

ARTIGOS LIVRES

**A SUSTENTABILIDADE
DAS INSTITUIÇÕES
PARTICIPATIVAS E A
DESDEMOCRATIZAÇÃO
NEOLIBERAL DE REGIMES
POLÍTICOS LOCAIS**

*THE SUSTAINABILITY OF
PARTICIPATORY INSTITUTIONS
AND THE NEOLIBERAL
DEDEMOCRATIZATION OF LOCAL
POLITICAL REGIMES*

Luciano Fedozzi* 

* Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Departamento de Sociologia, Porto Alegre, RS, Brasil.

lucianofedozzi@gmail.com

RESUMO

O objetivo do artigo é abordar a transformação de regimes políticos locais a partir do caso dos conselhos municipais de Porto Alegre, cidade que foi referência em democracia participativa. O estudo baseia-se em metodologia histórica-analítica e estudo de caso, com metodologia qualitativa. A partir do conceito de projetos políticos, de inspiração gramsciana, juntamente com teorias neoinstitucionalistas e participacionistas, são analisados dados que demonstram os efeitos do contexto político nas transformações do desenho institucional da participação. Argumenta-se que o desempoderamento de conselhos municipais tem origem nas resistências dos atores participantes à implementação de um regime urbano pró-mercado e de políticas neoliberais. O conjunto dos dados, somado a outros estudos, indica que os retrocessos democráticos significaram a neutralização do poder de influência adquirido por atores populares no regime político de Porto Alegre desde a redemocratização, o que foi levado a cabo por uma coalizão empreendedora, de perfil elitista e autoritário, fortalecida pelo novo contexto nacional de retração democrática. Analisa-se ainda as dificuldades de sustentabilidade da participação institucionalizada nos contextos de declínio do poder estatal e eleitoral de aliados políticos históricos.

Palavras-chave: Instituições Participativas; Conselhos Municipais; Contexto Político; Desdemocratização; Regimes Políticos.

ABSTRACT

The objective of this article is to address the transformation of local political regimes using the case of the Municipal Councils of Porto Alegre, a city that was a benchmark in participatory democracy. The study is based on historical-analytical methodology and case study, with a qualitative methodology. Using the concept of political projects, inspired by Gramsci, along with neo-institutionalist and participatory theories, data are analyzed that demonstrate the effects of the political context on the transformations of the institutional design of participation. It is argued that the disempowerment of Municipal Councils originates from the resistance of participating actors to the implementation of a pro-market urban regime and neoliberal policies. The data set, combined with other studies, indicates that democratic setbacks have meant the neutralization of the power of influence acquired by popular actors in the political regime of Porto Alegre since redemocratization, carried out by an entrepreneurial coalition, with an elitist and authoritarian profile, strengthened by the new national context of democratic retraction. The analysis also examines the challenges to the sustainability of institutionalized participation in contexts of declining State power held by historical political allies.

Keywords: Participatory Institutions; Municipal Councils; Political Context; Dedemocratization; Political Regimes.

INTRODUÇÃO

O contexto social e político aberto com a redemocratização do país, a partir dos anos 1980, abriu novas oportunidades de interações entre os governos e atores civis, dando origem a inovações democráticas que ampliaram a participação social nas decisões governamentais. As relações entre atores civis demandantes de direitos e os governos, até então majoritariamente tensas, de protesto e de confronto com o Estado, foram substituídas – embora não abandonadas – por repertórios de interação assentados na colaboração socioestatal e na participação institucionalizada. Dentre a multiplicação de novas interfaces socioestatais (Pires; Vaz, 2014; Lüchmann, 2020), o surgimento de práticas participativas estruturadas junto às três instâncias da Federação constituiu Instituições Participativas (IP) (Avritzer, 2008; Isunza Vera; Gurza Lavall, 2012) que alargaram de forma inédita no país o regime democrático para além da representação eleitoral. É o caso dos Conselhos de Políticas e de Direitos, das Conferências de Políticas Públicas, dos Planos Diretores Participativos e dos Orçamentos Participativos (OP), dentre outras instituições.

Apesar desse macrocontexto ter sido favorável aos processos de democratização da gestão pública, os caminhos da Nova República também foram disputados por projetos políticos distintos. Esses projetos vislumbraram posições, valores e interesses não somente diferentes, mas antagônicos na forma de articular o desenvolvimento socioeconômico e as concepções da democracia, da sociedade civil e da cidadania, repercutindo nas oportunidades e nos sentidos da participação (Dagnino, 2004; Dagnino; Olvera; Panfichi, 2006).

Todavia, a onda democratizante sofreu forte inflexão a partir de 2010, quando um novo contexto de estagnação e crise econômica foi acompanhado de crise política e da ascensão de correntes autoritárias, agora renovadas e articuladas a atores do mercado

engajados na defesa das políticas neoliberais (Ribeiro, 2020). Esse momento crítico instaurou retrocessos na participação e nos direitos sociais de cidadania. A partir do *impeachment*/golpe parlamentar de 2016, e principalmente durante o governo Bolsonaro, foram extintos ou reduzidos colegiados de participação (Decreto nº 9.759/2019), e paralisados fóruns, como as conferências de políticas (Bezerra; Rodrigues; Romão, 2021). O contexto modificou-se no sentido desdemocratizante, conforme sugere a abordagem histórica de análise das democracias (Tilly, 2013)¹.

Nesse sentido, cabe perguntar se esse novo cenário regressivo também vem se apresentando nas cidades, em especial nas metrópoles e cidades médias, *locus* de grande parte das inovações democráticas que fizeram do Brasil uma referência internacional em participação cidadã.

É nesse diapasão que se insere o presente estudo, ao analisar o caso dos conselhos municipais de Porto Alegre, cuja longa prática participativa tornou-se paradigmática para a democracia participativa. O estudo objetiva, assim, responder a duas perguntas que julgamos importantes para compreender este novo contexto local e nacional: os retrocessos democráticos já constatados no OP e nas instâncias de planejamento urbano da cidade (Oliveira, 2013; Fedozzi, 2024, 2025) também se apresentam nos conselhos municipais? E, em caso positivo, quais as razões que explicam essas transformações no regime político da cidade que outrora foi referência em inovações participativas?

Nossa pesquisa confirmou a hipótese sobre a extensão regressiva da participação social no regime político de Porto Alegre, afetando também a rede de conselhos municipais. Além disso, como se poderá

¹ Segundo Tilly (2013), a dinâmica histórica das democracias pode assumir sentido “democratizante” ou “desdemocratizante” conforme a variação empírica de quatro elementos que qualificam as relações entre Estado e cidadãos: amplitude, igualdade, proteção e o caráter mutuamente vinculante. Para uma análise empírica baseada nesse referencial teórico sobre as transformações do Orçamento Participativo de Porto Alegre, ver Müller e Fedozzi (2024)

ver, as origens desse processo estão enquadradas não apenas nas novas divergências instaladas entre o governo e os atores civis, quanto ao desenho institucional e o poder de decisão dos colegiados. Elas se deram principalmente em torno dos conflitos sobre o conteúdo e a estratégia administrativa a ser implementada nas políticas públicas, decorrentes da intensificação do projeto neoliberal, que se tornou hegemônico na condução dos rumos da cidade. Ou seja, suas razões decorrem não de um conservadorismo político antigo e já conhecido, nos termos da democracia elitista, mas sim da perspectiva autoritária assumida contemporaneamente pelo projeto político neoliberal, nesse novo contexto de crise da democracia liberal (Brown, 2019).

Para isso, o artigo é constituído de quatro partes, além dessa introdução. Em primeiro lugar faremos uma discussão das bases teóricas das inter-relações entre o Estado e os atores civis por meio dos Conselhos de Políticas. Na segunda parte serão apresentadas e analisadas as mudanças no desenho institucional em conselhos municipais importantes de Porto Alegre. Na análise são apontados os conflitos que originaram as transformações no papel democrático dessas instituições, e suas novas bases legais implementadas pela coalizão que passou a hegemonizar a representação política na cidade.

Na sequência, a terceira parte discute os significados dessas mudanças no regime político da cidade, assim como os fatores que indicam as possibilidades e as dificuldades dos atores sociais e políticos, do campo democrático-participativo, em opor resistências e garantir a sustentabilidade dos Conselhos Municipais de Políticas. Por fim, apresenta-se as considerações finais.

O artigo é fruto de estudo de caso (Gerring, 2007), com metodologia qualitativa, baseada em dados da literatura acadêmica, dados primários da legislação municipal, de documentos ou declarações oficiais dos conselhos municipais, da Administração Municipal e de atores civis, além de notícias de mídias corporativas e alternativas.

