

A trajetória de mobilização do Povo de Terreiro se deu através de organizações coletivas e participativas que ultrapassavam o debate sobre o recorte litúrgico e compreende a totalidade da religiosidade de matriz africana em todos os seus aspectos sociais, culturais e econômicos. Entre as entidades se destacam o Fórum das Religiões de Matriz Africana do RS – FORMA, como um espaço de estudos e capacitação, organizava ações de segurança alimentar em aproximadamente 800 terreiros e a Congregação em Defesa das religiões Afro-brasileiras – CEDRAB (CUNHA, 2020). Este tradição configurou o perfil de permanente atividade do Conselho.

O CPTERS é constituído pelas autoridades civilizatórias de matriz africana, isto é, babalorixás e iyalorixás do batuque e candomblé, caciques e cacicas de umbanda. Uma de suas metas é a constituição dos Conselhos Municipais, o que pode permitir a ampliação de suas ações em diferentes municípios (CUNHA, 2020, P. 35). O Decreto nº 51.587/2014 vincula o Conselho à estrutura da Secretaria da Igualdade, Cidadania, Direitos Humanos e Assistência Social do Governo do Estado e define sua constituição em 64 conselheiras e conselheiros, com representantes governamentais e da sociedade

civil organizada, onde 30% são representantes de órgãos governamentais; 30% são representantes de organizações e de instituições representativas de direitos coletivos do Povo de Terreiro; 40% são representantes diretos do Povo de Terreiro, representantes das Comunidades Tradicionais de Matriz Africana e Afro-Umbandista (RIO GRANDE DO SUL, 2014c).

Em sua trajetória, desde 2014, o CPTERS realizou diversas atividades que produzem políticas públicas, especialmente no combate à intolerância e ao racismo religioso. Entre as principais atividades realizadas destaca-se o trabalho pela formação de diversos conselhos municipais, constituindo ambientes para discussões das políticas municipais. Em suas redes sociais, o CPTERS divulga sua programação, agendas de negociações com o governo estadual, prefeituras, governo federal e diferentes instituições (CPTERS, 2022). Destaca-se, também, o diálogo permanente que o Conselho mantém com as instituições governamentais, especialmente com o Poder Executivo Estadual.

QUADRO 15 – PRINCIPAIS POLÍTICAS PÚBLICAS DO GOVERNO DO ESTADO CONSTRUÍDAS A PARTIR DO DIÁLOGO COM O CONSELHO DO POVO DE TERREIRO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Instituição Governamental	Política Pública	Principais Ações
Defensoria Pública Estadual	Ouvindo o Povo de Terreiro	Denuncia casos judiciais sobre intolerância nos municípios e dialoga com defensores e procuradores para o entendimento da prática livre do culto religioso, assim como o encaminhamento correto dos processos judiciais.
Secretaria de Segurança Pública	Formação de Agentes de Segurança	Formação dos agentes de segurança com vistas à abordagem em terreiros.
Emater	Economia Solidária	Parceria de economia solidária entre terreiros e quilombos.
Governadoria	Fórum da Cidade	Debate sobre a territorialidade negra no uso livre das águas do Guaíba em Porto Alegre.
Secretaria de Educação Estadual	Formação de Professores	Curso de formação para professores da Rede Pública atuarem com o Povo de Terreiro, entre outras ações.

Fonte: Cunha (2020); Rio Grande do Sul (2022b); Rio Grande do Sul (2022c).

O CPTERS desenvolve suas atribuições atuando a partir da política de identidade, a partir da diferença, reconhecendo a proposta política hegemônica e se colocando como um novo paradigma epistemológico frente a ela (CUNHA, 2020). Organiza suas ações,

seus estudos, propõe medidas e políticas públicas procurando atender ao “conjunto das comunidades do Povo de Terreiro do Estado, caracterizando reparação civilizatória, na busca da equidade econômica, política e cultural e da eliminação das discriminações” (RIO GRANDE DO SUL, 2015, p. 4). Os diferentes estudos realizados nesta pesquisa apontaram para o ineditismo no cenário nacional, que se demonstra consolidado no ambiente estadual e com o número de conselhos municipais em crescimento.

QUADRO 16 – PRINCIPAIS POLÍTICAS CONSTITUÍDAS NO GOVERNO DO ESTADO A PARTIR DA INTERAÇÃO COM O POVO DE TERREIRO

Setor ou Órgão do Governo Estadual	Ação
Procuradoria-Geral do Estado – PGE	<ul style="list-style-type: none"> - Parecer que sedimentou a Lei das Cotas em Concurso Público. - Elaboração de Legislação para combater a discriminação.
Secretaria de Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo – SDR	<ul style="list-style-type: none"> - Plano de Assistência Técnica para Comunidades Quilombolas. - Titulação de Terras. - Cartão Emergência Rural ao Combate à Estiagem. - Destinação de recursos do Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento dos Pequenos Estabelecimentos Rurais. - Crédito Agrícola Diferenciado. - Perfuração de poços artesianos e construção de redes de água.
Secretaria da Educação	<ul style="list-style-type: none"> - Formações com as assessorias das Coordenadorias Regionais da Educação / bimestrais. - Criação e sede do Instituto Quilombola localizado em área Quilombola. - Concurso do Magistério com reserva de cotas raciais. - Parceria da Seduc e Canal Futura “Projeto a Cor da Cultura”. - Seminário “10 Anos da Lei 10.639/2003” em 28, 29 de novembro de 2013. - Decreto estadual no 50.725/2013 que instituiu um Grupo de Trabalho (GT) com a finalidade de elaborar o Plano Estadual de Implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação das Relações Étnico-raciais e o Ensino das Histórias e das Culturas Afro-

	<p>brasileiras, Africanas e Indígenas, nas escolas públicas do Rio Grande do Sul.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Literatura Adquirida (História e Cultura Africana e Afro-Brasileira – Nei Lopes, Pretinho, meu boneco querido – Marilene Leal Paré, Nas Trilhas da Negritude: Consciência e Afirmação – Júlio Quevedo e Maria Rita Py e Rio Grande do Sul – Coleção A África está em Nós – Marilene Leal Paré, Osvaldo Ferreira dos Reis, Lúcia Regina Brito Pereira e Arilson dos santos Gomes (em processo de aquisição).
Secretaria de Políticas para as Mulheres	<ul style="list-style-type: none"> - Capacitação de servidores do governo estadual e municipais, em parceria com a Rede Escola de Governo em cursos como a “Especialização em Gestão de Políticas Públicas na Perspectiva de Gênero e Promoção da Igualdade Racial”.
Secretaria da Saúde	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimento da Coordenação Estadual da Saúde da População Negra. - Estratégia da Saúde da Família Quilombola. - Programa de Combate ao Racismo Institucional. - Campanha “Pela Autodeclaração no SUS – Declare seu Amor à sua Mãe, Avó, Avô, Pai, Ancestralidade. Declare sua Raça/Cor!”. - Rede Cegonha/Primeira Infância Melhor “Mãe Criadeira” em territórios negros. - Linha de Cuidado Integral às Pessoas com Doença Falciforme.
Secretaria de Justiça e Direitos Humanos	<ul style="list-style-type: none"> - Realização da III Conferência Nacional da Promoção da Igualdade Racial. - Criação do Banco de dados, cadastro dos órgãos públicos com estatísticas, quesito raça/cor/etnia. - Capacitação de policiais no combate ao racismo. - Realização de oficinas em 60 municípios sobre o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial. - Criação do Selo da Igualdade Racial para entidades e órgão que promovam a igualdade racial. - Parceria com SEBRAE no Projeto

	Brasil Empreendedor. - Lançamento do Pacto Gaúcho de Enfrentamento ao Racismo Institucional.
Secretaria de Habitação e Saneamento	- Construção de unidades habitacionais em comunidades quilombolas.

Fonte: Rio Grande do Sul (2015).

A Criação do Conselho do Povo de Terreiro do Estado do Rio Grande do Sul – CPTERS e as Novas Políticas Públicas, criadas especialmente após a I Conferência Estadual, demonstram a importância da criação de canais de diálogos entre o cidadão, suas organizações e o poder público. A Conferência, a criação do Conselho e sua consequente atuação fortalecem a perspectiva da necessidade de ampliar as tecnologias sociais relacionadas a participação. O SISPARCI foi uma experiência que agregou diferentes formas de tornar a gestão pública mais próxima da população, dentro de sua área esteve a Conferência Estadual do Povo de Terreiro, que impactou no processo de definição e elaboração de políticas públicas, construindo novas propostas e reorientando as ações de governo em muitas de suas ações.

CONCLUSÃO

A participação social no Estado do Rio Grande do Sul é um tema presente nos diferentes fóruns de discussões sobre a construção e definições de políticas públicas. As transformações ocorridas na forma de consulta à população, no decorrer da história, permitem a realização de importantes reflexões que podem colaborar tanto com a produção de conhecimento acadêmico, como com a administração de governos de diferentes referências ideológicas.

A ampliação dos canais de diálogo entre a população e governo ganham cada vez mais relevância para a sociedade. Da mesma forma que a pluralidade que compõe os perfis de cada grupo de cidadãos, com suas singularidades, exigem mecanismos diferenciados para a interação com o Estado e que estas se adéquem as particularidades existentes. A incorporação de novos atores, o reconhecimento de coletividades, a aceitação da diversidade existente fazem com que a participação social se torne um tema cada vez mais central na gestão pública e experiências como o SISPARCI demonstram ser processos relevantes a serem observados por quem organiza a administração pública.

