

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA**

O EU E OS OUTROS

**A CONSTRUÇÃO DA CONSCIÊNCIA SOCIAL NO
ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE**

LUCIANO FEDOZZI

Orientadora: Prof^o. Dr^a. Eva Machado Barbosa Samios

Porto Alegre, dezembro de 2002

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA**

**O EU E OS OUTROS: A CONSTRUÇÃO DA CONSCIÊNCIA SOCIAL NO
ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE**

LUCIANO FEDOZZI

Tese apresentada junto ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Sociologia.

Orientadora: Prof^o. Dr^a. Eva Machado Barbosa Samios

Porto Alegre, dezembro de 2002

À memória de Walter Fedozzi, meu pai.

AGRADECIMENTOS

É amplo o número de pessoas que contribuíram, por contacto deliberado de minha parte ou por vontade solidária espontânea, para que esse estudo fosse realizado.

No campo acadêmico, agradeço à Professora Dra. Eva Machado Barbosa Samios, orientadora da Tese que, em verdade, deu seguimento à orientação de um longo projeto de pesquisa, iniciado desde o Mestrado, somando, portanto, muitos anos de convívio fraterno, de amizade construída nessa caminhada e de aprendizado.

Também sou grato à Professora Dra. Ângela Biaggio, que se dedicou de corpo e alma, com razão e paixão, como lhe é peculiar, para o desenvolvimento do estudo, oportunidade em que minha admiração intelectual por ela, foi acrescida pela grata amizade.

Agradeço, outrossim, à Professora Dra. Jandira Fachel e à equipe do Núcleo de Assessoria Estatística (NAE), da UFRGS, assim como aos professores Dr. Marco Teixeira e Dra. Janine Monteiro, pela importante colaboração profissional.

Agradeço também à equipe da Coordenação de Relações com a Comunidade, aos Coordenadores dos Centros Administrativos Regionais e aos membros do Fórum de Assesores Comunitários da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, pelo suporte necessário à pesquisa empírica e sobretudo pela manifesta compreensão sobre a importância das investigações acadêmicas acerca da experiência de Porto Alegre. Não posso deixar de citar, entre outros tantos nomes diretamente envolvidos, os de José Valdir, Nelson Cúnico, Marlene Steffen, Paulo Garcia, Itamar Assunção, Antonio Duarte (Tino) e Eberson M. do Couto.

Da mesma forma, estendo o agradecimento às mais de 350 pessoas integrantes do Orçamento Participativo, que contribuíram para o estudo, em meio às suas lutas fatigantes, demonstrando espírito aberto e vontade pública por vezes verdadeiramente comoventes.

Foi de fundamental importância, também, o apoio incondicional de pessoas próximas, familiares e amigos. Sou grato à Eloisa, esteio de minha caminhada pessoal e profissional, à Flávia Agra Hassen, à Maria de Nazareth Agra Hassen e ao João Carneiro, bem como aos amigos Cesar Beras, Mairi Arezi e Gustavo Mähler, pela solidariedade e estímulo.

“O grande problema das ciências humanas,
sendo comparadas às ciências exatas e
naturais, é a pobreza das relações
interdisciplinares”.
Piaget (1973, p. 11).

RESUMO

O estudo dá continuidade à investigação iniciada no Mestrado em Sociologia sobre o Orçamento Participativo de Porto Alegre. Partindo do pressuposto de que a inovação trazida por essa experiência democrática contribuiu para a alteração do modelo de gestão sócio-estatal no país (autoritário, patrimonialista e clientelista), favorecendo a criação das condições institucionais necessárias à promoção da cidadania, a presente investigação focaliza outra dimensão da experiência: elucidar se as mudanças no modelo de gestão também foram acompanhadas por mudanças na consciência social dos participantes.

Para tal, constituiu-se um referencial teórico baseado na teoria social habermasiana, que postula o caráter prático-moral da democracia moderna, e na teoria estrutural-genética do desenvolvimento da consciência, de Jean Piaget e de Lawrence Kohlberg. Com esses referenciais teórico-epistemológicos foram estabelecidos parâmetros avaliativos da consciência moral dos sujeitos participantes, por meio de amostra representativa do tempo, maior ou menor, de participação nas decisões orçamentárias locais. A análise sociológica dos níveis de consciência moral, definidos por Kohlberg conforme o critério de *justiça crescente*, resultou em tipos diversos de consciência de cidadania adotados pelo estudo.

Os resultados indicam que a participação popular, ao longo do tempo, tem efeito sobre a consciência moral e, conseqüentemente, sobre a consciência social dos participantes, favorecendo à formação de uma consciência de cidadania crítica e à construção da cultura democrática. Não obstante, verifica-se a interveniência do capital escolar no processo de construção da consciência dos sujeitos e nas diversas formas de aprendizagens importantes à cultura democrática e à consciência de cidadania.

ABSTRACT

This study is a continuation of that started during the Master's Degree in Sociology on Porto Alegre's Participatory Budget. Starting from the premise that the innovation brought up by this democratic experience contributed to change the model of social state management in the country (which used to be authoritarian, patrimonialist and clientelist), thus favoring institutional conditions for promoting citizenship, this investigation focuses on yet another dimension of that experience: whether or not the changes in the management model were followed by a transformation in the participants social awareness.

A theoretical framework was built based on Habermasian social theory, which postulates the practical-moral character of modern democracy, as well as on Jean Piaget and Lawrence Kohlberg's structural/genetic theory of awareness development. Evaluative parameters were established based on these theoretical-epistemological references, through a representative sample of longer or shorter time spent on local budget decisions. The sociological analysis of moral awareness levels defined by Kohlberg according to the *increasing justice* criterion, resulted in several types of citizenship awareness adopted by the study.

Results indicate that popular participation along time has an effect on the participant's moral and, consequently, social awareness, thus favoring the formation of a critical citizenship awareness and the construction of a democratic culture. Nevertheless, we see the influence of social capital on the process of subjects' awareness building and the several forms of learning relevant to democratic culture and citizenship awareness.

LISTA DE TABELAS

- TABELA 1** Evolução anual da presença comunitária no Orçamento Participativo da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (1989-2000)
- TABELA 2** Frequência absoluta e relativa da participação nas dez edições do OP
- TABELA 3** Frequência absoluto e relativa segundo os quatro grupos de tempo de OP
- TABELA 4** Distribuição dos participantes por idade e tempo de OP
- TABELA 5** Distribuição dos participantes do OP por grau de escolaridade e tempo de OP
- TABELA 6** Situação de emprego por tempo de OP
- TABELA 7** Frequências absolutas e relativas da amostra para aplicação dos dilemas morais e tempo de OP
- TABELA 8** Frequências absolutas e relativas da amostra para aplicação dos dilemas morais e nível de escolaridade
- TABELA 9** Frequências absolutas e relativas da amostra para aplicação dos dilemas morais e gênero
- TABELA 10** Distribuição quanto ao estágio predominante de moralidade relacionada ao tempo de participação no OP
- TABELA 11** Frequências observadas de nível de julgamento moral conforme a situação de moradia
- TABELA 12** Médias do escore p, tempo de participação no OP e escolaridade
- TABELA 13** Análise de variância: tempo de OP e nível de escolaridade
- TABELA 14** Análise de variância: tempo de OP e nível de escolaridade – iniciantes e veteranos
- TABELA 15** Grupos Focais: comparação dos estágios de consciência moral de iniciantes e de veteranos do OP
- TABELA 16** Nível de conhecimento sobre o funcionamento do OP, escolaridade e tempo de OP
- TABELA 17** Diferença entre Plenárias Temáticas e Plenárias Regionais, escolaridade e tempo de OP
- TABELA 18** Eleição para as instâncias do OP, segundo tempo de OP e escolaridade
- TABELA 19** Participação percentual das categorias profissionais na Associações de Moradores e instâncias do OP
- TABELA 20** Formas de eleição dos delegados do OP, segundo tempo de OP e escolaridade

- TABELA 21** Razões da participação no OP, segundo tempo de OP e escolaridade
- TABELA 22** Participação em entidades civis, tempo de OP e escolaridade tempo de OP e escolaridade
- TABELA 23** Tipos de entidades em que participa o público do OP
- TABELA 24** Frequência na participação em entidade antes e depois do OP por tempo de OP
- TABELA 25** Participação em partidos políticos, segundo tempo de OP e escolaridade
- TABELA 26** Falar no OP, segundo o tempo de OP e escolaridade
- TABELA 27** Distribuição dos dados gerais da amostra para aplicação dos dilemas morais quanto ao tempo de participação no OP
- TABELA 28** Distribuição dos dados gerais da amostra para aplicação dos dilemas morais em relação a se já foi delegado do OP
- TABELA 29** Distribuição dos dados gerais da amostra para aplicação dos dilemas morais em relação a se já foi conselheiro do OP
- TABELA 30** Distribuição dos dados gerais da amostra para aplicação dos dilemas morais quanto à participação em Associação de Moradores
- TABELA 31** Distribuição dos dados gerais da amostra para aplicação dos dilemas morais em relação a se participava de Assoc. de Moradores antes do OP
- TABELA 32** Distribuição dos dados gerais da amostra para aplicação dos dilemas morais em relação a se participa de outras entidades da sociedade civil

LISTA DE FIGURAS

- FIGURA 1** Quadro de atribuições e normas de funcionamento do Conselho do Orçamento Participativo da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (1995)
- FIGURA 2** Quadro demonstrativo de critérios e notas para distribuição dos investimentos no Orçamento Participativo de Porto Alegre (1992)
- FIGURA 3** Fac-símile da aplicação do método de distribuição dos investimentos em pavimentação do Orçamento Participativo de Porto Alegre (1992)
- FIGURA 4** Ciclo do Orçamento Participativo
- FIGURA 5** Organograma do Orçamento Participativo
- FIGURA 6** Quadro: Tipos de interações mediadas linguisticamente segundo Habermas
- FIGURA 7** Quadro das estruturas gerais do agir comunicativo e das qualificações do agir segundo papéis

- FIGURA 8** Quadro das três dimensões das estruturas de consciência e seus respectivos estágios segundo a psicologia genética de Piaget
- FIGURA 9** Quadro: Dois tipos de moral segundo Piaget
- FIGURA 10** Quadro: Níveis e estágios de consciência moral segundo Kohlberg
- FIGURA 11** Quadro: Teste de Kohlberg: dilema de Heinz e a moralidade pós-convencional
- FIGURA 12** Quadro: Estágios de consciência moral e tipos sociológicos de consciência de cidadania
- FIGURA 13** Esquema geral da teoria utilizada no estudo: teoria da ação comunicativa, psicologia genética e tipos sociológicos de consciência de cidadania
- FIGURA 14** Gráfico das médias do *score p* (moralidade pós-convencional)
- FIGURA 15** Gráfico percentuais de tipos de consciência de cidadania e tempo de OP
- FIGURA 16** Modelo Log Linear – conhecimento do OP, escolaridade e tempo de OP
- FIGURA 17** Análise de Correspondência: níveis de conhecimento sobre o funcionamento do OP, escolaridade e tempo de OP
- FIGURA 18** Análise de correspondência: diferenças entre Plenárias Regionais e Plenárias Temáticas, escolaridade e tempo de OP
- FIGURA 19** Participação percentual por grau de escolaridade nas instâncias do OP
- FIGURA 20** Análise de correspondência: formas de escolha dos representantes comunitários, escolaridade e tempo de OP
- FIGURA 21** Modelo Log Linear: motivos da participação, escolaridade e tempo de participação
- FIGURA 22** Gráfico: motivos da participação por tempo de OP
- FIGURA 23** Análise de Correspondência motivos da participação, escolaridade e tempo de OP
- FIGURA 24** Modelo Log Linear - falar no OP, escolaridade e tempo de participação
- FIGURA 25** Análise de correspondência: falar no OP, escolaridade e tempo de OP
- FIGURA 26** Quadro: Síntese geral dos resultados da investigação empírica

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS

LISTA DE TABELAS

INTRODUÇÃO.....	17
-----------------	----

PARTE I

O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE

CAPÍTULO I - Antecedentes histórico-sociais	24
1 Governos locais e aprendizagens para a cidadania no contexto brasileiro.....	24
1.2 O surgimento de novos atores populares na esfera pública local	30
 CAPÍTULO II - O que é o Orçamento Participativo de Porto Alegre: processo de funcionamento e metodologia de distribuição dos recursos.....	34
2.1 O Funcionamento do OP de Porto Alegre: atores e estrutura da participação.....	35
2.2 O processo de participação.....	36
2.3 Método e critérios para a distribuição dos recursos de investimentos.....	41
2.4 Orçamento Participativo de Porto Alegre: uma leitura teórico-conceitual	46
 CAPÍTULO III - Características sócio-econômicas dos integrantes do OP em 1998, conforme o tempo de participação, e número de participantes até o ano 2000	53
3.1 Número de participantes	54
3.2 Gênero e idade	57
3.3 Níveis de escolaridade	57
3.4 Situação de emprego, horas de trabalho semanal e renda	58
3.5 Síntese do perfil sócio-econômico	60

PARTE II

REFERENCIAIS TEÓRICO-CONCEITUAIS

CAPÍTULO IV - Teorias democráticas e cultura política: de objeto da ciência política a objeto sociológico	62
4.1 Elitismo democrático: “a democracia é o governo dos políticos”	67
4.2 O pluralismo democrático: “a democracia é a competição entre grupos e facções”.	72
CAPÍTULO V - A teoria social de Habermas e a teoria procedimental de política deliberativa: o aprendizado político como atividade prático-moral. ..	78
5.1 Implicações da teoria da ação comunicativa na teoria democrática	83
5.2 Estruturalismo genético e teoria da ação comunicativa	91
CAPÍTULO VI - A teoria do desenvolvimento cognitivo-moral: de Piaget a Kohlberg	
O desenvolvimento cognitivo segundo a teoria psicogenética	95
Os estágios do desenvolvimento cognitivo segundo Piaget	100
Pensamento lógico-formal: a passagem de um estágio a outro	103
O desenvolvimento lógico-formal e o desenvolvimento moral	104
CAPÍTULO VII - A teoria do desenvolvimento moral de Lawrence Kohlberg	114
Os níveis de consciência moral segundo a teoria de Kohlberg	118
Os seis estágios dos três níveis de consciência moral segundo Kohlberg	121
Nível pré-convencional	121
Estágio 1 – Orientação para a punição e a obediência	121
7.2.1.2 Estágio 2 – Individualismo hedonista	122
Nível convencional	124
Estágio 3 – Orientação do “bom moço”. Estágio das expectativas interpessoais mútuas, dos relacionamentos e da conformidade	124
7.2.2.2 Estágio 4 – Lei e Ordem; Preservação do sistema social	125
Nível pós-convencional	126
Estágio 5 - Contratualismo Democrático ou de Utilidade	126
7.2.3.2 Estágio 6 - Princípios Éticos Universais	128
7.3 Desenvolvimento lógico-formal, capital escolar e desenvolvimento moral	133

PARTE III
CONSTRUÇÃO DO PROBLEMA DE INVESTIGAÇÃO E
PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

CAPÍTULO VIII - Construção do problema de estudo	141
8.1 Implicações da teoria psicogenética na investigação sociológica sobre a consciência de cidadania e a cultura democrática na realidade brasileira	145
8.1.2 Estágios de consciência moral e formas da consciência de cidadania	146
8.1.3 Diferenças entre os estágios 3 e 4 da consciência moral convencional e suas implicações no estudo da consciência de cidadania no caso brasileiro	150
8.1.4 A consciência pós-convencional e a transformação social	161
CAPÍTULO IX - Hipóteses de investigação e procedimentos metodológicos	157
9.1 Hipóteses de Investigação	159
9.2 Procedimentos metodológicos da investigação	163
9.3 Técnicas de coleta e análise dos dados	185
9.3.1 Escolha das técnicas de investigação	185
9.3.2 A utilização do DIT I	168
9.4 Operacionalização das variáveis de investigação e formação da amostra empírica..	169
9.5 Aplicação dos dilemas morais	170
9.6 Os Grupos Focais	174
9.7 Indicadores complementares sobre aprendizagens favoráveis à consciência de cidadania e à formação de uma cultura democrática	178

PARTE IV

RESULTADOS DA INVESTIGAÇÃO EMPÍRICA

CAPÍTULO X - Dilemas morais: relação entre tempo de OP e consciência moral	182
10.1 Resultados da aplicação dos dilemas morais	182
10.1.1 Estágios predominantes de consciência moral e tempo de OP	185
10.1.2 Níveis de consciência moral e capital escolar	188
10.1.3 Escore p (consciência moral pós-convencional), tempo de OP e capital escolar ...	189
10.1.4 Conclusões gerais da análise dos dilemas morais	193
10.2 Resultados da discussão nos Grupos Focais	198
10.2.1 Complexidade do raciocínio moral	199
10.2.2 Competência comunicativa	201
10.2.3 Estágios de consciência moral	201
10.2.4 Conclusões gerais sobre a discussão nos Grupos Focais	207

PARTE V

EXPLORANDO OUTRAS DIMENSÕES DE APRENDIZAGENS COM VARIÁVEIS COMPLEMENTARES

CAPÍTULO XI - Conhecimento sobre o OP, envolvimento com a participação e forma escolha dos representantes comunitários, segundo o tempo de participação e o capital escolar	209
11.1 O CONHECIMENTO SOBRE O FUNCIONAMENTO DO OP	210
11.1.1 Análise das respostas dadas à pergunta: "Senhor(a) se considera conhecedor(a) das regras, critérios e funcionamento OP?"	212
Análise das respostas dadas à pergunta: "Qual a diferença entre as Plenárias Temáticas as Plenárias Regionais do Orçamento Participativo?"	216
11.1.3 Análise dos resultados da variável conhecimento sobre o funcionamento do OP	220
11.2 GRAU DE ENVOLVIMENTO NO OP E FORMAS DE ESCOLHA DOS REPRESENTANTES	229
Grau de envolvimento no OP	229

Formas de escolha dos representantes	233
11.2.3 Síntese dos resultados das variáveis conhecimento sobre o funcionamento do OP, envolvimento com o processo de participação e formas de escolha dos representantes comunitários	238

CAPÍTULO XII - Razões da participação no OP, associativismo e envolvimento político e competência comunicativa

12.1 RAZÕES DA PARTICIPAÇÃO	240
Razões da participação e <i>tempo de OP</i>	242
Razões da participação e <i>capital escolar</i>	248
12.2 ASSOCIATIVISMO E ENVOLVIMENTO CÍVICO-POLÍTICO	252
12.2.1 Associativismo e envolvimento cívico-político e <i>tempo de OP</i>	253
12.2.2 Associativismo e envolvimento cívico-político e <i>capital escolar</i>	255
12.2.3 Participação em partidos políticos, <i>tempo de OP</i> e <i>capital escolar</i>	259
12.3 APRENDIZAGENS PARA A COMPETÊNCIA COMUNICATIVA	262
12.3.1 Perfil dos sujeitos que falam e dos sujeitos que não costumam falar no OP	266
12.3.2 Síntese dos resultados e da análise das variáveis razões da participação, associativismo e envolvimento cívico-político e competência comunicativa	269
12.4 SÍNTESE DOS RESULTADOS DA INVESTIGAÇÃO EMPÍRICA	272

CONSIDERAÇÕES FINAIS:

O OP E A CONTRUÇÃO DA CONSCIÊNCIA SOCIAL	284
---	------------

BIBLIOGRAFIA	296
---------------------------	------------

ANEXOS

ANEXO I - Dilemas morais hipotéticos utilizados na investigação

ANEXO II - Perfil da amostra para aplicação dos dilemas morais

ANEXO III - Tabelas Análise de Resíduos Ajustados. Testes Qui-quadrado realizados com As variáveis dos Capítulos XI e XII e as variáveis *tempo de OP* e *escolaridade*

ANEXO IV - Tabelas Resíduos Ajustados (testes Qui-quadrado). Variável *aprendizagens para a competência comunicativa*: perfil dos que falam no OP e dos que não falam.

INTRODUÇÃO

Após longa e complexa transição do regime militar à democracia, que perdurou mais de uma década (1974-1985), o Brasil integrou-se à chamada “terceira onda” de democratização dos Estados nacionais (Huntington, 1991)¹. O processo de democratização da sociedade brasileira desde então vem sendo estudado através de pelo menos três enfoques acadêmicos: a) o papel do Estado nacional e sua forma de integração no novo contexto econômico-político global, assim como as regras sobre o funcionamento das instituições democráticas nesse contexto; b) as desigualdades sociais e regionais e a busca de equidade; e c) a ação dos diversos atores na esfera pública e sua influência social, política e cultural nesse novo contexto histórico. Os três enfoques estão ligados às condições sociais e institucionais, necessárias à consolidação da democracia e à emergência da forma-cidadania no país, entendida em seus clássicos componentes *civis, políticos e sociais* (Marshall, 1967).

No entanto, na última década, ressalta-se uma outra dimensão analítica nas ciências sociais no Brasil que, embora já permeasse as demais perspectivas enunciadas acima, só recentemente vem se consolidando como um tema específico de interesse acadêmico e político - aquela que diz respeito à relação entre “*cultura política*” e *democratização* na sociedade contemporânea. O fato é que, embora partindo de referências teóricas e epistemológicas diferenciadas, parece haver certa convergência dos estudos sobre esse tema, o qual aponta para o surgimento de um novo complexo de atitudes, valores e ações que estariam indicando a existência de uma “nova

¹ Segundo Huntington (1991), o processo de democratização do Estado moderno pode ser dividido em três momentos históricos (que ele denomina de “ondas”): a primeira onda teria ocorrido no século XIX; a segunda, após a Segunda Guerra Mundial, e a terceira, iniciado na década de 1970 prolongando-se até o final dos anos 80, durante a qual aumentou consideravelmente o número de países que adotaram o regime democrático-liberal.

cultura política” no país, tendencialmente favorável aos padrões normativos exigidos pelo regime democrático. Apesar disso, estudos recentes sobre o tema mostram o surgimento simultâneo, no período pós-autoritário, de tendências distintas, às vezes *contraditórias*, de *subculturas políticas*, tanto em diferentes regiões do país como em diferentes estratos sociais (grupos e classes sociais), sugerindo *continuidades* e *mudanças* nos padrões político-culturais (Moisés, 1995; Avritzer, 1996; Lamounier, 1991; Singer, 2000).

A presente pesquisa está relacionada à investigação desses padrões político-culturais, que acompanham os processos de transição à democracia e de consolidação do regime democrático nas últimas décadas no Brasil. Nesse estudo o foco da análise objetiva elucidar, para o caso brasileiro, as possíveis inter-relações existentes entre os processos de democratização do Estado, em especial, os que se caracterizam pela criação de novas instituições de participação popular nas decisões da gestão pública - a exemplo do Orçamento Participativo de Porto Alegre - e os possíveis impactos sobre a *consciência social* dos sujeitos da sociedade civil² que os integram. Tais aspectos fazem parte, na sociologia, dos temas da *educação para a cidadania* e da formação da *cultura democrática* na sociedade.

A pesquisa se debruça sobre a experiência de participação da população de Porto Alegre na definição dos recursos orçamentários através do chamado Orçamento Participativo (doravante OP). Essa experiência vem sendo desenvolvida há quatro gestões consecutivas da Frente Popular - uma coligação hegemônica pelo Partido dos Trabalhadores - desde 1989, na Prefeitura Municipal de Porto Alegre. O OP é uma experiência de gestão local baseada na *democracia participativa*, isto é, na complementaridade entre a representação política e a participação popular nas fases de elaboração e execução do orçamento público do município.

Efetivamente, os chamados Orçamentos Participativos transformaram-se, a partir da década de 1990, no Brasil, na principal forma de promover a participação popular na gestão local. Atualmente estão em desenvolvimento 103 experiências semelhantes a esse tipo de gestão dos recursos públicos, sendo que cerca da metade deles são administrados pelo PT e o restante por

² O conceito de sociedade civil adotado no presente estudo deriva da teoria social habermasiana, para a qual a sociedade civil corresponde ao marco institucional do mundo da vida, sendo complementar à noção de esfera pública. Embora complementares, esses dois conceitos são diferentes: a esfera pública corresponde ao nível espacial ou estrutural da integração legalmente regulada de grupos, associações e movimentos perante o Estado. Já a sociedade civil corresponde ao nível dinâmico da intervenção desses atores. Para a discussão sobre os diversos conceitos (clássicos e contemporâneos) de sociedade civil ver Lavallo (1999, p. 121-35) e Bobbio (1987, p 33-52).

outros partidos, em sua maioria de “centro-esquerda” (Ribeiro, 2002). Os OP’s são organizados de formas diversas, de acordo com a escala demográfica dos municípios, com as orientações político-ideológicas dos governantes e com os contextos econômicos-políticos.

A experiência do OP de Porto Alegre vem se destacando dentre as demais e, como tal, desencadeando um forte “efeito-demonstração” não só no país, mas, também, no exterior. O reconhecimento cada vez maior do OP de Porto Alegre foi selado quando essa experiência foi selecionada pelas Nações Unidas como uma das quarenta melhores intervenções urbanas apresentadas na Segunda Conferência Mundial sobre Habitação Humana (Habitat II), realizada em Istambul (1995). No início dos anos 90 o OP de Porto Alegre, já consolidado, se projetou como um dos casos bem sucedidos, no Brasil e no mundo, de funcionamento efetivo da participação popular, fato que tem propiciado intenso intercâmbio nacional e internacional entre a cidade de Porto Alegre e outros governos locais, instituições políticas, sociais e acadêmicas de vários países e continentes do mundo³.

Recentemente, por ocasião da divulgação do relatório sobre o IDH mundial (Índice de Desenvolvimento Humano), a ONU voltou a reconhecer e destacar a importância da experiência participativa de Porto Alegre, como esteio de desenvolvimento e instrumento de reformulação da despesa pública, em prol de prioridades críticas de desenvolvimento humano (*Jornal Zero Hora*, Porto Alegre, 26/07/02 p. 12). A repercussão da experiência também atraiu o interesse dos organismos multilaterais de financiamento, tais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que têm o OP como uma experiência modelar para a promoção da eficácia dos gastos e do controle dos recursos públicos⁴.

³ O OP tem proporcionado intercâmbio com Prefeituras, instituições públicas e privadas, pesquisadores e intelectuais do Brasil e de outros países da América Latina, dos Estados Unidos, da Europa e da África, a exemplo do Uruguai, Argentina, Colômbia, México, Paraguai, Cuba, República Dominicana, Estados Unidos, Espanha, Itália, Portugal, Alemanha, Suíça, França, Inglaterra, Bélgica, Moçambique e África do Sul.

⁴ Essas agências estiveram presentes no Seminário sobre Democracia Participativa realizado pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre em 1999, oportunidade em que ressaltaram a importância da participação social no controle dos recursos financiados. Um estudo para o Banco Mundial sobre o OP foi produzido por Navarro e publicado *in* Genro (org.), 1997, p. 179-235. A experiência do OP foi apresentada por Fedozzi em dois seminários organizados pelo Instituto de Desenvolvimento Social (INDES), do BID, em Washington: Seminário de Gestão Social (1999), e Seminário Teoría, Metodologías y Prácticas Ejemplares de Concertación para el desarrollo de América Latina" (2002). A adoção do modelo de Porto Alegre pelas agências multilaterais de financiamento revela sobretudo o reconhecimento dessa forma eficiente de alocação e de controle dos recursos públicos. Entretanto, suscita para alguns, preocupações quanto ao caráter eminentemente técnico que poderá ocorrer no processo de “replicagem” da experiência em outros contextos sociais e políticos diferentes.

A continuidade administrativa do OP, o êxito relativo com a consolidação dessa nova instituição, e o seu “efeito-demonstração”, que tornou Porto Alegre referência nacional e internacional – tanto que a cidade sediou as duas primeiras edições do Fórum Social Mundial e sediará a terceira em 2003 -, fazem com que ele se torne um objeto de estudo de alta relevância. Conhecer as práticas mais avançadas de democracia participativa, inseridas na longa história de autoritarismo da sociedade brasileira e da maioria dos países da América Latina, é um objetivo de relevância acadêmica e política, pois podem contribuir para investigar – para além dos efeitos redistributivos e de racionalização política, a exemplo do OP de Porto Alegre –, o potencial dessas experiências de participação popular para a construção de uma cultura democrática e para a formação da consciência de cidadania, especialmente nas camadas sociais excluídas das oportunidades de socialização escolar.

O presente estudo sobre o OP de Porto Alegre corresponde, assim, a uma segunda dimensão analítica, originária de um amplo projeto de pesquisa iniciado em 1991, junto ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFRGS. O estudo, por sua complexidade, foi dividido em duas etapas, correspondentes a **duas dimensões analíticas do mesmo objeto sociológico**: uma referente ao aspecto institucional da gestão pública, que foi objeto de Dissertação de Mestrado em Sociologia (PPGS/UFRGS)⁵ e a outra, que constitui esta tese, referente aos possíveis efeitos dessa experiência sobre a consciência social dos participantes.

A **primeira dimensão** focalizou os impactos da mudança do modelo de gestão sócio-estatal, provocada pelo OP, para a superação dos padrões autoritários e patrimonialistas que caracterizam historicamente a gestão do Estado brasileiro e que são obstáculos à instituição da forma-cidadania. Para tal, considerou-se, em primeiro lugar, as condições históricas que ensejaram a asserção da cidadania, baseada nos direitos civis, políticos e sociais (Marshall, 1967) surgidos na transição da ordem tradicional para o Estado moderno. Além disso, através dos conceitos weberianos sobre os modos de dominação legítima, em especial o conceito de patrimonialismo, foram analisados os impedimentos estruturais ao surgimento da cidadania no Brasil, devido à prevalência de formas tradicionais de dominação presentes na própria gênese do Estado e da sociedade brasileira e sua continuidade na trajetória da vida nacional, conforme mostram estudos clássicos a esse respeito (Holanda, 1993; Faoro, 1958;

⁵ Do patrimonialismo à cidadania. Participação popular na gestão Municipal: o caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre. PPGS/UFRGS, 1996. Publicada sob o título *Orçamento Participativo*. Reflexões sobre a

Schwartzman, 1988), em que pesem as situações de hibridismo advindas da convivência entre aspectos modernizadores e tradicionais no país.

Analisando as *inovações* contidas no OP, o referido estudo concluiu que essa experiência é tendencialmente favorecedora das condições estruturais necessárias à existência e à promoção da cidadania. Isso porque a dinâmica operacional de co-gestão dos recursos públicos instaurada pelo OP impõe obstáculos à reprodução das práticas autoritárias e tradicionais de gestão do Estado, tais como a indiferenciação entre o público e o privado, os critérios particularistas e pessoalizados de distribuição dos recursos, a ausência de contrato social (em sentido sociológico) e de *accountability*, e a discrepância entre o real e o legal.

A **segunda dimensão**, que constitui o objeto do presente estudo, tem origem no pressuposto de que a cidadania e a democracia exigem a combinação de mudanças institucionais com a expansão de *práticas democráticas* por parte dos atores individuais e coletivos na sociedade, as quais, por sua vez, implicam mudanças na *consciência social dos sujeitos individuais e dos atores coletivos*. O aprendizado e a construção da consciência de cidadania e de uma cultura democrática somente são possíveis com e no próprio exercício da prática democrática, tanto nas interações microsociais, como em todos os subsistemas societários (Habermas, 1983; Bobbio, 1986; Lefort, 1987; Castoriadis, 1987; Arendt, 1990).

Nesse sentido, ao dar continuidade à investigação sobre o OP, buscou-se verificar os efeitos dessa nova prática frente ao profundo *autoritarismo social* enraizado na matriz histórica de ordenamento da sociedade brasileira (Carvalho, 1990; Carvalho, 1989; Paoli, 1992; Dagnino, 1994; Chauí, 1994; Sales, 1994; Telles, 1994)⁶. O OP, ao longo dos seus treze anos de existência, vem promovendo o contato e a mediação permanente entre comunidades e administradores locais, oportunizando-lhes formas de negociação e a adoção de procedimentos e regras para resolver coletivamente os problemas urbanos e sociais, selecionando demandas nos bairros, vilas e regiões da cidade, dentre carências historicamente acumuladas. Considerando que, no discurso dos próprios atores populares, o OP é visto como uma “Escola de Cidadania”, a investigação objetiva responder às seguintes indagações:

experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial e Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ e FASE, 1997, 1999 e 2002.

⁶ Diz Dagnino: "profundamente enraizado na cultura brasileira e baseado predominantemente em critérios de classe, raça e gênero, esse autoritarismo social se expressa num sistema de classificações que estabelece

- As modificações no modelo de gestão sócio-estatal trazidas pelo OP, democratizadoras das relações entre o Estado e os atores da sociedade civil (em sua maioria moradores de vilas e bairros periféricos da cidade), são acompanhadas por *aprendizagens* compatíveis com a consciência social de cidadania? Em outras palavras: o Orçamento Participativo, ao instituir uma nova *esfera pública de co-gestão* dos fundos públicos municipais, constitui-se como espaço favorável à produção de sujeitos autônomos e pós-convencionais? (Piaget, 1977; Kohlberg, 1969; Habermas, 1983, 1989). Ou essa experiência estaria sendo vivenciada, ao longo do tempo, com significados que denotam a reprodução de padrões simbólicos tradicionais de submissão, de heteronomia ou de favorecimentos pessoais?

- Estaria o OP realmente atingindo o objetivo propalado de promover modificações nos padrões da consciência social em favor de uma cultura democrática e de uma consciência de cidadania crítica, ou trata-se de um processo de mudanças limitado à esfera institucional da gestão e à legitimação do poder político governante?

Em síntese, busca-se investigar sociologicamente uma dimensão ainda não suficientemente conhecida sobre a experiência do OP⁷, relacionada à seguinte pergunta: o tempo relativamente longo e continuado da participação popular na co-gestão dos recursos orçamentários produziu algum tipo de efeito na consciência social dos sujeitos participantes?

O estudo está estruturado em cinco partes:

Na **primeira parte**, dedicada ao tema de estudo, são abordados, no Capítulo I, os aspectos relativos a) à temática dos governos locais em seu vínculo com o processo de democratização e construção da cidadania no Brasil; b) ao modelo de urbanização da capital gaúcha; e c) aos antecedentes da participação popular em Porto Alegre, contextualizando a experiência do OP no processo de transição à democracia. O Capítulo II é dedicado a) à caracterização do funcionamento empírico do OP, como desenlace institucional da interação entre atores populares e governantes locais; e b) à interpretação teórico-conceitual da experiência. No

diferentes categorias de pessoas, dispostas em seus respectivos *lugares* na sociedade. Essa noção de lugares sociais constitui um código estrito, que pervade a casa, a sociedade e o Estado" (1994, p.103-115).

⁷ Dentre outros estudos acadêmicos que trazem importantes contribuições para a discussão proposta pela presente investigação, destacam-se os realizados por Schimidt (1994), Abers (1996), Baiocchi (2001), Moll e Fischer (2001). A diferença em relação a esses estudos, além dos referenciais teórico-epistemológicos utilizados, reside na *problemática sociológica* definida e, consequentemente, nas perguntas sociológicas que orientam a construção do objeto de investigação, as quais exigem método genético e enfoque diacrônico.

Capítulo III são apresentados dados sobre as características sócio-econômicas dos participantes do OP. Em conjunto, esses elementos dos três capítulos deverão auxiliar a discussão posterior sobre o problema do estudo e as hipóteses de investigação.

A **segunda parte** é dedicada aos referenciais teórico-conceituais sobre a problemática da cultura democrática e da consciência de cidadania. No Capítulo IV discute-se o tema da cultura democrática como objeto da sociologia no âmbito das teorias democráticas contemporâneas. No Capítulo V são abordados conteúdos atinentes ao referencial teórico utilizado para a construção das hipóteses de trabalho. Esse referencial está ancorado nas teorias social e da política deliberativa de Jürgen Habermas e nas contribuições da epistemologia estrutural-genética, por meio das teorias psicogenéticas de Piaget e de Kohlberg (Capítulos VI e VII). Com esses referenciais postula-se teoricamente a existência de correlação entre os estágios de consciência moral, propostos pela psicologia genética, e os tipos sociológicos qualitativamente diversos de consciência de cidadania, tomados como parâmetros da cultura democrática. A partir dessa correlação teórica e interdisciplinar são estabelecidas hipóteses e indicadores para verificar possíveis aprendizagens democráticas e transformações na consciência social dos sujeitos integrantes da experiência do OP.

Na **terceira parte**, Capítulo VIII e IX, são apresentados argumentos relacionados à construção do problema de estudo, às hipóteses elaboradas para proceder à investigação, assim como aos procedimentos metodológicos e às técnicas de pesquisa utilizadas.

A **quarta parte** é dedicada à apresentação e análise dos resultados da investigação empírica (Capítulo X).

A **quinta parte**, formada pelos Capítulos XI e XII, discute o problema do estudo definido pela tese utilizando-se de outras variáveis complementares, extraídas de banco de dados já existentes sobre o público participante do OP, em 1998.

PARTE I

CAPÍTULO I

O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE: ANTECEDENTES HISTÓRICO-SOCIAIS

1 Governos locais e aprendizagens para a cidadania no contexto brasileiro

As heranças de nossa tradição autoritária têm se constituído como um dos principais obstáculos à construção da forma-cidadania no Brasil, não somente por reproduzir a exclusão das classes subalternas do acesso aos direitos básicos (civis, políticos e sociais), mas, também, porque o *modus operandi* do sistema histórico de dominação no Brasil, está baseado em relações autoritárias de *tutela* - do Estado e das oligarquias - que reproduzem as culturas de submissão (da *dádiva*, do *pedir* e do *favor*), do *jeitinho*, da pessoalização como critério de justiça e da subsunção do interesse “público” ao interesse “privado”, como marcas de nossa histórica “não-cidadania” (Faoro, 1958; Paoli, 1992; Sales, 1994; Santos, 1987; Chauí, 1993).

A instância do poder local historicamente tem se constituído como importante elo nessa cadeia de relações sociais autoritárias, ao preservar e reproduzir algumas características das formas tradicionais de legitimação da dominação. Os fenômenos do coronelismo, do

populismo, do clientelismo e, mais recentemente, do tecnoburocratismo, foram amplamente analisados como formas de legitimação do poder na formação sócio-política do Brasil⁸.

Conforme destaca ampla literatura, a esse processo histórico de autoritarismo correspondeu um tipo de cultura sócio-política constituída por um imaginário de "naturalização" das hierarquias sociais da desigualdade nos campos econômico, político, cultural, racial e sexual. Em outros termos, trata-se de uma construção social autoritária baseada, fundamentalmente, em relações de *heteronomia social*⁹, que se expressa através de práticas, valores e atitudes incompatíveis com os princípios ético-políticos necessários à construção material e moral da cidadania (igualdade social dos direitos, reciprocidade e sentimento de pertencimento à nação), impossibilitando que grande parcela da população – especialmente aquelas localizadas na base da pirâmide social - tenha oportunidades de se constituir como sujeitos competentes e *autônomos*, condições necessárias à democracia e à cidadania, conforme preconizou o pensamento clássico (Rousseau e Kant) e contemporâneo (Habermas, 1983, 1984, 1989; Arendt, 1987; Piaget, 1977 e Kohlberg, 1969).

Por essa razão, um dos maiores problemas dos novos regimes políticos oriundos das transições democráticas na América Latina, a partir do final da década de 1980, é o da transformação da cultura historicamente autoritária, patrimonialista e clientelista, em uma cultura democrática e promotora da cidadania. Diversos analistas indicam que, apesar de haver uma relação de reciprocidade entre regimes políticos e culturas políticas predominantes, geralmente as mudanças nessas últimas, ou seja, na consciência social, são mais lentas, difíceis e complexas de serem efetivadas em comparação às transformações operadas em termos de regime político (Moisés, 1995; Scherer-Warren & Krischke, 1987; Avritzer, 1996).

Por isso, o inter-relacionamento entre as dimensões da cultura e da política leva a que os estudos sobre a educação para a cidadania ultrapassem o seu foco privilegiado - embora fundamental -, da relação com o Estado, vale dizer, os direitos negativos e positivos do indivíduo e da sociedade em relação ao Estado, conforme ressalta vasta literatura (Marshall, 1967; Bobbio, 1992; Macpherson, 1991; Hobsbawm, 1987; Rawls, 1993; Lafer,

⁸ A análise do coronelismo foi dissecada pelo estudo clássico de Leal (1978). Entre as inúmeras obras que analisam o populismo na formação do Estado brasileiro ver Chauí (1993, 1994).

⁹ O conceito de heteronomia adotado aqui corresponde à concepção neo-kantiana de Piaget (1977b), cuja essência é a concepção das leis morais e um agir de acordo com parâmetros externos aos indivíduos.

1988), *para abarcar o estudo das interações sociais e dos valores presentes na ação individual e coletiva da sociedade como um todo* (Dagnino, 1994; Telles; 1990).

Nesse sentido, a curiosidade científica sobre possíveis transformações nessa dimensão, a partir de gestões locais inovadoras desenvolvidas atualmente no Brasil e na América Latina - tais como o OP -, para além das mudanças institucionais na gestão sócio-estatal e dos seus resultados das políticas públicas, remete à necessidade de se estudar, também, o potencial pedagógico dessas formas de participação social para a aprendizagem democrática e a construção de uma consciência de cidadania, pois, como se sabe, a "educação para a cidadania" é tema clássico da política moderna que, conforme Bobbio (1986), afigura-se como uma, entre outras, das "promessas não cumpridas pela democracia liberal".

Contemporaneamente a relevância de estudos sobre as condições sociais e culturais necessárias à cidadania está também associada, entre outros fatores, a um duplo fenômeno na realidade brasileira que, seguindo a tendência internacional, conforma a nova realidade urbana desde a década de 1990: a) a revalorização política da esfera local no bojo do processo de descentralização administrativa e de desconcentração dos recursos oriundos do novo texto constitucional de 1988, apesar da tendência de reconcentração verificada desde 1994; b) e os impactos sócio-econômicos sofridos pelos centros urbanos e regionais decorrentes do acelerado processo de urbanização e de industrialização desde os os 60 ("modernização conservadora"), agravados pela reestruturação internacional da economia a partir da década de 1990 (Rocha, 1993; Ribeiro, Santos Júnior, 1993; Martins, Loureiro, 1998).

Assim, as investigações sobre os modelos alternativos de gestão urbana e a promoção sócio-cultural da cidadania devem-se, também, ao novo *status* político assumido pelo poder local no Brasil na última década. O contexto de redemocratização do país, a partir de 1985, com a volta das eleições diretas para as capitais e áreas de segurança nacional, acentuado pelas tendências descentralizadoras da Carta de 1988 (que consagrou de forma inédita os municípios como entes autônomos da Federação), abriu novas potencialidades para a gestão local e trouxe novas complexidades à ação dos agentes urbanos.

Em que pese haver uma curiosa conjunção das agendas políticas da esquerda e das forças neoliberais em torno da descentralização da política social¹⁰, o fortalecimento da instância local afigura-se, entretanto, como um campo de disputa ético-política que pode viabilizar projetos diversos e inclusive antagônicos de desenvolvimento urbano.

Tais possibilidades indicam, a existência de cenários distintos na realidade atual, tanto de reprodução das formas tradicionais de gestão, como, também, de alterações democratizadoras desse *modus operandi*. No primeiro caso, trata-se da manutenção do padrão autoritário, patrimonialista-clientelar, nas relações entre o poder político-administrativo e a sociedade civil, ainda que por vezes sob novos discursos “modernizantes”. No segundo caso, verificam-se inovações nas práticas de gestão, com formas distintas de abertura do poder local para a mediação e a negociação das demandas dos moradores, sob o influxo de uma sociedade civil complexa, relativamente crítica e com maior poder de influência na esfera pública, especialmente nos grandes centros urbanos a partir de meados da década de 1980. Nesse último caso os municípios – também por razões de escala - tornaram-se *locus* privilegiados para a implantação de modelos alternativos de gestão pública, orientados por princípios da agenda nacional da Reforma Urbana surgida no processo constituinte de 1988.

Por outro lado, a construção social e cultural da cidadania assumiu, na contemporaneidade, uma importância teórica jamais vista no país. A expressão cidadania ganhou espaço na sociedade brasileira e sua apropriação por discursos políticos inclusive de orientações ideológicas antagônicas, denota o caráter polissêmico do termo, o que determina uma disputa histórica pela fixação do seu significado e dos seus limites (Telles, 1994; Dagnino, 1994; Benevides, 1991; Chauí, 1993). Para diversos autores a noção de cidadania estaria associada ao surgimento dos “novos movimentos sociais” urbanos, plurais e heterogêneos, presentes na esfera pública desde o final da década de 70 e início de 80, bem como ao novo estatuto teórico e político assumido pela questão democrática no mundo (Scherer-Warren e Krischke, 1987; Sader, 1988; Laclau, 1986; Kowarick, 1987; Jacobi, 1980). Isso porque a constituição de novos atores populares e o seu acesso à esfera pública, vinha ocorrendo desde meados da década de 1970, forçando as instituições governamentais e os demais atores a reconhecerem sua existência e as suas demandas por bens públicos.

¹⁰ O comum às duas posições é a visão de que a descentralização se constitui no instrumento eficiente de engenharia político-institucional da democracia emergente. O fortalecimento das instâncias locais vem sendo

É fato que a cidadania – associada à categoria dos direitos - vem ganhando espaço social e político nas últimas décadas na sociedade brasileira, sendo amplamente utilizada como recurso simbólico que orienta a ação coletiva de diversos atores sociais. Surgindo inicialmente como estratégia dos chamados “novos movimentos sociais”, foi compreendida como um conjunto de direitos, tomados como auto-evidentes, que é pressuposto da atuação política e fundamento de avaliação da legitimidade do poder (Durham, 1984; Daniel, 1988; Sader, 1988; Chauí, 1988; Silva, 1990). Afirmando um nexos entre a cultura e a política, essa noção de cidadania é entendida, nessa perspectiva, como “uma *estratégia* de construção democrática e de transformação social no Brasil” (Dagnino, 1994, p.104).

No final da década de 1980 essa noção de cidadania foi adotada no discurso e nos programas dos partidos oposicionistas e de esquerda - ligados principalmente aos movimentos sociais urbanos -, os quais passaram a ocupar espaços institucionais na incipiente democracia brasileira, primeiro nos Legislativos, depois nos Executivos Municipais de cidades pequenas, médias, grandes e até megalópolis do país e, recentemente, em alguns governos estaduais. A partir da década de 1970 e começo dos anos 80, surgiram experiências de administrações locais participativas no Brasil, a exemplo de Lages, Boa Esperança, Diadema, Recife, Vila Velha e Pelotas. Essas experiências se diferenciaram quanto às formas da participação, quanto ao seu caráter (deliberativo ou consultivo) e quanto ao lugar que ocuparam no sistema decisório (nuclear ou periférico), bem como em relação à amplitude e ao espectro social dos públicos participantes (quantidade e diversidade social dos atores participantes)¹¹.

defendido não só pelas forças políticas historicamente democráticas, mas também por forças conservadoras anti-estatistas que agem desde a Nova República. Ver Mello, 1993; Ribeiro e Júnior, 1994; Arretche, 1996.

¹¹ Para os casos de Lages(SC), Boa Esperança (ES), Diadema (SP) e Recife (PE). Ver respectivamente Alves (1988), Simões (1992), Souza (1992 e Soares (1992). Como se sabe, o poder local se constitui num espaço privilegiado para a prática da democracia participativa. Entretanto, apesar dos argumentos clássicos em favor da descentralização do Estado - pois ela permitiria melhores condições para a participação social, a visibilidade pública e o controle do poder (Castells, 1980; Borja, 1987, Bobbio, 1986) -, a análise de experiências de descentralização na última década na América Latina, bem como a discussão teórica sobre esse tema, revela as ambigüidades existentes no vínculo entre os temas da gestão local, da democracia e da cidadania (Nunes, 1990; Cohn, 1994; Melo, 1993, 1993b; Arretche, 1996; Santos, Junior, 1994; Barbosa, 2000). O presente estudo adota o ponto de vista de que não há virtude democrática intrínseca à descentralização político-administrativa, já que a ela corresponde igual descentralização das relações de poder e dos conflitos que transformam os Municípios em *territórios de disputa* e incerteza quanto ao futuro da democracia e da cidadania. Assim, a autonomia municipal pode favorecer novos padrões de gestão pública democrática, ou reproduzir práticas políticas tradicionais contrárias à promoção da cidadania (Fedozzi, 1997, p. 23-4). Sobre o caráter conservador da "ideologia municipalista" na história do Brasil ver Melo (1993).

A cidade de Porto Alegre, embora considerada uma das metrópoles brasileiras com a melhor qualidade de vida do país¹², não ficou à margem das conseqüências produzidas pela “modernização conservadora” no Brasil. Na década de 1970 a migração do meio rural e de cidades do interior do Estado, principalmente em busca de empregos e de renda, levou a um aumento expressivo da população de Porto Alegre e de sua Região Metropolitana (RMPA), composta por 22 municípios que, hoje, abrigam mais de 40% da população do Estado (IBGE, 2000). As taxas de crescimento populacional da capital e da RMPA foram respectivamente de 27.1% e de 45.8%, acima da taxa média do Estado, de 16.6% nesse período (IBGE, 1980).

A partir de 1964, em Porto Alegre e nas demais capitais dos Estados, não só os Prefeitos passaram a ser nomeados pelo governo militar, como as suas políticas urbanas foram pautadas por padrões tecnocráticos de gestão¹³, os quais não reconheciam os moradores de baixa renda como sujeitos portadores de direitos e nem como interlocutores legítimos para a negociação de demandas frente à administração pública. Nesse período, a Prefeitura priorizou investimentos em áreas já estruturadas da cidade, por meio de obras de grande vulto, assim como em áreas cujos investimentos públicos visaram integrá-las ao mercado imobiliário.

A expansão dos núcleos favelados formados por ocupações em áreas irregulares ou clandestinas, públicas e/ou privadas, é uma das principais conseqüências do modelo desenvolvimentista de caráter concentrador de renda adotado na história recente do Brasil nas duas décadas em que esteve em vigência o regime militar (1964 a 1985) e, em especial, após o fim do "milagre econômico" (1969-73), quando acelerou-se o descenso social em razão da deterioração dos salários (Kowarick, 1979; Ribeiro e Santos Júnior, 1994). A cidade de Porto Alegre, portanto, não ficou imune ao vertiginoso aumento da favelização como fenômeno emblemático das desigualdades sociais - expresso sobretudo nas metrópoles brasileiras - que acompanhou as profundas transformações que tornaram o Brasil, em curto espaço de tempo,

¹² Segundo pesquisa da *Revista Exame* realizada em dezembro de 1996, Porto Alegre foi considerada a cidade brasileira com melhor qualidade de vida do país, entre as cidades com mais de 200 mil habitantes. Para isso, foram considerados, entre outros indicadores, o consumo per capita (US\$ 3.942), o índice de alfabetização da população (90% dos habitantes acima de 10 anos), a segurança (2,43 homicídios por grupo de 10 mil), a expectativa de vida (72,6 anos), a mortalidade infantil (20/1000), o saneamento básico (99% dos domicílios possuem água tratada e 75% deles tem rede de esgoto), o número de hospitais e de leitos disponíveis (40 hospitais, sendo 26 com atendimento pelo sistema público totalizando 5.782 leitos), as áreas verdes (15,83 metros quadrados por habitante), o sistema de coleta de lixo (100% dos bairros são atingidos pela coleta seletiva). Em maio de 2000, uma nova pesquisa da mesma revista considerou Porto Alegre a segunda melhor cidade brasileira para fazer negócios. Por outro lado, apesar de a Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) ser uma das regiões que apresentam os menores índices de pobreza do país, houve aumento da proporção de pobres no período de 1981 a 1990, passando de 17,9% para 20,9%. (Rocha, 1994, p. 121-168)

um país urbano e industrial. No início da década de 1970, a cidade apresentava 124 vilas de favelas, representando 11.14% da população. No início dos anos 90, esse número saltou para 249 vilas e 33.66% da população, ou seja, mais de 400 mil pessoas viviam em barracos. A cidade irregular e informal cresceu 9% ao ano, enquanto a *outra* cidade, legal e formal, dotada de infra-estrutura e serviços públicos, cresceu 1.9% ao ano (PMPA, 1991).

A expulsão da população favelada das áreas ocupadas pela população de baixa renda, através de programas de “erradicação” dessas populações para áreas longínquas e sem infra-estrutura urbana, realizadas através de remoções violentas pela Prefeitura, com o apoio da força policial do Estado, foi uma das formas de relacionamento entre o poder público e as comunidades locais nesse período (Guareschi, 1980; Ferretti, 1984). Não obstante o modelo tecnocrático adotado durante o regime ditatorial, os administradores locais também buscaram cooptar parcelas dos moradores de baixa renda, por meio de políticas clientelistas baseadas nas relações pessoais entre agentes políticos (vereadores ou secretários de governo) e lideranças comunitárias, para o acesso à infra-estrutura e aos serviços públicos, visando, fundamentalmente, legitimação eleitoral e neutralização de movimentos contestatórios.

