

34º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, Caxambu MG, 25 – 29 outubro de 2010
ST18- Legitimidade democrática, representação e participação
Coordenadores: Adrian Gurza Lavalle (USP), Paulo D'Avila Filho (PUC-Rio)

**Inclusão, Representação, Contribuição e Participação: considerações
institucionais e implicações para a cultura política**

Rolf Rauschenbach¹
Alessandro Farage²

¹ Pós-Doutorando em Ciência Política (USP), Doutor em Ciência Política (Universität St. Gallen), Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais (Universität St. Gallen), Bacharel em Economia e Administração (Universität St. Gallen), com intercâmbios em Economia e Administração (Université Catholique de Louvain-la-Neuve e New York University), em Ciência Política (Institut des études politiques de Paris) e em Filosofia (Universität Basel).

² Doutorando em Ciência Política (USP), Mestre em Ciência Política (UFF), Bacharel e Licenciado em Ciências Sociais (UFF) e Bacharel em Direito (UCAM), com intercâmbios em Administração de Empresas (FGV/SP), em Ciência Política (Universidade da Silésia) e em Economia (Universidade de Coimbra).

1 Introdução

No atual debate sobre a crise da representação, participação e inovação institucional há certa falta de uma distinção clara desses conceitos. Nesse artigo é elaborada uma diferenciação substancial entre representação, participação e inclusão. Essa distinção não levará a uma oposição no sentido de uma incompatibilidade dos conceitos, mas sim a um entendimento mais profundo; orientaremos os conceitos de modo que eles possam ser integrados de uma maneira favorável ao desempenho democrático em geral. Essa caracterização também permitirá criar expectativas mais adequadas no que diz respeito às inovações institucionais.

Esse estudo é um desenho teórico. Seus conceitos de instituições políticas e culturas políticas serão fundamentados na Teoria da Democracia Deliberativa de Habermas. A dimensão institucional para a primeira distinção entre inclusão, representação e participação será baseada em uma abordagem clássica da análise da estruturação do poder. Já a segunda caracterização na dimensão das culturas políticas será abalizada na concepção do Desenvolvimento da Consciência Moral de Kohlberg. A elaboração de um modelo de cultura política fundada no Desenvolvimento da Consciência Moral não somente fornece uma noção mais significativa da cultura política, mas permite também a integração das dimensões institucionais e culturais. Na avaliação das principais instituições políticas do Brasil, consideraremos questões que permitam uma definição conforme o modelo teórico para focar melhor as características mais relevantes suscitadas no estudo.

Conforme Habermas, as instituições democráticas sozinhas não são suficientes para garantir que as deliberações políticas produzam resultados razoavelmente justos. Complementarmente a essas instituições é necessário certo tipo de cultura política que disponha de atores políticos, como cidadãos e administradores públicos, para inserir razoabilidade e possibilitar solidariedade.

A linha de argumento do presente estudo segue a seguinte estrutura: No próximo capítulo, uma perspectiva puramente institucionalista será assumida. Nela as diversas relações institucionais entre o cidadão e o estado serão apresentadas. A proposta do presente estudo é de agrupar essas relações em cinco tipos fundamentais: inclusão, contribuição,

representação, participação e orientação. Estes tipos fundamentais serão concretizados com as suas principais sub-formas.

No terceiro capítulo será debatido a interdependência entre as instituições e a cultura política. Como mencionado, as instituições sozinhas não podem garantir o bom funcionamento de um conjunto democrático. Este capítulo permitirá aprofundar este raciocínio; ele será principalmente baseado na obra de Habermas. Outros autores que fizeram contribuições neste debate serão considerados também. Deste debate resultará uma necessidade por um conceito mais substancial e diferenciado do conceito da cultura política.

Esta lacuna será preenchida no quarto capítulo, no qual uma diferenciação dupla da cultura política será apresentada. A diferenciação horizontal distinguirá entre quatro elementos de uma cultura política específica; esta diferenciação é inspirada na distinção habermasiana dos tipos de discurso. A diferenciação vertical distinguirá entre seis tipos de culturas políticas; esta diferenciação é baseada na psicologia do desenvolvimento da consciência moral de Kohlberg. A integração destas duas distinções permitirá a formulação de seis formas de cultura política substanciais e distintas mas ao mesmo tempo sistematicamente interligadas.

As perspectivas institucionalistas e culturalistas serão integradas. De um ponto de vista teórico, será mostrado que tanto instituições como culturas políticas impactam um no outro e vice versa. Para exemplificar essa via dupla, a interdependência em ambas as direções será debatido. De um lado será mostrado que tipo de estrutura institucional corresponde à cada cultura política. De outro lado, será mostrado que tipo de cultura política resulta de cada tipo de relação entre o Estado e o cidadão. No último capítulo, o argumento deste trabalho será resumido e questões de investigação adicional serão formuladas.

2 Relações fundamentais entre o cidadão e o Estado e as suas concretizações institucionais

Os debates contemporâneos à respeito das instituições democráticas visam principalmente questões de representação e participação.³ O argumento do estudo presente é que as relações representativas e participativas entre o cidadão e o Estado só podem ser integralmente apreciadas se forem contextualizadas nas outras formas de relações fundamentais formadas pelas instituições políticas e os cidadãos. Isso por dois motivos: em primeiro lugar, com um leque completo, as características de cada tipo de relação podem ser destacadas mais claramente. Em segundo lugar, esta contextualização demonstra que nenhuma instituição opera num vácuo, mas sim influenciada por outras instituições. Se focarmos em somente uma instituição teremos conclusões prematuras, pois outras instituições podem reforçar ou anular os benefícios da primeira.