AS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS COMO RESULTADO DA ESTRUTURA DE OPORTUNIDADES POLÍTICAS E OS CONTEXTOS DE SUA SUSTENTABILIDADE

Embora a avaliação dos conselhos aponte limitações e dificuldades quanto a sua efetividade, os estudos em geral indicam a relevância democrática dessas instâncias para o exercício do controle social, a vocalização de demandas e a escuta das *police communities*², favorecendo o reconhecimento de direitos da cidadania. Ou seja, trata-se de uma inovação democrática que amplia a *accountability social* e a pluralização da representação no sistema político (Gurza Lavallo; Houtzager; Castello, 2006; Gurza Lavallo; Voigt; Serafim, 2016; Souza; Lima; Teixeira, 2012; Almeida *et al.*, 2021; Buvinich, 2014).

Os poderes e atribuições dos conselhos variam conforme a sua atribuição legal. Mas a sustentação do seu funcionamento e nível de efetividade depende também da relação dinâmica entre os atores civis, os atores estatais e os atores políticos, assim como ocorre com as demais instituições participativas (Almeida; Cayres; Tatagiba, 2015; Gurza Lavallo; Voigt; Serafim, 2016). Nesse sentido, quanto à relação entre democracia e participação social, cabe destacar a discussão realizada no Brasil sobre a noção de “projetos políticos”, entendidos como “[...] o conjunto de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos” (Dagnino, 2004, p. 145). Não significando homogeneidade absoluta de posições e valores ou plena unidade de interesses e ações, a noção de projetos políticos ajuda a compreender as ações articuladas ou direcionadas a certos objetivos compartilhados, por parte de diversos atores sociais, políticos e estatais, em embates com outros projetos que disputam as agendas na sociedade política e na sociedade civil.

² Sobre o conceito de “comunidade de política pública” ver Côrtes (1995, p. 132).

De origem gramsciana, o conceito de projetos políticos liga-se à noção de hegemonia (Grasmci, 1975). Segundo Dagnino (2004), no contexto da redemocratização, no Brasil e na América Latina, três projetos políticos disputaram a direção do processo a partir de concepções distintas quanto à forma de articular a democracia e os sentidos dados à cidadania: o democrático-participativo, o neoliberal e o autoritário³. De forma sintética, o último é remanescente da ditadura, enquanto o democrático-participativo se caracterizou por conceber os direitos substantivos da cidadania ligados ao alargamento da participação da sociedade civil na democracia. Já o projeto neoliberal está identificado por uma visão restrita da política e das funções do Estado, complementado por uma ideia de sociedade civil engajada de forma seletiva quanto aos temas, espaços e sujeitos, e representada por organizações sociais terceirizadas e setores privados considerados mais eficientes que o Estado na execução de políticas. O caráter distinto, mas apoiado na exigência da participação da sociedade civil, teria gerado uma “confluência perversa” dos dois projetos ligados ao campo democrático: o neoliberal e o democrático-participativo⁴.

Entendemos que esse referencial teórico pode ser compatibilizado e complementado com as noções de “estrutura de oportunidade política” e “contexto político”, adotadas pelos teóricos do processo político, e posteriormente reformuladas, no Brasil, em composições híbridas com correntes neoinstitucionalistas e movimentalistas⁵. Originalmente a “Estrutura de Oportunidades Políticas” (EOP) foi cunhada para incluir a política institucionalizada nas análises de movimentos sociais (Tarrow, 2009; McAdam, 1996; Tilly, 1978).

³ Sobre a análise de um quarto projeto político de teor “desenvolvimentista” evidenciado nos governos petistas no Brasil a partir de 2003, ver Abers e Almeida (2019).

⁴ Diz Dagnino (2004, p. 145): “Por perversa, me refiro a um fenômeno cujas consequências contrariam sua aparência, cujos efeitos não são imediatamente evidentes e se revelam distintos do que se poderia esperar”.

⁵ Entre outros textos que abordam esta evolução teórica no Brasil, ver Houtzager, Gurza Lavalle e Acharya (2004); Abers e Bülow (2011); Lüchmann (2020).

O conceito foi adotado para explicar a relação de determinados contextos institucionais com a ação coletiva de movimentos sociais, em termos de facilitações ou de constrangimentos da ação civil. A ideia básica é que o Estado é central na ação dos movimentos sociais, já que define as regras do jogo e regula o uso legítimo da força. Dessa forma, o conceito refere-se às condições e aberturas no sistema político que tornam mais ou menos provável a emergência e o sucesso de movimentos sociais, incluindo fatores como: o grau de abertura ou fechamento do sistema político; a estabilidade das alianças das elites políticas; a existência de aliados influentes dos atores civis; as divisões das elites políticas; e a capacidade ou propensão do Estado à repressão (McAdam; McCarthy; Zald, 2006).

Embora a teoria do processo político tenha sofrido críticas e atualizações, destacando-se, sobretudo, a necessidade de incorporar na análise do contexto o papel ativo dos movimentos sociais (agência) – não reduzindo-os apenas ao aspecto reativo das oportunidades (Abers; Silva; Tatagiba, 2018) –, trata-se de uma abordagem que permite superar na análise empírica a dicotomia fixa entre os atores estatais e os atores sociais. Para Tilly (2006), o contexto político é uma arena de interações estratégicas entre atores com diferentes recursos e capacidades. O contexto político não determina automaticamente a ação social, mas influencia as expectativas de sucesso dos atores. O conceito evoluiu de uma visão estática, focada apenas em aberturas e fechamentos do sistema político, para uma abordagem mais dinâmica, interativa e relacional. Hoje, reconhece-se que os movimentos sociais não apenas respondem ao contexto, mas podem em certas condições ajudar a moldá-lo, participando ativamente das redes e arenas institucionais. Essa interação pode assumir vários repertórios (Tilly, 2006; Tarrow, 2009), incluindo o compartilhamento de poder na forma de instituições participativas (IP) (Abers; Serafim;

Tatagiba, 2014; Fedozzi, 2000; Lüchmann, 2020) ou outras inovações democráticas (Smith, 2009; Warren, 2021). Nesse sentido, para efeitos do presente estudo, ressalta-se a ideia de que o “contexto político” importa para a forma como os atores civis influenciam (ou não) a política pública.

AS TRANSFORMAÇÕES NO DESENHO INSTITUCIONAL DOS CONSELHOS MUNICIPAIS

Os conselhos municipais de Porto Alegre surgiram ou foram ampliados e democratizados a partir do retorno das eleições diretas nas capitais, em 1985, e a posterior elaboração da nova Lei Orgânica Municipal (LOM), em 1990. A partir de então, ocorreu a ampliação numérica, chegando a 29 conselhos nos anos 2000 (Zenker *et al.*, 2021). Nesse período, ocorreu a ampliação das políticas públicas cobertas por Conselhos, quantidade estabilizada durante o ciclo dos governos liderados pelo PT, até o período posterior, dos governos de perfil social-liberal (2005–2016)⁶. Essa situação mudou após a eleição de Marchezan Junior (PSDB), em 2017, e foi intensificada pela gestão seguinte, do prefeito Sebastião Melo (MDB), desde 2021, reeleito em 2024. Os conselhos municipais passaram a ser alvo de ações de restrição de suas atividades e mudança de suas atribuições, ações essas que visaram retirar o poder de influência que eles haviam adquirido no período anterior, de hegemonia do projeto democrático-participativo.

A ofensiva contra o poder dos conselhos iniciou com os projetos de lei de Marchezan Junior (PSDB), em 2017. Sem dialogar com esses colegiados e os atores civis que deles fazem parte, foram enviados

⁶ Período de três governos (2005–2016) dirigidos por uma coalizão de partidos de centro em alianças com partidos de direita: respectivamente os prefeitos José Fogaça (PPS/MDB/PTB) (reeleito) e José Fortunatti (PDT/MDB).

dois projetos ao Legislativo municipal: um que tratou da retirada do poder deliberativo dessas instâncias por meio de emenda à Lei Orgânica Municipal (LOM); e outro propondo a extinção e o remanejo de fundos de recursos ligados às políticas setoriais e aos conselhos, com o objetivo de revertê-los para o Fundo de Reforma e Desenvolvimento Municipal, no âmbito da política de austeridade.

O Projeto de Lei (PL) nº 009/17 propôs a alteração do caput do art. 101 da LOM, que dispõe sobre os conselhos municipais e suas funções, visando restringir suas competências e poderes legais. Já o PL nº 10/2018, que voltou no ano seguinte como PL nº 05/2019, previa a retirada de até 90% dos fundos dos conselhos municipais. Os dois projetos desencadearam um movimento de resistência dos conselhos organizados no Fórum Municipal dos Conselhos da Cidade (FMCC). O fórum mobilizou conselheiros, cidadãos, organizações sociais e grupos acadêmicos e realizou um movimento de *advocacy* junto aos vereadores. O movimento resultou na Frente Parlamentar de Defesa dos Conselhos no Legislativo Municipal, que abriu o debate em audiências públicas e ações junto ao Ministério Público.

