

Sociologia, Porto Alegre, ano 1, n. 2, jul/dez 1999, p. 190-224

# A construção da participação popular

MARCELO KUBRATSKY

Professor do Departamento de Sociologia da UFRGS

## Introdução

**U**

m dos temas centrais do debate sociológico contemporâneo, refere-se aos processos geradores de *exclusão social* e, conseqüentemente, de *negação de cidadania*. Segundo diversos autores, a articulação entre um conjunto de processos (tais como: a precarização das relações de trabalho, o desmantelamento das políticas sociais do Estado, a alteração das demandas em termos de qualificação profissional, a informatização e a automação do processo de trabalho, a ruptura das redes de sociabilidade tradicionais) estaria constituindo novas relações que modificam profundamente a realidade social neste fim de século.

Contrariamente à imagem que a modernidade construiu sobre si própria a partir do final do século XVIII, enquanto progresso contínuo da qualidade de vida em direção a uma sociedade de abundância, vitória da razão sobre os irracionalismos de todas as origens e constituição de uma igualdade fundamental entre todos os homens, as relações geradoras de exclusão têm produzido a deterioração das condições de vida de grandes contingentes da população mundial (e, naquelas sociedades já tradiciona-

mente marcadas pela miserabilidade, barrado qualquer perspectiva de melhoria de vida significativa), a revitalização de discriminações e xenofobias já consideradas extintas e a cristalização de novos patamares de desigualdade com a conseqüente cisão da sociedade entre "integrados" e "excluídos".

Um dos processos constituintes deste cenário de exclusão, conforme indicamos acima, situa-se na falência das políticas sociais do Estado e do próprio modelo de Estado Nacional e *Welfare State*. Este processo é bastante complexo, estando relacionado, entre outros fatores, à reestruturação do sistema capitalista ao nível mundial em curso desde os anos 70 (a chamada "globalização") e à ascendência de estratégias e projetos políticos que conferem um primado ao mercado capitalista em detrimento da ação do Estado (o "neoliberalismo").

Mesmo não havendo um consenso na explicação do declínio - haverá mesmo um declínio? - dos Estados Nacionais (com a presença de uma oscilação nas explicações que vai da idéia de inevitabilidade provocada pela globalização até a visão de uma ação conspirativa dos centros de poder econômico e político capitalistas), a avaliação do caráter negativo de seus impactos sociais é quase unânime.

Em países como o Brasil, onde uma parcela significativa da população vive imersa em condições de pobreza absoluta, mesmo não havendo se constituído um "Estado de Bem-Estar" efetivo, as políticas sociais são fundamentais para a reprodução cotidiana dessa população e à construção de perspectivas de melhoria no futuro. Incapazes de adquirir no mercado os bens e serviços que necessitam ou desejam, esses setores vem sofrendo com o progressivo desmantelamento de políticas sociais vitais como a saúde, educação, segurança e habitação.

Além disso, o Estado Nacional deixa de acenar com projetos de

desenvolvimento econômico de dimensão nacional, passando ao discurso da inevitabilidade de buscar uma adaptação a qualquer custo ao mercado capitalista globalizado. A regra é a competição desenfreada e só os mais "capazes" e "competitivos" (sejam empresas, trabalhadores, cidades, regiões ou países) conseguirão integrar-se e usufruir os benefícios do processo.

É neste contexto de acirramento da exclusão social e em contraposição ao processo de dismantelamento do Estado, que passam a emergir no Brasil na década de 80 (particularmente após as eleições municipais de 1988) projetos e experiências que deslocam para os municípios a responsabilidade e/ou a possibilidade de aprofundamento da democratização e construção de uma cidadania efetiva.

Neste campo de projetos e experiências, destacamos aquelas que tiveram a condução política do Partido dos Trabalhadores (especialmente o caso de Porto Alegre, por sua continuidade e consistência) como as mais significativas e que mais avançaram na realização das propostas originais.

Buscando instituir novas relações sócio-políticas na cidade e institucionalizá-las enquanto núcleo de uma nova proposta de gestão pública, os governos da "Administração Popular" de Porto Alegre, por exemplo, a partir de 1989 voltaram-se para a inversão de prioridades na alocação dos investimentos municipais (destinados, a partir de então, preferencialmente para a população mais carente da cidade), à recuperação da capacidade de investimento da Prefeitura (reforma do IPTU - instituindo a progressividade como um princípio da justiça tributária, ou seja, "quem tem mais paga mais" - e do ISSQN; política de captação de recursos externos), à constituição e implantação de espaços públicos para a formulação e gestão das políticas sociais com a participação direta da população (Conselhos Municipais de Saúde, de Educação, de Acesso à Terra e Habitação, de Cultura, de

Assistência Social, entre outros), à criação de um processo de participação direta da sociedade na elaboração e execução do orçamento municipal (através do "Orçamento Participativo"), à discussão pública de diretrizes e políticas orientadas para a construção de um projeto de futuro para a cidade (a "Cidade Constituinte", o Plano de Desenvolvimento Econômico de Porto Alegre, o novo Plano Diretor da cidade).

Uma das questões que se colocam para uma análise sociológica de experiências como a de Porto Alegre pode ser sintetizada da seguinte forma: quais os fatores que têm possibilitado a continuidade da experiência de democratização da gestão municipal? Ou seja, como é que em um contexto de acirramento dos processos geradores de exclusão social, uma experiência centrada numa proposta de afirmação da cidadania consegue um relativo êxito ao longo dos últimos dez anos?

Na busca da resposta a estas questões, o presente artigo se centrará na análise de um dos pilares da experiência de Porto Alegre, o chamado "Orçamento Participativo" (OP).

### "Orçamento Participativo": este nosso grande (des)conhecido

O grande "sucesso" e publicidade acerca do processo de discussão e definição pública do orçamento municipal em Porto Alegre tem, do ponto de vista da análise acadêmica, provocado algumas dificuldades. Percebe-se a disseminação de uma tendência a tomar como conhecido (no sentido de explicado) um processo social pelo simples fato de que nele se fala com freqüência. A proliferação de falas sobre o OP e a sua incorporação como elemento constitutivo do cotidiano da cidade parece dispensar o esforço de

análises mais metódicas e minuciosas pelos sociólogos que tratam do assunto.