É sugerido distinção entre as cinco relações fundamentais entre o cidadão e o Estado:

- inclusão (1)
- contribuição (2)
- representação (3)
- participação (4)
- orientação (5)

Na tabela seguinte, essas relações fundamentais estão apresentadas, inclusive as suas sub-formas e exemplos das concretizações institucionais. Em seguida, cada grupo será brevemente discutido.

³ Gurza Lavalle / Isunza Vera (2010), *Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática*, pp. 19.

Relações fundamentais	Sub-formas	Exemplos da concretização institucional
Inclusão	Inclusão jurídica	• Direitos (humanos, políticos etc.)
	Capacitação	• Escolas públicas
	Redistribuição	• Bolsa Família
Contribuição	Contribuição voluntária	• Doação • Serviço comunitário voluntário e não remunerado
	Contribuição direta	• Impostos diretos • Serviço militar, serviço civil, serviço eleitoral
	Contribuição indireta	• Impostos indiretos
Representação	Representação universal, direta	• Representação parlamentar • Outras autoridades diretamente eleitas
	Representação universal, indireta	• Autoridades indiretamente eleitas (juizes etc.)
	Representação não universal	• Conselhos, conferências, petições
Participação	Participação à mercê das autoridades	• Plebiscito
	Participação garantida por lei	• Referendo obrigatório
	Participação possibilitada por lei, mas limitado ao veto	• Referendo facultativo
	Participação possibilitada por lei, permitindo formulação e decisão	• Iniciativa popular
Orientação	Orientação indicativa	• Recomendações governamentais e parlamentares, mediações
	Orientação coerciva	• Leis obrigatórias, coerção policial e sentenças tribunais que podem resultar em multas ou prisão

Tabela 1: Formas de relação entre cidadão e Estado e as suas concretizações.

(1) A idéia da inclusão se fundamenta em um pensamento político que reconhece e aceita a diversidade, na vida em sociedade. Isto significa garantia de acesso de todos a todas as oportunidades, independentemente das peculiaridades de cada indivíduo e/ou grupo social. O principal valor que permeia a idéia da inclusão é o configurado no princípio da igualdade, pilar fundamental de uma sociedade democrática e justa: a diversidade requer a particularidade de tratamentos, para que não se transforme em desigualdade social.

(2) A idéia da contribuição parte do fato que os gastos do Estado na produção de bens públicos precisam de financiamento. Em função de como o Estado arrecada os recursos dos

cidadãos é definido uma maneira importante de relacionamento entre o Estado e cidadão em geral.

(3) Representação: Quando falamos na representação da sociedade perante o poder, estamos nos referindo a quem representa a comunidade ante o poder público, e para isso temos as instituições representativas com as suas respectivas autoridades.

(4) Sobre a participação, cumpre asseverar que este instituto significa a capacidade de tomar decisão que dizem respeito ao governo da sociedade e do Estado em que vive o cidadão. Para claramente distinguir os relacionamentos de participação dos da representação, chamamos os processos de participativo só quando não tiver nenhuma intermediação representativa na decisão final de uma questão específica.

(5) Por fim, existem numerosos relacionamentos entre o cidadão e o Estado que orientam o cidadão e os representantes do Estado no seu comportamento para criar certos bens públicos como uma ordem pública ou uma identidade coletiva. A qualidade do relacionamento entre o cidadão e o Estado varia em função das áreas para quais existem orientações e da forma através da qual as orientações são implementadas.

3 Instituições e cultura política

As instituições políticas são órgãos estáveis pelos quais se cumpre o poder político, que foram desenvolvidos de acordo com as mudanças estruturais das sociedades. Na antiguidade os sistemas políticos tinham como característica comum a personalização do poder, explicada por questões tradicionais, religiosas ou carismáticas. O soberano detentor do poder se confundia com o próprio poder. Sua justificativa era a força, traduzida pelo poder militar, capacidade de curar ou dominar as forças da natureza. Constantemente desafiado por outros que se julgavam possuidores das mesmas credenciais, o poder personalizado gerou a instabilidade política e o uso da violência como forma de solução de conflitos.

No final da Idade Média, mudanças políticas, econômicas e sociais determinaram o surgimento de novas concepções sobre o Estado. As mudanças sociais e econômicas favoreceram a centralização do poder nas monarquias absolutas. O Estado tornou-se mais

objetivo e suas estruturas se institucionalizaram, de acordo com as novas necessidades sociais. A vitória da burguesia sobre a sociedade aristocrática, na revolução francesa, desmistificou o poder por direito divino e consagrou o princípio da soberania popular. O povo, única fonte de poder, podia transferir seu exercício aos representantes por eles eleitos.

Os sistemas liberais, cuja representatividade era inicialmente restrita, aperfeiçoaram os mecanismos democráticos e incorporaram o sufrágio universal, reconhecendo a igualdade de todos os cidadãos perante a Lei. A institucionalização do poder exigiu a adoção de constituições que, como expressão da vontade popular, deve reger a ação do Estado. Nos sistemas democráticos, a legitimidade do poder deriva de sua origem na vontade popular e de seu exercício de acordo com a Lei.

A teoria da divisão do poder político, elaborada por Montesquieu, é comum a quase todos os sistemas políticos dos Estados modernos. O poder legislativo, formado por parlamentares eleitos pelo povo, elabora as Leis e controla os atos do poder executivo; o executivo, também eleito pelo povo, executa a Lei e administra o Estado; o judiciário interpreta e aplica as Leis e atua como juiz nos conflitos entre os outros poderes. A divisão de poderes ajuda a evitar o abuso de poder por meio do controle recíproco dos vários órgãos do Estado (instituições políticas).

