

# Inclusão, Contribuição, Representação, Participação e Orientação: considerações institucionais e político-culturais

Alessandro Farage<sup>\*</sup>  
Rolf Rauschenbach<sup>\*\*</sup>

## Resumo

Nos estudos sobre instituições e cultura política as questões de representação e participação tendem a ser limitadas por perspectivas de como e por quem as decisões são tomadas e de que forma esses mecanismos podem ser justificados. Apesar de significativas, essas perspectivas tendem a ignorar que há dimensões de inclusão, contribuição e orientação nas relações entre o cidadão e o Estado. Desse modo, a principal proposta deste estudo é contextualizar os mecanismos de representação e participação em um quadro institucional mais complexo. Soma-se a isso o fato de que o debate sobre representação e participação no âmbito das instituições políticas tende a ignorar a influência da cultura política, sendo que o estudo somente fundamentado nas instituições formais não possibilita explicar o comportamento dos diversos atores políticos nem o desempenho das instituições.

## Introdução

Nos estudos sobre instituições e cultura política as questões de representação e participação tendem a ser limitadas por perspectivas de como e por quem as decisões são tomadas e de que forma esses mecanismos podem ser justificados. Apesar de significativas, essas perspectivas tendem a ignorar que há dimensões de inclusão, contribuição e orientação nas relações entre o cidadão e o Estado. Desse modo, a principal proposta deste estudo é contextualizar os mecanismos de representação e participação em um quadro institucional mais complexo.

Soma-se a isso o fato de que o debate sobre representação e participação no âmbito das instituições políticas tende a ignorar a influência da cultura política, sendo que o estudo somente fundamentado nas instituições formais não possibilita explicar o

---

\* Doutorando em Ciência Política (USP), Mestre em Ciência Política (UFF), Bacharel e Licenciado em Ciências Sociais (UFF) e Bacharel em Direito (UCAM). Membro do NUPPs - Núcleo de Pesquisas em Políticas Públicas da USP. Email: [alefarage@gmail.com](mailto:alefarage@gmail.com).

\*\* Pós-Doutor 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). Membro do NUPPs - Núcleo de Pesquisas em Políticas Públicas da USP. Email: [rolf@rauschenbach.ch](mailto:rolf@rauschenbach.ch).

comportamento dos diversos atores políticos nem o desempenho das instituições. Assim, a segunda proposta deste estudo é a de realçar o papel da cultura política na performance das instituições. Logo, está assumida uma interdependência hermenêutica entre as instituições formais e as culturas políticas.

Essa interdependência manifesta-se na estabilidade de uma entidade política ou no progresso dela, que é oriundo dos aprendizados individuais e coletivos que convertem-se em configurações institucionais mais complexas junto a um desenvolvimento da cultura política. Ou no retrocesso, que é produto de um “desaprendizado”, resultado da supressão voluntária (ou involuntária) da razão e que se transforma em configurações institucionais menos complexas junto a um retrocesso da cultura política.

Contudo, as diferenciações institucionais e político-culturais permitem uma distinção mais clara e substancial entre representação e participação e sustentam a posição de Houtzager e Gurza Lavalle que apontam o fato de que a maioria da literatura específica falha em enxergar a natureza representativa (não parlamentar) de um grande número de novas formas de participação (2010:3; Pinto 2004:111).

Assim, a linha de argumentação deste estudo é estruturada da seguinte maneira: o ponto inicial é a questão do relacionamento entre instituições e cultura política, seguida pela segunda parte em que estes dois termos estão definidos, e a ligação básica entre eles é descrita. Já na terceira e quarta partes, esses conceitos estão diferenciados para permitir uma análise mais complexa da questão.

Propomos cinco formas de relacionamento entre o cidadão e o Estado e seis estágios de culturas políticas. Em seguida, na quinta parte, a ligação entre instituições e culturas políticas e na sexta a ligação entre culturas políticas e instituições são analisadas sob o pano de fundo das distinções feitas anteriormente.

## **Instituições e Cultura Política**

As instituições políticas podem ser definidas como todo órgão destinado a incorporar física e juridicamente as regras que regem formalmente o cenário político. Por exemplo, os três poderes, o sistema eleitoral e tudo o que está relacionado à

atividade política, que uma vez reconhecida como legítima e/ou legal passa a ser institucionalizada. Todavia, somente utilizando as instituições políticas não é possível compreender o funcionamento da política, porque além das instituições precisa-se de uma cultura política que motive os atores políticos e os cidadãos para um comportamento (preferencialmente racional e que seja também 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. Esse conjunto de normas e valores determina como os atores políticos percebem uns aos outros, como as posições do outro estão sendo levadas em conta e como as instituições são consideradas. Constantemente, outras questões envolvendo valores, crenças e comportamentos em relação à esfera política são somados ao conceito de cultura política, visto que a cultura política também é um campo dificilmente conceituado, uma vez que os padrões de crenças e valores políticos não são estáticos. Ou seja, eles mudam. Logo, a cultura política também pode sofrer transformações com o passar do tempo.

