

Estado da publicação: Não informado pelo autor submissor

# A sustentabilidade das Instituições Participativas e a desdemocratização neoliberal dos regimes políticos locais

Luciano Fedozzi

<https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.12747>

Submetido em: 2025-07-22

Postado em: 2025-09-11 (versão 1)

(AAAA-MM-DD)

**Artigo:**

**A sustentabilidade das Instituições Participativas e a dedemocratização neoliberal dos regimes políticos locais**

**The sustainability of Participatory Institutions and the neoliberal dedemocratization of local political regimes**

**Nome do autor: Luciano Joel Fedozzi**

**Filiação:** Doutor em Sociologia, Professor do Departamento de Sociologia da UFRGS, Pesquisador do INCT/CNPq do Observatório das Metrôpoles, docente do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS.

Porto Alegre (RS), Brasil.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2066-1677>

**RESUMO:** O artigo aborda o processo de transformação dos Conselhos Municipais de políticas públicas em Porto Alegre, como parte da dedemocratização do regime político da cidade, que vem ganhando fôlego na última década. O estudo adota o conceito de projetos políticos, de inspiração gramsciana, juntamente com elementos das teorias neoinstitucionalistas, do processo político, da mobilização de recursos, além de teorias participacionistas sobre a relação entre o Estado e os atores civis, para explicar os retrocessos democráticos na cidade que foi referência internacional de participação cidadã. Argumenta-se, a partir da noção de contexto político, que o desempoderamento de importantes Conselhos Municipais ocorreu devido às resistências impostas pelos participantes à implementação, pelo governo municipal, de um regime urbano de caráter empreendedorista e pró-mercado, baseado nas políticas neoliberais. Juntamente com os retrocessos havidos nas demais Instituições Participativas do orçamento e do planejamento urbano, abordadas em estudos anteriores, as transformações dos Conselhos Municipais representam uma mudança do regime político de Porto Alegre. O estudo utiliza a metodologia histórica-analítica e baseia-se em dados secundários, notícias de mídias locais e de organizações civis, além de apoiar-se em estudos acadêmicos anteriores sobre o tema.

**ABSTRACT:** This article addresses the transformation of Porto Alegre's Municipal Councils for public policy, as part of the dedemocratization of the city's political regime, which has been gaining momentum over the last decade. The study adopts the Gramscian-inspired concept of political projects, along with elements of neoinstitutionalist theories, the political process, resource mobilization, and participatory theories on the relationship between the state and civil actors, to explain the democratic setbacks in the city, which was an international benchmark for citizen participation. Based on the notion of political context, it is argued that the disempowerment of important Municipal Councils occurred due to the resistance imposed by participants to the municipal government's implementation of an entrepreneurial and pro-market urban regime based on neoliberal policies. Along with the setbacks in other participatory institutions for budgeting and urban planning, discussed in previous studies, the transformations of the Municipal Councils represent a shift in Porto Alegre's political regime. The study uses historical-analytical methodology and is based on secondary data, news from local media and civil organizations, in addition to relying on previous academic studies on the topic.

**Palavras-chave:**

instituições participativas, conselhos municipais,  
desdemocratização, regimes políticos

participatory institutions, municipal councils, dedemocratization,  
political regimes

**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.

## **A sustentabilidade das Instituições Participativas e a desdemocratização neoliberal dos regimes políticos locais**

**Luciano Fedozzi**

**RESUMO:** O artigo aborda o processo de transformação dos Conselhos Municipais de políticas públicas em Porto Alegre, como parte da desdemocratização do regime político da cidade, que vem ganhando fôlego na última década. O estudo adota o conceito de projetos políticos, de inspiração gramsciana, juntamente com elementos das teorias neoinstitucionalistas, do processo político, da mobilização de recursos, além de teorias participacionistas sobre a relação entre o Estado e os atores civis, para explicar os retrocessos democráticos na cidade que foi referência internacional de participação cidadã. Argumenta-se, a partir da noção de contexto político, que o desempoderamento de importantes Conselhos Municipais ocorreu devido às resistências impostas pelos participantes à implementação, pelo governo municipal, de um regime urbano de caráter empreendedorista e pró-mercado, baseado nas políticas neoliberais. Juntamente com os retrocessos havidos nas demais Instituições Participativas do orçamento e do planejamento urbano, abordados em estudos anteriores, as transformações dos Conselhos Municipais representam uma mudança do regime político de Porto Alegre. O estudo utiliza a metodologia histórica-analítica e baseia-se em dados secundários, notícias de mídias locais e de organizações civis, além de apoiar-se em estudos acadêmicos anteriores sobre o tema.

**ABSTRACT:** This article addresses the transformation of Porto Alegre's Municipal Councils for public policy, as part of the dedemocratization of the city's political regime, which has been gaining momentum over the last decade. The study adopts the Gramscian-inspired concept of political projects, along with elements of neoinstitutionalist theories, the political process, resource mobilization, and participatory theories on the relationship between the state and civil actors, to explain the democratic setbacks in the city, which was an international benchmark for citizen participation. Based on the notion of political context, it is argued that the disempowerment of important Municipal Councils occurred due to the resistance imposed by participants to the municipal government's implementation of an entrepreneurial and pro-market urban regime based on neoliberal policies. Along with the setbacks in other participatory institutions for budgeting and urban planning, discussed in previous studies, the transformations of the Municipal Councils represent a shift in

Porto Alegre's political regime. The study uses historical-analytical methodology and is based on secondary data, news from local media and civil organizations, in addition to relying on previous academic studies on the topic.

**Palavras-chave:**

instituições participativas, conselhos municipais, desdemocratização, regimes políticos

participatory institutions, municipal councils, dedemocratization, political regimes

**Introdução**

O novo contexto social e político aberto com a redemocratização do país, a partir dos anos 1980, criou oportunidades para modificar as interações entre o Estado, o sistema político e os atores civis demandantes de acesso às políticas públicas. Industrialização e crescimento econômico espoliativo e acelerada urbanização desigualitária em bem-estar, constituíram os cenários das metrópoles saídas do regime político ditatorial. Essa realidade socioeconômica e demográfica foi confrontada com as tarefas de (re)construção da institucionalidade democrática, que aumentou as funções e o poder dos municípios, agora sob o influxo de um sistema político e partidário mais poroso e o surgimento de novos atores sociais e políticos das classes subalternas, representativos das demandas por políticas públicas constitutivas dos direitos de cidadania reconhecidos na Carta de 1988.

Nesse contexto de democratização institucional do Estado foram abertas oportunidades para o estabelecimento de novas interações entre os governos e os atores civis mais ativos, dando origem, na transição à democracia, a inovações democráticas (Smith, 2009), que ampliaram a participação dos/as cidadãos/ãs nas decisões governamentais. As relações até então majoritariamente tensas, de protesto e de confronto com o Estado, que caracterizaram em grande medida, no contexto anterior, as ações civis e de movimentos sociais por direitos, foram substituídas – embora não totalmente abandonadas - por repertórios mútuos de interação assentados na colaboração socioestatal e na participação institucionalizada. Dentre a multiplicação de interfaces socioestatais (Pires e Vaz, 2014; Lüchmann, 2020) o surgimento de

práticas participativas mais permanentes e estruturadas junto às três esferas da Federação constituíram novas Instituições Participativas (IP) (Avritzer, 2008; Gurza Laval, Isunza Vera, 2011), alargando a própria concepção do 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, sendo esses últimos praticados apenas nos municípios, com exceção do Estado do RS e hoje em alguns estados do Nordeste.

Apesar do macro contexto aberto pela transição à democracia ser mais favorável à participação dos/as cidadãos/ãs, o caminho posterior de três décadas também foi disputado por projetos políticos distintos, que vislumbraram posições, valores e interesses não somente diferentes, mas antagônicos na forma de articular o desenvolvimento socioeconômico e as concepções e sentidos dados à democracia e à cidadania (Dagnino, 2004; Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006)

As pesquisas no Brasil sobre este marco institucionalizado da participação social adotaram diversas abordagens teóricas para explicar essas interrelações entre o Estado e os atores sociais. Todavia, apesar das diferenças teórico-epistemológicas, em nada pequenas, a tendência geral dos estudos confluiu para elucidar as características tendencialmente democratizantes, assumida em geral por essas novas configurações que ampliaram a participação e o controle social das políticas públicas.

Todavia, apesar das disputas permanentes entre projetos políticos, que caracterizaram a vida democrática nas últimas três décadas, o cenário brasileiro sofreu uma forte inflexão a partir da década de 2010, quando um novo cenário nacional de estagnação e crise do desenvolvimento socioeconômico somou-se a um período de crise política e ascensão de correntes autoritárias renovadas, articuladas com atores do mercado privado e das políticas neoliberais (Ribeiro, 2020). Esse momento crítico interrompeu o ciclo tendencialmente democratizante anterior, instaurando retrocessos na participação institucional e no arcabouço dos direitos sociais de cidadania. Em nível nacional, a partir do impeachment/golpe de 2016 e principalmente durante o governo Bolsonaro, com o Decreto nº 9.759/2019, foram extintos ou reduzidos vários colegiados de participação, e paralisados os fóruns participativos, como as Conferências de políticas públicas, (Bezerra, Rodrigues e Romão, 2021). Esse contexto trouxe maior complexidade à análise dos processos participativos, que já estavam, naquele momento, sob o escrutínio de um

balanço mais crítico – e até mais cético – sobre questões como o real poder de decisão, a efetividade dos resultados e a qualidade participativa.