Nas modernas sociedades democráticas, além dos poderes institucionalizados existem organizações que participam do poder ou nele influem: partidos políticos, sindicatos, grupos de interesse, associações profissionais, imprensa e outras.

Logo, as instituições políticas podem ser definidas atualmente como todo órgão destinado a incorporar física e juridicamente as regras que regem o cenário político. Sendo eles o três poderes, o sistema eleitoral e tudo que está relacionado à atividade política, que uma vez reconhecida como legítima e/ou legal passa a ser institucionalizada (no sentido de um costume que se torna regra).

Todavia, as instituições políticas somente não são suficientes para o funcionamento da política, além das instituições precisa-se de uma cultura política que motive os atores políticos e os cidadãos para um comportamento racional e conseqüentemente solidário.

Quando utilizamos a expressão cultura política estamos nos referindo ao conjunto de atitudes, normas e valores políticos compartilhados pela maioria dos membros de uma sociedade incluindo o tipo de regime político adotado em um determinado país e abrangendo também as instituições políticas. Esse conjunto de normas e valores define como os atores políticos percebem o outro, como as posições do outro estão sendo levado em conta e como as instituições estão sendo respeitadas.

A cultura política de uma sociedade representa um vasto e complexo campo, porque lida com uma multiplicidade de características que integram a cultura política propriamente dita, como o comportamento dos cidadãos, a confiança, a tolerância, a adesão, a recusa, as instituições, as estruturas, as identidades, os conflitos etc.

Abundantemente outras questões envolvendo valores, crenças e comportamentos em relação à esfera política são somados ao conceito de cultura política. A cultura política também é um campo complicado, visto que os padrões de crenças e valores políticos não são estáticos. Ou seja, eles mudam - a cultura política também pode sofrer transformações com tempo.

Além disso, uma configuração predominante de valores, crenças e atitudes coexistem com outras adequações, menos influentes que podem ser condicionadas por diferenças de classes, religião, etnia, demografia, entre outras. Tais diferenças são coexistentes e influentes em uma mesma sociedade.

Para Habermas a cultura política é o resultado de um agir comunicativo no espaço público. Ela representa uma rede de mentalidades e convicções que serve de base para associações espontâneas de atores políticos não organizados e motiva os atores a usar publicamente a razão. A própria cultura política é o resultado de processos coletivos de aprendizado de extrema importância para a sociedade, pois somente com as instituições democráticas, as deliberações não produzem resultados racionais ou ao menos razoáveis.

O conceito de cultura política foi inicialmente proposto por Almond e Verba para explicar a estabilidade de instituições.⁴ Outros autores como Easton,⁵ Lipset,⁶ Fuchs,⁷ Diamond⁸ e

⁴ *Almond / Verba* (1989), *The civic culture*, p. 17 et sqq.

Rohe⁹ desenvolveram conceitos similares, porém com focos diferentes. Além do conceito da cultura política, surgiu a noção de capital social como um fenômeno explicativo da estabilidade e do desempenho de instituições democráticas. Segundo Putnam, o capital social são recursos para que um grupo possa se coordenar de uma maneira efetiva; elementos clássicos do capital social são confiança, normas e redes.¹⁰

Logo, concluímos que há de fato grande importância no diálogo dos conceitos de Habermas e Kohlberg para um melhor entendimento da relação entre as instituições políticas e as culturas políticas, e que essas não são somente consideradas por pesquisadores de linhas culturalistas, mas também amplamente percebidas pelos institucionalistas. Além desse fato, esta interpretação de duas vias possibilita à Ciência Política uma interpretação mais profunda dos problemas de desenho institucional político no Brasil e no mundo, de modo que a idéia de que o mal funcionamento da política esteja ligado isoladamente a fatores institucionais ou culturais passa a ter um pressuposto mais fraco ante as interpretações complementares.

Ou seja, para um desenvolvimento político de fato é necessário melhorias tanto no que diz respeito ao desenho institucional político quanto na cultura política da própria sociedade. Uma instituição democrática somente funcionará plenamente nas mãos de uma sociedade democrática e em situação distinta onde a instituição política não seja compatível com a cultura política vigente teremos graves problemas como corrupção, subdesenvolvimento etc.

⁵ Easton (1965), A framework for political analysis. Easton (1965), A systems analysis of political life. Easton / Dennis (1980), Children in the political system. Easton (1990), The analysis of political structure.

⁶ Lipset (1981), Political man. Lipset / Schneider (1983), The confidence gap.

⁷ Fuchs (2002), Das Konzept der politischen Kultur, p. 27 et sqq..

⁸ Diamond (1999), Developing democracy, p. 161 et sqq..

⁹ Rohe (1994), Politik, S. 162 ff. Rohe (1994), Politische Kultur, p. 1 et sqq..

¹⁰ Putnam (1993), Making democracy work. Putnam (2000), Bowling alone. Putnam (2000), Democracies in flux.

4 Diferenciação dupla da cultura política

O conceito de cultura política segundo Habermas é relativamente vago. Por isso está proposto no presente estudo uma diferenciação dupla para substancializar a noção de cultura política.

4.1 Diferenciação horizontal da cultura política

Do ponto de vista normativo a cultura política é o resultado de um agir comunicativo no espaço público. Assim, e considerando as referências de Habermas sobre a distinção entre o discurso moral, ético político e pragmático,¹¹ a cultura política pode analiticamente ser distinguida de elementos como:

- cultura moral (1)
- cultura ético política (2)
- cultura pragmática (3).