1.2 O surgimento de novos atores populares na esfera pública local¹⁴

A despeito das iniciativas políticas da administração local durante o regime autoritário, na segunda metade da década de 70 e início dos anos 80, ocorreu intensificação das lutas nacionais pela redemocratização do país. Em Porto Alegre o movimento comunitário, formado principalmente pelas Associações de Moradores, foi se constituindo na época, paulatinamente, como um espaço público de desenvolvimento de práticas autônomas das classes populares, para a reivindicação de direitos relacionados ao acesso ao solo urbano, aos equipamentos de infra-estrutura e aos serviços públicos básicos. Reagindo à distribuição seletiva do espaço e do uso do solo urbano e à apropriação desigual das inversões públicas em infra-estrutura e serviços, emergiram na esfera pública local atores comunitários que passaram a adotar práticas de não submissão ao poder público institucionalizado dos órgãos do Estado.

¹³ Ver análise de Liedke Filho e Ferretti (1993) sobre o primeiro Plano Diretor de Porto Alegre em 1979.

¹⁴ Nesse item são retomados resumidamente alguns conteúdos desenvolvidos em estudo anterior sobre a gênese histórica do OP de Porto Alegre (Fedozzi, 2000, p. 17-58)

Nesse contexto de transição à democracia, emergia no Brasil uma sociedade civil razoavelmente complexa, onde novos atores sociais representativos dos estratos populares urbanos (fortalecidos pelo trabalho silenciosamente realizado pelos setores da Igreja Católica orientados pelos preceitos da Teologia da Libertação, assim como pelas novas correntes sindicais surgidas em setores de ponta da indústria), das camadas médias assalariadas, de profissionais liberais e de entidades civis, passaram a desenvolver ações coletivas referenciadas em discursos baseados nos direitos da cidadania, em uma esfera pública que começava a tomar corpo na realidade nacional (Sader, 1988; Coutinho, 1988; Santos, 1985).

Em Porto Alegre, um dos momentos marcantes da nova conduta de autonomia e de independência de parcela significativa do chamado movimento comunitário das Associações de Moradores (AM's), foi a retomada e a redemocratização da Federação Rio-grandense de Associações Comunitárias e Amigos de Bairro (FRACAB), em 1977. Fundada nos anos 50, para defender os direitos das comunidades locais em todo o Estado, a entidade encontrava-se nos anos do regime militar sob a influência política e financeira do Governo do Estado. Com a vitória da oposição democrática para a diretoria da FRACAB, a entidade veio a fortalecer setores dos movimentos sociais que encaminhavam as suas lutas cotidianas baseadas na identidade comunitária e na noção dos direitos da cidadania, contrariando as práticas de sujeição aos favores do poder político. “A sede da entidade tornou-se um lugar de referências, onde eram criadas as oportunidades para encontros, trocas de experiências e construção de redes de solidariedade dos movimentos entre si e destes com setores da sociedade que se identificavam com as propostas e promessas de mudanças que esses traziam. Profissionais liberais, técnicos reformistas, estudantes, igrejas, sindicatos, militantes de partidos clandestinos e políticos de oposição encontravam nos espaços da FRACAB um lugar para o debate político e ações unitárias numa conjuntura em que, apesar da ... abertura democrática, ainda ocorriam prisões e perseguições políticas” (Menegat, 1995, p.95-6).

Em 1983, em meio ao contexto nacional de esgotamento do regime autoritário, foi criada a União de Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA), que veio somar-se aos esforços da FRACAB. O movimento por reivindicações urbanas, organizado em torno do problema da posse da terra, das carências de infra-estrutura e serviços (tais como o direito à moradia, saneamento básico, pavimentação de vias, saúde, educação, transporte coletivo, lazer, etc), assim como da autonomia e independência política das AM's, passou a adotar ações de enfrentamento com o Estado. Essas ações foram orientadas por um discurso que, por

um lado, exigia o reconhecimento dos direitos universais à cidadania e, por outro, se insurgia contra o estigma que associava os moradores “marginalizados” das favelas à condição de “marginais”. Como diziam os moradores da Vila União, assentamento clandestino na região Norte da cidade, no momento em que se mobilizavam pela posse da terra em 1982:

Não somos marginais desocupados como muita gente pensa. Pelo contrário, somos trabalhadores da construção civil, das fábricas, das lojas. Com um salário mingauado, damos duro, suamos muito para conquistar o pão de cada dia. Por tudo isso, achamos que temos direito a um pedaço de chão (Carta aberta à população. Menegat, 1995, p.82).

O novo discurso, baseado na noção dos direitos, assumido por essa parcela dos moradores pobres em Porto Alegre, e a sua tematização na esfera pública local refletiam mudanças nas relações de submissão paternalista (o *pedir*) e/ou clientelista (a troca de favores), tradicionalmente presentes na relação entre as classes populares e os poderes Executivo e Legislativo no Brasil, o que não significa que essas práticas e orientações normativas tivessem sido eliminadas dos movimentos comunitários. Barricadas nas ruas, assembléias nos locais de moradia, abaixo-assinados, concentrações em frente à Prefeitura, cartas-abertas à população, denúncias por meio dos órgãos da mídia, mutirões dos moradores para realizar obras, foram algumas das principais táticas utilizadas pelas comunidades para resistir às remoções forçadas e para obter o reconhecimento dos seus direitos.

Essas mobilizações foram levadas a cabo principalmente pelas populações das áreas de subabitação, em situação irregular e/ou clandestina, embora também houvesse reivindicações em outras áreas estruturadas da cidade¹⁵.

Atuando nas AM's ou nas Comissões de Moradores, assim como na FRACAB e na UAMPA, e contando com novos ativistas que se destacavam nas lutas, esse movimento desenvolveu, em algumas regiões mais mobilizadas da cidade, práticas de integração inter-vilas, passando a articular um leque plural de associações voluntárias (AM's, clubes de mães, centros de pais e

¹⁵ Praticamente metade dos núcleos de subabitação (61 dentre 128 existentes) realizaram, entre os anos de 1978-79, algum tipo de mobilização por reivindicações urbanas, sendo que os 12 núcleos mais mobilizados foram alvo de 485 notícias nos jornais locais no período de um ano. Esses 12 núcleos abrigavam, em 1979, 71.575 pessoas, ou 47,7% do total de moradores de subabitação (Guareschi, 1980, p. 139-252). O caso da Vila do Respeito é emblemático nesse sentido. Ameaçados de remoção pela Prefeitura, em 1979, os moradores promoveram diversas formas de manifestações. Portando faixas diante da Prefeitura leram um documento contendo as seguintes passagens: “We want you to see us and to know who we are. We are demanding our rights. Our parents and grandparents built this land: we want a piece of it. (...) We built this country and this Palace where you live with our work, and we do not have a place to stay. What we are asking of you is something called Justice. This land is ours, and here we will stay. We are not asking favors. We are demanding a right. These people are united and we will not give up” (ZH, 6/22/79:33 *apud* Guareschi).

mestres, entidades religiosas, culturais, esportivas, etc) atuantes em um mesmo espaço físico da cidade. No início dos anos 1980, a solidariedade desenvolvida a partir das lutas concretas dos moradores, identificados por seu pertencimento às classes trabalhadoras e por reivindicarem melhorias urbanas em um mesmo espaço regional, produziu novos formatos de auto-organização das comunidades, surgindo assim as chamadas *Articulações Regionais*, as *Uniões de Vilas* e os *Conselhos Populares*.

Essas instâncias regionais surgiram principalmente nas regiões de alta concentração de núcleos de subabitação, as quais construíram níveis maiores de organização e mobilização dos moradores. Constituídas pela identidade social, territorial e cultural dos próprios moradores, essas organizações tornaram-se a base geopolítica sobre a qual seria iniciada a construção do sistema descentralizado do OP, com a Administração Popular em 1989 (Fedozzi, 2000, p. 17-48). Antes disso, entretanto, os movimentos iriam defrontar-se com desafios inéditos em sua trajetória, quando, após a vitória do Partido Democrático Trabalhista (PDT), na volta das eleições diretas para as Prefeituras das capitais (1985), no contexto de redemocratização do país, surgiu a possibilidade de instalação dos Conselhos Populares defendidos pela UAMPA.

Não é o caso aqui de discutir os dilemas e dificuldades à participação popular que marcaram esse novo contexto de abertura institucional (entre 1986-1988)¹⁶. Vale dizer, apenas, que essa tentativa de democratização da Administração Municipal para proporcionar o acesso das comunidades de baixa renda às decisões sobre as políticas públicas, foi frustrada, criando desalento nos movimentos de moradores, mas, ao mesmo tempo, ensejando novas expectativas com o surgimento da alternativa representada pela Frente Popular, em 1988.

O OP, instituído a partir de 1989, mudou essa realidade. Baseou-se, entretanto, na trajetória histórica das formas de relacionamento já experimentadas entre o governo local e os setores populares representados, em especial, pelo movimento associativo de vilas e bairros de subabitação, pois a abertura da administração local à participação efetiva desses atores acabou gestando a criação dessa nova instituição de democracia participativa que se convencionou chamar, quando consolidada, em 1991, de Orçamento Participativo.

¹⁶ Para análise desse processo no período do Prefeito Collares (PDT) ver Moura (1989) e Baierle (1992).

CAPÍTULO II

O QUE É O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE: PROCESSO DE FUNCIONAMENTO E METODOLOGIA DE DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS

O objetivo do presente Capítulo é apresentar, de forma sintética, o modo de funcionamento do OP, na forma como ele passou a ser praticado a partir de sua consolidação, nos anos 1991 e 1992. Para tal serão descritos a sua estrutura, o seu processo de funcionamento, os atores sociais que o integram e a metodologia utilizada para a seleção das prioridades indicadas pela população, especialmente nos recursos de investimentos¹⁷.

Posteriormente serão examinadas algumas dimensões conceituais que objetivam interpretar teoricamente o modelo de gestão praticado pelo OP em Porto Alegre. Pretende-se, com esses elementos empíricos e teóricos, subsidiar a posterior construção do objeto da presente investigação e das hipóteses que deverão nortear o estudo.

¹⁷ A síntese sobre o funcionamento do OP foi extraída de descrição mais ampla realizada em Fedozzi (1999). Para análise sobre a construção do OP na primeira gestão da Administração Popular ver Fedozzi (2000).

2.1 O Funcionamento do OP de Porto Alegre: atores e estrutura da participação¹⁸

O Orçamento Participativo é constituído por uma estrutura e um processo de participação comunitária guiados por três princípios básicos: 1) regras universais de participação em instâncias institucionais e regulares de funcionamento; 2) um método objetivo de definição dos recursos para investimentos, referentes a um ciclo anual de orçamentação do município; e 3) um processo decisório descentralizado tendo por base a divisão da cidade em 16 regiões orçamentárias e em sete plenárias temáticas.

Envolvendo um crescente número de moradores e de entidades civis no processo de discussão do orçamento público, a estrutura do OP é formada por três tipos de instâncias mediadoras da relação entre o Executivo e os moradores da cidade:

a) unidades administrativas e órgãos internos do Executivo Municipal voltados especialmente para o gerenciamento e o processamento técnico-político da discussão orçamentária com os moradores. Entre eles destacam-se o Gabinete de Planejamento (GAPLAN) e a Coordenação de Relações com as Comunidades (CRC).

b) instâncias comunitárias, autônomas em relação à Administração Municipal, formadas principalmente por organizações de base regional - Conselhos Populares, Articulações Regionais, União de Vilas, Associações de Moradores e outras - que articulam a participação dos moradores e o processo de seleção das prioridades de investimentos das regiões da cidade. Por serem autônomas e dependerem do nível de organização dos moradores de cada região, essas instâncias não existem em todas as regiões do OP, possuindo diferentes formatos e níveis de organização, de funcionamento e de participação.

¹⁸ A partir de 2002 o OP foi reorganizado visando a simplificação de sua estrutura. Foi suprimida a primeira rodada oficial de Assembléias Regionais e Temáticas e estabelecida uma Rodada Única de assembléias populares. A prestação de contas pelo Executivo - tema principal da pauta da primeira rodada - passou a ser realizada nas chamadas reuniões preparatórias, que ocorrem no início de cada ano, antes da Rodada Única. A Rodada Única, realizada em abril/maio, tem como pauta principal: a eleição dos conselheiros; a eleição dos setores prioritários (p. ex: saúde, educação, etc.) de cada região ou temática; a definição e eleição do número de delegados a que a região/temática tem direito, de acordo com o número de presentes em cada assembléia. Foi introduzida também a Assembléia Municipal, para posse dos novos conselheiros e entrega da hierarquização das obras e serviços pelas comunidades. Entretanto, como esse novo formato de participação é incipiente, pois está em pleno andamento, optou-se por relatar a forma histórica de funcionamento do OP, existente desde 1991, ano em que ele se consolidou como modelo de participação comunitária na gestão municipal. Para a discussão sobre as reformas e mudanças no OP de Porto Alegre ver Verle e Brunet (2002).

c) instâncias institucionais permanentes de participação do OP - como o Conselho do Orçamento Participativo (COP), Assembléias Regionais e Temáticas, Fóruns Regionais de Delegados (FROP's) - encarregadas dos procedimentos concernentes à sua dinâmica de funcionamento de modo a viabilizar a *co-gestão* dos recursos públicos e a *prestação de contas* do Executivo sobre as decisões na alocação das verbas .

2.2 - O processo de participação

O processo de participação nas definições do orçamento dá-se em três etapas e segundo duas modalidades de participação: a regional e a temática. As Assembléias Regionais e as Assembléias Temáticas são concomitantes e obedecem a mesma dinâmica, diferindo quanto ao caráter da agenda de discussão: demandas territorializadas, no primeiro caso, e temas específicos, mas referentes ao conjunto das 16 regiões da cidade, no segundo.

As três etapas em que se desenvolve o ciclo anual do OP são: 1) realização das Assembléias Regionais e Temáticas; 2) formação das instâncias institucionais de participação, tais como o COP e os Fóruns de Delegados; 3) discussão do orçamento e aprovação do Plano de Investimentos pelos representantes dos moradores no COP.

Primeira etapa

As Assembléias Regionais ocorrem em cada uma das 16 regiões da cidade, enquanto que as chamadas Plenárias Temáticas, criadas em 1994, e atualmente em número de 7 - Transporte e Circulação; Educação e Lazer; Cultura; Saúde; Assistência Social; Desenvolvimento Econômico e Tributação; Organização da Cidade e Desenvolvimento Urbano - ocorrem em locais que independem do recorte regional. Saliente-se que a regionalização do OP se deu mediante critérios sócio-espaciais, de acordo com a tradição organizativa dos movimentos de moradores na cidade e não obedecendo a critérios exclusivamente “técnicos” de zoneamento urbanístico, como estabelecia até então a divisão regional do Plano Diretor da Cidade de Porto Alegre aprovado em 1979.

Em conjunto, as duas modalidades de participação geram 23 assembléias (16 Regionais e 7 Temáticas), que ocorrem em duas “rodadas” oficiais por ano, isto é, em dois ciclos anuais de 23 assembléias populares, as quais se diferenciam segundo as suas pautas de trabalho,

conforme se verá mais adiante. As rodadas anuais de Assembléias são abertas à participação individual de qualquer morador da cidade e às representações das entidades civis. As assembléias contam com a presença do Prefeito e dos Secretários Municipais, sendo coordenadas por integrantes da Administração e por membros do COP.

Antes das assembléias anuais, há reuniões preparatórias dos moradores, as quais são realizadas, geralmente, durante os meses de março e organizadas mediante uma dinâmica autônoma, isto é, sem a coordenação por parte da Prefeitura Municipal. Essas reuniões preparatórias dão início ao levantamento das demandas dos moradores individualmente, das instituições comunitárias de base e/ou grupos organizados que atuam em cada região ou no âmbito das Plenárias Temáticas. Nessas reuniões preparatórias, são também iniciadas as articulações das comunidades para a escolha dos seus representantes junto às instâncias supra-regionais do OP, como, por exemplo, o Conselho do Orçamento.

A **primeira rodada** de assembléias, que se realiza nos meses de março e abril, tem os seguintes objetivos e pautas: 1) prestação de contas, pelo Executivo, do Plano de Investimentos do ano anterior e apresentação do Plano aprovado para o orçamento vigente; 2) avaliação do Plano de Investimentos do ano anterior pelos moradores da região e/ou participantes das temáticas e pelo Executivo; 3) primeiras eleições para os Fóruns de Delegados, mediante o critério de um delegado para 20 pessoas presentes na assembléia. Os demais delegados da Região ou das Temáticas são escolhidos no momento seguinte.

Entre a primeira e a segunda rodada de assembléias oficiais, de março a junho, ocorrem as chamadas reuniões "intermediárias", que também são organizadas pela própria população nas regiões e assembléias temáticas, embora contem com o acompanhamento de um representante do Executivo. Nesses encontros as demandas aprovadas em cada entidade ou grupo organizado (por exemplo, Associação de Moradores, clubes de mães, centros esportivos ou culturais, cooperativas habitacionais, sindicatos, organizações não-governamentais, etc.) são hierarquizadas pelos participantes em termos de prioridades, por meio de processos de negociação e votação. As regiões mais organizadas possuem uma "microrregionalização" interna para efeitos de escolha de suas prioridades. Essas listas de prioridades são discutidas e aprovadas em reuniões de toda a região e/ou Temática.

Nessas reuniões intermediárias, cada região ou Assembléia Temática escolhe as prioridades setoriais por ordem de importância (por exemplo, 1ª - saneamento, 2ª - pavimentação de vias e 3ª - saúde, etc), assim como são hierarquizadas as obras ou projetos propostos pelos moradores em cada um dos setores de investimentos (por exemplo, no setor de saneamento básico - esgoto cloacal: 1º - Vila Esmeralda, 2º - Vila Triângulo, 3º - Vila Pinhal, etc.). Algumas regiões são subdivididas em microrregiões por decisão dos moradores. Por exemplo, a região Partenon é subdividida em quatro microrregiões (São José, Alameda, Conceição e Intercap/Agronomia). Cada uma dessas microrregiões, composta por diversas vilas, se reúne separadamente para escolher as suas prioridades setoriais e eleger os demais representantes ao Fórum de Delegados da Região. A eleição obedece o critério padronizado de um delegado para cada dez pessoas presentes nas reuniões das microrregiões. A lista das prioridades setoriais e da hierarquia das demandas em cada setor de investimento, escolhidas em cada região ou temática, é encaminhada aos representantes da Administração Municipal para análise e processamento no GAPLAN.

A **segunda rodada** de Assembléias Regionais e Temáticas, realizadas nos meses de junho e julho, é organizada da seguinte maneira: 1) o Executivo apresenta os principais elementos da política tributária e de receitas e a política de despesas que devem direcionar a elaboração do próximo orçamento, bem como apresenta a proposta de **critérios** para a distribuição dos recursos de investimentos; 2) os representantes comunitários expõem, para a assembléia dos moradores e para o Executivo, as demandas prioritárias aprovadas nas reuniões intermediárias; 3) são eleitos os representantes ao COP, através da escolha de dois membros titulares e dois suplentes em cada região e em cada temática.

Segunda etapa

Formam-se as instâncias institucionais de participação comunitária: o Conselho do Orçamento Participativo (COP) e os Fóruns de Delegados (16 regionais e sete temáticos).

O Conselho é a principal instância participativa. Nele os representantes comunitários tomam contato com as finanças municipais, discutem e defendem as prioridades regionais e temáticas. São nas sessões do Conselho, realizadas ao longo de todo o segundo semestre - em dias e horários fixos da semana - que se processam as mediações institucionais visando às

principais decisões do OP. Veja-se na **Figura 1** as atribuições e normas de funcionamento do Conselho do Orçamento Participativo.

Figura 1: Quadro de atribuições e normas de funcionamento do Conselho do Orçamento Participativo da Prefeitura Municipal de Porto Alegre – RS, 1995

Atribuições	Propor, fiscalizar e deliberar sobre receita e despesa do poder Público Municipal
Composição	* 2 conselheiros titulares e 2 suplentes de cada uma das 16 regiões administrativas * 2 conselheiros titulares e 2 suplentes de cada uma das 6 Plenárias Temáticas * 1 representante e 1 suplente do Sindicato dos Municipários de P.A. * 1 representante e 1 suplente da União das Associações de Moradores de P.A. * 1 representante da CRC * 1 representante do GAPLAN
Mandato	Um ano, podendo haver uma reeleição consecutiva
Competência	*Opinar e posicionar-se sobre a proposta do Governo sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias * Opinar e posicionar-se sobre a proposta de peça orçamentária anual a ser enviada à Câmara Municipal * Opinar e posicionar-se sobre aspectos da política tributária e de arrecadação do Poder Público municipal * Opinar sobre as obras e atividades do planejamento de Governo e orçamento anual apresentados pelo Executivo * Acompanhar a execução orçamentária, fiscalizar o Plano de Governo, opinando sobre alterações no planejamento de investimentos * Opinar e posicionar-se sobre aplicação de recursos extra-orçamentários * Decidir, com o Executivo, sobre metodologias para discussão e definição da peça orçamentária e do Plano de Governo * Opinar sobre investimentos priorizados pelo Executivo * Solicitar documentos técnicos às secretarias e órgãos do Governo
Votações	Aprovação por maioria simples. Decisões são encaminhadas ao Executivo. Em caso de veto, retornam ao COP para nova apreciação. Rejeição do veto por decisão mínima de 2/3 dos conselheiros - com apreciação e decisão final do Prefeito Municipal
Reuniões	Mínimo uma por semana
Reuniões dos conselheiros com delegados	Mínimo uma por mês, para informar o processo de discussão no Conselho e colher sugestões e/ou deliberações por escrito
Atribuições dos delegados	Reunir-se com os conselheiros e divulgar para a população assuntos tratados no COP * Acompanhar o Plano de Investimentos, da sua elaboração à conclusão das obras * Compor as comissões que acompanharão a elaboração do Plano de Investimentos, licitações etc. * Deliberar, em conjunto com representantes, sobre impasses na elaboração do Plano de Investimentos * Discutir e propor sobre a LDO e sobre o Plano Plurianual e o Orçamento Anual * Deliberar, com os conselheiros, sobre modificações no processo do Orçamento Participativo

Fonte: Regimento Interno do COP. CRC/PMPA

Os Fóruns de Delegados (FROP's) são instâncias colegiadas que possuem caráter consultivo, fiscalizador e mobilizador, reunindo-se em períodos diversos nas regiões. Eles objetivam ampliar o envolvimento das bases comunitárias durante todo o ciclo anual do OP, especialmente para o acompanhamento da elaboração do Plano de Investimentos e para o processo de fiscalização da execução das obras pela Prefeitura. Em algumas regiões mais organizadas são os FROP's que deliberam sobre a hierarquia das demandas da região.

A eleição dos membros dessas duas instâncias acima citadas ocorre com a apresentação de chapas, sendo os representantes eleitos proporcionalmente à votação da chapa respectiva. As votações são abertas à participação de todos os moradores, sendo credenciados os maiores de 16 anos. Não há indicação de representantes por entidades e o mandato dos representantes é revogável pela Assembléia da Região ou da Temática.

Terceira etapa

Com a posse dos novos conselheiros e delegados, nos meses de julho e agosto, inicia-se a fase de detalhamento da confecção do Orçamento.

Enquanto o Executivo realiza, durante o mês de agosto, um trabalho interno de análise de viabilidade técnica e compatibilização entre as demandas dos moradores e as suas próprias demandas e elabora a proposta orçamentária em seus grandes agregados (receitas e despesas), o Conselho do Orçamento discute os *critérios* para a distribuição dos recursos de investimentos, o seu Regimento Interno e define o calendário de reuniões.

Os trabalhos no Conselho do Orçamento compreendem basicamente duas fases: 1) discussão da receita e da despesa (que não contém a especificação das obras) até o envio do Projeto de Lei Orçamentária à Câmara de Vereadores (30 de setembro); 2) elaboração do Plano de Investimentos, uma lista detalhada de obras e atividades (por órgão municipal e por setor de investimento, com os respectivos custos estimados), aprovadas pelo COP.

O Conselho do Orçamento, ao mesmo tempo em que acompanha os debates do projeto orçamentário no Legislativo, até a sua aprovação em 30 de novembro, realiza sessões entre os meses de setembro a dezembro, a fim de dar detalhamento às obras e projetos de investimentos. A discussão dos investimentos está delimitada pela previsão de receitas e de

despesas com a folha de pessoal e demais custeios estimadas pelo Executivo, incluindo-se a previsão das despesas compulsórias e gastos fixados por lei, a exemplo dos percentuais estabelecidos para a educação e a saúde (Lei Orgânica Municipal).

O Executivo participa da definição dos investimentos através do Gabinete de Planejamento (GAPLAN) e da presença dos Secretários Municipais nas sessões do Conselho, propondo obras e projetos de interesse global, de abrangência multirregional ou mesmo obras as quais o governo, mediante uma avaliação técnica, julgue necessárias para uma determinada região da Cidade. São as chamadas “demandas institucionais”.

O Conselho discute o montante total dos recursos para investimentos do orçamento municipal. Não existe um limite pré-fixado pelo Executivo na discussão desse tipo de recursos. O Plano de Investimentos, nesse sentido, é composto por obras e projetos oriundos dos pleitos regionais e temáticos e obras e atividades institucionais, que visam beneficiar diversas regiões ou mesmo "toda a cidade". Na etapa final do processo, o Plano de Investimentos aprovado é publicado em forma de caderno constituindo-se no documento básico de fiscalização dos representantes comunitários e da prestação de contas que o Executivo realiza nas instâncias do OP, formalização o “contrato social” estabelecido.

2.3 Método e critérios para a distribuição dos recursos de investimentos

O método de distribuição dos recursos de investimentos é o seguinte: inicialmente as regiões e temáticas definem as prioridades setoriais, as quais orientam a elaboração da proposta orçamentária no que tange à alocação global dos recursos de investimentos. Seguindo, hierarquizam as obras e atividades selecionadas pelas comunidades em cada um dos setores de investimentos indicados por elas, conforme se viu anteriormente ao se tratar das "reuniões intermediárias". Definidas as prioridades regionais e temáticas, os recursos de investimentos a serem distribuídos entre elas decorre da aplicação de *critérios objetivos* definidos pelo COP a cada ano, para serem aplicados a cada um dos setores de investimentos.

São critérios para distribuição dos investimentos:

- 1) carência do serviço ou infra-estrutura urbana;
- 2) população em áreas de carência máxima¹⁹;
- 3) população total de cada região do Orçamento Participativo;
- 4) prioridade atribuída aos setores de investimentos demandados pela região.

A cada critério são atribuídas **notas**, conforme mostra a **Figura 2**. Essas variam de um a quatro, de modo diretamente proporcional:

- ao grau de carência que a região apresenta no item de investimento em questão. Quanto maior for a carência da região nesse item, maior será a sua nota nesse critério;
- à população residente na região ou área de carência em questão. Da mesma forma que o critério anterior, as notas indicam que, quanto maior é a população total da região ou a população nas áreas de carência, maior é a nota atribuída ao critério;
- ao grau de prioridade atribuído ao item de investimento escolhido em cada região. Quanto mais prioritária for a demanda setorial indicada pela região, maior será a sua nota naquele setor de investimento em questão. (p. ex: saneamento básico).

A cada um dos critérios é, além disso, atribuído um **peso** numa escala que pode variar a cada ano, diretamente proporcional à importância que é atribuída pelo Conselho do Orçamento ao critério em questão. O critério de “carência do serviço ou infra-estrutura urbana” tem recebido sempre o peso máximo em cada um dos 13 anos de OP, expressando a vontade de praticar a justiça distributiva, para qual o OP se propõe a ser um instrumento.

Por último, a **nota** que cada região do orçamento recebeu na classificação de cada critério é **multiplicada** por esse **peso** do critério, obtendo-se, assim, para cada região, uma pontuação que determina o percentual de recursos que ela receberá em cada item de investimento. Esse percentual de recursos, por sua vez, indica quais são as obras a que a região tem direito, conforme a hierarquia de obras definida anteriormente por sua comunidade nesse item de investimento. A **Figura 2** ilustra esse procedimento para o orçamento de 1992. A **Figura 3** apresenta o *fac-símile* da aplicação do método, por região, no caso específico dos

¹⁹ Esse critério foi excluído pelo COP para distribuição dos recursos de investimentos em 1996.

investimentos em pavimentação para aquele mesmo ano. A **Figura 4**, apresenta os principais momentos do ciclo anual do Orçamento Participativo.

Figura2: Critérios e notas para distribuição dos investimentos no Orçamento Participativo da Prefeitura Municipal de Porto Alegre 1992

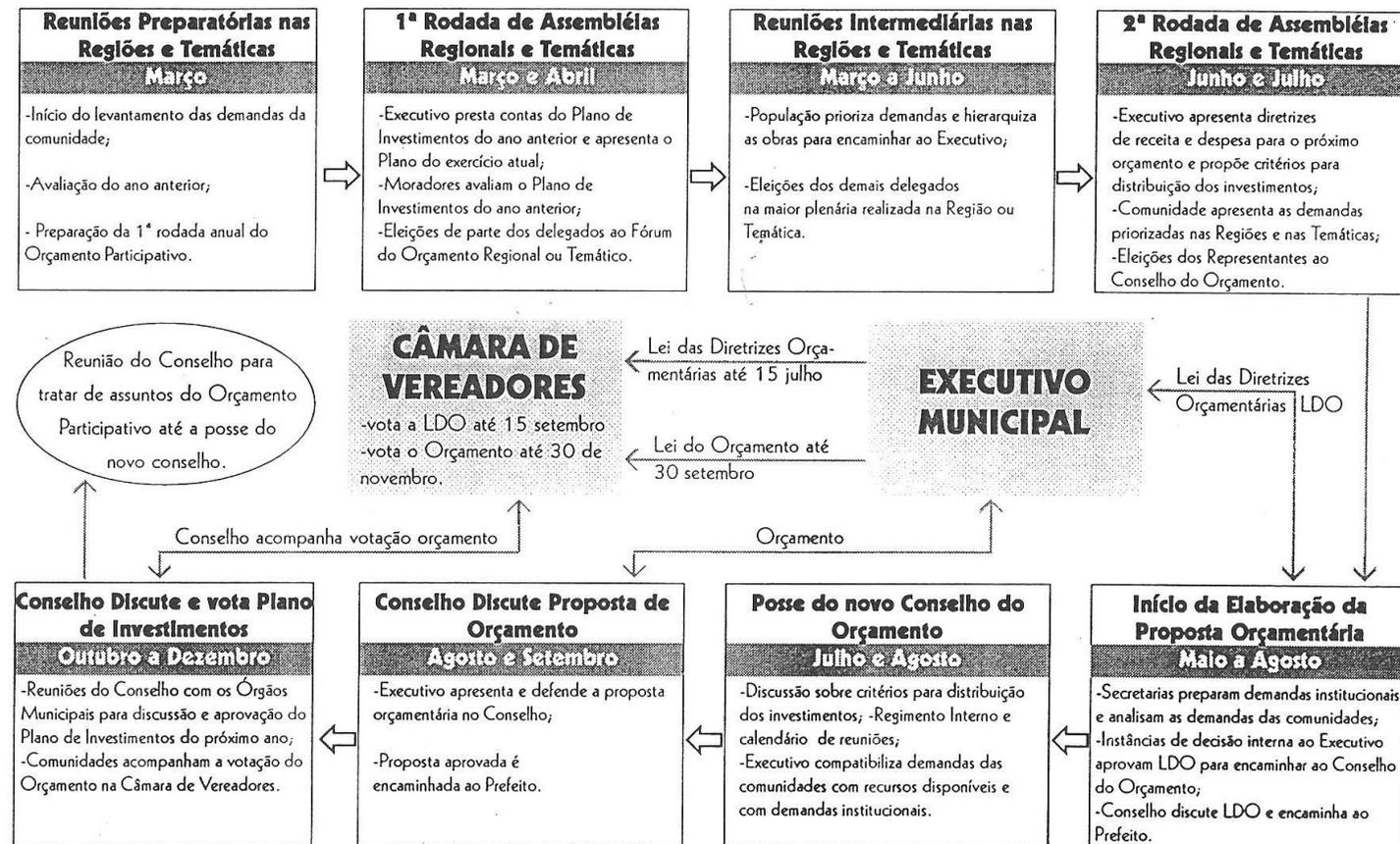
CARÊNCIA DE SERVIÇOS OU INFRA-ESTRUTURA	PESO 3
Até 25%	NOTA 1
de 26% a 50%	NOTA2
de 51% a 75%	NOTA 3
De 76% em diante	NOTA 4
POPULAÇÃO EM ÁREAS DE CARÊNCIA MÁXIMA DE SERVIÇOS OU INFRA-ESTRUTURA	PESO 2
De 4.999 habitantes	NOTA 1
De 5.000 a 14.999	NOTA2
De 15.000 a 29.999	NOTA 3
Acima de 30.000	NOTA 4
POPULAÇÃO TOTAL DA REGIÃO	PESO1
Até 40.999 habitantes	NOTA 1
De 50.000 a 99.999 habitantes	NOTA2
De 100.000 a 199.999 habitantes	NOTA 3
Acima de 200.000	NOTA 4
PRIORIDADE DA REGIÃO	PESO2
Da Quarta prioridade em diante	NOTA 1
Terceira prioridade	NOTA2
Segunda prioridade	NOTA 3
Primeira prioridade	NOTA 4

Fonte: Fedozzi (1997, p. 129).

Figura 3 – Fac-símile da aplicação do método de distribuição dos investimentos em pavimentação da Prefeitura Municipal de Porto Alegre para o ano de 1992

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE – ADMINISTRAÇÃO POPULAR - Gabinete de Planejamento (GAPLAN)													TOTAL DOS RECURSOS		1,602.300,000
Planilha 1 Cálculo da Pontuação Total da Microrregião no Setor Pavimentação													COMPROMETIMENTOS		
MICRORREGIÃO	CRITÉRIOS												DISPONÍVEL P/ INVESTIMENTOS		1,602.300,002
	CARÊNCIA			POPULAÇÃO CARENTE			POPULAÇÃO TOTAL			PRIORIDADE DA REGIÃO			PONTUAÇÃO		21.000 metros
	PESO	NOTA	TOTAL	PESO	NOTA	TOTAL	PESO	NOTA	TOTAL	PESO	NOTA	TOTAL	TOTAL	PERCENTUAL	VALOR A DISTRIBUIR
1) ILHAS	3	4	12	2	2	4	1	1	1	2	4	8	25	8,36	1,755,85
2) HUM.-NAVEGANTES	3	1	3	2	2	4	1	2	2	2	1	2	11	3,69	772,58
3) LESTE	3	2	6	2	4	8	1	3	3	2	4	8	25	8,36	1,755,85
4) L.DO PINHEIRO	3	3	9	2	4	8	1	1	1	2	1	2	20	6,69	1,404,68
5) NORTE	3	1	3	2	4	8	1	3	3	2	3	6	20	6,69	1,404,68
6) NORDESTE	3	2	6	2	3	6	1	1	1	2	3	6	19	6,35	1,334,45
7) PARTENON	3	3	9	2	4	8	1	2	2	2	4	8	27	9,03	1,896,32
8) RESTINGA	3	2	6	2	3	6	1	1	1	2	4	8	21	7,02	1,474,92
9) GLÓRIA	3	2	6	2	4	8	1	2	2	2	4	8	24	8,03	1,685,62
10) CRUZEIRO	3	2	6	2	4	8	1	2	2	2	2	4	20	6,69	1,404,68
11) CRISTAL	3	0	0	2	1	2	1	1	1	2	4	8	11	3,69	772,58
12) CENTRO-SUL	3	3	9	2	4	8	1	2	2	2	3	6	25	8,36	1,755,85
13) EXTREMO SUL	3	2	6	2	3	6	1	1	1	2	2	4	17	5,69	1,193,98
14) EIXO DA BALTAZAR	3	0	0	2	2	4	1	3	3	2	3	6	13	4,35	913,04
15) SUL	3	2	6	2	1	2	1	1	1	2	2	4	13	4,35	913,04
16) CENTRO	3	0	0	2	1	2	1	4	4	2	1	2	8	2,69	561,97
Instruções para preenchimento da Planilha:													100,00	21.000,00 m	
Secretaria – Preencher somente a coluna de "CARÊNCIA" atribuindo "NOTA" a cada microrregião conforme Critério do caderno de Metodologia.															
GAPLAN – Preencher as colunas "POPULAÇÃO CARENTE", "POPULAÇÃO TOTAL" e "PRIORIDADE DA REGIÃO" conforme Critério do caderno de Metodologia.															
Total = Peso x Nota (calculado para cada critério) Pontuação Total = Somatório dos Totais de cada Critério															

Figura 4 - Ciclo anual do Orçamento Participativo de Porto Alegre



Fonte: Fedozzi (1997, p. 139)

2.4 Orçamento Participativo de Porto Alegre: uma leitura teórico-conceitual

Como já mencionado, em análise anterior sobre o OP, concluiu-se que a sua dinâmica vem se constituindo num processo sócio-político tendencialmente favorável à criação das condições institucionais necessárias a promoção da cidadania.

Essa inovação vem proporcionando um processo de inversão de prioridades dos investimentos públicos, fazendo com que os segmentos sociais historicamente excluídos do desenvolvimento urbano sejam reconhecidos como sujeitos legítimos do processo decisório de gestão governamental. O perfil sócio-econômico dos participantes - majoritariamente constituído pela camadas de baixa renda e baixo nível de escolaridade²⁰ - e os investimentos voltados ao atendimento das demandas por infra-estrutura e serviços nas vilas populares (a exemplo do saneamento básico), são bastante reveladores desse aspecto. Por outro lado, ao primar por **regras universais e previsíveis de participação** e por **critérios objetivos e impessoais** para a seleção das prioridades apontadas pelas comunidades, o OP estabelece uma processo de racionalização política de acesso aos recursos públicos, que se opõe à prática tradicional que caracteriza a gestão pública brasileira, baseada na distribuição de favores ou na troca clentelista contrárias às normas universais necessárias à cidadania.

Assim, a dinâmica do OP engendra a constituição de uma esfera pública democrática que parece favorecer o exercício do controle social sobre os governantes (*accountability*)²¹, criando obstáculos objetivos tanto para a utilização pessoal/privada dos recursos públicos, por parte desses últimos, como para a tradicional troca de favores (individual ou coletiva) que caracteriza o clientelismo. Isso porque, na prática do OP, a legitimidade dos pleitos é

²⁰ Segundo pesquisa realizada junto ao público participante do OP em 1995: 39,55% possuem renda familiar de até três salários mínimos (9% dos entrevistados recebem até um salário mínimo); 17,85% de três até cinco salários mínimos; e 34,08% mais do que cinco; os demais não responderam ou não possuem renda (um salário mínimo = US\$ 100,00). Ao mesmo tempo, 53,87% têm instrução até o primeiro grau completo (incluindo-se 5,47% sem instrução e 36,5% com o primeiro grau incompleto); 30,71% possuem o segundo grau (incompleto e completo) e 13,99% têm curso superior. (Fedozzi, Cidade, Abers, PMPA, 1995).

²¹ As idéias de *accountability* e de representação, assim como a distinção entre as esferas pública e privada, formam a dimensão republicana das democracias contemporâneas. A *accountability*, termo que, como chama atenção O'Donnell (1988a e 1991), talvez, não casualmente, não tem tradução literal para nossos idiomas, compreende dois aspectos principais: a) a obrigação do governante e do funcionário de sujeitar seus atos à lei; b) a obrigação do governante de prestar contas dos seus atos, com suficiente transparência para que os cidadãos possam avaliar sua gestão e, mediante procedimentos democráticos, ratificá-la ou rechaçá-la. Para uma problematização sobre as limitações da noção de *accountability* nas chamadas “democracias delegativas”, ou seja, democracias com baixa densidade institucional, ver O'Donnell, 1991, p. 93. A aplicação desse conceito para a análise do OP pode ser encontrada em Fedozzi (1997, p. 93 e 168-173).

constituída pela mediação de critérios transparentes de justiça distributiva que tendem, no confronto entre si das demandas "particulares", a preservar os interesses públicos como conteúdo da gestão sócio-estatal e princípio da *res publica*.

Esse processo, que pode ser sinteticamente definido como a instituição de uma **esfera pública ativa de co-gestão do fundo público municipal**, expressa-se através de um sistema de partilha do poder, onde as regras de participação e as regras de distribuição dos recursos de investimentos são construídas de forma argumentativa, na interação institucional que se processa entre os agentes do Executivo e as comunidades da sociedade civil. Essa dinâmica procedural de regramento compartilhado estabelece uma forma de legitimação e de validação das decisões sobre demandas, que é dependente da forma como se relacionam os diversos atores frente aos critérios (previsíveis, objetivos, impessoais e universais) construídos na interação entre o poder administrativo e os representantes das comunidades. A sua dinâmica pública instaura, assim, uma lógica operacional que obriga os participantes a tematizarem discursivamente as suas demandas em fóruns públicos, o que dificulta o uso de critérios de relacionamentos clandestinos entre as entidades da sociedade civil e o Estado, como práticas típicas do exercício patrimonialista do poder .

A interpretação do OP a partir do conceito de **esfera pública ativa de co-gestão do fundo público municipal** justifica-se na medida em que, empiricamente, a estrutura e o processo de funcionamento do OP criou uma arena institucional consensualmente construída e permanentemente reavaliada, onde ocorre a produção e a seleção da opinião e da vontade política para a deliberação sobre os fundos públicos do Município. Esse espaço público, entretanto, exige uma ação social ativa por parte dos atores (indivíduos e coletivos) da sociedade civil, configurando uma forma de democracia participativa que pressupõe o reconhecimento dos indivíduos como iguais na própria produção das regras e das normas de procedimento e deliberação. Trata-se, portanto, de uma forma de *democracia participativa*, isto é, de um método de complementaridade entre a representação política (do Executivo e Legislativo) e formas de participação direta da população. Esta participação, entretanto, não prescinde da escolha de representantes das comunidades, especialmente nas fases de deliberação junto às instâncias coletivas (elegendo conselheiros e delegados), como foi visto anteriormente na descrição do seu funcionamento.

O entendimento do OP como uma forma de “democracia direta”, corrente nos meios da Administração Popular e assim interpretada pela maioria dos membros do PT, preenche, nesse sentido, funções ideológicas, por força da imprecisão conceitual. O fato é que a eleição dos representantes para o Conselho do Orçamento e Fóruns de Delegados é um momento altamente competitivo da participação, exatamente porque as comunidades sabem que uma grande parte das decisões, inclusive a mais importante delas - a aprovação do Plano de Investimentos - se processa no COP, instância de representação comunitária²².

A categoria co-gestão remete a uma característica dessa esfera pública²³ desenvolvida pela dinâmica do OP, que se define *strictu sensu* por não ser estatal mas, também, não propriamente “não-estatal”. Na realidade, o OP se constitui de um sistema que põe em contato (a) o poder administrativo da esfera pública estatal; (b) os fluxos comunicativos gerados na esfera pública autônoma²⁴, constituída pelas associações voluntárias enraizadas no mundo da vida, ou seja, no espaço societário regulado por ações de integração social e não por ações estratégicas, que caracterizam a integração sistêmica (Estado e Mercado); (c) e as instâncias deliberativas institucionalizadas pelo funcionamento sistemático e previsível do processo.

Conforme visto anteriormente (Capítulo II: item 2.1: atores e estrutura da participação) compõem a esfera pública de co-gestão do OP respectivamente: as unidades administrativas voltadas especialmente para o gerenciamento e o processamento técnico-político da discussão orçamentária com os moradores, com destaque para o GAPLAN e CRC; os indivíduos e as associações voluntárias autônomas, formadas principalmente por organizações de base regional – associações de moradores, clube de mães, conselhos populares, articulações regionais, união de vilas e outras - que articulam a participação dos moradores e a seleção das

²² Como se sabe, no pensamento democrático, a noção de democracia direta se refere às *decisões tomadas sem intermediários*, em assembleias populares (como nas antigas cidades-Estado da Grécia) ou através de institutos modernos tais como o plebiscito e o referendo. No caso específico do OP, há elementos de democracia direta quando a população toma decisões - fora dos marcos do Estado representativo -, a exemplo da seleção das demandas prioritárias em cada região ou temática. Entretanto, uma parte significativa das decisões que dizem respeito às regras de participação e às regras de distribuição dos recursos de investimentos entre as regiões, como por exemplo, os critérios, são deliberados pelos representantes das comunidades no Conselho do Orçamento. Daí porque, o conceito de democracia direta *per se* é insuficiente e inadequado para interpretar o processo empírico da experiência de Porto Alegre. A relação entre as democracias representativa e direta é abordada por diferentes correntes teóricas. Dentre a vasta bibliografia ver Bobbio (1983; 1986) e Benevides (1991).

²³ O conceito de esfera pública remete a uma terceira arena societária situada entre o Estado e a sociedade civil, que funciona como *locus* societário de geração e fundamentação do poder legítimo. Para discussão sobre a categoria “esfera pública” no âmbito das teorias democráticas, ver Habermas (1989) e Benhabib, Seyla In: Calhoun, Craig (org.) (1992). O conceito será retomado e discutido no Capítulo V do presente estudo.

prioridades de investimentos; e as instâncias institucionais permanentes de deliberação, principalmente o COP e os Fóruns de Delegados, encarregadas dos procedimentos de co-gestão dos recursos públicos e do controle sobre as decisões tomadas para a alocação das verbas orçamentárias. A interface dessas esferas pode ser visualizada na **Figura 5**.

Em seu conjunto, esses elementos constituem uma esfera pública de co-gestão, em que o poder administrativo não age mais somente por meio das formas de coordenação da ação próprias do mundo sistêmico (razão instrumental), embora essas ainda sejam *medium* na interação com as comunidades. O poder administrativo submete-se voluntariamente a um processo deliberativo no espaço público voltado para a produção de consenso, que vai além do aparato estatal, retirando daí a sua fonte de legitimidade. Por outro lado, as associações voluntárias constituintes da esfera pública autônoma na sociedade civil encontram nas instâncias regulares do OP um *locus* procedimental e previsível para a tematização de suas demandas urbanas, dando vazão institucional às suas aspirações originadas e ancoradas no mundo da vida e nos contatos interativos com a sociedade civil.

Esse processo, entretanto, tem um regramento compartilhado, isto é, a política deliberativa tem caráter negocial, não sendo imposto previamente pelo governo – como é comum observar-se em gestões participativas – e nem sendo delegado às comunidades. Nesse sentido, não se sustentam empiricamente as interpretações conceituais de membros do PT que entendem o OP como uma “estrutura autônoma do Estado e auto-regulada”, advinda de normas de funcionamento definidas pela *própria comunidade*, com *independência seja do Executivo seja do Legislativo*” (Utzig, 1996, p. 215; Souza, 1997, p. 255; Pont, 1997, p. 23-6).

A categoria “esfera pública não-estatal” (Genro, 1995) proposta para interpretar a experiência do OP (visto como “um procedimento capaz de possibilitar a penetração do Estado pela sociedade civil”, conforme a concepção gramsciana), apesar de ressaltar a necessidade de retirar a centralidade do Estado em detrimento do papel da sociedade civil (hegemonia), na estratégia de transformação social, acaba tomando o “ser” pelo “dever-ser”. Essa abordagem ideológica, isto é, para fins de legitimação do poder político, contribui para mitificar a experiência do OP, porquanto supõe uma ausência (irreal) do poder político-administrativo na

²⁴ Para Habermas, as esferas públicas autônomas são aquelas “que não são criadas e mantidas pelo sistema político para fins de criação de legitimação” (Habermas, 1990).

operacionalização e nas decisões dessa complexa instituição, além de superestimar a autonomia de ação e decisão dos atores populares em relação ao Estado.

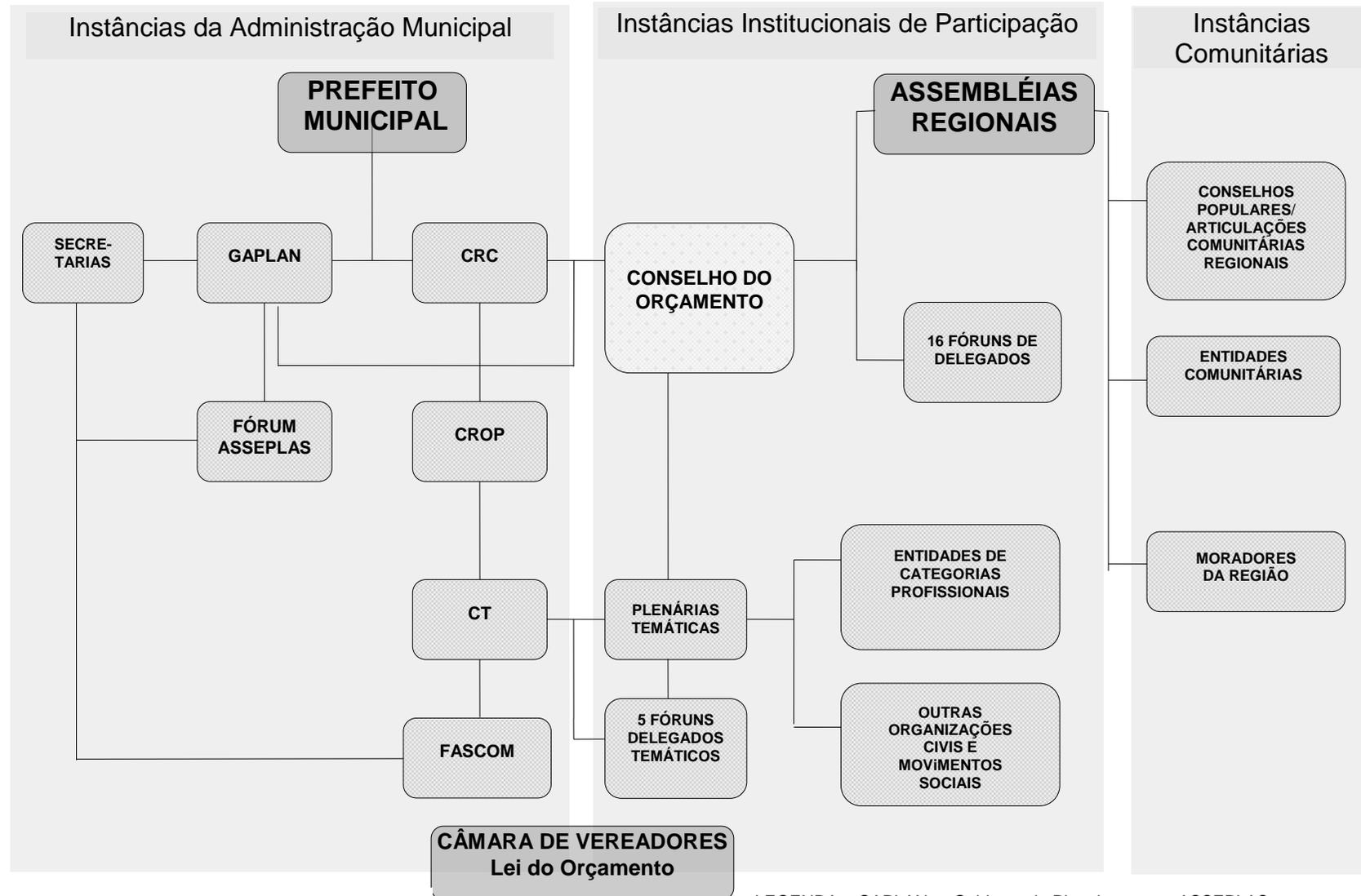
A categoria “esfera pública não-estatal” não é capaz, por isso, de explicar *in totem* a experiência do OP, uma vez que não são consideradas as diferentes naturezas das diversas esferas públicas interrelacionadas, conforme se viu anteriormente. Na prática do OP, as regras que conformam a sua estrutura e a sua dinâmica, antes de serem estabelecidas por um processo de “auto-regramento” dos sujeitos populares - como interpreta a Administração Popular -, foram instituídas, sim, por meio de um processo discursivo, de negociação e produção de consenso, entre o Executivo e os representantes dos moradores²⁵.

Nesse processo, mediado por conflitos e contradições de naturezas diversas e que ocorrem num *espaço público comum*, o Executivo não agiu somente a partir de imperativos sistêmicos, mas se abriu à produção pública de normas de ação, reconhecendo os atores populares como sujeitos legítimos para procederem à programação das ações do poder administrativo. O fez, entretanto, mediante uma intervenção governamental ativa e com grande poder de iniciativa e de influência. A construção do método para a distribuição dos recursos de investimentos, assim como a definição da estrutura e do processo que constituem a dinâmica do OP - a regionalização, as instâncias e as formas de representação - são exemplos concretos desse processo de *regramento compartilhado*²⁶. Nesses momentos o Executivo não impôs sua visão unilateral e nem simplesmente consultou a população para,

²⁵ O “auto-regramento” é um dos argumentos mais utilizados pela Administração Popular e pelo PT para se ontrapor às tentativas de regulamentação legal do OP propostas pela Câmara de Vereadores em Porto Alegre.

