

PARTICIPAÇÃO E APRENDIZADO POLÍTICO NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: ESTUDO DE CASO EM UM MUNICÍPIO CATARINENSE*

LÍGIA HELENA HAHN LUCHMANN**

RESUMO: Durante quase duas décadas, variados experimentos de participação institucional foram colocados em prática no Brasil: conselhos gestores de políticas públicas, fóruns e orçamentos participativos são novas institucionalidades que já fazem parte da paisagem democrática brasileira. Apesar da ampla difusão das experiências, sabemos pouco a respeito de seus reais impactos no aprendizado de seus participantes. Neste sentido, a partir de pesquisa realizada junto a experiências de orçamento participativo em municípios do estado de Santa Catarina, e mais especificamente junto ao orçamento participativo no município de Biguaçu, este trabalho objetiva apontar alguns dos possíveis impactos desta instituição participativa em termos de aprendizado político.

Palavras-chave: Participação. Orçamento participativo. Aprendizado político.

POLITICAL PARTICIPATION AND LEARNING IN PARTICIPATIVE BUDGET: A CASE STUDY IN A COMMUNE OF SANTA CATARINA, BRAZIL

ABSTRACT: During almost two decades, various experiments of institutional participation had been placed in practice in Brazil: managing councils of public policies, forums and Participative Budgets are new institutionalities that are already part of the Brazilian democratic scenario. Despite the ample diffusion of the experiences, we know little regarding its real impacts in terms of the learning of the participants. From a research with experiences of participative budget in communes of the state of Santa Catarina, and more specifically with the participatory budgeting in the municipality of Biguaçu, this work aims to appoint some impacts of this participative institution in regard to political learning

Key words: Participation. Participative budget. Political learning.

* Este artigo é resultado da pesquisa "Participação e exclusão nos Conselhos Gestores e Orçamentos Participativos", financiada pelo CNPq em parceria com o professor Julian Borba. Agradeço à equipe de pesquisadores, ao CNPq e aos pareceristas anônimos, pelos comentários e sugestões.

** Doutora em Ciências Sociais e professora do Departamento de Sociologia e Ciência Política da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). *E-mail:* ligia@cfh.ufsc.br

PARTICIPATION ET APPRENDISSAGE POLITIQUE DANS LE BUDGET
PARTICIPATIF: ETUDE DE CAS EM DANS UNE MUNICIPALITE DE SANTA
CATARINA

RÉSUMÉ: Pendant presque deux décennies, différentes expériences de participation institutionnelle furent mises en oeuvre au Brésil: conseils gestionnaires de politiques publiques, forums et budgets participatifs sont de nouvelles institutionnalités qui font déjà partie du paysage démocratique brésilien. Malgré l'ample diffusion de ces expériences, nous savons peu de leurs impacts réels quant à l'apprentissage de leurs participants. En ce sens, à partir de la recherche réalisée en lien avec des expériences de budget participatif dans des municipalités de l'Etat de Santa Catarina, et plus spécifiquement en lien avec le budget participatif de la municipalité de Biguaçu, ce travail entend pointer quelques uns des possibles impacts de cette institution participative en terme d'apprentissage politique.

Mots-clés: Participation. Budget participatif. Apprentissage politique.

Introdução

Em diversos países da América Latina e, em especial, no Brasil, testemunha-se, nas últimas décadas, a criação e a expansão de diferentes modalidades de participação da população junto aos espaços e processos de discussão e formulação de políticas públicas, formando um quadro de “inovação democrática” caracterizado, como analisam Isunza Vera e Gurza Lavalle (2010), por processos de criação e inovação institucional que, para além de modalidades diretas de participação política a exemplo do plebiscito, do referendo ou da iniciativa de leis de base popular, registra a criação de “modalidades contínuas – não extraordinárias – de incidência popular sobre o poder público e seu aparato administrativo, e inclusive sobre o próprio sistema político” (p. 21). No contexto de ampla mobilização popular nos diferentes países e entre eles, como é o caso do Fórum Social Mundial,¹ as disputas por diferentes projetos democráticos (Dagnino, Olvera & Panfichi, 2006) vêm sinalizando para a construção de processos participativos, tendo em vista “democratizar a democracia” (Santos, 2002) no sentido de impulsionar mudanças no modelo democrático liberal, caracterizado pelo aumento do abstencionismo eleitoral e pelo fato “de os cidadãos se considerarem cada vez menos representados por aqueles que elegeram” (Santos, op. cit., p. 42). A criação e a institucionalização de espaços de participação e de controle social são resultantes, portanto, de manifestações, conflitos e críticas ao caráter limitado do modelo democrático liberal, ancorado em bases competitivas, agregativas e individualizadas da política. Dentre os diferentes atores e setores que têm reivindicado maior participação e democratização do poder político, destacam-se os diversos movimentos sociais, as organizações não governamentais (ONGs), setores religiosos, instituições profissionais, acadêmicas,

os grupos de cidadãos, os sindicatos e partidos políticos, os quais têm exercido papel central para o empoderamento dos corpos legislativos e para o redesenho, nas diferentes esferas dos Estados nacionais, de governos direcionados à reestruturação das relações de poder, por meio da participação em processos de elaboração e de decisão das políticas nas diferentes áreas sociais (Graham, 1995; GECD, 1999).

Além de promover o ideal da democracia no sentido do “governo do povo e pelo povo”, a participação é entendida como um importante mecanismo de aprendizado político, no sentido de permitir o desenvolvimento de atitudes e comportamentos considerados fundamentais para uma sociedade democrática. Assim, como processo educativo, a participação possibilitaria, entre outros, a aquisição e o aumento de informações, o desenvolvimento de virtudes cívicas, a exemplo da cooperação, do respeito e da tolerância e de habilidades políticas, na conformação de uma cidadania pautada na autonomia, dimensão central da democracia.