O conceito de cultura política foi inicialmente proposto por Almond e Verba (1963, 1980) para explicar a estabilidade das instituições. Outros autores, como Easton (1965a, 1965b, 1990), Lipset (1981; Lipset e Schneider 1983), Fuchs (2002), Diamond (1999) e Rohe (1994a, 1994b), desenvolveram conceitos similares, porém com focos diferentes. Além do conceito de cultura política, surgiu a noção de capital social como um fenômeno explicativo da estabilidade e do desempenho das instituições democráticas. Segundo Putnam (1993, 2000a, 2000b), o capital social são recursos para que um grupo possa se coordenar de maneira efetiva. Elementos clássicos do capital social são confiança, normas e redes.

Entre as teorias normativas destaca-se o conceito de cultura política de Habermas. Para ele, 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 dos atores políticos não organizados e motiva os atores a

usar publicamente a razão (Habermas 1990a:94, 1990b:62, 1999:333). A própria cultura política é resultado de processos coletivos de aprendizados de extrema importância para a sociedade, visto que somente com as instituições democráticas as deliberações não produzem resultados racionais ou ao menos razoáveis (Habermas 1996:87, 1998:278-390, 2005:151).

## Diferenciação institucional

As constatações contemporâneas sobre as instituições democráticas visam principalmente às questões de representação e participação (Gurza Lavalle e Araujo 2006; Gurza Lavalle e Araujo 2008; Gurza Lavalle e Isunza Vera 2010:19; Houtzager e Gurza Lavalle 2010). O argumento do presente estudo é que as instituições representativas e participativas entre o cidadão e o Estado só podem ser integralmente apreciadas se contextualizadas com os outros tipos de instituições. Isso por dois motivos: em primeiro lugar, com um grupo mais completo as características de cada tipo de instituição podem ser destacadas mais claramente; em segundo, essa contextualização demonstra que nenhuma instituição opera em um vácuo político, mas que na verdade encontra-se influenciada por outras instituições. Se focarmos em apenas determinada instituição teremos conclusões prematuras, pois outras instituições podem reforçar ou anular os benefícios da primeira.

Assim, sugerimos as distinções entre cinco tipos de relações entre cidadão e Estado para em seguida aliar as instituições: Inclusão (A); Contribuição (B); Representação (C); Participação (D) e Orientação (E). Essas relações entre cidadão e Estado estão apresentadas no Quadro 1, incluindo suas variações e exemplos das concretizações institucionais.

### Quadro 1: Formas de relação entre cidadão e Estado

Formas de relação entre cidadão e Estado	Variações da relação entre cidadão e Estado	Exemplos da concretização institucional
<b>Inclusão (A)</b>	Inclusão jurídica (Aa) Capacitação (Ab) Redistribuição (Ac)	- Direitos (humanos, políticos etc.) - Escolas públicas - Transferência de renda
<b>Contribuição (B)</b>	Contribuição voluntária (Ba)  Contribuição direta (Bb)	- Doação - Serviço comunitário voluntário e não remunerado - Impostos diretos

<b>Representação (C)</b>	Contribuição indireta (Bc)	- Serviço militar, serviço civil, serviço eleitoral - Impostos indiretos
	Representação universal, direta (Ca)	- Representação parlamentar - Outras autoridades diretamente eleitas
	Representação universal, indireta (Cb)	- Autoridades indiretamente eleitas (Ministros do Supremo Tribunal etc.)
	Representação não universal (Cc)	- Conselhos, conferências, petições
<b>Participação (D)</b>	Participação à mercê das autoridades (Da)	- Plebiscito
	Participação garantida por Lei (Db)	- Referendo obrigatório
	Participação possibilitada por Lei, mas limitada ao veto (Dc)	- Referendo facultativo
	Participação possibilitada por Lei, permitindo formulação e decisão (Dd)	- Iniciativa popular
<b>Orientação (E)</b>	Orientação indicativa (Ea)	- Recomendações governamentais e parlamentares, mediações
	Orientação coerciva (Eb)	- Leis obrigatórias, coerção policial e sentenças tribunais que podem resultar em multas ou prisão

Fonte: formulação própria

(A) A ideia da inclusão parte do fato de a afiliação a uma entidade política não acontecer naturalmente, mas ser sempre o resultado de processos de inclusão socialmente desejada. O alvo normativo da inclusão é a equidade. No contexto das democracias modernas podem ser destacadas três variações de inclusão: (Aa) Com a inclusão jurídica, uma pessoa está reconhecida formalmente como membro de uma entidade política. Dessa inclusão jurídica derivam-se certos direitos e deveres. (Ab) Muitas vezes o reconhecimento formal não é suficiente para que a pessoa reconhecida possa usufruir plenamente dos seus direitos nem cumprir os seus deveres. Para este fim existem instituições de capacitação. (Ac) Perante desigualdades socioeconômicas, instituições de capacitação em geral não são capazes de criar um nível de igualdade normativamente desejado. Para alcançar este fim, operam instituições de redistribuição.

(B) A ideia da contribuição parte do fato de que o Estado necessita de recursos para a produção de bens públicos. Em face das democracias modernas, podem ser destacadas três variações da contribuição: (Ba) Contribuições voluntárias são

motivadas intrinsecamente. (Bb) As contribuições diretas e indiretas são obrigatórias. As contribuições diretas são levantadas de maneira explícita; o contribuinte é ciente da sua contribuição, que pode ser feita em dinheiro mas também sob outras formas (por exemplo, na prestação do serviço militar). (Bc) As contribuições indiretas são embutidas em transações, por isso o contribuinte de contribuições indiretas não é sempre (ou totalmente) ciente da grandeza da sua contribuição.