²⁶ O método para distribuição dos investimentos, consolidado a partir da discussão do orçamento para o exercício de 1991, foi construído com a participação de três representantes do Conselho do Orçamento que, juntamente com o GAPLAN e a CRC, elaboraram a proposta posteriormente submetida à apreciação do mesmo. É praxe na dinâmica do Conselho a rediscussão anual dos critérios utilizados para o atendimento das demandas. Assim também sucedeu com o processo de definição da regionalização e das regras da participação. Ver a respeito os documentos PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE (1992) e Fedozzi (1992).

Figura 5 - Organograma do Orçamento Participativo de Porto Alegre



Fonte: Fedozzi (1997, p. 112)

LEGENDA : GAPLAN - Gabinete de Planejamento . ASSEPLAS - Assessorias de Planejamento. CRC - Coordenação de Relações com a Comunidade. CROP - Coordenadores Regionais do Orçamento Participativo . CT - Coordenadores Temáticos . FASCOM - Fórum dos Assessores Comunitários

finalmente, tomar sozinho as decisões finais - comum às práticas tradicionais de “participação”. Mas também não delegou o poder normativo, instituinte das regras da participação, aos moradores (auto-gestão). O Executivo adotou, sim, o procedimento da produção argumentativa de consenso. As regras do jogo foram elaboradas dialogicamente, embora autonomamente em relação ao Legislativo Municipal, o que, sem dúvida, tem se revelado como um ponto de conflito entre esse Poder, o Executivo e o OP.

Nesse sentido, o OP de Porto Alegre parece ter trazido uma importante inovação, na medida em que o sistema de direitos, que define as regras da participação e da distribuição dos investimentos, não é imposto verticalmente ou artificialmente (de forma heterônoma) pelo Estado representativo (Executivo ou Legislativo), como acontece com as práticas convencionais. Mas, sim, esse sistema de direitos foi construído num processo negocial – o que, evidentemente, não exclui o conflito mas o pressupõe - sugerindo assim uma situação, não apenas de pertencimento ou inclusão dos atores populares em instituições políticas pré-existentes, mas a igualdade de direitos de participação das comunidades pobres na própria definição das regras do jogo dessa nova instituição.

Esses elementos permitem concluir que, em sua essência, a inovação empreendida pelo OP, como forma de gestão sócio-estatal, vem contribuindo estruturalmente para a emergência da cidadania, em suas dimensões civil, política e social. Apesar disso, as transformações trazidas pelo OP nas relações do Estado (em sua dimensão municipal) com os atores da sociedade civil, em especial das camadas sociais de baixa renda e escolaridade, ainda não são suficientes para esclarecer outro aspecto de fundamental importância para sociedades com tradição autoritária, como já ressaltado: a relação entre esse processo participativo e a mudança da consciência social, que constitui o objeto do presente estudo.

A seguir, serão apresentados de forma sintética dados referentes ao número de participantes do OP e às suas características sócio-econômicas. Posteriormente, na Parte II do estudo (Capítulos IV, V, VI e VII), serão tratados conteúdos atinentes ao tema da relação entre teorias democráticas e cultura democrática, que irão configurar os pressupostos teórico-metodológicos da presente investigação sobre o problema da mudança da consciência social.

CAPÍTULO III

CARACTERÍSTICAS SÓCIO-ECONÔMICAS DOS INTEGRANTES DO OP EM 1998, CONFORME O TEMPO DE PARTICIPAÇÃO, E NÚMERO DE PARTICIPANTES ATÉ O ANO 2000

O conhecimento das características sócio-econômicas dos sujeitos que participam do OP é importante para auxiliar a análise a ser realizada, posteriormente, com o uso de técnicas de investigação próprias do estruturalismo-genético e de outras técnicas complementares, sobre possíveis aprendizagens relativas à consciência social dos participantes, bem como indicar possíveis fatores de interveniência nesse processo, tema principal da presente investigação.

Nesse sentido, serão descritas a seguir as características sócio-econômicas do público participante, cujos dados foram extraídos da pesquisa realizada durante as assembléias do OP de 1998 (PMPA, Cidade e Baiocchi, 1999). Na medida em que o presente estudo investiga a existência ou não de mudanças de consciência social que possam ter ocorrido durante a participação no OP, optou-se por expor as características sócio-econômicas distribuídas conforme essa variável principal do estudo, isto é, o *tempo de participação no OP*. Entretanto, na ausência de dados prévios que permitissem a análise longitudinal (forma mais adequada à mensuração de possíveis mudanças no transcorrer do tempo) essa variável foi operacionalizada de forma **transversal**, através da organização de **quatro grupos representativos que representam o tempo de OP** (até 1 ano; de 2 a 4; de 5 a 7; e 8 ou mais

anos). Nas situações em que o particionamento dos casos tornou inviável a análise estatística, os grupos foram reduzidos para três (até 1 ano, 2 a 4 anos, 5 ou mais anos).

Para obter o perfil sócio-econômico dos participantes do OP mediante a variável principal deste estudo, *tempo de OP*, foram realizados cruzamentos dessa variável, através de testes Qui-quadrado, com as variáveis *gênero, idade, escolaridade, situação de emprego, nível de renda e jornada semanal de trabalho*. Na parte que segue, assim como nos Capítulos que apresentam os resultados obtidos com as variáveis complementares extraídas do mesmo banco de dados da pesquisa de 1998 (**Parte V, Capítulos XII e XIII**), optou-se por apresentar apenas as Tabelas contendo os **percentuais** obtidos pelo cruzamento entre as variáveis analisadas, assim como os **resíduos encontrados por esses cruzamentos**, que serão apresentados entre parênteses no texto descritivo e analítico. Já as Tabelas de Resíduos Ajustados, referentes aos testes Qui-quadrado realizados, se encontram no **Anexo III**.

A seguir, serão apresentadas as características sócio-econômicas do público participante distribuído conforme o *tempo de OP*. Antes, porém, serão expostos dados sobre a evolução anual da presença comunitária em cada edição do OP, até o ano 2000, e sua distribuição em dez anos de comparecimento no OP (**Tabelas 1 e 2**). Conforme mostra a **Tabela 1**²⁷, a participação é crescente em cada edição anual, embora com algumas oscilações.

3.1 Número de participantes

A **Tabela 1** apresenta a evolução anual da presença comunitária no OP. A **Tabela 2** apresenta a distribuição dos integrantes da amostra do público do OP, colhida em 1998, segundo o número de anos em que participaram do mesmo, em termos absolutos e relativos, durante os dez anos de existência do OP. Como se pode ver, dos 1039 integrantes da amostra, 41% tinham na época até 1 ano de participação e 23,6%, 2 anos, representando, juntos, a maioria absoluta da amostra (64,6%). O percentual dos participantes *em todas as dez edições do OP* realizadas até 1998, representa 4,6%, do total da amostra. O grupo com mais tempo de participação (8 anos ou mais), conta com 7,4% da amostra, o que equivaleria em termos absolutos a 1.218 do total de participantes em 1998. Percebe-se clara diminuição do número

de participações anuais, conforme aumenta o tempo de existência do OP. A média do número de anos de participação é de 2,75 e o desvio padrão é 2,41.

Tabela 1: Participantes do OP:
evolução anual da presença comunitária (1989-2000)

Ano	Nº Entidades civis	1ª Rodada	2ª Rodada	Participações*
1989	250	720	790	1.510
1990	467	348	628	976
1991	503	608	3.086	3.694
1992	572	1.442	6.168	7.610
1993	614	3.760	6.975	10.735
1994**	***	3.236	8.011	11.247
1995	***	8.495	5.772	14.267
1996	***	7.653	4.288	11.941
1997	***	11.078	4.938	16.016
1998	***	11.790	4.666	16.456
1999	***	14.776	5.948	20.724
2000	***	14.377	4.648	19.025

Fonte: CRC – Coordenação de Relações Comunitárias/PMPA

*Não é possível saber de forma exata o número total de participantes, pois o mesmo indivíduo, em tese, pode participar nas duas Rodadas Regionais e de Plenárias Temáticas. O número total indicado, portanto, é de “participações” e não de indivíduos participantes.

** Em 1994 foram criadas as Plenárias Temáticas. O número de participantes na primeira e na segunda rodadas anuais do OP também inclui a presença nessas reuniões.

*** A criação das Reuniões Intermediárias, preparatórias às Assembléias da segunda rodada impossibilitou conhecer com precisão o número de entidades da sociedade civil presentes no OP.

²⁷ A Tabela apresenta números absolutos da presença no OP até o ano 2000, colhidos junto à Prefeitura Municipal. A análise posterior, baseada na amostra representativa do OP, se refere, entretanto, à pesquisa

Tabela 2: Frequência nas dez edições anuais do OP em 1998, por número de anos.

Anos de participação	Frequência Absoluta	Percentual (%)	Percentual Acumulado (%)
1	426	41,0	41,0
2	245	23,6	64,6
3	118	11,4	75,9
4	76	7,3	83,3
5	48	4,6	87,9
6	27	2,6	90,5
7	22	2,1	92,6
8	11	1,1	93,6
9	18	1,7	95,4
10	48	4,6	100,0
Total	1039	100,0	

Fonte: Elaborado por Fedozzi a partir do banco de dados da pesquisa de PMPA, Cidade e Baiocchi (1999)

Na **Tabela 3** os integrantes da amostra de 1998 aparecem distribuídos segundo 4 grupos de *tempo de OP*, utilizados para a operacionalização dessa variável no estudo.

Tabela 3: Participação no OP: frequência absoluta e relativa segundo os 4 grupos de tempo de OP

Número de anos de participação	Frequência	Percentual (%)	Percentual Acumulado
1 ano	426	41,0	41,0
2 a 4 anos	439	42,3	83,3
De 5 a 7 anos	97	9,3	92,6
8 ou mais anos	77	7,4	100,0
Total	1039	100,0	

Fonte: Elaborado por Fedozzi a partir do banco de dados da pesquisa de PMPA, Cidade e Baiocchi (1999)

3.2 Gênero e idade

Em relação à variável *gênero*, os dados de 1998 mostram que há paridade de participação entre mulheres e homens ao longo do *tempo no OP*, dado esse que acompanha a paridade no conjunto da população amostrada (51.4% feminino e 48.4% masculino).

Já a relação entre a variável *idade* e o *tempo de OP* dos participantes é bastante distinta. Os mais jovens (16-25 e 26-33 anos) estão associados com o menor tempo de participação (1 ano) (respectivamente 3.4 e 2.4) e os que têm idade mais de 50 anos, com o maior *tempo de OP* (3.7). A **Tabela 4** mostra a tendência simultânea de decréscimo da participação dos mais jovens e de crescimento da participação dos que têm mais idade.

Tabela 4: Participantes no OP: distribuição por *idade* e *tempo de OP*

Idade/ Tempo OP	1 ano	2 a 4 anos	5 a 7 anos	8 anos ou mais	Total
16 a 25 anos	94 (22,1%)	83 (19,0%)	2 (2,1%)	1 (1,3%)	180 (17,4%)
26 a 33 anos	78 (18,4%)	61 (14,0%)	13 (13,4%)	5 (6,5%)	157 (15,2%)
34 a 41 anos	105 (24,7%)	83 (19,0%)	30 (30,9%)	18 (23,4%)	236 (22,8%)
42 a 49 anos	67 (15,8%)	93 (21,3%)	21 (21,6%)	20 (26,0%)	201 (19,4%)
Mais de 50 anos	81 (19,1%)	117 (26,8%)	31 (32,0%)	33 (42,9%)	262 (25,3%)
Total	425 (100,0%)	437 (100,0%)	97 (100,0%)	77 (100,0%)	1036 (100,0%)

Fonte: Elaborado por Fedozzi a partir do banco de dados da pesquisa de PMPA, Cidade e Baiocchi (1999)

Níveis de escolaridade

Os dados sobre o nível de *escolaridade* da amostra do público do OP indicam que a maioria dos participantes possui 1º Grau (incompleto ou completo), independentemente do *tempo de participação*. Apesar de a análise indicar associação significativa entre os que têm esse grau de *escolaridade* e o tempo de 1 ano de OP (2.7), percebe-se que o percentual de sujeitos com escolaridade primária (incompleta ou completa) também é alto (embora sem significância) entre os que participam há oito ou mais anos (60%), apesar da diminuição desse público ao

longo do tempo. Esse resultado reforça outros dados que mostram vínculos fortes das camadas de baixa escolaridade e baixa renda com o sistema de participação do OP.

Os que possuem escolaridade secundária, entretanto, são os que mais crescem, em termos relativos, em presença ao longo do *tempo no OP*, especialmente no grupo de tempo de 5 a 7 anos, o qual indicou associação estatisticamente significativa entre as variáveis *tempo de OP* e *níveis de escolaridade* (2.5). Como se pode observar na **Tabela 5**, os grupos com escolaridade de 1º e de 2º Graus **completos** são os que mais mantêm a sua presença relativa ao longo do *tempo de OP*, isto é, são os que se mantêm de forma mais ou menos homogênea.

Tabela 5: Participantes do OP: distribuição por grau de escolaridade e tempo de OP

Escolaridade	Tempo de OP				Total
	1 ano	2 a 4 anos	5 a 7 anos	8 anos ou mais	
Analfabeto	17 (4,1%)	12 (2,8%)	1 (1,0%)	1 (1,3%)	31 (3,0%)
1º grau incompleto	216 (51,7%)	199 (46,4%)	35 (36,5%)	29 (38,7%)	479 (47,1%)
1º grau completo	49 (11,7%)	51 (11,9%)	11 (11,5%)	16 (21,3%)	127 (12,5%)
2º grau incompleto	29 (6,9%)	29 (6,8%)	13 (13,5%)	7 (9,3%)	78 (7,7%)
2º grau completo	47 (11,2%)	61 (14,2%)	15 (15,6%)	13 (17,3%)	136 (13,4%)
Superior incompleto	16 (3,8%)	20 (4,7%)	4 (4,2%)	3 (4,0%)	43 (4,2%)
Superior completo	44 (10,5%)	57 (13,3%)	17 (17,7%)	6 (8,0%)	124 (12,2%)
Total	418 (100,0%)	429 (100,0%)	96 (100,0%)	75 (100,0%)	1018 (100,0%)

Fonte: Elaborado por Fedozzi a partir do banco de dados da pesquisa de PMPA, Cidade e Baiocchi (1999)

3.4 Situação de emprego, jornada de trabalho e renda

Em relação à situação de emprego, percebe-se a permanência no tempo da presença de categorias como “do lar” e autônomos - embora não idêntica em percentuais - sendo que o grupo mais expressivo é o dos **aposentados**, cuja presença entre os que participam há mais tempo (8 anos ou mais) é significativa em termos estatísticos (2.7). Ressalte-se que as

situações de autônomos, “do lar”, desempregados e aposentados somam a maioria absoluta dos que participaram há mais tempo do OP, com 63.7%. Esse dado, em princípio, pode indicar a importância do “tempo livre” para a participação continuada da população no OP.

Tabela 6: Participantes do OP: situação de emprego por *tempo de OP*

Situação de Emprego	Tempo de OP				Total
	1 ano	2 a 4 anos	5 a 7 anos	8 anos ou mais	
Setor privado com carteira assinada	103 (25,6%)	102 (24,6%)	12 (12,4%)	13 (16,9%)	230 (23,2%)
Setor privado sem carteira assinada	41 (10,2%)	42 (10,1%)	7 (7,2%)	5 (6,5%)	95 (9,6%)
Autônomo(a)	77 (19,1%)	74 (17,8%)	26 (26,8%)	18 (23,4%)	195 (19,7%)
Empregador	10 (2,5%)	12 (2,9%)	1 (1,0%)	2 (2,6%)	25 (2,5%)
Setor público	40 (9,9%)	47 (11,3%)	18 (18,6%)	8 (10,4%)	113 (11,4%)
Do lar	40 (9,9%)	33 (8,0%)	8 (8,2%)	7 (9,1%)	88 (8,9%)
Desempregado(a)	55 (13,6%)	45 (10,8%)	9 (9,3%)	6 (7,8%)	115 (11,6%)
Aposentado(a)	37 (9,2%)	60 (14,5%)	16 (16,5%)	18 (23,4%)	131 (13,2%)
Total	403 (100,0%)	415 (100,0%)	97 (100,0%)	77 (100,0%)	992 (100,0%)

Fonte: Elaborado por Fedozzi a partir do banco de dados da pesquisa de PMPA, Cidade e Baiocchi (1999)

Mas a interpretação do “tempo livre” como possível condição para a participação continuada no OP, é relativizada quando se analisam os dados sobre o número de horas de trabalho. Segundo os dados da amostra de 1998, 33.1% dos entrevistados disseram não trabalhar; 3,2% declararam trabalhar até 14 horas; 12,6% de 15 a 39 horas semanais. Os restantes 51.1% declararam trabalhar entre 40 a 49 horas ou até mais tempo por semana.

Cruzando-se os dados acima com a variável *tempo de OP*, não se observa, entretanto, relação significativa entre *tempo de OP* e os que disseram não trabalhar. Ao contrário, há leve tendência, embora não significativa, de queda da presença do grupo que não trabalha ou que trabalha entre 15 a 39 horas semanais, ao longo do *tempo de OP*. Ao mesmo tempo, observa-

se pequeno acréscimo, no tempo, dos que têm **jornada de trabalho semanal longa** (de 40 até mais de 49 horas), com associação significativa para o grupo com mais de 49 horas (2.5).

Pode-se dizer que, apesar de o tempo livre facilitar a participação no OP, observa-se que a maioria dos que participam há 5 anos ou mais (57.1%), ou seja, aqueles que estão mais envolvidos com o processo, possuem jornada de trabalho longa, com mais de 40 h/semanais, sendo que dentre esses 19.6% trabalham mais de 49 h/semana. Esses dados demonstram não haver relação direta entre a condição de “tempo livre” e a participação continuada no OP.

Quanto ao nível de renda, de forma geral há coerência com os dados sobre a escolaridade. A maioria absoluta (57.1%) é de baixa renda, com rendimentos pessoais de até quatro salários mínimos, sendo que 31% percebem até 2 salários mínimos (SM). Cruzando-se a variável *nível de renda* com a variável *tempo de OP*, observa-se leve tendência de decréscimo, no decorrer dos anos de participação, dos que disseram perceber renda menor (até 2 SM e de 2 a 4 SM), em favor dos que percebem renda maior, especialmente na faixa de 4 a 8 salários mínimos. Mas essa tendência não é significativa estatisticamente.

Síntese do perfil sócio-econômico

Em síntese, o perfil sócio-econômico dos participantes, distribuídos de acordo com a variável *tempo de OP*, é constituído pela características abaixo relacionadas, relativas aos grupos de **iniciantes** e de **veteranos**. Esses foram assim definidos para propiciar o conhecimento de possíveis diferenças de perfil entre os sujeitos que recém entraram no OP e aqueles que continuam participando ou que estão nessa participação há mais tempo. As características de cada grupo mostram os resíduos (indicados entre parênteses, como frisado anteriormente), decorrentes das associações estatisticamente significativas encontradas nos testes Qui-quadrado, entre a variável principal *tempo de OP* e as demais variáveis analisadas.

Os **iniciantes** (1 ano de OP) têm paridade quanto ao gênero; tendem a ser indivíduos na faixa etária entre 16 a 33 anos (associação significativa para a idade entre 16 a 25 anos, 3.4, e para a idade entre 26 a 33 anos, 2.4); têm escolaridade até o primeiro grau (2.1); cerca de um terço têm situações de emprego que, presumivelmente, contam com maior "tempo livre", tais como “do lar”, desempregados e aposentados (32,7%%), embora o grupo com maior percentual

isolado seja o dos que trabalham no setor privado com carteira assinada (25,6%); metade trabalha acima de 40 horas semanais e a maioria percebe até 4 SM.

No grupo dos **veteranos** (5 ou mais anos de OP) também há paridade entre os gêneros. Esse grupo está associado à faixa etária superior há 50 anos (3.7); em sua maioria têm escolaridade primária (completa e incompleta), embora existam mais pessoas do que seria o esperado com o segundo grau (2.5); os aposentados, juntamente com os autônomos, estão mais representados em percentuais relativos (23,4% em cada uma dessas situações), sendo que os aposentados apresentam associação significativa (2.7); as situações que presume-se ter maior tempo livre, tais como “do lar”, desempregados e aposentados, representam juntas 40,3%; os veteranos têm jornada de trabalho acima de 40 h/semanais, com associação estatística para 49 horas (2.5); cerca da metade percebe até quatro SM, embora apresentem tendência de renda superior em relação aos iniciantes, na faixa salarial de quatro a oito SM.

PARTE II

REFERENCIAIS TEÓRICO-CONCEITUAIS

CAPÍTULO IV

TEORIAS DEMOCRÁTICAS E CULTURA POLÍTICA: DE OBJETO DA CIÊNCIA POLÍTICA A OBJETO SOCIOLÓGICO

O tema da cultura política e sua relação com o regime político está presente no pensamento político clássico, moderno e contemporâneo. Vasta literatura aponta para o fato de que, apesar de o tema ser recorrente nas ciências sociais e ser uma preocupação de pensadores tão diferentes, tais como Aristóteles, Montesquieu, Rousseau, Tocqueville ou Gramsci, originou abordagens teóricas distintas e até contraditórias (Gabriel, 1990; Thompson et. alii., 1990; Moisés, 1995; Benevides, 1991; Avritzer, 1996).

Contemporaneamente, na década de 1960, o conceito de cultura política passou a ser muito valorizado no meio acadêmico. Apesar de teorias de caráter “individualista” (existencialismo, teorias da ação racional e teoria dos jogos) praticamente não abordarem, em suas análises, o tema da cultura política, outras correntes teóricas inspiradas em concepções distintas (tais como o funcionalismo parsoniano e algumas versões do marxismo historicista gramsciano), utilizaram amplamente o conceito nos seus modelos interpretativos, atribuindo-lhe grande

importância. A obra que mais se destacou nessa época foi o estudo *The Civic Culture* (1963) elaborado pelos cientistas políticos norte-americanos Almond e Verba. A obra tornou-se referência para os estudos posteriores sobre o tema da cultura política.

O enfoque sobre a cultura política, desenvolvido de forma seminal por Almond e Verba, serviu-se teoricamente do *behaviorismo* e das pesquisas de opinião pública desenvolvidas desde os anos 1930-40 nos EUA para criticar as deficiências empíricas (o caráter “acientífico”) e o enfoque “institucionalista” dos modelos de análise predominantes naquele país até os anos 40. Apesar de ter originado agudas polêmicas, o “paradigma da cultura cívica”, na forma desenvolvida por eles, teve grande aceitação no meio acadêmico.

De forma sintética, o estudo de Almond e Verba distingue três tipos de orientações subjetivas dos indivíduos, isto é, três tipos de tendências ou posições que o indivíduo pode assumir ante os fatos ou as relações sociais (passíveis de serem apreendidas empiricamente pelas pesquisas de opinião), que seriam fundamentais para a explicação da estabilidade do regime democrático-liberal: as tendências “cognitiva”, “afetiva” e “valorativa”.

A tendência *cognitiva* se revela no conjunto dos conhecimentos e crenças relacionados ao sistema político, aos papéis que o compõem e aos seus titulares; a tendência *afetiva* se revela nos sentimentos nutridos em relação ao sistema, às suas estruturas, etc.; finalmente a tendência *valorativa* compreende juízos e opiniões sobre fenômenos políticos e exige a combinação de informações, sentimentos e critérios de avaliação. As tendências distinguem-se, ainda, segundo o seu objeto que pode ser: a) o sistema político em sua globalidade, ou as estruturas de imissão, no sistema político, de instâncias e demandas presentes na sociedade; b) as estruturas de tipo executivo e administrativo mediante as quais se executam as decisões; e c) a relação existente entre indivíduo e sistema.

Cada uma dessas orientações, em conformidade com a cultura geral de cada país, resultaria em três subtipos de cultura política: paroquial, súdita e participativa.

O primeiro tipo (*parochial political culture*) ocorreria em sociedades simples e não diferenciadas, onde os papéis e as instituições de cunho especificamente político inexistem ou coincidem com os papéis e estruturas de caráter econômico e religioso.

O segundo tipo, chamado de cultura política de sujeição, existiria quando os conhecimentos, os sentimentos e avaliações dos membros da sociedade estão voltados essencialmente para o sistema político em seu conjunto, mas atentos principalmente aos aspectos de *output* do sistema, isto é, na prática, ao aparelho administrativo incumbido da execução das decisões. As tendências ou orientações dos indivíduos seriam acentuadamente passivas e corresponderiam principalmente aos regimes políticos autoritários.

Por fim, no terceiro tipo, chamada de cultura de participação, existiriam tendências específicas que supõem a posição ativa de cada indivíduo no sistema político²⁸.

Para caracterizar a relação de congruência ou incongruência entre cultura e estrutura políticas, o estudo utiliza-se ainda dos conceitos de *adesão*, *apatia* e *alienação*. Assim, existe *adesão* quando os conhecimentos são acompanhados de tendências afetivas e juízos positivos; *alienação* e *apatia*, quando a atitude predominante dos membros de uma sociedade em relação ao sistema é, respectivamente, de hostilidade ou indiferença.

Congruência ou incongruência entre cultura política e estrutura política dar-se-iam, portanto, respectivamente, quando as tendências predominantes são adequadas ou não às estruturas e costumes existentes: por exemplo, uma cultura política de participação inserida num sistema de estruturas autocráticas seria pouco congruente e certamente menos adequada do que uma cultura política de sujeição. O mesmo ocorreria entre uma cultura política, em que o cidadão não é considerado participante, e estruturas políticas de participação.

Baseado em dados coletados em cinco países de tradição histórica e estrutura política diferentes (Estados Unidos, Inglaterra, Alemanha Federal, Itália e México), o estudo concluiu que os padrões político-culturais mais adequados ao surgimento e à consolidação da democracia liberal *devem* combinar a *participação política convencional* com atitudes de *moderada deferência dos cidadãos* diante das autoridades. Ou seja, o padrão típico da cultura democrática seria encontrado entre os cidadãos que participam da vida pública do país, escolhendo os governos nas eleições e entregando às elites governantes a tarefa governativa.

²⁸ Essa categorização proposta por *The civic culture* corresponde a um tipo ideal, somente imaginável na hipótese de uma absoluta homogeneidade da cultura política. “Na prática admite-se, ao contrário disso, tanto a existência de culturas políticas de tipo misto, resultantes da combinação das diversas tendências acima descritas, como também a existência, numa dada sociedade, de um conjunto de *subculturas* (ou seja, um conjunto de atitudes, normas e valores) diversas e/ou contrárias entre si” (Sani apud Moisés, 1995, p. 107).

Apesar de a contribuição dos autores ser reconhecida por “generalizar a noção de que as *orientações intersubjetivas da ação*, como parte do ambiente político da sociedade, são uma condição relevante na análise da relação entre os cidadãos e a comunidade política (Sani *apud* Moisés, 1995, p. 86), sua formulação teórica apresenta limites que foram e são até hoje criticados, embora continue exercendo influência acadêmica na ciência política.

Em primeiro lugar, o termo *cultura política* refere-se às orientações especificamente políticas, às atitudes com respeito ao sistema político e suas partes e o papel dos cidadãos na vida pública (Almond e Verba, 1963, p. 12). O conceito de cultura política adotado restringe-se, portanto, à realidade da esfera política *strictu sensu*. Esse tipo de abordagem teórica sobre o tema da cultura política acabou limitando a percepção da multiplicidade social, moral, valorativa, de interesses e de identidades subjetivas (visão de mundo), que conformam a complexidade da cultura como fenômeno societário mais abrangente do que o sistema político, perpassando-o – embora nele possa se apresentar com certas particularidades.

Além disso, diversos críticos, a partir do início dos anos 70, questionaram outro aspecto teórico embutido no conceito de *Cultura Cívica* que permanece relevante para a discussão contemporânea: *a relação entre estrutura política e cultura política*. Essa crítica refere-se ao fato de que os autores – “ao tratarem o fenômeno dos valores políticos como um dado cuja causação não precisa ser definida pela teoria” – estariam, de certa forma, reproduzindo uma espécie de “determinismo culturalista” implícito nas hipóteses originais do estudo, pois, para eles, a cultura política não é vista como um processo de interação social, e sim como um dado previamente estabelecido (Moisés, 1995, p.93)²⁹. Embora não seja devidamente explicitada pelos analistas críticos de Almond e Verba, esse limite parece decorrer, também, da epistemologia *behaviorista* subjacente à teoria dos autores.

Por fim, o modelo proposto pelo estudo *Cultura Cívica* também é criticado por sua clara identificação com a ideologia liberal, especialmente representada pelo modelo anglo-saxão, no âmbito das teorias da modernização em voga na década de 1960.

²⁹ Como afirma Moisés (1995, p. 93), “Almond e Verba de fato supunham que a estabilização do regime democrático ocorre, fundamentalmente, *se e quando* um conjunto de disposições político-culturais favoráveis à

Na década de 1970, porém, a hegemonia teórica sobre o tema da cultura política passou para as mãos das teorias econômicas da política. Baseadas principalmente na tese da *escolha racional da ação social* (Olson, 1971; Elster, 1985; Coleman, 1990), essas teorias predominaram por mais de 20 anos nas análises realizadas pela ciência política.

Apesar de continuarem exercendo influência nas ciências sociais, inclusive conquistando a adesão de correntes marxistas, pelas mãos do individualismo metodológico³⁰, as teorias inspiradas na escolha racional têm-se demonstrado limitadas para a análise da complexa relação entre a democracia (ou processos de democratização) e a cultura política. Apesar da sofisticação metodológica em análises empíricas, em especial na explicação de microfundamentos sociais, as teorias da escolha racional subestimam os diversos *sentidos* da ação social dos agentes e o componente intersubjetivo da ação, enfatizando sobremaneira a ação estratégica ou instrumental dos atores na interpretação das condições de instabilidade, mudança e/ou continuidade dos regimes políticos³¹. Nesse sentido, sem que as teorias *behavioristas* (culturalistas) e as teorias da escolha racional tenham se retirado da arena teórica nos estudos sobre o comportamento político, a análise sobre o tema da cultura política vem sendo abordada através de modelos analíticos mais complexos, mas também divergentes entre si (Giddens, 1995; Habermas, 1990; 1995; Moisés, 1995; Avritzer, 1996; Souza, 200).

Além dessas correntes supra-citadas, pelo menos outras três constituem as principais referências teórico-metodológicas, na atualidade, para a análise da democracia em seu vínculo com o tema da cultura política e, conseqüentemente, para a análise dos processos de transição e consolidação democráticas a partir da década de 1980: (a) a inspirada no *modelo elitista* de democracia (Schumpeter, 1961); (b) a que segue o *modelo pluralista* liberal da democracia (Dahl, 1956, 1989, 1971); (c) e a teoria da democracia radical ou concepção *procedimental de*

democracia se estabelece previamente à sua consolidação, adotando, assim, uma perspectiva que atribui à cultura política o *status* de uma variável independente de qualquer outro fator” (grifos do autor).

³⁰ Sobre a relação marxismo e escolha racional na ciência política ver Przeworski (1988). No Brasil os estudos sob o enfoque da escolha racional na ciência política tem em Reis (1988) um dos seus principais representantes. Também quanto às relações entre alguns pressupostos da escolha racional e o individualismo metodológico no campo do marxismo ver Jon Elster (1985), um dos expoentes do *marxismo analítico*. Esse referencial, entretanto, não é pacífico no interior dessa própria corrente, pois outros importantes autores entendem tratar-se de uma abordagem “reducionista” (Wright et alii, 1992, p. 189-222).

³¹ Para a crítica ao individualismo metodológico ver Giddens (1989, p. 174-180) e Wrigth, 1993, p. 189-221).

política deliberativa, decorrente da *teoria da ação comunicativa* e da ética do discurso, desenvolvidas por Habermas desde meados dos anos 1970 (1984)³².

4.1 Elitismo democrático: “a democracia é o governo dos políticos”

As teorias elitistas da democracia surgiram no século XX, tendo como pano de fundo o debate teórico e um novo contexto internacional que envolveram a relação entre forma e conteúdo na teoria democrática. No início desse século, o debate teórico e as possibilidades reais de transformações de cunho socialista e fascista na Europa fizeram ressurgir a polêmica sobre a relação entre forma e conteúdo no interior da teoria democrática. Isso porque, naquele contexto de efervescência, forças político-ideológicas de direita e de esquerda admitiam a possibilidade de legitimação de formas não-democráticas de organização das sociedades.

Com Weber e, posteriormente, com o economista Schumpeter, surgiu a primeira grande corrente de justificação da democracia no século XX, sob um enfoque diverso das teorias clássicas do século XIX (Avritzer, 1996)³³. Trata-se das teorias elitistas da democracia, que iriam sustentar o caráter formal da democracia. Em Weber, embora presente em diversos momentos de sua obra, essa discussão é ressaltada no artigo de 1918, *O Socialismo* (1994). Já Schumpeter, cuja citação é parte do título acima (“a democracia é o governo dos políticos”), discorre sobre em *Capitalismo, Socialismo e Democracia* (1961)³⁴, obra publicada em 1942.

Diversamente da tradição teórica marxista, que entendia a separação ocorrida entre os trabalhadores e os meios de produção como produto da ordem burguesa, Weber interpretou essa nova ordem por meio do tema da crescente burocratização, em função do aumento da

³² As poucas teorias existentes sobre a democracia participativa, como é o caso de Pateman (1992) e McPherson (1978) não chegam a se constituir em teorias democráticas *latu senso*, pois inclinam-se mais por apresentar modelos ideais de democracia com participação do que uma análise das possibilidades e limites da participação na democracia moderna. Por essa razão optou-se por não tomá-las como referências teóricas.

³³ A teoria democrática que prevaleceu no século XIX baseava-se na identificação da forma democrática de governo com uma *medida substantiva do bem comum*. Tanto a noção da soberania absoluta do povo, defendida por Rousseau (1973) como a noção da democracia como forma de autodeterminação moral, defendida pelas versões mais liberais da teoria democrática (Mill, 1982), entendiam o processo de formação da vontade política como um processo racional de discussão e de aferição do *bem comum*. (Avritzer, 1996, p.99-151)

³⁴ Segundo Avritzer (1996, p. 103) as teorias de Weber e Schumpeter possuem duas características comuns: (1) a tentativa de justificar o estreitamento da prática democrática objetivando a própria consolidação da democracia e (2) o “realismo político” como pressuposto metodológico, isto é, “a perspectiva de que a facticidade do ideal democrático poderia ser avaliada através da análise da compatibilidade entre o ideal da democracia [soberania

complexidade e da superioridade técnica requerida pelo processo de instauração do Estado moderno (racional-legal) (Weber, 1992; 1994)³⁵. Diverge, assim, do diagnóstico marxista da democracia, que supunha a soberania popular como dependente do fim da separação entre trabalhadores, meios de produção e administração gerada pelo modo de produção capitalista.

Para Weber, tal separação representou um fenômeno mais amplo, associado à crescente complexidade das sociedades modernas e à sua exigência de transferência dos meios de administração e produção para o controle de funcionários especializados. Ninguém mais do que ele diagnosticou e prognosticou o aumento da burocratização como realidade do Estado moderno e do conseqüente aumento do controle sobre a vida dos indivíduos, indiferentemente da forma de produção ser capitalista ou socialista (1992, p.178). Diz Weber:

Tem-se que eleger entre a burocratização e o diletantismo da administração; e o grande instrumento da superioridade da administração burocrática é este: o saber profissional especializado, cujo caráter imprescindível está condicionado pelos caracteres da técnica e economia modernas da produção de bens, **sendo completamente indiferente que tal produção seja na forma capitalista ou na socialista.** [Esta última, se quisesse alcançar iguais resultados técnicos, daria lugar a um extraordinário incremento da burocracia profissional]... **A questão é sempre esta: quem domina o aparato burocrático existente?** [...] A necessidade de uma administração mais permanente, rigorosa, intensiva e calculável, tal como a criou o capitalismo – não somente ele, mas certamente e de modo inegável, principalmente ele, - (sem a qual não pode subsistir e que todo socialismo racional terá que aceitar e incrementar) determina o caráter fatal da burocracia como medula de toda administração de massas (grifos nossos). Somente um pequeno instituto (político, hierocrático, econômico, etc.) poderia prescindir amplamente dela (Weber, 1992, p. 178-9).

Reconhecendo a impossibilidade do governo diretamente democrático nas sociedades complexas³⁶, Weber aponta a relação entre a democracia e a burocracia como um dos

popular] e certos processos objetivos cada vez mais evidentes nas sociedades européia e americana do começo do século”.

³⁵ Diz Weber: “O Estado moderno surge quando o ‘príncipe’[...] emprega funcionários remunerados e com isto realiza a ‘separação’ dos funcionários dos meios funcionais. Por toda parte a mesma coisa, portanto: os instrumentos dentro da fábrica, da administração estatal, do Exército, dos institutos universitários, através de um aparelho humano burocraticamente estruturado, estão concentrados nas mãos daqueles que têm o domínio sobre este aparelho humano. Isto em parte está condicionado pela técnica dos instrumentos modernos (máquinas, armas, etc.) , mas em parte simplesmente pela maior eficiência deste tipo de ação das pessoas, pelo desenvolvimento da ‘disciplina’ militar, do funcionalismo, da fábrica. De qualquer forma, constitui erro grave se esta separação do trabalhador dos instrumentos é considerada como algo peculiar à economia e sobretudo à economia privada” (Weber, 1994, p. 258).

³⁶ Weber justifica a impossibilidade da democracia direta através de duas razões que, segundo ele, não coincidem necessariamente: “1) porque se baseia na suposição de que todo o mundo está em princípio igualmente qualificado para a direção dos assuntos comuns; 2) porque reduz-se ao mínimo o alcance do poder de mando. Segundo ele essa forma de governo tem lugar somente em associações que apresentam as seguintes características: 1) limitação local; 2) limitação do número de participantes; 3) pouca diferenciação na posição social dos participantes; 4) tarefas relativamente simples e estáveis e 5) uma não escassa instrução e prática na determinação objetiva dos meios e fins apropriados. As comunidades rurais suíças e os municípios nos Estados

principais paradoxos da modernidade (1992, p. 745-6). A consequência para a democracia, segundo o autor de *Economia e Sociedade*, não é a retomada da tese da soberania popular nos moldes clássicos, mas a continuidade da separação entre a população e os meios de produção e administração, decorrente do aumento da complexidade das sociedades modernas e da racionalização técnica que caracteriza todas as esferas societárias.

A democracia passa a significar fundamentalmente a generalização da cidadania política baseada na igualdade formal dos direitos políticos, a todos os membros do Estado nacional para a constituição do governo. Ao mesmo tempo, ao acentuar o papel das lideranças na democracia e ao tomar o governo das elites como algo inevitável, Weber entende que os parlamentos podem, sob certas condições³⁷, contrarrestar a influência da burocracia e dirigir o apoio das massas. Apesar disso, a democracia multipartidária é valorizada mais pela qualidade da liderança que ela pode gerar e selecionar, através do trabalho no parlamento³⁸, do que pela possível participação das massas na política (Giddens, 1995, p.370).

Por sua vez, em *Capitalismo, Socialismo e Democracia* (1961), Schumpeter discute a relação entre esses temas e aponta a contradição latente entre a forma e o conteúdo da democracia como um dos principais problemas práticos da democracia moderna. Para ele, tal contradição estaria presente na identificação entre a noção de *soberania popular* e o conteúdo da idéia de *bem comum*, conforme propunha a tradição do pensamento socialista. Essa identificação – decorrente de uma noção substantiva da democracia - poderia, inclusive, levar à aceitação da ruptura com os procedimentos democráticos (Schumpeter, 1961, p 287-93).

A identificação de uma possível contradição prática entre forma e conteúdo da democracia, diante da *inevitabilidade*, entendida por ele, do surgimento de uma forma socialista de

Unidos, além das Universidades alemãs, são citados como exemplos onde prevaleceria esse regime de governo diretamente democrático (Weber, 1992, p. 701).

³⁷ Mesmo considerando que o poder alcançado por uma burocracia bem desenvolvida é sempre muito grande, Weber admite algumas situações que poderiam favorecer o seu controle: “A admissão de outros interessados ou de outros especialistas que não sejam funcionários ou, ainda, de representantes de profanos alheios a toda especialização, a criação de órgãos locais, interlocais ou centrais de tipo parlamentar, corporativo ou de outros órgãos representativos parece opor-se diretamente ao aumento do poder da burocracia” (Weber, 1992, p. 744).

³⁸ Weber foi um crítico mordaz do *Reichstag* por sua incapacidade de controle da administração e um grande admirador da experiência do Parlamento inglês. Este foi considerado por ele um verdadeiro *laboratório de seleção de políticos que não eram meros demagogos, senão trabalhadores objetivos*. Diz Weber sobre a realidade inglesa: “Somente esta classe de cooperação entre os funcionários profissionais e os políticos de profissão garante o controle da administração e, com ele, a educação e a formação dos condutores e conduzidos. A *publicidade* da administração imposta pelo controle efetivo por parte do Parlamento é o que tem que ser

sociedade, levou Schumpeter a rediscutir o conceito de democracia a partir de pressupostos realistas, através da crítica ao que ele considerou como os *aspectos ficcionais contidos na chamada doutrina clássica da democracia*. Segundo ele, essa doutrina – filha do capitalismo primitivo e das concepções racionalistas e utilitaristas que o acompanharam - pode ser resumida pela noção de democracia “como o arranjo institucional para se chegar a certas decisões políticas que realizam o *bem comum*, cabendo ao próprio povo decidir, através da eleição de indivíduos que se reúnem para cumprir-lhe a vontade” (Ibidem, 1961, p. 305).

Constatando o paradoxo existente entre a ruína dessa teoria política clássica (mediante a análise histórica, sociológica, biológica, psicológica e econômica) e a sua vigência cada vez maior na retórica política, Schumpeter irá refutar – em nome de argumentos realistas - tanto a existência de um *bem comum*, como a existência de uma *vontade comum*, conforme sustentadas pelas teorias clássicas da democracia (1961, p.306-8). O autor propõe uma definição que, substituindo a noção clássica de soberania, entende a democracia como um:

"método político, isto é, um certo tipo de arranjo institucional para chegar a uma decisão política (legislativa ou administrativa) e, por isso mesmo, **incapaz de ser um fim em si mesmo**, sem relação com as decisões que produzirá em determinadas condições históricas" (Schumpeter, 1961, p.295-6) (grifos meus).

Mas Schumpeter foi além da crítica à ficção do *bem comum* e da *volonté générale* contidas nas teorias clássicas da democracia. Para ele, a independência racional do indivíduo, suposta pelo utilitarismo, também constituía absoluto irrealismo. Utilizando-se de argumentos da psicologia social (identificados como a *natureza humana em política*), da técnica da publicidade e de uma analogia entre a teoria econômica e a teoria política, Schumpeter tenta mostrar como certas características da *natureza humana*, como o baixo senso de realidade e de responsabilidade dos indivíduos, a prevalência de uma visão de curto prazo, a ausência de vontade efetiva, o desinteresse, a ignorância do cidadão comum e a falta de “bom senso” (*sic*) em assuntos de política interna e externa (1961, p. 312-19), invalidariam tanto a tese da existência de um “Homem”, como a possibilidade de unificação da pluralidade dos valores que, como Weber, entende situar-se além dos domínios da lógica (ibidem, p. 307).

Essa leitura de uma cultura política do povo permeada pela apatia, alienação, desinteresse e propensão dos indivíduos à manipulação dos grupos (políticos, sociais, econômicos, etc.), a

postulado como condição prévia de todo o trabalho parlamentar frutífero e de toda a educação política” (Weber, 1992, p. 1102). (grifos do autor)

exemplo do que aconteceria na relação dos produtores com o consumo de massas, leva o autor a concluir pelo comportamento irracional dos indivíduos-consumidores, pois “mesmo que não houvesse grupos políticos tentando influenciá-lo o cidadão típico tenderia na esfera política a ceder a preconceitos ou impulsos irracionais ou extra-rationais” (Schumpeter, 1961, p. 319). Para ele, quanto mais débil o elemento lógico nos processos da mentalidade coletiva e mais completa a ausência de crítica racional e de influência racionalizadora da experiência e da responsabilidade pessoal, maiores seriam as oportunidades de manipulação da vontade popular por parte de certos grupos:

(...) sendo a **natureza humana na política aquilo que sabemos**, tais grupos podem modelar e, dentro de limites muito largos, até mesmo criar a vontade do povo. Na análise dos processos políticos, por conseguinte, descobrimos não uma vontade genuína, mas artificialmente fabricada [vontade manufaturada]. Esse produto é o que realmente corresponde à **volonté générale** da doutrina clássica. E, na medida que assim é, **a vontade do povo é o resultado e não a causa primeira do processo político** (Schumpeter, 1961, p.320) (grifos meus).

Diante da tendência *irracional da natureza humana*, Schumpeter propõe *limitar a participação na política ao processo de produção de governos, isto é, ao voto*³⁹. Contrariamente à teoria democrática clássica, que entendia a seleção dos representantes como algo secundário ao objetivo principal do sistema democrático, qual seja, atribuir ao eleitorado o poder de decidir sobre assuntos políticos (soberania popular), o autor propõe uma teoria alternativa – considerada por ele realista - através da inversão desses papéis: *a democracia seria um método de produção de governos*. Ao povo caberia formar um governo que tomará as decisões. As atribuições governamentais capazes de gerar algum nível de racionalidade política seriam um encargo das elites, as quais ganham esse atributo através da livre competição que se desenvolve no mercado político. Para a *teoria de liderança competitiva*:

"o método democrático é um sistema institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor [...] a democracia não significa nem pode significar que o povo realmente governa em qualquer dos sentidos tradicionais das palavras **povo e governo**. A democracia significa apenas que o povo tem oportunidade de aceitar ou recusar aqueles que o governarão [...] mediante o critério da concorrência livre entre possíveis líderes pelo voto do eleitorado. **Um dos**

³⁹ Ao abordar as condições para o êxito do método democrático, Schumpeter deixa absolutamente claro não somente a sua leitura “realista” da democracia, mas, também, a sua opinião sobre como deve funcionar a relação entre representantes e representados: “os eleitores comuns devem respeitar a divisão de trabalho entre si e os políticos que elegem. Não devem retirar com excessiva facilidade a confiança entre eleições e necessitam compreender que, uma vez tendo eleito determinado cidadão, a ação política passa a ser dele e não sua. Significa isso que ele deve abster-se de instruí-lo sobre o que fazer, um princípio, aliás, que foi reconhecido por todas as Constituições e teorias políticas desde o tempo de Edmund Burke. [...] poucas pessoas compreendem que esse princípio se choca com a doutrina clássica da democracia e significa, realmente, o seu abandono. [...] as tentativas menos formais de restringir a liberdade de ação dos membros do parlamento – o costume de bombardeá-los com cartas e telegramas, por exemplo – devem ser submetidas à mesma proibição” (Schumpeter, 1961, p. 357-8)

aspectos dessa definição pode ser expressado se dizemos que a democracia é o governo dos políticos." (Schumpeter, 1961, p.328 e 346) (grifos do autor e meus).

Tanto quanto Weber, Schumpeter apontou para a existência de um conflito entre o pressuposto clássico da soberania e as formas complexas de administração do Estado moderno e a pluralidade de valores e de orientações individuais que constituem a realidade social. Frente a esse conflito, ambos os autores oferecem uma resposta formal de justificativa da democracia em relação às formas não-democráticas. Para Weber essa justificação está na extensão dos direitos políticos, no âmbito da ordem racional-legal. Para Schumpeter a democracia é um método consensual de constituição do governo (Avritzer,1996)⁴⁰.

Conclui-se, assim, que o elitismo democrático propõe uma abordagem alternativa às teorias clássicas da democracia. Esta alternativa caracteriza-se, principalmente, pela justificativa do estreitamento da participação política, visando ao bom funcionamento e à consolidação da democracia, pelo enfoque realista adotado; pelo entendimento de que a racionalidade do sistema encontra na seleção das elites a sua melhor viabilidade prática; *e pela desvinculação da democracia de qualquer significado normativo*, devido à impossibilidade de interpretação racional do politeísmo de valores, como sustenta Weber.

4.2 O pluralismo democrático: “a democracia é a competição entre grupos e facções”

As idéias de Weber e Schumpeter influenciaram fortemente os teóricos pluralistas da democracia moderna. Essas teorias se desenvolveram nos EUA por meio de estudos sobre a realidade política daquele país e adquiriram ampla repercussão nos países capitalistas ocidentais. Os pluralistas concordam com alguns pressupostos do elitismo democrático. Argumentam, todavia, que as tendências à centralização do poder – seja pela administração burocrática e/ou pela elites - são limitadas pela presença de múltiplos grupos de interesse.

⁴⁰ É por isso que, segundo Avritzer, Schumpeter é um precursor da maior parte das teorias contemporâneas da democracia, na medida em que ele rompe definitivamente com a relação entre democracia e soberania “ao transferir a fundamentação da democracia do conteúdo substantivo da vontade popular para o método de acordo com o qual decisões distintas são tomadas em conjunturas historicamente específicas. O mito da unidade da vontade geral foi substituído, assim, por uma pluralidade de vontades que podem, no máximo, chegar a um acordo entre si sobre procedimentos comuns para a resolução de divergências” (Avritzer, 1996, p. 107).

Segundo a teoria pluralista, as políticas de governo em uma democracia são influenciadas por contínuos processos de negociação entre numerosos grupos que representam diferentes interesses: patronais, sindicais, grupos étnicos, organizações ecológicas, grupos religiosos, etc. Para Dahl (1971), a quem se refere a citação no título da presente secção, a competição entre os grupos ou facções são vitais para a democracia, porque dividem o poder e reduzem a influência exclusiva de um grupo ou classe qualquer, situação essa que também está presente nas eleições, já que a pretensão de governar obriga os partidos a responderem aos numerosos e diversos grupos⁴¹. Assim, uma ordem democrática é aquela em que existe um equilíbrio entre os interesses em competição, onde todos têm algum efeito sobre as políticas, porém sem que nenhum domine os mecanismos reais de governo – uma *poliarquia*, segundo Dahl (1971; 1989; 1989b), principal teórico dessa corrente⁴².

Dois elementos principais contidos na teoria dahliana são apontados como divergentes do elitismo: (a) a superação da dicotomia idealismo/realismo; e (b) a preocupação com a qualidade da prática democrática. O primeiro aspecto estaria expresso na introdução, pelo autor, do princípio da maximização de certos elementos das poliarquias relacionados com a soberania popular e a igualdade política. Mesmo que utópicos, eles seriam desejáveis como forma de avaliar, por meio da observação e da descrição, o grau de igualdade e de liberdade efetivamente existentes em tais sociedades (Dahl, 1989). Outra divergência com o elitismo está no vínculo que Dahl estabelece entre o processo pré-eleitoral e o grau de legitimidade da poliarquia. As características 4 e 5 da poliarquia, por exemplo, estabelecem a possibilidade de os indivíduos apresentarem, no período pré-eleitoral, alternativas frente a outras existentes e possuírem informações idênticas sobre as alternativas (Dahl, 1989a, p. 72-73).

⁴¹ Embora concordando com o reduzido grau de influência dos cidadãos sobre as decisões políticas na democracia moderna, os pluralistas entendem que os EUA, assim como as demais sociedades ocidentais, são essencialmente democráticas. A competição entre distintos grupos de interesse ocorre não somente em nível nacional, mas, também, nos estados e nas localidades. Um ponto de vista bastante distinto foi defendido por C. Wright Mills em seu famoso trabalho *The Power Elite* (Mills, 1956). Segundo ele, durante o século XX ocorreu um processo de centralização institucional na ordem política, econômica e militar dos EUA que, interconectados, teriam formados um sistema unificado de poder. Esta elite do poder, seria composta principalmente de homens, ricos, brancos, anglo-saxões e protestantes (WASPs).

⁴² Segundo Dahl, “as poliarquias incluem grande variedade de organizações democráticas, incluindo certos governos de nações-Estado [...] estados e províncias[...] numerosas cidades grandes e pequenas; alguns sindicatos; um bom número de associações como as Associações de Pais e Professores, diretórios da Liga das Mulheres Eleitoras e alguns grupos religiosos”. Para Dahl, não havia evidência suficiente para não incluir tipos particulares, tais como nações-Estado e sindicatos, numa mesma classe de poliarquias (Dahl, 1989a, p. 76). O autor estabelece oito características definidoras da poliarquia. Ver Dahl (1989, p. 70-74.)