Dentre a multiplicidade de novos experimentos e instituições que incorporam o ideal da participação,² destaca-se o quadro das práticas e instituições brasileiras. De fato, o Brasil tem se sobressaído na construção de diferentes tipos e modalidades de participação como resultante de disputas e debates que fizeram consagrar, na Constituição de 1988, o ideário da participação. Alguns dados são ilustrativos: em 1999 já existiam 23.987 Conselhos Municipais³ no Brasil. No plano federal, em 2006 foram contabilizados 64 Conselhos Nacionais em funcionamento. Em termos de Conferências Nacionais, foram realizadas 35 no período de 2003 a 2006, além de duas internacionais ocorridas no país. Mais de dois milhões de brasileiros participaram, nesse período, das diversas conferências municipais, estaduais e nacionais (Teixeira et al., 2007). No caso dos orçamentos participativos, o país contava, em 2004, com aproximadamente duzentos municípios que implementaram esta modalidade de participação (disponível em: http://www.democraciaparticipativa.org/pg_tabela_graficos.html).

O orçamento participativo (OP) constitui-se como um programa de participação da população nas discussões e definições do orçamento público que, diferente dos Conselhos, que são previstos em legislação, dependem, para a sua implementação, do projeto e da vontade política das administrações governamentais. No caso dos municípios brasileiros, a implementação do OP apresenta, historicamente, forte identificação com o Partido dos Trabalhadores,⁴ fundamentalmente a partir da experiência de Porto Alegre⁵ que, de fato, tem servido como modelo para outros municípios no país,⁶ alguns situados no estado de Santa Catarina. O OP apresenta como premissa básica o fato de que a população deve deliberar coletivamente acerca das prioridades de seus bairros, regiões e cidade, participando ativamente da própria execução e controle do orçamento público. Uma das dimensões dessa experiência participativa diz respeito, portanto, ao caráter pedagógico do OP, considerado por muitos como uma “escola de cidadania”.

Tomando como referência empírica o OP do município de Biguaçu (Santa Catarina), pretendo aqui analisar alguns aspectos referentes aos impactos desse tipo de participação no processo de aprendizado político e social, a partir de dados⁷ decorrentes de entrevistas com participantes e coordenadores do OP; da aplicação de 47 questionários com delegados e conselheiros do OP (2007); e aplicação da técnica de grupo focal com delegados e conselheiros do OP (2008).⁸ No caso do grupo focal, o objetivo foi trazer à tona, por meio do debate e interação grupal, expressões acerca das opiniões relativas aos possíveis impactos da participação no aprendizado político dos agentes que assumem funções de representação junto ao OP.

Como processo que envolve diversas variáveis, o aprendizado pode ter diferentes significados e dimensões, a exemplo das dimensões individual, organizacional e social. No caso da individual, o aprendizado diz respeito a diferentes níveis ou graus, como, entre outros, a obtenção de informações, o desenvolvimento de capacidades de fala e exposição pública e a capacidade crítico-reflexiva (grau mais elevado) que está na base de um tipo de orientação moral pós-convencional (Fedozzi, 2002).⁹ Em uma dimensão social, o aprendizado diz respeito, entre outros, à formação de relações coletivas e de confiança que são constitutivas do capital social, considerado fundamental para uma sociedade democrática (Putnam, 1996). Assim, embora o foco central do trabalho esteja voltado para a avaliação dos impactos da participação no processo de aprendizagem dos participantes do OP (a partir de suas avaliações), analisa-se também a possibilidade de um aprendizado social, na medida em que, de alguma forma, o OP produz algum tipo de impacto no campo das relações coletivas locais.

Participação, educação e democracia

Para funcionar, a democracia requer certo nível de competência política por parte dos seus cidadãos, ou seja, requer algum grau de conhecimento e de comprometimento com o bem comum. Entretanto, como afirma Dahl (1992), as evidências empíricas mostram que apenas uma minoria de cidadãos apresenta interesse e engajamento ativo na política. Mesmo se reduzirmos as expectativas, substituindo o ideal de *"good citizen"* pelo de *"good-enough or adequate citizen"*,¹⁰ o autor apresenta pelo menos três fatores que limitam o desenvolvimento da competência cívica, quais sejam: as mudanças na escala de decisões políticas (no sentido das questões que afetam cada vez mais pessoas e povos); o aumento da complexidade dos problemas e políticas públicas; e as tecnologias de comunicação, que, embora ofereçam novas possibilidades de conhecimento e informação, impõem também novas demandas para a capacidade dos cidadãos.

Frente a essa realidade, experiências de participação direta e de descentralização de políticas públicas passam a ser entendidas como espaços de aprendizado

político. De fato, a recuperação da dimensão normativa da democracia, bem como o questionamento da redução da política a uma lógica individualista e competitiva, vem promovendo a retomada da articulação entre o conceito de cidadania e de soberania popular no desenvolvimento de uma concepção de democracia pautada na ideia da ampla participação dos cidadãos nos assuntos de interesse da coletividade. Tais ideias pressupõem não apenas o aumento da legitimidade e de eficácia política, como também o desenvolvimento humano por meio de processos participativos e deliberativos.

Em que pese as diferenças e variações teóricas, a dimensão pedagógica da participação comparece, de alguma forma, nas abordagens normativas da democracia, seja pela ênfase no caráter dialógico dos espaços públicos enquanto formadores da opinião e da vontade (Habermas, 1995; Cohen, 1997), como alternativa à perspectiva agregativa da democracia; seja pelo entendimento de que processos participativos promovem a capacitação, a conscientização (individual e coletiva) e o desenvolvimento da cidadania (Pateman, 1992). Nesta perspectiva, o exercício da participação é avaliado como um requisito central na ruptura com o ciclo de subordinação e de injustiças sociais, conferindo um ciclo caracterizado pela relação direta entre a participação cidadã, a mudança da consciência política e a diminuição das desigualdades sociais (MacPherson, 1978).

No debate sobre o papel e os impactos democráticos da participação em associações e instituições políticas, um objetivo que tem recebido forte atenção tem sido, de acordo com Fung (2003), o de avaliar os efeitos individuais, seja nas atitudes, competências e comportamentos dos indivíduos de forma a beneficiar o desenvolvimento das sociedades democráticas. De acordo com Warren (2001, p. 70-76), dentre os benefícios democráticos da participação em associações, destaca-se a possibilidade de desenvolvimento individual em pelo menos cinco dimensões, quais sejam:

- 1) a *eficácia*, como sentimento de que se pode mudar e impactar as ações coletivas e os rumos da política; desenvolvimento de autoconfiança;
- 2) a *informação*, na medida em que empodera os indivíduos para demandas de transparência e *accountability* das instituições governamentais;
- 3) o desenvolvimento das *habilidades políticas* como capacidade de fala, de autoapresentação, de negociação e barganha, de formação de coalizões e de criação de novas soluções, reconhecimento de manipulação, pressão ou ameaça, além do estabelecimento de compromissos públicos e coletivos;
- 4) a dimensão das *virtudes cívicas*¹¹ diz respeito ao desenvolvimento de ideais voltados ao bem comum, à justiça, tolerância a outras visões, confiança,

deliberação, cooperação, reciprocidade, respeito às leis e direitos dos outros;

- 5) por último, o desenvolvimento de *habilidades críticas*, como capacidades cognitivas para a formação de julgamentos críticos e autônomos.