(C) As definições e explicações da representação são vastas. Conforme Pitkin, podemos dizer que "in representation something not literally present is considered as present in a nonliteral sense" (1967, 9). Como a história demonstra, a seleção dos representantes pode ser feita por vários procedimentos – por exemplo por herança, sorteio, mérito ou eleição (Manin 1997:8; Mendonça 2008:119). Em todos os casos o mecanismo da representação permite uma diminuição – geralmente muito importante – do número das pessoas envolvidas na decisão final de uma questão política. No contexto das democracias modernas, três variações de representação podem ser destacadas: (Ca) Representação universal e direta, na qual todos os representados podem eleger diretamente seus representantes. Essa variação produz a maior legitimidade dentro do leque representativo. (Cb) Representação universal e indireta, na qual representantes diretos elegem o nome de outros representantes. A legitimidade dos representantes indiretos é inferior àquela dos diretamente eleitos. (Cc) Representação não universal. Os representantes não se recrutam do universo completo dos representados nem todos os representados participam na seleção dos seus representantes. Essa variação de representação cria uma legitimidade menos significativa (Gurza Lavallo, Houtzager e Castello 2005). É por isso que Houtzager e Gurza Lavallo falam, nesse caso, de "representação pressuposta" ("assumed representation", 2010:3).

Sobre a (D) participação, cumpre assegurar que este instituto significa a capacidade de tomar decisões que dizem respeito ao governo da sociedade e do Estado em que vive o cidadão. Para claramente distingui-lo da representação, chamamos o processo de participativo somente quando não existe nenhuma intermediação representativa na decisão final de uma questão específica (Pateman 1992:137; Macpherson 1977:97). Nas democracias modernas, quatro variações de

participação podem ser destacadas: Trata-se de participação à mercê das autoridades (Da) quando as autoridades, sem ter a obrigação de fazê-lo, chamam o cidadão para exprimir sua vontade política sobre uma questão específica. É participação garantida por Lei (Db) quando nem as autoridades nem os cidadãos têm o poder de pedir ou impedir a votação sobre uma questão específica. Os casos nos quais a participação é garantida independentemente da vontade das autoridades ou dos cidadãos normalmente são prescritas na Constituição. Já a participação possibilitada por Lei (Dc), mas limitada ao veto, é quando depende da iniciativa dos cidadãos o veto sobre uma questão. Finalmente, temos a participação possibilitada por Lei (Dd) permitindo formulação e decisão quando os cidadãos podem, por iniciativa, ordenar uma questão específica a ser votada e quando são eles mesmos que podem tomar a decisão final (votando).

Por fim, existem instituições através das quais os cidadãos e as autoridades recebem orientações (E) para o seu comportamento a fim de criar certos bens públicos, como uma ordem pública ou uma identidade coletiva. No contexto de democracias modernas, duas variações de orientação podem ser destacadas: A orientação indicativa (Ea), na qual as orientações têm caráter informativo e não criam nenhuma obrigação de seguir tal orientação, e a orientação coerciva (Eb), que implica na obrigação de respeitar a orientação e de enfrentar uma punição caso contrário.

### **Diferenciação da cultura política**

O conceito de cultura política segundo Habermas é relativamente impreciso. Para preencher esta lacuna, Rauschenbach faz a proposta de uma diferenciação da cultura política em seis estágios, baseando-se principalmente na obra de Lawrence Kohlberg e suas teorias sobre o desenvolvimento da consciência moral e da cultura moral (Rauschenbach 2010:104). A ideia fundamental de Rauschenbach é diferenciar a cultura política em seis estágios. Estágios kohlbergianos são descrições de modos de pensar – no caso de estágios individuais – e, no caso de estágios coletivos, descrições

de modos de interagir e construir normas. O passo de estágio inferior para um estágio superior é fruto de aprendizagens individuais e coletivas. O Quadro 2 faz um resumo dos seis estágios coletivos da cultura política.

**Quadro 2: Os seis estágios da cultura política**

Estágios coletivos	Cultura política	Descrição
Pré-convencionalismo	I <b>Cultura política do medo</b>	O opressor domina o resto sem qualquer consideração pelos outros atores;
	II <b>Cultura política de egoísmo</b>	Nenhum ator consegue dominar o outro; as relações se limitam a trocas;
Convencionalismo	III <b>Cultura política da comunidade</b>	Um senso coletivo se estabelece, mas fica limitado aos grupos do tipo família ou tribo;
	IV <b>Cultura política das tradições</b>	O senso coletivo se estende a grupos maiores, porque não se baseia em conceitos ligados diretamente às pessoas, mas sim em rituais e símbolos;
Pós-convencionalismo	V <b>Cultura política do Estado nacional constitucional</b>	Princípios abstratos permitem diversidade e complexidade; minorias recebem um tratamento especial;
	VI <b>A Cultura política do cosmopolitismo</b>	As relações interpessoais e identidades (individuais e coletivas) estão percebidas como resultados de processos comunicativos. A conclusão disso é que a negação do outro resultaria na autodestruição;

Fonte. Formulação própria, com base em Rauschenbach (2010:171).

Segue uma descrição resumida dos seis estágios de cultura política:

Estágio coletivo I – A Cultura Política do Medo: A cultura moral, que é relevante, para a cultura do medo caracteriza-se pela sua ausência. A cultura moral do estágio I norteia uma não consideração pelos outros. Consequentemente, os acertos são baseados no poder em vez do consentimento dos outros. Questões ético-políticas limitam-se a um espaço extremamente reduzido. Com a cultura política do medo, os aspectos pragmáticos demonstram ser totalmente materialistas e imutáveis. 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.