Nesse sentido, cabe perguntar se o novo cenário regressivo, em termos democráticos e dos direitos da cidadania, 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. Esse é objetivo do presente estudo, ao adotar o caso de Porto Alegre, cuja longa prática em Instituições Participativas tornou-se paradigmática sobre as possibilidades da democracia participativa inclusiva e redistributiva.

Em outros estudos sobre Porto Alegre já abordamos os impactos desse novo contexto desdemocratizante no Orçamento Participativo e nas instâncias de planejamento urbano (Müller e Fedozzi, 2024, Fedozzi, 2024; 2025). O presente estudo, dando sequência às pesquisas sobre o caráter das mudanças que estão ocorrendo no regime político da cidade que outrora foi referência internacional da democracia participativa, dedica-se à investigação sobre os Conselhos Municipais, especificamente àqueles que concentram atualmente os maiores conflitos entre o governo municipal e os atores sociais participantes desses colegiados.

Para isso, o artigo é constituído de quatro partes, além dessa introdução. Em primeiro lugar será apresentada uma discussão sobre os elementos teóricos que ajudam a explicar as bases das interrelações entre o Estado e os atores civis por meio dos Conselhos de políticas. Na segunda parte serão apresentadas as mudanças ocorridas recentemente em Conselhos Municipais muito importantes, apontando os conflitos que explicam as transformações e as bases legais que as autorizam, a partir da coalizão que hegemoniza a representação política nos poderes Executivo e Legislativo. Na sequência, a terceira parte discute os significados das mudanças efetivadas no regime político da cidade e as dificuldades apresentadas pelos atores sociais e políticos para opor resistências às regressões na democracia. E, por fim, as conclusões.

### **As Instituições Participativas como resultado da estrutura de oportunidades políticas e os contextos de sua sustentabilidade.**

Os estudos sobre os Conselhos apontam o seu lugar no rol das principais instituições participativas criadas no pós-redemocratização do país. O conceito de Instituições Participativas diz respeito a uma dimensão estruturada e formal da participação dos/as cidadãos/ãs junto às administrações públicas que ocorre de forma contínua, não esporádica

ou extraordinária, cuja incidência nas políticas públicas goza de reconhecimento e legitimidade do sistema político, não necessariamente de ordem formal-legal (Avritzer, 2008; Gurza Lavalle, Isunza Vera, 2011).

Embora a avaliação dos Conselhos aponte limitações e dificuldades, especialmente quanto a efetividade dessa participação nas políticas públicas, que não cabe discutir aqui, os estudos em geral apontam a relevância democrática dessas instâncias para o exercício do controle social, a vocalização de demandas civis e a escuta das *police community*<sup>1</sup>, favorecendo a influência social nas políticas públicas e o reconhecimento de direitos de grupos específicos da cidadania. Ou seja, trata-se de uma inovação democrática que amplia a *accountability social* e a pluralização da representação no sistema político do país (Gurza Lavalle, Houtzager e Castello, 2006; Gurza Lavalle e Serafim, 2016; Teixeira, Souza e Lima, 2012; Almeida et al, 2021; Buvinich, 2014).

Os Conselhos de Políticas e de Direitos foram expandidos nos três níveis da Federação brasileira e nas diferentes políticas, estando presente hoje, principalmente nos municípios, com cerca de 40 mil colegiados. (Almeida, Cayres e Tatagiba, 2015; Gurza Lavalle, Voigt e Serafim, 2016). Eles são compostos de forma compartilhada, com representantes da sociedade, dos governos e outras instituições públicas. Foram criados em parte por definição constitucional ou legal, nos momentos da aprovação dos sistemas nacionais de algumas políticas sociais – casos da saúde, educação, assistência social e criança e adolescente – ou por decisões e induções dos governos, por demandas civis e de movimentos sociais, ou ainda por iniciativa de parlamentares nos três níveis da república.

Os poderes e atribuições dos Conselhos variam conforme a sua atribuição legal, cuja decisão se deu no momento do contexto político de sua gênese e na trajetória posterior de disputa entre as concepções de democracia e de cidadania que devem vigorar. A relação dinâmica entre os atores civis, os atores estatais e os atores políticos define em grande medida a sustentabilidade dos Conselhos no tempo e o seu

---

<sup>1</sup> Comunidade de política pública “refere-se a um número limitado e relativamente estável de membros que dividem os mesmos valores e visão sobre quais devem ser os resultados da política setorial. As decisões são tomadas dentro dessas *communities*, em processos fechados para outras comunidades e para o público em geral” (Côrtes, 1995, p. 132, grifo da autora).

funcionamento mais ou menos eficaz, assim como acontece com as demais Instituições Participativas, mesmo as formalizadas legalmente<sup>2</sup>.

Nesse sentido, quanto à relação entre democracia e participação social, cabe destacar a discussão já realizada no Brasil sobre a relevância da 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” (Dagino, 2004; Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006). 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 e/ou direcionadas a certos objetivos compartilhados, por parte de diversos atores sociais, políticos e estatais, em embates com outros projetos políticos que disputam as agendas na sociedade política e na sociedade civil. De origem gramsciana, o conceito liga-se a noção de hegemonia (Gramsci, 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 a forma de articular a democracia e os sentidos dados à cidadania: o democrático-participativo, o neoliberal e o autoritário. 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 esteve identificado por uma visão restrita da política e das funções do Estado, repercutindo na ideia de sociedade civil engajada de forma seletiva quanto aos temas, espaços e sujeitos, representada por organizações sociais terceirizadas e setores privados considerados mais habilitados que o Estado na execução de políticas. Como avaliou Dagnino (2004), no

---

<sup>2</sup> A formalização legal das IP é obviamente importante, mas entendemos que ela não é suficiente para a efetiva participação dos atores civis, pois os governos podem utilizar outras estratégias para enfraquecer a ação dos colegiados. Por outro lado, situações informais de participação, como o OP de Porto Alegre, podem perdurar no tempo, baseando-se apenas na legitimidade do seu enraizamento popular. Ver a respeito Fedozzi (2024). Sobre a resiliência das IP no período Bolsonaro ver: Bezerra, Rodrigues e Romão, 2021; Avritzer e Zanadrez, 2023; Bezerra, Almeida, Gurza Lavalle e Dowbor, 2024.

contexto da pós-transição ocorreu uma “confluência perversa”<sup>3</sup> entre os dois projetos do campo democrático, o participativo e o neoliberal, quanto às relações e o sentido dado aos temas da democracia, da cidadania e da sociedade civil. A perversidade da confluência – prejudicial à disputa de hegemonia do projeto democratizante-participativo – foi possível porque ambos os projetos requeriam uma sociedade civil ativa e positiva, mas apontando para direções opostas e até antagônicas (Ibidem)<sup>4</sup>.

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 movimentalistas<sup>5</sup>. 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). O conceito foi adotado para explicar a relação de determinados contextos institucionais com a ação coletiva de movimentos sociais, em termos de favorecimentos ou de dificuldades 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.

Embora a teoria do processo político tenha se referido à análise dos movimentos sociais, principalmente quando se trata de confrontos com o Estado, alguns dos seus conceitos são úteis para analisar as

---

<sup>3</sup> Diz Dagnino (2004, p. 142): “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”.

<sup>4</sup> Posteriormente, após as experiências dos governos Lula I e II e Dilma, algumas autoras sustentam a necessidade de ampliar a análise identificando um quarto projeto “desenvolvimentista”, com concepções e práticas não inclusivas da sociedade civil, além das influências conservadoras em determinadas políticas identitárias, decorrentes da ampliação das bases governamentais com partidos remanescentes do projeto autoritário (Abers e Almeida, 2019).

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

relações entre o aparato institucional e a ação de atores civis organizados, quer sejam identificados como sendo movimentos sociais ou não. Esse é o caso de parte das Instituições Participativas, como os Conselhos, os Orçamentos Participativos e as Conferências, cujos participantes são atores sociais nem sempre organizados na forma de movimentos sociais<sup>6</sup>.

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 - trata-se de uma abordagem relacional que na análise empírica supera a dicotomia fixa entre os atores estatais e os atores sociais, no âmbito do sistema político. 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 e estrutural, 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 ajudam 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 e participativas (Smith, 2009; Warren, 2021).

Ampliando-se o conceito de “oportunidades políticas” para a inserção institucional em situações compartilhadas de atores civis e estatais, para efeitos do presente estudo, ressalta-se a ideia central de que o contexto político importa para a forma como os atores civis influenciam (ou não) a política pública e os resultados que alcançam nesse processo. Ou seja, como demonstram diversos estudos no país e no exterior as condições institucionais e políticas são fundamentais para a criação de janelas de oportunidade de participação cívica; ou ao contrário, para a restrição e o fechamento da influência social nas políticas públicas.