Neste sentido, esta pesquisa procurou contextualizar o SISPARCI perante as reflexões teóricas e metodológicas referentes a participação social dentro do contexto histórico brasileiro. A relação governo e cidadãos carrega consigo muitos elementos que estão presentes desde o início da colonização europeia, com a permanência de características da relação colonial com Portugal, passando por extensos regimes ditatoriais com breves períodos democráticos. No atual período democrático está situado o principal recorte temporal para relacionar o SISPARCI às transformações das reflexões teóricas e metodológicas sobre a participação social, ou seja, das movimentações que levaram aos movimentos pela redemocratização ocorrida na década de 1980 até o ano de 2015, final da gestão do governador Tarso Genro.

As pesquisas acadêmicas que realizam uma abordagem teórica sobre a participação social e sua repercussão na sociedade e no Estado, em geral, buscam compreender como são analisadas as ações de segmentos da sociedade para resolver seus problemas específicos (GOHN, 1997; 2002; 2004; 2011; 2013; 2016 e 2019). Assim, o tema da participação ganhou espaço privilegiado na pesquisa acadêmica, com vasta produção e elaboração teórica diversificada, com a utilização de paradigmas teórico-metodológicos diversos que produzem correntes explicativas distintas. A produção do

final do século XX produziu importantes instrumentos que contribuem para a explicação dos diferentes processos operacionalizados nas políticas públicas.

As principais abordagens explicativas demonstradas por Gohn (2019, pp. 68 a 76) – escolha racional; proximidade dos centros de poder e da posição social dos indivíduos na sociedade; mobilização política institucional; identidade coletiva; teoria crítica e reconhecimento de direitos; engajamento militante ou neomarxista; decolonial; abordagem relacional ou do ciberativismo; gênero e autonomistas e do socialismo libertário – permitem compreender como a produção teórica influenciou as demandas sociais nestas últimas décadas. A tomada de decisão governamental a partir do processo de participação social pode obter apoio a partir da compreensão destas elaborações teóricas e sua associação aos canais de participação podem proporcionar o alargamento do olhar sobre a relação entre sociedade e Estado.

Assim, a produção de conhecimento relacionada a participação social se torna uma importante ferramenta para a gestão pública. Desde a Constituição de 1988, a reflexão teórica e conceitual passou a destacar a sociedade civil e seu papel para a ampliação da participação e da deliberação sobre as políticas públicas. Esta ampliação dos canais de participação social passou a destacar as abordagens que investigam o processo de aprofundamento da democracia por meio da inclusão da sociedade civil nas deliberações públicas (PERES E SANTOS, 2019, pp. 09 a 12). Esta ampliação do envolvimento da sociedade civil na gestão pública promoveu o surgimento de novas formas de representação, diferenciadas do modelo tradicional de representação (AVRITZER, 2007b, pp. 443 a 446). Este contexto causa implicações nas organizações dos movimentos sociais, nas administrações públicas e na disposição de forças políticas.

A participação social se demonstra relevante para a estabilização do Estado democrático e para a gestão pública. O SISPARCI gerou aprendizagens tanto para o cidadão, quanto para os movimentos e governo, uma vez que a contraposição de interesses e percepções proporcionou a construção de novas sínteses neste relacionamento. Ao mesmo tempo em que a sociedade se apresentou para definir as políticas públicas, o governo se demonstrou acolhedor criando um sistema de participação composto por espaços públicos contendo reuniões de conselhos, plenárias, espaços para participação digital entre outros.

Da herança colonial de poucos mecanismos de participação, o Brasil se transformou em uma nação com grande número de práticas participativas. Com a redemocratização e a atuação dos movimentos sociais na construção da Constituição de

1988, criou-se um novo ambiente na relação entre poder público e sociedade. A carta Magna, em seu conteúdo, passou a estabelecer sistemas de gestão democrática em vários campos de atuação, como: o planejamento participativo (Art. 29, XII); a gestão democrática do ensino público na área da educação (Art. 206, VI); a gestão administrativa da Seguridade Social (art. 114, VI) e a proteção dos direitos da criança e do adolescente (ROCHA, 2008, p. 136).

No Estado do Rio Grande do Sul o tema da participação social se consolidou como um elemento central nas discussões da gestão pública. Essa característica se torna evidente a partir da implementação do Orçamento Participativo no município de Porto Alegre, que se tornou uma referência e um destaque para pesquisas de diferentes localidades do mundo. Produto de uma síntese de experiências e de uma equação envolvendo as demandas do movimento social e o conteúdo programático, formando um processo de participação comunitária na relação entre Executivo Municipal e moradores da cidade.

No Poder Executivo Estadual a reivindicação dos movimentos sociais por espaços de participação, associado à popularidade do Orçamento Participativo de Porto Alegre levou a diferentes experiências de canais de diálogo entre o governo e a sociedade. Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDES e o Fórum dos Conselhos; a criação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento – COMUDES; Consulta Popular; o surgimento da Consulta Popular; o Orçamento Participativo Estadual e o Conselho Estadual do Orçamento Participativo; o Fórum Democrático de Desenvolvimento Regional e o Processo de Participação Popular, foram modelos que se alternaram entre o período de 1990 e 2010. Com a gestão do governador Tarso Genro (2011 a 2014) essas experiências também vieram a compor o SISPARCI.

O SISPARCI procurou constituir novas esferas públicas democráticas dirigidas à partilha de poder e articular a democracia representativa e participativa. Buscou promover o diálogo entre os diferentes segmentos da sociedade e a construir novas tecnologias sociais para a participação. Reestruturou o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Rio Grande do Sul – CDES RS a partir da experiência do Conselho de Desenvolvimento Nacional.

O primeiro grande desafio do governo foi a construção do Plano Plurianual com participação social, denominado de “PPA Participativo 2012-2015”. O processo de discussão do PPA Participativo reuniu as comunidades, dividindo o estado em nove macrorregiões, com eleições de prioridades e de delegados da sociedade para representar

as comunidades especialmente no Conselho do PPA. O Conselho foi composto por 77 representantes titulares e 77 suplentes, também possuía um representante de cada Corede e um representante de cada Conselho Setorial e de Direitos.

A participação da sociedade nos fóruns de decisão mantém uma regularidade de presença significativa de cidadãos. A primeira grande consulta realizada no ano de 1998 com a Consulta Popular, 379.205 cidadãos participaram do processo. Em 2014, último ano do SISPARCI, a Consulta Popular teve a participação de 1.315.593 cidadãos⁵ demonstrando a contínua adesão da população aos canais de diálogo com o governo.

Entre os elementos que se destacaram no SISPARCI foram as conferências temáticas e de políticas públicas. As 37 conferências estaduais realizadas entre 2011 e 2014 constituíram um espaço para planejamento, controle e gestão de uma determinada política ou de um conjunto de políticas públicas. Foram tratados e definidas políticas públicas de maneira que não seria possível realizar apenas no modelo de Orçamento Participativo ou Consulta Popular, da mesma forma que não seriam efetivas se não estivessem vinculados a um sistema de definição orçamentário.

Entre as conferências realizadas esteve a realização da Primeira Conferência Estadual do Povo de Terreiro, realizada entre os dias 28 e 30 de março de 2014. As motivações iniciais para a realização da conferência foram a necessidade de construção de políticas destinadas ao combate à intolerância religiosa, às desigualdades étnico-raciais, ao genocídio da população negra no estado e no país, à insegurança alimentar a que é submetida grande parcela da população em um dos entes da federação que mais produz alimentos.

Entre as decisões e definições deliberadas na conferência estava a constituição de um Conselho Estadual do Povo de Terreiro vinculado à estrutura da Secretaria da Igualdade, Cidadania, Direitos Humanos e Assistência Social (no momento desta pesquisa, uma vez que as secretarias alteram suas denominações conforme a alternância de governos). Em conjunto com o Conselho Estadual, o movimento social passou a realizar novas conferências municipais e a instalar Conselhos Municipais do Povo de Terreiro em diferentes regiões do Estado. Em novembro de 2022 o governo estadual publicou a Instrução Normativa nº 2/2022 convocando a Segunda Conferência Estadual do Povo de Terreiro e eleição do novo Conselho Estadual do Povo de Terreiro (RIO GRANDE DO SUL, 2022d, pp. 116 a 136).

5 Quadro 7.

Um dos instrumentos de mobilização social do movimento do Povo de Terreiro, a Marcha pela Vida e Liberdade Religiosa, em 2023 teve sua 15ª edição, com o tema “Religiões em Luta pela Democracia” (REINHOLZ, 2023). As pautas defendidas pelo Povo de Terreiro estiveram inseridas dentro das atividades do Fórum Social Mundial de 2023 de Porto Alegre, onde a Marcha constava na programação do evento e as atividades foram realizadas principalmente na Assembleia Legislativa com o apoio do Fórum Democrático de Desenvolvimento Regional. No entrelaçamento das atividades dos movimentos sociais também participaram, além de representações do parlamento, representações do Poder Executivo, Judiciário e Ministério Público, demonstrando a articulação e consolidação do movimento do Povo de Terreiro com a sociedade e com as instituições do estado.