Estágio coletivo II – A Cultura Política do Egoísmo: A cultura moral, que é significativa, para a cultura política do egoísmo é a cultura do mercado, em que as relações com os outros são estabelecidas 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. 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 I, 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: as trocas devem ser feitas imediatamente e na mesma moeda.

Estágio coletivo III – A Cultura Política Comunitária: Aqui, a base é 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, um 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 II, mas no estágio III é aceito se feito em favor da comunidade.

Estágio coletivo IV – A Cultura Política da Tradição: A cultura moral da cultura política da tradição é centrada na estabilidade e na identificação. No estágio IV a comunidade é uma prioridade. Ela é compreendida como algo maior do que a simples soma dos indivíduos. Essas identidades coletivas não são pautadas em relações interpessoais, mas são derivadas de localizações geográficas específicas, eventos históricos, referenciais simbólicos e rituais. Devido à disponibilidade de categorias mais abstratas, os aspectos pragmáticos perdem suas características puramente materialistas e, além disso, podem sempre ser redefinidos coletivamente. Tais categorias mais abstratas também possibilitam novos modos de balanceamento de

interesses, visto que em vez de balancear os interesses simultaneamente, esses são ponderados durante um longo período de tempo e em distintas categorias.

Estágio coletivo V – A Cultura Política do Estado-Nação Constitucional: O significativo não é mais a comunidade, mas a sociedade, que por si mesma não é considerada um ente fixo, contudo um produto de inumeráveis contribuições comunicativas de todos os membros da sociedade; logo, as sociedades são complexas. Enquanto nos estágios convencionais a relação interpessoal prevalece, nos estágios pós-convencionais as relações são anônimas e funcionais e tornam-se dominantes nos modos de interação social. Soma-se a isso o fato de que é crucial que essas relações sejam sempre guiadas por Direitos Humanos, sendo que o Estado de Direito e suas instituições possibilitam e facilitam esta atitude. A complexidade da sociedade e de suas estruturas estatais também é refletida nos modos como as identidades são formadas, porque elas se pautam em princípios abstratos e processos que possibilitam a diversidade em primeiro lugar. Uma razão ainda mais abstrata que prevalece no lugar das questões pragmáticas é a substituição dos conceitos mecânicos da realidade por idealizações mais complexas. Em particular, o horizonte de tempo que é expandido significativamente e motivado por soluções sustentáveis de problemas pragmáticos. No estágio V, os compromissos e as 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, uma vez que a sociedade percebe que a discriminação é prejudicial tanto para o discriminado como para o discriminador.

Estágio coletivo VI – A Cultura Política do Cosmopolitismo: No estágio V ainda há diferenças nos direitos civis, que são aplicáveis a somente cidadãos de políticas específicas e Direitos Humanos aplicáveis a todo mundo. Já no estágio VI essas diferenças são abandonadas. Contudo, isso não significa que somente um modo de bem-estar seja propagado, pois, ao contrário, a cultura moral do estágio VI permite um diálogo aberto entre diferentes conceitos de bem-estar. No estágio VI destaca-se 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 essenciais. Surge um equilíbrio entre o que une e o que separa as pessoas. O que une sempre

aparece em processos comunicativos, embora o que separa também só fica visível através da comunicação. Por isso há um cuidado fundamental com os processos de comunicação. Entretanto, isso não significa que com o cosmopolitismo as diferenças desapareçam. De fato todos os aspectos da vida, particularmente as identidades, são profundamente fragmentados. Mas 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 com aproveitamento da diversidade. Os aspectos pragmáticos são percebidos em ciclos, e 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, pois elas são aceitas naturalmente e compreendidas em um amplo contexto com os atributos que lhe dão certos sentidos.

### **As instituições e suas implicações para a cultura política**

O ponto principal deste estudo é que o desempenho de uma instituição não depende só da configuração formal dela, mas também da cultura política na qual ela está situada. Na realidade, o relacionamento entre uma instituição e a cultura política é hermenêutico no sentido que a primeira tem um impacto na segunda e vice-versa. Para simplificar a análise e destacar as especificidades tanto do lado institucional como político-cultural está suposto nos capítulos 5 e 6 que a ligação entre estes dois elementos seja unilateral. No presente capítulo é analisado como diferentes instituições favorecem a produção de certas culturas políticas; no próximo capítulo, a perspectiva é inversa: iniciamos com as culturas políticas e analisamos quais instituições correspondem a elas.

### Quadro 3: Formas de relação entre cidadão e Estado, suas concretizações e implicações para a cultura política

Formas de relação entre cidadão e Estado:	Sub-formas das relações entre cidadão e Estado (Quadro 1):	Estágio da cultura política favorecida (Quadro 2):
<b>Inclusão (A)</b>	Inclusão jurídica (Aa) Capacitação (Ab) Redistribuição (Ac)	<i>Conditio sine qua non</i> I até VI I até VI
<b>Contribuição (B)</b>	Contribuição voluntária (Ba) Contribuição direta (Bb)  Contribuição indireta (Bc)	IV, V ou VI Reforça o relacionamento consciente entre o cidadão e o Estado Deixa relacionamento entre cidadão e Estado vago
<b>Representação (C)</b>	Representação universal, direta (Ca) Representação universal, indireta (Cb) Representação não universal (Cc)	II até IV II até IV II ou III
<b>Participação (D)</b>	Participação à mercê das autoridades (Da) Participação garantida por lei (Db) Participação possibilitada por lei, mas limitada ao veto (Dc) Participação possibilitada por lei, permitindo formulação e decisão (Dd)	III ou IV V V V
<b>Orientação (E)</b>	Orientação indicativa (Ea) Orientação coerciva (Eb)	II até VI I

Fonte: formulação própria.