---

<sup>6</sup> Atores coletivos em associações variadas, não classificadas como movimentos sociais, segundo a definição de Diane (1992, p. 3), segundo a qual movimentos sociais são redes de interações informais entre uma pluralidade de indivíduos, grupos e/ou organizações, engajadas em conflitos políticos ou culturais, com base em identidades coletivas compartilhadas. (tradução nossa).

Conforme se pode depreender dos estudos de Tilly (2013), essa dinâmica corresponde aos processos de democratização ou desdemocratização.

A próxima sessão será dedicada à descrição e análise das modificações recentes nas atribuições, na composição e no poder de importantes Conselhos Municipais da Administração de Porto Alegre. Como pretende-se demonstrar as transformações passaram a ocorrer em um novo contexto de hegemonia política de uma coalizão político-empresarial que unifica setores dos projetos autoritários e neoliberais (Müller e Fedozzi, 2024; Fedozzi, 2024), cujas políticas a serem implementadas requerem derrotar as resistências postas por Conselhos importantes no regime democrático até então vigente na cidade. Esse giro no contexto político local modificou as bases institucionais necessárias à sustentabilidade da democracia participativa e da inclusão de atores sociais na metrópole que outrora foi referência em inovação democrática.

### **O desempoderamento dos Conselhos Municipais**

No caso de Porto Alegre, os Conselhos Municipais 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, considerada uma das mais progressistas entre as capitais. A partir de então ocorreu a gradativa 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)<sup>7</sup>. Essa situação mudou após a eleição de Marchezan Jr (PSDB), em 2017, e foi intensificada pelo prefeito Sebastião Melo (MDB), desde 2021. Os Conselhos Municipais passaram a ser alvo de ações explícitas para restringir suas atividades e mudar suas atribuições, visando retirar o poder de influência que eles haviam adquirido no período anterior, de hegemonia do projeto democrático-participativo.

A ofensiva contra os Conselhos foi iniciada com os projetos de lei do governo de Marchezan Jr (PSDB), em 2017. Sem dialogar com esses

---

<sup>7</sup> Período de três governos (2005-2016) dirigidos por uma coalizão que substituiu o PT e a Frente Popular, liderados por políticos liberais e de centro, em alianças com partidos de direita: respectivamente os prefeitos José Fogaça (PPS/MDB) (reeleito) e José Fortunatti (PDT), em alianças com o PTB e o PP. Sobre o caráter social-liberal dos governos desse período ver Fedozzi (2024)

colegiados e os atores da sociedade civil que deles fazem parte foram enviados 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 remanejamento 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 local. Esse último projeto buscou centralizar na caixa da Prefeitura os recursos dos Fundos que visavam apoiar políticas deliberadas com a participação dos Conselhos.

O Projeto de Lei nº 009/17 foi claro no sentido de tentar alterar o caput do art. 101 da LOM, que dispõe sobre os Conselhos Municipais e suas funções, visando restringir suas competências e poderes legais. Para isto foi proposta uma mudança prevendo o poder unilateral do Executivo na definição do que poderia ou não ser decidido pelos Conselhos nas políticas públicas. Ao tentar revisar a lei maior da cidade (LOM), o projeto deixou claro a sua discordância com a participação cidadã na gestão pública, tentando com isso regredir ao contexto político e legal anterior à Constituição Federal de 1988. Ou seja: uma vez aprovada a mudança a gestão da cidade iria regredir no tempo, limitando-se novamente aos elementos minimalistas da representação política na democracia.

Já o PL 10/2018, que voltou no ano seguinte como PL 05/2019, previa a retirada de até 90% dos Fundos dos Conselhos Municipais. Dessa forma, além da supressão do poder de participação real dos atores sociais nas políticas, o governo de Marchezan Jr. pretendeu suprimir a possibilidade de os Conselhos alocarem recursos dos Fundos para subsidiar a execução de políticas. Essas ações de enfrentamento dos Conselhos indicaram não apenas divergências pontuais sobre o caminho a ser seguido nas políticas públicas, mas a intenção de retroceder na própria configuração participativa da democracia oriunda de 1988. Diferentemente do período de vigência do regime urbano de caráter social-liberal (2005-2016), que conviveu com essas instâncias de participação, tratou-se de uma nova fase de caráter autoritário que passou a acompanhar a implementação de uma agenda urbana de teor neoliberal, como já abordaram estudos anteriores (Fedozzi, 2024; Silva, 2024; Jornal Sul21, 2023a, 2023b; Marx, Fedozzi e Campos, 2023).

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 buscando constituir uma *advocacy* de pressão aos vereadores diante dos projetos. 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 e a mídia alternativa. Em 2017, prevendo uma possível derrota, o Projeto de Lei nº 009/17 foi retirado por Marchezan Jr. Todavia, a gestão de Melo (MDB) foi adiante na via iniciada por Marchezan, conseguindo aprovar na Câmara de Vereadores (PLC 15/2022) a extinção de oito Fundos, com a extinção imediata de dois deles e o consequente repasse dos recursos para o Fundo de Reforma e Desenvolvimento Municipal (PLC 15/2022): o Fundo Municipal de Compras Coletivas, que subsidiava a aquisição de produtos de higiene e alimentação para baixa renda, e o Fundo Monumenta Porto Alegre, para prédios de importância cultural<sup>8</sup>.

As ações contra os Conselhos retornaram no governo seguinte, de Sebastião Melo (2021-2024), que também havia feito declarações contra o poder da participação dos Conselhos. Todavia, diferentemente de Marchezan Jr., a estratégia não foi a do confronto direto com os atores civis participantes para mudar *in totum* o ordenamento legal da cidade (LOM). A opção foi por uma estratégia mais sofisticada, agindo caso a caso para retirar poder de cada um dos Conselhos que mais estavam resistindo às privatizações, concessões e terceirizações da prestação dos serviços. Assim, conseguiu êxito na aprovação de projetos que atingiram conselhos de políticas importantes, como o Conselho Municipal da Saúde, da Educação, dos Transportes, do Meio Ambiente e do DMAE<sup>9</sup>, retirando-lhes poderes deliberativos e promovendo mudanças que restringiram a composição e as atribuições desses colegiados. Além disso, no projeto de revisão obrigatória do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, encaminhou mudanças significativas na composição do respectivo Conselho (CMDDUA), que diminuem a representação social e garantem maioria governista em aliança com os setores empresariais.

---

<sup>8</sup> Foram extintos: Fundo para Implementação do Programa de Redução Gradativa do Número de Veículos de Tração Animal e de Veículos de Tração Humana (FRGV); Fundo Municipal de Apoio à Implantação do Sistema Ciclovitário (FMASC); Fundo do Conselho Municipal sobre Drogas (FComad); Fundo Municipal de Fomento ao Turismo; Fundo de Reparcelamento e Aperfeiçoamento Previdenciário (FRAP); Fundo Municipal do Patrimônio Histórico e Cultural (FUMPAHC); Fundo Municipal de Segurança Pública (FUMSEG); Fundo Municipal de Defesa Civil (FUMDEC).

<sup>9</sup> Departamento Municipal de Água e Esgoto

Todavia, a supressão do poder deliberativo do Conselho Municipal da Saúde (LMC 955/22) foi barrada na Justiça e se encontra hoje *sob judice*<sup>10</sup>, devido ao movimento desencadeado por atores sociais ligados a essa política na ação movida pelo Conselho Estadual da Saúde. O Projeto de Lei, além da supressão do poder deliberativo, por meio do direito de veto da Secretaria da pasta, previa uma nova composição do Conselho 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 8.142/90, para recebimento de recursos federais, os Conselhos 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, haveria diminuição das cadeiras 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 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. Isso porque o setor de 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 prosseguiu seu trabalho de controle social, a exemplo do estudo que reprovou as contas da Prefeitura em 2023<sup>11</sup>.

No caso da Educação, o PLC Nº 953/22 trouxe grandes modificações na gestão participativa do setor. O Conselho teve sua composição modificada, com aumento da representação governamental de 03 para 11 membros, agora sendo paritária com os representantes dos atores da educação e da sociedade (11). Além disso, passou a ser na

---

<sup>10</sup> Justiça reconhece ilegalidade da lei de Melo que ataca Conselho Municipal de Saúde. 7 junho, 2023

<https://cutrs.org.br/justica-reconhece-ilegalidade-da-lei-de-melo-que-ataca-conselho-municipal-de-saude/> (acessado em 13/06/23)

<sup>11</sup> Conselho reprova Relatório Anual de Gestão da Saúde de Porto Alegre <https://www.matinaljornalismo.com.br/matinal/newsletter/prefeitura-e-construtoras-se-alinham-em-visao-de-cidade-questionada-por-entidades/> . Acessado em 26/10/2023.

prática consultivo<sup>12</sup>, 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 cogérer o Sistema Municipal de Educação, agora de competência exclusiva da Secretaria. O Conselho agora não tem mais a prerrogativa de apreciar o Plano Municipal de Educação. Também o governo de Melo acabou com as eleições diretas para escolha dos diretores das escolas municipais, existente há 40 anos em Porto Alegre<sup>13</sup>.