Dahl introduziu, assim, a *participação como um critério de avaliação da qualidade da poliarquia existente*. Por isso, alguns analistas entendem que sua teoria ocupa um lugar intermediário entre o elitismo democrático e uma concepção participativa e normativa de democracia, pois mesmo considerando a democracia uma forma de governo ideal, Dahl propõe uma teoria que seria capaz de *conciliar o normativo e o empírico* (Avritzer, 1996, p. 114). Ele entende que a justificação da democracia não depende apenas das vantagens oferecidas por esse método na comparação empírica com outros sistemas de governo, mas também dos *fundamentos morais e normativos* contidos na idéia democrática. Segundo ele a participação enseja o desenvolvimento moral dos indivíduos, na medida em que “todos os indivíduos são suficientemente qualificados para participar das decisões coletivas de uma associação que afete significativamente os seus interesses” (Dahl, 1989b, p.98).

A abordagem sobre os vínculos entre democracia e cultura política da teoria pluralista é considerada, entretanto, limitada por autores da corrente habermasiana, pois estes entendem que a teoria de Dahl é incapaz de “tematizar a dimensão coletiva ou intersubjetiva da democracia, limitando a reintrodução da normatividade na teoria democrática à idéia da auto-realização moral dos indivíduos” (Avritzer, 1996, p. 118). A quase ausência do conceito de cultura política nos textos principais de Dahl (1989b) atestaria esse limite⁴³. Apesar disso, as *teorias pluralistas da democracia* e as abordagens inspiradas na *concepção procedimental de política deliberativa*, oriunda da teoria da ação comunicativa (Habermas, 1999), comungam de dois pontos de vista: as críticas às teorias da escolha racional que, como ressaltado, orientaram a maioria dos primeiros estudos da transição à democracia (O’Donnell, Schmitter e Whitehead, 1968, Rustow, 1970) e a necessidade de superar a oposição idealismo/realismo defendida pelo elitismo democrático (Avritzer, 1996, p. 103). A convergência entre as correntes teóricas dahliana e habermasiana limita-se, entretanto, a esses pontos.

Enquanto as teorias pluralistas ensejam abordagens híbridas ou elitistas-mitigadas sobre os processos de democratização, como é o caso de destacados estudos recentes sobre os níveis de adesão à democracia pelos brasileiros (Moisés, 1995; Lamounier et. alii. 1990; Lamounier &

⁴³ Em *A Democracia e seus Críticos*, Dahl faz uma breve menção ao conceito de cultura política dizendo que: “[...]crenças, atitudes, e predisposições formam uma cultura política ou talvez diversas culturas políticas no interior das quais os indivíduos são socializados em vários níveis. Um país com uma cultura política fortemente favorável à poliarquia será capaz de superar crises que podem levar ao rompimento da poliarquia em um país com uma cultura política menos favorável”. (Dahl, 1989b, p. 262-63). Analisando os limites da teoria dahliana, Avritzer entende que não fica claro quais são as condições no nível da sociedade capazes de levar à constituição de uma cultura política favorável à poliarquia (Avritzer, 1996, p. 119).

Souza, 1991a), a teoria habermasiana se constitui na principal referência das correntes que herdaram o espírito crítico de Marx, enriquecido por outras fontes do pensamento humanístico⁴⁴. A teoria habermasiana tem inspirado, assim, análises sobre os processos de transição à democracia no Brasil e na América Latina, que valorizam o surgimento de novos atores, como os movimentos sociais, e das redes de comunicação da esfera pública, em uma sociedade civil revitalizada e mais complexa, como elementos de mudança nas relações Estado e sociedade (Costa, 1994; Avritzer, 1996; Krischke, 2001).

Ponto chave a ser destacado é que as teorias pluralistas (ou pluralistas-elitistas) têm dificuldades para explicar *como ocorre o aprendizado democrático*, ou seja, como os indivíduos aprendem a viver em uma democracia. Alguns analistas, que admitem certa autonomia na formação dos valores, atitudes e procedimentos políticos (em relação a diferentes regimes políticos), sugerem que os valores são reforçados pela *interação entre o comportamento e o funcionamento das instituições políticas*. Essa interação implicaria tanto processos de aprendizagem do uso das instituições democráticas, como a *ressocialização política induzida pela experiência*, ambos sedimentado-se *ao longo do tempo* com a continuidade dos processos políticos (Moisés, 1995; Gabriel, 1990; Bobbio, 1986).

Outras abordagens – reproduzindo uma espécie de paródia teórica análoga à discussão sobre a precedência entre o “ovo ou a galinha” – consideram que a evidência empírica existente não é suficiente para determinar o sentido da causalidade, isto é, se são as instituições democráticas que geram a cultura política favorável à democracia ou vice-versa. Mesmo admitindo influência decisiva da estrutura política, entendem que é praticamente impossível separar completamente o comportamento, que leva à criação de determinadas instituições, da motivação intersubjetiva dos atores para fazê-lo. A forma da estrutura política refletiria, em grande parte, a cultura política. Conclui Moisés, citando Rustow (1970) que:

"admite-se a idéia da influência recíproca que ocorre dialeticamente entre estrutura política e cultura política, assim como entre **ação social e crenças políticas**, como a abordagem mais apropriada para explicar a gênese dos processos que influem na mudança dos regimes políticos. Nessa concepção, a cultura política é uma variável interveniente que, articulando-se em grau mais ou menos intenso, tanto com as variáveis estruturais como com as políticas, contribui de modo decisivo para explicar por que um regime político se consolida, ganha continuidade no tempo e adquire (ou não) estabilidade" (Moisés, 1995, p. 97) (grifos meus).

⁴⁴ Destacam-se também as correntes do marxismo analítico (Wright et alii, 1993), a corrente inspirada no marxismo gramsciano (Coutinho, 1984, 1987, 1988 e Dagnino, 1994) e a teoria social de Bourdieu, especialmente a obra *O Poder Simbólico* (1989), que trata sobre poder e cultura na sociedade contemporânea.

Os avanços representados por esse enfoque (que relaciona de forma dialética cultura política e estrutura do regime político, recusando tanto a explicação culturalista como a determinista) parecem ser ainda limitados do ponto de vista epistemológico para explicar a *gênese da aprendizagem democrática*, pois carece de discussão aprofundada, principalmente quanto ao aspecto das relações entre ação social e crenças políticas. Além disso, a relação dialética estabelecida entre cultura política e estrutura política parece um tanto óbvia, sob pena de entender-se a criação de determinadas instituições democráticas como *deus ex máquina*. A questão, portanto, é saber a) que tipo de motivações – instrumentais ou normativas – estão na base da decisão de construir novas instituições democráticas ou fazer funcionar as existentes; b) quem são os atores sociais que compartilham essas motivações e c) qual o grau real de influência desses atores na criação das instituições e nos procedimentos da prática democrática em determinado contexto social e político.

Como já referido acima, no interior da ciência política correntes inspiradas na teoria da ação comunicativa e na teoria da política deliberativa de Habermas têm criticado as abordagens tradicionais da disciplina, entendendo que os estudos sobre cultura política necessitam abarcar os aspectos cognitivo-morais em termos da validade normativa compartilhada. Segundo Krischke, um dos representantes dessa corrente teórica no Brasil:

"As principais correntes de estudos sobre democratização, na ciência política, geralmente **não consideram necessário examinar (e quando o fazem, não examinam adequadamente) os processos de aprendizado da democracia**'. Embora a habituação e o tempo sejam importantes, a linha predominante nos estudos em ciência política sobre democratização na América Latina, centra a sua atenção nos processos de construção pelas elites das novas instituições e procedimentos das 'poliarquias'"(Krischke 2001, p. 206).

Segundo o autor, essa seria uma razão para corrigir (mas não invalidar) o objetivo usual das pesquisas, com *surveys*, sobre cultura política, a fim de evitar a generalização excessiva das inferências probabilísticas, colocando uma nova ênfase na validação normativa das ações sócio-políticas pelos indivíduos pesquisados. Metodologicamente "as pesquisas por *surveys* deveriam ser usualmente acompanhadas por estudos de caso de sub-culturas e por análises históricas, institucionais e sócio-econômicas, de modo a proporcionar contextualização adequada dos estudos sobre os sistemas culturais" (Idem, mimeo, s/d).

Nesse sentido, os capítulos que seguem, sobre a teoria social e a teoria da política deliberativa de Habermas - cuja fundamentação teórica e empírica apoia-se, em grande parte, no estruturalismo genético (epistemologia e psicologia genéticas) de Piaget e de Kohlberg - têm o objetivo de mostrar as razões teórico-metodológicas que justificam a opção por essas abordagens, em comparação com as demais teorias democráticas, como as mais profícuas para os objetivos heurísticos do presente estudo, o qual tem como tema de fundo as relações entre democratização, participação e cultura democrática no Brasil contemporâneo.

CAPÍTULO V

A TEORIA SOCIAL DE HABERMAS E A TEORIA PROCEDIMENTAL DE POLÍTICA DELIBERATIVA: O APRENDIZADO POLÍTICO COMO ATIVIDADE PRÁTICO-MORAL

A concepção teórica de Habermas sobre a democracia moderna pode ser sintetizada através da idéia de que a democracia é a reprodução dos aparatos sistêmicos (Estado e Mercado) em tensão permanente com os fluxos comunicativos gerados no mundo da vida e refletidos na esfera pública, base da legitimação das decisões políticas. O paradigma da comunicação e da ética discursiva construído por Habermas em sua *Teoria da Ação Comunicativa* (1999) é o resultado de um longo processo reconstutivo de caráter multidisciplinar, apoiado nos clássicos da filosofia, da sociologia, da teoria lingüística e da psicologia. São eles, Kant e a tradição da filosofia moral cognitiva e iluminista; Husserl e a fenomenologia; Weber, Marx, Durkheim, Parsons e Mead nas ciências sociais; os lingüistas Austin e Searle; o epistemólogo suíço Jean Piaget e o psicólogo norte-americano Lawrence Kohlberg, esses últimos representantes da corrente epistemológica estrutural-genética. Não se intenciona aqui reproduzir e analisar exhaustivamente a construção da teoria de Habermas a partir do diálogo crítico que travou com cada um dos expoentes desses campos do conhecimento. Cabe apenas destacar alguns dos seus aspectos fundamentais.

Para Habermas, a complexificação das estruturas da racionalidade, nas sociedades do capitalismo tardio, gerou estruturas sociais que operam com formas de racionalidades diferenciadas e tensas entre si. De um lado, que ele denomina de mundo sistêmico, surgem estruturas econômicas e administrativas que se diferenciam entre si e, fundamentalmente, se diferenciam do espaço societário chamado de mundo da vida: são as estruturas do *subsistema*

econômico, organizado em torno da lógica estratégica do intercâmbio, que permite a comunicação através do código positivo da recompensa; e as estruturas do *subsistema administrativo*, organizado em torno da lógica estratégica do poder, que permite a comunicação através do código negativo da sanção (Habermas, 1999, II: 180-3).

De outro lado, estabelecendo uma relação distinta com cada uma das estruturas sistêmicas, está o mundo da vida (*Lebenswelt*)⁴⁵, campo da *interação social* organizado em torno do consenso normativo gerado a partir das estruturas da ação comunicativa, isto é, das ações lingüisticamente mediadas. São as esferas societárias onde a linguagem desempenha o papel que o dinheiro desempenha no sistema econômico e o poder no sistema político.

O mundo da vida é o lugar das certezas pré-determinadas, das relações espontâneas, dos vínculos que nunca foram postos em dúvida. Ele tem três componentes estruturais: *cultura, sociedade e personalidade*. A cultura é o estoque de saber da comunidade, que contém os conteúdos semânticos da tradição, onde os indivíduos se abastecem dos modelos de interpretação necessários ao convívio social. A sociedade, de maneira estrita, é composta dos ordenamentos legítimos pelos quais os membros da comunidade regulam suas solidariedades. A personalidade é um conjunto de competências que qualificam um indivíduo para participar da vida social. Cada um desses componentes contribui para os outros dois (manutenção do “todo” mundo da vida). São funções dos componentes estruturais, respectivamente: reprodução cultural; integração social e socialização. (Habermas, 1999, II, p. 193-214)⁴⁶.

O autor da *teoria da ação comunicativa*, doravante referida como TAC, entende que, juntamente com o processo de racionalização do mundo (que substituiu a legitimação religiosa pelo consenso através da linguagem), ocorreu um processo de evolução social de racionalização das formas de interação social, no mundo da vida, capaz de remeter os indivíduos, simultaneamente, ao entendimento sobre os mundos *objetivo, social e subjetivo*.

⁴⁵ Habermas resgata o conceito de mundo da vida de Husserl e Schütz ao qual ele acrescenta uma dimensão parsoniana inspirada na categoria de comunidade societária (*societal community*). De Husserl e Schutz ele extrai a idéia de um pano de fundo cultural que permite aos indivíduos interagirem em um mundo pré-determinado. De Parson, ele resgata a idéia de uma dimensão da sociedade especializada na integração social. O mundo da vida habermasiano não se limita apenas à idéia de um pano de fundo cultural. Ele possui, também, normas e experiências subjetivas, assim como práticas e habilidades individuais. Desse modo, para Habermas, o mundo da vida se constitui em uma esfera de reflexivização da cultura, das normas e das práticas institucionais (Avritzer, 1996, p. 45; Freitag, 1985, p.112-26). Na *Lebenswelt*, “são reencontrados os elementos da vida social que Tönies idealizava na *Gemeinschaft*, pois aqui a sociedade ainda é uma *Kommunikationsgemeinschaft*, na qual prevalecem a comunicação e a interação voltadas para o entendimento” (Freitag, 1992, p. 239)

Habermas resgata, assim, uma dimensão da racionalidade, identificada com o agir comunicativo, que se processa no mundo da vida, em tensão com o mundo sistêmico.

A compreensão da complexidade da sociedade moderna torna-se possível somente por meio da perspectiva que integra os dois pólos da totalidade societária: sistema e mundo da vida. A perspectiva sistêmica diz respeito à sociedade como um todo, sua estrutura, e seus mecanismos para a preservação dos limites e do equilíbrio interno dos seus sistemas, que transcendem os interesses e as motivações de atores individuais. A perspectiva do mundo da vida está relacionada à compreensão da vivência da sociedade a partir de atores concretos, envolvidos em situações específicas, na *práxis* quotidiana. O mundo da vida, constituído pelo horizonte comum (individual e coletivo), apresenta-se, assim, através de duas facetas:

(...) a da **continuidade e a da mudança**. Continuidade, porque é nele que se dão a reprodução cultural, a integração social e a socialização. Mudança, porque é o lugar em que se questionam e reformulam as ‘aspirações de validade’ (Geltungsansprüche) dos atores em relação aos três mundos formais (o objetivo, o social e o subjetivo). É, portanto, aquele em que podem ser contestadas as afirmações sobre a verdade dos fatos, a validade das normas e a veracidade das manifestações (Freitag, 1985, p. 117) (grifos meus).

Em sua guinada paradigmática em direção à *ação comunicativa*, Habermas considera necessário superar a filosofia da consciência para reconhecer que a orientação racional da ação não constitui somente o caminho teleológico do sujeito isolado. Conforme o autor, o modelo da ação racional da tipologia weberiana (ação racional com relação a fins ou com relação a valores) e o negativismo implícito na leitura que Horkheimer e Adorno fizeram da modernidade (intelectuais da primeira geração da chamada teoria crítica ou escola de Frankfurt), marcada pela razão instrumental, tornaram-se limitados para compreender todas as tendências de racionalização desse mundo empírico. Com esses referenciais heurísticos, oriundos da leitura weberiana e dos expoentes da teoria crítica, a racionalidade possibilitaria analisar somente a adequação entre meios e fins da ação do agente isolado, não apreendendo a dimensão intersubjetiva da ação social mediada pela linguagem entre dois ou mais atores. Por isso, Habermas entende ser necessário distinguir claramente as formas de coordenação de ação que caracterizam a racionalidade em cada um dos dois mundos, o sistêmico e o mundo da vida. Enquanto no primeiro a reprodução sistêmica se dá pela *ação instrumental ou estratégica* voltadas ao êxito, no segundo a ação está voltada ao entendimento

⁴⁶ Ver em especial os Quadros interpretativos do mundo da vida criados por Habermas (1999, II, 202-4).

intersubjetivamente compartilhado entre dois ou mais atores sobre algo no mundo, que caracteriza a *ação comunicativa* necessária à integração social (Habermas, 1999, I, p. 124).

A *ação instrumental* é a forma de ação técnica que aplica (racionalmente) meios para a obtenção de fins. O saber correlato a essa racionalidade é um saber empírico sobre os melhores meios técnicos para atingir o sucesso de metas pautadas pela objetividade. A natureza dessa ação é não-social, já que se trata de ação sobre o mundo objetivo. Já a *ação estratégica* também está orientada ao êxito, mas se concentra no processo de escolha de fins entre várias alternativas de ação, como indicara Weber em sua teoria da ação racional. A racionalidade estratégica é uma ação de natureza social, que leva em conta as decisões de oponentes racionais, e está orientada para as conseqüências do seu agir, visando ao sucesso por meio de um cálculo monológico de ganhos egocêntricos. Diz Habermas:

"Quando hablo de estratégico y de comunicativo no solamente pretendo designar dos aspectos analíticos bajo los que una misma acción pudiera describirse como un proceso de recíproca influencia por parte de oponentes que actúan estratégicamente, de um lado, e como processo de entendimiento entre miembros de un mismo mundo que la vida, de outro. Sino que son las acciones sociales concretas las que pueden distinguirse según que los participantes adopten, o bien una actitud orientada al éxito, o bien una actitud orientada al entendimiento; debiendo estas actitudes, en las circunstancias apropiadas, poder ser identificadas a base del saber intuitivo de los participantes mismos". (Habermas, 1987, p.367-68).

Habermas vai buscar na teoria linguística pragmática de Austin, assentada nos atos de fala, os pressupostos teóricos para mostrar que a linguagem - em sua dimensão *pragmática e não semântica* - contém as bases universais que sustentam a existência de outra dimensão da racionalidade, constituinte da *ação comunicativa*. Conforme sintetiza Aragão (1992, p. 29):

"Se a análise semântica reproduzia o esquema da relação entre dois termos da filosofia da consciência (sujeito e objeto), na medida em que limitava-se à análise da relação entre sentença (linguagem) e estado-de-coisas (mundo), **o modelo da pragmática, por sua vez, apóia-se numa relação de três termos entre linguagem, mundo e os participantes de uma comunidade linguística.** Isto faz com que a relação sujeito-objeto, antes uma relação monológica, solitária, passe a ser uma relação essencialmente dialógica, intersubjetiva (...). Essa tônica alargou a análise da linguagem para entendê-la como forma de comunicação, isto é, enquanto uso de sentenças com uma intenção comunicativa que busca necessariamente alcançar o entendimento. **Entre a fala e o entendimento não há relação de meio e fim, mas de interpretação recíproca**". (grifos meus).

Para Habermas, o princípio da contradição performativa dos "atos de fala", de Austin, possui base cognitiva passível de exame racional e discursivo, por meio dos argumentos de pretensões de validade implícitos na linguagem como *medium*. Assim, na ação comunicativa,

sediada no mundo da vida, o ator procura convencer o(s) outro(s), por meio de uma argumentação racional baseada em pretensões de validade relativas aos mundos *objetivo, social e subjetivo* (Habermas, 1999, I, p. 122). Cada uma dessas esferas possui um critério interno de validade, permitindo que os atores, nos atos lingüísticos, relacionem-se simultaneamente com cada um desses mundos por meio de diferentes atos de fala: a) com os fatos da natureza ou do mundo objetivo por meio dos atos lingüísticos *constatativos* b) com o mundo social compartilhado tanto pelo emissor como pelo receptor, referente às normas e às instituições sociais, por meio dos atos *regulativos*; c) com as pulsões interiores ou subjetivas do emissor, como sentimentos e vivências, por meio dos atos de fala *expressivos*.

A essas três classes de ações lingüísticas correspondem respectivamente três reivindicações de validade: (a) distinção entre ser e aparência, que confere sentido à reivindicação da *verdade* (razão teórica); (b) a distinção entre ser e dever ser, que inspira a reivindicação à *justiça e à correção*, isto é, o julgamento das ações e das normas existentes na sociedade com base na legitimidade das relações intersubjetivas (razão prática); (c) e a distinção da antinomia entre realidade e ilusão, que confere sentido à reivindicação de *sinceridade*. A **Figura 6** mostra os tipos de ação segundo a *TAC* de Habermas.

Com esses elementos, Habermas constrói *quatro tipos de ação* que caracterizam a variedade do processo comunicativo, isto é, processos de comunicação nos quais o falante une *pretensões de validade criticáveis*: a ação social de conversação, caracterizada por atos de fala constatativos; a ação regulada por normas, por meio dos atos regulativos; e as ações dramáticas, pelos atos expressivos. A esses unem-se os atos perlocucionários da fala⁴⁷, que caracterizam a ação estratégica. A análise da estrutura dos atos de fala permite distinguir os atos comunicativos dos atos estratégicos (Habermas, 1999, I, p. 122-135 e 407-432).

⁴⁷ Perlocucionário ou proposicional refere-se a um dos componentes que compõe a dupla estrutura dos atos de fala, segundo a pragmática universal de Austin. O outro componente é o performativo ou ilocucional. Habermas realiza uma apropriação crítica da teoria de Austin e, ao contrário desse, entende que o componente performativo tem base racional, passível de exame discursivo e racional, baseado em argumentos das reivindicações de validade contidas no elemento performativo. A partir dessa apropriação Habermas se utiliza da distinção de Austin entre atos de fala ilocucionários e perlocucionários para sustentar a distinção entre a ação comunicativa e a estratégica. A ação comunicativa se caracteriza por atos ilocucionários que constituem o sentido do que é dito. O falante realiza uma ação enquanto diz algo. A intenção comunicativa não vai além de querer que o ouvinte entenda o conteúdo manifesto de seu ato de fala. Por exemplo, uma saudação, uma ordem, uma explicação, uma advertência, ainda que seja com fins teleológicos de entrar em entendimento com o outro. Nos atos perlocucionários o falante causa um efeito sobre o ouvinte. Os atos de fala são instrumentalizados para fins estratégicos que se relacionam com o sentido da expressão somente de forma contingencial. Os fins perseguidos nas ações geralmente não derivam do conteúdo manifesto do ato de fala, sendo identificados somente através da intenção do agente. Ver Habermas (1999, I, Cap. III, p. 351-432)

Figura 6: Tipos puros de interações mediadas lingüisticamente segundo Habermas

Tipos de ação	Ação estratégica	Conversação	Ação regulada por normas	Ação dramaturgica
Elementos pragmático-formais				
Atos de fala característicos	Perlocuções imperativas	Constatativos	Regulativos	Expressivos
Funções da linguagem	Influência sobre um oponente	Exposição de estados de coisas	Estabelecimento de relações interpessoais	Apresentação de si mesmo
Orientação da ação	Orientada ao êxito	Orientada ao entendimento	Orientada ao entendimento	Orientada ao entendimento
Atitudes básicas	Objetivante	Objetivante	De conformidade a normas	Expressiva
Pretensões de validade	Eficácia	Verdade	Correção	Veracidade
Relações com o mundo	Mundo objetivo	Mundo objetivo	Mundo social	Mundo subjetivo

Fonte: Rivera (1995)

5.1 Implicações da teoria da ação comunicativa na teoria democrática

Conforme a perspectiva da teoria habermasiana, é na tensão entre as estruturas interativas do mundo da vida e as estruturas sistêmicas que se revelam, tanto os componentes de dominação da modernidade (através das formas de coordenação da ação instrumental e estratégica, próprias da reprodução sistêmica, do Estado e do Mercado), como as potencialidades de resistência e de emancipação, latentes nas formas de coordenação da ação intersubjetiva (comunicativa) prevaletentes no mundo da vida. A "patologia" da modernidade seria representada exatamente pelo processo de colonização do mundo da vida pelo mundo sistêmico. As formas de ação instrumental e estratégica teriam passado a predominar nas sociedades modernas, institucionalizando-se nos subsistemas econômico e político, constringendo a ação comunicativa, pois a linguagem é substituída, no primeiro, pelo *medium* dinheiro e no segundo, pelo *medium* poder (Habermas, 1999, II, p. 253-269).

Habermas não nega a necessidade da ação instrumental e da ação estratégica para assegurar a reprodução material e institucional da vida, mas entende que o processo de descolonização do mundo da vida e a restauração, nesse mundo, da sociabilidade, com base na ação comunicativa, é uma necessidade para o objetivo de levar adiante as possibilidades da “emancipação humana” ainda não esgotadas pela modernidade inconclusa.

A reinterpretação sobre a modernidade, tanto na visão weberiana, como na visão de Marx, forneceu elementos para que o autor analisasse o *surgimento da democracia e a sua vinculação com a moralidade* em bases radicalmente distintas tanto das teorias democráticas contemporâneas - que em geral propugnam pelo *caráter amoral da democracia* - como das teorias clássicas assentadas na idéia da democracia como busca do *bem comum*.

Quanto à interpretação de Weber, Habermas (1999, II, p. 433-466) entende que a secularização ocorrida com a modernidade não representa apenas o estreitamento da racionalidade até à prevalência da razão instrumental e estratégica, e, sim, a substituição, no nível da cultura, de uma forma religiosa de ética por outra secular e formal. Essa ética secular expressar-se-ia em dois componentes fundamentais da política democrática moderna: nas noções de *direitos humanos* e de *soberania popular*. A diferenciação entre cultura e personalidade, na racionalização do mundo da vida, teria tornado as cosmovisões religiosas incapazes de justificarem seus conceitos de moral, levando à *progressiva substituição de uma moral tradicional por uma moralidade pós-convencional, isto é, baseada na competência sócio-moral de questionamento sobre as pretensões de validade das normas e das regras sociais que fundamentam a legitimidade das decisões*. Para Habermas, a racionalização da moral está associada ao processo por meio do qual indivíduos e atores sociais se tornam *autônomos em relação às tradições sociais no interior das quais eles foram socializados*.

O paradigma da ação comunicativa também procedeu a um questionamento gradativo dos pressupostos marxianos relativos à tese da necessidade da separação definitiva entre *produção material e esclarecimento político*. Para esse empreendimento teórico, Habermas (1983) adota as contribuições do estruturalismo genético (epistemologia e psicologia genéticas) de Piaget e Kohlberg, a fim de sustentar empiricamente a insuficiência do paradigma da produção para explicar o processo de esclarecimento político, baseado no aprendizado da relação direta entre a evolução do gênero e o processo de transformação material da natureza. Baseando-se na teoria do desenvolvimento cognitivo-moral de Piaget e de Kohlberg e sustentando a

homologia entre a evolução da espécie e a evolução social, Habermas entende que os diferentes níveis de aprendizado, relacionados aos níveis de organização moral e política, não correspondem às novas formas de organização da produção material, e *sim “[...] a graus de desenvolvimento da consciência moral que correspondem aos níveis de competência interativa”* (Habermas, 1983, p. 116)⁴⁸.

Conforme analisa Avritzer (1996, p. 46-7), duas dimensões importantes da política moderna podem ser resgatadas do ponto de partida prático-moral adotado por Habermas⁴⁹: (a) o reconhecimento do outro como um igual, o que remete tanto aos direitos civis, sem os quais os modos de vida particulares não sobreviveriam, como aos direitos de comunicação e participação, necessários para que os atores sociais se sintam partícipes da normatividade política à qual eles estão vinculados; e (b) a idéia de *democracia como processo de autolegislação e forma de autodeterminação política da comunidade*, já que os elementos constituintes do paradigma da comunicação tiram o sentido substantivo da democracia, suposto pelo “paradigma da produção” de Marx, e relacionam a emancipação política com a forma da prática democrática. “É no nível dos processos de formação da identidade e produção da solidariedade e, principalmente, do processo de argumentação moral que as possibilidades de emancipação dos indivíduos estão localizadas” (Ibidem, p. 48).

O trecho abaixo, extraído de uma entrevista concedida por Habermas, deixa claro o rompimento, ou a superação do paradigma produtivista marxiano, para a análise da modernidade e para a projeção das possibilidades de emancipação humana na atualidade, a

⁴⁸ Conforme Freitag, "O conceito de 'competência para o discurso' do Eu autônomo, utilizado por Habermas e Piaget, refere-se a uma competência (cognitiva, moral e interativa) do sujeito que adquiriu *cognitivamente* o estágio do pensamento hipotético-dedutivo (na acepção piagetiana); *lingüísticamente*, o estágio da fala argumentativa (conforme discutido por Habermas); *moralmente*, o estágio pós-convencional (segundo Kohlberg); e *interativamente*, a habilidade de assumir a perspectiva dos outros, examinando sua própria ação e interação à luz da reciprocidade de direitos e deveres (conforme G.H. Mead e R.L. Selman). O Eu autônomo (e competente) é aquele que resiste à coerção da sociedade e dos mais fortes, opondo-se à heteronomia imposta pelo social. O Eu autônomo (e competente) é aquele capaz de questionar as pretensões de validade embutidas na linguagem institucionalizada” (Freitag, 1991, p.92). A autora alerta, nesse sentido, que o *discurso competente* denunciado por Chauí (1993), não deve ser confundido com a competência do discurso, tematizada na teoria do Eu, seja de Piaget, seja de Habermas (Ibidem).

⁴⁹ Como analisa Avritzer, "ao adotar o campo das éticas formais, a teoria habermasiana - diferentemente das teorias clássicas da política baseadas nas éticas substantivas - permite restabelecer a relação entre democracia, ética e bem comum, de acordo com o qual o bem comum estaria ligado às regras utilizadas pelos participantes na prática da democracia. O problema da *ruptura com as condições de igualdade e de livre comunicação no processo político é transformado, assim, em um problema moral*” (grifos nossos). É nesse sentido que o conceito de política em Habermas ganha uma dimensão prático-moral (Avritzer, 1996, p. 21-22).

partir dos impasses teóricos e do "beco sem saída" a que tinham levado a teoria crítica da sociedade os expoentes da Escola de Frankfurt, em especial Adorno e Marcuse⁵⁰:

"Há que se tomar distância das interpretações devotadas, inclusive da concepção de que democracia radical seja um socialismo auto-administrado. **Sob as condições das sociedades complexas, somente é possível uma democracia concebida a partir da teoria da comunicação.** (...) são sobretudo as formas de comunicação de uma sociedade civil que advêm de esferas privadas mantidas intactas, são os fluxos comunicativos de uma esfera pública vitalizada e assentada numa cultura política liberal que carregam o peso da expectativa normativa (...) Por isso, sem a força inovativa...dos movimentos sociais nada muda, o mesmo valendo para as energias e imagens utópicas que impulsionam estes movimentos. Isto não significa que a teoria mesma ...tenha que tomar o lugar das utopias (Habermas, 1997, p. 87).

Ao identificar a democracia com os processos normativos constitutivos da racionalidade comunicativa no mundo da vida – a partir da distinção entre sistema e mundo da vida – o autor da *TAC* se opõe ao diagnóstico das teorias do elitismo democrático acerca da incompatibilidade entre democracia, participação e racionalidade (Avritzer, 1996). A teoria habermasiana permite um diagnóstico da modernidade capaz de desvencilhar o aumento da complexidade administrativa – amplamente tematizado por Weber e Schumpeter, como se viu – da impossibilidade da participação para além do processo eleitoral, o que não significa que Habermas não reconheça o caráter complexo do Estado moderno. Dessa forma, a teoria habermasiana permite uma interpretação *participativa* da democracia moderna e sustenta o *caráter prático-moral da política*, negado explicitamente pelas correntes do elitismo democrático e negligenciado pelas correntes da escolha racional e das teses pluralistas.

Um dos aspectos centrais discutidos por Habermas para repensar os vínculos entre democracia e moralidade, a partir das transformações da geração legítima do poder na modernidade, deriva do estudo seminal do autor intitulado *Mudança Estrutural da Esfera Pública* (1984). Nesse estudo sociológico, Habermas discorre sobre o longo e gradual processo de emergência de uma relevância pública da esfera privada na sociedade burguesa, nos séculos XVII e XVIII. As implicações na estruturação das relações sociais, decorrentes da natureza desse novo “espaço público” societário, o fazem refletir sobre a própria mudança do papel e do conteúdo da política moderna. Um dos fenômenos analisados por ele, nessa direção, diz respeito à separação entre a subjetividade do indivíduo burguês, na esfera privada

⁵⁰ Ver a respeito da crítica de Habermas a Adorno e Marcuse, o texto “*Desenvolvimento Moral e Identidade do Eu*” na obra *Para a Reconstrução do Materialismo Histórico* (1983). Nesse texto, confrontando-se com o diagnóstico do “fim do indivíduo” na modernidade, sustentado por Adorno e Marcuse, o autor adota a teoria

(esfera íntima), e a atividade material decorrente da retirada das atividades produtivas do interior da casa burguesa. A elaboração das experiências subjetivas desses seres humanos privados teria permitido a constituição de autonomias em relação à rígida ordem hierárquica medieval. Os salões, os círculos literários, constituíram os espaços possíveis para a crítica cultural, através de uma nova racionalidade argumentativa baseada na comunicação discursiva entre iguais, o que teria favorecido o rompimento com as hierarquias fundadas na autoridade e na tradição, criando condições para a ação política autônoma.

A possibilidade de universalização da política, aberta pela constituição de uma esfera pública, torna-se, assim, algo real, que não depende diretamente das estratificações sociais existentes na esfera material, tal como supôs Marx, na obra *A Questão Judaica*, (1991)⁵¹. Na interpretação habermasiana, o surgimento de uma esfera pública politicamente influente – uma terceira arena societária localizada entre o Estado e a sociedade civil, que não é propriamente privada, nem é estatal - torna-se uma determinação real da política moderna. Nela os agentes comunicativamente competentes seriam capazes de submeter tradições, normas e autoridades a processos de crítica e julgamento discursivo, substituindo o consenso baseado na convenção por outro de caráter *pós-convencional* (Habermas, 1983; 1989).

Nessa interpretação teórica, a democracia se constitui em um fluxo de comunicação que tem o seu início nas redes de comunicação da esfera pública, sendo os acordos políticos resultantes

psicogenética de Piaget e de Kohlberg como um dos pilares que irão sustentar a teoria do agir comunicativo e do desenvolvimento do Eu autônomo, como possibilidade de levar adiante a tese da emancipação humana.

⁵¹ Marx sustenta a falsa determinação da política advinda da ruptura, estabelecida pelo Estado moderno, entre a vida material e a vida política e/ou entre o individualismo na esfera da produção (burguês) e o universalismo na esfera da política (cidadão). Para Marx, a proclamação dos *Direitos do Homem* apenas materializava a cisão, típica das sociedades burguesas, entre o *Homem* e o *Cidadão*, pois os direitos surgidos no século XVIII promoveram a dissociação dos indivíduos no seio da sociedade e a separação entre essa sociedade atomizada e a comunidade política. A posição marxiana contida na *Questão Judaica* foi transformada num cânone de ampla influência no movimento comunista desse século (Bobbio, 1983; Lefort, 1987; Hobsbawn, 1987). Com efeito, a crítica da crítica marxiana sobre os direitos humanos e sobre a cidadania está menos associada à leitura de Marx sobre os direitos, na forma estabelecida pelas Declarações Francesa e Americana (embora esse aspecto não seja secundário), e mais à sua impotência para descobrir o que estava latente com o surgimento dos chamados direitos do homem e do cidadão a partir das revoluções burguesas. Para Bobbio (1983), Marx confundiu uma questão de fato (a ocasião histórica que deu origem a esses direitos representada pela revolução burguesa contra o Estado absoluto) com uma questão de princípio. Para Lefort (1987), Marx não percebe o que aparece à margem da ideologia no próprio texto da Declaração, e não examina o seu significado prático - a reviravolta que tinha promovido na vida social - pois a sua teoria não permite conceber o sentido da mudança histórica na qual o poder se encontra confinado a limites e o direito plenamente reconhecido, em exterioridade ao poder: essa dupla aventura torna-se ilegível, simples sinal de ilusão. Por isso, Marx não capta a dimensão universal dos direitos, qual seja, a independência do pensamento e da opinião face ao poder, a clivagem entre poder e saber e não somente a cisão entre o burguês e cidadão, entre a propriedade privada e a política. Habermas (1984), por sua vez, entende que a condição de burguês é pré-condição para a condição de homem e de cidadão, pois isso trata-

desses processos legalmente institucionalizados e administrativamente implementados. Essa interpretação diverge do elitismo democrático, já que entende a democracia como um *processo estruturalmente dependente das redes de comunicação na esfera pública*. Para Habermas, contemporaneamente, a modificação dos procedimentos de legitimação do Estado intervencionista com um subsistema político centrado em si (a nova intransparência), levaria à necessidade de modificação da idéia normativa da auto-organização da sociedade, conforme a noção clássica da “soberania popular”.

Habermas entende que, na atualidade, estão presentes dois processos simultâneos e ambivalentes na esfera pública: a) o uso manipulativo do poder da mídia para obtenção de lealdade política das massas e influência das preferências de consumo frente a imperativos sistêmicos e b) a geração comunicativa de poder legítimo (Costa, 1997a, p.182; 1997b, p.9)⁵². A teoria discursiva preocupa-se, portanto, em investigar a origem dos *inputs* que atingem a esfera pública, como geração de poder legítimo, num contexto secularizado. Essa investigação reconhece a força das formas de coordenação da ação, próprias do mundo sistêmico (subsistemas político e econômico), mas, também, a força das formas de coordenação da ação originadas nos fluxos comunicativos do mundo da vida, caracterizadas por ações orientadas para o entendimento. “A canalização dos fluxos comunicativos provindos do mundo da vida para a esfera pública cabe fundamentalmente ao *conjunto de associações voluntárias desvinculadas do mercado e do estado a que se denomina sociedade civil*” (Costa, 1997b, p.9). A categoria sociedade civil como “base social de espaços públicos autônomos” (Habermas, 1995, p. 48), abrange as diferentes associações voluntárias que “absorvem e condensam a ressonância que as situações-problema emergentes na sociedade encontram nos domínios da vida privada, canalizando tal resposta de forma amplificada para a esfera pública política” (Habermas *apud* Costa, 1997a, p.183). Caberia à esfera pública:

"atuar como instância intermediadora entre os impulsos comunicativos gerados no mundo da vida e os colegiados competentes que articulam, institucionalmente, o processo de formação da vontade política (parlamento, conselhos, etc.). Quando os fluxos comunicativos gerados nos ‘microdomínios da prática cotidiana’ extrapolam as fronteiras das esferas públicas autônomas, podem ter acesso às instâncias deliberativas previstas na ordem democrática e, finalmente, influir nas decisões aí tomadas" (Costa, 1997a, p.182).

se de complementaridade das três condições na medida em que a necessidade de privacidade e de publicidade instauram princípios compatíveis com a cidadania civil e política.

⁵² Sirvo-me aqui das reflexões propostas por Costa (1997a) a partir do Novo Prefácio à edição alemã de *Mudança Estrutural da Esfera Pública*. Para uma discussão mais ampla sobre algumas revisões de Habermas efetuada nessa edição ver Costa (1997b) UFSC, mimeo.

A ampliação da esfera pública por meio da criação de espaços para a publicização do poder e das decisões administrativas, e o debate público, crítico e racional, para a formação da opinião e da vontade políticas e para a reflexivização das normas sociais, adquire, na teoria democrática habermasiana, um papel fundamental para a *institucionalização da política deliberativa*, conforme analisou o autor em obras mais recentes (Habermas, 1995; 1997)⁵³.

A teoria procedimental da política deliberativa, oriunda da *TAC* e da ética do discurso de Habermas e de Apel⁵⁴, pressupõe a possibilidade e a necessidade de conjugar a soberania popular – entendida como processo de autolegislação ou forma de autodeterminação política da comunidade - com a *institucionalização dos procedimentos de comunicação da opinião pública e da formação da vontade política*. Esse é um dos aspectos que diferenciam a política procedimental deliberativa, na forma desenvolvida por Habermas, da teoria do republicanismo (ou comunitarismo), oposta ao modelo teórico liberal e presente principalmente no debate teórico que se trava no contexto político norte-americano⁵⁵. A teoria do discurso toma elementos de ambos e os articula de uma forma nova e distinta:

"Coincidindo com o modelo republicano, ela [a teoria do discurso] concede um lugar central ao processo político de formação da opinião e da vontade comum, mas sem entender como algo secundário a estruturação em termos de Estado de Direito. Em vez disso, a teoria do discurso entende os direitos fundamentais e os princípios do Estado de Direito como uma resposta conseqüente à questão de como institucionalizar os exigentes pressupostos comunicativos do processo democrático. A teoria do discurso não faz a realização de uma política deliberativa depender de uma cidadania coletivamente capaz de ação, mas sim da institucionalização dos correspondentes procedimentos e pressupostos comunicativos [...] Assim como no Estado liberal, também na teoria do discurso os limites entre o Estado e a sociedade são respeitados; mas aqui a sociedade civil, como base social de espaços públicos autônomos, distingue-se tanto do sistema de ação econômica quanto da administração pública" (Habermas, 1995, p. 47-8).

⁵³ Seguindo as pistas abertas por Arendt, Habermas aponta um terceiro elemento, baseado na análise sociológica da sociedade burguesa moderna, sobre a questão do “público”. No pensamento político clássico, da *pólis* grega ao iluminismo de Kant, esse tema foi tratado sob dois significados relacionados ao ideal democrático e republicano: um significado pertencente à esfera estatal, à *res pública*, contraposto ao privado, e um significado de “público” como visível, evidente (*öffentliches*) (Bobbio, 1986, p. 83-106)

⁵⁴ A “ética do discurso” é resultante de um longo trabalho filosófico realizado por Karl-Otto Apel em parceria com Jürgen Habermas. Uma abordagem atualizada sobre o assunto pode ser encontrada em Apel (1994). Sobre a ética discursiva e sua relação com a *teoria da ação comunicativa* ver Freitag (1989, 1992). Também ver *Tempo Brasileiro*, 98: 5/21, jul-set, 1989 e Habermas (1991 e 1997).

⁵⁵ Uma das razões alegadas por Habermas para contrapor-se às correntes comunitaristas da democracia é que para ele a política deve ser analisada não só com instrumentos da teoria da ação, mas também da teoria sistêmica.

A teoria proposta por Habermas, embora aceite a noção de política do republicanismo como autodeterminação da comunidade, entende ser importante a *institucionalização* desses procedimentos, ao contrário do que se pode deduzir do pensamento de Hannah Arendt⁵⁶, precursora da discussão sobre a importância da esfera pública nas sociedades modernas. A interpretação habermasiana entende que a mobilização contínua e permanente dos cidadãos na esfera pública, depreendida da noção republicanista, tornar-se-ia insuficiente para reverter a tendência de restrição da participação nas democracias contemporâneas (tendência sustentada pelas teorias elitistas da democracia que advogam, em nome do realismo, a impossibilidade de compatibilizar administração complexa, racionalidade e participação).

A teoria do discurso entende que “a política dialógica [racionalidade comunicativa voltada para o entendimento] e a política instrumental [voltada para o êxito] podem entrelaçar-se no campo das deliberações, quando as correspondentes formas de comunicação estão suficientemente institucionalizadas (Habermas, 1995, p.45). A instância geradora de poder legítimo, entretanto, é a *esfera pública*, a dimensão da sociedade onde se dá o intercâmbio discursivo decisivo. A esfera pública e os procedimentos de formação democrática da opinião e da vontade políticas, institucionalizadas em termos de Estado de Direito, precisam ser capazes de se afirmarem contra os outros dois poderes – o dinheiro e o poder administrativo. As condições de comunicação, os procedimentos decorrentes das *regras* utilizadas pelos participantes e a qualidade dos processos de comunicação é que outorgam a força legitimadora da formação da opinião e da vontade políticas na democracia moderna. A distinção entre as formas de geração de poder, entretanto, não estão pré-determinadas:

Podemos distinguir o poder gerado de maneira comunicativa e o poder utilizado administrativamente. No espaço público político entrecruzam-se então dois processos em sentidos opostos: a geração comunicativa do poder legítimo, para a qual Hannah Arendt esboçou um modelo normativo, e a obtenção de legitimação pelo sistema político, com o qual o poder administrativo é refletido. Como os dois processos – a formação espontânea de opinião em espaços públicos autônomos e a obtenção organizada de lealdade das massas – se interpenetram, e **quem domina a quem, é uma questão empírica** (Habermas, 1990, p.108). (g.m.)

⁵⁶ Diz Habermas: “segundo a concepção republicana, a formação da opinião e da vontade políticas dos cidadãos consiste no meio pelo qual se constitui a sociedade como um todo politicamente organizado. A sociedade centra-se no Estado; [...] A democracia é sinônimo de auto-organização política da sociedade. *Disso resulta uma compreensão da política que se volta polemicamente contra o aparato estatal.* Nos escritos políticos de Hannah Arendt pode-se ver bem a investida da argumentação republicana contra a cidadania privatista de uma população despolitizada e contra a criação de legitimação por parte de partidos cuja referência primária é o Estado. Seria preciso revitalizar a esfera da opinião pública até o ponto em que uma cidadania regenerada pudesse

A seguir, serão discutidos de forma introdutória os aspectos teóricos que vinculam a teoria de Habermas e a epistemologia estrutural genética, de Piaget e de Kohlberg.

5.2 Estruturalismo genético e teoria da ação comunicativa

A *teoria da ação comunicativa* de Habermas serviu-se – ainda que, por vezes, de forma não manifesta – da epistemologia genética piagetiana e dos trabalhos de reformulação e ampliação do modelo piagetiano realizados pelo psicólogo norte-americano Lawrence Kohlberg. Habermas explicita sua adesão ao modelo psicogenético de Piaget e de Kohlberg na obra *Para a reconstrução do materialismo histórico* (1983), na qual o autor estabelece, pela primeira vez, um paralelo entre a ontogênese e a sociogênese, procurando identificar algumas homologias estruturais em ambos os processos. A homologia consistiria no fato de que, tanto na ontogênese quanto no processo evolutivo das concepções de mundo, *o desenvolvimento conduziria a uma constante descentração do sistema interpretativo*⁵⁷.

Como afirma Freitag (1985, p. 128), o “modelo genético de Piaget, não somente serviu para facilitar a ‘apropriação’ dos clássicos [conforme reconhece o próprio Habermas], como permeia toda a teoria da ação comunicativa, inclusive a teoria da evolução, nela fundamentada”. Habermas percebeu que a conceituação piagetiana da formação da inteligência da criança, fundamentada essencialmente na ação, poderia fornecer o substrato antropológico e biológico para sua teoria da ação comunicativa⁵⁸. A razão descentrada de

(re)apropriar-se, na forma de autogestão descentralizada, do poder burocraticamente autonomizado do Estado (Habermas, 1995, p. 46) (grifos do autor).

⁵⁷ A tese da homologia estrutural entre psicogênese e sociogênese, defendida por Habermas e reiterada por Piaget, é polêmica inclusive entre autores ligados à epistemologia genética. Para Freitag (1985, p. 154-55; 1992, p. 263), por exemplo, os estudos interculturais e as análises que a própria autora realizou sobre o contexto brasileiro confirmam a tese piagetiana e habermasiana da *interdependência* entre estruturas cognitivas individuais e condições sociais estruturais, mas não se confirma a tese da homologia entre o individual e o social, estabelecida seja de forma orgânica, mecânica ou lógica”. (grifos do autor). Para Freitag, trata-se de um equívoco estabelecer homologias entre o desenvolvimento das estruturas individuais e as coletivas, pois (...) em vez de estudar as relações dialéticas entre indivíduo e sociedade, ele extrapola para a sociedade os conhecimentos unilaterais adquiridos sobre o indivíduo ou vice-versa” (Idem, 1985, p. 154-55).

⁵⁸ Diz Habermas em sua TAC: “Haré tácitamente uso de un concepto de aprendizaje que Piaget desarrollo para la ontogénesis de las estructuras de conciencia” (Habermas, 1999, vol. I, p. 101). E no final do livro: “Desde la perspectiva de la teoría sociológica he tratado de demostrar, valiéndome de los trabajos de G. H. Mead, Max Weber y E. Durkheim, cómo en este tipo de teoría planteada a la vez em términos empíricos y em términos reconstructivos se entrelazan inextricablemente el trabajo filosófico y de análisis conceptual y el trabajo más bien propio de una ciencia empírica. *La teoría genética del conocimiento de J. Piaget es el mejor ejemplo de esta división del trabajo* (Ibid., vol. II, p. 557). (grifos meus). Sobre a possível fundamentação piagetiana da TAC ver o trabalho de Freitag (1985, p. 126-159).

Piaget representou a confirmação empírica do conceito de racionalidade comunicativa desenvolvido pela teoria habermasiana. Por outro lado, apesar de pressupostos diversos⁵⁹, as teorias de Habermas (especialmente a *TAC* e a teoria da ética discursiva) também encontraram, na teoria do desenvolvimento da consciência moral do psicólogo Lawrence Kohlberg –, seguidor da teoria psicogenética piagetiana - um horizonte comum que Habermas denominou de ciências reconstrutivas: *o esforço de reconstrução teórica de aspectos da realidade para os quais existem evidências empíricas* (Habermas, 1983, 1989)⁶⁰.

A ética discursiva habermasiana baseia-se na reconstrução hipotética dessa teoria para a qual busca-se confirmações plausíveis em outros campos do conhecimento. Tal teoria, segundo o autor alemão, transcende o nível filosófico, estando aberta e até mesmo sujeita à confirmação indireta por outras teorias. Para Habermas, é o que sucede com os aportes teóricos e empíricos da teoria do desenvolvimento cognitivo de Piaget e da teoria do desenvolvimento da consciência moral de Kohlberg (Habermas, 1983, p. 127-28). Na medida em que a teoria da consciência moral de Kohlberg exige uma dupla fundamentação: a explicação causal (baseada em evidências empíricas) e a implicação (deduzida dos princípios filosóficos), ambas as teorias estariam a serviço da reconstrução da gênese da consciência moral e dos seus mecanismos e princípios de funcionamento.

A apropriação do pensamento de Piaget e de Kohlberg, por Habermas, significou, assim, a possibilidade de validação empírica da ação comunicativa e da ética discursiva. Para Habermas não se trataria mais de mera construção hipotética (utópica), mas sim de uma reconstrução teórica com base em evidências empíricas (sociológica) verificadas na práxis quotidiana das sociedades modernas, tanto por meio da dimensão da razão teórica (o desenvolvimento cognitivo lógico-formal proposto por Piaget e colaboradores), como também por meio da dimensão do desenvolvimento da moralidade (Kohlberg e colaboradores). A existência de sujeitos competentes sob o ponto de vista cognitivo, lingüístico e moral, para participar de discursos práticos e teóricos, ou a possibilidade de sua formação, mediante

⁵⁹ Habermas não concorda com a opinião de alguns analistas que vêem diferenças ou até excludências entre os pressupostos de sua ética discursiva e a teoria psicogenética de Kohlberg, como é o caso de Freitag (1992, p. 262; 1989, p. 18-19). Ver a esse respeito a entrevista de Habermas *In: Jürgen Habermas: 60 anos. Freitag, Tempo Brasileiro*, 98:5/21, jul-set., 1989, p. 18-19.

⁶⁰ Para Habermas a teoria de Kohlberg abona a “a afirmação de que as ciências sociais podem se tornar conscientes de sua dimensão hermêutica, permanecendo fiéis no entanto, à tarefa de produzir um saber teórico”. “A teoria de Kohlberg é um exemplo para uma divisão de trabalho bem peculiar entre a reconstrução racional de intuições morais (filosofia) e a análise empírica do desenvolvimento moral (psicologia) (Habermas, 1989, p. 49).

processos de aprendizagens – como pressupõe a teoria de Habermas - teria sido confirmada pelos estudos empíricos interculturais realizados por Piaget e, posteriormente, por Kohlberg⁶¹.

A **Figura 7** (ao final desse Capítulo) sintetiza a interpretação de Habermas sobre os vínculos entre os níveis de desenvolvimento cognitivo de Piaget, em especial a dimensão lógica-formal, que serão expostos adiante, e as estruturas gerais do agir comunicativo⁶².

Nos próximos capítulos serão abordadas as teorias do desenvolvimento cognitivo, do epistemólogo Piaget, e a teoria do desenvolvimento da consciência moral, do psicólogo Kohlberg, bem como os laços existentes entre elas e a teoria da ação comunicativa e da política deliberativa de Habermas. Pretende-se, assim, elucidar os pressupostos epistemológicos que, em conjunto, permitirão a construção do objeto sociológico do estudo e as hipóteses de investigação, com as respectivas técnicas de tratamento dos dados empíricos.