O agir comunicativo é um meio para se conseguir consenso (todos concordam pela mesma razão); decisões políticas normalmente envolvem compromisso (todos motivados por razões diferentes). Por causa disso, os elementos da cultura política precisam ser complementados pela

- cultura de balanceamento dos interesses (4).

Logo há quatro elementos da cultura política que podemos definir:

(1) O conceito de cultura moral que foi introduzido por Kohlberg.¹² A cultura moral informa sobre qual ponto de vista normativo as questões de justiça serão resolvidas. Isto estabelece o padrão necessário a ser reconhecido para preservar o senso de justiça em certo grupo.

¹¹ Habermas (1998), Faktizität und Geltung, p. 207.

¹² Power / Higgins / Kohlberg (1989), Assessing the moral culture of schools, p. 99 et. sqq..

(2) A cultura ético política orienta como certo grupo forma sua identidade e como esse grupo estabelece a sua noção do bem estar. Todavia, isso não implica em uma expressão em larga escala de uma identidade do ego. Isso simplesmente descreve que tipo de mecanismos certo grupo usa para garantir tanto identificações individuais como coletivas.

(3) A cultura pragmática instrui sobre como certo grupo lida com questões sobre a verdade. Isso indica como o grupo percebe o mundo objetivo e como se adapta a isso.

(4) A cultura de balanceamento dos interesses norteia como certo grupo lida com situações em que o consenso não é alcançado e algum tipo de compromisso é requerido.

4.2 Diferenciação vertical de cultura política.

A diferenciação vertical de cultura política é inspirada na pesquisas de Kohlberg sobre o Desenvolvimento da Consciência Moral. As referências à Kohlberg nesse contexto atual se dão pelas seguintes razões: a Teoria da Democracia Deliberativa de Habermas é uma tentativa de reconciliar a Teoria Sociológica do Agir Comunicativo¹³ com a filosofia moral da Ética do Discurso.¹⁴ Quando Habermas se encontrava trabalhando sobre a Ética do Discurso, ele também estava em contato direto com Kohlberg discutindo os trabalhos e idéias de ambos. Na prática, Habermas definiu a teoria de Kohlberg sobre o Desenvolvimento da Consciência Moral como a teoria com maior consonância à Ética do Discurso.¹⁵ Ele determinou que somente as pessoas que possuem uma consciência moral pós-convencional são capazes de se engajarem em um discurso moral.¹⁶ Quando questionado sobre a necessidade de certa cultura política para uma deliberação de sucesso, Habermas aludiu à noção de pós-convencional, todavia não se referiu explicitamente a Kohlberg.¹⁷

¹³ Habermas (1995), *Theorie des kommunikativen Handelns*.

¹⁴ Habermas (1983) *Moralbewusstsein und kommunikatives Handeln*. Habermas (1991), *Erläuterungen zur Diskursethik*.

¹⁵ Habermas (1983), *Moralbewusstsein und kommunikatives Handeln*, p. 127.

¹⁶ Habermas (1990), *Die nachholende Revolution*, p. 110 et sqq.

¹⁷ Habermas (1999), *Die Einbeziehung des Anderen* (Frankfurt am Main: Suhrkamp, p. 311, p. 317).

Há três elementos do pensamento de Kohlberg que formam a base conceitual da diferenciação vertical da cultura política: a idéia de níveis em geral (1), o conceito de níveis coletivos em particular (2) e o conceito do pré-convencional, convencional e pós-convencional (3).

(1) Conforme Kohlberg, o comportamento moral é o resultado de um processo afetivo e cognitivo, entretanto é a razão cognitiva que dá ao comportamento uma qualidade moral.¹⁸ Processos cognitivos produzem consciência moral, que possibilitam as pessoas a interagir com outras segundo escolhas morais explícitas. Nesse sentido a razão moral é uma capacidade cognitiva, que permite o indivíduo assumir diferentes perspectivas em um dilema moral e refletir sobre pontos de vistas conflitantes para chegar a uma solução justa. Todavia essa capacidade precisa ser adquirida. Kohlberg descreve esse processo de aprendizagem nos seguintes estágios: dois pré-convencionais, dois convencionais e dois pós-convencionais.

Em geral os estágios cognitivos seguem as seguintes características:¹⁹ quando diferentes estágios cognitivos servem para a mesma função básica de razão isso se traduz em uma diferença qualitativa nas estruturas. Isto significa que diferentes formas de pensar podem ser observadas em diferentes estágios. Os estágios formam uma seqüência invariável, de modo que um indivíduo só pode passar um estágio por vez e nenhum pode ser pulado. Certos fatores podem acelerar, reduzir e até parar o processo de seqüência, mas nunca mudar a ordem deles. Esse modelo seqüencial forma uma estrutura completa. Um determinado estágio responde a certa questão o que não significa uma mera resposta pautada por conhecimento ou familiaridade, mas sim certa forma de organizar o pensamento. Os estágios são integrados hierarquicamente e formam uma ordem substancialmente diferenciada e integrada de estruturas para satisfazer uma função em comum. Embora estágios mais avançados tenham integrados em sua estrutura os estágios anteriores.

¹⁸ Kohlberg (1984), *The psychology of moral development. The nature and validity of moral stages*, p. 9.

¹⁹ Colby / Kohlberg (1987), *The measurement of moral judgment*, p. 6 et seq..