Em 2017, prevendo uma possível derrota, o Projeto de Lei nº 009/17 foi retirado por Marchezan Junior. Todavia, a gestão sucessora, de Melo (MDB), foi adiante nessa via, conseguindo aprovar a extinção de oito fundos, e o consequente repasse dos recursos para o Fundo de Reforma e Desenvolvimento Municipal (PLC no 15/2022).

As ações para mudar o papel dos conselhos retornaram no governo seguinte, de Sebastião Melo (2021–2024). Todavia, diferentemente de Marchezan Junior, a estratégia não foi a do confronto direto com os participantes para mudar *in totum* a Lei Orgânica Municipal (LOM). A estratégia foi de agir caso a caso, a fim de retirar poder de cada um dos conselhos que mais opunham resistências às políticas de privatizações, concessões e terceirizações da prestação dos serviços

e equipamentos públicos. Assim, o Executivo e o Legislativo obtiveram êxito na aprovação de projetos que retiraram os poderes deliberativos e modificaram a composição dos Conselhos da Saúde, da Educação, dos Transportes, do Meio Ambiente e do Departamento Municipal de Água e Esgoto (DMAE). Além disso, no projeto de revisão obrigatória do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, foram encaminhadas mudanças no Conselho (CMDDUA) que garantem a maioria governista em aliança com as entidades empresariais, principalmente do setor da construção civil.

Todavia, devido ao movimento desencadeado por atores sociais ligados à saúde, a supressão do poder deliberativo do Conselho Municipal da Saúde (CMS) (LMC no 955/22) foi barrada na Justiça e se encontra hoje *sob judice* (Marko, 2023). O projeto de lei sobre o Conselho da Saúde, além da supressão do poder deliberativo, por meio do direito de veto da Secretaria da pasta, previa uma nova composição formada por 42 membros, sendo 50% de representantes dos usuários e os outros 50% distribuídos entre os segmentos dos trabalhadores de saúde, do governo municipal e dos prestadores de serviços (sete cada). Contudo, segundo a Lei Federal no 8.142/90, que trata do recebimento de recursos federais, os Conselhos de Saúde dos Municípios devem ter composição paritária de 50% de usuários, 25% de entidades de profissionais de saúde e os 25% restantes divididos entre representantes do governo e de prestadores de serviços. Ou seja, se o projeto fosse aprovado haveria diminuição das cadeiras de representação dos trabalhadores da saúde.

Com a decisão judicial foram suspensos todos os atos do Município com base na nova lei, além de restabelecida a vigência da Lei no 277 de 1992, que criou o CMS. No despacho, a Justiça reconheceu os direitos de participação e de controle social consagrados no ordenamento jurídico do país e do Sistema Único de Saúde (SUS). Isso porque a saúde possui uma tradição de organização, sendo pioneira na criação

de instâncias de participação que estão na origem do SUS, como a VIII Conferência Nacional da Saúde, em 1986. Assim, o CMS pôde prosseguir seu trabalho de controle social, a exemplo do estudo que reprovou as contas da Prefeitura em 2023. Todavia, os temores do CMS foram confirmados em janeiro de 2026, quando 71 unidades básicas foram prejudicadas após a rescisão unilateral do contrato de gestão privada.

No caso da Educação, o Projeto de Lei Complementar (PLC) no 953/22 trouxe grandes modificações à gestão participativa do setor. O Conselho teve sua composição modificada, com aumento da representação governamental de três para 11 membros, agora sendo paritária com os representantes civis da educação e da sociedade (11). Além disso, passou a ser consultivo⁷ na prática, já que as decisões devem ser ratificadas pela Secretaria de Educação, que adquiriu poder de veto, sendo que este pode ser anulado mediante decisão de 2/3 dos conselheiros. Também perdeu a atribuição de cogerir o Sistema Municipal de Educação, agora de competência exclusiva da Secretaria. Assim, o Conselho não tem mais a prerrogativa de apreciar o Plano Municipal de Educação. Também foram extintas as eleições diretas para os diretores das escolas municipais, praticadas há 40 anos na cidade (Grupo de educadores [...], 2025).

Na área de transportes coletivos, a LC no 973/2023 extinguiu o Conselho anterior e criou o Conselho Municipal de Mobilidade Urbana de Porto Alegre (Commu), de caráter consultivo e composto por 26 membros, com paridade entre a administração e os representantes da sociedade. Anteriormente o Comtu (Conselho Municipal de Transportes Urbanos) era deliberativo, tinha 14 representantes da sociedade e sete do governo. No atual Commu, do total de 13 representantes denominados de “sociedade civil”, apenas três são

⁷ As decisões do Conselho devem ser ratificadas pela Secretaria de Educação, que adquiriu poder de veto, podendo ser anulado por 2/3 dos conselheiros.

de usuários, representando os idosos e estudantes. Dentre o total de 26 cadeiras, 85% são representantes governamentais, empresariais e do setor privado de transporte. Foram excluídas a União das Associações de Moradores de Porto Alegre (Uampa) e a Central Única dos Trabalhadores (CUT). O Regimento Interno do Conselho estipula que a sociedade não poderá acompanhar as reuniões, cujas discussões são acessadas somente por meio das atas. Além disso, 75% das reuniões no mês serão virtuais. Ou seja, a composição é claramente deficitária de representação das vozes que mais utilizam os transportes coletivos.

Em relação ao Comam (Conselho Municipal do Meio Ambiente), criado em 1996, o governo conseguiu aprovar mudanças significativas após uma batalha jurídica travada por um movimento de resistência dos ambientalistas⁸. Antes disso, na gestão Marchezan, o Decreto no 20.458/20 tentou interferir na autonomia da representação das entidades ambientalistas, instituindo de forma unilateral o sorteio de vagas. A medida tentava driblar a autonomia da coalizão que reúne as organizações ambientalistas, já que a representação do setor nos conselhos é indicada pela Assembleia Permanente de Entidades em Defesa do Meio Ambiente (Apedema-RS), instância representativa dos movimentos ambientalistas que reúne mais de 30 entidades no RS. Após a resistência desses atores, a medida foi derrotada na Justiça e no governo seguinte, de Melo. Entretanto, o governo Melo deu prosseguimento às mudanças no Comam. Foi aprovada a Lei Complementar no 1.039/2025, que estipulou paridade de membros com o governo e diminuiu o número de representantes civis de 20 para 12 membros; ao mesmo tempo, aumentou o número de cadeiras da Prefeitura de sete para 12 membros, o que na prática representa um esvaziamento das decisões. Em nada adiantou o argumento das entidades – referendado na liminar da Justiça – de

⁸ A batalha jurídica foi realizada pelas organizações ambientalistas AGAPAN e Instituto Ingá e pelo vereador Giovani Culau (PCdoB).

que o projeto de lei somente poderia ser proposto após deliberação da Conferência Municipal do Meio Ambiente, conforme a Lei Municipal no 369/1996 (Velleda, 2025a). Entretanto, o tema não foi incluído na 7ª Conferência, realizada em 2025. Além disso, o Conselho está há mais de quatro anos sem realizar reuniões. A neutralização do Comam foi uma ação estratégica do poder público requerida pela implementação do projeto pró-mercado liderado pela Prefeitura, já que esse tipo de crescimento urbano vem provocando vários conflitos, mas também resistências dos movimentos ambientalistas (Os donos [...], 2023).

Cabe mencionar o retrocesso no Conselho do Departamento Municipal de Água e Esgoto (DMAE), a fim de eliminar as resistências da política de privatização pretendida para o setor. Também após uma batalha judicial, da qual o governo saiu vitorioso, o projeto (LC no 14.194/2025) retirou o caráter deliberativo do Conselho da autarquia e transformou a sua composição. Composto desde os anos 1990 por maioria da sociedade civil de 13 membros e apenas um representante governamental (Diretor Presidente), a nova composição passou a ser majoritariamente do governo (nove membros), diante de oito representantes civis. Os representantes dos ambientalistas (Agapan), das associações de moradores (Uampa), dos servidores públicos (Simpa) e das entidades sindicais (Dieese) perderam os assentos.

A regra de controle social que previa a consulta ao Conselho do DMAE para projetos com custo acima de R\$ 20 mil desapareceu. A justificativa foi aumentar a agilidade administrativa. Todavia, o prefeito Melo costuma deixar clara sua concepção restrita de democracia. Como declarou: “Se tu eleges um prefeito é para decidir. Mas você hoje não pode fazer nada no DMAE sem o parecer do conselho, isso emperra a gestão” (Melo 2 [...], 2025). Em verdade, como ilustrou a exoneração do conselheiro e professor da Universidade Federal do Rio Grande do

Sul (UFRGS)⁹, após questionamentos sobre decisões do DMAE sem ouvir o Conselho, a mudança foi uma medida para eliminar as vozes contrárias à concessão privada do órgão, política aprovada em parte no final de 2025.