⁶¹ Guardando as devidas diferenças, poder-se-ia lembrar do entusiasmo de Marx e Engels quando conheceram o trabalho “*A origem das espécies*” de Darwin. Para Marx – que quis dedicar a obra *O Capital* para Darwin, o qual recusou a oferta – o estudo de Darwin viria ao encontro do caráter científico do materialismo histórico.

⁶² Em relação ao aporte teórico de Kohlberg sobre o desenvolvimento da consciência moral, Habermas entende que ele ainda não é suficientemente completo para sustentar as possibilidades do desenvolvimento moral derivados da competência interativa sustentada pela TAC e pela ética do discurso. Para ele, o último estágio da consciência moral, baseado em princípios universais de justiça (estágio 6), proposto pela teoria kohlberguiana, como se verá adiante, ainda reflete o princípio monológico do imperativo de Kant: Diz Habermas: “É somente através de uma ética universal da linguagem que se torna objeto do discurso prático também a interpretação dos carecimentos, ou seja, o que cada indivíduo crê que deva ser entendido e afirmado como seus ‘verdadeiros’ interesses (...) o princípio que justifica as normas não é mais o *princípio monologicamente aplicável da capacidade de generalização das mesmas, mas o procedimento comunitariamente seguido para emprestar realização discursiva às pretensões de validade*” (Habermas, 1983, p. 69) (grifos do autor). Com base nessa argumentação, Habermas acrescenta um estágio a mais de consciência moral (estágio 7) no esquema originalmente apresentado por Kohlberg. Esse estágio representaria a *competência interativa própria do agir comunicativo*. Entretanto, parece plausível supor que o estágio 6 da teoria de Kohlberg, o qual exige total reciprocidade do *role taking*, é um pressuposto lógico da competência interativa do EU capaz de agir comunicativamente, em discursos práticos e teóricos, como preconiza a TAC.

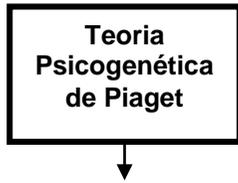


Figura 7: Estruturas gerais do agir comunicativo. Qualificações do agir segundo papéis (Habermas)

Pressupostos Cognoscitivos	Níveis de Interação	Planos de Ação	Motivações de Ação	Atores	Normas	Percepção de Motivos	Atores
I. Pensamento Pré-operacional	interação completa	ações e conseqüências completas	Prazer/ Desprazer Generalizados	identidade natural	compreender e seguir as expectativas de comportamento	externalizar e realizar intenções de ação (desejos)	perceber ações e atores concretos
II. Pensamento Concreto-operacional	interação completa	papéis, sistemas de normas	Carecimentos culturalmente interpretados	identidade de papel	compreender e seguir as expectativas de comportamento reflexivo (normas)	distinguir entre dever e querer (dever/inclinação)	distinguir entre ações/norma e sujeitos individuais/portadores de papéis
III. Pensamento Formal-operacional	agir comunicativo e discurso	princípios	Interpretações concorrentes dos Carecimentos	identidade do Eu	compreender e aplicar as normas reflexivas (princípios)	distinguir entre autonomia e heteronomia	distinguir entre normas particulares/universais e entre individualidade/Eu em geral

Fonte: Habermas, J. Para a reconstrução do materialismo histórico São Paulo, Brasiliense: 1983. 2ª ed. (p. 65)

CAPÍTULO VI

A TEORIA DO DESENVOLVIMENTO COGNITIVO-MORAL: DE PIAGET A LAWRENCE KOHLBERG

6.1 O desenvolvimento cognitivo segundo a teoria psicogenética

Piaget construiu a teoria psicogenética do desenvolvimento cognitivo contrapondo-se a duas correntes psicológicas que se opõem e que são homólogas a outras duas correntes filosóficas, também opostas entre si. Tais correntes trataram de questões relativas à fundamentação do processo de construção do conhecimento no sentido epistemológico, isto é, *ao tipo de resposta que se dá à pergunta: como é possível o conhecimento?* No campo da psicologia, trata-se das correntes do *behaviorismo*, inaugurada por John B. Watson (1878-1915), seguido pelo psicólogo B. F. Skinner (1904-1984), e da teoria da *gestalt*, de Carl Rogers; e, por outro lado, da corrente *inatista*, representada pelo etólogo Konrad Lorenz (1903-1986). Já no campo da filosofia do conhecimento, o antagonismo se expressou através do *empirismo* (Locke e Hume) e do *apriorismo*, representado pelo filósofo alemão Leibniz.

De forma sintética, pode-se dizer que a corrente behaviorista pressupõe a inexistência da consciência como objeto passível de conhecimento, sendo que o objeto da psicologia científica - a qual, segundo essa corrente, exige o rompimento com a tradição filosófica - reside na observação e no conhecimento do *comportamento humano*. Esse seria o único objeto observável e mensurável empiricamente, sendo que sua origem é *externa ao sujeito*. Por isso, o behaviorismo dedicou-se ao estudo do *comportamento na relação que este mantém com o meio ambiente onde ocorre*. Entretanto, devido às dificuldades de descrição científica

dos conceitos de *comportamento e meio ambiente*, esses conceitos foram sintetizados, pelos psicólogos dessa corrente, nos conceitos básicos de *estímulo e resposta* (teoria S-R).

Para essa corrente da psicologia, baseada na teoria do estímulo-resposta, o conhecimento deve ser estudado como produto do processo de aprendizagem pelo qual o indivíduo passa desde a sua infância, ou mais especificamente, como produto das *associações* estabelecidas, durante sua vida, entre estímulos (do meio) e respostas (manifestações comportamentais). Por isso, essa corrente é também conhecida como associacionista.

Já no campo da filosofia, Locke e Hume defenderam a concepção empirista - análoga e compatível com a teoria do behaviorismo - de que o ser humano conhece fundamentalmente em razão daquilo que provém dos seus *sentidos*. Ou seja, *não existem verdades inatas*, sendo o conhecimento baseado em sensações (sentimentos). Para eles, "o conhecimento se funda em parte numa espécie de cópia da realidade mediante representações e em parte no entrelaçamento dessas representações mediante associações" (Kesserling, 1993, p. 72).

Frontalmente antagônicas a essas concepções, surgiram tanto a corrente *inatista*, na psicologia, como a corrente *apriorista*, na filosofia. Entenderam elas que a aprendizagem ocorre, fundamentalmente, por *fontes internas ao sujeito em sua relação com o meio ambiente*. O ser humano nasceria com o conhecimento já programado. O meio ambiente poderia, nesse caso, perturbar, mas não ajudar o que já está determinado pela bagagem hereditária. Combatendo a tese empirista de Locke, Leibniz sustentou que nem todas as idéias são baseadas nas sensações, pois existem idéias inatas que não podem ser observadas na natureza, a exemplo dos números matemáticos e da idéia de Deus (Kesserling, 2001)⁶³.

O cerne da teoria do desenvolvimento cognitivo de Piaget provém exatamente da crítica realizada por ele a essas duas correntes antitéticas, *empiristas e aprioristas*, no que diz respeito à teoria do conhecimento, ou epistemologia. Para Piaget (1990, p. 1) "o conhecimento não pode ser concebido como algo predeterminado nem nas estruturas internas do sujeito, porquanto estas resultam de uma construção efetiva e contínua, nem nas características preexistentes do objeto, uma vez que elas só são conhecidas graças à mediação necessária dessas estruturas, e que estas, ao enquadrá-las, enriquece-nas (quanto não seja para

⁶³ Anotações do Curso sobre Piaget ministrado por Kesserling na Faculdade de Educação da UFRGS.

situá-las no conjunto dos possíveis)". Disso resulta uma conclusão chave a que chega Piaget: as teorias *behavioristas* e *inatistas* têm em comum o pressuposto epistemológico da passividade do sujeito, no qual esse é predefinido, seja pela hereditariedade, seja pelo meio.

Para Piaget, ao contrário, a inteligência e o processo de conhecimento *provêm da ação*, sem que isso signifique negar a importância da bagagem genética e do meio físico e social, que são, porém, tomados como possibilidades e não como realização espontânea ou automática. Contrapondo-se ao empirismo e ao apriorismo, Piaget aproximou-se de Kant (e em parte do filósofo e matemático francês Poincaré), os quais procuraram explicar o conhecimento por meio do *empenho ativo do sujeito cognoscente*. Por isso, muitos autores consideram Piaget um discípulo de Kant, sendo a sua teoria do conhecimento uma espécie de "neo-kantismo" (Ramozzi-Chiarottino, 1972; Freitag, 1992; Kesserling, 1993, Lima, 1999).

De fato, Piaget respondeu ao diálogo entre Locke e Leibniz (respectivamente, ao empirismo e ao inatismo), baseando-se no patamar teórico-filosófico estabelecido por Kant sobre a possibilidade do conhecimento, o qual, segundo o filósofo, pressupunha a existência de verdades, ou de juízos *a priori*, os quais se deveriam a uma reflexão dos nossos juízos sobre nossa ação (Kant, 1983)⁶⁴. Para Piaget, entretanto, Kant tratou daquilo que seria o ponto final do processo de construção de categorias mentais, sem explicar de onde elas provém (gênese) e como se chega até aqueles conceitos mentais (desenvolvimento). O epistemólogo genebrino concordava com Kant sobre a idéia de que "determinados conceitos fundamentais (estruturas ou esquemas para Piaget) atuam na gênese do conhecimento, explicando a generalidade e a necessidade da lógica e da matemática à luz de tais conceitos (Kesserling, 1992, p. 73). Não obstante, Piaget considerou a concepção kantiana insuficiente para elucidar a questão epistemológica sobre a possibilidade do conhecimento. E isso, segundo Kesserling, por duas razões fundamentais: primeiro, porque para Kant o aparelho categorial atuante na gênese do conhecimento (juízos sintéticos *a priori*) apenas tornava possível a experiência, *em vez de proceder ele próprio da experiência*; segundo, porque Kant não se interessou pelo desenvolvimento desse instrumento cognitivo. Para Piaget, os conceitos puros da razão que Kant atribuía ao homem, marcam, *não a origem e sim o ponto terminal desse*

⁶⁴ Kant definiu a existência de três juízos ou verdades que possibilitam o conhecimento: a) verdade empírica, que provém de juízos sintéticos *a posteriori*, pois dependem da experiência; b) verdades lógico-matemáticas ou *analíticas a priori*, que independem da experiência; e c) juízos *sintéticos a priori*, relativos a uma reflexão do juízo sobre a ação que está na base da experiência empírica. (Kant, 1983)

desenvolvimento. Os conceitos propostos por Kant não seriam suficientes, assim, para responder à pergunta sobre a possibilidade do conhecimento, já que não explicavam como o conhecimento torna-se possível. Piaget diferenciou-se de Kant na medida em que esse último não levou em conta que a possibilidade do conhecimento só pode ser respondida recorrendo-se ao desenvolvimento da razão, ou seja, à *gênese do conhecimento*, desde a cognição infantil. Por isso, com Piaget, a indagação fundamental passou, de forma inovadora (mas não inédita)⁶⁵, a ser enunciada não mais mediante os termos clássicos da epistemologia: como é possível o conhecimento? "Mas, sim: *como se tornou ele 'de fato' possível, como surgiu ele e como continua repetidamente surgindo de novo?*" (Ibidem, p. 73-4).

A epistemologia genética trabalhou para responder a essa questão por meios próprios das ciências naturais, como a experimentação, e não através da reflexão filosófica (Piaget, 1973b). É bom lembrar que Piaget era biólogo, disciplina da qual nunca se desligou intelectualmente⁶⁶. Além disso, os seus trabalhos comportam uma dimensão psicológica, mas a título de subproduto (implicando uma parte essencial de experimentação, mas que não se confundem com um esforço de psicologia pura), visto que *a intenção dos estudos é essencialmente epistemológica* (Piaget, 1990, p.2). Tratava-se, portanto, de fundamentar "uma epistemologia que é naturalista sem ser positivista, que coloca em evidência a atividade do sujeito sem ser idealista, que se apóia igualmente no objeto ao mesmo tempo que o considera um limite (portanto existindo independentemente de nós mas sem ser completamente alcançado) e que, sobretudo, vê no conhecimento uma construção contínua" (Ibidem, p. 5).

As pesquisas experimentais e a reconstrução teórica de Piaget, que consignaram a abordagem epistemológica estrutural-genética, representam uma espécie de síntese dialética das teses clássicas de explicação do conhecimento, consideradas por ele unilaterais (como o behaviorismo e o empirismo e as variedades de inatismo e de apriorismo), assim como representam a superação do pensamento de Kant, no sentido da *Aufhebung* hegeliana (transformação do pensamento de Kant preservando-o numa nova estrutura do conhecimento),

⁶⁵ Piaget inspirou-se na elaboração da "lógica genética" sobre a construção das estruturas cognitivas formulada pelo psicólogo J.M. Baldwin. Ver a respeito Piaget (1990, e 1977)

⁶⁶ Segundo Kesserling (1993, p. 74), também no campo da biologia, Piaget se afastou de duas correntes de explicação sobre a evolução biológica, concorrentes entre si: o lamarckismo e o neodarwinismo. Piaget considerou essas duas correntes antitéticas semelhantes ao que se sucede com as correntes da etologia e do behaviorismo, no plano do comportamento e, com o empirismo e o apriorismo, no plano do conhecimento.

pois, para ele, as estruturas do pensamento não são constantes antropológicas da espécie humana ou do ser dotado de razão. Veja-se abaixo nas palavras de Piaget (1990, p. 2):

"A epistemologia genética retomou a questão da construção das estruturas cognitivas [da lógica genética proposta pelo psicólogo Baldwin], com a dupla intenção de construir um método capaz de fornecer controles e, sobretudo, de remontar às origens, portanto, à própria gênese dos conhecimentos, **dos quais a epistemologia tradicional só conhece os estados superiores**, ou seja, certas resultantes. O caráter próprio da epistemologia genética é, assim, procurar distinguir as raízes das diversas variedades de conhecimento a partir de suas formas mais elementares, e acompanhar seu desenvolvimento nos níveis ulteriores até, inclusive, o pensamento científico".

Vale dizer que a necessidade, assumida por Piaget, de conhecer a gênese do processo evolutivo das estruturas cognitivas, que tornam possível o conhecimento, não se esgota na importância da origem em si, mas ao contrário, tem a intenção de compreender a *totalidade do processo*, em suas diversas etapas. Ou seja, para conhecer a totalidade da evolução cognitiva até o seu estágio final, que torna possível as concepções de mundo em termos abstratos e hipotéticos, faz-se necessário conhecer a sua origem e a sua forma de desenvolvimento:

"Quanto à necessidade de remontar à gênese (...) convém dirimir um possível mal-entendido. A grande lição que o estudo da gênese ou das gêneses comporta está, pelo contrário, em mostrar que jamais existem começos absolutos. (...) **Afirmar a necessidade de remontar à gênese não significa, de forma nenhuma, conceder um privilégio a tal ou qual fase considerada, como a primeira**; pelo contrário, afirmá-la é chamar atenção para a existência de uma **construção indefinida** e, sobretudo, insistir no fato de que, para lhe compreender as razões e o mecanismo, é necessário conhecer *todas* as fases ou, pelo menos, o *máximo* possível. Portanto, (...) insistir sobre os primórdios do conhecimento, nos domínios da psicologia infantil e da biologia, não é porque lhes atribuímos uma significação quase exclusiva: é simplesmente porque se trata de perspectivas em geral quase inteiramente negligenciadas pelos epistemologistas" (Piaget, 1990 p. 3). (grifos do autor e meus)

As conclusões dos trabalhos de Piaget mostram que o conhecimento torna-se possível graças a um processo evolutivo que ocorre por meio de construções cognitivas, morais e lingüísticas, resultantes de *períodos de ruptura e de reequilibração das estruturas da consciência*, numa seqüência determinada e invariante, segundo estágios do desenvolvimento cognitivo. Os estágios representam níveis hierárquicos cada vez mais complexos, diferenciados e competentes. Além de *genética*, a teoria do desenvolvimento cognitivo de Piaget é, portanto, *estrutural*, isto é: "a estrutura cognitiva é o sistema das conexões que (...) *não se reduz ao conteúdo do seu pensamento consciente*, pois é o que lhe impõem *certas formas mais que outras*, e isso segundo níveis sucessivos de desenvolvimento cuja fonte inconsciente remonta até às coordenações nervosas e orgânicas" (Piaget, 1978, p. 227). Entretanto, para que "um novo instrumento lógico ou estrutura se construa, é preciso sempre instrumentos lógicos

preliminares; quer dizer que a construção de uma nova noção suporá sempre substratos, subestruturas anteriores e isso por regressões indefinidas" (Ibidem, p. 215).

6.2 Os estágios do desenvolvimento cognitivo segundo Piaget

Os esforços de reconstrução teórico-epistemológica dos estudos empíricos realizados por Piaget e seus colaboradores, em especial Inhelder (1976), com crianças de pouca idade e com adolescentes com idade até dezesseis anos, concluíram que o processo de desenvolvimento das estruturas da consciência implica a passagem de um conhecimento menos complexo para um saber mais complexo e amplo (em compreensão e em extensão), que segue a mesma lógica de desenvolvimento, segundo uma hierarquia de estruturas. Essa passagem constitui quatro grandes estágios hierarquicamente organizados mediante uma lógica do desenvolvimento que parte do estado de *egocentrismo*, presente na criança pequena, até atingir o estado de *descentração* total da consciência, que, em tese, ocorre na idade da adolescência (Piaget, 1990). O egocentrismo infantil é uma constituição mental caracterizada pela impossibilidade de *diferenciação entre o eu e o mundo exterior*, ou adualismo, representada pela redução da perspectiva alheia à perspectiva própria do indivíduo (Piaget, 1977, p. 80-1). A evolução cognitiva é, portanto, um *processo gradativo de descentração* que implica, ao invés da incoscência do eu, uma consciência da existência de uma fronteira estável entre dados do mundo interior e do universo externo. Por isso, o processo de “descentração reúne dois movimentos concomitantes e complementares: o envolvimento crescente do indivíduo pelo grupo (socialização), traduzido em seu pensamento e sua linguagem socializada, e o distanciamento consciente do indivíduo em relação a seu grupo e às normas que regulamentam sua interação, traduzido numa crescente individualização e autonomização (conscientização)” (Freitag, 1985, p. 134). Esses dois movimentos representam um único processo, de conhecimento da realidade e de si mesmo (Eu), representado pela permanente conquista do mundo real através da ação do sujeito.

Os quatro grandes estágios são denominados de: **sensório-motor; pré-operatório; operatório-concreto e lógico-formal**. Como mostra a **Figura 8** adiante, cada um dos quatro estágios do desenvolvimento lógico-formal é caracterizado por formas de coordenação da ação que determinam competências cognitivas diferenciadas na relação entre sujeito e objeto.

No primeiro momento, por meio da **inteligência sensório-motora**, que, em média, vai do nascimento até os 18 meses de idade, as ações materiais efetivas do sujeito sobre os objetos constituem as subestruturas do pensamento ulterior, o qual exige um processo de interiorização das ações, isto é, *operações*, por volta dos 7 anos em diante (Piaget, 1978, p. 216). Operações são portanto, as *ações interiorizadas*, quer dizer executadas de forma não mais material, mas *interior e simbolicamente*, podendo ser invertidas mediante a reversibilidade que a criança invoca quando atinge, por exemplo, a noção de conservação⁶⁷.

Piaget, nesse sentido, distingue conceitualmente **inteligência** e **pensamento**, sustentando que antes da linguagem existe apenas a primeira. "A inteligência é a solução de um problema novo para o indivíduo, é a coordenação dos meios para atingir um certo fim, que não é acessível de maneira imediata; enquanto *o pensamento é a inteligência interiorizada* e se apoiando não mais sobre a ação direta, mas sobre um simbolismo, sobre a evocação simbólica da linguagem pelas imagens mentais, que permitem representar o que a inteligência sensório-motora, pelo contrário, vai aprender diretamente" (Ibidem, p. 216).

Já o estágio do **pensamento pré-operatório**, é caracterizado fundamentalmente pela capacidade de representação simbólica. A representação ocorre por meio da linguagem, ou mediante formas que o sujeito utiliza para representar alguma coisa por meio de outra (objetos, gestos, imitação etc.), como é o caso do jogo infantil, o qual deixa de ser mero jogo de exercícios motores. Também inicia a imagem mental ou imitação interiorizada. O conjunto de formas simbolizantes que aparecem nesse estágio torna possível o pensamento.

No nível das operações concretas ou pensamento **operatório-concreto**, que ocorre em média por volta dos 7 anos de idade, o pensamento já inicia a utilização de uma lógica que se dirige aos objetos manipuláveis. É a lógica que Piaget e seus colaboradores detectaram como sendo a lógica das *classes* (que pode reunir os objetos juntos ou em classes), das *relações* (combinações de objetos segundo suas diferentes relações), ou a lógica dos *números* (que possibilita contá-los materialmente, manipulando os objetos). Pela primeira vez, ocorrem as operações propriamente ditas que podem ser invertidas, a exemplo da adição como o inverso da subtração. As operações aparecem coordenadas, isto é, agrupadas em sistemas de conjunto

⁶⁷ Conservação diz respeito à noção da manutenção da substância, do peso e do volume, em situações que se apresentam de forma diferenciada frente à percepção do sujeito (Piaget cita o exemplo do teste para crianças realizado com bolinhas de massa de modelar). Ver Piaget (1978, p. 213)

que têm suas leis como *totalidades*, pois numa classe lógica, não existe um conceito isolado. Existe, sim, como *seriação* (ordenar os elementos seguindo a mesma ordem), ou como *classificação* (a inclusão de uma subclasse numa classe que diz respeito à relação parte-todo), etc. Não obstante, essa lógica das operações *ainda não é uma lógica do discurso*, que caracteriza exatamente o último estágio do desenvolvimento cognitivo.

Por último, o pensamento **lógico-formal** que, em tese, é uma construção possível a partir da adolescência, distingue-se radicalmente do pensamento operatório-concreto. Apesar de o raciocínio concreto já movimentar-se sobre proposições, essas continuam, nesse estágio, ligadas aos objetos e não a outras proposições. Com o surgimento do pensamento formal, ocorre uma grande transformação na ação do sujeito. A composição combinatória⁶⁸, que reúne e dissocia elementos possíveis como tais, passa a se referir não mais aos objetos, mas aos valores de verdade ou de falsidade das combinações, que passam da lógica das classes ou das relações à das proposições (Inhelder e Piaget, 1976). Assim, enquanto as operações concretas são aquelas que se dirigem sobre objetos manipuláveis (manipulações efetivas ou imediatamente imagináveis), as operações formais se dirigem a hipóteses ou enunciados simplesmente verbais, que constituem a lógica das proposições (Piaget, 1978, p. 238 e 240). A coordenação das ações dos agrupamentos concretos torna-se um sistema único, referindo-se não mais somente aos objetos (ação de primeira ordem), mas, também, às combinações possíveis. O pensamento lógico-formal significa que o movimento e as ações do pensamento passam a acontecer no plano dos possíveis, superando as ações extraídas apenas do real.

Com o atingimento desse estágio do desenvolvimento cognitivo torna-se possível raciocinar sobre enunciados verbais, proposicionais, que permitem, por sua vez, manipular hipóteses e raciocinar a partir do ponto de vista de um outro, controlando ao mesmo tempo o seu próprio modo de pensar. O pensamento formal constitui, ao mesmo tempo, uma reflexão da inteligência sobre si mesma e uma inversão das relações entre o possível e o real. Piaget e Inhelder denominaram esse processo como *operações de segunda ordem*, pois nesse estágio, o pensamento apóia-se na lógica proporcional e na lógica combinatória, as quais pressupõem uma função mais complexa e abrangente representada por um sistema em que duas espécies

⁶⁸ Piaget e Inhelder distinguiram diversos esquemas operatórios com estrutura formal: operações combinatórias, proporções, relatividade dos movimentos e das velocidades, noção de equilíbrio mecânico, noção de probabilidade, compensações multiplicáveis, formas operatórias de conservação. Todos esses esquemas podem ser reduzidos, cada um ao seu modo, ao grupo comutativo de quatro transformações sintetizado como INCR (Identidade, Negação, Recíproca e Correlativa) Ver Inhelder e Piaget (1976).

de reversibilidade atuam em conjunto. O pensamento abstrato formal emancipa-se, em determinado grau, da dimensão de fatos palpáveis e perceptíveis (concretos) a que estava dependente o sujeito. A realidade vivida, que antes formava um quadro relacional de caráter absoluto, é inserida num universo de possibilidades e relativizada como um dos muitos "mundos possíveis". Não se trata mais de ação, *mas ação sobre ação, ou operação*, que possibilitam a capacidade de *reflexão* (em sentido etimológico), isto é, reflexão do pensamento sobre si mesmo, ou volta do pensamento sobre si mesmo. Em síntese: *"as operações formais assinalam uma nova etapa em que o conhecimento ultrapassa o próprio real para inserir-se no possível e para relacionar diretamente o possível ao necessário sem a mediação indispensável do concreto"* (Piaget (1978, p. 27).

6.3 Pensamento lógico-formal: a passagem de um estágio a outro

O desenvolvimento cognitivo, segundo a teoria psicogenética, envolve processos de *assimilação* e de *adaptação*. A assimilação é uma função muito geral e se apresenta sob três formas indissociáveis: assimilação funcional ou reprodutora, que consiste em repetir uma ação e em consolidá-la por isso mesmo; assimilação recongnitiva, que consiste em discriminar os objetos assimiláveis a um esquema dado; e assimilação generalizadora, que consiste em estender o domínio desse esquema. A assimilação é o prolongamento, no plano do comportamento, da assimilação biológica no sentido amplo: a reação do organismo ao meio consiste em assimilá-lo às estruturas desse organismo. Mas um esquema de assimilação é incessantemente submetido às pressões das circunstâncias e pode se diferenciar em função dos objetos aos quais é aplicado. Piaget chama de *acomodação* essa diferenciação das estruturas mentais em resposta à ação dos objetos sobre os esquemas, sincronizada com a assimilação dos objetos aos esquemas. O equilíbrio que pode haver entre a assimilação e a acomodação é resultado de um ato de inteligência (Piaget, 1978, p.245 e 251).

Mas o fio condutor da gênese e do desenvolvimento lógico-formal é representado pelos conceitos de *abstração reflexionante* e de *tomada de consciência*, os quais permitem compreender a passagem de um estágio a outro e a construção de novas estruturas cognitivas.

O conceito de *tomada de consciência* se refere ao processo de construção da inteligência que leva à capacidade de *conceituação*, ou seja, "passagem da assimilação prática (assimilação do

objeto a um esquema) a uma assimilação por meio de conceitos” (Piaget, 1977, p. 200). Para Piaget esse processo está longe de ser “mera iluminação interior”, como presume o senso comum na psicologia, ou os resultados de “estímulos-respostas” (S-R), como entendem as teorias da aprendizagem baseadas no behaviorismo e no comportamentalismo.

A *tomada de consciência* implica reconstruções baseadas na *ação*, que fazem com que o conhecimento proceda, nem do sujeito, nem do objeto, mas da *interação* entre os dois. Como afirma Piaget (1978, p. 386), “as relações entre o sujeito e seu meio consistem numa *interação radical*, de modo tal que a consciência não começa pelo conhecimento dos objetos nem pelo da atividade do sujeito, mas por um estado indiferenciado; e é desse estado que derivam dois movimentos complementares, um de incorporação das coisas ao sujeito, o outro de acomodação às próprias coisas”. É, portanto, somente agindo que o homem conhece, sendo que o pensamento é ação. O processo de tomada de consciência ocorre, portanto, *pela ação* e procede da periferia para o centro, sendo que a periferia não é definida nem pelo objeto e nem pelo sujeito, “mas pela reação mais imediata e exterior do sujeito em face do objeto” (Ibidem, p. 198). Em um primeiro momento, a tomada de consciência é posterior “aos sucessos precoces da ação”. No momento posterior, mediante uma fase mais ou menos longa, com trocas constantes entre a ação e a conceituação, elas são quase do mesmo nível. No momento final, a conceituação passa a fornecer à ação uma programação de conjunto semelhante ao que ocorre na vida adulta, invertendo a situação inicial (Piaget, 1978, p. 75 e 175).

A *tomada de consciência*, para Piaget, requer um tipo especial de abstração⁶⁹ como forma de construção da conceituação progressiva: as *abstrações reflexivas*. Esse tipo de abstração difere da *abstração comum ou empírica*, a qual retira o seu material dos objetos ou das ações do sujeito em suas características materiais observáveis e leva a uma constatação. A abstração empírica é uma ação de primeiro grau baseada na ação e no conhecimento prático. O mecanismo da tomada de consciência “é um processo de conceituação que transita, partindo dos primórdios da função simbólica, pelo pré-conceito, pela intuição dominada pela

⁶⁹ "Abstrair vem a ser algo como *isolar uma qualidade perceptível de um objeto* ou isolar um *aspecto dentro de um contexto*. Quando abstraímos a tonalidade colorida de uma folha, retemos o seu verde individual. Para chegar ao conceito de 'verde', é necessário que demos um segundo passo: *a generalização*. O conceito de 'verde' representa, então, toda uma classe de tonalidades de cor, que os mais diferentes objetos apresentam. Isolar e generalizar compõem, portanto, ambos os passos daquela *abstração comum* que leva à formação de conceitos empíricos", a qual Piaget chamou de *abstração empírica* (Kesselerling, 1993, p. 95).

percepção (estágio pré-operatório), até chegar, finalmente, à representação de ordem operatória, primeiramente concreta e posteriormente formal” (Becker, 1997, p. 100).

Já a *abstração reflexionante* é a regulação de ordem mais elevada, a regulação das regulações, que traz à consciência as regulações de primeira ordem. As ações de segunda potência são apoiadas nas de primeiro grau, e implicam uma *abstração empírica e reflexionante* ao mesmo tempo. Mas enquanto a abstração empírica leva a uma **constatação**, a abstração reflexiva atinge maior profundidade e leva à **compreensão** (Piaget, 1977, cap. XVI *apud* Kesserling, 1993, p. 95). A *abstração reflexiva* representa a maior parte dos conceitos lógicos e matemáticos, embora ela ocorra em todos os níveis de desenvolvimento mental. As categorias de objeto, espaço, tempo e relação causal, por exemplo, resultam de uma construção por *abstração reflexionante*. Entretanto, a sua progressiva predominância não prescinde dos resultados da *abstração empírica*, que ocorre na interação sujeito-objeto.

Por outro lado, o processo de *abstração reflexionante* comporta sempre dois aspectos inseparáveis: o *reflexionamento* (*réfléchissement*), isto é, a projeção, sobre um patamar superior, daquilo que foi tirado do patamar inferior (como se esse fosse um refletor), isto é, determinadas estruturas de comportamento e de conhecimento projetadas a um nível superior. De outro lado, uma *reflexão* (*réflexion*), como ato mental de reconstrução e reorganização, sobre o patamar superior, daquilo que foi assim transferido do inferior. Os respectivos componentes são detidos numa abstração e submetidos a uma reorganização mental. Por exemplo: aquilo que é trazido do plano das ações ou da coordenação das ações sensório-motoras (1º estágio) é reconstruído e reorganizado, em nível endógeno, no plano da representação (2º estágio)” (Kesserling, 1993, p. 95; Becker, 2001, p. 45-49).

A *abstração reflexionante* é distinguida ainda em dois níveis: “ela pode permanecer inconsciente (...) especialmente quando se encontra na fonte de coordenações inferenciais, conscientes como raciocínio, mas cujo sujeito não sabe de onde tirou sua necessidade intrínseca; (...) e pode tornar-se *consciente*, particularmente quando *o sujeito compara duas iniciativas que tomou e procura o que elas têm em comum*. Nesse caso trata-se de *abstração refletida*, indicando o resultado do processo ‘refletidor’” (Piaget, 1977a, p. 206).

A aprendizagem, nesse sentido, é um processo de progressivas *tomadas de consciência* mediante *abstrações reflexivas*, que levam à construção de novas estruturas cognitivas” (Piaget, 1995). A aprendizagem das estruturas lógicas que constituem o desenvolvimento cognitivo pode ser representado por um processo em forma de espiral, que alterna: reflexionamentos (reelaboração de conteúdos) → reflexões (formas) → conteúdos reelaborados → novas formas (reflexionamentos) (Piaget, 1977a *apud* Becker, p. 59).

As conseqüências da teoria psicogenética são de fundamental importância sociológica⁷⁰, pois fornecem elementos que ajudam a compreender o processo de construção do pensamento por meio da relação dialética entre sujeito e meio social, embora Piaget não tenha se dedicado, com o mesmo afincamento, a elucidação dos aspectos societários que condicionam a construção do pensamento (objeto esse da sociologia do conhecimento).

Por outro lado, é importante ressaltar que, para a teoria piagetiana, o significado conceitual, oriundo das ações, passíveis de serem realizadas pela espécie humana, precede o significado individual *mas não o exclui*. Como chama a atenção Ramozzi-Chiarottino (1994, p. 107), "as noções ou os verdadeiros conceitos que uma criança alcança através do processo que Piaget chama de abstração reflexiva e que implica necessariamente as operações, *não excluem ou substituem os significados particulares ou pessoais que coisas, objetos, idéias ou fatos possam ter para cada indivíduo*. A experiência vivida supõe o que Piaget chama de experiência física e experiência matemática, mas não se reduz a elas. *A história social, a cultura, a história pessoal de cada um [e poder-se-ia acrescentar o fator emocional], dão a cada objeto ou acontecimento um significado pessoal mas que supõe o significado conceitual que se originou da ação do indivíduo no meio*". Ou seja, o desenvolvimento cognitivo não determina o conteúdo do pensamento, mas condiciona em grande parte a construção de formas de pensamento que requerem menor ou maior complexidade, a exemplo das competências abertas pelo pensamento lógico-formal em relação ao pensamento operatório-concreto.

⁷⁰ Piaget distingue quatro fatores de desenvolvimento do pensamento, segundo tipos gerais de relações entre indivíduo e meio social: 1) fatores biológicos; 2) fatores de equilíbrio das ações; c) fatores sociais de coordenação interindividual e 4) fatores de transmissão educativa e cultural (Piaget, 1978, p. 280-9). Porém, o peso real que Piaget e sua equipe teriam dado aos fatores sociais é polêmico, pois embora constatem decalagens (atrasos em termos de tempo) no desenvolvimento cognitivo entre culturas diferentes e entre grupos sociais distintos dentro de uma mesma sociedade, como é o caso das populações urbanas e rurais do Irã (Ibidem), o autor parece não ter dado a mesma importância a esse tipo de pesquisa. É desconhecida, por exemplo, a presença de profissionais das ciências sociais na equipe multidisciplinar de investigadores do Centro Internacional de Epistemologia Genética, sediado em Genebra, o qual, segundo relata Piaget, em 1970, reunia psicólogos, historiadores da ciência, lógicos e matemáticos, ciberneticistas, linguistas (Piaget, 1990, p. 4).

Figura 8: Quadro das três dimensões das estruturas de consciência e seus respectivos estágios segundo a psicologia genética de Piaget

EGOCENTRISMO		→ DESCENTRAÇÃO		
LINGUAGEM (1923)	Repetição Monólogo individual ou coletivo	Transição para fala socializada (perguntas e respostas que incluem o outro)	Diálogo Cooperação na ação concreta	Diálogo diferenciado Cooperação no nível do pensamento abstrato. Fala socializada “role taking” (colocar-se no lugar do outro)
MORALIDADE (1932)	Pré-moralidade (4-5 anos) Incapacidade de discriminar entre o seu ponto de vista e o dos outros e projeção de seus impulsos e desejos no mundo exterior	Heteronomia (5-8 anos) Realismo moral (deveres e valores existem em si). Responsabilidade pelos atos é objetiva, i.e., juízo independe das intenções.	Semi-autonomia (8-10 a.) Regras e ordens são interpretadas de forma própria (não rigidamente), mas ainda são percebidas como impostas de fora.	Autonomia (12-16 anos) Cumprimento do dever é relativizado em função da interpretação subjetiva. Regras nascidas da reciprocidade são internalizadas.
PENSAMENTO LÓGICO-FORMAL (1955, 1964)	Estágio sensório-motor Ações sem consciência do seu Eu (centração). Indiferenciação entre o sujeito e o objeto e entre o objetivo e o subjetivo.	Estágio Pré-Operatório Aparecimento da função simbólica e interiorização dos esquemas de ação em representações	Operatório Concreto Lógica relacionada aos objetos. Ações transformam-se em operações com reversibilidade parcial: lógica das classes (inversão ou negação) e operações de relação (reciprocidade)	Estágio Lógico-Formal Capacidade de raciocinar sobre enunciados proposicionais. Pensamento hipotético-dedutivo. Reversibilidade completa através de sistema único de transformações (INRC)
Idade cronológica média	0 -2 anos	2/3 –7/8 anos	7/8-11/12 anos	12/13 – 15/16 anos

Fonte: Figura elaborada por Fedozzi a partir das obras de Piaget (1976, 1977 e 1990)

6.4 O desenvolvimento lógico-formal e o desenvolvimento moral

Embora a produção científica de Piaget (1927-1987) tenha se voltado, a partir da década de 1940, cada vez mais às questões vinculadas ao pensamento lógico-formal, uma das teses sustentadas pelo epistemólogo suíço refere-se ao *paralelismo existente entre a lógica e a moral*. Conforme essa tese, o estudo da gênese das estruturas do pensamento lógico passa a ser uma condição necessária para compreender a gênese da moralidade infantil. Os fatores *biológicos, culturais, sociais e de equilíbrio* que explicam a psicogênese (Piaget, 1978, p. 280-289), são, também, os fatores explicativos da dimensão moral (Idem, 1977).

Os estudos de Piaget defendem que a cada estágio do desenvolvimento cognitivo corresponde uma fase homóloga nas dimensões da moralidade e da linguagem, as quais também se desenvolvem de acordo com o processo de descentração crescente⁷¹. A natureza genética da razão, segundo Piaget, determina que a razão teórica (pensamento lógico) e a razão prática (consciência moral) sejam dois lados de uma mesma moeda. Assim, os juízos lógicos sobre a verdade e os juízos morais sobre a validade de uma regra variam de acordo com o estágio psicogenético atingido pelos sujeitos. O paralelismo sustentado pela teoria psicogenética permite correlacionar, assim, os quatro estágios do desenvolvimento cognitivo (*sensório-motor, pré-operatório, operatório-concreto e lógico-formal*) com os estágios de desenvolvimento da moralidade, respectivamente: *pré-moralidade, heteronomia, semi-autonomia e moralidade autônoma* (Piaget e Inhelder, 1972) (Conforme **Figura 8**).

O fio condutor do processo de gênese e do desenvolvimento da moralidade baseia-se nos conceitos dicotômicos de *heteronomia* e de *autonomia*, homólogos ao desenvolvimento lógico-formal que, segundo a psicogênese, indica a passagem de um estado de egocentrismo a um estado de descentração do pensamento, como visto anteriormente. Piaget, de forma contrária a Kant, entendeu que a heteronomia referia-se à atitude das crianças frente a normas emanadas de uma autoridade, assim como a autonomia designava o comportamento daqueles que consideravam, em suas ações, a situação das pessoas por elas afetadas. Assim, o desenvolvimento da moralidade, ou a passagem da situação de heteronomia para a situação de autonomia, torna-se claro a partir das opiniões infantis sobre a justiça, já que, inicialmente,

⁷¹ Não obstante, esse paralelismo estrutural entre as dimensões lógica, moral e da linguagem, não foi objeto de investigação continuada por parte de Piaget e seus colaboradores. Ao contrário, após a primeira fase de suas

elas não julgam as ações nem pela intenção que as orienta, nem pelo seu significado interpessoal, mas, sim, pelos seus *efeitos materiais*, situação chamada por Piaget de "realismo moral"⁷². Com o desenvolvimento moral, as crianças com mais idade vão, gradativamente, avaliando as ações com base em seus aspectos sociais e na intenção que as determina. Começam a pensar sobre o sentido e o objetivo dos mandamentos e proibições e constataam que os adultos também às vezes cometem erros (Kesserling, 1993, p. 181).

As pesquisas realizadas por Piaget - por exemplo, o jogo de bolinhas de gude com crianças de diferentes idades, entre outros métodos utilizados - o fizeram concluir que a gênese e o desenvolvimento da moralidade estão assentadas na *prática das regras e na consciência sobre elas*, que ocorre no processo de interação social da criança (Piaget, 1977).

A *prática das regras* diz respeito à questão de como as crianças usam as mesmas para si e para os outros na situação do jogo. Já a *consciência das regras* seria a compreensão que as crianças têm das mesmas, isto é: o que são as regras; para que servem e de onde vêm; quem as faz; elas podem ser mudadas? Piaget constatou a existência de diferentes fases ou estágios nesses dois planos, de acordo com a idade dos sujeitos e de acordo com fatores oriundos dos tipos de interação social que prevalecem entre eles, assim como dos tipos de ambientes societários, que podem propiciar ou não o desenvolvimento de perspectivas morais diferentes.

Piaget discordou da concepção durkheimiana que explicava a autonomia como interiorização de normas e aderiu à tese de Bovet sobre a gênese da moral. Para esse a moral se origina primeiro *no respeito que a criança tem pelas pessoas* e depois no respeito pelas regras. (Piaget, 1977, p. 92-3, 330). Para o genebrino, não há sentimento de obrigação fora de uma relação de respeito, seja entre indivíduos ou grupos sociais. Assim, diferenciou dois tipos de respeito: o *unilateral* e o *respeito mútuo*. O respeito unilateral, presente nas crianças com tenra idade, é baseado em *relações desiguais* e exige a obediência. A moral resultante é a moral *heterônoma ou moral do dever*, isto é, a forma de regulação da ação que, oriunda das

pesquisas, nos anos 1920 e 30, o epistemólogo suíço e o grupo do Centro Internacional de Epistemologia Genética, em Genebra, dedicaram-se somente à dimensão do desenvolvimento cognitivo lógico-formal.

⁷² O exemplo mais conhecido sobre o "realismo moral" é o teste realizado por Piaget com crianças para saber delas se existia relação entre a intenção e o resultado material dos atos, através de uma estória sobre a quebra de pratos em casa. Piaget observou que as crianças acima de dez anos distinguem a *intenção* na origem do fato, não incorrendo em responsabilidade objetiva ou justiça imanente. Ver Piaget (1977, p. 106-7)

relações de coação entre as gerações anteriores (adultos e crianças mais velhas) e a criança, determina exogenamente à consciência do sujeito.

Já o respeito mútuo consiste na capacidade de se colocar racionalmente no ponto de vista de outras pessoas. Baseia-se, portanto, em relações igualitárias e é condição necessária para a obrigação moral que gera a consciência *autônoma*. A autonomia seria, assim, a capacidade de coordenação de diferentes perspectivas sociais, para a qual o respeito recíproco é um pressuposto para o entendimento. Na medida em que a criança vai se tornando adulta, suas relações com os mais velhos tendem à igualdade. Para Piaget, a *cooperação* é a forma de equilíbrio em direção à qual tendem as relações coativas, quando as diferenças de idade se tornam irrelevantes. É, portanto, por meio da *prática cooperativa das regras* (quando existe respeito recíproco ou mútuo e o caráter das relações vai se tornando igualitário), que são construídas as bases cognitivas para a superação da heteronomia e do egocentrismo moral e intelectual que a acompanha (moral do dever). Concomitantemente ocorre a construção gradual da moral autônoma frente às *normas morais*, as quais são vistas agora como regras racionais de acordo mútuo que satisfazem a reciprocidade. Como diz Piaget, "só um poder legislativo concedido à razão explicará a autonomia". Isso significa que:

"O elemento quase material de medo, que intervém no respeito unilateral, desaparece então progressivamente em favor do medo totalmente moral de decair aos olhos do indivíduo respeitado: a necessidade de ser respeitado equilibra a de respeitar (...). **A ordem desaparece para tornar-se acordo mútuo, e as regras livremente consentidas perdem seu caráter de obrigação externa. Sendo a regra submissa às leis de reciprocidade, são estas mesmas leis, racionais em sua essência, que constituirão as verdadeiras normas morais (...)** Assim está conquistada a autonomia, além da anomia e da heteronomia (...). **No momento em que as crianças começam a se submeter verdadeiramente às regras e a praticá-las segundo uma cooperação real, formam uma concepção nova da regra: pode-se mudá-las, com a condição de haver entendimento, porque a verdade da regra não está na tradição [e nem é ditada por outros], mas no acordo mútuo e na reciprocidade"**. Piaget (1977b, p. 83 e 331) (grifos meus)

Superando a filosofia da consciência e a metafísica do imperativo categórico kantiano, o qual preconiza a existência de uma lei absoluta e transcendental que orienta a consciência moral do sujeito racional, a teoria psicogenética entende, assim, que a formação da consciência moral é um processo de construção e de conquista ativa dos sujeitos, mediante a interação dialética entre indivíduo e sociedade. No último estágio, as regras nascidas da reciprocidade espontânea *tornam-se normativas e são interiorizadas pelo indivíduo*.

Mas, é importante frisar que, para Piaget, os conceitos dicotômicos de heteronomia e autonomia são tipos ideais, pois o processo de passagem de um a outro estado “é questão de dosagem e de qualidade (...) *nunca há coação pura*, portanto nunca há respeito puramente unilateral.(...) Inversamente, *nunca há cooperação inversamente pura*: em toda discussão entre iguais, um dos interlocutores pode fazer pressão sobre o outro através de desafios, ocultos ou explícitos, ao hábito e à autoridade. A cooperação aparece como o termo-limite, como o *equilíbrio ideal* para o qual tende toda relação de coação” (Piaget, 1977, p. 78).

A importância sociológica da contribuição dada pela teoria psicogenética piagetiana, no que tange à formação da consciência social necessária à cultura democrática, está no fato de que a consciência moral (e as possibilidades de autonomia dela decorrente) tem a sua gênese nas interações sociais. "Ela procura concretizar *no grupo* a sua liberdade, enquanto ‘razão constituinte’, isto é, disposta a apresentar, defender (de forma argumentativa) e legitimar, com o aval do grupo, uma norma ou regra que considera uma ‘lei ideal’. Essa ‘lei’ está sujeita à reformulação se outra – melhor e mais justa – se impuser como necessária, obtendo a aceitação e o respeito mútuo de todos membros do grupo. A razão prática (tanto para Piaget, como para Habermas) não atua monologicamente, como um tirano ou déspota esclarecido, mas *dialogicamente*, como um *constituente em uma democracia*. A autonomia do sujeito resulta da discussão e dos intercâmbios intelectuais no grupo” (Freitag, 1991, p. 66).

Conclui-se, assim, que o pleno desenvolvimento cognitivo e a construção de uma consciência moral autônoma é uma condição de fundamental importância para a construção de uma sociedade democrática, como depreende-se das palavras do próprio Piaget. Diz ele:

"Não é livre o indivíduo que está submetido à coerção da **tradição ou da opinião dominante, que se submete de antemão a qualquer decreto da autoridade social e permanece incapaz de pensar por si mesmo**. Tampouco é livre o indivíduo cuja anarquia interior impede-o de pensar e que, dominado por sua imaginação ou por sua fantasia subjetiva, por seus instintos e por sua afetividade, **é jogado de um lado para outro entre todas as tendências contraditórias de seu eu e de seu inconsciente**. É livre, em contrapartida, o indivíduo que sabe julgar, e cujo espírito crítico, o sentido da experiência e a necessidade de coerência lógica colocam-se a serviço de uma razão autônoma, comum a todos os indivíduos e **independente de toda autoridade exterior**" (Piaget, 1998, p. 154). (grifos meus)

A **Figura 9** resume os estudos de Piaget sobre a gênese e o desenvolvimento da moralidade. No próximo Capítulo, o problema da construção da consciência moral será retomado em

novas bases teóricas construídas a partir dos pressupostos da epistemologia genética, mas reformulado pela teoria dos níveis de consciência moral de Lawrence Kohlberg.

Figura 9: Os dois tipos puros de moral segundo Piaget

CrITÉRIOS de comparação	Heterônoma	Autônoma
Gênese da moralidade	Respeito unilateral	Respeito mútuo
Tipo de relações sociais	Coação	Reciprocidade
Caráter das relações	Desiguais	Igualitárias
Forma de interação social	Autoridade/dever (obediência)	Cooperação (acordo mútuo)
Conseqüências da interação social	Egocentrismo moral e intelectual	Descentração moral e intelectual Personalidade do EU
Tipo de moral resultante	Heterônoma Moral do dever (regras externas impostas aos indivíduos)	Autônoma Moral do bem (regras nascidas da reciprocidade tornam-se normas interiores)
Prática das regras	Imutáveis e sagradas Tradicionalis ou transcendentis	Dependente de acordos racionalmente estabelecidos
Justiça	Autoridade predomina sobre a justiça	Justiça acima da autoridade. Solidariedade acima da obediência
Responsabilidade	Objetiva Intenção das ações não são avaliadas	Subjetiva Julgamento em função das intenções
Tipo de sanção	Expiatória (sem relação entre delito e punição)	Supressão momentânea dos laços de reciprocidade
Condições sociais propícias	Homogeneidade social Gerontocracia e religiões primitivas	Diferenciação social Religiões evoluídas
Ambiente societário predominante	Sociedades conformistas e autoritárias	Sociedades modernas e democráticas
Status da relação frente à realidade social	Existente na maioria dos estados <i>de fato</i>, em particular entre adultos e crianças	É <i>tipo ideal</i>. É igualdade de direito e não de fato. É equilíbrio limite

Fonte: Figura elaborada por Fedozzi a partir das obras de Piaget. *O julgamento moral da criança* (1977) e *Estudos sociológicos* (1973)

CAPÍTULO VII

A TEORIA DO DESENVOLVIMENTO MORAL DE LAWRENCE KOHLBERG

No mundo do olho por olho, dente por dente,
seremos todos cegos e banguelas⁷³

A teoria do desenvolvimento cognitivo de Piaget foi adotada e seguida por vários pesquisadores na Europa, nos EUA e na América Latina. Entretanto, no que diz respeito ao **desenvolvimento moral**, foi o psicólogo norte-americano Lawrence Kohlberg (1927-1987) quem mais se destacou no desenvolvimento e na inovação, tanto teórica quanto metodológica, da teoria psicogenética de Piaget, desde a defesa de sua tese de doutorado, em 1958, em Chicago. O amplo trabalho teórico e investigativo com seus colaboradores do Centro para o Desenvolvimento e Educação Moral da Universidade de Harvard, onde se fixou após o seu doutorado, propôs reformulações na teoria e na metodologia de investigação da psicologia genética e ampliou a pesquisa intercultural sobre a moralidade⁷⁴. Compartilhando do pressuposto epistemológico piagetiano, propôs uma nova teoria do desenvolvimento da moralidade baseada em estágios, sendo que a cada nível da hierarquia correspondem *operações que se tornam cada vez mais complexas, abstratas, gerais e reversíveis*:

⁷³ Frase inspirada em Gandhi pintada em mural da Union Square, NY, após o ataque de 11 de setembro de 2001, relatada por Roger Cunha, brasileiro residente em NY, no *Jornal Zero Hora*. Na mesma reportagem disse o autor: “Ouvi outro dia no rádio um deputado dizendo ‘azar que se mate civis inocentes. Se eles matam os nossos nós temos o direito de matar os deles’, ou ainda ‘eles não têm direito de continuar vivos’. Porto Alegre, *Jornal Zero Hora*, 18/09/01.

"Nossa teoria moral psicológica deriva em ampla medida de Piaget, que afirma que tanto a lógica quanto a moral se desenvolvem em estágios e que cada estágio é uma estrutura que se encontra – considerada formalmente – num melhor equilíbrio do que a estrutura do estágio precedente. Ela supõe, portanto, que todo o estágio novo (lógico ou moral) é uma nova estrutura, que encerra, é verdade, elementos da estrutura anterior, mas que os transforma de tal modo que eles passam a constituir um equilíbrio mais estável e amplo" (Kohlberg *apud* Habermas, 1989, p. 51).

E ainda sobre o desenvolvimento moral calcado na estrutura de justiça:

"Podemos resumir nossa teoria de desenvolvimento cognitivo dizendo que (a) julgamento moral é um processo de tomada de papéis que (b) tem uma estrutura lógica nova a cada etapa, fazendo um paralelo, com as etapas lógicas de Piaget; esta estrutura está melhor formulada como (c) *uma estrutura de justiça* que (d) é progressivamente mais compreensiva, diferenciada e equilibrada que a estrutura anterior" (Kohlberg, 1971 *apud* Morosini e Biaggio, 1986, p. 4) (grifos meus)

O paralelismo entre a teoria piagetiana do desenvolvimento cognitivo (no sentido estrito) e a teoria kohlbergiana do desenvolvimento moral mostra que ambas visam explicar competências, definidas como capacidades de resolver determinadas classes de problemas empírico-analíticos ou moral-práticos (Habermas, 1989, p. 49-50). Contudo, a teoria do desenvolvimento da moralidade de Kohlberg se diferencia da teoria de Piaget. Como visto, Piaget entende que a gênese e o desenvolvimento da moralidade estão relacionados com a prática das regras e a consciência sobre elas na interação social, a partir dos conceitos de heteronomia e de autonomia oriundos das relações dos sujeitos em relação às regras.