Na área de transportes coletivos, a LC Nº 973/2023 extinguiu o Conselho anterior e criou Conselho Municipal de Mobilidade Urbana de Porto Alegre (Commu), de caráter consultivo e composto por 26 membros, com paridade entre a administração pública e os representantes da sociedade. Anteriormente o COMTU, deliberativo, tinha 14 representantes da sociedade e sete do governo. No atual COMMU, do total de 13 representantes do que é chamado “sociedade civil” apenas três são de usuários, mas com as vagas de idosos e estudantes sem preenchimento. 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 estipula que a sociedade não poderá acompanhar as reuniões, cujas discussões serão acessadas somente por meio das atas. Além disso, 75% das reuniões no mês serão virtuais. A composição é claramente deficitária quanto a 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 ambientalistas<sup>14</sup>. Antes disso, na gestão Marchezan, o Decreto 20.458/20 tentou interferir na autonomia da representação das entidades

---

<sup>12</sup> As decisões do Conselho 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.

<sup>13</sup> Ver “Grupo de educadores, parlamentares e movimentos sociais se manifestam contrários ao rumo da educação pública municipal” 12.fev.2025 <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/> Acessado 23/05/25

<sup>14</sup> A batalha jurídica foi realizada pelas organizações ambientalistas AGAPAN e Instituto Ingá e pelo vereador Giovani Culau (PCdoB).

ambientalistas, instituindo de forma unilateral o sorteio de vagas. A medida tentava driblar o poder da coalizão de organizações ambientalistas, já que a representação do setor nos Conselhos é indicada tradicionalmente pela Assembleia Permanente de Entidades em Defesa do Meio Ambiente do RS (APEDEMA-RS), instância máxima representativa do movimento ambientalista organizado, que reúne mais de 30 entidades no RS. Após a resistência desses atores a medida foi derrotada na Justiça e também no governo seguinte, de Melo. Entretanto, o governo Melo deu prosseguimento às mudanças no COMAM, com a aprovação da Lei Complementar 1.039/2025, que estipulou paridade de membros com o governo e diminuiu o número de representantes civis, de 20 para 12 membros; e subiu o número de cadeiras da Prefeitura de 07 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 que o projeto de lei somente poderia ser proposto após deliberação da Conferência Municipal do Meio Ambiente, conforme a Lei Municipal nº 369/1996<sup>15</sup>. Entretanto, o tema não foi incluído na 7ª Conferência, em 2025. Ou seja, o governo ignorou as decisões da Conferência. O Conselho está há mais de quatro anos sem reuniões. Neutralizar o COMAM foi uma ação estratégica requerida pelo projeto pró-mercado liderado pela Prefeitura, já que esse tipo de crescimento provoca conflitos com os movimentos ambientalistas (Jornal SUL21,2023a).

Cabe mencionar o retrocesso no Conselho do Departamento Municipal de Água e Esgoto (DMAE), a fim de eliminar as resistências contra a privatização pretendida para o setor. Também após uma batalha judicial, na qual o governo saiu-se vitorioso, o Projeto aprovado (LC 14.194/2025) retirou o caráter deliberativo do Conselho da autarquia e transformou profundamente a sua composição. Composto desde os anos 1990 por uma grande maioria da sociedade civil de 13 membros e apenas um representante governamental (Diretor Presidente) a nova composição passou a ser majoritariamente do governo (09 membros), diante de oito representantes civis. Representantes dos ambientalistas (AGAPAN), das associações de moradores (UAMPA), dos servidores públicos (SIMPA) e das entidades sindicais (DIEESE) perderam assentos. A regra rígida de controle social que previa a consulta ao Conselho para projetos com custo

---

<sup>15</sup> Justiça suspende lei que mudou a composição do Conselho Municipal do Meio Ambiente. [https://sul21.com.br/noticias/meio-ambiente/2025/03/justica-suspende-lei-que-mudou-a-composicao-do-conselho-municipal-do-meio-ambiente/#utm\\_source=a&utm\\_medium=whats](https://sul21.com.br/noticias/meio-ambiente/2025/03/justica-suspende-lei-que-mudou-a-composicao-do-conselho-municipal-do-meio-ambiente/#utm_source=a&utm_medium=whats) Acesso: 25/032025

acima de R\$ 20 mil desapareceu. A justificativa foi aumentar a agilidade, mas o prefeito mais uma vez deixou clara sua concepção elitista de democracia: “Se tu elegez um prefeito é para decidir. E a sociedade deve ser consultada. Mas você hoje não pode fazer nada no Dmae sem o parecer do conselho, isso emperra a gestão” (Jornal Matinal, 06/01/25).

Em verdade, como ilustrou a exoneração do conselheiro e professor do IPH<sup>16</sup> da UFRGS, em 2024, após fazer questionamentos sobre procedimentos do órgão adotados sem ouvir o Conselho, a mudança no Conselho foi uma medida para eliminar vozes críticas sobre a concessão do DMAE ao mercado privado, intenção que vem sendo amplamente afirmada e noticiada pelo governo municipal, inclusive nas eleições.

É importante lembrar que o setor de saneamento já havia passado por transformações profundas que diminuíram a capacidade de ação no setor de drenagem urbana, quando o Departamento de Esgotos Pluviais (DEP) foi extinto, na gestão de Marchezan (2017), e suas funções passaram ao DMAE. Os efeitos dessa diminuição da capacidade de ação estatal no setor ficaram evidentes com as falhas graves na manutenção do sistema de proteção da cidade por ocasião das inundações em 2024<sup>17</sup>.

Por fim, para coroar a revanche anti-participativa, o governo do prefeito Melo (MDB/PL) incluiu no projeto a ser enviado ao Legislativo que trata do novo Plano Diretor 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 ampliado, regionalizado e democratizado (Lima, 2014).

A revisão obrigatória do Plano Diretor (PD) iniciou na administração de Marchezan Jr. (PSDB/PP). Mas no atual governo de Melo (2021-2024)

---

<sup>16</sup> Foi exonerado pela reitoria da UFRGS, em acordo com a Prefeitura, o professor Fernando Meirelles, do Instituto de Pesquisas Hidráulicas (IPH). O reitor Carlos Bulhões havia sido nomeado pelo governo de Bolsonaro, Link: <https://sul21.com.br/noticias/geral/2024/08/professor-do-iph-e-substituido-no-conselho-do-dmae-apos-questionar-funcionamento-do-orgao/> Acesso 12/08/24

<sup>17</sup> Falhas na manutenção do sistema de proteção teriam agravado a maior inundação da história de Porto Alegre. 06/05/24. Acesso 07/05/24  
Link: <https://www.brasildefato.com.br/2024/05/06/falhas-na-manutencao-do-sistema-de-protecao-teriam-agravado-a-maior-inundacao-da-historia-de-porto-alegre/>

continuaram as tentativas de restringir a influência dos atores civis ligados aos temas da reforma urbana e do direito à cidade (Alfonsin, 2021; Oliveira, Oliveira Filho e 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 contratada Ernest & Young, que dirigiu a revisão do PD (Suptitz, 2023). Todavia, a estratégia atual dissimula essa intenção real. Ao invés da retirada do poder deliberativo a modificação prevê uma nova formação com aumento das cadeiras governamentais, que garantem a maioria dos votos. 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 entidades<sup>18</sup>, 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 a ampla maioria à coalizão empreendedorista e pró-mercado que domina o modelo de desenvolvimento urbano da 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 objetivo do crescimento econômico em benefício das elites que direcionam e dominam o desenvolvimento local<sup>19</sup>. Com as mudanças no CMDUA a coalizão não dependerá mais das eleições para escolher os 2/3 de representantes das regiões e das entidades, processo que requer mobilização e está sujeito a derrotas e controvérsias jurídicas.

Conforme avaliamos anteriormente sobre as transformações no planejamento urbano de Porto Alegre (Fedozzi, 2025), o processo de revisão foi marcado por conflitos, exclusão sem justificativa do conhecimento acadêmico (conforme estabelecia a cooperação da UFRGS e da Prefeitura com o PNUD-ONU), manobras excludentes no regimento do Conselho e judicialização como forma de resistência dos atores e

---

<sup>18</sup> Atualmente, os 28 assentos do CMDUA são divididos em três grupos: 09 das entidades não governamentais, 09 da população (sendo 08 eleitos pelo voto direto nas Regiões de Planejamento, mais 01 representante do OP) e outros 07 indicados por Secretarias Municipais, 01 do Governo Estadual e 01 do Governo Federal. O presidente do Conselho é o secretário da SMAMUS. Na nova proposta os 20 da sociedade são os 10 representantes de entidades, 09 eleitos diretamente nas Regiões e 01 escolhido pelo Orçamento Participativo.