Por outro lado, mesmo os estudos acadêmicos existentes tendem a resumir-se, na sua maioria, a trabalhos descritivos, buscando com maior ou menor qualidade retratar um processo que *a priori* parece não necessitar ser explicado nem suscitar importantes questões teóricas do ponto de vista sociológico.<sup>1</sup>

Neste vácuo de estudos mais aprofundados, observa-se que a "explicação" do OP geralmente tem se limitado a uma reprodução de discursos construídos pelos próprios participantes do processo. Entre estes, adquirem particular relevância os discursos dos integrantes da Administração Municipal que, pelo seu acesso a informações e capacidade de divulgar opiniões, tendem a instituir uma versão "oficial" sobre o OP e a história de sua construção. Neste discurso predomina a idéia de que o OP é um resultado da vontade da Administração Popular, que teve a capacidade política e técnica de construir um novo arranjo institucional que permitiu a expressão e a intervenção dos setores populares organizados da cidade, os quais viviam no final da década de 80 uma forte crise de identidade e de projeto.

Sem querer de forma nenhuma criticar a importância política deste discurso, que como discurso político tem como objetivo básico gerar adesão e mobilização e não buscar uma "verdade", o que parece questionável é quando este tipo de discurso passa a ser tomado como a explicação científica de um processo exatamente por aqueles que deveriam ser os responsáveis pela formulação desta explicação científica. Neste caso, o discurso político-ideológico, inevitável e necessário, passa a buscar e assumir o

1 Dois trabalhos que trazem descrições detalhadas sobre o processo do OP e abordam algumas questões teóricas importantes são os de NAVARRO (1997) e SANTOS (1998). Para uma análise de maior fôlego, apesar de limitada às questões institucionais do processo, ver o trabalho de FEDOZZI (1996).

perigoso status de verdade científica.

É buscando contrapor-se a estas limitações – e, particularmente, ao predomínio dos discursos carentes de fundamentação empírica – que será desenvolvida nossa argumentação neste artigo, com o objetivo de demonstrar que: **um dos pilares fundamentais do OP (e, de forma mais genérica, dos processos de participação popular em Porto Alegre) é uma rede associativa formada por lideranças de comunidades populares da cidade, as quais se legitimam e legitimam o processo através da produção de um reconhecimento público da existência de um efetivo caráter redistributivo no OP e da abertura deste para antigas e novas demandas identificadas e reivindicadas pela população da cidade.**

É na atuação desta rede, então, que podemos encontrar, em parte, a resposta sobre as condições que possibilitam a continuidade e o aprofundamento do processo de democratização do âmbito municipal do Estado.

### As bases sociais de sustentação da Administração Popular

Apesar de reconhecer que a vontade política dos integrantes do governo e o reordenamento institucional são fatores indispensáveis para o desenvolvimento de experiências de participação direta da população na gestão pública, busca-se neste trabalho identificar e analisar um dos principais fundamentos do OP e, ao mesmo tempo, uma de suas faces mais desconhecidas: a rede associativa que sustenta e organiza a intervenção da população no processo.

Como um dos resultados do refluxo da discussão sobre o tema dos

"movimentos sociais" no Brasil, observa-se um certo abandono das reflexões teóricas e investigações empíricas sobre os processos de ação coletiva ao nível da sociedade civil brasileira nos anos 90. Após um otimismo excessivo com as potencialidades dos movimentos, na década de 80, a discussão sociológica atual parece ter voltado à tradicional perspectiva que confere ao Estado o predomínio da ação instituinte, restando à sociedade um papel subordinado e/ou passivo.

Se, por um lado, o excesso de expectativas em relação aos "movimentos" levou, em geral, à substituição da investigação cientificamente rigorosa pela afirmação de discursos ideologicamente orientados; por outro lado, no entanto, a redução da sociedade a um campo fragmentado e dilacerado pela violência, a exclusão social e o individualismo consumista, imagem que parece predominar nos anos 90, pouco nos ajuda a analisar processos como o da democratização da gestão municipal em Porto Alegre.

Ao contrário de algumas interpretações "oficiais", o OP não é nem fruto apenas da vontade política do governo (mesmo se esta não possa nunca ser desvalorizada), nem se sustenta apenas em um arranjo de engenharia institucional (por mais eficaz e positivo que este possa ser). Ou seja, o OP não pode ser resumido a um mero experimento governamental que conseguiu êxito frente a uma população passiva, desorganizada e/ou dócil às propostas e ações geradas por um Estado protagonista.

Em primeiro lugar, é preciso observar que propostas e processos de participação direta das organizações populares na gestão pública não foram uma novidade criada do nada em Porto Alegre a partir da 1989. Ao contrário, além de diversas experiências desenvolvidas em vários municípios brasileiros ao longo dos anos 80, na própria cidade de Porto Alegre as organizações populares já possuíam uma experiência de participação – cujos limites

e dificuldades não serão discutidos aqui – na gestão do PDT no governo municipal (1986-1988).<sup>2</sup>

Além disso, entre organizações populares como a União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA), encontram-se já em 1986 discussões e propostas sobre a participação da população de Porto Alegre na discussão do Orçamento Municipal, como podemos observar no documento *A participação popular na Administração Municipal* de março de 1986, do qual extraímos as seguintes citações:

#### PARTICIPAR DE QUÊ?

1 - O mais importante na prefeitura é a arrecadação e a definição de para onde vai o dinheiro público. É a partir daí que vamos ter ou não verbas para o atendimento das reivindicações das vilas e bairros populares. POR ISSO, QUEREMOS INTERFERIR DIRETAMENTE NA DEFINIÇÃO DO ORÇAMENTO MUNICIPAL E QUEREMOS CONTROLAR A SUA APLICAÇÃO.

2 - QUEREMOS DECIDIR SOBRE AS PRIORIDADES DE INVESTIMENTO EM CADA VILA, BAIRRO E DA CIDADE EM GERAL.

3 - QUEREMOS DECIDIR SOBRE AS ALTERNATIVAS EM RELAÇÃO AOS PROBLEMAS DO TRANSPORTE COLETIVO; DA EDUCAÇÃO, DA SAÚDE, DA MORADIA, DO ESPORTE, DA CULTURA, etc.

4 - QUEREMOS CONTROLAR E FISCALIZAR A EXECUÇÃO DAS OBRAS E OS SERVIÇOS PÚBLICOS (creches, escolas, postos ...).

#### COMO QUEREMOS PARTICIPAR?

(...)

4 - A definição do orçamento da prefeitura seja feito a partir do MC

<sup>2</sup>Uma descrição e discussão sobre a experiência participativa no governo Collares encontra-se em MOURA (1989).