Já Kohlberg aborda o problema moral baseando-se no critério de *justiça crescente*, relacionando-o às noções de igualdade, equidade e reciprocidade da perspectiva sócio-moral de cada indivíduo em relação aos demais na sociedade. Kohlberg construiu, assim, um modelo composto por quatro níveis e seis estágios da moralidade, reformulando os estágios propostos por Piaget (amoralidade, heteronomia, semi-autonomia e autonomia moral). Essa reformulação decorreu principalmente da evidência empírica constatada nas pesquisas, mas também da opção metodológica de ampliar o limite de idade dos sujeitos observados, concentrando-se as pesquisas nos adolescentes e jovens adultos com idade até aproximadamente 25 anos, cuja consciência, julgamento e comportamento moral apresentavam diferenças em relação às crianças (até 12 ou 13 anos) estudadas por Piaget.

⁷⁴ Kohlberg e suas equipes, que atuavam no Centro para o Desenvolvimento e Educação Moral de Harvard, realizaram estudos nos mais diversos contextos culturais e sócio-econômicos, tais como nos Estados Unidos, no

Nessa versão da teoria dos estágios (Kohlberg, 1969), consolidada nas décadas de 1970 e 80 (Kohlberg, 1971; 1981; 1984 Kohlberg et alii. 1983; Colby e Kohlberg, 1987, vol. 1), os seis estágios são definidos conforme três níveis da moralidade: o **pré-convencional**, o **convencional** e o **pós-convencional**. Os níveis representam o desenvolvimento da perspectiva sócio-moral dos indivíduos em direção à descentração crescente, partindo-se do **interesse pessoal** (egocentrismo/heteronomia), passando pelo dever de **manutenção das normas** (semi-autonomia) até o pensamento orientado por **princípios éticos universais** (autonomia/descentração), ponto máximo de maturidade da consciência moral.

Na formulação inicial de Kohlberg, em 1958, “os estágios eram avaliados em termos dos *conteúdos* das respostas dos sujeitos” mediante a técnica de entrevistas sobre dilemas morais hipotéticos (Biaggio, 1998, p. 45). No sistema desenvolvido posteriormente, é a *forma ou estrutura* das respostas que importam (Colby e Kohlberg, 1987). O conteúdo diz respeito à escolha de atitudes, crenças, julgamentos e comportamentos, enquanto que a forma refere-se ao *raciocínio subjacente a esse conteúdo*. Estágios morais mais elevados “são mais válidos para uma tomada de decisão, pela possibilidade de o raciocínio (forma) levar a atitudes e comportamentos diferentes daqueles aos quais deveriam levar os níveis mais baixos” (Keunecke, Bardagi e Biaggio, 1994, p. 15). É por isso que, na técnica de investigação MJJ (*Moral Judgment Interview*) elaborada por Kohlberg - uma entrevista clínica estruturada com questões abertas -, o que importa não é a resposta ao dilema moral proposto (a exemplo do clássico “Dilema de Heinz”: o marido deve ou não roubar o remédio do farmacêutico para salvar a vida de sua mulher), mas, sim, a estrutura do pensamento (o raciocínio moral) utilizada para justificar a resposta, que pode ser tanto a favor como contra a ação de roubar.

Kohlberg procurou mostrar, em *The Philosophy of Moral Development (1981)*⁷⁵, que o processo de *equilíbrio*⁷⁶ progressiva da ontogênese do juízo moral, postulado pela teoria do

Canadá, no México, em Taiwan, na Turquia e em Israel (Freitag, 1992, p. 191).

⁷⁵ Trata-se do estudo *Cognitive Development and Epistemology*, Academic Press, New York 1971 que, juntamente com o tratado complementar *Justices as Reversibility*, de 1978, contituem a essência de sua obra *Philosophy of Moral Development*, de 1981.

⁷⁶ O conceito de *equilíbrio*, extraído da teoria sistêmica, é central na epistemologia piagetiana para explicar o equilíbrio cognitivo. Piaget utiliza esse termo por analogia à estabilidade de um organismo vivo que necessidade de constantes trocas com o meio, através dos processos ativos de *assimilação* e de *acomodação*. Mas para Piaget a *equilíbrio* não é estática no sentido mecânico ou termodinâmico. Trata-se de um processo de transformações que exige a ação espontânea do sujeito sobre os objetos, sendo que nesse processo “sujeito e objeto determinam-se mutuamente, sem sacrifício, de suas identidades próprias, ao contrário, com enriquecimento progressivo das

desenvolvimento cognitivo, pode ser concebido como hierarquia de formas da integração moral no sentido da **justiça crescente**. Os estágios refletem, portanto, *a maneira de raciocinar dos sujeitos (estrutura) em relação ao princípio de justiça crescente*.

As propriedades dos estágios são as seguintes, segundo Biaggio (1998, p. 43):

- Estágios implicam uma distinção qualitativa nas estruturas (modos de pensamento) que servem à mesma função; por exemplo, a inteligência em vários pontos do desenvolvimento;
- Essas estruturas formam uma seqüência invariante. Embora os fatores sócio-culturais possam acelerar, retardar ou frear o desenvolvimento, eles não alteram sua seqüência;
- Cada um desses modos ou seqüências de pensamento formam um todo estrutural. Uma resposta não é específica a uma tarefa, mas representa uma familiaridade com um grupo de tarefas;
- Os estágios são integrações hierárquicas. Cada estágio superior integra as estruturas encontradas em estágios inferiores.

Os estágios acima referidos permitem perceber a identidade da teoria kohlbergiana com a abordagem genético-estrutural de Piaget. Nessa, como visto, a construção de novas estruturas da consciência – por *abstrações reflexionantes e tomadas de consciência* necessárias ao reequilíbrio cognitivo – também obedece a uma hierarquia de formas, cujo desenvolvimento incorpora e supera as estruturas inferiores para dar conta das mesmas funções, porém, mais complexas. Tanto para o desenvolvimento moral, como para o lógico-formal, não é possível inverter a ordem ou pular os estágios cognitivos.

Rest (1973), um dos maiores colaboradores e seguidores da obra de Kohlberg, mostrou como os sujeitos pesquisados por ele compreendiam todos os estágios abaixo do seu próprio estágio, mas não entendiam o raciocínio localizado em *mais do que um* estágio acima do seu próprio estágio (*apud* Biaggio, 1998, p. 44). Isso demonstra, como será ressaltado adiante, a possibilidade universal de desenvolvimento da competência moral como “construções racionais do sujeito em interação social. O nível ou estágio de raciocínio ou juízo moral é o

mesmas, se as condições objetivas não impedirem o desenrolar do processo. A ação rompe a dicotomia entre ação e realidade, não aceitando redutibilidade entre sujeito-objeto. A imagem que melhor representa o equilíbrio cognitivo é a de uma espiral, onde cada nova espira tem maior abrangência que a anterior (Becker, 2001, p.51-56)..

indicativo mais importante de maturidade moral” (Keunecke, Bardagi e Biaggio, 1994, p. 17). Mas a construção cognitivo-moral é delimitada por condições individuais e sociais, que dependem de certas condições de ordem biológica pessoal (maturação) e de **ordem social**, (exposição a experiências sócio-morais) que podem *facilitar* ou *bloquear* o desenvolvimento moral dos sujeitos. Por isso, a construção de novos patamares de maturidade moral sempre se dá a partir do estágio em que se encontra o sujeito, assim como de ambientes estimuladores, isto é, as possibilidades de evolução cognitivo-moral, segundo a teoria de Kohlberg, resulta dos conflitos sócio-morais experimentados pelo indivíduo durante a sua trajetória de vida.

Kohlberg explicita a sua teoria sobre a hierarquia de formas de julgar no sentido da *justiça crescente* através de quatro teses básicas⁷⁷:

1) O ato de julgar moralmente repousa sobre um processo de *role taking* (assumir um papel social) (no sentido de G.H. Mead);

Em cada estágio o ato de julgar aponta para uma nova estrutura lógica, correspondente aos estágios lógicos das operações mentais, segundo Piaget;

A estrutura pode ser concebida como *estrutura-de-justiça*;

Como tal, em cada estágio seguinte ela é mais abrangente e, ao mesmo tempo, mais diferenciada e equilibrada do que no estágio anterior (Kohlberg, 1981).

7.1 Os níveis de consciência moral segundo a teoria de Kohlberg

Como já mencionado, Kohlberg construiu um modelo de análise do desenvolvimento moral composto por três níveis e dois estágios em cada um deles (**Figura 10**): o **pré-convencional** (estágios 1 e 2), o **convencional** (estágios 3 e 4) e o **pós-convencional** (estágios 5 e 6). Cada nível reflete uma determinada orientação moral e um certo modo de distinguir, coordenar e hierarquizar as diversas perspectivas ou valores em confronto. A seguir serão comentadas as

⁷⁷ A reformulação da teoria do desenvolvimento moral, compreendida agora como uma “reconstrução racional da ontogênese do raciocínio de justiça”, deriva tanto de Piaget, como das definições neo-kantianas de Hare, para o qual os princípios de justiça são o centro da moralidade deontológica (conforme o imperativo categórico de Kant de respeito pelas pessoas: “tratar cada pessoa como um fim e não um meio”). Para Kohlberg, o método que orienta a última versão do Manual de Avaliação de Entrevista de Julgamento Moral (Colby e Kohlberg, 1987) é resultante de uma combinação da psicometria com a hermenêutica. Para Habermas, trata-se de *objetivismo hermenêutico*, diverso do reconstrucionismo hermenêutico, baseado na empatia, e do hermeneuticismo radical, que nega a pretensão de objetividade e aceita o relativismo moral (Biaggio, 1988, p. 41-2)

principais características estruturais de cada um dos níveis. Após, serão discutidos os estágios que integram, de forma crescente, cada um dos três níveis.

O nível **pré-convencional** corresponde a uma perspectiva em que o indivíduo ainda não internalizou a idéia de reciprocidade e as normas e expectativas sociais. Se e quando as reconhece, considera-as como algo externo a si. Um ato é julgado pelas suas conseqüências e não pelas suas intenções. O ato foi mau se as conseqüências levaram ao castigo; foi bom quando levaram ao prazer. Esse nível corresponde à moralidade heterônoma de Piaget. A maioria das crianças até 9 anos de idade e alguns adolescentes se encontra nesse nível, assim como muitos delinquentes juvenis e adultos (Colby e Kohlberg, 1987, p. 16).

O nível **convencional** é o nível da internalização das normas. Nele, o indivíduo se identifica com as normas e expectativas dos grupos primários ou da sociedade em geral, ou seja, o indivíduo já se apropriou de determinados parâmetros sociais e históricos e os sente como “seus”. O indivíduo acredita no valor daquilo que julga como certo e acha que se deve fazê-lo em nome da *amizade*, da *aceitação pelo companheiros* ou do *respeito à ordem* estabelecida. Sua visão de reciprocidade se torna mais abrangente, abarcando a avaliação de conseqüências mediatas dos acontecimentos, que ultrapassam o nível de seus interesses pessoais e incluem a dimensão do interesse social. A manutenção do sistema normativo e da autoridade torna-se um imperativo. É uma aptidão não só de conformar-se às expectativas pessoais e à ordem social, mas de lealdade em face dela, uma aptidão dirigida no sentido de manter ativamente, de apoiar e justificar essa ordem e de identificar-se com as pessoas ou o grupo nela envolvidos. Provavelmente esse nível encontra equivalência com a fase de semi-autonomia descrita por Piaget. A maioria dos adolescentes e adultos da sociedade americana e de outras sociedades encontra-se nesse nível de desenvolvimento (Colby e Kohlberg, 1987). Biaggio entende que esse nível **das relações e lealdades pessoais**, principalmente representado pelo estágio 3, prevalece também na sociedade brasileira (1975, 1976, 1998), o que será discutido mais adiante por sua relevante significação para a presente pesquisa.

No nível **pós-convencional**, o indivíduo compreende o significado e a importância das normas sociais, mas tem consciência de suas limitações em face de princípios morais de justiça que se sobrepõem a elas. Neste estágio, há o esforço visível de definir valores e princípios morais que tenham validade *independentemente* da autoridade dos *grupos* ou

peessoas que os sustentam e *independentemente da identificação do sujeito com essas pessoas ou grupos*. Para os sujeitos que alcançaram esse nível, o valor moral das ações depende de sua conformidade a princípios éticos universais e não de sua conformidade às normas morais e expectativas do sistema social vigente (Keunecke, Bardagi e Biaggio, 1994, p.15). O julgamento a partir de princípios morais universais exige, portanto, a superação do estágio operatório-concreto e o ingresso em uma nova etapa cognitiva do desenvolvimento lógico-formal, que possibilita o raciocínio abstrato e a plena *reversibilidade* cognitiva e moral.

O nível pós-convencional permite o questionamento das leis estabelecidas e o reconhecimento de que elas devem ser alteradas, se forem consideradas injustas. Ou seja, as pessoas reconhecem que, em muitas situações concretas, a manutenção da lei e da ordem entra em conflito com valores maiores, que os antecedem e dos quais deveriam se originar (Colby e Kohlberg, 1987). Entretanto, as investigações indicam que esse nível é alcançado por uma minoria de adultos (entre 3 a 5%), que se encontram, geralmente, entre a idade de 20 a 25 anos (Biaggio, 1998). Provavelmente, devido à necessidade de experiências de interação social, que podem facilitar ou bloquear a plena maturidade da consciência moral, o atingimento do nível pós-convencional - como possibilidade universal da espécie humana - necessita de um tempo maior do que aquele apontado por Piaget, entre 15-16 anos, para a maturidade lógico-formal dos indivíduos (Piaget, 1978).

Figura 10: Níveis e estágios de consciência moral segundo Kohlberg

NÍVEIS	ESTÁGIOS
Pré-Convencional	1 - Orientação para a Punição e Obediência 2 - Individualismo Hedonista
Convencional	3 - Orientação “Bom Moço” e “Boa Moça” 4 - “Lei e Ordem” - Preservação do Sistema
Pós-Convencional	5 – Contratualismo Democrático ou de Utilidade 6 - Princípios Éticos Universais

Fonte: Elaborada por Fedozzi a partir da obra de Kohlberg (1981)

7.2 Os seis estágios dos três níveis de consciência moral segundo Kohlberg

7.2.1 Nível pré-convencional

7.2.1.1 Estágio 1 – Orientação para a punição e a obediência

Nesse estágio, as crianças ou sujeitos ainda não estão, via de regra, em condições de realizar operações mentais concretas, no sentido da *reciprocidade lógica* e, respectivamente, da *reversibilidade*, postuladas por Piaget. Já que isso é um pressuposto necessário, embora ainda não suficiente, para a *reciprocidade do juízo moral*, as crianças também ainda não estão em condições de conceber “justiça” como reciprocidade concreta da troca (de dádivas ou prestações) entre diversos indivíduos. A perspectiva sócio-moral adotada é egocêntrica. Uma pessoa nesse estágio não considera os interesses dos outros, nem reconhece que diferem dos seus interesses, tampouco relaciona dois pontos de vista. As ações são julgadas antes em termos das conseqüências físicas do que em termos dos interesses psicológicos dos outros. A perspectiva da autoridade é confundida com a própria perspectiva.

É verdade que as pessoas esperam que ações más tenham efeitos ruins, ou seja, castigo; mas elas, de certa forma, definem esta “justiça” não como troca, no sentido da igualdade e reciprocidade, mas no sentido de uma ordem social, na qual os fracos devem obediência aos fortes e, como decorrência, atos de desobediência têm como conseqüência o castigo por parte dos fortes (Kohlberg, 1981, p.147). A obediência está ligada ao medo das conseqüências imediatas da infração às regras e ao medo do poder dos que enunciam regras. As figuras de autoridade são temidas pelo seu poder de punir e recompensar. Por isso, agir bem é obedecer cegamente às prescrições, evitando punições e sofrimentos corporais. Esse estágio raramente se encontra em populações adultas, mas não é incomum em instituições totais, a exemplo das penitenciárias, onde reina o ambiente de coerção e de ameaça constante à sobrevivência física.

Apesar da semelhança com o tipo de moralidade heterônoma descrita por Piaget, esse estágio da moralidade de Kohlberg parece estar menos ligado à idéia de adesão às regras externas impostas aos indivíduos – moral do dever ou das relações de *coação* oriundas do *respeito unilateral* das crianças pelos adultos (Piaget, 1932) - e mais às conseqüências físicas ou hedonísticas da ação, as quais determinariam, por respostas obtidas (punição, recompensa ou

troca de favores), se a ação é boa ou não, certa ou errada, justa ou injusta. Pode-se depreender que a essência desse estágio kohlbergiano parece perder consistência em relação à teoria piagetiana, por enfatizar em demasia a interpretação da ação do sujeito (medo ou prazer) como resposta externa às suas ações (punição, recompensa). Se assim for, essa interpretação tende a assemelhar-se mais à tese behaviorista do estímulo-resposta do que à teoria construtivista. Conforme Piaget (1932), a incapacidade de descentração do sujeito e a tendência à justiça expiatória deve-se ao estágio egocêntrico (não diferenciação entre o Eu e o mundo, entre objetivo e subjetivo) que caracteriza a primeira fase do desenvolvimento cognitivo, marcada pela *incapacidade cognitiva (lógica e moral) de descentração do sujeito*.

7.2.1. 2 Estágio 2 – Individualismo hedonista

Nesse estágio, os indivíduos, segundo Kohlberg, estão em condições de executar operações mentais concretas, no sentido da *reciprocidade* e, respectivamente, da *reversibilidade lógica*. Correspondendo a esta pré-condição mental, ainda que isso não seja suficiente, os indivíduos também estão em condições de definir justiça, de certa forma, no sentido da reciprocidade concreta da troca de dons ou de serviços e, portanto, no sentido da troca de agrados, favores ou, inversamente, agressões mútuas. **A perspectiva sócio-moral adotada é individualista e concreta.** Uma pessoa nesse estágio separa os interesses e pontos de vista próprios dos interesses e pontos de vista de autoridades e de outros. A pessoa está cônica de que todos têm interesses individuais a perseguir e que estes estão em conflito, de tal modo que o direito é relativo (no sentido individualista concreto). A pessoa integra ou relaciona os interesses individuais conflitantes por meio da necessidade instrumental do outro ou da boa vontade do outro, ou pela equidade, dando a cada pessoa a mesma quantidade.

Aqui, poder-se-ia falar, por conseguinte, de uma concepção *ingênuo-instrumental*, ou melhor, *ingênuo-estratégica*, da essência da justiça e da polidez (*fainerss*)⁷⁸. Mas isso corresponde a uma visão concreta da reciprocidade: “não devo fazer mal a outras pessoas porque elas também poderão me fazer mal”, ou “é certo tratar os outros como eles me tratam, se alguém me bate, é justo que eu devolva o golpe”. A “regra de ouro” da Bíblia (“trata os outros assim

⁷⁸ O “Dilema de Heinz”, que Kohlberg emprega como tarefa-padrão para a solução de problemas referentes aos estágios, já é entendido e respondido por sujeitos do estágio 2, do seguinte modo: quando se trata de saber se Heinz deve furtar um medicamento que ele não pode pagar, quando ele assim - e apenas assim - pode salvar a vida de sua esposa ou de um amigo, ele deve fazê-lo, *porque um dia ele poderia precisar da esposa ou do amigo, para fazerem o mesmo por ele* (Apel, 1994, p. 237).

como tu *gostarias* de ser tratado”) é concebida no sentido da reciprocidade da troca atual de favores ou, então, da reparação de más ações. (Kohlberg, 1981, p.148).

O pensamento individualista e concreto, que domina esse estágio, faz com que os indivíduos sejam capazes de perceber que diferentes pessoas podem ter interesses ou reivindicações igualmente válidas, porém, incompatíveis entre si. Essa percepção origina um *relativismo moral*, segundo o qual a distribuição justa depende da perspectiva dos indivíduos envolvidos numa situação específica. As ações boas ou más não têm valor intrínseco, representando apenas uma expectativa de direitos. A ação moralmente correta é definida em termos do prazer ou da satisfação das necessidades da pessoa. A moral, portanto, é relativizada e o ato moral é visto como instrumento para satisfação do prazer pessoal. Agir bem é servir às necessidades próprias ou satisfazer instrumentalmente as próprias carências e, ocasionalmente, as carências dos outros no sentido da troca recíproca concreta. O conceito de justiça torna-se pragmático frente à percepção de que cada indivíduo deseja atingir seus próprios objetivos: justo é aquilo que maximiza a satisfação de necessidades, minimizando conseqüências negativas (Hutz e Dell’Aglia, 1995, p. 278-279). A reciprocidade consiste em trocas concretas de valores iguais entre pessoas para a obtenção de benefícios atuais ou futuros. São, por isso, equivalentes às relações praticadas no mercado:

As relações humanas são vistas em termos similares às relações de mercado. Estão presentes elementos de *fairness*, de reciprocidade e de distribuição igual, mas sempre interpretados de modo físico-pragmático. *A reciprocidade não é uma questão de lealdade, gratidão e justiça* (Habermas, 1983, p. 60) (grifos meus).

Esse estágio pode ser representado pela noção de *justiça como vingança* ou reparação de más ações, como por exemplo, no preceito da *Lei de Talião* “olho por olho, dente por dente”. Também a chamada regra de ouro da Bíblia, “trata os outros assim como tu *gostarias* de ser tratado”, é compreendida, nesse estágio, apenas no sentido da reciprocidade concreta de igual tratamento: “trata os outros como tu de fato *és* tratado por eles”.

Nível convencional

Estágio 3 – Orientação do “bom moço”. Estágio das expectativas interpessoais mútuas, dos relacionamentos e da conformidade.

No estágio convencional 3, os indivíduos estão, pela primeira vez, em condições de realizar o *role taking* (assumir papéis sociais); isto é, eles podem agora **transferir-se simultaneamente para dentro de dois diferentes papéis, relacionados um com o outro**. Neste estágio, é adotada uma perspectiva do indivíduo em relação a outros indivíduos. Correspondentemente, continua-se a entender a “regra de ouro” da Bíblia de forma concreta, ou seja, no sentido da reciprocidade ideal da fórmula “O que não queres que se faça a ti, também não o faças a nenhum outro” (Evangelho de Lucas 6,31), ou “trata os outros assim como tu *gostarias* de ser tratado” (e não assim como tu de fato *és* tratado por eles).

Uma pessoa neste estágio está cônica de **sentimentos, acordos e expectativas compartilhados, que adquirem primazia sobre interesses individuais**. Por isso, os indivíduos do estágio 3, pela primeira vez, **estão em condições de sobrepor o perdão à vingança** (Kohlberg, op. cit., p. 149). Por exemplo, os indivíduos do estágio 3 podem antecipar, a partir de seu *role taking*, que o ato de revidar os golpes recebidos vai levar a que o outro torne a bater, e assim por diante, não conduzindo a uma desejável relação de reciprocidade. No entanto, o *role taking* ainda é limitado **aos papéis estereotipados de um grupo concreto de relações**, como o da família, dos amigos e conhecidos. Por isso, a perspectiva moral adotada é classificada como a **moralidade do conformismo a estereótipos e das relações pessoais**. Nesse estágio, a obediência às regras do grupo social e à autoridade está vinculada ao desejo de corresponder às expectativas dos portadores de funções que são próximos, no sentido de um sistema convencional simples de virtudes, como, por exemplo, ser “bonzinho/boazinha” (bom filho, bom aluno/ boa filha, boa aluna, etc). O comportamento moralmente correto é aquele que leva à aprovação dos outros.

Os sujeitos que agem orientados pelo estágio 3 têm por objetivo **a manutenção da lealdade e da confiança entre os indivíduos de grupos de referência primária**. A operação de reciprocidade gera uma consciência de **obrigação como dívida**: o indivíduo sente **gratidão, lealdade ou obrigação**. Predominam, portanto, **as regras oriundas das relações pessoais**. Os indivíduos ainda não adotam a perspectiva sócio-moral do sistema social, seu conjunto de

regras e normas subjetivas, porquanto exigem ultrapassar as relações pessoais típicas dos grupos mais próximos. Uma base para a universalização do *role taking* e, respectivamente, da “regra de ouro”, ainda não é possível. Nesse estágio, “ela ainda não conduz a uma solução plenamente equilibrada de possíveis conflitos entre os direitos humanos. A razão disso é que, assim como na sacrossanta ordem social do estágio 4, o *role taking* ainda é prejudicado pelas **relações concretas de reciprocidade dos eventuais grupos de relacionamento**, ou por uma ordem estabelecida de deveres funcionais. Ainda não se consegue concretizar plenamente a exigência da reversibilidade no sentido da igualdade originária de direitos de todas as funções e papéis humanos” (Apel, 1994, p. 250-1). A **obediência aos homens** e não às leis ou a princípios abstratos, no estágio 3, é compatível com as relações de dominação tradicionais, a exemplo do patriarcalismo e do patrimonialismo.

7.2.2.2 Estágio 4 – Lei e Ordem: preservação do sistema social e da consciência

Este estágio diferencia o ponto de vista societário dos motivos interpessoais. Uma pessoa que se encontra nesse estágio **supera a perspectiva das relações pessoais**, próprias dos grupos primários, adotando o ponto de vista do **sistema social**, o qual define papéis e regras tipicamente relacionados com um ordenamento estatal, social e jurídico. Consideram, portanto, as relações individuais em termos do lugar no sistema. **A relação recíproca de direitos e deveres é agora intermediada e limitada, de certa forma, pelo sistema social.** Conseqüentemente, a reciprocidade positiva da justiça não se situa mais na troca interpessoal de bens e serviços (de agrados ou favores), mas **na troca de prestações e recompensas entre os indivíduos e o sistema.** Conseqüentemente, também, a reciprocidade negativa da justiça não mais consiste na vingança e reparação entre pessoas ou famílias (“justiça pessoal”), mas – segundo a medida da igualdade perante a lei – em pagar o seu débito ou restituir à sociedade o mal feito a ela. Poder-se-ia aludir aqui ao conceito de “direito restitutivo” de Durkheim (1960), como *medium* da solidariedade orgânica própria das sociedades mais complexas, nas quais, segundo a teoria durkheimiana - em decorrência da divisão social do trabalho e do aumento da densidade social - ocorreu uma diferenciação entre a consciência individual e a consciência coletiva⁷⁹. A **lei**, portanto, é um novo componente, **mais geral e racional**, a ser

⁷⁹ De acordo com a sociologia durkheimiana, as duas formas de coesão da ordem social (solidariedade mecânica e solidariedade orgânica) decorrentes da divisão social do trabalho e do aumento da densidade social, podem ser simbolizadas por duas espécies de Direito: o direito “repressivo” e o direito “restitutivo”. O primeiro, a exemplo do direito penal, reflete a *solidariedade mecânica* das sociedades simples, que possuem pequena diferenciação entre as consciências coletiva e individual. Já a *solidariedade orgânica*, forma de coesão social das sociedades

considerado no julgamento moral dos sujeitos. Por isso, a definição-chave do estágio 4 se situa numa *law-(or rule) and order-maintaining perspective*. (Kohlberg, op. cit. p. 151).

A moral do estágio convencional 4 identifica-se com o senso-comum da **moralidade-do-dever**, pois, nessa, a manutenção das normas legais depende da estrutura de autoridade, da hierarquia e da disciplina, para evitar o caos do sistema social. **A obediência** se caracteriza plenamente como valor moral. As normas funcionam como elementos de regulação social e visam à preservação da harmonia e da ordem. O interesse individual se torna ilegítimo, quando não for consistente com a manutenção do sistema sócio-moral.

No estágio da *Law and Order* não se trata mais da obediência aos superiores imediatos do círculo pessoal (pais, professores, patrões). Trata-se de uma relação **impessoal**, representada pelas “autoridades” e pelas leis que compõem o ordenamento estatal e jurídico do sistema social. **O vínculo interpessoal não é mais necessário**, pois a autoridade se torna cada vez mais um atributo dos papéis sociais, independente das pessoas que os assumem. A obediência não se dá por medo da punição (estágio 1), nem pelo desejo da recompensa (estágio 2), ou pela aprovação social e deferimento à pessoa que exerce a autoridade (estágio 3), mas, sim, por **lealdade à ordem social** do *status quo* (estágio 4).

Nível pós-convencional

Estágio 5 – Contratualismo Democrático ou de Utilidade

A definição-chave do estágio pós-convencional 5 consiste em que, pela primeira vez, a *lawmakers perspective* (perspectiva do legislador) é tomada em consideração (Kohlberg, op. cit., p. 152). Nessa perspectiva, recorre-se ao direito natural dos indivíduos de fundamentar a ordem social na qual querem viver (por meio de contratos baseados na noção de utilidade), ou de modificá-la, se preciso. Para Kohlberg, ao contrário do estágio 4 (*Law and Order*), onde a justiça é, para cada um, uma questão de defesa da própria ordem social (*Law, Nation and God*) contra seus adversários internos e/ou externos, no estágio 5 a atenção se transfere da defesa da lei e da ordem para o **problema da legislação, necessária para maximizar o bem-**

mais complexas (onde há maior diferenciação social e distanciamento maior entre as consciências coletiva e individual, a exemplo das sociedades burguesas surgidas com a revolução industrial), seria representada pelo direito “restitutivo”. Ou seja, os indivíduos devem restituir à sociedade os danos que venham a ser causados a ela. Modernamente esta forma de direito seria representada pela especialização, a exemplo do direito comercial, tributário, administrativo, cível, de família, trabalhista, etc. Ver Durkheim (1960).

estar dos indivíduos. Nisso se acha envolvido um posicionamento totalmente diverso daquele do respeito à lei (como no estágio 4). A "função das leis é vista como a de mediar, na qualidade de árbitro, entre os direitos de propriedade e (demais) interesses de grupos diversos e conflitantes" (Kohlberg, op. cit., p. 153-4 *apud* Apel, 1994, p. 240). A partir desse ponto de vista, a autoridade é apenas um instrumento e não se constitui mais como um valor "em si". Ela é vista como parte do contrato social, necessariamente subordinada aos princípios do bem comum e da proteção aos direitos de todos.

Uma expressão de tal posicionamento "são os arranjos procedurais da *democracia constitucional*, como, por exemplo, a representação igual dos interesses de todos os indivíduos, como meio de formação de consenso e uma *Bill of Rights* como proteção das liberdades individuais e dos direitos naturais, que precedem as leis e o ordenamento da sociedade" (Kohlberg *apud* Apel, 1994, p.240) (grifos do autor). Segundo Kohlberg, o ponto de vista da *utilidade* que, de certa forma, constitui o princípio racional de legitimação do direito e também dos contratos que lhe servem de base, deve ser entendido no sentido do *utilitarismo regulador*, e não no sentido do utilitarismo clássico ou do consequencialismo das ações. E o ponto de vista do utilitarismo regulador tem de ser qualificado através da constatação de que as regras válidas e respectivas leis não são, como no estágio 4, pressupostas como *sacrossantas*, mas fundamentadas, em comparação com outras regras, como mais úteis para os indivíduos (Idem, p. 153). A ação justa tende a ser definida em termos de direitos individuais gerais e de *standarts*, que foram criticamente examinados e aprovados pela sociedade em seu conjunto. Assim, o estágio pós-convencional 5 fundamenta, segundo Kohlberg, um ponto de vista "pré-societário", não no sentido de um individualismo exacerbado, mas no sentido de que o ponto de vista, grupalmente ou estatalmente relacionado da moral interior, é superado pelo pensamento sobre os direitos à liberdade de todos os homens e pela exigência de fundamentação do direito por meio de contratos livres.

Kohlberg observou, inicialmente, que o estágio pós-convencional 5 corresponderia à moral "oficial" do Governo e da Constituição Americana (Kohlberg, 1971, p. 165). Posteriormente, ampliando a sua observação histórica, entendeu que a filosofia moral crítica pós-convencional e a democracia constitucional "nasceram juntas no mundo ocidental..., primeiro em Atenas, depois no tempo da Reforma Européia" (Kohlberg, 1971, p. 165).

O estágio 5, entretanto, ainda não pode ser considerado o estágio mais elevado de desenvolvimento da competência do juízo moral, pelo fato de que, nesse estágio, ainda não está disponível o *moral point of view* e, com isso, o princípio moral, a partir do qual o indivíduo, no questionamento sobre lei e direito, pode orientar-se em suas ações. Essa tese foi elucidada por Kohlberg com base, tanto nos resultados de seus testes empíricos, como numa discussão filosófico-crítica do *utilitarismo regulador*, ante o pano de fundo de um ponto de vista filosófico orientado em Kant e mais precisamente em Rawls (Apel, 1994, p. 241).

Empiricamente Kohlberg se valeu, por exemplo, da resposta, dada por um estudante do estágio 5, em um teste à pergunta “se antes da guerra civil americana era correto infringir a lei e auxiliar escravos negros na fuga”. Constatando o conflito existente entre a legalidade e o *moral point of view*, o estudante entende que a escravidão representa uma injustiça, porque trata as pessoas como animais. Defende, portanto, o direito moral dos indivíduos à tal opinião e sua correspondente *decisão de consciência* ao incorrer em desobediência civil. Mas esse ponto de vista moral não é fundamentado por *princípios intersubjetivamente válidos* [que exigem reversibilidade completa] e sim pelo direito da *consciência subjetiva* [nesse caso de infringir a lei e auxiliar a fuga de escravos negros]. (Ibidem, p. 242). Nesse sentido, o passo a um estágio superior, baseado em princípios universais de justiça, ainda não foi alcançado.

7.2.3.2 Estágio 6 - Princípios Éticos Universais

Para exemplificar a diferença entre as posições filosóficas, que correspondem ao estágio 5, e o princípio legítimo autônomo de moral do estágio 6, Kohlberg recorre novamente ao “Dilema de Heinz”. Mas, aqui, o teste-padrão não foi resultado de consulta empírica a pessoas reais, mas, sim, de um experimento hipotético, extraído da discussão com três filósofos fictícios. Como ocorre nos testes de Kohlberg relacionados à competência de juízo, não importa o conteúdo das três respostas ao dilema moral - pois sob esse aspecto todas elas chegam ao mesmo resultado. Importa, sim, a *forma estrutural* da resposta.

A **Figura 11** ilustra os elementos utilizados por Kohlberg para fundamentar a existência de um estágio de moralidade pós-convencional mais elevado do que o estágio 5, como ápice da teoria evolutiva piagetiana da competência do juízo moral, reinterpretada por ele. Para tal,

utiliza o Dilema de Heinz que, como dito anteriormente, trata de um caso hipotético sobre a seguinte situação:

" Num país da Europa havia uma mulher que estava quase morrendo por causa de uma doença rara. Existia só um remédio que poderia salvá-la inventado por um farmacêutico local. O remédio era caro para se fazer e o farmacêutico estava cobrando dez vezes mais do que o remédio lhe custava. O marido daquela mulher doente tomou dinheiro emprestado para comprar o remédio, mas só conseguiu a metade. Ele pediu ao farmacêutico um abatimento ou então que ele lhe deixasse pagar mais tarde. Mas o farmacêutico disse que não vendia por menos e nem vendia fiado, pois tinha inventado o remédio e queria ganhar dinheiro. Então João pensou que a única maneira de salvar a sua esposa era arrombar a farmácia e roubar o remédio. **Pergunta-se: Heinz deve roubar a droga do farmacêutico? Por que?" (DIT II)**

Figura 11: Teste de Kohlberg. Dilema de Heinz: casos fictícios do nível pós-convencional

	Resposta	Fundamentação Moral	Julgamento do Juiz
Sujeito 1	O que Heinz fez [furtar] , não foi ilegal , mas também não era seu dever agir dessa forma. Tratou-se de uma boa ação que ultrapassa o dever .	Na legislação deveria ser considerado o princípio de que a distribuição de medicamentos escassos deveria estar sujeita à honestidade. O farmacêutico tinha o direito a seu favor. Mas ele não tinha nenhum direito moral de se queixar do furto.	O Juiz de Direito está aí para aplicar a lei, a não ser que razões muito fortes sugiram a não-aplicação da lei. Tais razões, no presente caso do furto, não são suficientemente comprovadas.
Sujeito 2	Heinz agiu corretamente, ele devia furto o medicamento.	Em geral é prejudicial não obedecer a lei, por isso existe o dever de cumpri-la; mas há casos excepcionais nos quais, pela quebra da lei, se pode evitar um prejuízo maior a outras pessoas. Henrique tinha o dever de furto o medicamento para sua esposa, ou para um amigo íntimo em situação similar. <i>Mas ele não precisaria furto o medicamento para um estranho.</i> Moralmente o farmacêutico não tinha direitos, porque não agiu de acordo com o <i>princípio de evitar prejuízo para outras pessoas</i> , quando se pode fazer isso com pequenos sacrifícios pessoais.	O Juiz não deveria absolver Heinz, ou, se isso estivesse ao seu alcance, deveria puni-lo com uma sentença meramente nominal. Uma absolvição de infratores da lei, moralmente motivados, normalmente geraria mais vantagens do que dano; e a punição nominal manteria, ao mesmo tempo, o princípio da punição aos infratores da lei.
Sujeito 3	O que Heinz fez foi incorreto no sentido da legalidade, mas correto no sentido da moralidade. Cada um, pelo menos <i>prima facie</i> , tem a obrigação de salvar uma vida humana, se estiver em condições de fazê-lo. E este dever tem a precedência no caso do conflito entre ele e a norma legal de não furto.	Somente a decisão de Heinz é <i>reversível</i> e por isso <i>universalizável</i> . Ela se baseia em que a pessoa se transpõe tanto para o papel da pessoa cuja vida está em jogo, como também para o papel daquilo que pode salvar a sua vida. Não só Heinz, mas também o farmacêutico, deveria reconhecer o dever moral de furto, se ele – em vista da situação coativa causada por ele próprio [farmacêutico] – se transpusesse para o papel da mulher e de seu esposo.	O Juiz está numa situação em que deve fazer valer tanto as leis do Estado como também testemunhar que as leis do Estado são manifestações imperfeitas de uma lei maior. Nesta situação o Juiz deveria condenar Heinz e, complementarmente, suspender a sentença com base em razões públicas explícitas.

Fonte: Kohlberg, L. *Philosophy of Moral Development*, 1981 *apud* Apel, 1994, p.235- 262.

De acordo com os argumentos da **Figura 11**, para Kohlberg as respostas dos dois primeiros filósofos correspondem ao estágio 5 e, por isso, *não podem fundamentar uma moralidade universal - cujos princípios sejam aceitáveis como obrigatórios para todos*. As duas avaliações se caracterizam por não conseguirem fundamentar *o moral point of view* através de um princípio consistente e autônomo. *Mesmo distinguindo os pontos de vista legal e moral*, as fundamentações das duas respostas *continuam, de certa forma, dependentes de representações da legalidade e do contrato social*, o que seria também uma característica dos julgadores não-filósofos do estágio 5. Para o primeiro filósofo já há critérios sobre utilidade e justiça na fundamentação da lei. Mas não há ainda nenhum princípio moral que pudesse estabelecer, para todos os atores envolvidos no caso (esposo, farmacêutico e juiz), obrigações morais claramente delineadas na relação do direito de propriedade contra o direito à vida. O segundo filósofo fundamenta claramente o seu julgamento através do princípio do *utilitarismo regulador*, cuja adoção, em geral, traria mais vantagens do que danos. Entretanto, essas regras não valem universalmente para todos os possíveis atores, já que ele entende que o dever de furtar restringe-se ao esposo para salvar a sua mulher ou para salvar um amigo íntimo, *mas não para salvar qualquer pessoa estranha*.

Kohlberg conclui, portanto, que as posições filosóficas, situadas na extensão da competência de juízo moral do estágio 5, não podem fundamentar uma *moralidade universal*, cujos princípios sejam aceitos como obrigatórios para todos (*apud* Apel, 1994, p. 245). Essa moralidade seria exemplificada somente no caso do terceiro filósofo, cuja resposta não corresponde *a uma avaliação utilitarista de vantagens e danos do modo de agir, ou a um acordo social implícito*. O julgamento moral do terceiro filósofo supera a fundamentação dos outros dois. A partir do experimento mental do *reversível role taking*, caracterizado pelo fato de que a cada acordo e a cada instituição jurídica encontra-se subjacente o direito de toda pessoa ao respeito igualmente legítimo de suas pretensões em qualquer situação – e não só naquelas situações que estejam codificadas no direito positivo - surge a terceira fundamentação, que se apóia na fórmula da autonomia de Kant: *“trata cada pessoa como fim pessoal, e não como meio”* (Kohlberg, op. cit., p. 163 *apud* Apel, 1994, p. 247). O filósofo 3 representa o estágio 6. Ele aceita a orientação do modo de pensar do estágio 5 (segundo os princípios do *utilitarismo regulador* e os do *contrato social*). Mas, além disso, faz valer dois princípios mais ou menos equivalentes e que definem uma lei moral maior:

"Trata-se do princípio kantiano de que pessoas, como seres de fim autônomo (*Selbstzweckwesen*), possuem um valor moral incondicional, e o princípio, de todo correspondente, da *igualdade formal de direito de todas as pretensões (jurídicas) das pessoas em todas as situações*. De forma diversa de todas as maneiras de agir mais ou menos *úteis* e de modo diverso a todas as *expectativas de função*, deriváveis de contratos sociais implícitos, os dois princípios morais logicamente equivalentes, são sempre vinculatórios para cada 'ser de razão', como 'ator moral ideal' e, sob este aspecto, simplesmente universalizáveis. Eles se posicionam acima de toda lei jurídica positiva, 'porque as pretensões de validade das leis e contratos jurídicos podem ser deles deduzidos'" (idem, p. 164 *apud* Apel, 1994, p. 248).

Os princípios morais do estágio 6, são para Kohlberg, *apartidários e universalmente válidos*, em sentido diverso e mais radical do que aquele que já deve ser exigido na perspectiva legislativa do estágio 5. Eles constituem não apenas uma condição *formal* e, respectivamente, *procedural*, para a gestação de normas e leis que, como tais, podem ser situacionalmente relativas e por isso materialmente diversas. Como princípios formais e deontológicos, eles expressam simultaneamente "princípios morais substanciais", porque, como "princípios plenamente universalizáveis, fundamentam deveres válidos para qualquer pessoa – como, por exemplo, o de conservar a vida humana ou o de nunca usar uma pessoa humana apenas como meio" (Apel, 1994, p. 248).

Diferentemente dos estágios iniciais da maturidade moral, cujos princípios são *relativizáveis*, no estágio 6 a operacionalização dos princípios exige *a plena reversibilidade do role taking*; pois disso resulta que *deveres universalmente válidos devem ser sempre correlacionados a direitos correspondentes*. A plena reversibilidade do *role taking*, resultando na necessária correlação entre deveres e direitos universais, torna-se fundamental, pois Kohlberg entende que, sem isso, pode ocorrer uma falsa interpretação do princípio da universalização, no sentido de um retrocesso a estágios inferiores de consciência moral.

A comprovação da existência empírica desse último estágio tornou-se difícil, revelando um reduzido número de pessoas que teriam atingido tal raciocínio moral – entre 3% a 5% nos EUA e em porcentagens ainda menores nas populações turca, chinesa e mexicana, assim como em grupos sociais que possuem baixos níveis de escolaridade numa mesma sociedade. Também, em muitas amostras, não apareceu nenhum indivíduo representante do estágio 6 de forma pura. Essas dificuldades chegaram a gerar dúvidas, no próprio Kohlberg e em outros pesquisadores, sobre a real validade de manutenção no modelo.

Segundo Biaggio, isso teria levado Kohlberg ao seguinte questionamento: “seria um furo na teoria, um furo no instrumento, ou teria o último deles [sujeitos cuja consciência moral é orientada por princípios universais de justiça] morrido com Martin Luther King?” (Kohlberg, 1979 *apud* Biaggio, 1998, p. 41). Diante dessas dificuldades alguns colaboradores do modelo kohlbergiano, que criaram e/ou adaptaram instrumentos de mensuração sobre o julgamento moral, não incluíram o estágio 6 nos métodos empíricos de mensuração da consciência moral, como é o caso de Gibbs et alii (1984), através do SROM (*Sociomoral Reflection Objective Measure*). Mais tarde, Kohlberg voltou a defender a inclusão do estágio 6, por entendê-lo como necessidade teórica e como uma realidade passível de comprovação empírica (Kohlberg, Boyd e Levin, 1990 *apud* Koller, Biaggio, e Lopes et alii, 1994, p. 7)⁸⁰.

Alguns pesquisadores entendem que a ausência dos estágios pós-convencionais na maioria da população em todas as sociedades, classes sociais e culturas (de países com diferentes graus de desenvolvimento sócio-econômico), não significa uma prova empírica de falseamento da teoria do desenvolvimento moral de Kohlberg. Para Freitag “essa ausência empírica fornece um instrumento poderoso de crítica de tais sociedades, pois demonstra que sua estrutura e organização bloqueiam o acesso aos níveis superiores do pensamento e da moralidade autônoma a frações significativas de sua população” (1992, p. 212). Ou seja, Freitag levanta um aspecto sociológico fundamental sobre a questão: as condições sociais (econômicas, políticas e culturais) em que se encontra inserido o indivíduo, como uma das variáveis que pode facilitar ou bloquear o pleno desenvolvimento da consciência moral.

7.3 - Desenvolvimento lógico-formal, capital escolar e desenvolvimento moral

Kohlberg compartilha com Piaget a idéia da existência de uma homologia estrutural entre o desenvolvimento lógico-formal e o desenvolvimento moral dos indivíduos. Para ele, entretanto, o pleno desenvolvimento do pensamento lógico-formal é uma condição necessária, *mas não suficiente* para o atingimento dos níveis máximos de maturidade moral (*pós-*

⁸⁰ Assim como Piaget, Kohlberg sustenta a universalidade do desenvolvimento cognitivo e moral, tese essa amparada por diversos estudos interculturais. A tese universalista suscita críticas a partir de posições relativistas e/ou culturalistas. Para discussão a esse respeito ver Freitag (1992, p. 165-229) e Biaggio (1999).

convencional). Segundo Kohlberg, isso ocorre porque o equilíbrio moral, no nível *pós-convencional*, pressupõe duas condições ou processos que estão ausentes no pensamento lógico-formal: primeiro, o julgamento moral impõe a necessidade do *role taking*, isto é, da *tomada do ponto de vista dos outros*, concebidos como sujeitos, e da coordenação desses pontos de vista. E, segundo, de suma importância porquanto designa *valores* - aspecto insuficientemente tratado pela teoria do desenvolvimento moral de Piaget - entende que os julgamentos morais envolvem *princípios de justiça ou fairness*” (*apud* Freitag, 1992, p. 20).

Segundo Freitag (1992, p. 207), em lugar de um paralelismo ou homologia, a plenitude da consciência moral impõe uma nova qualidade, que pressupõe estruturas lógicas novas e mais complexas que as estruturas do pensamento formal. Kohlberg atribuiu à consciência moral pós-convencional, orientada pelo princípio da justiça, *um valor moral superior ao pensamento lógico-formal*, pois para ele, *trata-se de um raciocínio mais complexo e diferenciado do que o raciocínio lógico*. Por isso, ele distingue a avaliação estruturalista dos juízos da avaliação substancial dos mesmos, no sentido de que a primeira pode ser interpretada como formalmente “mais moral”, e a segunda como “moralmente melhor”. A avaliação estruturalista do juízo moral é objeto de sua própria teoria, no sentido de uma reconstrução racional da ontogênese do raciocínio sobre a justiça, a qual se distingue da racionalidade do juízo técnico, estratégico ou também estético (Apel, 1994, p. 253).

Essas conclusões se revestem de suma importância, pois mostram que o desenvolvimento cognitivo lógico-formal, embora fundamental para a formação de indivíduos socialmente “competentes”, não determina *per se* o atingimento do nível mais alto de maturidade moral necessário à consciência social crítica e ao exercício pleno da cidadania. Pode-se deduzir daí que o atingimento da maturidade moral plena - a ação reflexiva com plena reversibilidade do *role taking* – necessita de recursos cognitivos lógico-formais que, em geral, são desenvolvidos socialmente mediante o processo de escolarização ou, em termos sociológicos mais amplos, mediante o *capital escolar* (Bourdieu, 1997)⁸¹ adquirido. Entretanto, do ponto de vista

⁸¹ Para Bourdieu (1997), o “capital escolar” é um dos componentes do “capital cultural” (formado ainda pelos “capital herdado” e pelo “capital social”). O “capital escolar” se define em anos de escolaridade, diplomas acadêmicos e estruturas educativas. Segundo opinião de autores especializados na sociologia de Bourdieu, provavelmente os baixos níveis de escolaridade da sociedade brasileira, façam com que o capital escolar, no Brasil, tenha um peso ainda maior na assimetria das relações sociais em relação à França,. (Cf. conferência do Dr. Odaci Coradini, do Curso de Pós-Graduação em Ciência Política do IFCH/UFRGS, em Outubro de 2002)

ontogenético ou individual, esses recursos não são suficientes para a construção da maturidade moral plena, baseada em princípios universais de justiça.

Não parece difícil encontrar guarida à essa conclusão na realidade social brasileira. Basta observar as interações no campo intelectual e/ou acadêmico, onde presume-se existir alta concentração de capital cultural e escolar, ou, ainda, observar as práticas de grupos sociais com escolaridade superior (categorias profissionais, etc.) para constatar esse fenômeno. Quantos “estadistas” fascínoras, totalitários e corruptos, quantas personalidades do mundo social, cultural e político, a história conheceu e continua conhecendo nos dias de hoje, que, provavelmente, teriam atingido o pleno desenvolvimento lógico-formal?

Para a construção da racionalidade pós-convencional é necessário, portanto, a construção de outro processo sócio-moral – ao mesmo tempo individual e social - qualitativamente diverso e mais complexo do que o nível formal-abstrato. Esse atributo, conforme se pode depreender de autores neokantianos, como Habermas e Kohlberg, seria baseado na descentração da perspectiva sócio-moral dos indivíduos, representada pelos princípios universais de justiça, de igualdade e de autonomia. A objetivação social desse raciocínio moral seria representada, entre outras formas societárias contemporâneas, pela criação contínua de direitos humanos (e correspondentes deveres) e sua universalização.

A tese da homologia estrutural entre o desenvolvimento psicogenético lógico-formal e o desenvolvimento moral, entretanto, é bastante polêmica, inclusive no seio daqueles que compartilham o paradigma construtivista-genético. Alguns expoentes da teoria psicogenética, como é o caso de Freitag, entendem que a teoria de Piaget não teria considerado suficientemente outras expressões do pensamento abstrato, a exemplo da arte e da música, isto é, outras formas de expressão que, embora não mensuráveis através dos testes lógico-matemáticos clássicos de Piaget e Inhelder, também poderiam representar competências cognitivas do pensamento lógico-formal. Não obstante, Freitag mostra em *Sociedade e Consciência* (1993) - estudo sociológico clássico para a compreensão dos condicionamentos sociais existentes na sociedade brasileira, representados principalmente pela exclusão do sistema escolar - as profundas implicações sócio-políticas decorrentes da decalagem vertical encontrada no pensamento lógico-formal entre estudantes com idade de 12 a 16 anos, de

classe média, e um grupo de favelados de mesma idade na cidade de São Paulo.

Através de uma abordagem mais profunda sobre os temas da socialização e a ideologização escolar (na medida em que essas supõem o acesso e a permanência da criança na escola), a autora investigou os processos de *bloqueio ou de fortalecimento*, na idade decisiva das crianças, para “o desenvolvimento de suas competências básicas que lhe permitirão ou não, em sua vida adulta, participar ativamente da vida em sociedade, contribuindo possivelmente na construção de uma sociedade democrática” (Freitag, 1993, p. 233). Os resultados obtidos confirmaram a hipótese de associação entre estágios de moralidade mais elevados entre adolescentes escolarizados em relação aos não escolarizados de *diferentes origens socio-econômicas*. Ou seja, controlando o fator escolaridade, as diferenças entre jovens de origens socio-econômicas distintas não foram significativas. A grande decalagem vertical, em prejuízo dos jovens moradores de favelas *sem experiência escolar* sugere que o capital escolar abre possibilidades de compensações das desigualdades sociais no que tange ao desenvolvimento cognitivo (Freitag, 1992, p. 214). O estudo mostra, assim, a existência de bloqueios advindos da realidade sócio-econômica e da situação de inclusão/exclusão no sistema escolar, para a formação de indivíduos socialmente competentes e futuros cidadãos, cujas implicações sócio-políticas são fundamentais.