(Aa) Podem ser consideradas as instituições de inclusão jurídica *conditio sine qua non* para a formação de qualquer entidade política. Sem cidadãos não há Estado. Tanto a história do direito como a do voto das mulheres ou dos analfabetos demonstra que a questão de quem é um cidadão completamente incluído é menos trivial do que possa parecer a primeira vista. Nos tempos de fortes fluxos de imigrantes sem direitos (políticos) nos países de chegada esta questão ressurge. Enquanto houver partes importantes da população excluída, a cultura política tenderá somente a atingir estágios pré-convencionais ou convencionais. (Ab) Instituições de capacitação podem favorecer a produção de todos os tipos de cultura política. Na contribuição podemos encontrar o que pode ser chamado de *hidden curriculum* (currículo oculto), que é o programa sócio-político de uma instituição de capacitação que muitas vezes não se encontra formalmente explicitado (Gordon, 1986). Um instituto que opera *de fato* em um modo de repressão e enfatiza a reprodução dos fatos, favorecendo uma cultura política pré-convencional ou convencional, porque os pupilos não são preparados para criticar o *status quo* e ainda menos para criar novas propostas. No entanto, uma instituição de capacitação que incentiva seus estudantes a desenvolverem um pensamento independente e criativo prepara a base para a produção de culturas

políticas pós-convencionais. (Ac) A contribuição para produção de culturas políticas pelas instituições de redistribuição depende da forma como a redistribuição é justificada pelo Estado e pelos cidadãos. Situações em que a arrecadação é percebida pelos cidadãos como roubo pelo Estado e a (re-)distribuição baseia-se em um esquema de favores clientelistas resultam muito provavelmente em culturas pré-convencionais. Da mesma forma, podem ser imaginados sistemas de redistribuição na base de um pensamento comunitário, tradicionalista, constitucionalista ou cosmopolita.

(B) Tanto as instituições de inclusão como as de contribuição não têm efeitos rigidamente predefinidos na produção de culturas políticas. (Ba) No caso das contribuições voluntárias, o efeito depende do espírito no qual elas estão sendo feitas. Por definição, contribuições voluntárias não podem ser feitas por motivos de medo, de egoísmo ou em uma situação na qual as relações interpessoais são estruturadas em torno das comunidades somente. Uma contribuição voluntária pode ser motivada por tradições, uma solidariedade que vai além da própria comunidade ou até algo na escala cosmopolita. (Bb) Contribuições obrigatórias são por definição hierarquizantes, e nesse sentido mecanismos que não favorecem particularmente a autorresponsabilização assim impossibilitadas de produzir culturas políticas pós-convencionais. Mas aqui se aplica o mesmo argumento como no da redistribuição: o efeito depende da maneira como a arrecadação está justificada pelo Estado e pelos cidadãos. A vantagem das contribuições diretas é que nelas a arrecadação está percebida explicitamente pelos cidadãos. Isso favorece a criação de uma sensação de envolvimento e de responsabilidade dos cidadãos. Ao mesmo tempo, é provável que eles fiquem mais exigentes com as autoridades porque estão cientes das próprias contribuições. (Bc) No caso das contribuições indiretas a transparência é substancialmente menor, e com isso a sensação de envolvimento, obrigação e direito é bem mais fraco. A consequência disso é que o fundamento necessário para a produção de culturas políticas pós-convencionais é criado menos facilmente nas contribuições indiretas.

(C) Lembramos que o conceito de cultura política apresentado neste trabalho baseia-se na psicologia do desenvolvimento. Deste ponto de vista, o ato de eleger um representante corresponde à delegação da responsabilidade à outra pessoa, e com isso não assumir a própria vocação de crescer até os estágios pós-convencionais. A ideia da base da representação é que durante o mandato o representante resolve tudo para o representado, como os pais o fazem para os seus filhos que pela idade ainda não são capazes de cuidar de si mesmos. Na Ciência Política este fenômeno é geralmente denominado de clientelismo. Obviamente, esta visão é pessimista e é possível argumentar que o representado demonstra no ato da eleição e ao acompanhar as atividades dos representantes capacidades de agir e julgar independentemente (Pitkin 1967:209). O ponto aqui é que na melhor hipótese as instituições de representação em si motivam os representados somente de uma maneira fraca para tal comportamento. (Ca) Como foram apresentadas anteriormente, as instituições de representação universal direta também não favorecem automaticamente uma cultura política específica: o efeito depende do espírito no qual as eleições estão acontecendo. O voto pode ser motivado por simples favores (cultura política do egoísmo), por adesão a um grupo (cultura política da comunidade) ou por tradições (cultura política convencional do estágio coletivo V). Naturalmente, o voto em uma eleição também pode ser motivado por razões constitucionais ou cosmopolitas; entretanto, considerando a frequência das eleições, seu efeito potencialmente pós-convencional será amplamente contrariado pela duração do mandato do representante, durante o qual o representado tem pouca ou nenhuma motivação para contribuir para a produção de uma cultura política pós-convencional. (Cb) Os mecanismos no caso da representação universal indireta são os mesmos, como no caso das eleições diretas, só que a relação entre o representado e o eleito indiretamente está ainda mais distante. Esta intermediação e hierarquização tende a favorecer culturas políticas pré-convencionais e convencionais. (Cc) No caso da representação não universal, o espírito no qual as eleições acontecem é menos importante. O fato mais relevante é que não há esforço para que todos os representados possam eleger seus representantes. Esta postura de caráter paternalizador impossibilita a produção de culturas políticas pós-convencionais.