[movimento comunitário] e da organização dos servidores municipais. O CONDEL [conselho de delegados] da UAMPA deve unificar as discussões e definições das prioridades de cada vila e região. Com isso teremos as prioridades de investimento da prefeitura para cada ano, na cidade. Por outro lado, a organização dos funcionários da prefeitura têm a capacidade de definir as prioridades e necessidades em termos de salários e manutenção da máquina administrativa. Da combinação dessas necessidades sai o orçamento, que deve ser simplificado e transparente, pois partimos das necessidades de investimento e manutenção dos serviços públicos. Ao executivo cabe acatar e implementar as propostas (destaques no original).

Ou seja, as discussões embrionárias sobre o OP antecedem o início do governo da Frente Popular, fazendo parte da pauta das organizações e movimentos populares existentes e atuantes na cidade na década de 80. E é a partir das lideranças destas organizações e movimentos que irá se constituir uma rede de articulações que terá um papel fundamental na viabilização e sustentação do processo de participação popular na discussão do Orçamento (e, em linhas mais gerais, do processo de participação direta da população na gestão municipal em seu conjunto).

A própria eleição de Olívio Dutra e Tarso Genro para a prefeitura de Porto Alegre em 1988 pode ser reinterpretada a partir da perspectiva que orienta este artigo. Além das interpretações que creditam esta vitória à tradição oposicionista predominante na cultura política de Porto Alegre, ao êxito dos responsáveis pela propaganda política da Frente Popular ou ao voto de protesto de setores insatisfeitos do ponto de vista pragmático, pode-se ver também na eleição da Frente Popular um dos resultados de um lento e silencioso trabalho de organização e atuação religiosa-político-comunitária

que se desenvolveu na cidade desde os anos 70. Sem entrar numa discussão detalhada deste processo, que extrapolaria o âmbito deste artigo<sup>3</sup>, pode-se identificar no final dos anos 80 a existência de significativos setores organizados nas vilas e bairros populares que apresentavam um maior ou menor grau de identificação com as propostas e orientações do Partido dos Trabalhadores (PT).

Vão ser estes setores, então, um dos pilares de sustentação e, ao mesmo tempo, de tensionamento do primeiro governo da Administração Popular, constituindo uma base de legitimação e de pressão que foi um dos fatores que possibilitou superar alguns dos diversos obstáculos colocados para o desenvolvimento de uma proposta de gestão pública com participação popular.

#### As redes de organização e participação da população no OP<sup>4</sup>

Apesar da abertura do OP para a participação de indivíduos que não apresentam envolvimento algum com organizações sociais ou políticas, quando observamos os dados sobre a experiência associativa dos participantes do OP percebemos que a atuação em algum tipo de entidade ou organização predomina entre os entrevistados:

3 Uma análise sobre a trajetória das organizações populares em Porto Alegre, baseada em um estudo de caso, pode ser encontrada em SILVA (1997). Para uma discussão mais ampla sobre os movimentos populares na cidade, ver o trabalho de BAIERLE (1992).

4 Os dados quantitativos utilizados neste trabalho foram produzidos através de um survey, no qual o autor atuou no processo de organização e processamento dos dados e elaboração do relatório final. Esta pesquisa foi realizada pelo CIDADE - Centro de Assessoria e Estudos Urbanos e pela Coordenação de Relações com a Comunidade da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, durante as Plenárias Regionais e Temáticas na Primeira Rodada do OP de 1998. Foram feitas 1039 entrevistas através de questionário estruturado, com perguntas fechadas e abertas. Agradecemos ao CIDADE a autorização para a utilização destes dados.

Quadro 1. O(A) senhor(a) participa de alguma entidade ou associação?

	Frequência	%
Participa de entidades	695	66,9%
Não participa de entidades	292	28,1%
Não respondeu	52	5%
Total	1039	100%

Assim, segundo estes dados, mais de dois terços dos participantes do OP possuem algum tipo de experiência associativa, indicando que esta se constitui em um fator importante na mobilização e organização dos indivíduos para a atuação nos espaços de participação direta na gestão municipal.

Este fato fica ainda mais evidente quando observamos o peso da experiência associativa entre os indivíduos que já foram eleitos representantes da população (delegados e conselheiros) no OP:

Quadro 2. O(A) senhor(a) participa de alguma entidade ou associação? (frequência entre os já eleitos)

	Frequência	%
Participa de entidades	153	90%
Não participa de entidades	15	8,8%
Não respondeu	2	1,2%
Total	170	100%

Conforme estes dados, podemos concluir que a experiência associativa praticamente se constitui em um pré-requisito para que os indivíduos sejam escolhidos como representantes das regiões e temáticas que compõem o OP. Ou seja, indivíduos isolados e descolados da rede associativa que embasa grande parte da participação popular no OP tendem a possuir um papel secundário e minoritário na condução do processo e nas suas definições.

Esta importância da inserção nas redes associativa pode ser mensurada também através da resposta dos entrevistados para a pergunta sobre como foram informados das reuniões do OP:

**Quadro 3. Como o(a) senhor(a) foi informado(a) sobre as reuniões do Orçamento Participativo? (respostas mais freqüentes)**

	Freqüência	%
Informado por Associação de Moradores	435	41,9%
Informado por vizinhos, amigos e/ou parentes	150	14,4%
Informado por delegado ou conselheiro do OP	101	9,7%
Informado por jornais e cartazes da Prefeitura	96	9,2%
Informado por carro de som	90	8,7%

Assim, observamos que as três respostas mais citadas como o meio através do qual os entrevistados foram informados e mobilizados para participarem do OP referem-se a expressões desta rede associativa que identificamos como um dos pilares de legitimação e sustentação do OP. Em pri-

meiro lugar, com um predomínio inquestionável, encontramos as Associações de Moradores que, apesar dos diversos diagnósticos sobre seu esvaziamento e perda de capacidade de mobilização, constituem ainda o núcleo principal da rede associativa de Porto Alegre que participa do OP.

Esta importância das Associações de Moradores, além de ser bastante significativa entre os entrevistados que declararam participar de entidades (344 indivíduos ou 49,5% dos 695 entrevistados que participam de entidades foram informados do OP por Associações de Moradores), é curiosamente importante também entre os entrevistados que declararam não participar de entidades: 81 indivíduos ou 27,7% dos entrevistados que não participam de entidades foram informados do OP por Associações de Moradores. Ou seja, quase um terço das pessoas que declararam não possuir experiência de participação em entidades, responderam que foram informadas e, de certa forma, mobilizadas para participar por uma entidade específica que são as Associações de Moradores.