É importante lembrar que o setor de saneamento já havia passado por transformações profundas que diminuíram a capacidade de ação na drenagem urbana. O Departamento de Esgotos Pluviais (DEP) foi extinto na gestão anterior, de Marchezan (PSDB) (2017), e suas funções foram repassadas ao DMAE. Como avaliou o Tribunal de Contas, a diminuição da capacidade técnica no setor ficou evidente nas falhas graves de manutenção do sistema de proteção da cidade, por ocasião da grave enchente em 2024 (Bressan, 2025a).

Por fim, o governo Melo (MDB/PL) incluiu no projeto do novo Plano Diretor (PD), enviado ao Legislativo no final de 2025, a proposta que modifica radicalmente a composição do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (CMDUA). A mudança traz prejuízos à participação social no planejamento urbano, que ocorria desde os anos 1990, quando o Conselho foi democratizado, com ampliação do número de membros e regionalização (Passos, 2022). No contexto dos anos 1990, a reforma do CMDUA ampliou as oportunidades de participação cívica, fato que agora se tornou ameaçador à hegemonia dos capitais imobiliários e da construção civil nas decisões sobre o uso e a ocupação do solo urbano (Silva, 2024; Os donos [...], 2023; Blanco, 2023). Com isso, as disputas para a renovação dos mandatos tornaram-se acirradas, com práticas de manipulação, cooptação, conflitos truculentos e uso do poder econômico por grupos do projeto pró-mercado e representantes políticos (Passos, 2022).

⁹ O professor Fernando Meirelles, do Instituto de Pesquisas Hidráulicas (IPH), foi exonerado pelo reitor Carlos Bulhões da UFRGS, em acordo com a Prefeitura. O reitor havia sido nomeado pelo governo de Bolsonaro (Gomes, 2024).

A revisão obrigatória do Plano Diretor (PD) iniciou na administração de Marchezan Junior (PSDB/PP), mas no governo Melo (MDB-PL), continuaram as medidas de restrição da participação dos atores ligados à reforma urbana e ao direito à cidade (Alfonsin *et al.*, 2021; Oliveira; Oliveira Filho; Marx, 2021). Durante os procedimentos, que se arrastaram por cinco anos, veio à tona a intensão de retirar o poder deliberativo do CMDUA, vocalizada pela empresa Ernest & Young, contratada pela Administração para a revisão do PD (Suptitz, 2023). Todavia, a estratégia do Executivo mais uma vez demonstrou-se astuta. Ao invés da retirada do poder deliberativo, a modificação prevê uma nova composição que aumenta o número de cadeiras governamentais e garante a maioria dos votos ao Executivo. O Conselho terá 41 membros em lugar dos atuais 28, sendo 21 governamentais e 20 da sociedade. Além disso, ao invés da composição tripartite, na qual 2/3 são representantes da sociedade escolhidos por eleições nas regiões da cidade e nos fóruns das entidades¹⁰, a nova composição será bipartite, com representantes estatais e representantes da “sociedade”. Porém, dentre esses últimos estão os do mercado privado, que somados aos 21 do governo garantem ampla maioria à coalizão que implementa o modelo de desenvolvimento empreendedorista de cidade. O empreendedorismo urbano (Harvey, 1996) designa uma situação em que o mercado produz a cidade e esta é produzida na perspectiva da atração de recursos para o crescimento econômico em benefício das elites que direcionam e dominam o desenvolvimento local (Oliveira, 2015). Caso essas mudanças sejam efetivadas, a coalizão pró-mercado não dependerá mais das eleições para escolher os representantes no CMDUA, processo que requer mobilização e está sujeito a derrotas e controvérsias jurídicas. A sua estratégia dependerá somente da aposta nos resultados das eleições municipais para o Executivo e o Legislativo.

¹⁰ Atualmente, os 28 assentos do CMDUA são compostos por nove entidades não-governamentais, nove eleitos nas regiões, sete de Secretarias Municipais, um do Governo Estadual e um do Governo Federal. Na nova proposta os 20 representantes da sociedade são de entidades e das Regiões, além de um do OP.

O processo de revisão foi marcado por conflitos, exclusão do conhecimento acadêmico (conforme estabelecia a cooperação da UFRGS e da Prefeitura com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, PNUD-ONU), manobras excludentes no regimento e judicialização como forma de resistência dos atores e movimentos sociais da reforma urbana que se articulam no coletivo AtuaPoA. (Alfonsin *et al.*, 2021; Oliveira; Oliveira Filho; Marx, 2021).

No âmbito desse processo, as eleições para o CMDUA em 2024 foram realizadas somente após decisão do Ministério Público (MP), que foi chamado a intervir várias vezes durante a revisão do PD. As eleições se deram com número recorde de participantes¹¹, que enfrentaram filas de até seis horas para votar. O campo pró-mercado e de apoio a gestão de Melo foi vitorioso¹², demonstrando capacidade de mobilização na defesa dos seus interesses de classe. Mas o fez mediante manipulações escrachadas, como o farto uso do poder econômico no deslocamento dos eleitores por empresas de transporte e da construção civil (Medina, 2024a); e regras eleitorais adotadas sem a participação de atores civis e dos órgãos de fiscalização. As normas previram a adoção inédita do voto por *autodeclaração de residência ou do local de trabalho* dos indivíduos nas eleições das regiões (Custódio, 2024).

Esses expedientes espúrios de mobilização já haviam ocorrido em eleições anteriores do CMDUA, mas nunca com tal nível de engajamento direto de empresários (Miola, 2024). Além disso, no colégio formado para a eleição dos representantes das organizações sociais (1/3 do CMDUA = nove membros), foram homologadas entidades sem vínculos com os temas urbanos, deturpando

¹¹ A participação nas eleições regionais para o CMDUA cresceu 270% na comparação com 2018: foram 9.010 eleitores ao longo de janeiro e fevereiro, contra 2.437 anteriormente (Medina, 2024c).

¹² Foram eleitos representantes em cinco das oito regiões, assim como em sete das nove entidades civis com assento no CMDUA.

o equilíbrio na composição do conselho (Medina, 2024b). De forma inédita, o atual Conselho não conta com representantes da arquitetura e urbanismo, como o Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB-RS) e o Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU-RS)¹³. Somada à exclusão do Departamento de Arquitetura, da UFRGS, pela Reitoria, que à época compunha a coalizão hegemônica na cidade, o campo acadêmico do urbanismo está pela primeira vez excluído do CMDUA.

Após quase um ano desde a posse do CMDUA, a eleição das entidades foi invalidada pela Justiça após ação movida por movimentos de luta pelo direito à cidade, mas o fato não paralisou as atividades do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (CMDUA). Apesar dos protestos de movimentos ambientalistas e urbanos, a revisão prosseguiu. Todavia, um ano depois, uma ação do Sindicato das Indústrias da Construção Civil (Sinduscon-RS) fez o Tribunal de Contas reverter a cautelar que suspendia as atividades do Conselho devido às irregularidades nas eleições. A decisão se deu sob o argumento de que “[...] uma irregularidade menor não poderia causar prejuízos maiores para o desenvolvimento da cidade” (Bressan; Medina, 2026). Ou seja, a burla cometida na democracia da cidade, no momento das eleições legítimas e legais, foi considerada de menor importância diante do Plano Diretor que expressa o modelo de crescimento dominado pelos interesses do mercado imobiliário. A hierarquia foi estabelecida a favor do capital, que deve sobrepujar os demais valores e interesses, inclusive os valores da democracia. Assim, a revisão do Plano Diretor foi destravada e deverá ser aprovada no Legislativo, cuja maioria integra a coalizão de atores públicos e privados que dirige Porto Alegre.

¹³ O IAB/RS manifesta novamente preocupação com o processo eleitoral do CMDUA, agora em relação às eleições do segmento de entidades de classe e afins ao planejamento urbano, ocorridas no dia 29 de fevereiro de 2024 (IAB/RS, 2024).

O Quadro 1, abaixo, sintetiza as transformações no desenho institucional dos conselhos municipais, os conflitos que estão na origem dessas mudanças e a nova legislação aprovada.

Quadro 1 – Quadro dos conselhos municipais transformados em consultivos, conflitos de políticas e legislação aprovada

Conselhos e Fundos	Conflitos	Leis aprovadas e modificações
Fundos de recursos dos conselhos municipais	Extinção de oito fundos municipais ligados às políticas dos conselhos.	PLC nº 15/2022. Alocação dos recursos no caixa da Prefeitura, no Fundo de Reforma e Desenvolvimento Municipal.
Conselho Municipal de Saúde – criado pela LC nº 277/1992	Concessão privada da gestão da rede municipal dos postos de saúde; controle social sobre os recursos destinados ao financiamento do SUS e sobre a gestão das políticas do setor.	PLC nº 955/2022 – Lei suspensa por decisão judicial até julgamento da Ação Civil Pública. A lei previa a retirada do poder deliberativo do CMS por veto das decisões, diminuição do número de membros para 42 e diminuição da representação dos trabalhadores da saúde de 25% (conforme manda a lei) para 16,6%.
Conselho Municipal de Educação – criado pela LC nº 248/1991	Concessão privada da gestão das escolas municipais e fim das eleições diretas para as direções escolares.	PLC nº 953/2022. Retirada do poder deliberativo da função de cogestão do Sistema Municipal de Educação; aumento do número de representantes do governo de 03 para 11 na composição paritária de 22 membros. Poder de veto das decisões pela SMED.
Conselho Municipal de Transportes Urbanos – criado pela LC nº 318/1994	Privatização da Cia. Municipal Carris, decisões sobre o preço das passagens dos ônibus, recursos para o Plano Cicloviário.	LC nº 973/2023. Extinção do COMTU e criação do Conselho Municipal de Mobilidade Urbana (Commu), de caráter consultivo. O COMTU era composto por 21 membros, sendo 14 da sociedade civil. O novo Conselho é paritário (24 membros) com diminuição de civis de 14 para 12. Dentre o total de cadeiras, 85% são representantes governamentais, empresariais e do setor privado de transportes.