<sup>19</sup> Sobre a discussão teórica do conceito de empreendedorismo ver Oliveira (2015)

movimentos sociais articulados no coletivo AtuaPoA, que congrega os defensores da plataforma da reforma urbana<sup>20</sup>. 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. O episódio foi marcado por uma polarização jamais vista na cidade, antecipando a polarização que ocorreria nas eleições para prefeito daquele ano, com as duas frentes – pró e contra o projeto representado por Melo – mobilizando eleitores para a escolha dos representantes das Regiões de Planejamento no Conselho.

A reforma do CMDUA no contexto dos anos 1990 ampliou as oportunidades de participação cívica, fato que se tornou ameaçador à hegemonia dos capitais imobiliários e da construção civil nas decisões sobre o uso e a ocupação do solo urbano. Com isso as disputas eleitorais para a renovação dos mandatos tornaram-se acirradas, com práticas de manipulação, cooptação, conflitos truculentos e uso do poder econômico por grupos vinculados aos capitais urbanos e seus representantes políticos (Passos, 2022). Esses expedientes espúrios de mobilização já haviam ocorrido em eleições anteriores do CMDUA, mas nunca com tal amplitude de engajamento direito de empresários da construção civil, não deixando dúvidas sobre os interesses de classe em jogo (Miola, 2024).

As eleições de 2024 para o CMDUA se deram com número recorde de participantes<sup>21</sup>, que enfrentaram filas de até seis horas para votar. O campo pró-mercado e de apoio a gestão Melo foi vitorioso<sup>22</sup>, 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

---

<sup>20</sup> Coletivo que congrega mais de 80 movimentos, associações e partidos identificados com a plataforma da reforma urbana e do direito à cidade. Sobre o Programa, o Manisfesto e as propostas para a revisão do Plano Diretor ver <https://atuapoa.home.blog/>

<sup>21</sup> 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. Link: <https://www.matinaljornalismo.com.br/matinal/reportagem-matinal/participacao-de-eleitores-na-escolha-de-conselheiros-do-plano-diretor-cresce-370/> Acesso 29 fev 2024

<sup>22</sup> Foram eleitos representantes em cinco das oito Regiões, assim como em sete das nove entidades civis com assento no CMDUA.

transporte e da construção civil<sup>23</sup>; e regras eleitorais adotadas sem a participação de atores civis e dos órgãos de fiscalização, que resultaram na adoção inédita do voto por *autodeclaração de residência ou local de trabalho* dos indivíduos na região do voto (Custódio, 2024).

Além disso, no colégio formado para a eleição dos representantes das organizações sociais (1/3 = nove membros) foram homologadas entidades sem vínculos com os temas do planejamento urbano, deturpando o equilíbrio na composição do conselho<sup>24</sup>. 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)<sup>25</sup>. Somada à exclusão do Departamento de Arquitetura, da UFRGS, pela Reitoria à época, o campo do conhecimento urbanístico pela primeira vez não está presente no CMDUA. Ou seja, além das cadeiras a que tem direito, as entidades empresariais e seus aliados passaram a ocupar as cadeiras destinadas às entidades afins ao planejamento urbano, conforme definido pelo PDDUA.

Entretanto, após quase um ano desde a posse do CMDUA a eleição das entidades foi invalidada pela Justiça<sup>26</sup> (Jornal do Comércio, 25/02/25),

---

<sup>23</sup> Transporte de eleitores é denunciado na eleição do conselho do Plano Diretor  
Link:[https://www.matinaljornalismo.com.br/matinal/reportagem-matinal/transporte-de-eleitores-e-denunciado-na-eleicao-do-conselho-do-plano-diretor/?utm\\_source=Assinantes&utm\\_campaign=931e03ad33-EMAIL\\_CAMPAIGN\\_2024\\_01\\_29\\_10\\_29\\_COPY\\_01&utm\\_medium=email&utm\\_term=0\\_-1b40b521ee-%5BLIST\\_EMAIL\\_ID%5D&mc\\_cid=931e03ad33&mc\\_eid=85231bc568](https://www.matinaljornalismo.com.br/matinal/reportagem-matinal/transporte-de-eleitores-e-denunciado-na-eleicao-do-conselho-do-plano-diretor/?utm_source=Assinantes&utm_campaign=931e03ad33-EMAIL_CAMPAIGN_2024_01_29_10_29_COPY_01&utm_medium=email&utm_term=0_-1b40b521ee-%5BLIST_EMAIL_ID%5D&mc_cid=931e03ad33&mc_eid=85231bc568)  
Acesso 30 jan. 2024

<sup>24</sup> Com recorde de inscrições, interesse no conselho do Plano Diretor dispara entre entidades não afins e preocupa especialistas. Link: <https://www.matinaljornalismo.com.br/matinal/reportagem-matinal/cmdua-eleicoes-entidades/> Acesso 27/02/2024

<sup>25</sup> 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 29/02/2024. Link: <https://www.instagram.com/p/C4JlTdauk27/?igsh=MzlucjY5MW03bnNn>  
Acesso 06 mar 2024.

<sup>26</sup> Ação movida por: Acesso Cidadania e Direitos Humanos; Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico; Instituto de Arquitetos do Brasil; Associação dos Técnicos de Nível Superior do Município de Porto Alegre; e Sociedade de Economia do RS.

fato que segundo os ativistas deveria paralisar as atividades do CMDUA<sup>27</sup> e a revisão do PD, mas isto não está acontecendo até o momento. Apesar dos protestos de movimentos ambientalistas e entidades ligadas às lutas do direito à cidade<sup>28</sup>, a revisão prosseguiu e com certeza será aprovada no Legislativo, cuja maioria é parte integrante da coalizão político-empresarial que dirige a metrópole de Porto Alegre hoje.

O Quadro abaixo sintetiza as transformações dos Conselhos Municipais, os conflitos sobre as políticas e a nova legislação aprovada.

---

<sup>27</sup> Entidades pedem que CMDUA suspenda discussão sobre mudanças na revisão do Plano Diretor. Acesso 14/05/2025

Link: <https://sul21.com.br/noticias/geral/2025/05/entidades-pedem-que-cmdua-suspenda-discussao-sobre-mudancas-na-revisao-do-plano-diretor/>

<sup>28</sup> Entidades criticam reuniões do conselho do Plano Diretor em meio a disputa jurídica. Link: [https://sul21.com.br/noticias/meio-ambiente/2025/07/entidades-criticam-reunioes-do-conselho-do-plano-diretor-em-meio-a-disputa-juridica/#utm\\_source=whats&utm\\_medium=assinantes](https://sul21.com.br/noticias/meio-ambiente/2025/07/entidades-criticam-reunioes-do-conselho-do-plano-diretor-em-meio-a-disputa-juridica/#utm_source=whats&utm_medium=assinantes) Acesso 10/07/2025

### 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 de Conselhos	<b>PLC 15/2022.</b> Alocação dos recursos no caixa da Prefeitura, no Fundo de Reforma e Desenvolvimento Municipal.
Conselho Municipal de Saúde – criado LC nº 277/1992	Concessão privada da gestão da rede municipal dos Postos de Saúde; controle social sobre a gestão das políticas e sobre os recursos a serem destinados ao financiamento do SUS.	<b>PLC 955/2022</b> – 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% (cf. manda a Lei) para 16,6%
Conselho Municipal de Educação – criado LC nº 248/1991	Concessão privada da gestão das Escolas Municipais e fim das eleições diretas para as direções escolares.	<b>PLC Nº 953/2022.</b> 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 LC nº 318/1994	Privatização da Cia Carris, decisões sobre o preço das passagens dos ônibus, recursos para o Plano Cicloviário	<b>LC Nº 973/2023.</b> 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.
Conselho Municipal do Meio Ambiente – criado na LC nº 369/1996	Favorecimento de projetos imobiliários e da construção civil; licenciamento ambiental; concessões de parques e praças. Revisão do PDDUA	<b>LC 1.039/2025.</b> 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 na Lei nº 2.312/1961 <sup>29</sup>	Privatização do órgão e concessão privada dos serviços de água e saneamento básico	<b>LC 14.194/2025.</b> 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 tríplexes
Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental – criado 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	<b>Projeto a ser encaminhado ao Legislativo</b> 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.

<sup>29</sup> A composição do Conselho foi ampliada em 1989, 1996 e 2007, mantendo-se seu caráter deliberativo

## O significado das mudanças e a resistência dos Conselhos Municipais

Como ficou evidenciado acima, as ações do poder político se deram no bojo de uma nova estratégia adotada pelo governo Melo (MDB) para enfraquecer o poder dos Conselhos Municipais, agindo caso a caso, e não de forma integral, como tentou fazer antes o prefeito Marchezan Jr (PSDB), que deu início as políticas claramente neoliberais. A estratégia de Melo foi mais eficaz, assim como ocorreu no fatiamento do Plano Diretor, aprovando planos específicos para algumas regiões da cidade, sem revisar integralmente o Plano (PPDUA) (Alfonsin, 2021; Alfonsin, Marx e Lahorgue, 2023). Dessa forma, as resistências dos atores civis e movimentos sociais se tornaram mais difíceis e fragmentadas, já que estão enfraquecidos pela forte diminuição de aliados históricos nas instituições do Executivo e do Legislativo, a partir dos resultados negativos do projeto participativo nas eleições municipais desde a década de 2010.