Em segundo lugar, encontramos aquilo que para alguns pode parecer curioso, ou seja, a relativa importância das relações de sociabilidade cotidiana – parentesco, amizade e vizinhança – como mecanismo de informação e mobilização dos participantes do OP. Isto indica que as formas de organização coletiva da população estruturam-se muito além das entidades formalmente existentes, através de redes muitas vezes ocultas, “subterrâneas”, mas sem as quais é difícil compreender como ocorrem os processos de mobilização e participação popular.

Por fim, podemos observar que as lideranças que são eleitas como delegados e conselheiros do OP também constituem-se como pontos de referência para a população que participa do processo. Estas lideranças, que na sua quase totalidade atuam em entidades e/ou organizações populares, acabam

agindo como intermediários entre os diversos espaços e níveis da rede associativa e o OP, com um papel cada vez mais importante à medida em que passam a ter acesso e dominar informações e conhecimentos relevantes.

Para termos uma idéia mais clara sobre esta rede associativa, é importante visualizarmos quais os principais tipos de entidades e organizações que a compõem, o que pode ser inferido das respostas dos entrevistados sobre entidades e organizações das quais participam:

Quadro 4. Marque a(s) entidade(s) da qual participa  
(resposta múltipla):

Tipo de entidade	Frequência	%
Associação de Moradores	425	40,9%
Grupo religioso e/ou cultural	94	9%
Partido político	62	6%
Conselhos institucionais	54	5,2%
Sindicatos	51	4,9%
Clube esportivo	41	3,9%
Conselho popular ou União de Vilas	41	3,9%
Centro comunitário	36	3,5%
Comissão de rua	34	3,3%
Comissões	25	2,4%
Clube de mães	21	2%
Entidade carnavalesca	21	2%
Clube recreativo	14	1,4%

Conforme podemos observar pelos dados do quadro acima, as Associações de Moradores constituem-se no principal formato associativo formal da população que participa do OP, confirmando a persistência de um tipo de vida associativa que diversos estudos apontam como uma peculiaridade da cidade de Porto Alegre, ou seja, o significativo peso nos bairros e vila populares das formas de associação comunitárias baseadas no local de moradia e atuantes na reivindicação de obras e serviços públicos.

Por outro lado, é também significativo que as formas associativas que tendem a ter um maior reconhecimento público, como partidos e sindicatos, apresentam um peso muito baixo entre as organizações e entidades nas quais atua a população que participa do OP. Isto parece indicar, novamente, a importância de uma rede associativa que mesmo não sendo perceptível de forma imediata possui uma significativa capacidade de organizar e mobilizar a atuação coletiva na cidade.

Esta situação é ainda mais visível entre aqueles que já foram eleitos delegados e conselheiros do OP. Perguntados sobre qual entidade e/ou organização da qual mais participam, foram obtidas as seguintes respostas:

Quadro 5. Destas entidades/associações qual o(a) senhor(a) mais participa (resposta única)?  
(freqüência entre os já eleitos)

	Freqüência	%
1ª Associação de moradores	80	47,1%
2ª Conselho popular ou União de vilas	10	5,9%
7ª Sindicato	4	2,4%
10ª Partido político	3	1,8%

Esses dados parecem confirmar a importância das organizações comunitárias na construção da participação popular no OP, ao mesmo tempo que desmente alguns discursos políticos que criticam o processo como sendo uma mera manipulação política submetida ao domínio do PT. Obviamente que isso não significa aceitar a idéia de que este é um processo "espontâneo" no qual cidadãos individual e isoladamente participariam e decidiriam; mas sim que sua vitalidade participativa repousa principalmente em um conjunto de lideranças que possuem como principal campo de identificação e atuação uma rede associativa de base comunitária e não sobre uma "massa de manobra" alienada e manipulada de forma clientelista pelo PT.

A existência dessa rede, cujo "núcleo duro" pode ser identificado com o conjunto de lideranças que já foram e são eleitas como delegados e conselheiros do OP, parece se confirmar quando comparamos alguns dados obtidos entre os participantes do OP entrevistados. Em primeiro lugar, começaremos analisando o tempo de participação em entidades e/ou organizações por parte destes entrevistados:

Quadro 6. Há quanto tempo o(a) senhor(a) participa em entidades/associações/ grupos/comissões?

	Freqüência entre os entrevistados	% entre os entrevistados	Freqüência entre os já eleitos	% entre os já eleitos
Até 1 ano	80	7,7%	9	5,3%
1 a 3 anos	177	17%	30	17,6%
4 a 6 anos	134	12,9%	35	20,6%
7 a 10 anos	104	10%	27	15,9%
11 a 15 anos	51	4,9%	20	11,8%
+ de 15 anos	52	5%	15	8,8%
Não respondeu	152	14,6%	20	11,8%
Não participa de entidade	289	27,8%	14	8,2%
Total	1039	100%	170	100%

Observando o tempo de participação dos indivíduos entrevistados, podemos perceber que existe uma certa experiência associativa já acumulada, expressa no fato de que 32,8% destes indivíduos possuem pelos menos 4 anos de participação em entidades e/ou organizações (e 19,9% possuem 7 anos ou mais). Já entre os indivíduos que foram eleitos como representantes no OP essa experiência é muito mais significativa, uma vez que 57,1% deles possuem no mínimo 4 anos de participação (e 36,5% possuem 7 anos ou mais). É interessante observar também que mais de 20% dos eleitos (e praticamente 10% do conjunto dos entrevistados) possuem uma experiência associativa que é anterior ao início do governo da Frente Popular em Porto Alegre, indicando a existência de uma significativa continuidade em termos da atuação destas lideranças.

Esta continuidade também pode ser visualizada quando observamos os dados acerca do comparecimento dos entrevistados no OP em anos anteriores:

Quadro 7. Em anos anteriores o(a) senhor(a) compareceu em reuniões do Orçamento Participativo?