Ancoradas em autores como Tocqueville, Rousseau e Mill, tais assertivas, embora recebidas com bastante simpatia por aqueles que vislumbram o desenvolvimento democrático das sociedades, apresentam sérias dificuldades de comprovação. De acordo com Mansbridge (1995, p. 1),

A participação torna os cidadãos melhores. Eu acredito nisso, mas não posso provar. E ninguém pode. Os tipos de mudanças sutis no caráter que advêm, vagarosamente, da participação ativa e empoderada nas decisões democráticas não podem ser facilmente medidos com os precários instrumentos das ciências sociais. Aqueles que têm participado ativamente na governança democrática, no entanto, muitas vezes sentem que a experiência os afetou. (Tradução da autora)

Na medida em que os processos de aprendizado são multifatoriais e complexos, torna-se praticamente impossível isolar o impacto da participação no processo de aprendizagem, seja individual ou social. É com esta ressalva que apresentamos, a seguir, uma análise das possíveis aprendizagens decorrentes da participação junto à experiência no OP em municípios catarinenses, com destaque para a experiência na cidade de Biguaçu, baseada nas categorias: conhecimento, habilidades, atitudes e práticas, utilizadas no estudo de Lerner e Schugurensky (2007).

Orçamento participativo e aprendizados

Tendo em vista avaliar o papel e os impactos do OP na construção da consciência moral em direção ao estágio pós-convencional ou de cidadania crítica dos participantes, caracterizada pela capacidade reflexiva dos sujeitos em questionar as normas e os padrões sociais a partir de valores de justiça, igualdade, tolerância e liberdade,¹² Fedozzi (2002, p. 170) parte da hipótese de que

(...) o OP possa estar cumprindo o papel de *instituição alternativa de socialização secundária*, especialmente para os sujeitos com menor *capital escolar*, pois se pressupõe que os sujeitos com maior nível de escolaridade possuam outras oportunidades de socialização que permitem o reconhecimento social, a construção da autoestima e aprendizagens cognitivo-morais.

A socialização secundária diz respeito aos processos de aprendizado e de socialização que proporcionam aos indivíduos, já socializados na infância (socialização primária), a inserção em novos setores e relações do mundo social, podendo

compensar, em alguma medida, as carências de recursos e as limitações dadas pelos contextos familiares e sociais.

Assim, a constituição de novos espaços políticos, a exemplo do OP, pode exercer influência significativa para a alteração dos determinantes socioeconômicos da participação e do aprendizado político. Como sabemos, da mesma forma que a participação está condicionada, em alguma medida, pela dimensão da centralidade do indivíduo no sistema social (Milbraith, 1965; Verba & Nie, 1987), o processo de aprendizagem política também apresenta correlação positiva com os recursos econômicos e educacionais. De maneira geral, entende-se que os indivíduos com status mais elevado apresentam maior interesse pela política, mais informações, recursos e habilidades, além de maior consciência acerca da importância da política, maior senso de dever e de eficácia política (Verba & Nie, op. cit.).

Entretanto, outros fatores interpelam, em alguma medida, a participação e o aprendizado político, com destaque para as estruturas de oportunidades políticas, a exemplo do OP, e as redes ou contextos identitários em que os indivíduos estão inseridos (os tipos de socialização, as redes de participação, as associações, entre outros) (Pizzorno, 1985; Warren, 2001). Neste sentido, o OP vem, de alguma maneira, cumprindo o papel de instituição secundária no que se refere ao aprendizado político.

Como vários estudos (Avritzer, 2002; Borba & Luchmann, 2007; Fedozzi, 1996; Abers, 1997) vêm indicando, as experiências de OP conseguem mobilizar os setores das classes mais empobrecidas da população, o que desautoriza as avaliações que apontam uma relação imediata entre o fenômeno da pobreza e a não participação. Embora com importantes variações entre as diversas experiências, podemos tomar como referência o OP de Porto Alegre. De acordo com estudo de Chaves (2000), o perfil socioeconômico dos participantes do OP indica que, apesar do grau de diversidade, a maioria enquadra-se na categoria de “popular”: parcela significativa possui uma renda familiar de até três salários mínimos (39,6%) e escolaridade até o primeiro grau completo (53,9%, incluindo 5,5% sem instrução). Na Tabela 1, que apresenta os dados de renda e escolaridade dos conselheiros dos OPs de quatro municípios do estado de Santa Catarina, percebe-se uma relativa distribuição dos números entre os níveis de escolaridade, sobressaindo-se, no caso de Guaraciaba, a porcentagem (66,66%) dos representantes que são somente alfabetizados ou possuem o ensino fundamental incompleto.¹³ Ressalte-se também a faixa de renda (de um a três salários mínimos) relativamente predominante nos casos de OP. Verifica-se que, em geral, os OPs conseguem promover a inclusão política dos setores com baixa renda (porém, não os sem renda) e baixa escolaridade.

Tabela 1

Escolaridade e renda dos conselheiros nos orçamentos participativos de Santa Catarina (%)

Escolaridade									
Município	Analfabetismo	1º grau incompleto	1º grau completo	2º grau incompleto	2º grau completo	Superior incompleto	Superior completo	Não informado	Total
Biguaçu	0,0	37,0	19,6	8,7	26,1	0,0	8,7		100,0
Concórdia	0,0	20,0	20,0	20,0	6,67	33,33	0,0	0,0	100,0
Criciúma	4,0	16,0	12,0	4,0	28,0	16,0	20,0	0,0	100,0
Guaraciaba	0,0	66,66	11,11	3,70	11,11	7,41	0,0	0,0	100,0
Renda (em salários mínimos)									
		Sem renda	Menos de 1	1 a 3	3 a 5	5 a 10	Acima de 10	NS/NR	Total
Biguaçu		0,0	4,5	56,8	27,3	6,8	4,5	0,0	100,0
Concórdia		0,0	13,33	26,67	33,33	20,00	6,67	0,0	100,0
Criciúma		0,0	8,0	44,0	20,0	8,0	16,0	0,0	100,0
Guaraciaba		0,0	18,52	22,22	37,04	11,11	7,41	0,0	100,0

Fonte: Pesquisa dos autores. Coleta de dados em 2004 e 2005 (municípios de Chapecó, Itajaí, Blumenau, Concórdia e Criciúma). Para Biguaçu, coleta de dados em 2007.