A teoria de Kohlberg possui claramente uma base normativa. Ele colocou a razão moral pós-convencional como o estágio mais alto, com referência à Ética do Discurso de Habermas dentre outras. Contudo seria errado concluir que uma pessoa em um estágio anterior não seja igualmente moral. A posição em um estágio anterior significa que as capacidades cognitivas do indivíduo para refletir sobre um dilema moral são limitadas. Entretanto assume-se que uma pessoa com a capacidade limitada usa sua habilidade na melhor e mais justa forma possível.²⁰ Ao mesmo tempo uma pessoa em um estágio mais limitado de consciência moral provavelmente não será capaz de fazer um julgamento correto/adequado em um dilema moral complexo.

(2) As características de cada estágio separadamente, como descrito, são suavizadas por estágios coletivos. Estágios individuais referem às estruturas cognitivas de uma pessoa, já estágios coletivos referem-se aos grupos sociais e seu comportamento. Embora seja assumido que os indivíduos pensam e constantemente tentem organizar e integrar suas estruturas cognitivas em um modo racional, não é assumido que o “pensamento em grupo” faça o mesmo. Mesmo assim, é assumido que indivíduos interagindo em grupos constroem normas comuns que influenciam o pensamento do grupo. Entretanto, a construção destas normas comuns reflete as práticas morais, mas não as competências de raciocinar moralmente. Por esse motivo estágios coletivos possuem uma qualificação estrutural distinta.²¹

A dinâmica dos estágios coletivos não segue uma sequência invariável. Pois não há um ponto inicial coletivo de primeiro estágio. O estágio coletivo em uma dada situação depende dos estágios individuais das pessoas envolvidas, assim como o contexto geral. O estágio coletivo nunca será superior do que o maior estágio individual representado no grupo. Flutuações são possíveis, tanto para um estágio superior quanto para um inferior, e podem ser mais facilmente observadas que o desenvolvimento individual, no qual o regresso raramente ocorre. Se certo grupo operar em um ambiente estável e tiver uma tarefa claramente definida, seria possível deduzir a cultura moral ideal que não necessariamente seja pós-convencional. Assim temos um contraste em função dos

²⁰ Kohlberg / Levine / Hewer (1995), Zum gegenwärtigen Stand der Theorie der Moralstufen, p. 228.

²¹ Power / Higgins / Kohlberg (1989), Assessing the moral culture of schools, p. 136 et. sqq..

indivíduos que são desafiados a se engajarem em uma ordem complexa global, no longo termo certas questões somente são adequadamente resolvidas por indivíduos que se encontrem no estágio pós-convencional.

Os estágios individuais representam estruturas completas, o que implica em uma estratégia consistente para solucionar problemas cognitivos. Contudo, estágios coletivos não possuem tal consistência. Uma vez que eles são resultados de interações entre indivíduos que são movidos por fatores cognitivos e afetivos. Por essa razão não pode ser considerado que todas as pessoas envolvidas em uma questão se encontrem no mesmo estágio individual, visto que estágios coletivos são sempre uma mistura das pessoas envolvidas. Sendo que a heterogeneidade não representa um problema por si, como somente a heterogeneidade capacita a expressão de diferentes pontos de vista, o que produz a necessidade de debate e pode provocar aprendizagem individual e coletiva.

Logo fica claro que os estágios coletivos não representam integrações hierárquicas no sentido restrito da palavra. Eles são muito heterogêneos e não há qualquer agente tentando estabelecer qualquer consistência racional em um grupo. Grupos são mais preocupados com as questões de como eles deveriam agir em vez de se perguntar por que eles deveriam agir de certa forma.²²

(3) Os conceitos do pré-convencional, convencional e pós-convencional estruturam a trajetória do desenvolvimento moral em três fases. Na fase pré-convencional, o indivíduo percebe normas morais como um fenômeno objetivo, comparável com uma lei física. Na fase convencional, o indivíduo percebe que normas morais são fruto de convenções entre os membros de um grupo. Para manter o grupo tem que respeitar as normas do grupo. Na fase pós-convencional, o indivíduo percebe que as normas morais de um grupo podem e as vezes devem ser modificadas. O respeito das normas não equivale o respeito de uma lei física nem depende do respeito pela continuidade do grupo, mas sim do próprio raciocínio sobre o dilema moral em questão.

²² Power / Higgins / Kohlberg (1989), *Assessing the moral culture of schools*, p. 138 et. sqq..

Kohlberg desenvolveu inicialmente as fases pré-convencionais, convencionais e pós-convencionais para estruturar a trajetória do desenvolvimento moral individual. Ele diferenciou cada fase em dois estágios, resultando em seis estágios. Mas tarde, ele adaptou a idéia para um conceito coletivo, a cultura moral. Porém, essa adaptação ficou incompleta. O presente estudo é uma tentativa de completar e expandir esta idéia.²³

4.3 Os seis níveis da cultura política

As diferenças verticais e horizontais das culturas políticas resultam em uma matriz, que apresenta as culturas políticas em dois pré-convencionais, dois convencionais e dois pós-convencionais, no qual cada é composto de cultura moral, cultura ético-política, cultura pragmática e cultura de balanceamento de interesses.

²³ *Rauschenbach* (2010), Mit direktdemokratischen Verfahren zu postkonventionellen politischen Kulturen.