(D) A grande diferença entre instituições representativas e participativas é que nas últimas não há a possibilidade de delegar a própria responsabilidade a outra pessoa. Este efeito emancipador aumenta com a liberdade dos cidadãos em participar ativamente na decisão das questões políticas, como pode ser demonstrado com a discussão das quatro sub-formas. (Da) Participação à mercê das autoridades tem o efeito emancipador mais fraco em comparação com as outras sub-formas de participação. Nesse caso os cidadãos ficam na dependência das autoridades, que podem decidir por meio de uma votação ou não. Como as autoridades não têm nenhuma obrigação para convocar uma votação, pode-se esperar que elas somente decretarão votações quando acharem que haverá um resultado favorável para si. Assim, os cidadãos estão recebendo sinais claros de quem é o “dono da casa”. (Db) A participação garantida por Lei pode parecer à primeira vista como uma configuração não particularmente emancipadora. Mas de fato ela tem um efeito bastante libertador, porque reconhece a importância do cidadão de uma maneira absoluta em garantir a última palavra a ele e não às autoridades. Por isso a participação garantida por Lei pode claramente favorecer a produção de culturas políticas pós-convencionais. (Dc) Na participação possibilitada por Lei, mas limitada ao veto, o cidadão tem dois pontos de intervenção: em primeiro lugar, ele pode tentar provocar uma votação sobre uma questão já decidida pelas autoridades. Para conseguir isto, precisa organizar o apoio dos outros. Já esta primeira intervenção pode ter um efeito emancipador, afinal os cidadãos podem abandonar o papel de representados e tomar uma iniciativa em defesa dos próprios interesses de uma maneira constitucional. Uma vez que uma votação foi provocada com sucesso, todos os cidadãos têm possibilidade de decidir propriamente a questão. Isso os coloca acima dos seus representantes, que somente preparam a decisão, mas não têm a última palavra. Por causa desses dois pontos de intervenção, a participação possibilitada pela Lei mas limitada ao veto é ainda mas favorável à produção de culturas políticas pós-convencionais. (Dd) No caso da participação possibilitada por Lei, permitindo formulação e decisão, a liberdade dos cidadãos chega no auge. Neste caso, o cidadão vira legislador mesmo, com direito à

formulação do projeto e da decisão final do mesmo. É evidente que instituições de participação deste tipo favorecem altamente a produção de culturas políticas pós-convencionais.

(Ea) No caso da orientação indicativa, está mantido um relacionamento igualitário entre o orientador (o Estado) e o orientando (o cidadão). O orientando pode ou não seguir as recomendações do orientador, sem sofrer nenhuma retaliação pelo mesmo. Por isso, instituições de orientação indicativa podem favorecer a produção de culturas políticas pós-convencionais. (Eb) Ao contrário das orientações indicativas, as orientações coercivas não deixam nenhuma margem de liberdade ao orientando. Caso não cumpra a orientação, ele sofrerá automaticamente a pena preestabelecida para este caso. Quanto mais as orientações coercivas são necessárias para evitar a punição, menos elas estão aptas para favorecer culturas políticas pós-convencionais.

### **Os seis níveis de cultura política e suas instituições correspondentes**

Depois de analisar como as várias instituições favorecem determinadas culturas políticas, tratamos neste tópico sobre quais instituições as várias culturas políticas se adequam. É importante lembrar que o modo analítico aqui aplicado – consideramos que existe uma ligação unilateral entre cultura política e as instituições – não corresponde à realidade, na qual existe uma interdependência dos dois elementos (cultura e instituição). Ao mesmo tempo, não se pode argumentar que a cultura política seja um agente que forma ativamente as configurações institucionais de certas entidades políticas. Todavia, em função da adequação entre cultura política e configuração institucional, há estabilidade ou corrupção ou pressão para o progresso da configuração institucional. A seguir demonstramos em que configuração institucional cada cultura política se enquadra de uma maneira harmônica.

#### **Quadro 4: Os níveis de cultura política e suas correspondentes instituições**

<b>Estágio</b>	<b>Cultura política (Quadro 2)</b>	<b>Sub-formas de relações entre cidadão e Estado típicos (Quadro 1)</b>	<b>Organização sócio-política (Instituição)</b>
I	Cultura política do medo	Orientação coerciva	Ditadura opressiva e violenta, anarquia violenta;

II	Cultura política de egoísmo	Contribuição voluntária, representação não universal, orientação indicativa	Anarquia não violenta;
III	Cultura política da comunidade	Redistribuição, contribuição direta, orientação coerciva	Estruturas de clã ou tribo com um chefe benevolente;
IV	Cultura política das tradições	Inclusão jurídica, redistribuição, contribuição direta, orientação coerciva	Monarquia, aristocracia;
V	Cultura política do Estado nacional constitucional	Todas as sub-formas da inclusão, contribuição, representação, participação e orientação	Estado nacional e constitucional;
VI	Cultura política do cosmopolitismo	Todas as sub-formas da inclusão, contribuição, representação, participação e orientação em uma escala global	Federação constitucional e global;

Fonte: formulação própria

(I) A cultura política do medo corresponde a uma configuração institucional na qual a orientação coerciva é o principal, senão único meio de governar. Formas de Estado que se baseiam na cultura política do medo tendem a ter características de ditaduras opressivas ou anarquias violentas.