...Continuação Quadro 1 – Quadro dos conselhos municipais transformados em consultivos, conflitos de políticas e legislação aprovada

Conselho Municipal do Meio Ambiente – criado pela LC nº 369/1996	Favorecimento de projetos imobiliários e da construção civil; licenciamento ambiental; concessões de parques e praças. Revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA).	LC nº 1.039/2025. Retirada do poder deliberativo do conselho; diminuição do número de representantes civis de 20 para 12, e aumento das cadeiras da Prefeitura de sete para 12 na composição paritária de 24 membros.
Conselho do Departamento Municipal de Água e Esgoto – DMAE – criado pela Lei nº 2.312/1961 ¹⁴	Privatização do órgão e concessão privada dos serviços de água e saneamento básico.	LC nº 14.194/2025. Retirada do poder deliberativo do conselho e modificação da composição, com maioria de nove representantes governamentais, oito civis, sendo todos escolhidos pelo prefeito em listas tríplices.
Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental – criado pela LC nº 434/1999	Aprovação de projetos imobiliários que ferem a função social da propriedade e a preservação do meio ambiente. Revisão do PDDUA com ênfase na flexibilização de normas urbanísticas e prejuízos dos instrumentos redistributivos do crescimento urbano.	Projeto encaminhado ao Legislativo tratando do novo PDDUA, com reformulação do CMDUA, prevendo-se 41 membros, em lugar dos 28 atuais, formação bipartite e não mais tripartite; previsão de maioria governamental com 21 assentos ao total, além da representação do mercado imobiliário.

Fonte: Elaborado pelo autor.

O SIGNIFICADO DAS MUDANÇAS E A RESISTÊNCIA DOS CONSELHOS MUNICIPAIS

Como ficou evidenciado acima, as ações do Poder Executivo, a partir do ciclo neoliberal, migraram da estratégia de confronto integral com os conselhos, via mudanças na Lei Orgânica, para a estratégia

¹⁴ A composição do Conselho foi ampliada em 1989, 1996 e 2007, mantendo-se seu caráter deliberativo.

de modificações caso a caso daqueles conselhos que opuseram bloqueios às políticas de teor neoliberal pretendidas. Assim como ocorreu com o fatiamento do Plano Diretor, aprovando planos específicos para algumas regiões da cidade antes de sua revisão integral (Alfonsin *et al.*, 2021), a estratégia focada em cada conselho foi mais eficiente. As resistências dos atores civis tornaram-se mais difíceis, já que estão enfraquecidos pela diminuição de aliados políticos nas instituições estatais.

Apesar de existentes, as ações em defesa do poder dos conselhos não foram suficientes para evitar os retrocessos. Mesmo a recorrente intervenção do Ministério Público não obteve sucesso quanto à transparência e o acesso às informações dos conselhos municipais (Bressan, 2025b)¹⁵. Apesar disso, como ficou claro, ocorreram resistências em todos os setores de políticas. Entretanto, elas foram desiguais. O destaque coube à área da saúde, que conseguiu barrar a tentativa de mudar radicalmente o conselho por meio de ação judicial (Marko, 2023). Essa eficácia diferenciada da saúde em mobilização de recursos (McCarthy; Zald, 1977) é decorrente da trajetória de organização e ativismo na área da saúde pública (Movimento [...], 2022) desde a luta pela reforma sanitária nos anos 1980, que culminou na criação do SUS (Dowbor, 2012).

Além disso, o grau de institucionalização alcançado com a criação do SUS obteve uma proteção jurídica mais robusta da área da saúde. A Lei Orgânica da Saúde (Lei nº 8.080/1990) e a Lei nº 8.142/1990 conferem obrigatoriedade à existência dos Conselhos de Saúde em todas as esferas de governo. A saúde pública possui instrumentos normativos federais vinculantes, que limitam a desmobilização dos conselhos.

¹⁵ Fruto de ações do Observatório Social de Porto Alegre, foi criada a Lei no 13.268/2022, determinando que todos os dados dos Conselhos sejam disponibilizados no Portal da Transparência. Todavia, apesar de várias intervenções do MP, a prefeitura não obedece adequadamente a lei (Bressan, 2025c).

Todavia, apesar dessa proteção jurídica nacional, o contexto local também faz diferença no nível de sustentabilidade da participação institucionalizada, como demonstram estudos comparativos de municípios no setor de saúde (Fernandes, 2010). No caso de Porto Alegre, a formação de uma *policy community* (Côrtes, 1995, 2009) composta de usuários, trabalhadores, pesquisadores, profissionais, gestores e atores políticos foi fundamental para a institucionalização participativa na área da saúde quando se abriu a janela de oportunidade com a democratização da capital do RS nos anos 1990. No momento crítico¹⁶ da formação dos conselhos, na década de 1990, essa rede contou com forte apoio de lideranças políticas favoráveis à participação.

No novo contexto regressivo, a força da rede de políticas da saúde conseguiu mobilizar recursos para a continuidade técnica do controle social no Conselho de Saúde. Apesar da derrota eleitoral do projeto democrático-participativo em Porto Alegre, desde 2004, o conselho continuou atuando com regularidade deliberativa, estrutura técnica e memória institucional, como mostram pareceres técnicos e o seu website autônomo na Secretaria Municipal de Saúde (<https://www2.portoalegre.rs.gov.br/cms/#>). Essa profissionalização do controle social consegue oferecer maior resistência à descontinuidade administrativa. Nas demais áreas, essa realidade política, técnica e jurídica é mais frágil, facilitando a ação das elites conservadoras.

Sobre a sustentabilidade dessas instituições participativas, vale destacar, nesse momento crítico da democracia local, a força das condições estruturais da institucionalidade política hegemônica pela aliança dos projetos “autoritário” e “neoliberal”, diante do menor poder de ação dos atores civis e movimentos das classes

¹⁶ Período relativamente curto, mas decisivo, em que decisões políticas estratégicas são tomadas em contextos novos e de incerteza. As decisões moldam trajetórias institucionais e políticas de longo prazo, criando padrões duradouros de inclusão ou exclusão política (*path dependence*) (Collier; Collier, 1991).

subalternas, articulados na rede historicamente identificada com o projeto político democrático-participativo. Essa realidade relativiza a generalização da tese de que os atores civis devem ser considerados parte “interna” e não “externa” do contexto político, conforme estudos de teor acionalista (Abers; Silva; Tatagiba, 2018). Certamente, o contexto político também é formado pela agência dos atores civis, não sendo totalmente externa a ele, como não o é nenhuma ação coletiva dirigida ao Estado. Todavia, isso não resolve a questão fundamental das assimetrias de poder entre os atores das estruturas institucionais e os grupos subalternos da sociedade civil. A assimetria deriva dos volumes desiguais de capitais eficientes (Bourdieu, 2011) e da capacidade de mobilização de recursos (McCarthy; Zald, 1997) concentrados nas instituições estatais e nas organizações do mercado privado. Conforme já citado, o contexto político é uma arena de *interações estratégicas entre atores com diferentes recursos e capacidades* (Tilly, 2006). Portanto, quando os atores civis não contam com aliados suficientes no sistema político e na institucionalidade de determinada política pública, as disputas estratégicas geralmente se dão num cenário de forças desiguais entre as coalizões que reúnem atores políticos, estatais e do mercado privado e, por outro lado, os atores civis e movimentos sociais representados nos conselhos e nas outras instituições participativas. A questão é que agentes situados em posições chave, com mais capitais políticos, econômicos e sociais (Bourdieu, 2011) e acesso às arenas de poder, conseguem influenciar as agendas em termos de regras e recursos que constituem a estrutura de oportunidades políticas. Em situações de fechamento político das oportunidades, esse contexto é mais externo e coercitivo àqueles atores que não detêm posições de poder nas instituições estatais e nas instituições privadas do mercado, assim como nas empresas de comunicação de massa¹⁷.