Nível	Cultura moral	Cultura ético-política	Cultura pragmática	Cultura do balanceamento de interesses	Cultura política
1	Dominação pela autoridade	A necessidade por uma identidade coletiva é muito fraca. Se tiver identidades, elas são impostas pela autoridade	O mundo objetivo é percebido como materialístico, e imutável. Tudo aparece como uma restrição ou uma ameaça	Não há um balanceamento de interesses. Os interesses da autoridade sempre prevalecem	Cultura política de medo
2	Cultura moral de relações de troca	Identidades coletivas têm um peso pequeno e são percebidas como subproduto das relações de troca	O mundo objetivo continua com uma aparência materialística e imutável. Mas ele oferece a possibilidade de criar vantagens de competição	O balanceamento de interesses é aceitável só se ninguém leva uma desvantagem	Cultura política de egoísmo
3	Cultura moral do bem estar pessoal	A identidade coletiva é apreciada e resulta de uma sensação de família. A comunidade se sente superior a outros que não fazem parte dela	O mundo objetivo não parece mais ser imutável. O coletivo é capaz de transformar certos aspectos do mundo objetivo	O balanceamento de interesses tem que favorecer a comunidade	Cultura política da comunidade
4	Cultura moral da estabilização e identificação	A identidade coletiva é importante. Ela basea-se em certos lugares e mitos e rituais e símbolos correspondentes	O mundo objetivo perde o aspecto materialístico porque é percebido cada vez mais em categorias abstratas. Conseqüente-mente, o coletivo pode interpretá-lo de novas maneiras	Categorias mais abstratas permitem um balanceamento de interesses mais flexível, ele pode realizar-se durante um período mais cumprido e / ou em moedas diferentes	Cultura política das tradições
5	Cultura moral do Estado constitucional (Direitos humanos)	A identidade coletiva basea-se em princípios abstratos que permitem diversidade. Os Direitos políticos contribuem pela formação de identidades	Por causa do horizonte de tempo expandido, soluções sustentáveis são procuradas	Renúncias são aceitáveis. Minorias recebem um tratamento especial	Cultura política do Estado nacional constitucional
6	Cultura moral da universalização	Identidades (coletivas) são percebidas como resultado de processos comunicativos	O mundo objetivo é percebido em ciclos	O balanceamento de interesses é natural, renúncias não são percebidas como percas	A Cultura política do cosmopolitismo

Tabela 2: Os seis estágios da cultura política e os seus elementos.

Em seguida uma descrição dos seis estágios de cultura política:

Culturas políticas pré-convencionais

Estágio Coletivo 1 – A Cultura Política do Medo: a cultura moral, que é relevante para a cultura do medo, se caracteriza pela sua ausência. A cultura moral do estágio 1 norteia uma não consideração pelos outros; o interesse próprio domina e somente aqueles com poder prevalecem. Conseqüentemente os acertos são baseados no poder ao invés do consentimento dos outros. Quando a política da cultura do medo domina, questões ético-políticas se limitam a um espaço extremamente reduzido. As definições de quem mantém o poder soluciona todas as questões em gerais?, assim como todos os atores vivem em um estado de total dependência. Questões de sobrevivência se ressaltam e problemas de identidade coletivas ou individuais funcionam (quando funcionam) com uma significância reduzida. Com a cultura política do medo, os aspectos pragmáticos demonstram ser totalmente materialistas e imutáveis. Eles parecem ser exclusivamente limitados ou ameaçados. Pode se até duvidar, nessa cultura, que questões de verdade e justiça possam ser definidas, visto que a autoridade domina todas as áreas com poder (físico) sem qualquer distinção. Por essa razão, a cultura de balanceamento de interesse é igualmente fraca, uma vez que a autoridade de quem retém o poder sempre prevalece, sem que nenhum acordo seja necessário. Resumidamente podemos dizer que a cultura do medo é o estado da hiper indiferença.

Estágio coletivo 2 – A Cultura Política do Egoísmo: A cultura moral, que é significativa, para a cultura política do egoísmo é a cultura do mercado, onde as relações com os outros é estabelecida pelas trocas. As necessidades das pessoas assim como suas contribuições se dão somente pela satisfação dos próprios interesses. Contudo, a satisfação das próprias necessidades não é uma questão de justiça, pois isso depende somente do poder de mercado. As questões éticas-políticas continuam pouco consideradas. A identidade individual e coletiva aparece como produtos das relações de troca. A indiferença geral também surge em um contexto de aspectos pragmáticos. Assim como o estágio 1, eles demonstram ser materialistas e imutáveis, mas não são percebidos como limitados ou ameaçados, embora sejam oportunidades de vantagem sobre os outros atores. Nesse sentido, a cultura política do egoísmo é a cultura política do balanceamento de interesses na sua forma mais simplista. Entretanto, os princípios em que os interesses são balanceados

são extremamente indiferentes. Em grosso modo, qualquer centavo deve ser pago imediatamente e na mesma moeda, ou nenhuma transação será efetuada.

Culturas políticas convencionais

Estágio coletivo 3 – A Cultura Política Comunitária: A cultura política da comunidade é baseada em uma rede de fortes relações interpessoais amigáveis e respeitáveis. A comunidade possibilita a busca por metas e a criação de valores que antes eram impossíveis. Com a comunidade, o senso de identidade pode ser estabelecido. Esta identidade é fundada em um sentimento de família. Todavia, a identificação positiva é limitada a um círculo menor de pessoas que mantêm vínculos fortes e próximos. Como o estabelecimento das relações interpessoais e a criação de realidades comunitárias são moldáveis, os aspectos pragmáticos também mudam de natureza, pois com a comunidade esses aspectos podem ser manipulados. Em face do alto grau de diferenciação de todos os aspectos relevantes surgem modos mais sofisticados de balanceamento de interesses. Compromissos em detrimento dos seus próprios interesses são sempre inaceitáveis no estágio 2, mas no estágio 3 é aceito se feito em favor da comunidade. Embora a renúncia seja limitada a um pequeno círculo da comunidade. Além disso, podemos destacar que uma vaga noção de bens coletivos começam a surgir no estágio 3.