	Frequência entre os entrevistados	% entre os entrevistados	Frequência entre os já eleitos	% entre os já eleitos
Compareceu no OP em anos anteriores	629	60,5%	159	93,5%
Não compareceu no OP em anos anteriores	410	39,5%	11	6,5%
<b>Total</b>	<b>1039</b>	<b>100%</b>	<b>170</b>	<b>100%</b>

Conforme estes dados, podemos ver que há uma relativa continuidade na participação dos indivíduos no OP, uma vez que mais de 60% deles já participaram do processo em anos anteriores. Por outro lado, quando analisamos os dados dos eleitos representantes, destaca-se o fato de que a experiência anterior de participação no processo do OP constitui uma espécie de pré-requisito para que sejam eleitos (daí que 93,5% deles já tenham participado do processo em anos anteriores).

Quando desdobramos esses dados de comparecimento no OP ao longo dos anos, verificamos alguns aspectos importantes:

Quadro 8. Anos de comparecimento no Orçamento Participativo:

	Frequência entre os 170 já eleitos	%entre os já eleitos	Frequência entre os 869 não eleitos	%entre os não eleitos
OP 1989	33	19,4%	46	5,3%
OP 1990	36	21,2%	48	5,5%
OP 1991	39	22,9%	53	6,1%
OP 1992	49	28,8%	64	7,4%
OP 1993	58	34,1%	78	9%
OP 1994	78	45,9%	113	13%
OP 1995	94	55,3%	168	19,3%
OP 1996	113	66,5%	251	28,9%
OP 1997	124	72,9%	376	43,3%

Estes números indicam, em primeiro lugar, a acúmulo de participação entre aqueles que já foram eleitos representantes no OP, com a existência de cerca de 20% que atuam desde o início do processo. Por outro lado, podemos observar que há uma tendência de aumento na continuidade da participação, tanto entre eleitos e não eleitos, a partir de 1993-94, quando ocorre a consolidação do OP como espaço legítimo de encaminhamento das reivindicações da população.

A intensidade do envolvimento dos indivíduos que compõem a rede associativa que participa do OP pode ser visualizada através dos dados sobre a frequência com que estes indivíduos participaram nas suas entidades e organizações no último ano:

Quadro 9. Frequência de participação na entidade em que mais participa, no último ano:

	Frequência entre os entrevistados	% entre os entrevistados	Frequência entre os já eleitos	% entre os já eleitos
Participou semanalmente	152	14,6%	58	34,1%
Participou quinzenalmente	84	8,1%	26	15,3%
Participou mensalmente	177	17%	37	21,8%
Participou poucas vezes	195	18,8%	24	14,1%
Nunca participou	64	6,2%	6	3,5%
Não respondeu	78	7,5%	5	2,9%
Não participa de entidade	289	27,8%	14	8,2%
Total	1039	100%	170	100%

Estes dados indicam que quase 40% do conjunto dos entrevistados participam de atividades em entidades pelo menos uma vez por mês. Já entre os entrevistados que já foram eleitos representante no OP, este valor apresenta um significativo crescimento, chegando a mais de 70% o número daqueles que participam de atividades em entidades pelo menos uma vez por mês (sendo que 49,4% participam no mínimo quinzenalmente). Isto demonstra que há uma continuidade de participação e um envolvimento relativamente elevado com a vida associativa entre aqueles que identificamos como o "núcleo duro" da rede que sustenta a participação popular em Porto Alegre.

## A "eficácia" como condição e resultado da participação da população

Conforme foi salientado como hipótese no início deste artigo, a legitimidade, tanto da proposta de gestão participativa (e, assim, dos partidos que a propõem) quanto da rede associativa que organiza e mobiliza a participação popular, tem como uma de suas fontes principais a eficácia concreta do processo de participação; em outras palavras, a participação acontece porque participar produz resultados - concretos ou simbólicos - na vida cotidiana da população da cidade.

A importância desta "eficácia" pode ser demonstrada através de dois conjuntos de dados. Em primeiro lugar, pela visão dos entrevistados sobre os benefícios, em termos de obras e serviços, obtidos através do OP:

Quadro 10. Sua região ou temática já foi beneficiada com obras e serviços através do Orçamento Participativo?

	Freqüência entre os entrevistados	% entre os entrevistados
Já foi beneficiada	608	58,5%
Não foi beneficiada	238	22,9%
Não sabe	134	12,9%
Não respondeu	59	5,7%
Total	1039	100%

Assim, quase 60% dos participantes das Plenárias do OP em 1998 reconheciam que, direta ou indiretamente, já haviam obtidos benefícios através do processo. Podemos observar, então, que existe uma forte crença

de que a participação no OP realmente possibilita que as comunidades da cidade obtenham o atendimento de suas demandas; ou seja, este se constituiu no canal eficaz e legítimo (legítimo em grande parte por ser eficaz) para o encaminhamento das reivindicações de obras e serviços públicos da população da cidade (e, particularmente, daquela população organizada pela rede associativa enraizada nos bairros e vila populares de Porto Alegre).

Em segundo lugar, esta eficácia e legitimidade do OP pode ser demonstrada através das respostas dos entrevistados sobre o real poder de decisão da população que participa do OP:

**Quadro 11. Na sua opinião, a população que participa do Orçamento Participativo decide realmente sobre políticas públicas, obras e serviços?**

	Frequência entre os entrevistados	% entre os entrevistados
Sempre decide	314	30,2%
Quase sempre decide	281	27%
Decide às vezes	248	23,9%
Nunca decide	29	2,8%
Não sabe	111	10,7%
Não respondeu	56	5,4%
Total	1039	100%

Estes números indicam que 57,2% dos entrevistados conferem um elevado poder de decisão à população que participa do OP. Somados aos 23,9% que consideram que esta população possui um relativo poder de decisão, observamos que mais de 80% dos entrevistados consideram que o

OP é realmente um processo que delibera sobre a alocação dos investimentos públicos na cidade de Porto Alegre.

Por outro lado, é significativo o pequeno número de entrevistados que consideram que a população não tem poder de decisão no OP. Isto pode ser interpretado de duas maneiras (sendo um objeto para futuras investigações): ou como um indicador de que a grande maioria da população de Porto Alegre considera que o OP é realmente um processo de democracia deliberativa, ou que só participam do OP aqueles que já possuem uma avaliação positiva sobre o poder de decisão da população na definição dos investimentos municipais.

Para a produção dos resultados concretos que garantem esta eficácia e legitimidade do OP, dois fatores colocam-se como condicionantes. São eles: a capacidade de investimento do governo municipal e a abertura do processo às novas reivindicações que são identificadas e construídas como demandas coletivas dos cidadãos de Porto Alegre.