Para ser reconhecida como uma “escola de cidadania”, essa inclusão política dos setores mais pobres da população junto ao OP deve compensar, de alguma forma, as desigualdades sociais promotoras das assimetrias cognitivas e culturais, promovendo aprendizagens em direção ao desenvolvimento de estágios superiores de participação política e de mudança social.

Neste trabalho, procura-se apreender possíveis aprendizados, tomando como referência o estudo de Lerner e Schugurensky (2007) no tocante às quatro categorias analisadas (conhecimento, habilidade, atitudes e práticas), chamando também a atenção para os impactos do OP na constituição de capital social, no que diz respeito à capacidade de impactar relações de confiança e de estimular práticas associativas locais.

Como os dados, em grande parte, provêm da experiência de OP do município de Biguaçu, convém uma breve apresentação desta cidade. Biguaçu foi fundada em 1748 e está localizada na mesorregião da Grande Florianópolis, sendo que em 2000 contava com uma população de 48.077 habitantes. O crescimento urbano do município na última década, a proximidade da capital Florianópolis e do município de São José e a concentração cada vez maior de indústrias na região fazem de Biguaçu um município predominantemente urbano. Essa caracterização tem impactos importantes na dinâmica do OP, seja na qualidade das demandas, ou na própria

configuração do desenho institucional adotado nesta cidade. Em Biguaçu, o OP foi implantado no início do ano de 2001 pela coligação “Compromisso com o povo”, composta pelo PMDB¹⁴ e pelo PT. Nesta coligação, o PMDB lançou o candidato a prefeito e o PT ficou com o candidato a vice. A partir de 2003, devido à ruptura do PT com a gestão municipal,¹⁵ O PMDB assumiu a coordenação do OP e promoveu significativas mudanças no seu desenho institucional, funcionando por meio das seguintes etapas:

- Assembleias comunitárias: realizadas no primeiro ano de cada mandato da administração municipal, com o propósito de eleger as prioridades de cada comunidade e de cada tema para todo o período do mandato. Também são eleitos os delegados.
- Assembleias gerais do Conselho Municipal do OP: realizadas todos os anos com o propósito de formular propostas a serem discutidas e aprovadas nas assembleias regionais. A administração pública monta uma sugestão de propostas de cada tema com base nas prioridades eleitas nas assembleias comunitárias, as propostas são apresentadas ao Conselho do Orçamento Participativo (COP), podendo sofrer alterações, tendo direito ao voto os conselheiros titulares, no exercício do cargo.
- Assembleia regional: a equipe do OP, acompanhada pelo prefeito e secretários municipais, reúne-se com os moradores de cada uma das treze regiões geográficas de Biguaçu. Nesta ocasião, a população pode aprovar a proposta elaborada pelo Conselho do OP ou eleger uma nova, respeitando o que estabelece os critérios técnicos do OP e o Estatuto do Conselho do OP.
- Eleição dos representantes: nas assembleias regionais também são escolhidos os representantes de cada região e comunidade, que participam das definições de obras, além de serem responsáveis por transmitirem aos governantes as reivindicações e anseios dos moradores. Para cada região é eleito um conselheiro titular, um conselheiro suplente e também os delegados que irão representar as comunidades.
- Posse dos conselheiros e delegados: cada conselheiro e delegado é eleito para a gestão de um ano, sendo prorrogável ou redutível com a eleição subsequente, se for a vontade da comunidade. Na cerimônia de posse, os representantes acompanham a apresentação das obras definidas nas assembleias regionais e recebem o estatuto do OP.
- Aprovação dos projetos: no final de cada ano as obras definidas para cada tema são encaminhadas à Câmara Municipal para apreciação dos

vereadores. Após a aprovação da casa legislativa, a administração municipal pode colocar as obras em vigor.

- Entrega dos cadernos de investimentos: após a aprovação das obras, a equipe do OP formula o caderno de investimentos do ano seguinte, que contém os investimentos em todas as áreas e regiões. Cada um dos conselheiros e delegados recebe uma cópia do caderno, que passa a ser um instrumento para acompanhamento e fiscalização das obras.
- Execução das obras.
- Prestação de contas: até 20 de abril de todos os anos é realizada a prestação de contas das obras previstas no caderno de investimentos do ano anterior.

Há uma série de especificidades desse formato participativo se comparado com outras experiências, principalmente a de Porto Alegre.¹⁶ Embora não seja possível, neste espaço, descrever toda a dinâmica do OP neste município, convém alertar para pelo menos duas características, quais sejam: o forte controle, por parte da equipe de governo (prefeito e secretários municipais), na definição de obras a serem submetidas à discussão pública, e a estrita divisão territorial, sem espaços para uma discussão sobre a cidade como um todo. Apesar dos vários problemas e limites, a avaliação (de delegados e conselheiros) acerca dos impactos da participação no processo de aprendizagem de delegados e conselheiros é bastante positiva.

De acordo com as entrevistas e os grupos focais, percebe-se que a participação no OP contribui, de alguma forma, na alteração do conhecimento, das atitudes, habilidades e práticas dos participantes dos OPs nos municípios pesquisados. No caso específico de Biguaçu, houve impacto no *conhecimento* dos participantes (delegados e conselheiros), na medida em que todos afirmam que, com a entrada no OP, conheceram mais o seu bairro e região, além de outras pessoas da comunidade e da cidade. Além disso, afirmam que, diferente das gestões governamentais anteriores, eles agora conhecem o prefeito e os secretários municipais. Uma questão interessante diz respeito ao conhecimento do processo de elaboração do orçamento público. Enquanto os mais antigos no OP conhecem melhor as regras desse processo, invariavelmente todos (novos e antigos) alegam conhecer muito pouco o orçamento como um todo.