(II) A cultura política de egoísmo não corresponde a um tipo de Estado, mas sim à sua ausência, a anarquia. Ao contrário da anarquia violenta que corresponde a uma cultura política do medo, a cultura política de egoísmo corresponde a uma anarquia benevolente, na qual nenhum ator tem o poder de intimidar os outros. Por isso, instituições como contribuição voluntária, representação não universal e orientação indicativa combinam com a cultura política de egoísmo.

(III) A cultura política da comunidade corresponde às estruturas de um clã ou tribo com um chefe benevolente. Dentro de um grupo desse tipo encontram-se estruturas relativamente rígidas que garantem a sobrevivência de todos os membros; as relações com o exterior são inexistentes ou hostis. As sub-formas institucionais que sustentam este tipo de organização sócio-política são contribuições diretas, mecanismos de redistribuição e orientação coerciva.

(IV) A cultura política das tradições consolida uma configuração institucional que contém elementos como inclusão jurídica, redistribuição, contribuição direta e orientação coerciva. Este conjunto de sub-formas institucionais é típico para Estados

monárquicos e aristocráticos. Em comparação com o estágio coletivo III, observa-se uma formalização e uma estabilização das instituições que permitem a criação de instituições mais diferenciadas.

(V) A cultura política do Estado nacional constitucional é a primeira cultura política que abraça a complexidade das sociedades modernas. Por isso, ela corresponde a uma configuração institucional que inclui o leque completo das instituições democráticas. Como foi demonstrado, uma grande parte dessas instituições já são encontradas no contexto de culturas políticas pré-convencionais e convencionais, só que naqueles casos as instituições não podem exercer sua função plena. Isso ocorre porque as instituições não dependem somente do contexto político-cultural no qual estão situadas, mas sim da presença das demais instituições. Só o leque completo das instituições cria um ambiente com um nível de complexidade suficiente para que cada instituição venha a alcançar o seu auge pós-convencional.

(VI) A cultura política do cosmopolitismo é obviamente um conceito normativo que não se encontra na empiria. Por essa razão, ela corresponde às instituições que por enquanto não se encontram completamente implementadas. Tratar-se-ia de uma expansão das instituições que correspondem ao estágio coletivo V numa escala global. Está é uma questão aberta: até que ponto as instituições supranacionais hoje existentes são regidas por culturas políticas do cosmopolitismo? A constatação mais relevante neste contexto é que as estratégias políticas para legitimar essas instituições sempre são de caracteres pós-convencionais, o que demonstra pelo menos uma aspiração política nessas iniciativas.

### **Observações finais: representação e participação pós-convencional**

Neste estudo contextualizamos as instituições representativas e participativas de duas maneiras: em primeiro lugar, em um leque completo das instituições que inclui também instituições de inclusão, contribuição e orientação. Em segundo lugar no âmbito político-cultural. Essas contextualizações permitiram uma diferenciação mais clara entre instituições representativas e participativas. Na representação sempre há uma intermediação de um representante na tomada de decisões, enquanto na

participação não há intermediação. São os cidadãos que tomam as decisões por si só. O impacto da participação no âmbito político-cultural é importante, afinal são principalmente esses mecanismos que favorecem a produção de culturas políticas pós-convencionais. Contudo, não se deve concluir que instituições de participação, sozinhas, são capazes de produzir culturas políticas pós-convencionais. É justamente o conjunto de instituições de inclusão, contribuição, representação, participação e orientação que cria o ambiente suficientemente complexo para favorecer o surgimento de culturas políticas pós-convencionais.

A busca por culturas políticas pós-convencionais não é um fim em si. Elas são uma pré-condição, tanto como as instituições formais, e certa equidade socioeconômica para que possamos esperar resultados razoáveis ou pelo menos justos das deliberações políticas. Uma entidade política que não se dirija à cultura política pós-convencional ficará em um âmbito de democracia considerado rudimentar.

### Referências bibliográficas

**Almond, Gabriel A. e Verba, Sidney. 1963.** *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*. Princeton NJ, Princeton University Press.

**Almond, Gabriel A. e Verba, Sidney. 1980.** *The civic culture revisited: an analytical study*. Boston, Toronto, Little Brown.

**Arretche, Marta. 2007.** A agenda institucional. *Revista Brasileira de Ciências Políticas*, 22, 64: 147-151.

**Colby, Anne e Kohlberg, Lawrence. 1987.** *The measurement of moral judgement. Theoretical foundations and research validation*. Cambridge, Cambridge University Press.