O Movimento do Povo de Terreiro, o Conselho Estadual do Povo de Terreiro, a Marcha pela Vida e Liberdade Religiosa se consolidaram nas últimas décadas como importantes atores da vida do estado. Esta situação se dá, em parte, pelas condições impostas a esta população. O Rio Grande do Sul é caracterizado pela presença do racismo religioso, de uma histórica perseguição às religiões de matriz africana, assim como a todos os segmentos da cultura negra nesta região (YEMONJA, 2020).

Há esforços e legislações direcionadas ao combate do racismo que um indivíduo exerce sobre outro, conformando um quadro de ações dentro de uma concepção individualista do racismo. Também há esforços e legislações relacionadas a combater o racismo nas escolas, departamentos de governo entre outras, conformando um quadro de ações dentro de uma concepção de racismo institucional. Porém é necessário compreender que tratamos de expressões de uma estrutura social, onde a sociedade é racista e o racismo é parte da ordem social (ALMEIDA, 2018, pp. 27 a 36).

Desta forma, o Povo de Terreiro construiu sua articulação com os movimentos de demais estados da Federação. Entre as diferentes organizações nacionais, a Rede Nacional de Religiões Afro-brasileiras e Saúde – RENAFRO trouxe, para dentro das discussões nos terreiros, a importância da participação como controle social e promoção de políticas públicas (CUNHA, 2020, p. 30). Da mesma forma, a articulação do movimento no estado com a Congregação em Defesa das religiões Afro-brasileiras – CEDRAB permite uma atuação conjunta com outras formas de organizações do Povo de Terreiro (CUNHA, 2020). O Movimento Negro Unificado é outro exemplo de movimento social reivindicatório que assume a luta contra o racismo religioso.

A trajetória do Movimento do Povo de Terreiro no Rio Grande do Sul está associada a história da participação social. A Conferência Estadual ocorreu a partir da forte reivindicação deste movimento por ampliação dos espaços de participação social na gestão pública. Sua elaboração contribuiu na elaboração de políticas transversais e conciliou a pauta religiosa com temas sociais. O movimento esteve presente nos diferentes conselhos, especialmente no CDES, através da Câmara Temática Direitos Sociais e, para além da Conferência, foi atuante em outras faces do SISPARCI.

A atuação do Movimento do Povo de Terreiro, suas reivindicações e mobilizações também são integrantes da conformação do SISPARCI. A Conferência do Povo de Terreiro com as elaborações acerca da matriz africana e seus pressupostos civilizatórios, com a mobilização da população, com uma proposta política gestada nos terreiros, trazia consigo a vontade de construir uma nova relação com o Estado (CUNHA, 2020, p. 31). A gestão pública no Rio Grande do Sul passou a conviver com este novo canal de comunicação com a sociedade.

A I Conferência Estadual do Povo de Terreiro do Rio Grande do Sul produziu setenta e nove resoluções. Trata-se de propostas de ações tanto dos movimentos sociais, quanto do governo. Entre elas estava a constituição do Conselho do Povo de Terreiro do Estado do Rio Grande do Sul – CPTERS, que se manteve ativo mesmo com a alternância dos governos. Desde sua criação, o CPTERS desempenha papel de articulação e interlocução junto ao poder público, seja municipal, estadual ou federal (CPTERS, 2022).

O Poder Público Estadual, a partir do diálogo com o CPTERS tem construído diferentes políticas públicas em atenção as pautas reivindicatórias. A Defensoria Pública Estadual, a Secretaria de Segurança Pública, a Emater, a Governadoria e a Secretaria de Educação Estadual são exemplos de instituições que construíram programas como “Ouvindo o Povo de Terreiro”, destinado a receber denúncias sobre intolerância nos municípios e dialoga com defensores e procuradores para o entendimento da prática livre do culto religioso, ao “Fórum da Cidade” que realiza debates sobre a territorialidade negra no uso livre das águas do rio Guaíba em Porto Alegre (CUNHA, 2020; RIO GRANDE DO SUL, 2022b; RIO GRANDE DO SUL, 2022c). O Poder Executivo Estadual também passou a elaborar um conjunto de políticas públicas de longo prazo com diferentes órgãos de governo em atenção as deliberações da Conferência.

A atenção institucional às demandas apresentadas pelo movimento do Povo de Terreiro, em certo grau, tem sua atenção conforme o referencial do governante. A invisibilização da população (VIDAL, 2014) é amenizada perante a gestão pública,

mesmo que ainda dependendo mais da disponibilização de cada governante do que de políticas de longo prazo. Pode-se observar na Lei Orçamentária Anual a variação orçamentária destinada a estas políticas.

A relação orçamentária relacionada com o Povo de Terreiro é bastante difusa e transversal entre secretarias e está presente nos mais variados projetos. Um exemplo da disponibilização de recursos orçamentários durante o SISPARCI pode ser observado na aplicação de recursos em apoio exclusivo às Comunidades Quilombolas, Conforme informações fornecidas por Scapini (2022), no Projeto Atividade 5822, entre 2011 e 2014 foram aplicados R\$ 6,247 milhões. Se realizado a contraposição ao Orçamento de 2022, elaborado fora do SISPARCI, verifica-se que este montante cai para R\$ 420 mil, unificando as áreas Indígenas e Quilombolas, entre 2011 e 2014 a aplicação conjunta de indígenas e quilombolas ultrapassou os R\$ 11,5 milhões.

As políticas relacionadas a um prazo mais curto, especialmente na execução orçamentária e na elaboração da Lei Orçamentária Anual, por exemplo, tiveram impactos com o SISPARCI, no sentido de atender as expectativas das comunidades, como no caso do Povo de Terreiro. Além da alteração da Lei Orçamentária Anual houve a elaboração de novos programas e políticas, como já demonstrados nos Quadros 15 e 16 e na reflexão do orçamento para políticas quilombolas. Para as políticas de prazo maior ou na permanência destas, as transformações foram menores.

As pesquisas realizadas nos Planos Plurianuais do Estado do Rio Grande do Sul – PPA (RIO GRANDE DO SUL, 2007; 2011c e 2015c) não identificou alterações relevantes no tema relacionados as reivindicações do Povo de Terreiro. Esta constatação se dá ao realizar a comparação entre o PPA realizado antes da implementação do SISPARCI, 2008 a 2011, o realizado já com o sistema em andamento, 2012 a 2015 e o elaborado após a experiência do sistema, 2016 a 2019. Esta constatação sugere que não houve transformações imediatas que alterem as tradições das grandes políticas na gestão pública, permaneceram as metodologias para a elaboração orçamentária em um prazo mais longo.

Esta pesquisa compreende que efetivamente foram realizadas políticas demandadas pelas comunidades. Não ocorreu, no entanto, mudanças substanciais nas Leis Orçamentárias, o que pode expressar que as políticas definidas são realizadas enquanto definição do governo em aceitar as definições dos espaços de deliberação, mas não reflete em uma mudança estrutural da legislação. As definições dos processos de participação social refletiram nas ações das secretarias com a execução dessas políticas

públicas. Não ficou expresso, no entanto, nos Planos Plurianuais, Leis de Diretrizes Orçamentárias e Leis Orçamentárias Anuais.

Durante a Primeira Conferência estadual do Povo de Terreiro, realizada entre os dias 28 a 30 de março de 2014. Na ocasião, Babá Diba de Yomanja faz o registro da importância do diálogo entre poder público e as comunidades, rompendo com a invisibilidade imposta a população negra (VIDAL, 2014). O Povo de Terreiro participou do SISPARCI, realizou os debates necessários nos diferentes fóruns e construiu uma conferência estadual.

Foram quebrados o silêncio e a invisibilidade na agenda governamental. Novas políticas públicas foram construídas em diferentes áreas. Uma dos produtos da Conferência que se destaca tanto no meio religioso, como no político e acadêmico é a instituição do Conselho Estadual do Povo de Terreiro. A partir do Conselho Estadual, o movimento passou a realizar novas conferências municipais e a instalar Conselhos Municipais em diferentes regiões do Estado.

A utilização de canais de participação social para tratar das políticas públicas é comum nas diferentes administrações do Rio Grande do Sul, mesmo em governos guiados por diferentes referências e percepções sobre o regime político. A atuação do Povo de Terreiro também sempre foi intensa no cenário estadual, implicando desde a organização de resistência a escravidão, a organização comunitária dos quilombos, o respeito à ancestralidade, a perseverança frente as dificuldades, o enfrentamento as desigualdades e ao racismo fez com que o SISPARCI se tornasse tributário dessa cultura milenar.

A pesquisa procurou descrever e analisar A Experiência do Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã do Rio Grande do Sul – SISPARCI, a partir do estudo de caso partindo da Primeira Conferência Estadual do Povo de Terreiro, com a finalidade de compreender se ocorreram alterações nas Políticas Públicas e de que forma elas ocorreram. A organização do Povo de Terreiro é muito anterior a esse processo, o SISPARCI viabilizou que novas políticas fossem construídas e antigas fossem qualificadas em um espaço de tempo menor.

Efetivamente foram realizadas políticas demandadas pelas comunidades. Não ocorreu, no entanto, mudanças substanciais nas Leis Orçamentárias, o que pode expressar que as políticas definidas são realizadas enquanto definição do governo em aceitar as definições dos espaços de deliberação, mas não reflete em uma mudança estrutural da legislação. As definições dos processos de participação social refletiram nas ações das secretarias com a execução dessas políticas públicas. Não ficou expresso, no entanto, nos

Planos Plurianuais, Leis de Diretrizes Orçamentárias e Leis Orçamentárias Anuais de forma mais perenes, embora as conquistas do Povo de Terreiro tenham sido significativas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, Rebecca Neaera. *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2000.