No que diz respeito às *habilidades*, dois indicadores sobressaem: a habilidade em negociar com outros bairros as prioridades de cada região e a maior capacidade de se colocar perante o poder público nas reuniões do OP. Destaco também a capacidade de convencimento, entre seus pares – tendo em vista o conhecimento de demandas mais urgentes –, de priorização de obras e serviços às parcelas da população mais excluídas.

No tocante às questões *atitudinais*, dados dos questionários chamam a atenção para pelo menos duas dimensões, sendo que a primeira diz respeito ao interesse por política. Verificamos que os representantes possuem em média um alto interesse por política (40,4% disseram se interessar muito, contra 23,4% que disseram não ter nenhum interesse). Tais dados são relevantes, principalmente quando os comparamos com outros de cultura política coletados no Brasil e na América Latina, recentemente (Moisés, 1995; Baquero & Prá, 2007), onde a maioria da população afirma não ter nenhum interesse por política: cerca de 25% dos latino-americanos se interessam – muito ou pouco – por política (cf. Latinobarômetro, 2005). Além disso, a maioria (59,6%) dos entrevistados afirma que seu interesse por política aumentou depois que começou a participar do OP. Nesse sentido, é interessante verificar que a “apatia política” não é um comportamento necessariamente natural, mas sim resultante de processos sociais e políticos (Lüchmann, 2007).

A segunda dimensão diz respeito à “eficácia política subjetiva” (perceber se, por meio da participação, conseguem influenciar a política do OP). Neste caso também foi verificado um índice bastante elevado, com 85,1% de respostas positivas (Tabela 2).¹⁷

Tabela 2
Eficácia política no OP*

		Frequência	%
Valid	Sim	40	85,1
	Não	4	8,5
	NS/SR	3	6,4
	Total	47	100,0

Fonte: Pesquisa com delegados e conselheiros de Biguaçu (2007). *Elaborada a partir da resposta à pergunta: “Você acha que, em geral, através de sua participação, consegue influenciar as decisões do OP?”.

No que diz respeito à *prática*, sobressai, nas entrevistas e grupos focais, uma mudança de comportamento no sentido de ampliar não apenas a atuação no interior do OP, como em outros espaços de participação. A frase dita por um delegado – “a participação é um vício” – parece bastante significativa dessa influência de participação. Em alguns casos, a entrada no OP abriu as portas para um processo escalonar em direção à participação em outros espaços e fóruns, a exemplo dos conselhos gestores e do processo de discussão do Plano Diretor municipal.¹⁸ Estender a atuação para além do seu bairro, controlar as obras (fazendo uso do caderno de

investimentos) e buscar resolver problemas coletivos junto aos responsáveis da administração municipal também são indicadores da alteração nas práticas políticas destes participantes.

Para além dos impactos no aprendizado individual, processos participativos dessa natureza também parecem importantes fomentadores do desenvolvimento de capital social, enquanto “características de organização social como redes, normas e confiança social que facilitam a coordenação e a cooperação para o benefício mútuo” (Putnam, 1995, p. 2).¹⁹ Voltado a um tipo de sociabilidade pautado em critérios de confiança e reciprocidade, o capital social diz respeito a um contexto rico e vibrante de vida associativa que é condicionante para a construção de uma institucionalidade política responsável e eficaz no tratamento dos assuntos da coletividade (Putnam, 1996).

Confiança e associativismo são características centrais deste conceito e indicadores de uma cultura democrática. Os desenvolvimentos mais recentes no campo da Ciência Política vêm destacando que a construção democrática é um fenômeno que se desenvolve no longo prazo e envolve o aprendizado de normas e processos por parte dos atores sociais (Krischke, 2001). Tal aprendizado só se torna possível quando os atores visualizam as instituições como espaços confiáveis de resolução dos seus problemas. Assim, a estabilidade pressupõe confiança, e a confiança pressupõe a continuidade.

Embora os dados sobre o OP apontem para baixos estoques de confiança interpessoal (68,1% dos respondentes afirmam confiar pouco ou não confiar na maioria das pessoas), é interessante observar que, logo abaixo da família (87,2%), o OP é indicado como a instituição mais confiável, estando à frente inclusive da Igreja (Tabela 3), instituição que ocupa o segundo lugar na preferência dos latino-americanos, conforme recente pesquisa divulgada pelo Latinobarômetro (2007).

No que diz respeito ao associativismo, os dados indicam que a introdução do OP provocou rearranjos nas associações existentes e promoveu o surgimento de novas organizações da sociedade civil, com um caráter colaborativo²⁰ e bastante afinado com o posicionamento político governamental. Assim, em que pesem as ameaças de cooptação e de controle político sobre as organizações da sociedade civil, o fato é que o OP, em função de reordenar o processo de definição e de alocação das obras, promoveu o surgimento de novas associações que se organizaram para articular e disputar as suas demandas no interior deste novo programa governamental.

Ancorados nas experiências de OP em municípios catarinenses, Borba e Luchmann (2007) assinalam os prováveis impactos do OP nas configurações associativas locais que remetem a processos de aprendizado político também no plano da prática coletiva. Como sabemos, por motivos relacionados ao tipo de demandas formuladas

pelo OP, o associativismo que possui maior inserção nesse processo é o de tipo comunitário. Suas características dominantes – se mais clientelista ou mais cidadão (ou combativo) – nos diferentes municípios parecem determinar os padrões de relações entre este associativismo e o OP. Os casos mais visíveis são as cidades de Criciúma e Blumenau, onde a existência de um associativismo comunitário de base tipicamente clientelista promoveu uma relação conflitiva entre as associações e a nova forma de se elaborar o orçamento público. Por outro lado, a existência de um associativismo comunitário de tipo “cidadão” ou “combativo” tornou-se um facilitador do desenvolvimento do OP, como demonstram os casos de Guaraciaba, Chapecó e Concórdia.

Tabela 3

Confiança interpessoal e nas instituições (%)

Você confia	Muito	Pouco	Não confia
Na maioria das pessoas	31,9	63,8	4,3
Nos políticos	6,4	68,1	25,5
No governo	25,5	59,6	14,9
Na família	87,2	12,8	0,0
Na igreja	63,3	31,9	4,3
Na imprensa	23,9	58,7	17,4
No OP	83,0	17,0	0,0

Fonte: Pesquisa com delegados e conselheiros de Biguaçu (2007).