Apesar de existentes, as ações em defesa dos Conselhos pelos atores civis, movimentos sociais e atores políticos, não foram suficientes para evitar os retrocessos. Mesmo a seguida intervenção do Ministério Público, provocada por movimentos sociais e atores civis de *advocacy*, não obteve o atendimento da Prefeitura quanto à necessária transparência e acesso às informações dos Conselhos Municipais, desde 2018 (Jornal Matinal, 2025)<sup>30</sup>. Apesar disso, como ficou claro, ocorreram resistências em todos os setores de políticas, mas elas foram desiguais. O destaque coube à área da saúde, que conseguiu barrar a tentativa de mudar radicalmente o poder, as atribuições e a composição do Conselho Municipal da Saúde, por meio de uma ação judicial<sup>31</sup>. Essa eficácia diferenciada em mobilização de recursos (McCarthy e Zald, 1977) é decorrente da trajetória de organização e ativismo na área da saúde

---

<sup>30</sup> Fruto de ações iniciadas pelo Observatório Social de Porto Alegre, em 2018, foi criada a lei 13.268/2022 determinando que todos os dados dos conselhos sejam disponibilizados no Portal da Transparência. Mas a prefeitura não obedece adequadamente, apesar de várias intervenções do MP. (Jornal Matinal, 11/07/2025).

<sup>31</sup> Justiça reconhece ilegalidade da lei de Melo que ataca Conselho Municipal de Saúde Link: <https://cutrs.org.br/justica-reconhece-ilegalidade-da-lei-de-melo-que-ataca-conselho-municipal-de-saude/> Acesso: 7/06/2023

pública<sup>32</sup>, desde a luta pela reforma sanitária iniciada nos anos 1980, que culminou na criação do SUS em 1988.

A estruturação e a capilaridade organizativa do movimento sanitário brasileiro são historicamente fortes e institucionalizadas (Dowbor, 2012). Além disso, o grau de institucionalização alcançado desde 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 legal à existência e funcionamento dos Conselhos de Saúde em todas as esferas de governo. Assim, a saúde pública possui instrumentos normativos federais vinculantes, que limitam a desmobilização dos conselhos pelos governos locais.

Todavia, apesar dessa proteção jurídica nacional, o contexto local também faz diferença no nível de sustentabilidade e radicalidade da institucionalização participativa, 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 do poder na capital do RS nos anos 1990. Essa rede da saúde pública contou com forte apoio de lideranças políticas favoráveis à participação e o controle social no momento crítico (*critical junctures*) (Collier e Collier, 1991)<sup>33</sup> da formação dos conselhos na década de 1990.

Em Porto Alegre as Instituições Participativas foram resultado de transformações de duas ordens e duas escalas: a) a abertura de uma oportunidade política decorrente da transição à democracia e retorno das

---

<sup>32</sup> Movimento unificado lança manifesto em defesa do SUS e contra as terceirizações. Link:

[https://www2.portoalegre.rs.gov.br/cms/default.php?reg=560&p\\_secao=8](https://www2.portoalegre.rs.gov.br/cms/default.php?reg=560&p_secao=8)

Acesso em 14.07.2022.

Ver também: “Ato público defende unidades de saúde de Porto Alegre contra terceirização”.

<https://sul21.com.br/noticias/saude/2022/06/ato-publico-defende-unidades-de-saude-de-porto-alegre-contraterceirizacao/> Acesso 20/06/2022

<sup>33</sup> Momento crítico é um 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 e Collier, 1991)

eleições diretas nas capitais, a partir de 1985; e b) a hegemonia por longo período posterior à volta das eleições na cidade de uma coalizão política, estatal e social, identificada com o projeto de caráter democrático-participativo, nos termos propostos por Dagnino (2004). Nesse período o regime político da cidade foi ampliado no sentido democratizante, com a criação de Instituições Participativas junto as esferas do orçamento público (OP), do planejamento urbano (CMDUA) e das políticas setoriais (Conselhos), que adquiriram conteúdos contra-hegemônicos em relação à democracia elitista e ao desenvolvimento urbano excludente e concentrador (Fedozzi, 2015, 2024). Na área da saúde a presença de lideranças políticas e de profissionais comprometidos com a participação estimulou o engajamento social no Conselho Municipal de Saúde, determinando uma trajetória (*path dependency*) distinta de outras cidades, apesar do mesmo quadro normativo nacional (Fernandes, 2010).

Nessa trajetória, 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, a partir de 2004, o Conselho continuou atuando com regularidade deliberativa, estrutura técnica e memória institucional consolidada, como mostram pareceres técnicos emitidos e a existência do 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 captura política ou à descontinuidade administrativa. Nas demais áreas de políticas atingidas pelos retrocessos essa realidade social e institucional foi menor, facilitando a ação do governo e das elites conservadoras oponentes.

Assim como no caso da desconstrução do OP (Fedozzi, 2024; Müller e Fedozzi, 2024), as ações do período de Marchezan Jr. e de Melo relativas aos Conselhos Municipais são claras a respeito de fazer regredir a democracia na cidade. A julgar por suas ações e discursos, em pleno acordo com a maioria legislativa, trata-se de regredir a um regime político baseado apenas na seleção das elites políticas via representação eleitoral e na barganha entre o Executivo e o Legislativo e entre esses e o mercado. Nesse regime político regressivo o sistema participativo da cidadania não é considerado legítimo. Dado o caráter neoliberal e pró-mercado das políticas implementadas, o poder das vozes que representam as demandas e a pluralidade dos atores populares e movimentos sociais, que haviam conquistado o direito de participar da decisão das políticas,

precisa ser diminuído, neutralizado e no limite, eliminado da democracia local. Trata-se de uma mudança estrutural do sistema político da cidade.

O enfraquecimento do campo que reúne historicamente os atores sociais e políticos articulados no projeto democrático-participativo, que já perdura duas décadas em Porto Alegre<sup>34</sup>, somado ao contexto nacional de avanços anti-democráticos e inflexão neoliberal das políticas, a partir de 2016, gerou uma oportunidade política invertida, na qual os atores conservadores, autoritários e neoliberais, identificados com a concepção empreendedorista de cidade, aproveitaram para efetivar uma mudança radical no regime político da cidade. Por isso, as mudanças no sistema participativo da cidade não significam apenas divergências pontuais de governos que não tem apreço pela participação cidadã. São mudanças sistêmicas do regime político que representam uma dinâmica de caráter desdemocratizante nos termos propostos por Tilly (2013)<sup>35</sup>.

### **Considerações finais**

As transformações de importantes Conselhos Municipais de Porto Alegre ocorreram a partir de conflitos entre as políticas programadas pelo governo municipal e a maioria dos atores sociais representados nos respectivos Conselhos. Diferentemente dos períodos após a redemocratização (1989-2016), a ofensiva contra o poder de influência adquirido pelos Conselhos iniciou em 2017, quando os Conselhos impuseram resistências às políticas de teor neoliberal a serem implementadas pelos governos de Marchezan Jr. (PSDB) e de Sebastião Melo (MDB). Os retrocessos nos Conselhos Municipais são coerentes com o processo de desconstrução e/ou desempoderamento que também ocorreu nas demais Instituições Participativas, nos setores do orçamento público – com o enfraquecimento do OP - e do planejamento urbano, como demonstram outros estudos sobre Porto Alegre (Müller e Fedozzi, 2024; Fedozzi, 2024, 2025; Marx, Fedozzi e Campos, 2023; Alfonsin, 2021).

---

<sup>34</sup> Referimo-nos às sucessivas derrotas eleitorais dos partidos de esquerda em Porto Alegre, liderados pelo PT, desde 2004, após permanecer 16 anos no poder.

<sup>35</sup> A dinâmica de “democratização/desdemocratização” corresponde a duas tendências contraditórias em permanente movimento, segundo os critérios de “ampliação da democracia”, quantitativa e categórica, “igualdade entre grupos de interesses”, “proteção da liberdade dos cidadãos” e “caráter mutuamente vinculante das decisões”, nas relações Estado e sociedade (Tilly, 2013). Sobre a aplicação do conceito para analisar a história do Orçamento Participativo de Porto Alegre ver Müller e Fedozzi (2024) e Fedozzi (2024).

Trata-se de um fechamento do ciclo aberto pelas oportunidades políticas pós-transição à democracia, agora sob hegemonia de uma coalizão política-empresarial, de perfil autoritário, que precisa neutralizar o poder de influência adquirido por atores civis e movimentos sociais, a fim de implementar o projeto de cidade identificado com o empreendedorismo urbano pró-mercado (Fedozzi, 2024; 2025; Alfonsin et al, 2021). Considerando os regimes políticos como um conjunto de relações entre governantes e governados, moldados por instituições, práticas e interações que variam ao longo do tempo e do espaço (Tilly, 2006), ao introduzir fortes obstáculos legais à participação, as transformações representam uma reconfiguração elitista do regime político da capital do RS: uma contrarreforma urbana que reverte as conquistas democratizantes iniciadas em 1985. Assim, as decisões voltam a ser acordadas pelo método tradicional da barganha entre as elites políticas conservadoras e as elites econômicas que dependem do crescimento da cidade para a extração de renda e acumulação de capital.