ABRUCIO, Fernando Luiz. *O impacto do modelo gerencial na Administração Pública Um breve estudo sobre a experiência internacional recente* Cadernos ENAP, 1997.

ABRUCIO, Fernando Luiz, PEDROTI, Paula e PÓ, Marcos Vinicius. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: Loureiro, Maria Rita, Abrucio, Fernando e Pacheco, Regina (eds.). *Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século xxi*. Rio de Janeiro: Ed. fgv, 2010, pp. 27-71.

ALENCAR, José de. *O gaúcho*. São Paulo: Ática, 1998.

ALLEBRANDT, Sérgio Luís. *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*. 302 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional) – Universidade de Santa Cruz do Sul, 2010. Disponível em: <<https://repositorio.unisc.br/jspui/bitstream/11624/456/1/Sergio.pdf>>. Acesso em: 05 nov 22.

ALLEBRANDT, Sérgio Luís et al. *Gestão social e cidadania deliberativa: uma análise da experiência dos Coredes no Rio Grande do Sul, 1990-2010*. Cad. EBAPE.BR, v. 9, nº 3, artigo 11, Rio de Janeiro, Set. 2011. Disponível em <<https://www.scielo.br/j/cebape/a/W8TgLFKJgVYxc4C5fp8SRBv/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em 01 out 22.

ALMEIDA, Sílvio Luiz de. *O que é racismo estrutural?*. Belo Horizonte: Letramento, 2018.

_____. *Racismo Estrutural*. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019.

ALVES, João Paulo de França Ferrão. *Identidade Cultural e Orçamento Participativo: articulação e demandas identitárias em espaços de participação pública*. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Programa de Pós-graduação em Sociologia. Universidade Federal de Pernambuco. Recife: 2010. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/9393/1/arquivo417_1.pdf>. Acesso em 11 dez. 22.

ARAGÃO, Lúcia. *Habermas: filósofo e sociólogo do nosso tempo*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2002.

AUGUSTIN, André Coutinho et al. *Panorama das desigualdades de raça/cor no RS*. Porto Alegre: Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2021. Disponível em: <<https://dee.rs.gov.br/upload/arquivos/202111/18175612-relatorio-tecnico-dee-panorama-das-desigualdades-de-raca-cor-no-rio-grande-do-sul.pdf>>. Acesso em: 27 nov 22.

AVRITZER, Leonardo. A moralidade da democracia. Ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática. São Paulo. Ed. Perspectiva, 1996.

_____. O orçamento participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: DAGNINO, E. (Org.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. Edição Digital. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2007. Disponível em <https://www.ces.uc.pt/ces/curso-op/materiais/14_leonardo_avritzer.pdf> Acesso em: 25 nov 21.

_____. “Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 50, no 3, 2007b, pp. 443 a 464. <<https://www.scielo.br/j/dados/a/xfPSZNfnDzgFpXmYBsDvrhd/?format=pdf&lang=pt>>.

_____. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. Opinião Pública, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun. 2008. Disponível em <<https://www.scielo.br/j/op/a/SXb5hxxKDHgM3Y9YMvRgMzN/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso 21 jun 2020.

_____. O papel da participação nas Políticas Sociais do Governo Federal. IN: Silva, Fábio de Sá; LOPEZ, Felix Garcia; PIRES, Roberto Rocha C. (orgs). Estado, Instituições e Democracia – DEMOCRACIA (Vol.2). Brasília, IPEA, 2010. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3189/1/livro09_estadoinstituicoes_vol2.pdf>. Acesso em 10 dez 22.

_____. Instituições Participativas e Políticas Públicas no Brasil: características e evolução nas últimas duas décadas. Brasil em Desenvolvimento 2010. Volume 3. Brasília: Ipea, 2010b. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3801/1/Livro_Brasil_em_desenvolvimento_2010_v_3.pdf>. Acesso em: 22 jan. 23.

AVRITZER, Leonardo; COSTA, Sérgio. Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. Dados, Rio de Janeiro, v. 47, n. 4, p. 703-728, 2004. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582004000400003&lng=en&nrm=iso>. acesso em 21 Jun. 2020.

AVRITZER, Leonardo e NAVARRO, Zander. (orgs.). 2003. A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez.

BANDEIRA, Pedro Silveira. Uma Experiência de Institucionalização de Regiões no Brasil: Os Coredes do Rio Grande do Sul. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL, Florianópolis, 2007. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/30419/000677795.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em 10 out 22.

BARBERIA, Lorena G. Desenho de pesquisa em política comparada. Brasília: Enap, 2019.

BARBOSA LESSA, Luiz Carlos. Rio Grande do Sul: prazer em conhecê-lo. Rio de Janeiro: Globo, 1985.

BARROSO, Lucas Barroso. Governo destina R\$ 30 milhões para a Consulta Popular deste ano. Governo do Estado. Porto Alegre, 30 de julho de 2021. Disponível em: <<https://www.estado.rs.gov.br/governo-destina-r-30-milhoes-para-a-consulta-popular-deste-ano>>. Acesso em: 20 de set. de 2021.

BECKER, Dinizar Fermiano. Plano de Ação 2003. Fórum dos Coredes. Capão da Canoa: 2003. Disponível em: <https://www.forumdoscoredes.org.br/wp-content/uploads/2019/03/2003Carta_de_Capao_da_Canoa.pdf>. Acesso em: 05 nov. 22.

BELMONTE, Camile. O conhecimento como forma de combate à intolerância religiosa. Humanista, jornalismo e direitos humanos. Porto Alegre: 2021. Disponível em: <<https://www.ufrgs.br/humanista/2021/09/16/o-conhecimento-como-forma-de-combate-a-intolerancia-religiosa/>>. Acesso em 08 dez. 22.

BENJAMIN, Walter. Sobre o conceito de História. São Paulo: Alameda Editorial, 2009.

BETTO, Frei. O que é Comunidades Eclesiais de Base. São Paulo: Brasiliense, 1985.

BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo. 6ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

BRAGA, Júlio. Candomblé da Bahia: repressão e resistência. Revista USP, (18), 52-59. São Paulo: 1993. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/25991/27722>>. Acesso em 07 dez. 22.

_____. Na Gamela do Feitiço: repressão e resistência nos candomblés da Bahia. Salvador: EDUFBA, 1995.

BRASIL. Decreto nº 847, de 11 de outubro de 1890. Institui o Código Penal. Promulga o Código Penal. Brasília, 1890. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d847.htm>. Acesso em: 8 dez. 2022.

_____. LEI ORDINÁRIA 7.332 DE 01 DE JULHO DE 1985. Estabelece normas para a realização de eleições em 1985, dispõe sobre o alistamento eleitoral e o voto do analfabeto e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L7332.htm>. Acesso em 26 set 2022.

_____. Ministério da Educação e Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana. Brasília, 2004. Disponível em: <https://download.inep.gov.br/publicacoes/diversas/temas_interdisciplinares/diretrizes>

[curriculares nacionais para a educaçao das relacoes etnico raciais e para o ensino de historia e cultura afro brasileira e africana.pdf](#)>. Acesso em: 20 nov 21.

_____. Senado Federal. Relatório Final: CPI do Assassinato de Jovens. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2016/06/08/veja-a-integra-do-relatorio-da-cpi-do-assassinato-de-jovens>>. Acesso em 04 dez 2021.

_____. Radar IDHM: evolução do IDHM e de seus índices componentes no período de 2012 a 2017. Brasília: IPEA, 2019. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9150/1/Radar%20IDHM%20evolu%C3%A7%C3%A3o%20do%20IDHM%20e%20de%20seus%20%C3%Adndices%20compone ntes%20no%20per%20C3%Adodo.pdf>>. Acesso em: 27 nov. 22.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. —Reforma gerencial do Estado de 1995. RAP Rio de Janeiro 34(4):726, Jul./Ago. 2000.

BÜTTENBENDER, Pedro Luís; SIEDENBERG, Dieter Rugard e ALLEBRANDT, Sérgio Luís (2011). Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) RS: articulações regionais, referenciais estratégicos e considerações críticas. DRd – Desenvolvimento Regional em debate Ano 1, n. 1, 79–104, dez. 2011. Disponível em <<https://doi.org/10.24302/drd.v1i1.66>>. Acesso em: 18 out 22.

CAMPOS, Isabel Soares e NETO, Francisco Luiz Pereira da Silva. Marchas Contra Intolerância Religiosa em Pelotas (RS): Discutindo o sagrado. Trabalho apresentado na 32ª Reunião Brasileira de Antropologia, realizada entre os dias 30 de outubro e 06 de novembro de 2020. Pelotas: 2020. Disponível em: <<https://www.32rba.abant.org.br/arquivo/downloadpublic?q=YToyOntzOjY6InBhcmFt cyI7czozNToiYToxOntzOjEwOiJJRF9BUiFVSVZPIjtzOjQ6IjI4MzgiO30iO3M6MToi aCI7czozMjoiNzU3MGUyNDIjMTI0MjZkZGJiOWUyNTIiNmM2NTI2NmQiO30%3 D>>. Acesso em: 08 dez. 22.