**Diamond, Larry. 1999.** *Developing democracy. Towards consolidation*. Baltimore, The John Hopkins University Press.

**Easton, David. 1965.** *A framework for political analysis*. Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall.

**Easton, David. 1965.** *A systems analysis of political life*. New York NY, John Wiley & Sons.

**Easton, David. 1990.** *The analysis of political structure*. New York NY, Routledge.

**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, Westdeutscher Verlag, p. 27-49.

**Gordon, David. 1986.** Kohlberg and the hidden curriculum, in: Modgil Sohan / Modgil Celia (Eds.), *Lawrence Kohlberg: Consensus and controversy*, Philadelphia, Falmer, p. 263-274.

**Gurza LAVALLE, Adrián e Araujo, Cícero. 2006.** O futuro da representação: nota introdutória. *Lua nova*, n. 69, p. 9-14.

**Gurza LAVALLE, Adrián e Araujo, Cícero. 2008.** O Debate sobre a representação política no Brasil: Nota introdutória. *Caderno CRH*, v. 21, n. 52, p. 9-12.

**Gurza Lavalle, Adrián, Houtzager, P. P. e Castello, G. 2005.** In whose name? Political representation and civil organizations in Brazil. *IDS Working Paper*, Institute of Development Studies, University of Sussex, n. 249.

**Gurza Lavalle, Adrián e Isunza Vera, Ernesto. 2010,** Eds. *La innovación democrática en América Latina: Tramas y nudos de La representación, la participación y el control social*. México D.F., Publicaciones de la Casa Chata.

**Habermas, Jürgen. 1983,** *Moralbewusstsein und kommunikatives Handeln*. Frankfurt am Main, Suhrkamp.

**Habermas, Jürgen. 1990a.** *Die nachholende Revolution*. Frankfurt am Main, Suhrkamp.

**Habermas, Jürgen. 1990b.** *Vergangenheit als Zukunft*. Zürich, Pendo.

**Habermas, Jürgen. 1991.** *Erläuterungen zur Diskursethik*. Frankfurt am Main, Suhrkamp.

**Habermas, Jürgen. 1995.** *Theorie des kommunikativen Handelns I. Handlungsrationalität und gesellschaftliche Rationalisierung*. Frankfurt am Main, Suhrkamp.

**Habermas, Jürgen. 1995.** *Theorie des kommunikativen Handelns II. Zur Kritik der funktionalistischen Vernunft*. Frankfurt am Main, Suhrkamp.

**Habermas, Jürgen. 1996.** *Die neue Unübersichtlichkeit. Kleine politische Schriften V*. Frankfurt am Main, Suhrkamp.

**Habermas, Jürgen. 1998.** *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaates*. Frankfurt am Main, Suhrkamp.

**Habermas, Jürgen. 1999.** *Die Einbeziehung des Anderen*. Frankfurt am Main, Suhrkamp.

**Habermas, Jürgen. 2005.** *Zwischen Naturalismus und Religion. Philosophische Aufsätze*. Frankfurt am Main, Suhrkamp.

**Houtzager, Peter P. e Gurza Lavalle, Adrian. 2010.** Civil society's claims to political representation in Brazil. *Studies in Comparative International Development*, v. 45, p. 43-77.

**Kohlberg, Lawrence, Levine, Charles e Hewer, Alexandra. 1995.** "Zum gegenwärtigen Stand der Theorie der Moralstufen", in: Kohlberg, Lawrence, *Die Psychologie der Moralentwicklung*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, p. 217-372.

**Kohlberg, Lawrence. 1984.** *The psychology of moral development. The nature and validity of moral stages. Essays on moral development, Volume II.* San Francisco, Harper & Row.

**March, James e Olsen, Johan. 1989.** *Rediscovering institution: the organizational basis of politics.* Nova York, Free Press.

**Mendonça, Ricardo Fabrino. 2008.** Representation and deliberation in civil society. *Brazilian Political Science Review*, 2, 2: 117-35.

**Pateman, Carole. 1992.** *Participação e teoria democrática.* São Paulo: Paz e Terra.

**Peres, Paulo Sérgio. 2008.** Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política. *Revista Brasileira de Ciências Políticas*, 23, 68: 53-71.

**Pinto, Céli Regina Jardim. 2004.** Espaços deliberativos e a questão da representação. *Revista Brasileira de Ciências Políticas*, 19, 54: 97-113.

**Power, F. Clark, Higgins, Ann e 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, Columbia University Press, S. 99-145.

**Putnam, Robert D. 1993.** *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy.* Princeton NJ, Princeton University Press.

**Putnam, Robert D. 2000.** *Bowling alone. The collapse and revival of American community.* New York NY, Simon & Schuster.

**Putnam, Robert D (ed.). 2000.** *Democracies in flux. The evolution of social capital in contemporary society.* Oxford UK, Oxford University Press.

**Rauschenbach, Rolf. 2010.** *Mit direktdemokratischen Verfahren zu postkonventionellen politischen Kulturen.* Berlin, Duncker & Humblot.

**Rohe, Karl. 1994a.** Politische Kultur. Zum Verständnis eines theoretischen Konzepts, in: Niedermeyer, Oskar / Beyme, Klaus von (Eds.), *Politische Kultur in Ost und Westdeutschland*, Berlin, Akademie.

**Rohe, Karl. 1994b.** *Politik. Begriffe und Wirklichkeiten. Eine Einführung in das politische Denken.* Stuttgart, W. Kohlhammer.

Tramitação do artigo na revista

Submetido: 02/05/2012

Aceito: 28/07/2012