¹⁷ Concorde-se aqui com o pressuposto epistemológico da teoria de Bourdieu (2011) sobre a dialética dos componentes externos e internos que ligam a estrutura social e os indivíduos, por meio da dinâmica da “história incorporada” (nos indivíduos) e da “história objetivada” (nas instituições), sendo esta última uma realidade objetiva externa aos indivíduos que condiciona a ação e o pensamento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As ações para subtrair o poder dos conselhos municipais no regime democrático de Porto Alegre estão demarcadas pelo período de hegemonia eleitoral de uma coalizão que reúne atores públicos e privados defensores de políticas neoliberais, a partir de 2017, nos governos de Marchezan Junior (PSDB) e Sebastião Melo (MDB). Os retrocessos têm origem nas resistências impostas por colegiados a essas políticas.

Como visto, as transformações no desenho institucional decorreram da inflexão pretendida no conteúdo das políticas públicas. Elas são coerentes com a desconstrução que também ocorreu nas demais instituições participativas, do orçamento público, com o enfraquecimento do OP, e do planejamento urbano, conforme apontam estudos sobre Porto Alegre (Alfonsin *et al.*, 2021; Marx; Fedozzi; Campos, 2023; Fedozzi, 2025).

Sendo assim, é possível inferir o caráter autoritário assumido pelo projeto neoliberal. Ele precisou neutralizar o poder de influência adquirido por atores populares desde a redemocratização, a fim de implementar o projeto pró-mercado identificado com o empreendedorismo urbano. Nesse sentido, trata-se de um fechamento, em Porto Alegre, do ciclo aberto pelas oportunidades pós-transição à democracia, agora sob hegemonia de uma coalizão de perfil elitista e autoritário, fortalecida pelo novo contexto nacional pós-2014.

O enfraquecimento eleitoral do campo que reúne atores sociais e políticos articulados no projeto democrático-participativo, que já perdura duas décadas em Porto Alegre, somado ao contexto nacional de avanços antidemocráticos e inflexão neoliberal das políticas, a partir de 2016, gerou uma oportunidade política para os atores do campo autoritário e neoliberal promoverem a reversão do processo

democratizante implementado com destaque em Porto Alegre. Por isso, as mudanças não significam apenas divergências pontuais de governos sem apreço pela participação. São transformações sistêmicas de caráter desdemocratizante, conforme aponta a abordagem de Tilly (2013)¹⁸.

O caso de Porto Alegre, cidade outrora paradigmática da democracia participativa, traz subsídios importantes para se pensar a sustentabilidade das instituições participativas. Ela depende, em grande medida, da permanente correlação de forças na estrutura do sistema político e da forte penetração no arcabouço normativo, além de vínculos profundos com as bases sociais para efeitos de legitimidade. Cabem novas pesquisas sobre a participação em outras metrópoles e cidades médias a fim de verificar até que ponto essa tendência reversiva da democracia local se apresenta como um novo contexto nacional.

SOBRE O AUTOR:

Luciano Fedozzi é doutor em Sociologia, professor do Departamento de Sociologia da UFRGS, docente dos Programas de Pós-Graduação em Ciência Política e em Sociologia da UFRGS. Pesquisador do INCT/CNPq Observatório das Metrópoles.

Declaração de conflito de interesse:

Como único autor do Artigo declaro que não existe conflito de interesse.

Declaração de disponibilidade de dados da pesquisa:

Todo o conjunto de dados de apoio aos resultados deste estudo foi publicado no próprio artigo.

¹⁸ Segundo Tilly (2013), a dinâmica de “democratização/desdemocratização” corresponde a duas tendências contraditórias em permanente movimento na história.

REFERÊNCIAS

1. ABERS, Rebecca; ALMEIDA, Débora Rezende. Participação no Século XXI: Embates entre projetos políticos nas instituições participativas federais. In: ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Eduardo. *As políticas da política*. UNESP, 2019.
2. ABERS, Rebecca; BÜLOW, Marisa Von. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? *Sociologias*, v. 13, n. 28, p. 52-84, 2011. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1517-45222011000300004>
3. ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação Estado-sociedade em um Estado heterogêneo: A experiência na era Lula. *Dados*, v. 57, n. 2, 2014. DOI: <https://doi.org/10.1590/0011-5258201411>
4. ABERS, Rebecca; SILVA, Marcelo Kunrath; TATAGIBA, Luciana. Movimentos sociais e políticas públicas: Repensando atores e oportunidades políticas. *Lua Nova*, n. 105, p. 15-46, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1590/0102-015046/105>
5. ALFONSIN, Betânica de Moraes *et al.* Desconstituição da esfera pública, abandono e privatização do espaço público em Porto Alegre: Tendências hegemônicas e resistências contra-hegemônicas. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes (Org.). *O direito à cidade como agenda de pesquisa*. São Paulo: Dialética, 2021. Vol. 1, p. 23-47.
6. ALMEIDA, Carla; CAYRES, Domitila Costa; TATAGIBA, Luciana. Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década. *Lua Nova*, n. 94, p. 255-294, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1590/0102-64452015009400009>
7. ALMEIDA, Carla *et al.* Inovações democráticas e força institucional: Os conselhos gestores no Brasil. *Debates*, v. 15, n. 1, p. 64-90, 2021. DOI: <https://doi.org/10.22456/1982-5269.111623>
8. AMENTA, Edwin *et al.* The political consequences of social movements. *Annual Review of Sociology*, v. 36, p. 287-307, 2010. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev-soc-070308-120029>
9. AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: Algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, v. 14, n. 1, 2008. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-62762008000100002>
10. BEZERRA, Carla Paiva; RODRIGUES, Maira; ROMÃO, Wagner Melo. *Conselhos de políticas públicas no governo Bolsonaro: Impactos do Decreto 9.759/2019 sobre a participação da sociedade civil*. ABCP, 3. ver., 2021.
11. BLANCO, Lidiane. Como um restrito grupo de empresários mudou a lógica do planejamento urbano de Porto Alegre. *Jornal Sul21*, 07 nov. 2023. Disponível em: <https://sul21.com.br/especiais/como-um-restrito-grupo-de-empresarios-mudou-a-logica-do-planejamento-urbano-de-porto-alegre/>. Acesso em: 07/11/2023.
12. BOURDIEU, Pierre. *A distinção: Crítica social do julgamento*. 2. ed. Porto Alegre: Zouk, 2011.
13. BRASIL. *Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990*. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília, 1990a.
14. BRASIL. *Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990*. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Brasília, 1990b.

15. BRESSAN, Valentina. TCE responsabiliza Melo e Marchezan por falhas no sistema de proteção contra cheias em 2024. *Matinal Jornalismo*, 07 dez. 2025a. Disponível em: <https://www.matinal.org/reportagem/tce-responsabiliza-melo-e-marchezan-por-falhas-no-sistema-de-protecao-contra-cheias-em-2024/>. Acesso em: 07 dez. 2025.
16. BRESSAN, Valentina. Justiça intima prefeitura de Porto Alegre a dar transparência sobre conselhos municipais. *Matinal Jornalismo*, 11 jul. 2025b. Disponível em: <https://www.matinaljornalismo.com.br/matinal/reportagem-matinal/justica-intima-prefeitura-de-porto-alegre-a-melhorar-transparencia-sobre-conselhos-municipais/>. Acesso em: 11 jul. 2025.
17. BRESSAN, Valentina. Justiça intima prefeitura de Porto Alegre a dar transparência sobre conselhos municipais. *Matinal*, 11 jul. 2025c. Disponível em: <https://www.matinaljornalismo.com.br/matinal/reportagem-matinal/justica-intima-prefeitura-de-porto-alegre-a-melhorar-transparencia-sobre-conselhos-municipais/>. Acesso em: 11 jul. 2025.
18. BRESSAN, Valentina; MEDINA, Tiago. TCE libera atividades do Conselho do Plano Diretor. *Matinal Jornalismo*, 03 fev. 2026. Disponível em: <https://www.matinal.org/reportagem/tce-libera-atividades-do-conselho-do-plano-diretor/?ref=matinal-news-newsletter>. Acesso em: 05 fev. 2026.
19. BROWN, Wendy. *Nas ruínas do neoliberalismo: A ascensão da política antidemocrática no Ocidente*. São Paulo: Politeia, 2019.
20. BUVINICH, Danitza Passamai Rojas. O mapeamento da institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas nos municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, v. 48, n. 1, p. 55-82, 2014. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122014000100003>
21. COLLIER, David; COLLIER, Ruth. *Shaping the political arena*. Princeton University Press, 1991.
22. CÔRTEZ, Soraya Maria Vargas. Conselhos e conferências de saúde: Papel institucional e mudança nas relações entre Estado e sociedade. In: FLEURY, Sonia; LOBATO, Lígia Vizeu C. (Orgs.). *Participação, democracia e saúde*. Cebes, 2009. p. p. 102-128.
23. CÔRTEZ, Soraya Maria Vargas. *User participation and reform of Brazilian Health System: The case of Porto Alegre*. London School of Economics, 1995.
24. CUSTÓDIO, Jacqueline. Eleições para conselhos, amostra para as eleições municipais? *Sler*, 7 fev. 2024. Disponível em: <https://sler.com.br/eleicoes-para-conselhos-amostra-para-as-eleicoes-municipais/>. Acesso em: 21 abr. 2024.
25. DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: Os dilemas da confluência perversa. *Revista Política e Sociedade*, v. 3, n. 5, 2004. DOI: <https://doi.org/10.5007/%25x>
26. DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz & Terra; Campinas: Unicamp, 2006.
27. DOWBOR, Monika. *A arte da institucionalização: A estratégia dos sanitaristas (1974-2006)*. 2012. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, 2012.
28. FEDOZZI, Luciano. Regimes políticos e regimes urbanos nas relações de poder das cidades. *SciELO Preprints*, 2025. DOI: <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.12171>