Em 1989, ao assumir o governo municipal, a Frente Popular defrontou-se com uma situação extremamente difícil: por um lado, recebeu como herança da administração anterior um governo em situação quase falimentar, com o comprometimento de mais de 90% da sua receita com o pagamento do funcionalismo público e diversas dívidas de curto prazo para serem saldadas; por outro lado, havia a necessidade de responder aos compromissos assumidos na campanha eleitoral, que geraram grandes expectativas entre diversos segmentos da população da cidade, principalmente entre as lideranças comunitárias identificadas com o PT.

A compreensão de como foi possível a passagem deste quadro inicial de extrema dificuldade para a vitória eleitoral de Tarso Genro quatro anos mais tarde é outro processo que pode ser reinterpretado na ótica adotada

neste trabalho. Primeiramente, como salientam quase todas as análises deste processo, deve ser reconhecida a habilidade técnica e política do governo no sentido de aproveitar as novas condições de atuação municipal em termos fiscais, estabelecidas pela Constituição de 1988. Neste sentido, buscou-se um reajustamento dos principais impostos regulados e arrecadados diretamente pelo município – o ISSQN e o IPTU –, de forma a torná-los impostos que efetivamente tivessem um peso significativo no financiamento da ação governamental municipal.

O impacto destas mudanças expressa-se nos seguintes dados, que demonstram o sucesso do trabalho de “saneamento financeiro” realizado pela primeira gestão da Frente Popular em Porto Alegre:

Tabela 1. Comportamento real das receitas arrecadadas

	IPTU		ISSQN		TAXA DE LIXO		RECEITAS CORRENTES	
	1000 R\$	(%)	1000 R\$	(%)	1000 R\$	(%)	1000 R\$	(%)
1988	23 546	-	57 647	-	7 770	-	198 541	-
1989	21 643	- 8	61 168	6	6 545	- 16	251 083	26
1992	55 108	134	70 730	23	16 733	115	356 112	79
1996	67 100	185	109 843	91	25 935	234	526 600	165
1997	68 251	189	119 763	108	26 389	240	536 221	170

Fonte: CAPLAN/PMPA, *Orçamento Público*, 4 ed. Porto Alegre: PMPA, 1998. (p.4)

\* Os percentuais representam a variação em relação ao ano de 1988.

\* Valores atualizados pelo IGO-DI “pro-rata” até 30/03/98, conforme o dia em que o tributo é creditado na conta da Prefeitura.

\* Nas Receitas Correntes estão excluídos os valores do SUS e incluídos os de taxa de lixo.

Tabela 2. Composição da receita corrente da administração direta  
Executada em 1997 (valores nominais)

	%
<b>RECEITA CORRENTE</b>	<b>100,00</b>
<b>PRÓPRIA</b>	<b>55,87</b>
IPTU	12,83
ITBI	7,06
ISSQN	22,75
Taxas	0,27
Outras Receitas	12,96
<b>TRANSFERÊNCIAS</b>	<b>44,13</b>
FPM (UNIÃO)	5,51
IRRF (UNIÃO)	3,25
ICMS (ESTADO)	25,97
IPVA (ESTADO)	8,69
Outras transferências	0,61

Fonte: CAPLAN/PMPA. Orçamento Público. 4 ed. Porto Alegre: PMPA, 1998. (p.10)

Nota: Não estão consideradas as receitas com transferências do SUS.

Mas, se esta "reforma fiscal" foi fator fundamental na criação das condições financeiras que viabilizaram a concretização dos compromissos eleitorais, é preciso destacar que ela não pode ser vista como um processo isolado,

que por si só garantiu a efetividade da participação popular. É necessário analisar também como a rede associativa que engajou-se na construção da gestão pública com participação direta atuou nesse processo.

O relativo fracasso da primeira tentativa de realizar a participação popular no orçamento municipal, em 1989/1990, foi um fator de grande desgaste, não só para o governo municipal, mas também para as lideranças, entidades e organizações que haviam apoiado a eleição da Frente Popular e identificavam-se e eram identificadas com as propostas participativas do novo governo. Estes setores ficaram numa situação bastante difícil: por um lado, pressionados por suas bases e necessitando garantir sua legitimidade, viam-se na obrigação de pressionar os governantes no sentido do atendimento das demandas e realização das promessas de campanha; por outro lado, em virtude da identificação política e do reconhecimento dos obstáculos à nova administração, precisavam atuar na sustentação e legitimação do novo governo.

O aspecto interessante deste processo é a produção de uma situação aparentemente paradoxal: as lideranças comunitárias com maior grau de identificação com as propostas da Frente Popular tornaram-se aquelas que mais cobravam e pressionavam o governo para o atendimento de suas demandas e reivindicações. Mas, ao mesmo tempo, estas lideranças, legitimadas por sua atitude crítica e reivindicativa, avalizavam e defendiam os processos participativos então em construção (particularmente o OP).

O resultado disto foi a constituição de uma rede associativa ao nível da sociedade civil (centrada, neste primeiro momento, basicamente nos bairros e vilas populares de Porto Alegre) que buscou sustentar e legitimar os processos de participação na gestão pública, ao mesmo tempo que pressionavam para a criação das condições que permitissem viabilizar estes processos. Concretamente, isto traduziu-se na tentativa de reverter o esvaziamento do processo

do OP, ocorrido devido à sua ineficácia inicial. Assim, é em parte em função da ação desta rede, da sua legitimidade e capacidade de convencimento e mobilização, que serão progressivamente recuperados e ampliados os níveis de participação da população. Tal ampliação expressa-se nos seguintes dados:

**Tabela 3. Evolução da participação no Orçamento Participativo: número de pessoas participantes das Plenárias do Orçamento Participativo nas duas rodadas**

Região	1989	1990	1991	1992	1993*	1994
Ilhas	20	80	90	132	129	77
Humaitá/ Navegantes	20	10	32	128	337	227
Leste	150	100	705	385	467	409
Lomba do Pinheiro	20	40	119	514	419	551
Zona Norte	40	50	97	511	241	141
Noerdeste	20	28	363	221	668	388
Partenon	ND	53	264	922	569	826
Restinga	40	36	181	303	206	768
Cruzeiro	60	90	128	235	345	423
Clória	60	20	142	206	226	350
Cristal	20	10	81	388	252	215
Centro-Sul	190	52	458	502	1 268	1 051
Extremo-Sul	70	25	80	569	397	484
Eixo da Baltazar	20	28	152	455	405	517
Sul	40	ND	29	378	501	390
Centro	10	6	165	319	562	183
<b>Total</b>	<b>780</b>	<b>628</b>	<b>3 086</b>	<b>6 168</b>	<b>6 975</b>	<b>7 000</b>

Fonte: De Olho no Orçamento Participativo, Porto Alegre, Ano 1, n. 1, julho/1995. (p.4)

\* Para o ano de 1993, consideramos a participação na 3ª Rodada.