Estágio coletivo 4 – A Cultura Política da Tradição: A cultura moral da cultura política da tradição é focada na estabilidade e identificação. No estágio 3 a comunidade continua percebida como um produto das relações interpessoais. Já no estágio 4 a comunidade se torna uma prioridade. Ela passa a ser entendida como algo maior do que a soma dos indivíduos. As relações interpessoais do estágio 3 continuam dominando os aspectos afetivos e para serem estabilizados passam a ter atribuições para funções específicas na comunidade. Assim a cultura ética-política é transformada. As identidades coletivas deixam de ser pautadas em relações interpessoais. Elas passam a ser derivadas de localizações geográficas específicas, eventos históricos e referenciadas a símbolos e rituais. As identidades individuais surgem da origem da pessoa. Em geral, as identidades parecem originar de si mesmas e serem imutáveis. Devido à disponibilidade de categorias mais abstratas, os aspectos pragmáticos perdem suas características puramente materialistas e, além disso, podem ser redefinidos coletivamente. Essas categorias mais abstratas também

possibilitam novos modos de balanceamento de interesses. Ao invés de balancear interesses simultaneamente, eles são balanceados durante um longo período de tempo e com distintas categorias. O estágio 4 já inclui noções de bens públicos e expande a temporalidade a um longo termo.

Culturas Políticas Pós-Convencionais

Estágio coletivo 5 – A Cultura Política do Estado-Nação Constitucional: Em comparação aos estágios de cultura política convencional, os estágios pós-convencionais são ainda mais diferenciados. Isto pode ser constatado no estágio 5: o significativo não é mais a comunidade, mas a sociedade. A sociedade por si mesma não é considerada um ente fixo, mas um produto de inúmeras contribuições comunicativas de todos os membros da sociedade. Sociedades são complexas. Nos estágios convencionais a relação interpessoal prevalece, mas nos estágios pós-convencionais relações anônimas e funcionais tornam-se dominantes nos modos de interação social. É crucial que essas relações sejam sempre guiadas por Direitos Humanos. O Estado de Direito e suas instituições possibilitam e facilitam essa atitude. A complexidade da sociedade e estruturas estatais é também refletida nos modos como as identidades são formadas. As identidades não se pautam em fundações não mutáveis e materialistas, mas em princípios abstratos e processos que possibilitam a diversidade em primeiro lugar. Uma razão ainda mais abstrata prevalece no lugar das questões pragmáticas. Os conceitos mecânicos da realidade são substituídos por idealizações mais complexas. Em particular, o horizonte de tempo é expandido consideravelmente e motivado por soluções sustentáveis de problemas pragmáticos. No estágio 5, compromissos e renúncias são feitas sob uma nova luz. A cultura de balanceamento dos interesses nesse estágio aprova um tratamento preferencial das minorias. Com maior distinção e visão em longo prazo, a sociedade percebe que a discriminação é prejudicial tanto para o discriminado como para o discriminador. A cultura política do Estado-nação constitucional produz bens comuns não só para o longo termo, mas também de uma natureza complexa.

Estágio coletivo 6 – A Cultura Política do Cosmopolitismo: A cultura moral da cultura política cosmopolita busca a universalização. A cultura moral do estágio 6 dissolve diferenças entre membros de diferentes sociedades. No estágio 5 ainda há diferenças nos

direitos civis, que são aplicáveis a somente cidadãos de políticas específicas e Direitos Humanos aplicáveis a todo mundo. No estágio 6 essas diferenças são abandonadas. Contudo, isso não significa que somente um modo de viver bem seja propagado, pois, ao contrário, a cultura moral do estágio 6 permite um diálogo aberto entre diferentes conceitos de como viver bem. O conceito de cidadão nacional some e é trocado pela idéia de cosmopolitismo, assim as identidades mudam de qualidade, porque não possuem mais uma aparência materialista. No estágio 6 prevalece a concepção de que as identidades individuais e coletivas são oriundas de um processo comunicativo. Por essa razão os cuidados com esse processo passam a ser essencial. Surge um equilíbrio entre o que une e o que separe as pessoas. O que une sempre aparece em processos comunicativos. Mas também o que separa só fica visível através da comunicação. Por isso há um cuidado fundamental com os processos de comunicação. Embora isso não signifique que com o cosmopolitismo as diferenças desapareçam. De fato, todos os aspectos da vida, particularmente as identidades, são profundamente fragmentados. Entretanto, essa fragmentação não é entendida como uma ameaça, uma vez que existe uma preocupação para que as diferenças sejam invioláveis. A cultura moral da universalização permite a solução de diferenças opostas de modo pacífico e aproveitando a diversidade. Em total contraste com as percepções do estágio 1, no qual aspectos pragmáticos são considerados ameaças, o estágio 6 é percebido em ciclos. As ameaças potenciais não são negadas, mas entendidas como parte de um todo maior. Conseqüentemente existe uma atitude mais relaxada no que diz respeito às renúncias. O quanto seja necessário elas são aceitas naturalmente e compreendidas em um amplo contexto com atributos que dão algum sentido a elas. A cultura política do cosmopolitismo é a cultura em que a complexidade é produzida e mitigada comunicativamente.