Percebe-se que o OP tende a promover uma mudança na relação entre o associativismo comunitário e o Estado, principalmente naqueles casos em que as relações se mostraram conflitivas. Novamente retomamos as experiências de Criciúma e Blumenau. No primeiro caso, análise da cobertura da imprensa local sobre o OP (Borba & Luchmann, 2007) permitiu perceber que as associações tratavam, na sua origem, o OP com forte grau de adversidade. No último ano de governo, percebeu-se uma reorientação nas posturas de várias associações locais que, por meio da imprensa local, solicitavam que o mesmo fosse mantido, independente de quem fosse o novo prefeito. Essa tendência parece ter sido seguida no que se refere ao OP de Blumenau. Pesquisa desenvolvida por Moura (2009) verificou que, neste município, apesar da existência de confrontos entre o OP e as associações de moradores durante os anos em que este programa foi implantado, após a extinção do mesmo, as

associações têm se mobilizado pela introdução de formas participativas nas relações entre Estado e sociedade. Assim, alguns dados sugerem que a experiência de OP não apenas tem impacto no quadro associativo local – por exemplo, estimulando a constituição de novas associações –, como exerce algum efeito pedagógico no sentido de alterar padrões tradicionais nas práticas políticas locais.

Essa dimensão é particularmente importante, na medida em que estamos nos referindo a um público participativo que, como vimos, apresenta um perfil socioeconômico bastante popular (baixo grau de escolaridade e renda) e maiores dificuldades de articulação e associação. Assim, de alguma forma, a estrutura do OP consegue superar os efeitos limitadores da *centralidade objetiva* (situação onde participam os que possuem mais recursos políticos, econômicos e culturais), por meio de um formato institucional que, obedecendo à organização espacial das cidades, toma como parâmetro de seu funcionamento a estrutura do “bairro” ou da “região”, sustentando e mobilizando a principal forma de ação coletiva dos setores populares, qual seja: a organização de base territorial (associações comunitárias ou de moradores). Ao adotar essa fórmula, o OP consegue estimular a constituição de novas associações ou espaços onde os cidadãos se reúnem “entre os iguais”, rompendo com os eventuais receios de determinados atores quanto à participação em espaços mais heterogêneos. E, ainda, ao verificar que uma demanda formulada pela via da participação popular foi atendida, a tendência é que os cidadãos se sintam “parte” do processo político (sentimento de eficácia política), provocando um efeito que tem sido denominado pela literatura de *empoderamento* ou *aprendizado político* (Luchmann & Borba, 2007).

Considerações finais

Embora os dados e as entrevistas apontem para a existência de aprendizagem no OP, o grau de influência permanece em aberto, na medida em que se percebe, como em outros estudos (Fedozzi, 2002), a interferência de outras variáveis, a exemplo da escolaridade. Na aplicação da técnica de grupo focal, que visou avaliar o impacto do tempo de participação no OP, percebeu-se que, embora os delegados e conselheiros mais antigos apresentassem maior clareza quanto ao funcionamento do OP, os mesmos não apresentaram diferenças (em relação aos mais novos) na avaliação de limites e nas críticas ao programa. Entra aqui a dimensão da escolaridade (três participantes do grupo dos novos tinham nível educacional superior contra nenhum do grupo dos antigos). Esta avaliação corrobora a análise realizada por Fedozzi (op. cit.) em referência à experiência de OP em Porto Alegre. De acordo com o autor, embora o OP seja um espaço promotor de aprendizagens, compatível, portanto, com a noção de “escola de cidadania”, alterações mais profundas

na consciência social dos seus participantes “requerem tempo prolongado e ocorrem de forma seletiva, principalmente em decorrência do *capital escolar* trazido na bagagem dos indivíduos, o qual atua como facilitador ou como minimizador das oportunidades de aprendizagens na socialização” (p. 304).

Há também que se considerar os objetivos e os desenhos institucionais do OP. Nos casos dos OPs catarinenses, percebe-se que a dimensão educativa não faz parte dos objetivos dos programas que, além disso, apresentam vários limites em promover debates coletivos com os diferentes setores da sociedade. Nos municípios pesquisados, processos de aprendizagem constituem-se como subprodutos da participação. As ações e objetivos dos governos estão direcionados muito mais para a “eficácia”, ou seja, para a realização das obras prioritizadas, e menos para o desenvolvimento de uma cultura cidadã. Decorre daí a ausência de espaços e mecanismos (como cursos de capacitação) que promovam o aprofundamento e a ampliação de conhecimentos, habilidades, atitudes e práticas políticas de orientação moral pós-convencional; ou seja, que impactem a consciência social dos participantes em direção a uma orientação moral pautada em princípios de justiça, liberdade e igualdade social. No caso dos municípios estudados, percebe-se importantes limitações, por parte do poder governamental, para a institucionalização do OP como uma “escola de cidadania”.

Entretanto, mesmo com muitos limites, processos participativos parecem gerar impactos no aprendizado individual e social. De acordo com Rennó (1998), a democratização proporciona novos ciclos de interdependências nas influências entre novas instituições, atitudes, valores e crenças. A relação (intrínseca) entre cultura política e estrutura política pede uma abordagem analítica relacional que incorpore as influências e os impactos mútuos entre a institucionalidade política e os padrões culturais. Assim, mudanças institucionais provocam alterações na cultura política e vice-versa. Experiências participativas tanto podem provocar rearranjos que apenas dão nova maquiagem às práticas tradicionais, como podem aumentar o repertório da ação política, com impactos positivos nas normas, padrões e comportamentos dos atores políticos e sociais.