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 sociais articulados na rede historicamente identificada com o projeto 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 e Tatagiba, 2018). Certamente, o contexto político também é formado pela agência dos atores civis e movimentos sociais, não sendo totalmente externa a eles, como não o é nenhuma ação coletiva dirigida ao Estado. Todavia, isso não resolve a questão fundamental das assimetrias de poder existente, em situações normais, entre as estruturas institucionais e os grupos subalternos da sociedade civil. A assimetria deriva dos volumes desiguais de capitais eficientes (Bourdieu, 2011) e de capacidade de mobilização de recursos (McCarthy e Zald, 1977) 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 contexto formado por 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 outras Instituições Participativas. Essa é a dificuldade hoje da rede social identificada com o projeto democrático-participativo em Porto Alegre, apesar da história pioneira de governos populares. Nessa situação, a coalizão articulada com a aliança dos projetos autoritário e neoliberal impõe a sua vontade, frente a menor capacidade de resistência ao giro radical no regime político da cidade.

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 e decidir as agendas em termos de regras e recursos que constituem a estrutura de oportunidades políticas. Ou seja, o poder de emanar as regras e os recursos do sistema político-estatal posiciona os atores nas arenas públicas de forma desigual. Esse contexto, em situações de fechamento das oportunidades, é mais externo e coercitivo aos atores civis que não detém posições de poder nas instituições estatais (como os governos, os parlamentos, a justiça) e nas instituições privadas de comunicação de massa<sup>36</sup>.

O caso de Porto Alegre, cidade outrora paradigmática da democracia participativa, traz subsídios importantes para pensar a sustentabilidade das Instituições Participativas. A sustentabilidade parece depender em grande medida da permanente correlação de forças na estrutura do sistema político e da forte penetração no arcabouço normativo e legal, além de vínculos profundos com as bases para efeitos de legitimidade social. Em situações adversas de fechamento das oportunidades políticas e capacidades desiguais para a mobilização de recursos e valores coletivos, é naturalmente desvantajoso para os atores civis e movimentos sociais que participam das Instituições Participativas conseguir manter de forma permanente seu grau de influência e decisão compartilhada nas políticas públicas ou mesmo erguer resistências às regressões democráticas. Para isso é necessário contar com fortes aliados nas instituições políticas e estatais, proteção jurídica, enraizamento

---

<sup>36</sup> Concorde-se aqui com o pressuposto epistemológico estrutural-genético da teoria sociológica de Bourdieu sobre a dialética dos componentes externos e internos que ligam a estrutura social e os indivíduos, por meio das dinâmicas da “história incorporada” (nos indivíduos) e da “história objetivada” (nas instituições), sendo esta última existente como realidade objetiva externa aos indivíduos que condiciona a ação e o pensamento dos sujeitos. Esse referencial diverge da teoria de Giddens, a qual supõe a inexistência de externalidades estruturais na vida social dos indivíduos em sua Teoria da Estruturação.

social e apoio da opinião pública. Ou seja, faz-se necessário manter na sociedade a força de um projeto democrático, popular e participativo.

### Referências Bibliográficas

ABERS, Rebecca e ALMEIDA, Débora R. Participação no Século XXI. Embates entre projetos políticos nas instituições participativas federais. In: In: ARRETCHE, Marta; Marques, Eduardo. e Faria, Carlos E. **As políticas da política**. Desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT. UNESP, 2019

ABERS, R.; SILVA, M.; TATAGIBA, L. Movimentos sociais e políticas públicas: repensando atores e oportunidades políticas. **Lua Nova**, 105, p. 15-46, 2018

ABERS, Rebecca e BÜLOW, Marisa Von. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? **Sociologias**, Porto Alegre, ano 13, no 28, set./dez. 2011, p. 52-84

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra e TATAGIBA, Luciana. Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo: A Experiência na Era Lula. **Revista DADOS**, n.2, vol.57, 2014.

ALENCAR et al. Participação social e desigualdades nos conselhos nacionais. **Sociologias**, 15(32), 2013, p. 112-146.

ALFONSIN, B. M. 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, v. 1, 2021, p. 23-47.

ALFONSIN, B. M., MARX, V., & LAHORGUE, M. L. O plano diretor de Porto Alegre: entre alterações e resistências. In V. Marx, L. J. Fedozzi, & H. Ávila Campos (Eds.), **Reforma Urbana e Direito à Cidade**: Porto Alegre (pp. 169-188). Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles / Letra Capital, 2023

ALMEIDA, C. & CAYRES, D. C. & TATAGIBA, L. Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década. **Lua Nova** (Impresso), v. s/v, p. 255-294, 2015.

ALMEIDA, C., & TATAGIBA, L. Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década. **Lua Nova**, 94, 2015, p. 255-294.

ALMEIDA, C.; MARTELLI, C; LÜCHMANN, L; COELHO & BERNARDI, A. Inovações democráticas e força institucional: os conselhos gestores no Brasil. **Debates**, 2021, 15(1), p. 64–90.

ALMEIDA, D. Metamorfose da representação política: lições práticas dos conselhos de saúde no Brasil. In L. Avritzer (Ed.), **A dinâmica da participação local no Brasil** (pp. 149-173). São Paulo: Cortez, 2010.

ALMEIDA, D., & DOWBOR, M. Para além das fronteiras da especialização: pontes analítico-teóricas dentre movimentos sociais e instituições participativas no Brasil em contexto de mudanças. In M. Batista et al. (Eds.), **As teorias e o caso** (Vol. 1, pp. 15-58). São Paulo: EdUFABC. 2021

ALMEIDA, D. R. “Resiliência Institucional: para Onde Vai a Participação nos Conselhos Nacionais de Saúde e dos Direitos da Mulher?”. **Caderno CRH**, v. 33, 2020, pp. 1-24. DOI: <https://doi.org/10.9771/ccrh.v33i0.3328>

AMENTA, E., et al. The Political Consequences of Social Movements. **Annual Review of Sociology**, 36, 2010, p. 287-307.

ARANTES, O., VAINER, C., & MARICATO, E. (Eds.). **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, 2008, 14(1).

AVRITZER, L; ZANADREZ, P. Entre o passado e o futuro: a disputa em torno da participação. **Revista do Serviço Público**. 1937 - / Escola Nacional de Administração Pública. Brasília: Enap, 2023

AZEVEDO, S., SANTOS JUNIOR, O. A., & RIBEIRO, L. C. Q. Mudanças e Permanências na Cultura Política das Metrôpoles Brasileiras. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, 52(3), 2009, p. 691-733.

BEZERRA, C. P; RODRIGUES, M; ROMÃO, W. M. Conselhos de Políticas Públicas no governo Bolsonaro: impactos do Decreto 9.759/2019 sobre a participação da sociedade civil. **ABCP** - 3ª. Versão (01/10/2021)

BEZERRA, C; ALMEIDA, D. R; GURZA LAVALLE, A.; DOWBOR, M. Entre a desinstitucionalização e a Resiliência: Participação Institucional no Governo Bolsonaro. **DADOS**. Rio de Janeiro, Vol.67, N.4, Ano, 2024: e20220118

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. Brasília : Editora Universidade de Brasília, 1998.

BOURDIEU, Pierre. **A distinção: crítica social do julgamento**. 2. ed. Porto Alegre: Zouk, 2011. 560 p.

BUVINICH, Danitza P. R. O mapeamento da institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas nos municípios brasileiros. Universidade Complutense de Madri, **Rev. Adm. Pública** — Rio de Janeiro 48(1):55-82, jan./fev. 2014

COLLIER, David; COLLIER, Ruth. **Shaping the political arena**. Critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1991.

CÔRTEZ, Soraya M. Vargas. User participation and reform of Brazilian Health System: the case of Porto Alegre. London: **London School of Economics and Political Science**, 1995

CÔRTEZ, Soraya M. V. Conselhos e conferências de saúde: papel institucional e mudança nas relações entre Estado e sociedade. In S. Fleury & L. V. C. Lobato (Orgs.), **Participação, democracia e saúde**, 2009, p. 102–128). Cebes.

DAGNINO, E.; OLVERA, A.J.; PANFICHI, A. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: DAGNINO, E.; OLVERA, A.J.; PANFICHI, A. (Org.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz & Terra; Campinas: Unicamp, 2006

DAGNINO, Evelina – Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Revista Política e Sociedade**, n. 5, outubro, 2004

DIANI, M. The Concept of Social Movement. **The Sociological Review**, 40(1), 1992, p. 1-25. <https://doi.org/10.1111/j.1467-954X.1992.tb02943.x>

FEDOZZI, L. Regimes políticos e regimes urbanos nas relações de poder das cidades. **SciElo Preprints**. <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.12171> . 08/07/2025

FEDOZZI, L. **O poder da aldeia**. Gênese e história do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Tomo Editorial, 2000.