CAMPOS, Poti Silveira e SILVEIRA, Nubia, Orçamento participativo de Porto Alegre: 25 anos. Porto Alegre: Editora da Cidade / Gráfica Expresso, 2015. Disponível em: <http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/livro_orcamento_participativo_de_porto_alegre_-_25_anos.pdf>. Acesso em 01 mar 22.

CARDOSO, Fernando Henrique. Capitalismo e escravidão no Brasil meridional: o negro na sociedade escravocrata do Rio Grande do Sul. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CARNEIRO, Sueli. Movimento negro no Brasil: novos e velhos desafios. Caderno CRH, n. 36, p. 209 – 215, 2002. Disponível em: <<https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/18633/12007>>. Acesso em: 10 dez 22.

CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil. O longo Caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CASTRO, Jorge Abrahão de (2012). Política social e desenvolvimento no Brasil In: Economia e Sociedade, v. 21, n. 4, dez. 2012

COCO, Giuseppe (org). Gabinete Digital: Análise de uma experiência. Porto Alegre: Corag, 2013.

CONSELHO REGIONAL DE SERVIÇO SOCIAL. Povos de Terreiros do RS realizam marcha. Porto Alegre, 2013. Disponível em: <<http://www.cressrs.org.br/noticia/povos-de-terreiros-do-rs-realizam-marcha>>. Acesso em: 08 dez. 22.

CPTERS, Conselho do Povo de Terreiro do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Facebook, 2022. Disponível em: <<https://www.facebook.com/cpters/>>. Acesso em 18 dez. 22.

CUNHA, Maria Alexandra Viegas Cortez da; COELHO, Taiane Ritta; POZZEBON, Marlei. Internet e Participação: o caso do orçamento participativo de Belo Horizonte. RAE – Revista de Administração de Empresas, FGV-EAESP. São Paulo: FGV, 2014. Disponível em <<https://www.scielo.br/j/rae/a/z863tSHCDW7mbNVpQqTDNzS/?lang=pt>> Acesso em 05 jun 21.

CUNHA, Janine. Conselho do Povo de Terreiro do Estado do Rio Grande do Sul – CPTERS: protagonismo e ação política do movimento do Povo de Terreiro do Rio Grande do Sul. In.: HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro (org.). Direitos dos Povos de Terreiro. Salvador: Editora Mente Aberta, 2020. Disponível em: <https://www.awure.com.br/wp-content/uploads/2022/06/Direito-dos-Povos-de-Terreiro_Completo.pdf>. Acesso em 11 dez. 22.

DAGNINO, Evelina. “¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?”. En Daniel Mato (coord.), Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004. Disponível em <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/Venezuela/faces-ucv/20120723055520/Dagnino.pdf>>. Acesso em 20 jul 2020.

DAGNINO, Eveline (org.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DIAS, Luciana de Oliveira. Desigualdades étnico-raciais e políticas públicas no Brasil. Revista da Associação Brasileira de Pesquisadores/as Negros/as (ABPN), [S.l.], v. 3, n. 7, p. 07-28, jun. 2012. Disponível em: <<https://abpnrevista.org.br/index.php/site/article/view/360>>. Acesso em: 10 nov. 2021.

DIAS, Nelson; ENRÍQUEZ, Sahsil; JÚLIO, Simone (Org.) Atlas Mundial dos Orçamentos Participativos, Epopeia e Oficina, Portugal, 2020. Disponível em <<https://www.oficina.org.pt/atlas.html>>

DUTRA, Olívio e BENEVIDES, Maria Victoria. Orçamento participativo e Socialismo. São Paulo: Editora da Fundação Perseu Abramo, 2001. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Brasil/fpa/20170906051237/pdf_1157.pdf>. Acesso em: 24 nov. 22.

ELTIS, David, et al. The Trans-Atlantic Slave Trade (online). Cambridge: Cambridge University Press, 2010. Disponível em: <<https://www.slavevoyages.org/assessment/estimates>>. Acesso em: 27 nov 22.

EMIL, Luana Rosado. Habitar entre dois: Etnografia com a egbé do Ilê Asè Omi Olodô, em Porto Alegre, RS. Dissertação (Mestrado em Antropologia) – Programa de Pós Graduação em Antropologia Social, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: 2013. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/104891/000932980.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 08 dez. 22.

FARIA, Cláudia Feres. Fóruns participativos, controle democrático e a qualidade da democracia no Rio Grande do Sul: a experiência do governo Olívio Dutra (1999-2002). Opinião Pública, Campinas, vol. 12, nº 12, Novembro, 2006, p. 378-406. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/op/a/br744XhCsKKCwdstjwWtPRQ/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 23 out 22.

FEDOZZI, Luciano. Inovações democráticas na gestão pública: a experiência do Orçamento participativo de Porto Alegre (Brasil). Oficina do CES. Coimbra: Centro de Estudos Sociais, 1998. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/178373/000600687.pdf?sequence=1>>. Acesso em 01 out 22.

FEDOZZI, Luciano Joel e MARTINS, Luis Borges. Trajetória do Orçamento Participativo de Porto Alegre: representação e elitização política. São Paulo: Lua Nova, 2015. Disponível em <<https://www.scielo.br/j/ln/a/HbCBbhvjTgtrXQ8jwxgDTWL/?lang=pt&format=pdf>>. Acesso em 10 Jun 21.

FONSECA, Igor Ferraz da. Resiliência, escala e participação em governos de direita: uma análise da Consulta Popular, no Rio Grande do Sul (1998-2018). OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 25, nº 3, set.-dez., p. 694-725, 2019. Disponível em <<https://doi.org/10.1590/1807-01912019253694>>. Acesso em: 18 de set. de 2021.

FORTES. Demilson. Nota Técnica: Cooperativismo no RS. Porto Alegre, Coordenadoria da Bancada do PT, 2022. (Mimeo).

FREITAS, Jorge Lheureux de. Participação eletrônica, transparência e *accountability* no Gabinete Digital sob a lente da Teoria da Ação Comunicativa. Dissertação (Mestrado em Administração) – Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia, PUCRS. Porto Alegre: 2014. Disponível em: <<https://tede2.pucrs.br/tede2/bitstream/tede/6112/2/470115%20Texto%20Completo.pdf>>. Acesso em: 10 dez 21.

GENRO, Tarso, (et all). Instituições políticas no socialismo. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001. — (Coleção Socialismo em Discussão).

GENRO, Tarso (Coord.). Porto da Cidadania: esquerda no governo de Porto Alegre. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1997.

GENRO, Tarso. O futuro por armar: democracia e socialismo na era globalitária. Petrópolis: Editora Vozes, 1999.

_____. Cogestão: reforma democrática do Estado. In: FISCHER, N. B.; MOLL, J. (Orgs.). Por uma nova esfera pública: a experiência do orçamento participativo. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.

GIACOMOLLI, Dóris Helena Soares da Silva. Centauros e Gaúchos – o surgimento da figura mítica “centauro dos pampas”. Letras Escreve, V. 9, n. 2. Macapá: UNIFAP, 2019. Disponível em: <<https://periodicos.unifap.br/index.php/letras/article/view/5235/pdf>>. Acesso em: 17 nov 22.

GIOVANNI, Geraldo Di. (2009) As estruturas elementares das políticas públicas. Caderno de Pesquisa nº 82. Campinas: Unicamp, 2009.

GOHN, Maria da Glória. Teoria dos Movimentos Sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos. São Paulo: Edições Loyola, 1997.

_____. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. Cadernos Metrópole n. 7, pp. 9-31, 1º sem. 2002. Disponível em <<https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/9257/6867>>. Acesso em 25 jul 22.

_____. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. Saúde e Sociedade v.13, n.2, p.20-31, maio-ago 2004. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/sausoc/article/view/7113/8586>>. Acesso em 30 abr 22.

_____. Movimentos sociais na contemporaneidade. Revista Brasileira de Educação, Rio de Janeiro, v. 16 n. 47 maio-ago. 2011. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rbedu/a/vXJKXcs7cybL3YNbDCkCRVp/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em 30 jul 22.

_____. Aprendizagens em Pedagogias Alternativas: Movimentos Sociais. Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio edição dupla, nº 12, jan/dez, 2013, pp. 13-27. Disponível em <<http://desigualdadediversidade.soc.puc-rio.br/media/05%20-%20artigo%201%20-M%20G%20Gohn.pdf>>. Acesso em 01 set 22.

_____. Conselhos gestores e participação sociopolítica. 9ª edição. São Paulo: Cortez, 2016.

_____. Teorias sobre a Participação Social: desafios para a compreensão das desigualdades sociais. En: DOSSIÊ: Desigualdades sociais: novas agendas para a teoria social contemporânea. Org. Angela R. Paiva e Patrícia Mattos. v. 32 n. 85 (2019). Caderno CRH: revista do Centro de Estudos e Pesquisas em Humanidades – CRH/UFBA. n.1 (1987) - Salvador, UFBA, 2019. Disponível em <<https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/27655/19052>>. Acesso em 25 jul 22.

GOLDFRANK, Benjamin. “The World Bank and the globalization of Participatory Budgeting”. Journal of Public Deliberation, vol. 8, nº 2, p. 1-14, 2012. Disponível em <<https://doi.org/10.16997/jdd.143>>. Acesso em 13 de setembro de 2021.