5 Observações Finais: A democracia deliberativa e o pós-convencionalismo

Ao associarmos as concepções de Habermas e Kohlberg, podemos concluir que o ideal é termos uma sociedade com instituições políticas cosmopolitanas e uma cultura política pós-convencional. Ou seja, uma sociedade política capaz de aceitar e congregar distintos grupos sociais, e formados por políticos aptos a balancear os diversos interesses e defender a posição mais justa, respeitando os direitos das minorias e buscando beneficiar a sociedade, mesmo que isso implique no sacrifício dos próprios interesses.

Embora a junção das concepções de Habermas e Kohlberg para essa terminação de que as instituições políticas possuem culturas políticas correspondentes e que a harmonia entre as duas é um fator de grande importância para o bom funcionamento da política, temos em outros autores, inclusive de linhas distintas, a mesma percepção da relação de interdependência das instituições e culturas políticas.

Entretanto, o principal destaque dessa pesquisa não se dá na mera associação dos conceitos políticos de Habermas e Kohlberg, mas na percepção de que uma democracia deliberativa cosmopolita só pode funcionar com uma cultura política pós-convencional. Isto porque cada nível institucional político corresponde a certa cultura política, embora se encontrem algumas situações mistas, quando uma sociedade passa de uma cultura política para outra (sendo que esse fato nem sempre é progressivo podendo regredir a modelos anteriores), contudo sociedades que adotam instituições políticas superiores a cultura política acabam por resultar em abusos de poder programados.

Assim, uma sociedade de cultura política aristocrática com instituições políticas de uma democracia deliberativa resultará em má gerência política, pois os sistemas democráticos serão convertidos pela cultura aristocrática em instrumentos de controle dessa cultura travestidos de democráticos, desse modo facilitando atos que contradizem a própria democracia (corrupção, nepotismo e similares).

Referências

- Almond, Gabriel A. / Verba, Sidney (1989), The civic culture. Political attitudes and democracy in five nations, Newbury Park.*
- Colby, Anne / Kohlberg, Lawrence (1987), The measurement of moral judgement. Theoretical foundations and research validation. Cambridge UK et al.*
- Diamond, Larry (1999), Developing democracy. Towards consolidation, Baltimore & London.*
- Easton, David (1965), A framework for political analysis, Englewood Cliffs, NJ.*
- Easton, David (1965), A systems analysis of political life, New York NY et al.*
- Easton, David (1990), The analysis of political structure. New York NY & London.*
- Easton, David / Dennis, Jack (1980), Children in the political system. Origins of political legitimacy, Chicago & London.*
- Fuchs, Dieter (2002), Das Konzept der politischen Kultur. Die Fortsetzung einer Kontroverse in konstruktiver Absicht, in: Fuchs, Dieter / Roller, Edeltraud / Wessels, Bernhard (Eds.), Bürger und Demokratie in Ost und West. Studien zur politischen Kultur und zum politischen Prozess. Festschrift für Hans-Dieter Klingemann, Wiesbaden, S. 27-49.*
- Gurza Lavalle, Adrián / Isunza Vera, Ernesto (2010, Eds.), Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrático, México D.F..*
- Habermas, Jürgen (1990), Die nachholende Revolution, Frankfurt am Main.*
- Habermas, Jürgen (1983), Moralbewusstsein und kommunikatives Handeln, Frankfurt am Main.*
- Habermas, Jürgen (1991), Erläuterungen zur Diskursethik, Frankfurt am Main.*
- Habermas, Jürgen (1995), Theorie des kommunikativen Handelns I. Handlungsrationalität und gesellschaftliche Rationalisierung, Frankfurt am Main.*
- Habermas, Jürgen (1995), Theorie des kommunikativen Handelns II. Zur Kritik der funktionalistischen Vernunft, Frankfurt am Main.*
- Habermas, Jürgen (1998), Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaates, Frankfurt am Main.*
- Habermas, Jürgen (1999), Die Einbeziehung des Anderen, Frankfurt am Main.*
- Kohlberg, Lawrence (1984), The psychology of moral development. The nature and validity of moral stages. Essays on moral development, Volume II. San Francisco et al..*
- Kohlberg, Lawrence / Levine, Charles / Hower, Alexandra (1995), Zum gegenwärtigen Stand der Theorie der Moralstufen, in: Kohlberg, Lawrence, Die Psychologie der Moralentwicklung, Frankfurt am Main, S. 217-372.*
- Lipset, Seymour Martin (1981), Political man, London.*
- Lipset, Seymour Martin / Schneider, William (1983), The confidence gap. Business, labor, and the government in the public mind, New York NY.*

- Power, F. Clark / Higgins, Ann / Kohlberg, Lawrence* (1989), Assessing the moral culture of schools, in: *Power, F. Clark / Higgins, Ann / Kohlberg, Lawrence* (Eds.), Lawrence Kohlberg's approach to moral education, New York, S. 99-145.
- Putnam, Robert D.* (1993), Making democracy work. Civic traditions in modern Italy, Princeton NJ.
- Putnam, Robert D.* (2000, Ed.), Democracies in flux. The evolution of social capital in contemporary society, Oxford et al..
- Putnam, Robert D.* (2000), Bowling alone. The collapse and revival of American community, New York et al..
- Rauschenbach, Rolf* (2010), Mit direktdemokratischen Verfahren zu postkonventionellen politischen Kulturen, Berlin.
- Rohe, Karl* (1994), Politik. Begriffe und Wirklichkeiten. Eine Einführung in das politische Denken, Stuttgart et al..
- Rohe, Karl* (1994), Politische Kultur. Zum Verständnis eines theoretischen Konzepts, in: *Niedermeyer, Oskar / Beyme, Klaus von* (Eds.), Politische Kultur in Ost und Westdeutschland, Berlin.