29. FEDOZZI, Luciano. *Orçamento Participativo de Porto Alegre: 35 anos. Da contra-hegemonia à desdemocratização*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2024.
30. FEDOZZI, Luciano. *O poder da aldeia: Gênese e história do Orçamento Participativo de Porto Alegre*. Tomo Editorial, 2000.
31. FERNANDES, Antonio Sérgio Araújo. Conselhos municipais: Participação, efetividade e institucionalização – a influência do contexto político na dinâmica dos conselhos – os casos de Porto Alegre e Salvador. *Cadernos Ebape.BR*, v. 8, n. 3, p. 447–452, 2010. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1679-39512010000300005>
32. GRUPO DE EDUCADORES, parlamentares e movimentos sociais se manifestam contrários ao rumo da educação pública municipal. *Brasil de Fato*, 12 fev. 2025. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2025/02/12/movimento-de-ampla-participacao-se-une-contra-suspensao-das-eleicoes-para-diretores-e-vices-em-escolas-municipais-de-porto-alegre/>. Acesso em: 23 maio 2025.
33. GERRING, John. The case study: What it is and what it does. In: BOIX, Carles; STOKES, Suzan C. *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. Oxford; Nova York: Oxford University Press, 2007.
34. GOMES, Luís. Professor do IPH é substituído no Conselho do Dmae após questionar funcionamento do órgão. *Jornal Sul21*, 12 ago. 2024. Disponível em: <https://sul21.com.br/noticias/geral/2024/08/professor-do-iph-e-substituido-no-conselho-do-dmae-apos-questionar-funcionamento-do-orgao/>. Acesso em: 26 jul. 2026.
35. GRAMSCI, Antônio. *Quaderni del cárcere*. Torino: Einaudi, 1975.
36. GURZA LAVALLE, Adrián; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da representação política e sociedade civil. *Lua Nova*, n. 67, p. 49–104, 2006. Disponível em: <https://archive.ids.ac.uk/gdr/cfs/pdfs/RepresentPolPluralSocCivilLuaNova2006.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2026.
37. GURZA LAVALLE, Adrián; VOIGT, Jessica; SERAFIM, Lizandra. O que fazem os conselhos e quando o fazem? Padrões decisórios e o debate dos efeitos das instituições participativas. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 59, n. 3, p. 609–650, jul./set. 2016. DOI: 10.1590/00115258201687. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/00115258201687>. Acesso em: 27 jul. 2026
38. HARVEY, David. Do gerencialismo ao empresariamento: A transformação da administração urbana no capitalismo tardio. *Espaço e Debates*, v. 16, n. 39, p. 48–64, 1996. Disponível em: <https://www.scribd.com/doc/175536299/HARVEY-David-Do-Gerenciamento-ao-Empresariamento-A-tranformacao-da-administracao-Urbana-no-Capitalismo-Tardio>. Acesso em: 25 jul. 2026.
39. HOUTZAGER, Peter P.; GURZA LAVALLE, Adrián; ACHARYA, Arnab. Atores da sociedade civil e atores políticos: Participação nas novas políticas democráticas em São Paulo. In: AVRITZER, Leonardo (Ed.). *O associativismo em São Paulo*. São Paulo: UNESP, 2004.
40. INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL (IAB/RS). *Nota pública*. 05 mar. 2024. Instagram: @iab.rs. Disponível em: <https://www.instagram.com/p/C4JLTdauk27/?igsh=MzIucjY5MW03bnNn>. Acesso em: 26 jul. 2026.
41. ISUNZA VERA, Ernesto; GURZA LAVALLE, Adrián. Arquitetura da participação e controles democráticos no Brasil e no México. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 92, p. 105–121, 2012. Disponível em: http://old.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=SO101-33002012000100007. Acesso em: 25 jul. 2026.
42. LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Interfaces socioestatais e instituições participativas: Dimensões analíticas. *Lua Nova*, n. 109, p. 13–49, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/0102-013049/109>

43. MARKO, Katia. Justiça torna ilegal lei que esvazia *Conselho Municipal de Saúde de Porto Alegre* (RS). Brasil de Fato, 09 jun. 2023. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2023/06/09/justica-torna-ilegal-lei-que-esvazia-conselho-municipal-de-saude-de-porto-alegre-rs/>. Acesso em: 31 jul. 2026.
44. MOVIMENTO unificado lança manifesto em defesa do SUS e contra as terceirizações. Conselho Municipal de Saúde de Porto Alegre, 14 jul. 2022. Disponível em: https://www2.portoalegre.rs.gov.br/cms/default.php?reg=560&p_secao=8. Acesso em: 14 jul. 2022.
45. OS DONOS da cidade. A quem serve o poder público de uma cidade? *Jornal Sul21*, 06 nov. 2023. Disponível em: <https://sul21.com.br/donos-da-cidade/>. Acesso em: 07 nov. 2023.
46. MARX, Vanessa; FEDOZZI, Luciano J.; CAMPOS, Heleniza Ávila. *Reforma urbana e direito à cidade*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2023.
47. MCADAM, Doug. *Political process and the development of black insurgency, 1930-1970*. University of Chicago Press, 1996.
48. MCADAM, Doug; MCCARTHY, John; ZALD, Mayer. *Comparative perspectives on social movements: Political opportunities, mobilizing structure, and cultural framings*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
49. MCCARTHY, John D.; ZALD, Mayer N. Resource mobilization and social movements: A partial theory. *American Journal of Sociology*, v. 82, n. 6, 1997. Disponível em: <https://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1086/226464>. Acesso em: 26 jul. 2026.
50. MEDINA, Tiago. Transporte de eleitores é denunciado na eleição do conselho do Plano Diretor. *Matinal Jornalismo*, 30 jan. 2024a. Disponível em: <https://www.matinaljornalismo.com.br/matinal/reportagem-matinal/transporte-de-eleitores-e-denunciado-na-eleicao-do-conselho-do-plano-diretor/>. Acesso em: 30 jan. 2024.
51. MEDINA, Tiago. Com recorde de inscrições, interesse no conselho do Plano Diretor dispara entre entidades não afins e preocupa especialistas. *Matinal Jornalismo*, 27 fev. 2024b. Disponível em: <https://www.matinaljornalismo.com.br/matinal/reportagem-matinal/cmdua-eleicoes-entidades/>. Acesso em: 27 fev. 2024.
52. MEDINA, Tiago. Participação de eleitores na escolha de conselheiros do Plano Diretor cresce 270%. *Matinal Jornalismo*, 29 fev. 2024c. Disponível em: <https://www.matinaljornalismo.com.br/matinal/reportagem-matinal/participacao-de-eleitores-na-escolha-de-conselheiros-do-plano-diretor-cresce-370/>. Acesso em: 26 jul. 2026.
53. MELO 2 começa com prioridade à concessão do Dmae e à revisão do Plano Diretor. *Matinal*, Porto Alegre, 06 jan. 2025. Disponível em: <https://www.matinaljornalismo.com.br/matinal/newsletter/melo-2-comeca-com-prioridade-a-concessao-do-dmae-e-a-revisao-do-plano-diretor/>. Acesso em: 27 jul. 2026.
54. MIOLA, Jeferson. Cabresto, coronelismo e gangsterismo político na paisagem de Porto Alegre. *Diário do Centro do Mundo*, 18 mar. 2024. Disponível em: <https://www.diariodocentrodomundo.com.br/cabresto-coronelismo-e-gangsterismo-politico-na-paisagem-de-porto-alegre-por-jeferson-miola/>. Acesso em: 19 mar. 2024.
55. MÜLLER, Ivan Daniel; FEDOZZI, Luciano. Democratização e desdemocratização na metrópole de Porto Alegre: três décadas do Orçamento Participativo. *Opinião Pública*, v. 30, p. 1-36, 2024. DOI: <https://doi.org/http://doi.org/10.1590/1807-0191202430113>