GOMES, Margarida Maria Mussa Tavares e FILHO, Hélio Gomes. Internet e participação Social nas Políticas Urbanas. Revista Oculum, 10, pp. 149 a 156. Campinas: PUC, 2013. Disponível em <<http://periodicos.puc-campinas.edu.br/seer/index.php/oculum/article/view/1934/1744>>. Acesso 10 jun 21.

GOUVEIA, Homero Chiaraba. Contribuições para uma teoria democrática da tributação a partir do uso criativo dos paradoxos fiscais. 2020. Tese (Doutorado) – Curso de Direito, Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Direito, Salvador, 2020. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/32264/1/HOMERO%20CHIARABA%20GOUVEIA%20-%20TESE.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 23.

GRIZA, Aida e RAMOS, Marília Patta (org). Políticas públicas: monitoramento, avaliação, controle e participação social no Governo do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2015. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/cegov/files/pub_65.pdf>. Acesso em: 11 nov. 22.

HABERMAS, Jürgen. Conhecimento e Interesse. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

_____. Direito e Democracia: entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HARVEY, David. O neoliberalismo: história e implicações. São Paulo, Edições Loyola, 2008.

HELD, David. Modelos de Democracia. Belo Horizonte, Paidéia, 1987.

_____. Democracy and the global order. Cambridge: Polity Press, 1995.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Cidades e Estados. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rs.html>>. Acesso em: 15 out 22.

IYEMONJA, Baba Diba. Comunidade Tradicional de Terreiro – Batuque do RS e o Racismo Religioso. Porto Alegre: SIDIJUS RS, 2020. Disponível em: <<https://www.sindjus.com.br/comunidade-tradicional-de-terreiro-batuque-do-rs-e-o-racismo-religioso/12607/>>. Acesso em: 18 nov. 22.

KLERING, Luis Roque. SOARES, Melody de Campos. GUADAGNIN, Luis Alberto. Novos caminhos da Administração Pública Brasileira. Novos caminhos da Administração Pública Brasileira. Análise, Porto Alegre, v. 21, n. 1, p. 4-17, jan./jun. 2010.

HORKHEIMER, Max; ADORNO, Theodor W. Temas básicos da sociologia. Tradução Álvaro Cabral. 2.ed. São Paulo: Cultrix, 1973.

LAVALLE, Adrian Gurza e VERA, Ernesto Isunza. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. Lua Nova, São Paulo, 84: 95-139, 2011. Lua Nova: Revista de Cultura e Política [online]. 2011, n. 84, pp. 95-139. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-64452011000300005>>. Acesso em: 24 nov. 22.

LEITE, José Corrêa. Fórum Social Mundial: A história de uma invenção política. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003. – (Coleção Brasil Urgente). Disponível em https://fpabramo.org.br/publicacoes/wp-content/uploads/sites/5/2017/05/forum_social_mundial.pdf>. Acesso em 01 mar 22.

LIJPHART, Arend. (2003). Modelos de Democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países. São Paulo, Civilização Brasileira.

LOPES, Claudemira Vieira Gusmão. O que Fomos (África Pré-Colonial)? O que Fizemos de nós (Colonialismo)? O que Poderemos Voltar a Vir a Ser (Educação para a Descolonização dos Saberes)? Interritórios. Revista de Educação. V.6 N.12. Universidade Federal de Pernambuco, Caruaru: 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/interritorios/article/view/249001/37150>>. Acesso em: 04 fev. 2023.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. Pesquisa em educação: abordagens qualitativas. São Paulo, SP: Editora Pedagógica e Universitária, 1986.

MACHADO, Odilon Kieling. As CEBs no Rio Grande do Sul: o caso do bairro Mathias Velho – Município de Canoas (1975 – 1988). 2012. Tese (doutorado) – Curso de História. Programa de Pós-graduação em História. Universidade Federal de Santa Maria. Santa Maria: 2012. Disponível em: <https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/9636/MACHADO%2C%20ODILON%20KIELING.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 26 jan. 22.

MATIAS-PEREIRA, José. —A Governança Corporativa Aplicada ao Setor Público Brasileiro. APGS, Viçosa, v. 2, n. 1, p. 109-134, jan./mar. 2010.

MATTOS, Hebe; ABREU, Martha e GURAN, Milton. Por uma história pública dos africanos escravizados no Brasil. Estudos Históricos (Rio de Janeiro). 2014, v. 27, n. 54, pp. 255-273. Rio de Janeiro: 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-21862014000200003>>. Acesso em 19 nov. 22.

MILANI, Carlos R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. RAP-Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 551-579, maio/jun. 2008. Disponível em <https://www.scielo.br/j/rap/a/w8Sd7tHxv3dHcLmgW5DrpZs/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em 30 abr 22.

MIRANDA, Ana Paula Mendes de e ALMEIDA, Rosiane Rodrigues de. “A galinha da religião de preto” e o reconhecimento de direitos: controvérsias e mobilizações dos povos tradicionais de terreiro em defesa da soberania alimentar e do enfrentamento ao racismo. Religião & Sociedade [online]. 2022, v. 42, n. 2, pp. 43-65. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rs/a/4pgRr6kP4hSfxpbFtrQrvqG/>>. Acesso em: 04 fev. 23.

MOTTA, Fernando Prestes C.; Bresser-Pereira, Luis. Introdução à Organização Burocracia, Editora Brasiliense, 1980.

OLIVEIRA, Samir. Modelo de participação gera divergências. Jornal do Comércio. Porto Alegre, 01 de março de 2011. Disponível em

<<https://www.jornaldocomercio.com/site/noticia.php?codn=55882>>. Acesso em: 18 de set. de 2021.

OLIVEIRA, Vânia Aparecida Rezende de; CANCELADO, Airton Cardoso; PEREIRA, José Roberto. Gestão social e esfera pública: aproximações teórico-conceituais. Cad. EBAPE.BR, Rio de Janeiro, Dez. 2010. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512010000400004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 21 de jun. de 2020.

OLIVEIRA, Osmany Porto de. Mecanismos da difusão global do Orçamento Participativo: indução internacional, construção social e circulação de indivíduos. OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 22, nº 2, agosto, 2016. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/op/a/GQRFQsFqx88MFQnnVw7GB7Q/?lang=pt&format=pdf>>. Acesso em: 19 out 22.

OLIVEIRA, Reinaldo José de. Segregação racial e desigualdades urbanas nas cidades brasileiras: elementos para uma observação da necropolítica. Revista da Associação Brasileira de Pesquisadores/as Negros/as (ABPN), v. 12, n. 34, p. 131-156, 2020. Disponível em: <<https://abpnrevista.org.br/index.php/site/article/view/1127>>. Acesso em: 22 nov. 2021.

ORO, Ari Pedro. Religiões Afro-Brasileiras do Rio Grande do Sul: Passado e Presente. Revista de Estudos afro-asiáticos. Rio de Janeiro. Vol. 24, n. 2, p. 345-384. Rio de Janeiro: 2002. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/79339>>. Acesso em 27 nov 22.

_____. As religiões afro-gaúchas. In: SILVA, Gilberto Ferreira da e SANTOS, José Antônio dos (org.). RS negro: cartografias sobre a produção do conhecimento. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009. Disponível em: <<https://ebooks.pucrs.br/edipucrs/acessolivre/livros/rsnegro.pdf>>. Acesso em: 18 nov 22.

_____. O atual campo afro-religioso gaúcho. Civitas: Revista De Ciências Sociais, 12(3), 556–565. Porto Alegre: 2012. Disponível em: <<https://doi.org/10.15448/1984-7289.2012.3.13015>>. Acesso em: 17 nov. 22.

PARIZ, Tiago. Lula convida Rigotto para elaborar Reforma Tributária [online]. Brasília, G1, 2006. Disponível em: <<https://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,AA1377459-5601,00-LULA+CONVIDA+RIGOTTO+PARA+ELABORAR+REFORMA+TRIBUTARIA.html>>. Acesso em: 03 nov. 22.

PASTORE, Stela. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social tem representação dos povos de matriz africana. Porto Alegre: 2011. Disponível em: <<https://estado.rs.gov.br/conselho-de-desenvolvimento-economico-e-social-tem-representacao-dos-povos-de-matriz-africana>>. Acesso em: 10 dez. 22.

PATEMAN, Carole. Participação e Teoria Democrática. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PAULA, Ana Paula Paes de. Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: FGV, 2005a.

_____. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. Rev. adm. empres., São Paulo, v. 45, n. 1, p. 36-49, Mar. 2005b. Disponível em <<https://www.scielo.br/pdf/rae/v45n1/v45n1a05.pdf>>. Acesso em 18 Jun. 2020.

PEREZ, Olívia Cristina Perez e SANTOS, Gustavo Gomes da Costa. A produção acadêmica sobre participação social no Brasil: trajetória e agendas de pesquisa. BIB, São Paulo, n. 90, 2019. Disponível em: <<https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/488/466>>. Acesso em 22 jul 22.

PERIUS, Vergilio Frederico. Expressão do Cooperativismo Gaúcho 2021. Sistema Ocergs. Porto Alegre: 2022. Disponível em: <<https://www.sescoopr.rs.coop.br/app/uploads/2021/06/expressao-cooperativismo-gaucha-2021.pdf>>. Acesso em: 19 out. 2021.