Notas

1. O Fórum Social Mundial “é um espaço de debate democrático de ideias, aprofundamento da reflexão, formulação de propostas, troca de experiências e articulação de movimentos sociais, redes, ONGs e outras organizações da sociedade civil que se opõem ao neoliberalismo e ao domínio do mundo pelo capital e por qualquer forma de imperialismo. Após o primeiro encontro mundial, realizado em 2001, se configurou como um processo mundial permanente de busca e construção de alternativas às políticas neoliberais” (Fórum Social Mundial, disponível em: http://www.forumsocialmundial.org.br/index.php?cd_language=1)

2. Ver, por exemplo, o conjunto de trabalhos sobre a participação na América Latina reunidos no livro organizado por Isunza Vera e Gurza Lavalle (2010).
3. Os conselhos gestores de políticas públicas são amparados por legislação nacional e apresentam um caráter de política pública mais estruturado e sistêmico, sendo prevista a sua atuação nas três esferas governamentais (municipal, estadual e federal). Apresentam atribuições legais, tendo em conta a formulação e implementação das políticas na respectiva esfera governamental com vistas à garantia de universalização dos direitos sociais. Dentre eles, destacam-se os conselhos de Saúde, de Assistência Social, de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente. Entre este total, 18.198 eram deliberativos, 5.634 apenas consultivos e 155 eram ignorados quanto a sua competência (Teixeira et al., 2007).
4. Embora diversos partidos tenham, de forma diferenciada, implementado mecanismos participativos e, em alguns casos, antes mesmo da redemocratização (exemplo paradigmático de Lages), a centralidade do PT neste processo diz respeito ao seu programa, cuja ênfase na “democracia popular” marcou o eixo norteador do “modo petista de governar” (Meneguello, 1989). Foi com a vitória do PT nas eleições municipais de 1988 na capital e em importantes cidades do estado de São Paulo (São Bernardo do Campo, Santo André, Diadema, Campinas, Piracicaba e Santos) e nas capitais do Rio Grande do Sul e Espírito Santo, que efetivamente se instituiu um conjunto de mecanismos participativos, a exemplo do Orçamento Participativo.
5. Criado em 1989 na gestão do PT.
6. A multiplicação de políticas de OP no país e no exterior (Uruguai, Argentina, entre outros) ocorre na medida em que forças de esquerda ascendem ao poder político. Algumas experiências de OP estão sendo desenvolvidas por outras siglas ou agremiações partidárias e apresentam readaptações e/ou especificidades de acordo com os diferentes projetos e interesses políticos.
7. Decorrentes de pesquisas realizadas nos anos de 2007 e 2008, coordenadas por Lüchmann e Borba junto a três experiências de OP no estado de Santa Catarina, além de diversos conselhos gestores: “Participação e exclusão nos Conselhos Gestores e Orçamentos Participativos” (CNPq/Funpesquisa) e “Participação e representação nos Conselhos Gestores e Orçamentos Participativos” (Pibic). Agradeço aos alunos: Tatiana Kawata, Domitila Costa, Rafael Silva, Luiz Hayashi, e Fábio Hartmann pela participação em diversas etapas da pesquisa.
8. Foram realizadas duas reuniões, sendo a primeira com os delegados e conselheiros que estão há mais de quatro anos exercendo esta atividade de representação no OP, tendo participado oito pessoas (quatro mulheres e quatro homens); e a segunda com delegados e conselheiros que participam há menos tempo (um ano) no OP, com a participação de sete pessoas (quatro homens e três mulheres).
9. Ancorado nas teorias de Piaget, Kohlberg e Habermas.
10. “Standards for good citizenship are too demanding to serve as criteria for the performance of real citizens in our present world” (Dahl, 1992, p. 48).
11. De acordo com Dahl (op. cit., p. 47), na visão clássica de virtudes cívicas: “O bom cidadão é altamente preocupado com os assuntos públicos e com a vida política; é bem informado sobre questões, candidatos e partidos; está frequentemente engajado com outros cidadãos nas deliberações sobre assuntos públicos; é participante ativo nos esforços para influenciar as decisões governamentais pelo voto, comunicando visões aos funcionários públicos, e participando de reuniões políticas, e assim por diante; e é motivado, em todas essas atividades, por um desejo de promover o bem-estar geral” (Tradução da autora).
12. O autor apresenta três tipos de consciência de cidadania (pré-cidadania, cidadania conformada e cidadania crítica) que correspondem aos três níveis de consciência moral, quais sejam: nível *pré-convencional*, caracterizado pela dependência, punição e hedonismo instrumental; nível *convencional*, caracterizado pelo comportamento de obediência às normas legais; e o nível

pós-convencional, orientado para um processo de transformação guiado por princípios éticos universais (Fedozzi, 2002, p. 151).

13. O que pode ser explicado pelo quadro geral de escolaridade e renda do município mais baixo se comparado com os demais.
14. Partido do Movimento Democrático Brasileiro, de centro.
15. Dentre os conflitos, destacam-se as acusações – dos membros do PT – de falta de comprometimento do PMDB para com o OP e a não realização de obras definidas pelo processo (Nobre, 2007).
16. As diferenças são de todas as ordens, para além do desenho institucional do OP, tais como: equipe do governo, tradição associativa de cada município, configuração político-institucional, montante de recursos, entre outras.
17. Para mais detalhes sobre este indicador (e a pesquisa como um todo), ver Luchmann e Borba (2007).
18. No Brasil, a partir da Lei do Estatuto da Cidade (2001), todos os municípios com mais de 20.000 ha. devem elaborar, de forma participativa, o seu Plano Diretor, legislação que define o modelo de ocupação do território de acordo com a função social de cada município, respeitando as suas especificidades sociais, culturais, ambientais e econômicas.
19. O autor não analisa a formação do capital social, sendo este um dos pontos de crítica, a exemplo de Durston (1998), para quem as mudanças sociais e políticas podem reverter tendências culturais de longo tempo, uma vez que as culturas não são rígidas ou não se constituem em um conjunto funcionalmente coerente e imutável de crenças e normas ancestrais. Ou seja, padrões culturais sofrem impactos da ação político-institucional. A confiança, por exemplo, pode ser advinda não apenas de valores compartilhados, mas de normas, sanções ou incentivos gerados por instituições estatais.
20. Em alguns casos, como em Biguaçu, o OP parece ter provocado uma crise no setor do associativismo mais crítico e combativo. Nos municípios pesquisados, houve aumento no número de associações, principalmente as de caráter comunitário (moradores, bairros) e, no caso de municípios rurais (exemplo de Guaraciaba), associações de cooperativas agrícolas.

Referências

ABERS, R. *Inventing local democracy: neighborhood organizing and participatory policy-making in Porto Alegre - Brazil*. 1997. Tese (Doutorado em Filosofia) – University of California, Los Angeles.

AVRITZER, L. Orçamento participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: DAGNINO, E. (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz & Terra, 2002.

BAQUERO, M.; PRA, J. *Democracia brasileira e cultura política no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: UFRGS, 2007.