Ocorre, entretanto, que as dificuldades para o alcance das últimas fases da operatoriedade cognitiva, também têm-se demonstrado na sociedade brasileira em grupos sociais que possuem elevado capital escolar (curso superior), embora evidentemente em níveis incomparavelmente menores do que os encontrados pela pesquisa acima citada. A título de exemplo, pode-se citar a pesquisa realizada por Schuch (1994), em Porto Alegre, com 30 professores do segundo grau e com formação superior em ciências naturais (Física, Biologia e Química). Os resultados encontrados através da Escala de Desenvolvimento do Pensamento Lógico - EDPL (Longeot, 1974)⁸² mostram que 17% dos professores apresentaram operatoriedade do estágio pré-formal (operatório-concreto). Os resultados sugeriram ainda relação entre os níveis de desenvolvimento cognitivo dos professores e a epistemologia da concepção de aprendizagem utilizada por eles; enquanto nos sujeitos com nível Pré-Formal

⁸² A Escala de Desenvolvimento do Pensamento Lógico (EDPL) é constituída de provas operatórias, selecionadas entre os instrumentos de análise criados por Piaget e Inhelder (1976). Foi desenvolvida por

predominou a epistemologia empirista, nos indivíduos com plena operatoriedade predominou o interacionismo (piagetiano) como tendência epistemológica.

Outros pesquisadores piagetianos na área da educação, que concentram seus estudos no lastro das descobertas psicogenéticas, também enfatizam a importância não só educacional, mas, sobretudo, política e social, do pleno desenvolvimento lógico-formal dos indivíduos. Mas, da mesma forma, reconhecem que esse desenvolvimento não é suficiente para a formação da consciência social crítica, daí porque entendem a possibilidade, teórica e prática, de complementaridade pedagógica das teses psicogenéticas piagetianas com a teoria sócio-pedagógica de Paulo Freire, especialmente quanto aos níveis de consciência.

Segundo Freire, há níveis de consciência diferenciados, que ele denominou de consciência **semi-intransitiva** (que seria predominante nos países latino-americanos), consciência **ingênuo-transitiva** e consciência **transitivo-crítica** (Freire, 1979). Nessa última, ao “contrário das anteriores (...) o sujeito é um ser de relações e não apenas de contatos, faz cultura e tem consciência histórica desta sua ação (...) cria e recria o real na consciência das dimensões espacial, temporal e causal deste e decide sobre a ação. Numa palavra, é *sujeito, não mais objeto*” (Becker, 1997, p. 81). A analogia é clara com a consciência social preconizada para o sujeito autônomo de Piaget e para o sujeito pós-convencional de Kohlberg.

Percebe-se, portanto, a complexidade teórica e empírica da tese postulada pela teoria psicogenética de Piaget e de Kohlberg sobre o desenvolvimento do pensamento lógico-formal e sua relação com o desenvolvimento da maturidade moral. Kohlberg aceita a tese do paralelismo sustentada por Piaget, a qual relaciona estruturalmente as fases da construção do pensamento lógico às fases de evolução da moralidade, como se viu anteriormente. Mas, como discutido, entende que a tese de Piaget é insuficiente para explicar o desenvolvimento das estruturas cognitivas necessárias ao pleno desenvolvimento da moralidade.

Ao mesmo tempo, a construção das estruturas formais de consciência – cujo desenvolvimento é também condicionado pelas condições sócio-econômicas e por razões individuais de ordem biológica e emocional - tem profundas implicações sócio-políticas, ao possibilitar ou não a

Longeot (1974) com o objetivo de oferecer um instrumento prático, objetivo e eficiente de avaliação do nível

construção de *competências necessárias* à formação de sujeitos descentrados - capazes de abstrair-se de seu próprio ponto de vista e assumir a perspectiva dos outros. A construção das estruturas formais da consciência também possibilita a formação de sujeitos capazes de comunicar-se com os outros, em termos verdadeiramente dialógicos, sobre a percepção do mundo objetivo (material), dos sentimentos (mundo subjetivo) e do mundo social (normas, instituições sociais, critérios de justiça), como visto com Habermas (1983, 1989, 1999). O bloqueio ao desenvolvimento das estruturas da consciência dificulta – embora não de forma absoluta - a superação da perspectiva imediata própria do pensamento operatório-concreto, pois, para isso, é necessário que o sujeito seja capaz de pensar a realidade social em relação aos demais (classes, grupos, cultura) de forma reflexiva, consciência essa facilitada com a construção do pensamento abstrato-formal (operação sobre proposições).

Outro aspecto importante para o processo de desenvolvimento cognitivo-moral, que foi abordado, mas não aprofundado pela teoria psicogenética, diz respeito à interveniência do desenvolvimento emocional. Piaget entendeu que os mecanismos afetivos e cognitivos permanecem sempre indissociáveis, embora distintos, sendo o primeiro dependente de uma energética e o segundo de estruturas. Porém, a interveniência da afetividade ou sua privação teriam efeito sobre a aceleração ou o atraso do desenvolvimento cognitivo. Nem um desses aspectos teriam o poder de originar ou de modificar o outro (Piaget, 1978, 234)⁸³.

É bom lembrar, não obstante, que a investigação de Piaget com crianças e adolescentes centrou-se, fundamentalmente, no aspecto cognitivo, deixando a descoberto as possíveis relações entre o desenvolvimento moral e o aspecto afetivo. Esse tema é abordado por Barbosa (2000) que, utilizando-se das elaborações do psicoterapeuta inglês Winnicott (1984), sustenta a idéia de que a maturidade emocional dos indivíduos é uma variável fundamental para compreender a existência de uma sociedade democrática. Segundo Winnicott, citado por Barbosa, uma sociedade democrática é aquela em que “existe suficiente maturidade no desenvolvimento emocional de uma parte suficientemente grande dos indivíduos que a compõem, de tal forma que existe uma tendência natural para a criação repetida e manutenção do aparato democrático” (Winnicott, 1984, p. 226-6 *apud* Barbosa, 2000, p. 45). Esse aspecto

operatório de pensamento dos sujeitos (Schuck, 1994). Ver também Macedo (1983).

necessita de instrumentos de investigação empírica que permitam mensurar essa relação. É plausível pensar-se, entretanto, que o grau de maturidade emocional de cada indivíduo também interfira, facilitando ou bloqueando, o desenvolvimento moral, o qual exige, como visto, um tipo de competência mais complexa e difícil de ser praticada, que é a descentração da perspectiva sócio-moral, através da plena reversibilidade do *role taking*, representada pelo princípio de justiça universalizável e pela autonomia moral dos sujeitos.

Em conclusão pode-se dizer que o acesso às estruturas da consciência moral dos indivíduos, proporcionado pela epistemologia genético-estruturalista, permite conhecer – por inferência e aproximação - *as camadas mais profundas da topografia da consciência social dos indivíduos*. A formação das estruturas da consciência, incluindo a consciência moral – núcleo da consciência social - é uma *construção*, conforme mostrou pioneiramente Piaget, seguido por Kohlberg. Elas não resultam, portanto, somente do processo de introjeção ou interiorização, pelos indivíduos, dos padrões normativos da sociedade, como se depreende das teorias sociológicas de Durkheim e de Parsons, ou das concepções behavioristas e/ou culturalistas da ciência política, desde Almond e Verba (1963). Mas também não resultam de fatores individuais existentes *a priori*, ou de um processo espontâneo de escolhas “livres” do indivíduo, independente do contexto societário e de sua dinâmica de reprodução/transformação, como pode depreender-se das abordagens teóricas baseadas no individualismo metodológico, presentes em correntes e disciplinas das ciências sociais.

Como visto acima, as estruturas da consciência resultam, sim, da ação do sujeito, em primeira instância, sobre os objetos, e gradativamente, da interação entre ele e os demais sujeitos, processo esse que tem, como tendência, a descentração cognitivo-moral. Ora, depende-se da epistemologia genética, uma abordagem dialética sobre a formação da consciência social. Essa é resultante tanto da história de vida de cada indivíduo, de suas experiências de socialização, seus diferentes saberes e especificidades culturais, assim como dos condicionamentos (econômicos, normativos, políticos, culturais), exercidos pela estrutura social, *condições* essas que podem facilitar ou bloquear o desenvolvimento cognitivo-moral individual e de grupos sociais inteiros. Como ressalta Freitag:

⁸³ A esse respeito Piaget expressou o seu desejo, apoiado na necessidade de novas descobertas e na complexidade do tema, da fundação de uma psicologia geral, que versasse simultaneamente sobre os mecanismos descobertos pela psicanálise e sobre os processos cognitivos (Piaget, 1978, p. 234).

"A teoria psicogenética de Piaget fascina por sua tendência imanente a rejeitar o fatalismo de uma pré-figuração cega por fatores internos e externos. Nem as estruturas sociais e econômicas têm o poder de determinação absoluta das consciências e da ação dos homens, nem o inatismo resolve todos os problemas da formação dos indivíduos e de seu convívio em sociedade. Justamente a margem concedida ao indivíduo isoladamente e aos indivíduos organizados em grupos e sociedades, para assumirem as suas vidas, e tomarem em mãos o seu próprio destino, é que tornou essa teoria tão atraente". (Freitag, 1993, p. 233).

Em conclusão, pode-se dizer que as afinidades epistemológicas entre as teoria psicogenéticas de Piaget e de Kohlberg e a teoria social de Habermas, possibilitam uma abordagem multidisciplinar entre a sociologia e a psicologia cognitiva sobre os processos de democratização da sociedade e da construção da consciência de cidadania. A teoria psicogenética oferece ferramentas que explicam o desenvolvimento cognitivo e moral dos indivíduos, possibilitando o acesso às estruturas da consciência através da elucidação da lógica do desenvolvimento cognitivo e do desenvolvimento moral. A sociologia deve investigar as condições sociais e as experiências reais de interação (inclusive políticas) que interferem, facilitando ou bloqueando, o desenvolvimento sócio-moral dos indivíduos.

PARTE III

CONSTRUÇÃO DO PROBLEMA DE INVESTIGAÇÃO E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

CAPÍTULO VIII

CONSTRUÇÃO DO PROBLEMA DE ESTUDO

Retomando o tema da presente investigação - relacionado à construção da cultura democrática e da consciência de cidadania - pode-se concluir do exposto até o presente momento que, diferentemente das teorias elitistas e pluralistas da democracia, a teoria procedimental da política deliberativa (decorrente da teoria da ação comunicativa habermasiana), permite compreender o caráter prático-moral da política moderna, assentado no conceito *intersubjetivo de racionalidade*. Tal conceito subsiste nas formas de coordenação de ação próprias do mundo da vida e caracteriza-se pelo ato de *partilhar regras e torná-las reflexivas pelos atores sociais*. Nessa perspectiva teórica, a democracia adquire uma *dimensão prático-mora*, que vincula as redes geradoras de comunicação e de integração social na esfera pública com o processo de formação da opinião e da vontade política.

Essa concepção teórica determina uma abordagem profícua para a análise de processos de transição à democracia, como mostram estudos sobre o caso brasileiro realizados sob esse enfoque (Avritzer 1993, 1995; Costa, 1994; Krischke, 2000). Como afirma Krischke (2001, p. 211), quando afirma que “as teorias de Habermas sobre o ‘agir comunicativo’ e o ‘desenvolvimento moral/cognitivo’ [essa última, em verdade, de Piaget e de Kohlberg, como será visto adiante] são pluri-dimensionais, pois incluem uma dimensão cognitiva

(desenvolvimento de visões de mundo), uma dimensão normativa (desenvolvimento jurídico-moral), e uma dimensão subjetiva (estruturas de personalidade e identidades crescentemente complexas). O aprendizado político opera em todas essas dimensões”.

Ao contemplar o papel dos atores da sociedade civil, em especial a ação dos movimentos sociais na esfera pública, essa abordagem ampliou os horizontes da análise teórica sobre os processos de democratização, indo além das abordagens tradicionalmente realizadas pela **ciência política**, em geral, centradas nas formas de reprodução do sistema político (aglutinação da opinião pública em partidos, atividades parlamentares, eleições, etc.)⁸⁴. As abordagens inspiradas na teoria da democracia radical, decorrente da *TAC* de Habermas e de Apel, ampliaram e aprofundaram o espectro e a perspectiva analítica dos processos políticos de democratização. Não obstante, mesmo os estudos que compartilham desse referencial teórico, por meio de abordagens críticas às teorias tradicionais da disciplina, o fazem geralmente limitando a análise dos processos de aprendizado democrático à *esfera política*⁸⁵ (ou aos impactos sobre ela), daí porque o tema preferido é o da *cultura política*.

Provavelmente os limites do enfoque centrado na dimensão política, por parte de correntes que trabalham com a teoria habermasiana – ainda que por meio de abordagens críticas aos pressupostos das teorias elitistas e pluralistas da democracia – devem-se mais à especialização do tipo de conhecimento buscado pela ciência política, do que às falhas originadas na matriz teórica, já que a *teoria social* habermasiana contém elementos que se mostram profícuos para elucidar processos de democratização societária, ao discutir as formas de reprodução simbólica no mundo da vida, isto é, as formas com que os sujeitos partilham

⁸⁴ Os limites apontados nas teorias e nos métodos utilizados tradicionalmente pela ciência política não significam negação do seu valor heurístico para conhecer e mensurar as opiniões e preferências da população sobre questões relevantes para o sistema político e/ou governamental. Investigar, por exemplo, os índices de adesão à democracia, assim como as opiniões, atitudes e valores relacionados ao sistema político é de inquestionável relevância social e acadêmica. Entretanto, as abordagens sobre “cultura política”, em geral reduzem a abrangência e a complexidade suscitada pelo conceito de cultura ao campo da atividade política. Além disso, ao não utilizar métodos que permitam penetrar no cotidiano das interações dos agentes, as abordagens tradicionais da ciência política revelam limites para explicar as relações intersubjetivamente construídas pelos atores.

⁸⁵ Como exemplo pode-se citar a alternativa apresentada pela abordagem habermasiana de Krischke, incomum na ciência política, pois baseada na teoria do desenvolvimento moral de Kohlberg (níveis de consciência moral) e na reconstituição das histórias de vida dos sujeitos. A abordagem inovadora e crítica em relação aos métodos tradicionais utilizados pela ciência política, limita-se ao tipo de conhecimento propugnado pela ciência política como disciplina, pois a investigação empírica está voltada para analisar as representações simbólicas da política (sob o ângulo da ação reflexiva dos atores, conforme a teoria psicogenética de Kohlberg) inferindo, a partir dessa análise, as escolhas político-eleitorais dos sujeitos. Ver Krischke (1995, 2000a, 2000b, 2001,) e Avritzer (1996).

intersubjetivamente interpretações sobre o mundo objetivo, social e subjetivo, assim como suas conexões com as formas de reprodução material (sistêmica). Nesse sentido, quando se trata de compreender a construção da democracia como um processo não restrito à dimensão do sistema político, a teoria da democracia deliberativa revela um valor heurístico superior às demais teorias democráticas, pois baseia-se em uma leitura reconstrutiva da modernidade, que permite abordar a democracia e a democratização como processos que se articulam tanto com as formas de ação não-institucionalizadas, do mundo da vida, como aos procedimentos mediados pela esfera pública que os ligam ao mundo sistêmico (Estado e Mercado).

A abordagem sociológica da problemática em questão – padrões de consciência social que acompanham os processos de democratização - requer a ampliação do objeto da investigação para o conjunto das interações que se processam nas diversas dimensões da realidade societária. O conhecimento dos processos de construção da consciência social dos sujeitos exige a adoção dessa perspectiva - para a qual contribui a teoria psicogenética piagetiana e a teoria do desenvolvimento moral de Kohlberg, como viu-se anteriormente - e seus possíveis desdobramentos, em termos de aprendizagens cognitiva/normativa e de reflexivização das normas e de competências relativas às dimensões objetivas, sociais e subjetivas nas diversas esferas da sociedade. Nesse sentido, a teoria estrutural-genética do desenvolvimento cognitivo e moral de Piaget e de Kohlberg, assim como a teoria social habermasiana, podem oferecer uma contribuição heurística ainda maior para o tema da democratização societária, do que aquela que hoje é apresentada por autores da ciência política que se utilizam desse referencial teórico para a análise da questão da "cultura política".

Como já ressaltado, *a cultura democrática exige uma sociedade democrática, o que supõe, por sua vez, a formação de indivíduos democráticos e autônomos (EU's)* e não somente a construção de instituições democráticas, ou o estabelecimento de procedimentos democráticos nas decisões políticas (eleitorais ou não). Adota-se, portanto, o pressuposto de que a construção de uma sociedade democrática não se realiza se não for acompanhada da evolução cognitiva, moral e afetiva dos indivíduos (individualização), em suas interações cotidianas nos processos de integração social (mundo da vida) e de integração sistêmica (socialização), permitindo a construção de novos patamares cognitivo-morais para a ação reflexiva, crítica e autônoma frente aos mundos objetivo, social e subjetivo da realidade social (Piaget, 1973;

Habermas, 1983; Freitag, 1991, 1985; Barbosa, 2000). O instrumental teórico do estruturalismo genético possibilita focar o tema da *aprendizagem para a democracia* - e suas correspondentes formas de consciência social -, interpretando-o como uma construção possível, mas não pré-determinada, seja pelo meio, seja por características individuais, cujo horizonte é a *democratização societária* e não mais as funções do sistema político.

O enfoque sociológico sobre os processos de democratização significa que o aprendizado democrático ou a construção de uma *cultura democrática* deve se expressar nas perspectivas sócio-morais presentes nas ações individuais e coletivas que se processam *em todas as esferas sociais*. Empiricamente, espera-se que as formas de interação e a perspectiva sócio-moral adotada (EU e os *outros*) também se revelem em outras dimensões cotidianas da vida, institucionais ou não, como, por exemplo, a interação social que se processa no sistema de trânsito de veículos de uma cidade, entre outras inúmeras situações de convívio e de sociabilidade que podem ser arroladas como indicadores de uma cultura democrática e de cidadania, isto é, de reconhecimento e de respeito pelos outros, que exigem necessariamente a superação cognitivo/moral das formas de consciência egocêntricas e heterônomas.

O resultado que se depreende dessa discussão é que os temas da transição à democracia e da cultura política - objetos privilegiados de investigação da ciência política - são tratados, na perspectiva da construção do conhecimento sociológico, como temas da *democratização da sociedade*, implicando a construção da *cultura democrática e da consciência social de cidadania*. Nessa perspectiva sociológica a *democratização* é entendida como processo societário mais amplo do que o funcionamento do sistema político e do Estado; o problema da *cultura democrática* ultrapassa (contendo) a interação (seja atitudinal, simbólica ou valorativa) dos atores com e *no âmbito do sistema político*. Consequentemente, a noção de consciência social - representada pelo conceito de cidadania em suas múltiplas dimensões históricas, já que presume vínculos normativos entre direitos e deveres - ocupa o lugar central que a noção de “cultura política” detém nas investigações da ciência política.

Além disso, a teoria social habermasiana oferece, através de uma síntese teórica, uma interpretação não reducionista sobre o clássico dilema das relações sociedade-indivíduo e/ou estrutura-ação (Elias, 1994; Wrigth et alii, 1993; Alexander, 1987; Giddens, 1989). Ela não

endossa nem as interpretações que tomam a parte pelo todo, a exemplo de Durkheim ou de Parsons (reducionismo sistêmico), nem as interpretações reducionistas pelo aspecto do mundo vivido (a exemplo de Mead e das correntes do interacionismo simbólico). Também diverge dos pressupostos do individualismo metodológico, porque entende que a construção das estruturas da consciência tem um caráter eminentemente dialógico e intersubjetivo. A concepção dual da sociedade moderna, que é tomada como um todo para Habermas, “implica a adoção das perspectivas internas do sujeito-ator (mundo vivido) e externa não-participante e observacional (sistema), cada uma delas preservando sua legitimidade (Souza, 1997, p. 47). Não obstante, o caráter social do indivíduo supõe que ele tem direitos que não são subsumidos na comunidade e que as normas, instituições e grupos sociais podem ser submetidas ao exame crítico e autônomo, desde que sejam formados sujeitos competentes e pós-convencionais.

8.1 Implicações da teoria psicogenética na investigação sociológica sobre a consciência de cidadania e a cultura democrática na realidade brasileira

Os pressupostos da teoria da política deliberativa da democracia, de Habermas, e da teoria psicogenética das estruturas da consciência, de Piaget e de Kohlberg, fornecem elementos capitais para a compreensão e a investigação sociológica dos processos de construção da consciência de cidadania e, como tal, da formação de uma cultura democrática. Serão discutidos a seguir, aspectos baseados nessas referências teóricas, para estabelecer parâmetros avaliativos sobre a investigação proposta nesse estudo. Pretende-se examinar a *relação entre os estágios de consciência moral e os tipos de consciência de cidadania*, no contexto da formação da sociedade brasileira que, como ressaltado em momento anterior, é caracterizada historicamente por obstáculos estruturais à construção da forma-cidadania.

Buscar-se-á verificar teoricamente a relação de *compatibilidade* ou de *incompatibilidade* dos diversos estágios de consciência moral com a noção sociológica de cidadania. Para tal, serão considerados elementos teóricos já discutidos em estudo anterior (Fedozzi, 1997) que entendem ser a cidadania moderna uma condição “substancialmente enriquecida de direitos” (Marshall, 1967), cujo surgimento tornou-se possível com as transformações estruturais ocorridas na transição da ordem tradicional para a ordem moderna (racional-legal), conforme a sociologia da dominação legítima de Weber (1992). A construção de tipos de consciência da

cidadania, propostos com o auxílio da teoria do desenvolvimento cognitivo e moral, seguem a forma dos *tipos ideais*, na acepção metodológica weberiana.

8.1.2 Estágios de consciência moral e formas da consciência de cidadania

Os três níveis de consciência moral construídos por Kohlberg, a partir da teoria psicogenética de Piaget, como se viu, representam o desenvolvimento sócio-moral dos indivíduos em direção à descentração crescente, partindo do **interesse pessoal**, passando pelo dever de **manutenção das normas** até o pensamento orientado por **princípios éticos universais**, ponto máximo de maturidade do juízo moral. (Kohlberg, 1971; 1981, 1984; Kohlberg et alii. 1983; Colby e Kohlberg, 1987, vol. 1). A teoria piagetiana do desenvolvimento cognitivo e a teoria do desenvolvimento da consciência moral, de Kohlberg, fornecem elementos suficientes para pensar-se em tipos ou momentos diferenciados da construção da *consciência social de cidadania*, pois, como já discutido acima, os estágios de desenvolvimento da moralidade estão ancorados em diferentes perspectivas sócio-morais do sujeito em relação aos outros (Eu e os outros) e em diferentes competências interativas. Essas diferentes perspectivas sócio-morais, assentadas no *conceito de justiça crescente*, possibilitam a crescente descentração cognitivo-moral, até à total reciprocidade do *role taking*.

Assim, adotando-se a relação de *compatibilidade* ou de *incompatibilidade* dos níveis de consciência moral em relação à consciência de cidadania, entende-se que, aos níveis **pré-convencional**, **convencional** e **pós-convencional**, correspondem três tipos de consciência de cidadania: **consciência de pré-cidadania**; consciência de **cidadania conformada** e consciência de **cidadania crítica**. Entretanto, do ponto de vista sociológico, faz-se necessário aprofundar a discussão sobre os *estágios de consciência moral* que compõem os três níveis kohlberguianos. Como ver-se-á a seguir, eles implicam diferentes perspectivas sócio-morais e suas correspondentes competências interativas (em geral, não devidamente ressaltadas pelos estudos acadêmicos sobre o tema) e que julga-se ser de alta relevância para a compreensão das dificuldades de construção da consciência social de cidadania na realidade brasileira.

Como visto anteriormente, o **nível pré-convencional** de maturidade moral revela um momento egocêntrico e heterônomo das estruturas da consciência. Esse nível de consciência

moral não fornece ainda elementos cognitivo-morais necessários à consciência de cidadania, pois essa exige o reconhecimento dos outros como portadores de direitos igualitários. A consciência de cidadania é incompatível com uma perspectiva sócio-moral que tenha como ponto máximo da noção de justiça a satisfação dos interesses pessoais e/ou particularistas que caracterizam, por exemplo, a consciência moral do estágio 2 (individualismo hedonista).

Ora, inferindo-se das conclusões acima - sobre as condições cognitivo-morais necessárias à consciência de cidadania - para o caso da sociedade brasileira, faz-se necessário destacar que a longa história de autoritarismo no Brasil produziu relações sociais caracterizadas pela ausência do respeito mútuo e da reciprocidade, implícitas na noção igualitária da cidadania moderna. O resultado desse processo histórico bifurcou-se majoritariamente em duas formas de relações sociais que, em última instância, representam faces da mesma matriz histórica e cultural do autoritarismo social na formação do Brasil: a heteronomia e a tutela. Essas duas faces caracterizam as relações hierárquicas de mando e de subordinação, tanto através do *pedir* e do *favor*; como pela adoção de práticas de *esperteza*, representada emblematicamente pela "Lei de Gerson", segundo a qual o “negócio é levar vantagem em tudo”. Essa perspectiva sócio-moral dá guarida às relações de troca clientelista, que caracterizam historicamente, no Brasil, as relações entre o Estado e os agentes privados (ou entre os poderes de Estado), sendo representada por valores comumente manifestados na sociedade, por vezes de forma naturalizada, como: “uma mão lava a outra”, ou “é dando que se recebe”. Pode-se dizer, assim, que o *nível pré-convencional da consciência moral* é plenamente compatível com práticas e representações culturais historicamente presentes na formação da sociedade brasileira, tanto nas relações de *subordinação* e de *mando* (no caso do estágio 1, por exemplo), como nas relações baseadas na *esperteza* (típicas do estágio 2).

As práticas de apropriação privada e/ou particularista de bens públicos, que caracterizam a formação patrimonialista-clientelar da sociedade brasileira, também se revelam congruentes com a consciência moral *pré-convencional* (típica do estágio 2 - individualismo hedonista), para a qual a busca pragmática da satisfação de interesses e carências particularistas, seja através de pequenas atitudes nas relações sociais cotidianas ou através de formas mais organizadas do poder, é justificada por um ponto de vista moral relativizado, pragmático e orientado pelo busca do sucesso dos próprios objetivos e interesses.

A consciência social de cidadania exige, portanto, a superação da perspectiva estabelecida pelas relações de patronagem, que caracterizam o mando, o *pedir*, o *favor*, ou a *proteção*, nos moldes do antigo coronelismo rural - dissecado pelo estudo clássico de Leal (1976) - posteriormente transmutado para a realidade urbana, através do populismo paternalista e da troca clientelista. Também exige a superação da visão de mundo orientada pela "esperteza" representada pela conhecida "Lei de Gerson". Nesse sentido, pode-se concluir que a *consciência do nível pré-convencional é incompatível com a noção de cidadania*, pois a perspectiva sócio-moral egocêntrica, heterônoma e individualista que caracteriza esse nível, está aquém dos requisitos necessários ao reconhecimento abstrato do outro, como portador de direitos igualitários, requerido pela consciência de cidadania.

Já o **nível convencional** do desenvolvimento moral traz, em si, duas perspectivas sócio-morais diferentes, que merecem ser melhor analisadas por sua importância sociológica frente à análise específica da formação histórica da sociedade brasileira e, também, frente aos objetivos da presente investigação. Como visto, o que existe em comum entre os dois estágios que compõem o nível convencional da moralidade, segundo a teoria de Kohlberg (estágios 3 - "Bom Moço" e 4 - Lei e Ordem), é o processo de *internalização das normas e expectativas* pelos sujeitos, fase que inicia o processo de distanciamento em relação ao forte egocentrismo do nível anterior. No caso do estágio 3 ("Bom Moço"), trata-se da internalização das normas e expectativas dos *grupos primários* (família, amigos, vizinhos, colegas de trabalho, etc.) e, no estágio 4 (Lei e Ordem), das normas e expectativas da *sociedade em geral* (sistema social), tomadas como referência para o juízo moral. Ou seja, na nova forma de consciência do nível convencional, diversamente do nível pré-convencional, surge o *reconhecimento do outro* e o discernimento entre interesses, desejos e valores distintos, *seja dos círculos próximos à pessoa, sejam eles da sociedade em geral* - o que representa um passo em direção à socialização, no longo e complexo caminho de descentração cognitivo-moral, como visto.

Há uma diferença crucial, entretanto, entre as características que tipificam as consciências dos estágios 3 e 4 que merece ser ressaltada por suas implicações sociológicas. Trata-se do fato de que, enquanto a consciência do estágio 3 ("Bom Moço") se caracteriza por expectativas interpessoais mútuas nos relacionamentos com *grupos primários*, determinando o caráter de

personalidade dessas expectativas, o estágio 4 (Lei e Ordem) supõe níveis de generalidade e de abstratividade da perspectiva sócio-moral que se caracterizam pela **impessoalidade**, representada pela *noção abstrata de sociedade ou sistema social* e do seu ordenamento estatal, social e jurídico. As conseqüências determinadas por essa diferença entre as consciências morais de cada um desses estágios (3 e 4) - em que pese serem eles do mesmo nível convencional - são um divisor de águas do ponto de vista da análise sociológica.

A consciência moral representada pelo estágio 3 ("Bom Moço") é uma consciência conformada a estereótipos de papéis relativos a um grupo concreto de relações sociais. A concepção de justiça que acompanha esse estágio é baseada, portanto, nas **relações pessoais**. Já a consciência moral do estágio 4 (Lei e Ordem) é uma consciência conformada aos valores da sociedade, representados por papéis fixos e pela orientação do dever de manutenção da ordem. O próprio Habermas, ao tratar pela primeira vez de forma sistemática das contribuições da teoria da consciência moral de Kohlberg para o agir comunicativo, no texto *Desenvolvimento da Moral e Identidade do EU* (1983)⁸⁶, parece não ter compreendido suficientemente a importância das diferenças cognitivas da perspectiva sócio-moral entre esses dois estágios do nível convencional. Talvez em função de que a sociedade alemã e, em regra, os países de formação cultural anglo-saxônica, são marcadas por uma cultura rígida de respeito e obediência às leis e às normas sociais em geral e, também, porque - frente ao caráter conservador do estágio 4, se visto como ponto máximo da consciência moral - interessava ao autor alemão ressaltar a importância da consciência moral pós-convencional (estágios 5 e 6), no âmbito da teoria psicogenética, com a qual sustentava a factibilidade da teoria da ação comunicativa nascente, publicada em 1981 (Habermas, 1999).

Não parece correto supor, entretanto, como Habermas o faz, que ambos os estágios da moralidade convencional (3 - "Bom Moço" e 4 - Lei e Ordem) estejam amparados nos mesmos pressupostos cognitivos correspondentes ao pensamento concreto-operacional, segundo a psicogênese piagetiana (Ibidem, p. 63). Em contraste com o estágio 3 ("Bom Moço"), a perspectiva sócio-moral adotada pelo estágio 4 (Lei e Ordem) requer, implicitamente, maior grau de abstração, representado, por exemplo, pela compreensão do *conceito de lei* (uma norma abstrata e geral que regula as interações entre os indivíduos ou

⁸⁶ Texto publicado na obra *Para a Reconstrução do Materialismo Histórico*. São Paulo: Brasiliense (1976).

entre atores da sociedade) e do seu caráter de **impessoalidade**, a qual sustenta o ordenamento estatal e jurídico do sistema social, fazendo supor recursos cognitivos mais complexos e abstratos do que os que caracterizam o nível de operatoriedade concreta do pensamento.

Diferenças entre os estágios 3 e 4 da consciência moral convencional e suas implicações no estudo da consciência de cidadania no caso brasileiro.

Como ressaltado anteriormente, o grau de reciprocidade que acompanha o estágio 3 gera uma *consciência de obrigação como dívida, lealdade ou gratidão*, que, se por um lado, representa uma evolução da sociabilidade (comparativamente ao individualismo do estágio 2), fica muito aquém da reciprocidade baseada em direitos universais igualitários (ainda que formais) que estão na base do conceito moderno de cidadania, os quais *independem de relações pessoais*. Ainda que o estágio 3 implique na maior descentração da perspectiva sócio-moral em relação aos estágios anteriores - pois os sujeitos já construíram nesse estágio a consciência de que sentimentos, acordos e expectativas compartilhadas devem ter prioridade sobre os interesses pessoais -, não se pode inferir, sociologicamente, que esse estágio seja suficiente para a consciência de cidadania, já que essa exige a superação da consciência baseada nas expectativas das relações pessoais e no pensamento operatório-concreto.

Dessa diferença, destacada na discussão acima, resulta a conclusão, de vital importância sociológica, de que a consciência social correspondente ao estágio 3 ("Bom Moço") enseja possibilidades de interações sociais *tradicionais*, baseadas em *relações pessoais*, que são tomadas como critérios últimos de justiça e de expectativa sócio-moral.

Retomando-se a **Figura 10**, sobre os estágios de consciência moral, e relacionando-os com os aspectos aqui discutidos sobre a compatibilidade com o conceito de cidadania, obtém-se um novo resultado, que pode ser representado pela **Figura 12**:

Figura 12: Estágios de consciência moral e tipos sociológicos de consciência de cidadania

NÍVEIS	ESTÁGIOS DE CONSCIÊNCIA MORAL	TIPOS DE CONSCIÊNCIA DE CIDADANIA
Pré-Convencional	1. Orientação Punição e Obediência	Pré-Cidadania
	2. Hedonismo Instrumental	
Convencional	3. Bom Moço ou Boa Moça	Cidadania Conformada
	4. Lei e Ordem	
Pós-Convencional	5. Contratualismo Democrático	Cidadania Crítica
	6. Princípios Éticos Universais	

Não é difícil inferir-se dessa discussão teórica a identificação de valores e práticas tradicionais que caracterizam grande parte da formação do Brasil. O fenômeno emblemático é o *jeitinho brasileiro*, geralmente praticado tanto para driblar a ausência de igualdade de direitos que caracterizaram a formação histórica do país, como, também, para obter vantagens para-legais ou extra-legais, de caráter pessoal ou de diferentes grupos sociais, que obviamente contam com diferentes *magnitudes de poder* na prática do *jeitinho* e nos objetivos buscados. O *jeitinho*, ou a esperteza, são praticados por todos os segmentos da hierarquia social, como uma das características que fundamentam o clássico dualismo brasileiro entre o país legal e o país real (DaMatta, 1990, Barbosa, 1992). De acordo com resultados encontrados em investigações no Brasil, os quais serão comentados adiante, parece plausível supor uma relação de compatibilidade (e não causalidade) entre a prevalência da consciência moral do tipo 3, baseada nas relações pessoais, e a instituição nacional do *jeitinho*, que acompanha o

dualismo entre um mundo formal das leis e o mundo real, como uma das características sócio-culturais de funcionamento da sociedade brasileira.

A título de exemplo, outras práticas também podem ser citadas para ilustrar as possíveis conseqüências da prevalência de uma consciência moral baseada no estágio 3: as relações de compadrio; o paternalismo; a deferência a autoridades; o nepotismo; o personalismo e o caciquismo; as lealdades entre um político ou agente do Estado “bondoso” e sua clientela, “assistida” por favores prestados com bens públicos ou privados. Enfim, relações que expressam boa parte de nossa identidade nacional que tem *na pessoa, e não nas leis, o sujeito normativo* (DaMatta, 1990; 1994). Conclui-se, assim, que a consciência do estágio 3 é compatível com as formas tradicionais de dominação legítima, patrimonialistas e/ou carismáticas, pois nela prevalece uma noção de justiça igualmente baseada nas *lealdades e nas confianças pessoais*, como ponto máximo da consciência social. Por conseqüência, esse tipo de consciência moral é incompatível com a consciência social necessária à cidadania.

Não é por mero acaso que alguns autores brasileiros, através de pesquisas realizadas com instrumentos de Kohlberg, especialmente na área da psicologia cognitiva, têm levantado a hipótese de que o caráter afetivo e pessoalizado, característico de nossa híbrida identidade social (DaMatta, 1990, 1994), esteja relacionado com a predominância da consciência moral equivalente ao estágio 3, em comparação com a moralidade baseada na internalização das normas do sistema (estágio 4 – Lei e Ordem) que caracteriza, em especial, os países anglo-saxônicos (Biaggio, 1975, 1976; Bzuneck, 1975; Lazari, 1979).

Biaggio, por exemplo, em estudo realizado com estudantes adolescentes no Brasil, utilizando a técnica de discussão em grupo (Blatt e Kohlberg, 1975), desenvolvida com o objetivo de promover a educação moral, deparou-se com a recusa dos estudantes em aceitar participar do estudo pelo fato de que os dilemas morais já se encontravam prontos. A autora concluiu que tal fato, entre outras hipóteses decorrentes do contexto político (o fim do ciclo autoritário), poderia estar indicando a baixa incidência do pensamento tipo 4, verificada em pesquisas anteriores da autora com jovens brasileiros (Biaggio, 1985).

Dâmaso e Nunes (1998, p. 64-89) em estudo sobre episódios do programa de televisão *Você Decide*, no qual os telespectadores são instados a participar elegendo, por meio de ligação telefônica, uma solução dentre duas apresentadas para resolver um dilema hipotético, concluíram, analisando as verbalizações dos personagens e as votações do público para o desfecho de cada episódio do programa, haver o predomínio da moralidade pré-convencional (estágio 2 - Individualismo Hedonista), e convencional (estágio 3 - "Bom Moço"). Esses resultados foram semelhantes aos encontrados por Camino e colaboradores (1989, 1990, 1994)⁸⁷ na análise de outros programas de grande audiência na mídia, especialmente telenovelas. A conclusão do referido estudo sobre o programa *Você Decide* mostrou que:

"a forma como se articulam os pensamentos, fundamentam-se em sua maioria em justificativas voltadas para o benefício próprio, individualismo, a busca egoísta da satisfação pessoal ou para a necessidade de aprovação, de reconhecimento social através do conformismo" (Dâmaso e Nunes, 1998, p. 86).

Em verdade essa discussão sobre a especificidade da sociedade brasileira é clássica e, tratando-se das possíveis relações entre o caráter *afetivo e pessoalizado de nossa identidade* e as prováveis características de nossa moralidade, faz-se obrigatório recorrer à clássica tese da *cordialidade*, sustentada pioneiramente por Holanda, em *Raízes do Brasil* (1993) na década de 1930, em sua interpretação sobre a gênese sócio-cultural de nossa formação histórica (). Como não relacionar a tese da cordialidade brasileira com a prevalência de uma moralidade típica do estágio 3 baseada nos laços pessoais? Efetivamente esse é um dos nós górdios dos caminhos para a construção da consciência de cidadania no Brasil, pois diz respeito à complexidade implicada na relação entre nossa típica cordialidade e a "civilidade", isto é, o processo civilizatório (sócio-econômico e cultural) que acompanhou a construção da cidadania na modernidade. Interpretações clássicas sobre a formação de nossa "identidade nacional" (Hollanda, 1993; Faoro, 1958 e Da Matta, 1990), identificam a dissociação quase esquizofrênica, entre o mundo formal-legal e o mundo real, que caracteriza historicamente a sociedade brasileira, como manifestação, em grande parte, das dificuldades dos brasileiros – de todos os estratos sociais – de conviverem com o princípio formal da igualdade de direitos.

⁸⁷ No programa *Você Decide* foram analisados os episódios *Direito de Morrer* e a *Última Chance*, onde predominou o estágio 2 de maturidade moral, e o episódio *O Porteiro*, que revelou o predomínio do estágio 3. As novelas analisadas foram *Vale Tudo*, *Tieta* e *Salvador da Pátria* (Nunes, 1998) (org).

Não é o caso aqui de reproduzir as contribuições de cada um desses autores, já analisada em outro momento (Fedozzi, 1997, p. 65-104)⁸⁸. Vale assinalar, entretanto, que o estudo seminal de Holanda, já discorria – através do conceito de “homem cordial” – sobre as barreiras advindas da influência do patrimonialismo patriarcal (onde predomina o sentimento e a mentalidade dos laços primários, de afeto e de sangue) para a construção da moderna ordem democrática no país. Para Holanda, essa condição o “desconhecimento de qualquer forma de convívio que não seja ditada por uma ética de fundo emotivo” (1993, p. 127).

Por isso, frente à singularidade da sociedade brasileira, as relações entre os estágios 3 e 4 da moralidade convencional tornam o tema do desenvolvimento da consciência moral bem mais complexo do que supõem autores e pesquisadores ambientados em outras sociedades, especialmente aquelas de capitalismo tardio, que possuem tradição democrática e que historicamente construíram a forma-cidadania. A complexidade advém principalmente do fato de que, se por um lado supõe-se que o estágio 3 seja o estágio que melhor retrata a moralidade dos brasileiros, por outro lado, para Kohlberg, o estágio 4 representa uma perspectiva sócio-moral essencialmente conservadora e, como tal, insuficiente para a construção de uma consciência social madura, descentrada e autônoma:

"a) Ela [a perspectiva do estágio 4] não define obrigações nítidas para com as pessoas fora do sistema (por exemplo, da nação-estado) ou com pessoas que não conhecem as regras de seu próprio sistema; e b) não apresenta guias racionais para a mudança social, para a criação de novas leis...Em contraste, o Estágio 5 apresenta claramente uma perspectiva necessária para a racionalidade, criando leis *ex-nihilo*, ao invés de manter e solidificar as regras" (Kohlberg *apud* Biaggio, 1998, p. 38-9).

Apesar do caráter conservador do estágio 4, no caso brasileiro, atingir esse estágio de consciência social significaria provavelmente um passo civilizatório. Não só para dar seqüência à evolução das estruturas da consciência social em direção à moralidade autônoma ou pós-convencional, mas, também, para dar um passo em direção à consciência de cidadania. Essa, como viu-se, exige a superação da noção de justiça particularista e casuística, modelada pela relações pessoais e pela "esperteza". Ao contrapor-se à justiça casuística e às noções da *dáviva*, do *favor* e da *tutela*, que caracterizam as práticas tradicionais das interações sociais no Brasil, a consciência moral baseada no estágio 4, *a qual adota a perspectiva do sistema e não*

⁸⁸ Ver também a análise de Luiz Werneck Vianna (1999, p. 173-93), sobre a interpretação do Brasil realizada por Holanda, Faoro e Schwartzman, que guarda semelhanças ao estudo citado no texto.

mais dos círculos primários, é compatível com o modelo de dominação racional-legal, construído por Weber (1992) como tipo ideal representativo do Estado moderno e burocrático.

Como se sabe, a forma de dominação legítima racional-legal fundamenta a sua legitimidade na crença da racionalidade das leis e na impessoalidade do exercício do poder, tendo emergido como a forma de dominação surgida com a transformação da ordem tradicional (patrimonialista ou feudal), baseada na dominação pessoal, para a ordem moderna e burocrática que acompanhou o surgimento do Estado moderno com o advento do capitalismo, gênese da cidadania. Entretanto, a crença na ordem instituída pelo ordenamento legal e jurídico, como fundamento da legitimidade do Estado, não significa somente a defesa conservadora da ordem, mas, também, a consciência dos direitos e deveres inscritos nela.

Esse aspecto pode ser depreendido de análises de autores que comungam do paradigma kohlberguiano. Apel (1994, p. 249), por exemplo, chama a atenção para o fato de que a interpretação kohlbergiana do exemplo kantiano de universalização do dever de não mentir (proibir a mentira que pode salvar uma vida em face de um assassino)⁸⁹ forneceria a chave para a compreensão do “fato bastante conhecido de que a ética kantiana do dever podia, no século XIX – junto com o Catecismo Luterano – constituir a base, própria do estágio 4, da moral da *Law and Order* de um funcionário prussiano”. O autor indica **duas conseqüências morais** da aplicação estrita dessa perspectiva: positiva, no combate à corrupção no Estado de direito; e negativa, no caso do Estado nazista, em que o comportamento moral exigia a transcendência do princípio da Lei e da Ordem plasmado no noção de coragem civil.⁹⁰

A compreensão de Apel sobre o estágio 4, exemplificada acima, demonstra exatamente as duas possibilidades morais, positivas ou negativas, contidas no estágio 4 da consciência moral, assim como a necessidade de superá-lo para atingir-se um nível mais elevado de consciência moral – **o nível pós-convencional**. Essa interpretação autoriza a pensar que, no caso específico da sociedade brasileira, onde historicamente não se formou uma cultura democrática de direitos e deveres e, portanto, de respeito às leis, e onde o Estado Democrático de Direito apenas engatinha diante da longa história autoritária do país, o atingimento do

⁸⁹ Apel (1994, p.249) concorda com Kohlberg sobre o fato de que o uso que Kant faz, nessa oportunidade, do seu princípio de universalização, o rebaixa a um *common sense*, de conservação da lei do estágio 4.

estágio 4 de maturidade moral, por parcela significativa da população, poderia traduzir-se em práticas sociais de caráter civilizatório, no sentido amplo empregado por Elias (1994), tanto nas relações que se processam na integração social do mundo da vida, como nas formas de coordenação da ação sistêmica, próprias ao Estado e ao Mercado.

O amadurecimento de uma consciência moral assemelhada ao estágio 4 poderia, por exemplo, contribuir para modificar no Brasil aspectos importantes da sociabilidade, relacionados a um contrato social civilizador. Exemplo emblemático é o do comportamento egocêntrico dos condutores de veículos no trânsito, que acarreta elevado número de mortos e feridos anualmente, apesar da recente e inovadora legislação nacional - não gratuitamente contestada por parcela significativa de motoristas. Talvez a forma de interação que ocorre no sistema de trânsito no país - nas cidades e nas rodovias - seja um dos maiores indicadores da cultura representada pelos valores da “Lei de Gerson” e, conseqüentemente, pela ausência da noção republicana do espaço público como espaço que exige o respeito ao outro, por ser, ao mesmo tempo, de todos e de ninguém⁹¹. A título de ilustração comparativa sobre possíveis conseqüências da moralidade do estágio 3, em relação ao 4, veja-se o trecho abaixo, extraído do relato de uma experiência e da análise sobre o candente problema do comportamento no trânsito no Brasil. Apesar de longo, o excerto é significativo para os propósitos do estudo:

"Em Berlim, em frente ao Instituto Goethe....cansei de ver quase 300 metros de avenida vazia e multidões esperando o sinal verde. Fui multado por passar, a pé, o sinal vermelho sem carro a um quilômetro de distância. Fiquei irado. (...) Agora nada parece superar o budum cultural instalado em Porto Alegre por causa dos pardais e dos ‘azuizinhos’. A campanha contra eles mobiliza a classe média, elege parlamentares, garante audiência em programas de TV e rádio e provoca indignação e discursos inflamados de respeitáveis cidadãos. Por quê? (...) Pardais e ‘azuizinhos’ simplesmente estampam a verdade e punem os infratores. **O fenômeno é cristalino: os motoristas cometem infrações e não aceitam ser punidos. Diante da impossibilidade de escapar, tentam o suborno. Se não funciona, articulam-se para boicotar a lei. Não se discute a realidade da infração, mas a necessidade de puni-la.** Tudo o que se deseja é o perdão, a vista grossa, **o jeitinho**. O poder público, encarregado de ser justo, torna-se o vilão por cumprir o seu dever. Se der, abrandam-se a lei para que o delito possa ser cometido sem maiores retaliações. As classes mais favorecidas só querem polícia e lei para os de baixo". (Juremir Machado da Silva. *Jornal Correio do Povo*. Porto Alegre, 2/06/02)⁹².

45 Apel fez este comentário quando abordou a diferença entre a validade universal dos princípios do estágio 6 e os princípios relativizáveis dos estágios inferiores (Apel, 1994, p. 248-9).

⁹¹ Ver a esse respeito O'Donnell (1988) e a Dissertação de Mestrado em Sociologia de Pustai (1996).

⁹² Juremir Machado é Professor de Jornalismo da PUC/RS e colunista do jornal *Correio do Povo* de Porto Alegre. “Pardais” são controladores eletrônicos de velocidade em Porto Alegre e nas rodovias do Estado do Rio Grande do Sul. “Azuizinhos” são os agentes municipais de trânsito, assim conhecidos pela cor do seu uniforme.

Inúmeras práticas no cotidiano do mundo da vida são reveladoras da inexistência, ou da precariedade, na sociedade brasileira, de uma consciência compatível com a perspectiva sócio-moral do estágio 4 (racional-legal/Lei e Ordem). Entre outros exemplos, pode-se citar também: a conhecida prática de “furar” filas de espera, burlando a ordem de chegada das pessoas; o desrespeito às normas que reservam lugares nos ônibus para passageiros especiais; o descaso com o zelo da cidade, quando o lixo é jogado dos automóveis ou dos ônibus, o uso de telefones celulares em locais que requerem silêncio e atenção dos presentes, etc.

Da mesma forma poder-se-ia falar das práticas comuns no *modus operandi* do sistema sócio-político brasileiro. Entre as principais práticas sócio-culturais que demonstram a inexistência de uma cultura de cidadania, conforme análise realizada em outra oportunidade (Fedozzi, 1997), estão: o artificialismo das leis; a seletividade do acesso à justiça (alimentando a impunidade, a corrupção e a violência); a elevada sonegação de impostos; e a prevalência da "ética do favorecimento pessoal" nas decisões sócio-estatais, em detrimento dos princípios legais universais. Essa última característica se insere em outra mais ampla, que é a indiferenciação entre o que é público e o que é privado, resultando na obtenção de vantagens de caráter pessoal e/ou particularista. É uma forma de funcionamento do sistema político e da gestão sócio-estatal no Brasil conhecida pela literatura acadêmica e que se mostra nos sucessivos escândalos, a exemplo do caso da "máfia do orçamento" da União, em 1993.

É interessante perceber como essas características também se apresentam em esferas sociais de forte identidade cultural no Brasil, a exemplo do que vem ocorrendo com o futebol brasileiro. Esta atividade vem sofrendo uma colonização predatória, tanto pelo poder político, como pelo mercado, por meio da reprodução das mesmas práticas que caracterizam as formas de coordenação de ação sistêmica no Brasil, tais como barganha e tráfico de influência entre dirigentes de grandes clubes brasileiros e membros do Congresso Nacional; corrupção; nepotismo; apropriação privada e/ou particularista de bens dos clubes; instrumentalização de bens materiais e culturais para fins pessoais e reprodução do poder político; além das famosas "viradas de mesas", ou seja, decisões casuísticas frontalmente contrárias às regras que ordenaram os campeonatos (conhecidas no jargão futebolístico como decisões de "tapetão"), a fim de impedir, por exemplo, que determinado clube, geralmente ligado a pessoas

politicamente influentes, seja rebaixado por desempenho insuficiente⁹³ – práticas essas que, ao expressarem o desprezo pelas regras acordadas consensualmente, sejam formais ou informais, demonstram a inexistência de uma cultura democrática no país.

A reprodução de práticas tradicionais em esferas societárias tão diversificadas, como o sistema de trânsito, a organização do futebol, as relações interpessoais na administração de condomínios habitacionais, as filas em padarias ou cinemas, o sistema político, entre outras tantas, demonstra, provavelmente, que a consciência social da "vantagem", do jeitinho e da "justiça" baseada nas lealdades pessoais, é um fenômeno sócio-cultural que estrutura as relações sociais no país. Efetivamente, todas essas questões convivem de forma funcional com a ausência da consciência dos direitos já inscritos na ordem legal, especialmente por parte das classes e camadas sociais subalternas, com baixa escolaridade e baixa renda, pois sabe-se que o cumprimento das leis no Brasil depende muito do poder de articulação e de pressão política da opinião pública e, em particular, dos grupos de interesse⁹⁴.

Um dos dramas da sociedade brasileira, decorrentes do seu caráter híbrido, ao mesmo tempo tradicional e moderno, é a necessidade de criar uma consciência de cidadania crítica - possível somente por meio da superação da consciência típica do estágio 4 (Lei e Ordem) - sem ter gerado estruturas sócio-políticas e transformações sócio-culturais compatíveis com esse estágio da consciência social. Esse parece ser um dilema que torna mais complexa a construção material e cultural da cidadania no Brasil, pois se situa na contramão de uma época histórica que suprime direitos sociais arduamente conquistados pelos movimentos das classes subalternas nos países centrais do capitalismo durante o século XX.

Por outro lado, não se pode deixar de constatar que a ausência da consciência moral do estágio 4, baseada na ordem racional-legal (em que pese a existência de estruturas jurídico-políticas aparentemente modernas no país), parece ensejar maior flexibilidade para a adoção

⁹³ Veja-se o caso da Comissão Parlamentar de Inquérito sobre a organização do futebol instituída em 2001. A comissão apurou inúmeras irregularidades envolvendo a CBF (Confederação Brasileira de Futebol), dirigentes de grandes clubes, empresas e políticos do Congresso Nacional. O caso foi amplamente divulgado na mídia, a exemplo da *Revista Veja* que estampou em sua capa: "LAMA NO FUTEBOL" (5 de dezembro de 2001).