POGREBINSCHI, Thamy; SANTOS, Fabiano. Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. Dados, 2011, v. 54, n. 3, p. 259-305. Disponível em < <https://doi.org/10.1590/S0011-52582011000300002>>. Acesso em 14 maio 2022.

POGREBINSCHI, Thamy. Conferências Nacionais e Políticas Públicas para grupos Minoritários. Textos para Discussão, IPEA, n. 1741. Brasília, IPEA, 2012. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td_1741.pdf>. Acesso em 14 maio 22.

PORTO ALEGRE. Câmara de Vereadores. 105ª Sessão Ordinária, 08 de novembro de 2017. Porto Alegre: 2017. Disponível em: <https://www.camarapoa.rs.gov.br/draco/sesoes_plenarias/82719/105a_Sessao_Ordinaria_08NOV2017.pdf>. Acesso em: 30 nov. 22.

REINHOLZ, Fabiana. XV Marcha Estadual pela Vida e Liberdade Religiosa do RS acontece neste sábado (21). Jornal Brasil de Fato Rio Grande do Sul. 18 de Janeiro de 2023. Disponível em: <<https://www.brasildefato.rs.com.br/2023/01/18/xv-marcha-estadual-pela-vida-e-liberdade-religiosa-do-rs-acontece-neste-sabado-21>>. Acesso: 02 fev. 23.

RIBEIRO, Ana Clara Torres e GRAZIA, Grazia de. Experiências do orçamento participativo no Brasil: período de 1997 a 2000. Fórum Nacional de Participação Popular. Petrópolis: Editora Vozes, 2003.

RIO GRANDE DO SUL. Programa de Governo: Frente Progressista Gaúcha. Porto Alegre, 1990. Disponível em: <<https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29092120-plano-de-governo-governo-de-alceu-collares-periodo-de-1991-a-1994.pdf>>. Acesso em 10 out 22.

_____. Programa de Governo: Movimento Rio Grande Unido e Forte. Porto Alegre, 1994. Disponível em: <<https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29092203-plano-de-governo-governo-de-antonio-britto-periodo-de-1995-a-1998.pdf>>. Acesso em 19 out 22.

_____. Lei Ordinária Estadual nº 10.283, de 17 de outubro de 1994. Porto Alegre: 1994b. Disponível em <<https://ww3.al.rs.gov.br/filerepository/replegiscomp/Lei%20n%C2%BA%2010.283.pdf>>. Acesso em 14 out 22.

_____. Governo do Estado. Mensagem à Assembleia Legislativa. 1995. Parte 1. Porto Alegre, 1995a. Disponível em <<https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29082139-mensagem1995parte1.pdf>>. Acesso em 04 jun 20.

_____. Mensagem à Assembleia Legislativa 1995b. Parte 2. Porto Alegre, 1995 b. Disponível em <<https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29082142-mensagem1995parte2.pdf>>. Acesso em 04 jun 20.

_____. Programa de Governo: Candidatura Olívio Dutra. Volume 2. Porto Alegre, 1998. Disponível em: <<https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29092356-plano-de-governo-governo-de-olivio-dutra-parte-ii-periodo-de-1999-a-2002.pdf>>. Acesso em: 20 out. 22.

_____. Lei Ordinária Estadual nº 11.179, de 25 de junho de 1998. Porto Alegre: 1998b. Disponível em <<https://ww3.al.rs.gov.br/filerepository/replegiscomp/Lei%20n%C2%BA%2011.179.pdf>>. Acesso em 20 out 22.

_____. Mensagem à Assembleia Legislativa 1999. Disponível em <<https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29082151-mensagem1999.pdf>>. Acesso em 04 jun. 20.

_____. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA. Anais da 3ª Sessão Ordinária Realizada em 23 de fevereiro de 1999. Porto Alegre: 1999b. Disponível em: <<https://ww3.al.rs.gov.br/taquigrafia2003/transcricoes/sessoesplenarias/50/1999/990223.htm>>. Acesso em: 24 nov. 22.

_____. Mensagem à Assembleia Legislativa 2000. Porto Alegre, 2000. Disponível em: <<https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29082156-mensagem2002.pdf>>. Acesso em: 25 out 2022.

_____. Mensagem à Assembleia Legislativa 2002. Porto Alegre, 2002. Disponível em <<https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29082158-mensagem2003-olivio.pdf>>. Acesso em 04 jun 20.

_____. Programa de Governo: Candidatura Germano Rigotto. Porto Alegre: 2002b. Disponível em: <<https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29092240-plano-de-governo-governo-de-germano-rigotto-periodo-de-2003-a-2006.pdf>>. Acesso em 04 nov 22.

_____. Lei Ordinária Estadual nº 11.920, de 10 de junho de 2003. Disponível em <https://ww3.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.asp?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=46429&hTexto=&Hid_IDNorma=46429>. Acesso em 03 nov. 22.

_____. Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul. Formas de Participação Popular. Comissão de Participação Legislativa Popular. Porto Alegre, 2003b. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/Download/CMPLP/seminarioformas.pdf>>. Acesso em: 04 nov 22.

_____. Mensagem à Assembleia Legislativa 2006. Porto Alegre, 2006. Disponível em: <<https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29082204-mensagem2006.pdf>>. Acesso em: 25 nov 21.

_____. Programa de Governo: Candidatura Yeda Crusius. Porto Alegre, 2006b. Disponível em: <<https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29092506-plano-de-governo-governo-de-yeda-crusius-periodo-de-2007-a-2010.pdf>>. Acesso em: 05 nov 22.

_____. Lei 12.749 de 2007. Plano Plurianual 2008 – 2011. Porto Alegre: 2007. Disponível em: <<https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/15134012-20130401154728ppa-2008-2011-lei-13091-consolidada.pdf>>. Acesso em: 08 jan. 23.

_____. Lei Estadual nº 13.085, de 04 de Dezembro de 2008. Porto Alegre: 2008. Disponível em: <https://ww3.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.asp?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=52309&hTexto=&Hid_IDNorma=52309>. Acesso em: 08 dez. 22.

_____. Programa de Governo: Unidade Popular pelo Rio Grande. Porto Alegre, 2010a. Disponível em: <<https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29092453-plano-de-governo-governo-de-tarso-genro-periodo-de-2011-a-2014.pdf>>. Acesso em 10 jun 20.

_____. Mensagem à Assembleia Legislativa 2010. Porto Alegre, 2010b. Disponível em: <<https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29082213-mensagem2010.pdf>>. Acesso em 25 nov 21.

_____. Mensagem à Assembleia Legislativa 2011. Porto Alegre, 2011a. Disponível em: <<https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29082215-mensagem2011.pdf>>. Acesso em 09 jun 20.

_____. Plano Plurianual Participativo 2012 – 2015. Porto Alegre, 2011b. Disponível em: <<https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/15134006-20130401151900ppa2012-2015-para-site-concluido.pdf>>. Acesso em 10 jun 20.

_____. Lei 13.808 de 2011. Plano Plurianual 2012 – 2015. Porto Alegre: 2011c. Disponível em: <<https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/15134006-20130401151900ppa2012-2015-para-site-concluido.pdf>>. Acesso em: 08 jan. 23.

_____. Lei Ordinária 13.656 de 07 de janeiro de 2011. Porto Alegre: 2011e. Disponível em: <<https://ww3.al.rs.gov.br/filerepository/replegiscomp/Lei%20n%C2%BA%2013.656.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 22.

_____. Lei Ordinária nº 13.703, de 06 de abril de 2011. Porto Alegre: 2011f. Disponível em: <https://ww3.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.asp?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=55974&hTexto=&Hid_IDNorma=55974>. Acesso em: 14 nov. 22.

_____. Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã. Porto Alegre: 2012. Disponível em: <<https://estado.rs.gov.br/upload/arquivos/20170628/sistema-de-participacao.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 22.

_____. Mensagem à Assembleia Legislativa 2012. Porto Alegre: 2012b. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/transcricoes/2012/fevereiro/01/Mensagem%20do%20Governador%202012.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 22.

_____. Decreto do Governador nº 49.765, de 30 de outubro de 2012. Porto Alegre: 2012c. Disponível em: <https://ww3.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.asp?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=58558&hTexto=&Hid_IDNorma=58558>. Acesso em: 14 nov 22.

_____. Decreto 50.112 de 27 de Fevereiro de 2013. Porto Alegre: 2013a. Disponível em: <https://ww3.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.asp?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=59042&hTexto=&Hid_IDNorma=59042>. Acesso em 14 dez. 22.

_____. Decreto 50.932 de 27 de Novembro de 2013. Porto Alegre: 2013b. Disponível em: <https://ww3.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.asp?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=60136&hTexto=&Hid_IDNorma=60136>. Acesso em 14 dez. 22.

_____. Mensagem à Assembleia Legislativa 2014. Porto Alegre, 2014a. Disponível em <<https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29082223-mensagem2014.pdf>>. Acesso em 09 jun 20.

_____. Governo do Estado. Sistema Estadual de Participação: construção e desafios. Porto Alegre, 2014b. Disponível em <<https://governanca.rs.gov.br/upload/arquivos/201908/22112201-livro.pdf>>. Acesso em 20 jun. 21.

_____. Decreto Nº 51.587, de 18 de Junho de 2014. Porto Alegre: 2014c. Disponível em: <https://ww3.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.asp?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=61034&hTexto=&Hid_IDNorma=61034>. Acesso em 14 dez. 22.