BORBA, J.; LÜCHMANN, L.H.H. Orçamento participativo: uma análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina. In: BORBA, J.; LÜCHMANN, L.H.H.

(Org.). *Orçamento participativo: análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina*. Florianópolis: Insular, 2007.

CHAVES, J.F.C. Orçamento e participação popular no modelo porto-alegrense. Breves comentários. *Jus Navigandi*, n. 46, 2000. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1278>>

COHEN, J. Deliberation and democratic legitimacy. In: BOHMAN, J.; REGH, W. *Deliberative democracy: essays on reason and politics*. Cambridge, Mass.: MIT, 1997.

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.

DAHL, R. The problem of civic competence. *Journal of Democracy*, Baltimore, v. 3, n. 4, p. 45-59, oct. 1992.

DURSTON, J. *Building social capital in rural communities (where it doesn't exist): theoretical and policy implications of peasant empowerment in Chiquimula, Guatemala*. Trabalho apresentado em Latin American Studies Association, Chicago, sept. 1998.

FEDOZZI, L. *Do patrimonialismo à cidadania participação popular na gestão municipal: o caso do orçamento participativo de Porto Alegre*. Porto Alegre. 1996. 313f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Curso de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

FEDOZZI, L. *O eu e os outros: a construção da consciência social no Orçamento Participativo de Porto Alegre*. 2002. 339p. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

FUNG, A. Associations and democracy: between theories, hopes, and realities. *Annual Review of Sociology*, Palo Alto, v. 29, p. 515-539, 2003.

GRAHAM, L. Democratization and grassroots in Brazil: using State and local policy arenas to bypass system constraints. In: INTERNATIONAL CONGRESS OF THE LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION, 19., 1995, Washington, DC. *Anais...* Washington, DC, 1995.

GRUPO DE ESTUDOS SOBRE A CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA (GECD). Os movimentos sociais e a construção democrática. Sociedade civil, esfera pública e gestão participativa. *Ideias*, Campinas, v. 5, n. 2/v. 6, n. 1, p. 7-122, 1999.

HABERMAS, J. Três modelos normativos de democracia. *Lua Nova*, São Paulo, n. 36, p. 39-53, 1995.

ISUNZA VERA, E.; GURZA LAVALLE, A. (Coord.). *La innovación democrática en América latina: tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. Mexico, DC: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Universidad Veracruzana, 2010.

KRISCHKE, P. Aprender a democracia na América Latina: notas sobre o aprendizado político e as teorias da modernização. In: LEIS, H. et al. *Modernidade crítica e modernidade acrítica*. Florianópolis: Cidade Futura, 2001.

LERNER, J.; SCHUGURENSKY, D. Who learns what in participatory democracy?: participatory budgeting in Rosario, Argentina. In: VAN DER VEEN, R. et al. (Ed.). *Democratic practices as learning opportunities*. Rotterdam: Sense, 2007. p. 85-100.

LÜCHMANN, L.H.H. Democracia deliberativa, pobreza e participação política. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v.6, n. 11, p. 183-197, 2007.

LÜCHMANN, L.H.H.; BORBA, J. *Estruturas de oportunidades políticas e participação: uma análise a partir das instituições emergentes*. In: Encontro Anual da Anpocs, 31., 2007, Caxambu. *Anais...* Caxambu, 2007.

MACPHERSON, C.B. *A democracia liberal: origens e evolução*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MANSBRIDGE, J. *Does participation make better citizens?* Trabalho apresentado em PEGS Conference, 1995.

MENEGUELLO, R. *PT: a formação de um partido: 1979-1982*. São Paulo: Paz & Terra, 1989.

MILBRATH, L. *Political participation*. Boston: University Press of America, 1965.

MOISÉS, J.A. *Os brasileiros e a democracia*. São Paulo: Ática, 1995.

MOURA, R.R. *Estruturas de oportunidades políticas e aprendizado democrático: o associativismo de bairro em Blumenau (1994-2009)*. 2009. Tese (Doutorado em Sociologia Política) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

NOBRE, A. Inovações institucionais em Santa Catarina: o caso do Orçamento Participativo de Biguaçu – 2001/2004. In: BORBA, J.; LÜCHMANN, L.H.H. (Org.). *Orçamento participativo: análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina*. Florianópolis: Insular, 2007.

PATEMAN, C. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1992.

PIZZORNO, A. Sobre la racionalidad de la opción democrática. In: CONSEJO

LATINOAMERICANO DE CIENCIAS SOCIALES (CLACSO). *Los límites de la democracia*. Buenos Aires: Clacso, 1985.

PUTNAM, R.D. Bowling alone: america's declining social capital. *Journal of Democracy*, Baltimore, v. 6, n. 1, p. 65-78, jan. 1995.

PUTNAM, R.D. *Comunidade e democracia: experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

RENNÓ, L. Teoria da cultura política: vícios e virtudes. *BIB*, Rio de Janeiro, n. 45, p. 71-92, 1998.

SANTOS, B.S. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SCHUGURENSKY, D. Transformative learning and transformative politics: the pedagogical dimension of participatory democracy. In: O'SULLIVAN, E.; MORRELL, A.; O'CONNOR, M. (Ed.). *Expanding the boundaries of transformative learning: essays on theory and praxis*. New York: Palgrave, 2002.

SCHUGURENSKY, D. "This is our school of citizenship": informal learning in local democracy. In: BEKERMAN, Z.; BURBULES, N.; SILBERMAN, D. (Ed.). *Learning in hidden places: the informal education reader*. New York: Peter Lang, 2006.

TALPIN, J. *Schools of democracy: how ordinary citizens become competent in participatory budgeting institutions*. 2007. Tese (Doutorado) – European University Institute, Florence.

TEIXEIRA, A.C. et al. (Org.). *Construindo a plataforma dos movimentos sociais para a reforma do sistema político no Brasil: reflexões para debate*, 2007. Disponível em: <http://www2.abong.org.br/final/download/reforma_politica.pdf>.

VERBA, S.; NIE, N.H. *Participation in America: political democracy and social equality*. Chicago: University of Chicago, 1987.

WARREN, M. *Democracy and association*. Princeton: Princeton University, 2001.

Recebido em 19 de março de 2010.

Aprovado em 26 de abril de 2012.