56. OLIVEIRA, Clarice Misoczky. *Entrepreneurialism: Empresariamento ou empreendedorismo urbano – duas traduções, dois significados*. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 16., 2015, Belo Horizonte. *Anais do XVI ENANPUR*. Belo Horizonte, 2015.
57. OLIVEIRA, Clarice Misoczky. *Empreendedorismo urbano e práticas de planejamento: A Copa do Mundo e os Grandes Projetos Urbanos em Porto Alegre*. 2013. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2013.
58. OLIVEIRA, Clarice Misoczky; OLIVEIRA FILHO, João Tadeu; MARX, Vanessa. Atraso, pandemia, mudança de governo e mobilização social: Marcas do processo de revisão do Plano Diretor de Porto Alegre. In: SILVA, Beatriz et al. (Eds.). *A cidade em disputa: Planos Diretores e participação no cenário da pandemia*. Lutas Anticapital, 2021. p. 32–55.
59. PASSOS, Rafael Pavan dos. *De Conselho do Plano Diretor a Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (1955-2020)*. 2022. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2022.
60. PIRES, Roberto Rocha C.; VAZ, Alexander C. N. Para além da participação: Interfaces socioestatais no governo federal. *Lua Nova*, n. 93, p. 61–91, 2014. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452014000300004>
61. PORTO ALEGRE. *Lei Complementar no 1.039, de 18 de março de 2025*. Altera o caput e os incs. I e III a VII do art. 8º. e o art. 11; inclui §§ 1º ao 11 no art. 8º.; e revoga os incs. VIII a XVIII do art. 8º., todos na Lei Complementar nº 369, de 16 de janeiro de 1996, alterando a composição do Conselho Municipal do Meio Ambiente (COMAM) e dispondo sobre seu processo eleitoral. Porto Alegre, 2025a.
62. PORTO ALEGRE. *Lei no 14.194, de 6 de fevereiro de 2025*. Altera [...]; revoga [...] na Lei nº 2.312, de 15 de dezembro de 1961 – que cria o Departamento Municipal de Água e Esgotos, extingue a Secretaria Municipal de Água e Saneamento e dá outras providências, e altera [...] Lei nº 6.203, de 3 de outubro de 1988 – que estabelece o Plano Classificado de Cargos dos Funcionários do Departamento Municipal de Água e Esgotos, dispõe sobre o plano de pagamento e dá outras providências, e revoga o inc. IV do art. 2º. da Lei nº 11.245, de 4 de abril de 2012 e dá outras providências. Porto Alegre, 2025b.
63. PORTO ALEGRE. *Lei Complementar nº 973, de 11 de maio de 2023*. Cria o Conselho Municipal de Mobilidade Urbana (Commu) [...]. Porto Alegre, 2023.
64. PORTO ALEGRE. *Lei Complementar nº 953, de 28 de setembro de 2022*. Reorganiza o Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre (CME/POA) e revoga a Lei Complementar nº 248, de 23 de janeiro de 1991, o Decreto nº 9.954, de 12 de abril de 1991, os arts. 9º, 10 e 11 da Lei nº 8.198, de 18 de agosto de 1998, o art. 1º da Lei Complementar nº 660, de 7 de dezembro de 2010, e a Lei Complementar nº 795, de 13 de maio de 2016. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2022a. Disponível em: https://www.camarapoa.rs.gov.br/draco/processos/137486/LC_953.pdf. Acesso em: 27 jul. 2026.
65. PORTO ALEGRE. Câmara Municipal. *Projeto de Lei Complementar do Executivo nº 015/22*. Cria o Fundo Municipal de Segurança Pública, Proteção e Defesa Civil (FUMSPDEC); extingue fundos públicos municipais; altera a legislação correlata; e dá outras providências. Processo nº 00762/22. Porto Alegre: Câmara Municipal de Porto Alegre, 2022b. Disponível em: <https://www.camarapoa.rs.gov.br/processos/138255>. Acesso em: 27 jul. 2026.

66. PORTO ALEGRE. *Lei Complementar nº 955, de 28 de setembro de 2022*. Reorganiza o Conselho Municipal de Saúde de Porto Alegre (CMS/POA) e revoga a Lei Complementar nº 277, de 20 de maio de 1992, a Lei Complementar nº 287, de 8 de janeiro de 1993, o art. 8º da Lei Complementar nº 395, de 26 de dezembro de 1996, e os arts. 2º e 3º da Lei Complementar nº 660, de 7 de dezembro de 2010. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2022c. Disponível em: https://www.camarapoa.rs.gov.br/draco/processos/137166/LC_955.pdf. Acesso em: 27 jul. 2026.
67. PORTO ALEGRE. *Decreto no 20.458, de 13 de janeiro de 2020*. Inclui o inc. VI no art. 4º e o art. 6º-A no anexo do Decreto nº 11.638, de 12 de dezembro de 1996, que aprova o Regimento Interno do Conselho Municipal do Meio Ambiente (COMAM). Porto Alegre, 2020.
68. PORTO ALEGRE. Câmara Municipal. *Projeto de Lei Complementar do Executivo nº 010/18*. Dispõe sobre diretrizes para a criação e a extinção de fundos públicos e sobre novas regras para a movimentação financeira dos fundos existentes; cria o Fundo de Reforma e Desenvolvimento Municipal; autoriza a reversão dos saldos financeiros dos fundos ativos e extintos ao Tesouro Municipal; e dá outras providências. Processo nº 00813/18. Porto Alegre: Câmara Municipal de Porto Alegre, 2018. Disponível em: <https://www.camarapoa.rs.gov.br/processos/134432>. Acesso em: 27 jul. 2026.
69. PORTO ALEGRE. Câmara Municipal. *Projeto de Emenda à Lei Orgânica nº 009/17*. Altera o caput do art. 101 da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre. Processo nº 02064/17. Porto Alegre: Câmara Municipal de Porto Alegre, 2017. Disponível em: <https://www.camarapoa.rs.gov.br/processos/132385>. Acesso em: 27 jul. 2026.
70. PORTO ALEGRE. *Lei no 277, de 20 de maio de 1992*. Dispõe sobre o Conselho Municipal de Saúde de Porto Alegre. Porto Alegre, 1992.
71. RIBEIRO, Luiz Cesar Queiroz. As metrópoles e o direito à cidade na inflexão ultraliberal da urbana brasileira. Observatório das Metrópoles, 2020. (Texto para Discussão 012). Disponível em: https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/wp-content/uploads/2020/01/TD-012-2020_Luiz-Cesar-Ribeiro_Final.pdf. Acesso em: 26 jul. 2026.
72. SILVA, Marcelo Kunrath. Pesquisa mostra quem são os donos de Porto Alegre. Entrevista concedida à IHU. *IHU Unisinos*, 17 out. 2024. Disponível em: <https://ihu.unisinos.br/categorias/644826-pesquisa-mostra-quem-sao-os-donos-de-porto-alegre-entrevista-com-marcelo-kunrath-silva>. Acesso em: 17 out. 2024.
73. SMITH, Graham. *Democratic innovations: Designing institutions for citizen participation*. New York: Cambridge University Press, 2009.
74. SOUZA, Clóvis H.; LIMA, Paula P.; TEIXEIRA, Ana Claudia. Conselhos e conferências nacionais: Entre a participação e a representação. *Argumentum*, n. 4, p. 152-172, 2012. DOI: <https://doi.org/10.18315/argumentum.v4i1.2945>
75. SUPTITZ, Bruna. Consultoria sugere que Conselho do Plano Diretor de Porto Alegre perca poder deliberativo. *Jornal do Comércio*, 12 set. 2023. Disponível em: <https://www.jornaldocomercio.com/colunas/pensar-a-cidade/2023/09/1122942-consultoria-sugere-que-conselho-do-plano-diretor-de-porto-alegre-perca-poder-deliberativo.html>. Acesso em: 12 set. 2023.
76. TARROW, Sidney. *Poder em movimento: Movimentos sociais e confronto político*. Petrópolis: Vozes, 2009.
77. TILLY, Charles. *Democracia*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

78. TILLY, Charles. *Regimes and repertoires*. Chicago: University of Chicago Press, 2006.
79. TILLY, Charles. *From mobilization to revolution*. New York: McGraw-Hill, 1978.
80. VELLEDA, Luciano. Justiça suspende lei que mudou a composição do Conselho Municipal do Meio Ambiente. *Jornal Sul21*, 25 mar. 2025a. Disponível em: <https://sul21.com.br/noticias/meio-ambiente/2025/03/justica-suspende-lei-que-mudou-a-composicao-do-conselho-municipal-do-meio-ambiente/>. Acesso em: 25 mar. 2025.
81. WARREN, Mark E. Inovações democráticas e democracias representativas. *Revista Debates*, Porto Alegre, v. 15, n. 1, p. 08-32, 2021. DOI: <https://doi.org/10.22456/1982-5269.112248>
82. ZENKER, Mirtha da Rosa et al. *Conselhos municipais de Porto Alegre: Histórico e os desafios na gestão democrática da cidade*. Porto Alegre: Editora Rede Unida, 2021.

Submissão em: 7 maio 2026

Aceito em: 13 maio 2026