_____. Boletim Informativo do Conselho do Povo de Terreiro, Porto Alegre, 2015. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/206620/001113165.pdf?sequence=1>> Acesso em 28 mai 22.

_____. Boletim Informativo 1. Porto Alegre: 2015b. Disponível em: <<https://estado.rs.gov.br/upload/arquivos/20170704/20141223143644boletim-versao-final-ok.pdf>>. Acesso em: 17 nov 22.

_____. Lei 14.755 de 2015. Plano Plurianual 2016 – 2019. Porto Alegre: 2015c. Disponível em: <<https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201810/10105846-ppa-2016-2019.pdf>>

_____. Mensagem à Assembleia Legislativa 2018. Porto Alegre, 2018. Disponível em <<https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/202002/05102636-mensagem-governador-2018.pdf>> Acesso em 28 jun 20.

_____. Relatório Técnico: Panorama das desigualdades de raça/cor no Rio Grande do Sul. Porto Alegre: 2021. Disponível em: <<https://estado.rs.gov.br/upload/arquivos//relatorio-tecnico-dee-panorama-das-desigualdades-de-raca-cor-no-rio-grande-do-sul.pdf>>. Acesso em: 01 dez. 22.

_____. Decreto N° 56.736, de 17 de Novembro de 2022. Porto Alegre: 2022a. Disponível em: <<https://www.diariooficial.rs.gov.br/materia?id=795088>>. Acesso em: 14 dez. 22.

_____. Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: 2022b. Disponível em: <<https://www.defensoria.rs.def.br>>. Acesso em: 18 dez. 22.

_____. Conselho Estadual Povo de Terreiro do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: 2022c. Disponível em: <<https://www.igualdade.rs.gov.br/conselho-estadual-do-povo-de-terreiro>>. Acesso em: 18 nov. 22.

_____. Diário Oficial do Estado de 28 de novembro de 2022. Porto Alegre: 2022d. Disponível em: <<https://www.diariooficial.rs.gov.br/materia?id=797673>>. Acesso em 01 fev. 22.

ROCHA, Enid. A Constituição cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. 20 anos da constituição cidadã: avaliação e desafio da seguridade social, Anfip, Brasília, 2008. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/outras_pesquisas/a%20constituio%20cidad%20e%20a%20institucionalizao%20dos%20espaos%20de%20participao%20social.pdf. Acesso em: 04 fev. 22.

ROCHA, Antônio Sérgio. Genealogia da Constituinte: do autoritarismo à democratização. Lua Nova, São Paulo, n. 88, p. 29-87, 2013. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ln/a/VSNRN6Ct88qpv9jzgnbRgsx/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 27 jan. 22.

ROSANVALLON, Pierre. La democracia del siglo XXI. Nueva Sociedad. Buenos Aires. Nº 269. (p. 148 – 145). Mayo-Junio 2017. Disponível em <<https://library.fes.de/pdf-files/nuso/nuso-269.pdf>>. Acesso em 22 jul 22.

SANTOS, Boaventura de Souza e AVRITZER, Leonardo. Para Ampliar o Cânone Democrático. SANTOS, Boaventura de Souza (org.). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Priscilla Ribeiro. Inovações participativas, diálogo social e construção de consensos. Revista de Administração Pública [online]. 2016, v. 50, n. 3, pp. 501-511. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612147073>>. Acesso em: 13 nov. 22.

SANTOS, Voltaire. Situação dos municípios sem acesso asfáltico é debatida em reunião entre Famurs e Secretaria de Transportes do RS. FAMURS. Porto Alegre, 11 de fevereiro de 2021. Disponível em <<https://famurs.com.br/noticia/2698>>. Acesso em: 20 de set. de 2021.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos, GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. Rev. Bras. de História & Ciências Sociais. n. I, p. 1-15, jul., 2009. UNESC, Criciúma, v.5, n.1, janeiro/Junho 2016. Criar Educação – PPGE – UNESC.

SCAPINI, Elton. Nota Técnica: Análise orçamentária da história recente da Lei Orçamentária Anual para populações indígenas e quilombolas. Porto Alegre, Coordenadoria da Bancada do PT, 2022. (Mimeo).

SCHMIDT, Davi Luiz e KOPP, Maria da Glória Lopes. Sistema Estadual de Participação Cidadã: avanços e possibilidades de uma experiência subnacional. COREZOLA, Fernanda,

SCHUMPETER, Joseph A. Capitalismo, socialismo e democracia. Rio: Zahar. 1984.

SELIGMANN-SILVA, Márcio. História, memória, literatura: o testemunho na era das catástrofes. Editora Unicamp, 2003.

SILVA, Maria Helena Nunes da. O Príncipe Custódio e a Religião Afro-Gaúcha. Orientadores: Roberto Mauro Cortez Motta e Maria do Carmo Brandão. 1999. Dissertação (Mestrado) – Programa de Antropologia Cultural, Universidade Federal de Pernambuco, Recife: 1999. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/17840/1/100_39%20S586p%20Disserta%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 01 dez. 22.

SILVA, Leonardo Fetter da. Ditadura civil-militar e a aparência de normalidade constitucional: análise dos discursos na instalação do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana. Oficina do Historiador, v. 12, n. 1, Jan-Jun 2019. Porto Alegre: PUCRS, 2019. Disponível em: <<https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/oficinadohistoriador/article/view/32029/18566>>. Acesso em: 22 jan. 23.

SILVEIRA, Andréa F., et al., org. Cidadania e participação social. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008.

SILVEIRA, Oliveira. *Obra Reunida*. Porto Alegre: Instituto Estadual do Livro, 2012.

SINTOMER, Yves; HERZBERG, Garsten; ALLEGRETTI, Giovani e RÖCKE, Anja. *Aprendendo com o Sul: O Orçamento Participativo no mundo – um convite à cooperação global*. Bonn: Engagement Global, 2012.

SOUZA, Gabriel Kummer. *Repositório Virtual dos Terreiros de Porto Alegre* (online). Porto Alegre: 2022. Disponível em: <<https://sites.google.com/view/terreirospoarv/in%C3%Adcio>>. Acesso em: 30 nov. 22.

SOUZA, Luciana Andressa Martins de. *Do local para o nacional: o Orçamento Participativo (OP) e a institucionalização da participação popular ao longo da história do Partido dos Trabalhadores (PT)*. *Interseções – revista de estudos interdisciplinares*, v. 17 n. 1, p. 226-251, jun. 2015. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <<https://doi.org/10.12957/irei.2015.18054>>. Acesso em: 21 nov. 22.

SPERONI, Aline. *As religiões afro-gaúchas*. Caxias do Sul: Fox Design, 2018. Disponível em: <<https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/produto-as-religioes-afro-gauchas.pdf>>. Acesso em: 27 nov. 22.

TADVALD, Marcelo e GONZAGA, Francisco Abrahão. *O Conselho Estadual do Povo de Terreiro: religiões afro-brasileiras e políticas públicas no Rio Grande do Sul*. *Revista Ciências Sociais Unisinos*, v. 53 n. 2, pp. 253-261. São Leopoldo: 2017. Disponível em: <https://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias_sociais/article/view/csu.2017.53.2.09/6227>. Acesso em 14 dez. 22.

TAVARES, Paulo de Tarso Sant'Anna. *Os modelos de participação popular no estado do Rio Grande do Sul: as experiências do orçamento participativo (OP) e do processo de participação popular (PPP)*. Orientador: Márcia Ribeiro Dias. *Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais)*. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, PUCRS, Porto Alegre, 2006. Disponível em: <<https://tede2.pucrs.br/tede2/bitstream/tede/4724/1/389156.pdf>>. Acesso em: 26 out 22.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. *Trajetórias do Ideário Participativo no Brasil*. DOSSIÊ. *Cad. CRH* 33, 2020. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2020. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ccrh/a/g33X5sJ7nkKKNVbjMxmn8ms/>>. Acesso em: 27 jan. 22.

VIDAL. Heron. *Tarso Genro abre a 1ª Conferência Estadual do Povo de Terreiro*. *Áudio*. 28 mar. 2014. Podcast. Disponível em: <<https://estado.rs.gov.br/midia/audio/arquivo-de-audio-cod-conteudo-194091>>. Acesso em: 18 dez. 22.

WEBER, Max. *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. v. 1. Brasília: Editora UnB, 2015.

_____. *Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva*. v. 2. Brasília: Editora UnB, 1999.

WASELFISZ, Julio Jacobo et al. Nos caminhos da inclusão social: a rede de participação popular de Porto Alegre. Brasília: UNESCO, 2004. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000138345_por>. Acesso em 01 set 22.

YEMONJA, Baba Diba de. Batuque. Entre o Céu e a Terra. TV Brasil. 25 de novembro de 2014. Programa de TV. Disponível em: <<https://tvbrasil.ebc.com.br/entreoceueaterra/bastidores/batuque>>. Acesso em: 03 fev. 23.

_____ Comunidade Tradicional de Terreiro – Batuque do RS e o Racismo Religioso. Sindjus, Porto Alegre, 2020. Disponível em: <<https://www.sindjus.com.br/comunidade-tradicional-de-terreiro-batuque-do-rs-e-o-racismo-religioso/12607/>>. Acesso em: 17 nov. 22.

YOUNG, Iris Marion. Inclusion and democracy. Great Britain: Oxford University Press, 2000.