Assim, podemos apresentar duas conclusões através desta análise: em primeiro lugar, conforme apontado acima, a capacidade de investimento do governo municipal constitui uma condição fundamental para a viabilização dos processos de participação na gestão municipal, uma vez que ela define as possibilidades do governo realizar as deliberações constituídas nestes processos; em segundo lugar, no entanto, essa condição sendo necessária não é suficiente para garantir a participação da população, pois esta não acontece naturalmente, sendo em grande parte construída por uma rede associativa que seja capaz de superar os obstáculos gerados pelo descrédito, a apatia, a desconfiança e/ou a oposição existentes entre a população (particularmente entre os setores mais empobrecidos e marginalizados da sociedade).

Uma vez superada (parcialmente, sempre é bom frisar) a falta de capacidade de investimento inicial, outra questão esteve colocada desde o início para aqueles que atuam no OP: Ao contrário do que naturalmente se pensa, as demandas coletivas da população não são necessidades que naturalmente se traduzem em reivindicações ao poder público. De fato, o processo de construção das demandas é um dos menos analisados e mais importantes momentos na ação reivindicatória das entidades e organizações. O fato desta ação centrar-se na luta por água, calçamento, educação ou políticas de trabalho e renda não é algo natural, dado. É fruto de um trabalho de discussão e negociação entre os moradores e as lideranças comunitárias que, de forma lenta e, às vezes, conflitiva, conseguem produzir um "resultado" coletivamente aceito (que quase nunca significa unanimidade) que se torna público como uma reivindicação de uma determinada comunidade.

Em vista desta perspectiva, um dos fatores fundamentais para a

legitimação do processo do OP é a sua abertura para as reivindicações – tradicionais e novas – que aqueles que participam constroem e demandam. Isto tende, no entanto, a produzir um tensionamento com a estrutura e a dinâmica de funcionamento das administrações públicas, que muitas vezes apresentam organizações e rotinas consolidadas e pouco permeáveis às inovações que os processos participativos exigem.

Assim, neste campo também a ação da rede associativa que participa da gestão municipal coloca-se como um fator fundamental para a vitalidade e a viabilidade do processo. Mesmo que as forças políticas que estejam no governo tenham interesse e vontade de alterar as estruturas e as dinâmicas da administração, é questionável sua capacidade de fazê-lo sem apoio e pressão da sociedade civil. E, na falta destas alterações, é possível (e até mesmo provável) que haja um refluxo da participação uma vez que as demandas não encontram espaço para serem reivindicadas e processadas publicamente.

Como exemplo da importância desta abertura da administração para as novas demandas construídas pela população e do papel fundamental da rede associativa que participa do OP na constituição desta abertura, o caso mais significativo na experiência de Porto Alegre parece ser o da luta pela regularização fundiária na cidade.

Apesar do problema das vilas irregulares ser bastante significativo em Porto Alegre<sup>5</sup>, nos primeiros anos do OP a demanda por regularização fundiária não esteve presente entre as principais reivindicações apresentadas pelos participantes. Somente depois de um lento trabalho de construção desta demanda (com a identificação deste problema pelos moradores e

<sup>5</sup>Segundo dados da Secretaria de Planejamento Municipal, em 1993 estimava-se a existência de 274.500 pessoas (ou 21,47% dos habitantes de Porto Alegre) morando em situação de informalidade. Segundo a mesma Secretaria, enquanto o crescimento da população da cidade, entre 1983 e 1993, foi de 1,055% ao ano, o crescimento da população em habitações informais foi de 4% ao ano.

lideranças comunitárias e a sua interpretação como problema coletivo que poderia e deveria ser enfrentado através da ação do governo municipal) a regularização passou a constituir-se como uma das principais reivindicações no OP.<sup>6</sup>

Mas este não foi um processo isento de tensionamentos e conflitos entre a população organizada participante do OP e a Administração Municipal. Além de diferenças de posicionamento sobre quais deveriam ser as responsabilidades do município em termos de política habitacional, havia limites estruturais do órgão responsável pela política de habitação do município (o Departamento Municipal de Habitação – DEMHAB) no sentido de atender às reivindicações de regularização fundiária da população. Assim, começaram a ocorrer conflitos entre a “conquista” da regularização no OP e a não concretização desta posteriormente pelo DEMHAB.

Sem entrar em um aprofundamento sobre as causas das limitações do DEMHAB, o fato é que a demora na concretização das conquistas do OP acabou tomando-se um fator de questionamento da efetividade e, assim, da legitimidade do OP.

Em muitos casos, a população passou a não apresentar demandas de regularização, mesmo tendo estas como principal prioridade, pois apresentá-las acabava significando abrir mão de recursos que poderiam ser utilizados para concretizar outras demandas também concebidas como importantes.

Frente a este fato, assistiu-se, a partir de 1993-94, a uma crescente mobilização de lideranças comunitárias no sentido de modificar a política habitacional do município e, mais especificamente, a forma de atuação do DEMHAB. O momento culminante deste processo ocorreu quando inte-

6 No Plano de Investimentos (PI) de 1995, as demandas de Habitação/Regularização Fundiária foram a segunda prioridade das regiões; no PI de 1996, elas aparecem como terceira prioridade; no PI de 1997, elas são a primeira prioridade; e no PI de 1998, elas aparecem em segundo lugar. Isso demonstra a consolidação desta questão como tema prioritário nas reivindicações dos participantes do OP.

grantes do Programa de Regularização Fundiária pediram coletivamente exoneração de seus cargos e lançaram um documento criticando a incapacidade do DEMHAB em atender às reivindicações de regularização fundiária da população participante do OP. Desde então, o governo tem conseguido evitar um acirramento da pressão das comunidades através da tentativa de agilizar os processos de regularização e da utilização de diversos mecanismos de dispersão e esvaziamento dos conflitos (isolamento das reivindicações através da negociação caso a caso, despolitização da discussão através do tratamento da questão da regularização apenas como problema técnico e/ou jurídico, definição da capacidade de atendimento do DEMHAB como critério técnico para o atendimento das demandas de regularização<sup>7</sup>).