FEDOZZI, L. Porto Alegre: Participación contra-hegemónica, efectodemostración y desconstrucción del modelo. In M. F. Carrion & S. P. Ponce (Coord.), **El giro a la izquierda**: los gobiernos locales de América Latina. 5ª Avenida, 2015

FEDOZZI, L. **Orçamento Participativo de Porto Alegre: 35 anos**. Da contra-hegemonia à desdemocratização. Elementos para um balanço. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2024

FERNANDES, Antonio S.A. 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, nº 3, artigo 4, Rio de Janeiro, 2010, p. 447-452. <https://doi.org/10.1590/S1679-39512010000300005>

GRAMSCI, A. **Quaderni del cárcere**. Torino:Einaudi, 1975, 4 vol.

GURZA LAVALLE, A., Houtzager, P. P., & Castello, G. Democracia, pluralização da representação política e sociedade civil. **Lua Nova**, (67), , 2006ª, p. 49-104.

GURZA LAVALLE, A., VOIGT, J., & SERAFIM, L. O que Fazem os Conselhos e Quando o Fazem? Padrões Decisórios e o Debate dos Efeitos das Instituições Participativas. **DADOS** – Revista de Ciências Sociais, 59(3), 2006, p. 609-650.

GURZA LAVALLE, A.; GUICHENEY, H. e GRISOTTO VELLO, B. Conselhos e regimes de normatização: padrões decisórios em municípios de grande porte. **RBCS**, 2021, 36(106), e3610610.

HARVEY, D. Do gerencialismo ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. **Espaço e Debates**, 16(39), 1996, p. 48-64.

HOUTZAGER, P. P.; GURZA LAVALLE, A. e ACHARYA, A. Atores da sociedade civil e atores políticos participação nas novas políticas democráticas em São Paulo. In Leonardo Avritzer, ed., **O Associativismo em São Paulo**. São Paulo: UNESP, 2004.

ISUNZA VERA, E; GURZA LAVALLE, A. Arquitetura da participação e controles democráticos no Brasil e no México. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 92, 2012, p. 105-121.

JORNAL MATINAL. **Justiça intima prefeitura de Porto Alegre a dar transparência sobre conselhos municipais.** Link:

<https://www.matinaljornalismo.com.br/matinal/reportagem-matinal/justica-intima-prefeitura-de-porto-alegre-a-melhorar-transparencia-sobre-conselhos-municipais/> Acesso: 11/07/2025

JORNAL SUL21. **Os donos da cidade.** Reportagens investigativas sobre os Projetos Especiais na cidade de Porto Alegre. Jornal Sul21. Retrieved from <https://sul21.com.br/donos-da-cidade/> 2023a, Acesso 07/11/2023

JORNAL SUL21 – **Como um restrito grupo de empresários mudou a lógica do planejamento urbano de Porto Alegre.** <https://sul21.com.br/especiais/como-um-restrito-grupo-de-empresarios-mudou-a-logica-do-planejamento-urbano-de-porto-alegre/> 2023b, Acesso: 7/11/2023

LIMA, P. G. **Instituições participativas e habitação popular:** o arranjo institucional participativo vinculado à habitação popular em Porto Alegre. Tese de Doutorado. PPGS. UFRGS, 2014

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Interfaces socioestatais e Instituições Participativas: dimensões analíticas. **Lua Nova, São Paulo**, 109: 13-49, 2020

McCARTHY, J. D.; ZALD, M. N. "Resource mobilization and social movements: a partial theory". **American Journal of Sociology**, vol. 82, nº 6., 1997

MCADAM, D. **Political Process and the Development of Black Insurgency, 1930-1970.** University of Chicago Press. 1996

MARX, Vanessa; FEDOZZI, Luciano J. e CAMPOS, Heleniza A. **Reforma Urbana e Direito à Cidade.** RJ:Letra Capital, 2023.

MÜLLER, Ivan D; FEDOZZI, Luciano. Democratização e desdemocratização na metrópole de Porto Alegre: três décadas do Orçamento Participativo. **Opin. Pública**, Campinas, vol. 30, 2024, p. 1-36.

OLIVEIRA, C. M. **Empreendedorismo urbano e práticas de planejamento:** a Copa do Mundo e os Grandes Projetos Urbanos em Porto Alegre. (Dissertação de mestrado em Planejamento Urbano e Regional). PROPUR, UFRGS, 2013.

OLIVEIRA, C. M. de; OLIVEIRA FILHO, J. T. de, & MARX, V. Atraso, Pandemia, Mudança de Governo e Mobilização Social: Marcas do Processo de Revisão do Plano Diretor de Porto Alegre. In B. F. e Silva et al. (Eds.), **A cidade em disputa: Planos Diretores e participação no cenário da pandemia** (pp. xx-xx). Lutas Anticapital, 2021

OLIVEIRA, C. M. Entrepreneurialism: empresariamento ou empreendedorismo urbano - duas traduções, dois significados. In: XVI Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional., Belo Horizonte. **Anais do XVI ENANPUR**, 2015

PASSOS, R. P. dos. **De Conselho do Plano Diretor a Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental** (1955-2020). Dissertação de Mestrado. PROPUR, UFRGS, 2022.

PIRES, R. R; VAZ, A. C. N. Para além da participação: Interfaces socioestatais no governo federal. **Lua Nova**, n. 93, 2014, p. 61-91.

RIBEIRO, L. C. Q. As Metrôpoles e o Direito à Cidade na Inflexão Ultraliberal da Urbana Brasileira. **Observatório das Metrôpoles: Texto para discussão**, 2020.

SILVA. M. K. **IHU**. Pesquisa mostra quem são os donos de Porto Alegre. Entrevista <https://ihu.unisinos.br/categorias/644826-pesquisa-mostra-quem-sao-os-donos-de-porto-alegre-entrevista-com-marcelo-kunrath-silva> Acesso em 17/10/2024

SMITH, G. **Democratic innovations: designing institutions for citizen participation**. New York: Cambridge University Press, 2009.

SOUZA, C. **Estado, Participação e Democracia no Brasil: Atores e Instituições**. Editora UNESP, 2015

TARROW, S. *Poder em Movimento: movimentos sociais e confronto político*, Petrópolis: Ed. Vozes, 2009

TEIXEIRA, Ana C., SOUZA, Clóvis H. L., & LIMA, Paula P. F. Conselhos e conferências nacionais: entre a participação e a representação. *Argumentum*, 4, 2012, 152–172.

TILLY, C. **Democracia**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

TILLY, C. **Regimes and repertoires**. Chicago: University of Chicago Press, 2006

TILLY, C. **Contentious performances**. Cambridge: Cambridge University, 2008

TILLY, C. **From mobilization to revolution**. New York: McGraw-Hill, 1978.

TILLY, C. Movimentos Sociais como política. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 3, p. 133- 159, janeiro/julho, 2010.

WARREN, M. E. Inovações democráticas e democracias representativas. **REVISTA DEBATES**, Porto Alegre, v. 15, n. 1, 2021, p. 08-32,

ZENKER, M. da R., et al. **Conselhos Municipais de Porto Alegre: histórico e os desafios na gestão democrática da cidade**. Porto Alegre: Editora Rede Unida, 2021.

## Este preprint foi submetido sob as seguintes condições:

- Os autores declaram que os necessários Termos de Consentimento Livre e Esclarecido de participantes ou pacientes na pesquisa foram obtidos e estão descritos no manuscrito, quando aplicável.
- Os autores declaram que a elaboração do manuscrito seguiu as normas éticas de comunicação científica.
- Os autores declaram que estão cientes que são os únicos responsáveis pelo conteúdo do preprint e que o depósito no SciELO Preprints não significa nenhum compromisso de parte do SciELO, exceto sua preservação e disseminação.
- Os autores declaram que os dados, aplicativos e outros conteúdos subjacentes ao manuscrito estão referenciados.
- O manuscrito depositado está no formato PDF.
- Os autores declaram que a pesquisa que deu origem ao manuscrito seguiu as boas práticas éticas e que as necessárias aprovações de comitês de ética de pesquisa, quando aplicável, estão descritas no manuscrito.
- Os autores declaram que uma vez que um manuscrito é postado no servidor SciELO Preprints, o mesmo só poderá ser retirado mediante pedido à Secretaria Editorial do SciELO Preprints, que afixará um aviso de retratação no seu lugar.
- Os autores concordam que o manuscrito aprovado será disponibilizado sob licença [Creative Commons CC-BY](#).
- O autor submissor declara que as contribuições de todos os autores e declaração de conflito de interesses estão incluídas de maneira explícita e em seções específicas do manuscrito.
- Os autores declaram que o manuscrito não foi depositado e/ou disponibilizado previamente em outro servidor de preprints ou publicado em um periódico.
- Caso o manuscrito esteja em processo de avaliação ou sendo preparado para publicação mas ainda não publicado por um periódico, os autores declaram que receberam autorização do periódico para realizar este depósito.
- O autor submissor declara que todos os autores do manuscrito concordam com a submissão ao SciELO Preprints.