Assim, através da pressão da rede associativa que participa do OP ocorreu o enfrentamento de um obstáculo que poderia levar à deslegitimação do processo, pois este, conforme demonstramos acima, em grande parte se sustenta na crença cotidianamente comprovada de que aquilo que foi conquistado no OP será efetivamente realizado pela Administração Municipal e, por outro lado, na idéia de que quem decide sobre quais serão os investimentos da prefeitura é a população que participa do OP. Quando uma demanda é "conquistada" mas não é realizada ou, pior ainda, quando nem pode ser apresentada, então o que está em jogo é a veracidade da proposta de participação popular que sustenta o processo do OP.

7 Esta definição encontra-se nos seguintes critérios técnicos para demandas de habitação dos Regimentos Internos do OP de 1997 e de 1998:

"Demandas de topografia podem ser solicitadas no OP, entretanto a prioridade é concluir o trabalho do DEMHAB nas vilas já cadastradas no Programa de Regularização Fundiária, ressaltando-se que existem limitações de capacidade técnica tanto do DEMHAB como das empresas existentes no mercado para efetuar novos levantamentos. Poderão haver demandas de urbanização de vilas sem levantamento topográfico cadastral, mas a prioridade é para as áreas que já tenham concluído este processo, ou estejam em fase de licitação em planos anteriores ao de 97." (Regimento Interno do OP 97, pp.17-18; Regimento Interno do OP 98, pp.22-23). O questionamento dos critérios técnicos pelas lideranças comunitárias tem sido um dos principais pontos de tensionamento atualmente no OP.

Mesmo sem ter conseguido alterar de forma significativa a atuação do governo municipal no campo da regularização fundiária, a rede associativa conseguiu o reconhecimento público e governamental de que há um grave problema habitacional na cidade e tem pressionado de forma constante para ampliar a capacidade de atuação do governo neste campo, evitando com isso que seus limites acabem sendo dados como fatalidades que não podem ser alteradas. Este fato expressa-se na manutenção ao longo dos últimos anos da regularização como uma das principais prioridades do OP e no avanço (muitas vezes lento) dos processos de regularização das vilas que conseguiram ser incluídas nos Planos de Investimentos.

## Considerações finais

Após a argumentação desenvolvida ao longo deste artigo, sustentada nos dados obtidos através de pesquisas quantitativas e qualitativas, pode-se concluir que, sem desmerecer a vontade política do governo municipal e sua habilidade do ponto de vista da construção de uma engenharia institucional que viabilizasse a operacionalização de uma gestão com participação direta da população, a efetiva "participação popular" está assentada numa rede organizativa cujo núcleo é formado por centenas de lideranças comunitárias dos bairros e vilas populares de Porto Alegre.

É através desta rede que centenas e, em certos momentos, milhares de pessoas se mobilizam, reúnem, discutem, demandam, propõem, cobram, criticam, pressionam e apoiam, legitimando e dinamizando uma experiência de democratização da gestão pública na qual governo e sociedade organizada são os protagonistas efetivos.

É na capacidade de mobilização, articulação, pressão e proposição desta rede que se sustenta grande parte da dinamicidade de processos como o OP, que não apenas são um canal de demanda de políticas e investimentos pré-definidos, mas também são espaços onde se disputa a afirmação e a efetivação de novos direitos coletivos. Assim, através da construção das reivindicações, processo através do qual necessidades individuais são apreendidas enquanto carências coletivas e negação de direitos, as lideranças que constituem esta rede desempenham um papel fundamental na "oxigenação" dos processos participativos, evitando seu esvaziamento através de sua incorporação como mero mecanismo burocrático de processamento de demandas localizadas e fragmentadas.

Obviamente, em última instância, este processo depende da capacidade de resposta do governo municipal, a qual depende por sua vez da capacidade de investimento municipal e do direcionamento da estrutura administrativo-burocrática para o atendimento das reivindicações da população. Mas, conforme tentamos demonstrar ao longo deste trabalho, para a construção destas condições e, uma vez que estas estejam dadas, do processo de mobilização e organização da participação popular, foi fundamental a atuação daquilo que conceituamos como uma rede associativa alicerçada principalmente em lideranças e entidades comunitárias dos bairros e vilas populares de Porto Alegre.

Neste sentido, podemos concluir que o relativo êxito da democratização da gestão municipal em Porto Alegre, contrapondo-se dentro de suas possibilidades aos processos de exclusão e negação da cidadania, repousa em parte sobre uma rede associativa que tem conseguido, por um lado, tensionar os limites do Estado no âmbito municipal e direcioná-lo para o atendimento das carências da população, e, por outro lado, legitimar a

experiência de gestão participativa e assim contribuir para a continuidade deste processo e das forças políticas que o defendem.

### Referências bibliográficas

BAIERLE, Sérgio Gregório. **Um novo princípio ético-político: prática social e sujeito nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre nos anos 80**. Campinas, 1992. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Campinas, 1992.

DE OLHO no Orçamento Participativo. Porto Alegre, v.1, n.1, jul. 1995.

FEDOZZI, Luciano Joel. **Do patrimonialismo à cidadania - participação popular na gestão municipal: o caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre**. Porto Alegre, 1996. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1996.

GAPLAN/PMPA. **Orçamento Público**. 4.ed. Porto Alegre, PMPA, 1998.

MOURA, Maria Suzana de Souza. **Limites à participação popular na gestão da cidade: a experiência do projeto de lei dos Conselhos Populares em Porto Alegre**. Porto Alegre, 1989. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1989.

## Resumo

O objetivo deste artigo é demonstrar, principalmente através de dados de um survey realizado pela ONG CIDADE e a Prefeitura Municipal junto à população participante das plenárias do Orçamento Participativo de Porto Alegre, que esse processo tem como um de seus fundamentos a existência e atuação de uma rede associativa formada fundamentalmente por lideranças de comunidades populares da cidade. Assim, mesmo reconhecendo a importância da vontade política governamental e do reordenamento institucional realizado como fatores fundamentais para a explicação de experiências de participação da população na gestão pública como a que é desenvolvida em Porto Alegre, este artigo busca sustentar que a explicação destas também exige que se identifique e analise de que forma é socialmente construída a intervenção da população nestes processos.