⁹⁴ Dentre inúmeras situações que poderiam ilustrar a dissociação real entre direitos inscritos na ordem legal e ausência da consciência dos direitos, pode-se citar a recente notícia veiculada pelo *Jornal Nacional*, da rede Globo, mostrando que apenas 10% dos aposentados por invalidez percebem os 25% a mais dos rendimentos da previdência social, a que têm direito desde 1960, para casos que exigem acompanhamento de outra pessoa.

de perspectivas sócio-morais assemelhadas à consciência pós-convencional. Biaggio, por exemplo, em estudo comparativo entre estudantes universitários brasileiros e norte-americanos, constatou que, enquanto dentre os brasileiros predominaram os estágios 3 e 5, dentre os norte-americanos houve predominância do estágio 4. Essa diferença, segundo a autora, “coincide com observações informais que sugerem que o brasileiro típico é menos rígido na observância das leis do que o americano típico” (Biaggio, 2000, p. 233).

Essa flexibilidade em relação as normas legais no caso brasileiro, comparativamente a outros países e sociedades, aparentemente pode ser vantajosa frente ao desafio da construção de uma consciência moral *pós-convencional*, baseada no contratualismo democrático e nos princípios universais de justiça, (respectivamente estágios 5 e 6 do nível pós-convencional). Supostamente, a flexibilidade, a plasticidade e a criatividade dos brasileiros seriam fatores facilitadores da construção de um novo estágio de consciência, onde a lei instituída não seria o ponto máximo do critério de justiça. Esse caminho, entretanto, parece trilhar “o fio de uma navalha”, pois juízos e práticas tidas como pós-convencionais (na medida em que diferenciam o arcabouço legal da perspectiva necessária à justiça) podem, em verdade, reproduzir a subterrânea força da tradição representada pelo estágio 3, cuja perspectiva sócio-moral baseada em laços pessoais e na afetividade lhe confere “relatividade” frente à lei. Em outras palavras: embora os estágios 3 e 5 possuam diferenças significativas quanto às razões que justificam o juízo moral, como já visto, a característica de “flexibilidade” dos dois estágios em relação ao estágio 4 – estágio divisor de águas por representar a perspectiva moral do sistema social que requer o respeito à lei e à ordem social – pode ensejar enganos quanto ao efetivo caráter da ação moral dos sujeitos. Assim, as diferenças de perspectiva sócio-moral dos dois estágios do nível convencional kohlberguiano (3 e 4), determinam conseqüências diversas para a formação da consciência de cidadania. A consciência social de direitos e deveres, que está na base do conceito de cidadania, exige pelo menos a perspectiva sócio-moral do estágio 4, pois é somente a partir desse patamar que pode-se entender o que é o sistema social, isto é, o conjunto de direitos e deveres nele inscritos e as normas abstratas e generalizáveis que o regulam. Esta construção da consciência é mais complexa do que aquela representada pela interação com os grupos primários que caracteriza o estágio 3. Disso resulta que os elementos cognitivo-morais do estágio 3 são insuficientes para a construção da

consciência de cidadania e da cultura democrática. Essa construção exige a superação da perspectiva das relações pessoais como ponto máximo da noção de justiça, típica do estágio 3.

Diversamente, pode-se pensar que a estrutura da consciência do estágio 4 (Lei e Ordem) – por apresentar uma perspectiva sócio-moral do sistema social – já enseja possibilidades de construção de uma consciência de cidadania, baseada na noção dos direitos e deveres regulados não por laços pessoais, mas, sim por critérios impessoais de justiça, cujo grau de abstração ultrapassa os casos concretos. Esse estágio da consciência, entretanto, é no máximo compatível com o que se poderia chamar de **cidadania conformada ou cidadania conformista**, pois embora tenha alargado a noção de justiça, não é capaz ainda de uma descentração tal, que consiga sobrepor a justiça necessária, ao ordenamento jurídico-político (ou aos valores e normas sociais), como pressupõe o nível *pós-convencional* de Kohlberg.

Da discussão até agora realizada pode-se concluir que, do ponto de vista sociológico, *o divisor de águas para entender a relação entre a consciência moral e a consciência de cidadania não está demarcado apenas pelas diferentes perspectivas sócio-morais dos três níveis de maturidade moral preconizados pela teoria psicogenética* (pré-convencional, convencional e pós-convencional). A análise sociológica construída a partir da teoria de Kohlberg requer, portanto, um novo divisor de águas para pensar a consciência de cidadania. Esse divisor decorre não só dos três níveis de consciência moral, mas também das *diferentes perspectivas sócio-morais inscritas nos estágios que compõem cada nível*, em especial, do estágio 3 e do estágio 4, assim como das possíveis ações decorrentes do caráter pessoal ou impessoal da noção de justiça de cada um desses estágios que compõem o nível convencional.

O caráter das relações sociais, pessoais ou impessoais, inferidas pelas perspectivas dos estágios 3 e 4, determina diferenças fundamentais quanto ao grau de abstração das estruturas da consciência, cujas conseqüências não foram suficientemente exploradas pelo modelo kohlberguiano. Essas diferenças estão na base das noções de universalidade e de igualdade dos direitos e deveres, inscritas na própria *noção abstrata de sistema social*. Conclusão essa que julga-se de alta relevância sociológica, principalmente pela singularidade do caráter híbrido da formação social brasileira e de sua peculiar desigualdade da estrutura social.

8.1.4 A consciência pós-convencional e a transformação social

O nível pós-convencional, conforme se viu, é caracterizado basicamente por uma perspectiva do “prioritário-em-face-da-sociedade”. Nesse nível há uma clara consciência do relativismo dos valores e das opiniões pessoais e uma correspondente acentuação das regras de procedimento capazes de obter o consenso, pois, pela primeira vez, as pessoas estão aptas a diferenciar o *ponto de vista moral* do *ponto de vista legal*. A tentativa de conciliar as diferenças de perspectivas resulta na acentuação do ponto de vista legal, mas com clara abertura para a possibilidade de mudar as leis - em função de considerações racionais de utilidade social que visem ao bem-estar do maior número possível de pessoas, que caracteriza o estágio 5, ou por meio de princípios intersubjetivamente válidos, que caracterizam a reversibilidade completa do *moral point view* do estágio 6 (princípios universais de justiça).

O nível *pós-convencional* inaugura uma nova estrutura de consciência. Enquanto no estágio 4 (Lei e Ordem) a regra da maioria é entronizada como entidade sagrada, a noção de justiça da *democracia pós-convencional* vai além da internalização das normas do sistema social como ponto máximo da maturidade moral, conforme depreende-se da sociologia de Durkheim e de Parsons. Como diz Kohlberg sobre o caráter universalista do estágio 6:

"A noção de justiça torna-se focalizada claramente nos direitos da humanidade independentemente da sociedade civil, e estes direitos são reconhecidos como tendo bases positivas a respeito do igual valor dos seres humanos como fins em si mesmos. (...) uma decisão universalizável é uma decisão aceitável a qualquer homem envolvido na situação que deva ter um papel que seja afetado pela decisão, mas que não saiba o papel que deverá ter" (Kohlberg, 1971, p. 212-13).

As diferenças de perspectivas dos níveis convencionais e pós-convencionais implicam atitudes diferentes de alta relevância sociológica para a construção da consciência de cidadania e de uma cultura democrática baseadas nas concepções neo-contratualistas. Ora, enquanto o estágio 4 do nível convencional se coaduna com a consciência de **cidadania conformada** aos padrões de manutenção do sistema social, como visto anteriormente, o nível *pós-convencional* da consciência moral revela o seu caráter democrático e transformador, tanto porque valores como **justiça, liberdade e igualdade** adquirem prioridade sobre os direitos de propriedade, como, também, porque o nível *pós-convencional* supõe a adoção de regras de procedimentos que asseguram a representatividade do pluralismo social, de

indivíduos, de grupos sociais ou de minorias. Tal nível de descentração cognitivo-moral supõe o exercício da tolerância para com os diferentes, da alteridade e do reconhecimento mútuo de todos os indivíduos como dignos de direitos em si mesmo (o Eu e os outros). Essa nova perspectiva da consciência abre a possibilidade da desobediência civil frente a leis que prescrevem um comportamento injusto. Nesse nível, a legitimidade da justiça não se esgota na legalidade, como pressupõe o positivismo jurídico (Bobbio, 1994; Habermas, 1997, 1992).

A contribuição da teoria de Kohlberg para a construção de uma consciência social crítica é assim sintetizada por Biaggio (1997, p. 43):

"Ao contrário da maior parte das explicações sociais e psicológicas, que consideram **a internalização de valores da sociedade como o ponto terminal do desenvolvimento moral (perspectiva de Durkheim, Freud e do behaviorismo)**, para Kohlberg a maturidade moral é atingida quando o indivíduo é capaz de entender que a justiça não é a mesma coisa que a lei (...) **Todo o indivíduo é potencialmente capaz de transcender os valores da cultura em que ele foi socializado, ao invés de incorporá-los passivamente.** Esse é o ponto central na teoria de Kohlberg e que representa a possibilidade de um terreno comum com outras teorias sociológicas cujo objetivo é a transformação da sociedade".

Pode-se afirmar, assim, que os estágios da moralidade pós-convencional são plenamente compatíveis com a consciência de **cidadania crítica**. Essa concepção está contida na idéia arendtiana da cidadania como o "direito a ter direitos" (Arendt, 1974a) o que, segundo Lefort (1987), também pode ser expresso pela idéia de não-separação entre os direitos e a consciência dos direitos. Nesse tipo de consciência de cidadania, ficam para trás as noções de subordinação e de tutela, que caracterizam a cultura da *dádiva*, do *pedir* e do *favor*, assim como a ética da vantagem e da esperteza ("Lei de Gersosn"), da troca pragmática de favores (a exemplo do clientelismo político) e o *jeitinho*. Surge, assim, uma nova perspectiva sócio-moral que permite, também, superar a moralidade da Lei e da Ordem, não por negar o caráter civilizatório contido na ordem racional-legal, mas por compreender a insuficiência da perspectiva da "Lei e da Ordem" frente a questão prática-moral da universalização da justiça.

A noção de moralidade *pós-convencional* supõe que, a partir de um patamar civilizatório mínimo, complementado pela noção subjetiva da consciência dos direitos, o conteúdo e o significado da cidadania tornam-se indeterminados e abertos à universalização de direitos já existentes, ou a novos direitos que emergem da dinâmica societária. Nesse caso, a cidadania - como *status* "substancialmente enriquecido de direitos" idealizado em cada sociedade

(Marshall, 1967) - é sempre uma construção histórica. A consciência moral *pós-convencional* e, em especial, a consciência do estágio 6, é uma condição para a autocriação permanente das sociedades, pois é por meio dela que os sujeitos podem desvendar a auto-ocultação que caracteriza a heteronomia das sociedades, como interpreta Castoriadis (1987)⁹⁵.

A consciência *pós-convencional* exige a formação de sujeitos capazes de diferenciar a perspectiva egocêntrica dos interesses puramente pessoais, assim como a perspectiva do sistema legal e das normas morais vigentes, da perspectiva baseada em princípios universais de justiça. Como define Freitag (1985, p. 153-4), “a formação de cidadãos, ou de *Émiles* [personagem de Rousseau], requer indivíduos capazes de pensar-se em relação aos outros, de estabelecer relações entre objetos, pessoas e entre idéias; (...) indivíduos autônomos, que saibam reconhecer nas regras e normas sociais, que orientam suas vidas, o resultado do acordo mútuo, do respeito ao outro e da reciprocidade; (...) locutores competentes capazes de cognitiva e verbalmente expressar suas idéias, desejos e vontades, incluindo a perspectiva do outro, seu nível de informação e suas intenções, portanto capazes de dialogar”.

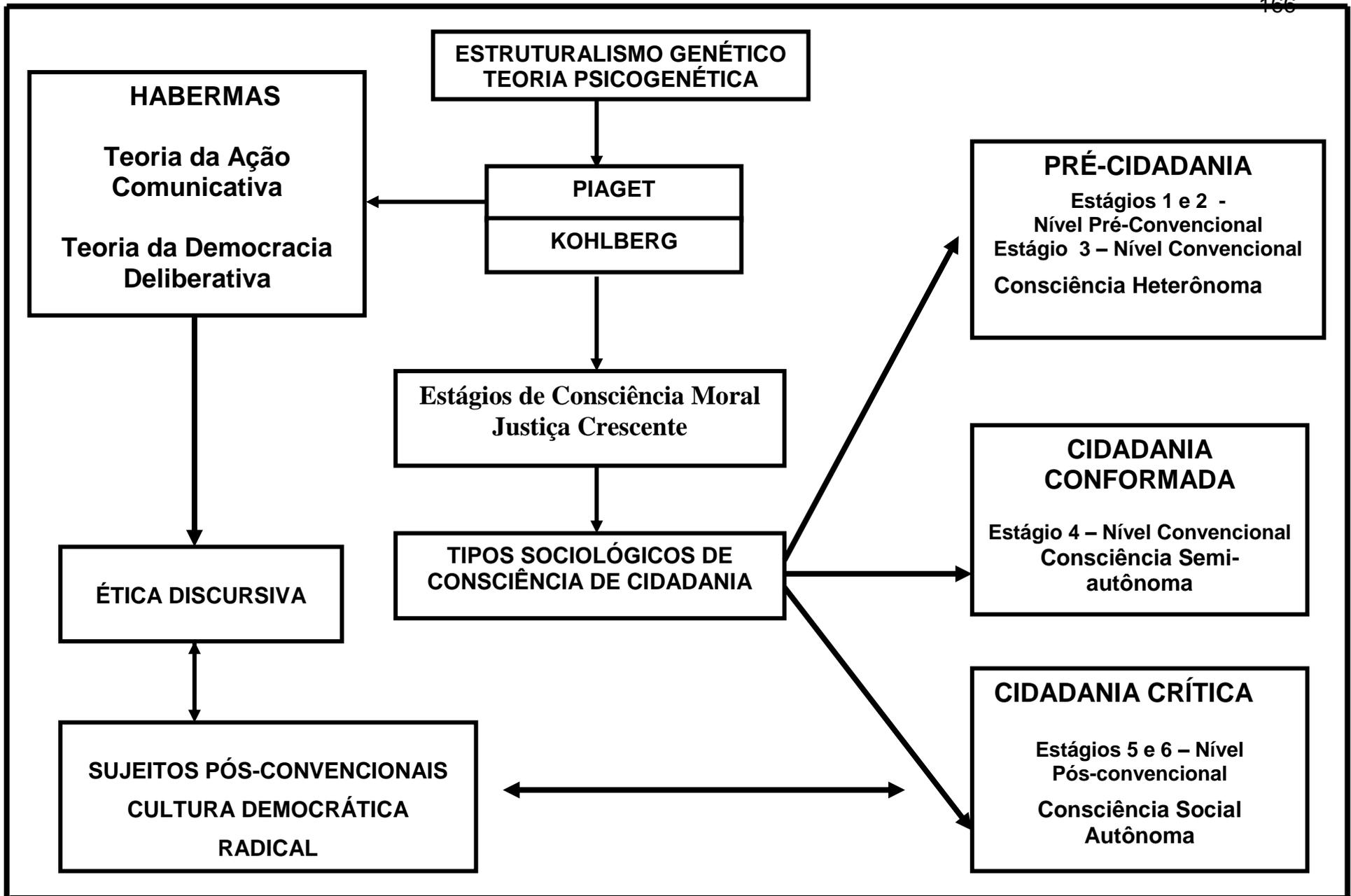
A consciência *pós-convencional* torna-se, assim, uma condição para o exercício da democracia em todos os níveis de sociabilidade, e não apenas no âmbito do sistema político em sentido estrito. A consciência *pós-convencional* equivale, portanto, à consciência de **cidadania crítica**, representada pela capacidade de os sujeitos exercerem a ação reflexiva (aberta pela lógica das proposições da operatoriedade formal) e de questionarem as normas e princípios que fundamentam tanto a legitimidade da ordem social, como os tipos de interação presentes no mundo da vida. A **cidadania crítica** é um requisito para o processo de auto-instituição da sociedade, no qual essa se reconhece em seu próprio produto, nas leis, nas instituições que devem reger a sua vida e sabe que, assim como as produziu, pode modificá-las e corrigí-las. Essa forma de consciência permite que os indivíduos, se necessário, ajam contra a ordem racional-legal ou contra as normas morais da sociedade, caso esse impeça a existência de valores maiores, como o bem-estar da maioria, a vida e a dignidade humanas.

⁹⁵ Segundo Castoriadis (1987, p. 322), nas sociedades heterônomas encontra-se institucionalmente estabelecida e sancionada a representação de uma origem da instituição posta fora da sociedade: “nos Deuses, em Deus, nos ancestrais, nas leis da Natureza, nas leis da Razão, nas leis da História”.

A consciência de **cidadania crítica** é, por isso, francamente aberta à transformação social. Eis o cerne da contribuição que a teoria do desenvolvimento cognitivo-moral de Piaget e de Kohlberg oferece às ciências sociais. Em conjunto com a sociologia, essa contribuição possibilita construir um referencial teórico capaz de examinar empiricamente os níveis de consciência moral e, conseqüentemente, os tipos prováveis de consciência de cidadania, assim como as condições sociais que bloqueiam ou que facilitam o processo dessa construção.

A **Figura 13** sintetiza o modelo teórico discutido e adotado para o presente estudo.

Figura 13 - Esquema do modelo teórico adotado pelo estudo: estágios de consciência moral e tipos sociológicos de consciência de cidadania



CAPÍTULO IX

HIPÓTESES DE INVESTIGAÇÃO E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

De acordo com a perspectiva estrutural-genética discutida nos capítulos anteriores, viu-se que o desenvolvimento das estruturas cognitivas da consciência (linguagem, pensamento lógico-formal e moral) é produto de uma longa e complexa construção, que ocorre na ação dos sujeitos sobre o mundo objetivo e na interação com os demais sujeitos na sociedade (mundo social). A íntima vinculação entre o desenvolvimento cognitivo individual e o **contexto societário** sugere que a gênese das competências intelectuais, morais e lingüísticas depende não só da reorganização do sistema cognitivo, a partir de necessidades internas dos indivíduos (cibernético-sistêmicas, biológicas e emocionais), mas, também, das **condições sociais externas**, isto é, dos fatores que compõem as estruturas sociais (econômicas, políticas e culturais) em que o indivíduo está inserido, bem como dependem do tipo de interações vivenciadas por ele nos espaços do mundo da vida e do mundo sistêmico.

A teoria psicogenética com a teoria social de Habermas oferecem, assim, elementos capitais para entender os processos de construção da consciência de cidadania e de uma cultura societária democrática. Viu-se, por meio da teoria psicogenética de Piaget e de sua reformulação por Kohlberg, que a lógica do desenvolvimento e da construção da consciência moral parte da perspectiva egocêntrica do interesse pessoal (estágios 1 e 2 - moralidade pré-convencional), passa pela perspectiva de manutenção das normas da sociedade (estágios 3 e 4 - moralidade convencional) para chegar no ponto máximo da consciência moral, baseada em princípios universais de justiça (estágio 6 - moralidade pós-convencional).

As afinidades epistemológicas entre a teoria psicogenética de Piaget, a teoria do desenvolvimento moral de Kohlberg e a teoria social de Habermas possibilitam reconstruir uma nova “teoria do Eu” - que resgata o papel do sujeito na transformação social como uma possibilidade universal. Essa teoria do Eu requer processos de aprendizagens simultaneamente de socialização e de individualização para o desenvolvimento da maturidade moral baseada em estruturas de raciocínio cada vez mais complexas, assentadas na descentração cognitivo-moral e na reversibilidade completa do *role taking* (moral pós-convencional).

A análise sociológica, relacionando as diferentes perspectivas sócio-morais dos estágios de consciência moral propostos por Kohlberg e os requisitos necessários à consciência social de cidadania, indicou um novo modelo teórico para analisar o tema da cultura democrática e da consciência de cidadania. Nessa correlação, os três primeiros estágios de consciência moral (1 e 2, da consciência pré-convencional e 3, da consciência convencional) não oferecem ainda elementos suficientes para a consciência de cidadania, configurando, portanto, um tipo de consciência social que foi denominado de *pré-cidadania*.

Viu-se que, somente com os recursos cognitivos-morais e da competência interativa do estágio 4 (Lei e Ordem - da consciência moral convencional) torna-se possível um nível de descentração e de abstração compatível com a consciência de cidadania, pois esse estágio ultrapassa o critério de justiça baseado nos grupos primários (lealdades pessoais) e abarca a perspectiva geral e abstrata do sistema social. Embora esse tipo de consciência social seja compatível com a introjeção, pelos sujeitos, de normas sociais necessárias aos processos civilizatórios, concluiu-se que a sua perspectiva sócio-moral limita o critério de justiça ao arcabouço legal da ordem social existente. Daí, porque, entendeu-se que esse tipo de consciência moral já equivale à consciência de *cidadania, mas uma cidadania conformada*.

A conclusão resultante da diferenciação acima referida indicou que, embora o estágio 4 da consciência moral seja compatível com a consciência de cidadania, a sua perspectiva sócio-moral está aquém da consciência social crítica e transformadora. Viu-se, na discussão teórica realizada, que somente com o desenvolvimento da *moralidade pós-convencional* (estágios 5 e 6) os sujeitos históricos adquirem competências para o exercício da autonomia e da

descentração moral, necessárias à ação refletida e ao questionamento da ordem social, pois orientadas pelo critério de justiça baseado no bem estar do maior número possível de pessoas (estágio 5 - contratualismo democrático), ou em princípios éticos universais (estágio 6). Ambas as perspectivas ultrapassam a consciência social de *cidadania conformada* e foram consideradas, por isso, compatíveis com a consciência denominada de *cidadania crítica*.

9.1 - Hipóteses de Investigação

A síntese extraída da construção do objeto desse estudo permite formular a hipótese de trabalho baseada na idéia de que a sociedade democrática exige a formação de indivíduos cuja consciência moral ultrapasse os estágios pré-convencionais 1 e 2, (respectivamente, Orientação Punição e Obediência e Hedonismo Instrumental) e o estágio 3, do nível convencional (Bom moço, Boa moça). Pressupõe, também, que a construção de sujeitos com consciência de *cidadania crítica* exige a ultrapassagem do estágio 4 (Lei e Ordem) e a adoção da perspectiva sócio-moral e da competência interativa dos estágios 5 e 6 da moralidade pós-convencional (respectivamente, contratualismo democrático e princípios éticos universais).

A hipótese de trabalho pressupõe, também, que as formas de socialização dos indivíduos podem oportunizar e favorecer a plena construção das estruturas da consciência sócio-moral, necessárias à formação de uma consciência de *cidadania crítica* (pós-convencional), ou podem *retardar e/ou bloquear* esse processo, perpetuando a reprodução dos estados de heteronomia e de egocentrismo cognitivo-moral. Entretanto, o desenvolvimento cognitivo-moral não é proporcionado somente por meio da experiência escolar - embora ela seja interveniente como instituição socializadora de primeira ordem, como evidenciado em estudos citados - podendo ser construído em outros ambientes societários, que ofereçam aos indivíduos oportunidades de interação ricas em conflitos cognitivos, em dilemas morais e na prática argumentativa das diferentes opiniões na ação individual e coletiva dos sujeitos.

A hipótese de trabalho do estudo pressupõe que a dinâmica de funcionamento de novas instituições alternativas de socialização, como a democracia participativa, inspiradas ou

assemelhadas à *democracia deliberativa* de Habermas (ou ao *self-governement* de Piaget⁹⁶ e à *Comunidade Justa*⁹⁷ de Kohlberg), a exemplo do OP, podem proporcionar efeitos positivos sobre o desenvolvimento da consciência moral dos sujeitos participantes desse processo, compatíveis com a consciência de cidadania e com a formação de uma cultura democrática.

Isso porque os sujeitos que ingressam no OP passam a participar de um ambiente social que, em geral, não haviam experimentado. O aumento do círculo de contatos interindividuais – aspecto sempre ressaltado como positivo pelos entrevistados - a exposição a situações que oportunizam novos conhecimentos sobre a realidade social, administrativa e política, assim como a vivência de diversos tipos de conflitos, de contradições e de variadas formas de ação coletiva para a escolha de demandas e de projetos relevantes, obrigam os participantes a interagirem de forma comunicativa ou estratégico-competitiva com os demais, sejam no interior das comunidades ou com os representantes governamentais.

Da mesma forma, o caráter "sagrado" das demandas pré-estabelecidas por grupos de uma rua, vila, bairro, ou grupo social específico é submetido ao crivo dos demais grupos que, por sua vez, também têm demandas e opiniões a apresentar sobre as questões do OP, proporcionando maiores oportunidades de aprendizagens pessoais e coletivas em termos de descentração da perspectiva sócio-moral e de competência interativa.

Em outras palavras: é plausível supor que o nível de complexidade e de densidade da socialização ofertada pelo ambiente do OP enseje oportunidades de os sujeitos vivenciarem *conflitos cognitivos* - motor da transformação das estruturas da consciência (Piaget e Inhelder,

⁹⁶ Por *self-governement* entende-se o método defendido por Piaget para promover a educação cívica, política e moral dos alunos (crianças e adolescentes) que se caracteriza pela responsabilidade desses na elaboração e administração das regras coletivas do grupo. Piaget entendeu que essa forma de organização, diversamente da forma coercitiva exercida pelos adultos, contribui para desenvolver ao mesmo tempo a personalidade do aluno e seu espírito de solidariedade (autonomia e não heteronomia). Ver Piaget, 1998 In: Parrat e Tryphon (1998).

⁹⁷ A noção de *Just Community*, em substituição à técnica de grupos, foi desenvolvida por Blatt e Kohlberg (1975), tendo como um dos seus objetivos, responder às possíveis discrepâncias entre o juízo moral (desenvolvido com discussões em grupos) e a *prática real dos indivíduos*. Assim, Kohlberg e colaboradores passam a se preocupar mais com o *contexto social dos sujeitos* e com a discussão de dilemas morais reais, especialmente do cotidiano escolar, um dos ambientes em que foram desenvolvidos programas de educação moral. A noção de *atmosfera moral* foi introduzida para interpretar as condições sociais objetivas (ambiente físico e fatores organizacionais), o fator humano e a atmosfera social, que intervêm (facilitando ou dificultando) na moralidade dos grupos ou instituições, como escolas, por exemplo. A idéia de *comunidade justa* está ancorada: a) na elaboração coletiva das normas, entendidas como prescrição para a ação aceita por todos; b) no sentimento de pertencimento à comunidade e 3) no exercício da democracia igualitária pelo grupo. Ver Biaggio (1997) e Freitag (1992, p. 214-26).

1972; Kohlberg, 1981) - obrigando-os a se posicionarem sobre *questões de ordem moral, a exemplo da tomada de decisões sobre as regras do jogo da participação e da distribuição do recursos*, questões essas que, provavelmente, não estejam presentes com tamanha amplitude e complexidade em experiências vivenciadas em outras instâncias de integração e socialização.

Considerando-se a tese da homologia estrutural entre o desenvolvimento lógico-formal e o desenvolvimento da consciência moral (sustentada pelos pressupostos construtivistas de Piaget e de Kohlberg), que indicam interveniência da variável *escolaridade* como variável sócio-econômica no processo de construção do pensamento e da moralidade (Freitag, 1984), adota-se a hipótese secundária de que o OP possa estar cumprindo o papel de *instituição alternativa de socialização secundária*, especialmente para os sujeitos com menor *capital escolar*, pois pressupõe-se que os sujeitos com maior nível de escolaridade possuam outras oportunidades de socialização que permitem o reconhecimento social, a construção da auto-estima e aprendizagens cognitivo-morais, embora não necessariamente.

Diferentemente da socialização primária, experimentada na infância, e em virtude da qual o indivíduo torna-se membro da sociedade, a socialização secundária refere-se a *qualquer processo subsequente que introduz um indivíduo já socializado em novos setores do mundo objetivo de sua sociedade*. A socialização secundária é a aquisição do conhecimento de funções específicas, com raízes, direta ou indiretamente, na divisão social do trabalho. Ela "exige a aquisição de vocabulários específicos de funções, o que significa em primeiro lugar a interiorização de campos semânticos que estruturam interpretações e condutas de rotina em uma área institucional. São também adquiridas compreensões tácitas, avaliações e colorações afetivas desses campos semânticos. Os submundos interiorizados nessa socialização são geralmente realidades parciais, em contraste com o mundo básico adquirido na socialização primária. Contudo, eles também são realidades mais ou menos coerentes, caracterizadas por componentes normativos, afetivos e cognoscitivos" (Berger e Luckmann, 2001, p. 185).

A hipótese de investigação empírica será operacionalizada por meio da relação entre a variável principal, *tempo de participação no OP*, e os *níveis de consciência moral* da teoria kohlberguiana como *indicadores dos tipos de consciência de cidadania*. A variável-chave, portanto, é o tempo de participação dos sujeitos no OP. Supõe-se que, *quanto maior o tempo*

de participação no OP, maior seja o estágio de consciência moral e, conseqüentemente, maior a consciência de cidadania. Ou seja, espera-se encontrar diferenças significativas nos níveis de consciência moral entre sujeitos **iniciantes** e **veteranos** no OP.

Ocorrendo essa diferença, estar-se-ia diante de dados que podem indicar que a experiência do OP contribuiu para o crescimento do nível de consciência moral dos indivíduos que nele participaram de forma prolongada, favorecendo, assim, a construção de aprendizagens necessárias à formação de uma consciência social de cidadania. Ao mesmo tempo, o crescimento do nível de consciência moral *pós-convencional*, ao longo do tempo de participação do OP, pode indicar efeitos positivos da experiência sobre a construção da consciência de *cidadania crítica*, que, como visto, exige a superação dos níveis *pré-convencionais* (estágios 1 e 2) e *convencionais* (estágios 3 e 4) da moralidade.

Quanto à hipótese secundária aventada acima, pressupõe-se que essas camadas de baixa escolaridade e de baixa renda (61,3% dos participantes possuem escolaridade até o primeiro grau, sendo 3% sem instrução, 46,1% com primeiro grau incompleto e 12,2% com primeiro grau completo) (PMPA, Cidade, Baiocchi, 1999) ao permanecerem no OP por um tempo prolongado e ao estabelecerem relações intersubjetivas com os demais, obteriam a oportunidade de crescimento da consciência moral e, portanto, da consciência de cidadania, tornando-se indivíduos mais competentes para interpretar o mundo objetivo e o mundo social, filtrar as ideologias e relacionar-se autonomamente com os grupos no mundo da vida e com os aparatos sistêmicos do poder político, do Estado e do mercado. O OP estaria desempenhando um papel de “Escola de Cidadania”, compensando, dessa forma, a assimetria histórica de oportunidades de acesso à ação reflexiva e aos bens culturais básicos como a escolarização.

Em caso de correlação negativa entre as variáveis enunciadas nas hipóteses principal e secundária poder-se-ia concluir, por inferência, que o OP não vem alterando, substancialmente, a consciência social dos sujeitos participantes, embora possa estar promovendo outras importantes aprendizagens, relativas: aos conteúdos e procedimentos político-administrativos; ao modo de funcionamento da estrutura estatal; à realidade urbana e social; conhecimentos sobre o que é o orçamento público e sua importância; sobre questões relativas ao modo de ocupação e de uso do solo urbano; sobre as políticas públicas; assim como aprendizagens relativas às formas de ação coletiva para negociação com os governantes

locais. Todas essas questões contribuem para o empoderamento de grupos sociais que, por sua posição subalterna na estratificação social do país, não têm acesso ao conhecimento dos seus direitos e nem à inclusão no sistema decisório local. Essa gama de tipos de aprendizagens são fundamentais, sem dúvida, para o exercício da cidadania e para a construção da democracia - principalmente em uma sociedade historicamente autoritária como a brasileira - mas localizadas em patamares mais superficiais da topologia da consciência social dos indivíduos.

Em outros termos, as mudanças efetivamente proporcionadas pelo OP no modelo de gestão sócio-estatal e no perfil distributivo dos investimentos, já constatadas em estudos anteriores, não estariam, nesse caso, sendo acompanhadas por mudanças significativas na consciência social dos participantes, e que sejam compatíveis com a consciência de cidadania crítica e com a formação de uma cultura democrática. Em consequência, poder-se-ia inferir a possível continuidade, ainda que híbrida, de padrões sócio-morais (e portanto, de concepções de justiça) dos participantes expostos ao OP compatíveis com práticas e imaginários tradicionais, como a troca instrumental, a "esperteza", o "jeitinho", a heteronomia, que caracterizam grande parte das relações sociais nas várias esferas da sociedade brasileira.

9.2 Procedimentos metodológicos da investigação

Para testar as hipóteses de investigação foram utilizados três procedimentos metodológicos constituídos por técnicas diferenciadas. Nos três procedimentos a variável principal é o *tempo de exposição ao OP* (tempo de participação). Considerou-se a *escolaridade como variável interveniente*, conforme discussão anterior, sendo, por isso, juntamente com o tempo de OP, cruzada com os dados obtidos em termos de níveis de consciência moral dos sujeitos, indicadores dos tipos de consciência de cidadania.

Em dois procedimentos, que constituíram as duas primeiras fases da investigação empírica, os dados foram obtidos por meio de métodos próprios da psicologia genética, na forma

desenvolvida por Kohlberg⁹⁸. No primeiro, foram aplicados dilemas morais kohlberguianos em uma amostra semi-intencional dos participantes do OP, formada de acordo com três critérios principais: *tempo de OP, gênero e grau de escolaridade*.

No segundo procedimento, também de caráter qualitativo, foram organizados dois Grupos Focais, representativos da condição de **iniciantes** e de **veteranos** do OP, os quais discutiram um mesmo dilema moral, para fins de comparação dos estágios de consciência moral resultantes do posicionamento de cada um na discussão coletiva nos dois grupos.

Na terceira fase, utilizou-se procedimentos e técnicas para a obtenção de dados estatísticos, a partir do banco de dados da pesquisa sobre o público do OP⁹⁹ realizada em 1998. Essa base de dados foi construída por amostragem representativa do público participante, abrangendo 8,81% dos presentes nas plenárias regionais e temáticas da primeira rodada do OP, em 1998, correspondendo a 1039 sujeitos. O tratamento dos dados visou: a) construir o perfil sócio-econômico dos sujeitos que participam do OP, distribuídos conforme a variável principal *tempo de participação*; b) identificar outros indicadores complementares que pudessem *auxiliar a verificação das hipóteses* quanto a aprendizagens favoráveis à formação de uma cultura democrática e à construção da consciência de cidadania, ao longo do *tempo de OP*. Para tal foram definidas cinco variáveis extraídas do banco de dados, como será visto adiante, as quais foram cruzadas com as variáveis *tempo de OP* e escolaridade.

Além desses procedimentos, foram utilizados como forma auxiliar das etapas descritas acima: a observação direta das reuniões realizadas nas instâncias do OP, durante os anos de 1999 e 2000; entrevistas individuais abertas e exame de atas das reuniões do Conselho do Orçamento

⁹⁸ A investigação empírica com os instrumentos de Kohlberg foi orientada pela professora Ângela Biaggio, do Curso de Pós-Graduação em Psicologia da UFRGS. Biaggio foi a pioneira na realização de estudos sobre a moralidade de orientação kohlberguiana no Brasil e possui vasta produção com esse referencial teórico.

⁹⁹ *Quem é público do Orçamento Participativo - Prefeitura Municipal de Porto Alegre/CRC, Cidade e Baiocchi, 1999*. Foram realizadas até o presente momento três pesquisas com o público do OP: em 1993, survey com 4063 participantes realizado por Tarson Nunes (GAPLAN) e analisado por Fedozzi (1995); em 1995, através de parceria entre a Prefeitura Municipal de Porto Alegre (CRC), as organizações não-governamentais FASE, CIDADE e Rebecca Abers (Doutoranda da UCLA); e em 1998, reedição da pesquisa por CIDADE e CRC com colaboração de Gianpaolo Baiocchi (Doutorando da Universidade de Wisconsin).

Participativo e de outras reuniões e encontros, visando conhecer e analisar os discursos, as práticas e os sentimentos dos que vivenciam a experiência de participação.

A seguir serão descritos os procedimentos de coleta dos dados e as técnicas de tratamento dos mesmos em cada uma das três etapas citadas. Nelas foram adotadas formas para operacionalizar a variável principal *tempo de OP*, assim como a variável interveniente *escolaridade* e os indicadores dos *níveis de consciência moral*, a fim de relacioná-las com os tipos de consciência de cidadania definidos na construção do problema de estudo.

Técnicas de coleta e análise dos dados

9.3.1 Escolha das técnicas de investigação

Os dilemas morais foram desenvolvidos por Kohlberg como método para medir o nível de consciência moral. Eles são estruturados para provocar o juízo do indivíduo frente a dilemas morais hipotéticos, como forma de avaliar a maturidade do seu julgamento moral. A verificação do nível de consciência moral exige que os sujeitos façam um juízo a respeito do que deve ser feito na situação apresentada e que justifiquem as suas respostas, *argumentando o porquê de sua escolha*. No Brasil, são três os instrumentos utilizados com esse objetivo: MJI (*Moral Judgement Interview*), SROM (*Sociomoral Reflection Objective Measure*) e DIT (*Defining Issues Test*)¹⁰⁰ (Koller, Biaggio, Lopes et alii, 1994).

O MJI foi criado por Kohlberg em 1958, por ocasião de seu doutorado. É composto por três dilemas morais em forma de entrevista estruturada com questões abertas. Apesar das modificações efetuadas por Kohlberg em relação à metodologia de Piaget, que utilizava a técnica de entrevista clínica e não os dilemas morais, a metodologia de pesquisa de Kohlberg segue a mesma linha do psicólogo genebrino, pois busca conhecer a *estrutura da consciência*, e não os conteúdos das respostas, "certas" ou "erradas", dadas pelos respondentes frente a determinadas questões que compõem o dilema. O uso dos dilemas morais é orientado por um

¹⁰⁰ Os três instrumentos foram traduzidos e/ou adaptados para serem aplicados no Brasil. O DIT I foi adaptado por Bzuneck (1980). O DIT II foi traduzido e adaptado por Biaggio, Shimizu e Martinez (s/d), o SROM por Biaggio (1987). O Manual do MJI está disponível em inglês. Uma investigação comparativa sobre esses instrumentos utilizados no Brasil, inclusive com amostra empírica de 298 sujeitos, foi realizada por Koller, Biaggio, Lopes et alii (1994).

extenso manual, que passou por sucessivas revisões para tornar a avaliação mais objetiva e fidedigna (Colby e Kohlberg, 1987). Apesar de ser um instrumento basicamente qualitativo, permite a mensuração da consciência moral dos sujeitos, por meio de um escore numérico que pode variar de 100 (estágio 1 puro) a 600 (estágio 6 puro).

O SROM, criado por Gibbs et alii (1984), é uma técnica objetiva, constituída por dois dilemas morais de Kohlberg, seguidos de 16 perguntas de múltipla escolha. O instrumento gera escores de maturidade moral que podem variar de 100 a 500, já que foi criado numa época em que Kohlberg e seus colaboradores desacreditavam na validade do estágio 6 (moralidade com princípios éticos universais), posição reavaliada posteriormente, ao entenderem que a ocorrência do estágio 6 era uma necessidade não só lógica e filosófica, mas, também, uma evidência empírica (Kohlberg, Boyd e Lewin, 1990 *apud* Koller, et alii, 1994).

O DIT, também uma técnica objetiva, foi criado por Rest e colaboradores (1974). Trata-se de uma técnica composta de seis dilemas morais, dos quais alguns tomados diretamente do MJJ, com a finalidade de se obter uma medida mais objetiva de julgamento moral. Foi adaptado no Brasil por Bzuneck (1979) e reformulado por Camino e Luna (1989), tornando-se mais compreensível por parte dos entrevistados, e sendo bastante utilizado como instrumento de pesquisa na área da psicologia. Possibilitou maior facilidade de apuração dos resultados em relação ao MJJ (Koller, Biaggio, Lopes et alii, 1994). O DIT I consiste numa técnica objetiva em que o sujeito tem que ordenar por preferência os argumentos que usaria para resolver os dilemas morais. Ele contém em sua estrutura os 6 estágios do desenvolvimento moral e fornece o *escore p*, que representa o *percentual de moralidade pós-convencional ou moralidade com princípios* do sujeito (estágios 5 e 6). Recentemente foi desenvolvido o DIT II, contendo cinco dilemas morais que possibilitam a classificação até o estágio 5 de maturidade moral (Rest e Narvaez, 1998), tendo sido excluído o estágio 6 da consciência moral, baseado em princípios universais de justiça, que, como comentado na parte teórica, é muito difícil de ser encontrado em todas as sociedades investigadas.

A escolha do instrumento a ser utilizado na primeira fase da investigação recaiu sobre o DIT I (*Defining Issues Test*) (Rest e colaboradores, 1974). Considerou-se essa técnica a mais indicada para trabalhar com o público alvo da pesquisa. Em primeiro lugar, porque esse instrumento é considerado o mais acessível, dentre os demais citados acima, facilitando a participação dos sujeitos que, em sua grande maioria no OP, têm baixa escolaridade. A forma

objetiva da técnica, conforme destacado acima, também permite certa celeridade no trabalho empírico, tornando-se propícia em casos que exigem amostragem extensa. Além disso, os resultados sobre o desenvolvimento da moralidade, através do *escore p* (que permite medir o percentual de moralidade pós-convencional), fazem com que essa técnica seja indicada para pesquisas sobre processos de transformação social, caso do problema sociológico em questão.

Na técnica DIT I são apresentadas, em cada dilema moral, 12 afirmações que o sujeito deve avaliar quanto ao grau de importância que ele dá a essas afirmações no juízo sobre o dilema moral proposto. O sujeito participa individualmente, embora a aplicação possa se dar em grupos. As afirmações são classificadas conforme uma escala de importância para o respondente (“muito importante”, “importante”, “média importância”, “pouca importância” e “nenhuma importância”). As doze afirmações representam, em sua maioria, os diferentes níveis de consciência moral. Há entre elas, entretanto, uma que expressa a posição “A” (*anti-establishment*) do sujeito, estágio representativo do nível de consciência moral 4_{1/2} que a literatura descreve como uma “regressão a respostas mais primitivas, tipo estágio 2, por ocasião da passagem do estágio 4 para o estágio 5” (Koller, Biaggio, Lopes et alii, 1994, p. 7).

No DIT I há também outras escolhas classificadas como *Miniless* (M), ou seja, afirmações sem sentido, compostas por frases rebuscadas, que objetivam captar se o respondente deseja impressionar o investigador. Também são previstas variações dentro de um mesmo estágio, a exemplo do estágio 5, que apresenta os sub-estágios 5a e 5b, de acordo com a maior ou menor descentração do raciocínio moral representada pela proximidade com os estágios 4 e 6. Após a classificação por grau de importância, em cada uma das 12 questões que compõem cada dilema, como visto acima, o respondente deve escolher, dentre as 12 afirmações, as quatro mais importantes, hierarquizando-as (Ver Anexo I).

Após as escolhas das opções nos dilemas pelo participante da investigação, os dados são registrados pelo investigador na Ficha de Dados do sujeito, para a averiguação do estágio de consciência moral do respondente. Cada uma das Fichas de Dados é formada pelos dilemas localizados na coluna à esquerda da Ficha e por colunas contendo todas as 12 respostas em cada um dos dilemas, cujas células receberão os pontos referentes aos estágios de moralidade das respostas a cada dilema. O processo ocorre da seguinte forma: às quatro respostas

priorizadas são atribuídos pesos que variam em ordem decrescente: a primeira tem peso quatro, a segunda três, a terceira dois e a quarta um. Por exemplo: se no primeiro dilema o sujeito escolheu as duas primeiras afirmações, equivalentes ao estágio 3, e as demais referentes ao estágio 5, ganhará pesos 4 e 3 na coluna do estágio 3, e 2 e 1 na coluna do estágio 5. Assim, pode-se visualizar, no conjunto dos dilemas, a valorização que o sujeito dá para cada estágio (2, 3, 4, 5A, 5B e 6), além das respostas de tipo “A” (*anti-establishment*) ou “M” (*Miniless*) (Ibidem, p. 7). Para a obtenção do percentual de moralidade com princípios (*escore p*), ou pós-convencional, a soma dos pesos nas colunas dos estágios 5A, 5B e 6 é dividida por seis, correspondente ao número dos dilemas que compõem o DIT I.

A consistência do teste exige coerência entre a escala de classificação de importância das 12 afirmações e a hierarquia das quatro escolhas mais importantes. Em caso de incoerência nas duas primeiras afirmações escolhidas entre as quatro, o teste é invalidado. O protocolo do DIT I indica tolerância, quando as duas últimas escolhas hierarquizadas não são coerentes com o grau de importância atribuído a elas na etapa anterior pelo respondente. Além disso, no caso de o sujeito demonstrar pouco discernimento, ou falta de interesse (por exemplo, atribuindo o mesmo grau de importância a todas as alternativas de uma mesma estória), o protocolo recomenda descartar todo o teste, se duas estórias tiverem mais de 9 itens assim classificados. Entretanto, como foram adotadas três estórias, ao invés de seis, eliminou-se os testes que apresentaram pelo menos uma estória dessa forma.

9.3.2 A utilização do DIT I (*Defining Issues Test*)

Para a utilização desse instrumento foram escolhidos três dilemas morais dentre os seis do método original. A aplicação integral do instrumento seria exigência demasiada para uso com populações de baixa escolaridade e amostragem relativamente elevada. Os três dilemas selecionados, constantes do Anexo I, são considerados clássicos, por terem sido criados por Kohlberg e por tratarem de aspectos importantes da sociedade: a vida, a propriedade e as leis.

O dilema que trata sobre a “função da propriedade” foi recriado para adaptá-lo à realidade brasileira e, especialmente, à realidade das comunidades que vivenciam o OP. A situação de ocupação da Universidade de Harvard, por estudantes que protestavam contra a guerra do Vietnã, foi substituída por um dilema que versou sobre a ocupação de uma empresa privada

de transporte coletivo pela comunidade de um bairro, insatisfeita com os serviços prestados por ela. As doze afirmações sobre o dilema, que exigiam o posicionamento do sujeito, permaneceram as mesmas a fim de preservar a fidedignidade dos resultados. A realização de um teste piloto com 13 sujeitos mostrou a viabilidade da aplicação do instrumento, mas também indicou a necessidade de simplificar ainda mais o vocabulário, o que foi realizado da melhor forma possível, visando não descaracterizar o instrumento.

Operacionalização das variáveis de investigação e constituição da amostra empírica

A operacionalização da variável *tempo crescente de participação no OP*, a ser relacionada com os níveis de consciência moral (mensurados pelo DIT I), adotou, como antecipado na primeira parte do estudo (especificamente no Capítulo III), a forma transversal de investigação, dada a impossibilidade de realizar estudo longitudinal devido à inexistência desse tipo de dados no período anterior ao OP (1989), ou nos primeiros anos de sua existência. Assim, foram constituídos quatro grupos representativos da variável *tempo de participação no OP* aos quais foram apresentados os dilemas:

sujeitos iniciantes com participação de até 1 ano;

sujeitos com tempo de participação entre 2 e 4 anos;

sujeitos com tempo de participação entre 5 e 7 anos;

sujeitos veteranos do OP, com participação igual ou superior a 8 anos.

Além da variável principal, *tempo de OP*, as variáveis escolaridade e gênero também foram consideradas importantes. O paralelismo estrutural entre o desenvolvimento lógico-formal e o desenvolvimento moral, sustentado pela teoria psicogenética, indica ser a escolaridade uma variável interveniente no processo de construção da consciência moral, suposto adotado no presente estudo. Assim, os grupos foram organizados mediante amostra intencional e conforme três critérios: *tempo de OP*, *gênero* e *escolaridade*. Em cada um dos grupos de *tempo de OP*, que operacionalizaram essa variável, a ser detalhada adiante, buscou-se a mesma proporção de pessoas em relação às variáveis escolaridade e gênero.

A formação da amostra intencional ocorreu de vários modos e contou com o apoio de membros do FASCOM (Fórum de Assessores Comunitários), instância ligada à Coordenação de Relações com a Comunidade da Prefeitura de Porto Alegre, um dos órgãos coordenadores

do OP, com o qual se estabeleceu parceria de grande valia para a coleta de dados empíricos da pesquisa. Por meio de uma planilha, entregue a cada um dos assessores comunitários, solicitando dados básicos sobre os participantes do OP, tais como nome, escolaridade, sexo, número de anos de participação no OP e telefone, iniciou-se a organização de uma lista de nomes para contato e aplicação do instrumento contendo os dilemas morais.

Os assessores comunitários também auxiliaram na divulgação da pesquisa nas regiões e temáticas do OP, bem como na localização de pessoas, de acordo com os critérios pré-definidos para a composição da amostra (*tempo de OP, gênero e escolaridade*). Também buscou-se contato direto através das reuniões e instâncias do OP, como nos 23 Fóruns Regionais de Delegados do Orçamento Participativo (FROP's), eleitos em 2001 para exercer o mandato em 2002 e, inclusive, no Conselho do Orçamento (COP). Nessas instâncias, em geral, os coordenadores dos trabalhos contatados previamente abriram espaços em suas pautas das reuniões para a divulgação dos propósitos da pesquisa. Por fim, o acesso à lista de presenças dos delegados, nas regiões e temáticas do OP, permitiu a complementação da lista de nomes para compor a amostra, conforme os critérios já comentados. A amostra finalmente constituiu-se de quatro grupos de pessoas totalizando 229 participantes do OP.

9.5 Aplicação dos dilemas morais

Os dilemas foram aplicados durante os meses de setembro, outubro, novembro e dezembro de 2001, em grupos, em diferentes lugares: nas instâncias de participação do OP, como os Fóruns de Delegados Regionais e Temáticos e o COP; ou em pequenos grupos, nos espaços comunitários previamente agendados, assim como individualmente nas residências dos entrevistados. Entre os espaços comunitários para aplicação dos dilemas pode-se citar a Cooperativa de Costureiras Univens (Unidas Venceremos), instalada na Incubadora Empresarial da Prefeitura Municipal localizada na zona Norte da cidade; a Associação de Moradores da Vila Bom Jesus; a União de Vilas da Grande Cruzeiro; o Conselho Popular do bairro Partenon; o Conselho dos Moradores do Morro Santa Teresa; e outros. Quase todas as 16 regiões do OP fizeram parte da pesquisa, embora a abrangência total não fosse um critério da amostra. Buscou-se pluralidade em sua composição, de forma a diminuir possíveis vieses decorrentes das características sócio-políticas e comunitárias dos espaços sócio-territoriais.

Para a aplicação dos dilemas seguiu-se o mesmo procedimento utilizado na constituição da amostra: explicação detalhada da forma de preenchimento do teste, com ênfase para o fato de que não se tratava de um teste de conhecimentos, de inteligência ou de escolha de respostas “corretas”, mas, sim, de opinião ou julgamento sobre as histórias em questão e posicionamento frente ao dilema; leitura em voz alta quando os indivíduos tinham baixa escolaridade; e acompanhamento do preenchimento para esclarecer dúvidas.

O tempo de aplicação dos dilemas variou entre 20 minutos e uma hora. Em verdade, o tempo de duração também revelou a interveniência da escolaridade para a compreensão da lógica dos dilemas. Em geral, sujeitos com maior nível de escolaridade encontraram mais facilidade de participação. Pela importância desse fato, diante das hipóteses da investigação, voltar-se-á a esse aspecto na análise dos resultados. Os dilemas exigiram apuração relativamente complexa e foram tabulados e analisados com o uso do programa estatístico SPSS¹⁰¹. À exceção da aplicação dos dilemas na sede da União de Vilas da Região Cruzeiro, todo o trabalho empírico foi realizado pelo autor da investigação, às vezes auxiliado por colaboradores. A fase final, de fechamento da amostra revelou-se mais difícil, devido à dificuldade de encontrar sujeitos que se enquadrassem no perfil desejado para a mesma¹⁰².

A seguir serão apresentados dados da amostra à qual foram aplicados os dilemas morais. Para efeitos de síntese serão apresentados, em forma de tabelas, somente os dados relativos às três variáveis que constituíram a amostra intencional - *tempo de OP*, *escolaridade* e *gênero*. Outros dados (não intencionais) sobre o perfil da amostra se encontram no Anexo II, tais como: faixa etária; nível de participação nas instâncias do OP (delegado ou conselheiro); a situação residencial (regular ou irregular); existência de vínculo associativo, como por exemplo em Associação de Moradores (AMs) ou em outras entidades da sociedade civil, antes do OP e no momento em que foi realizada a entrevista. Essas informações foram solicitadas para fins de possíveis prospecções no tratamento dos dados, sendo porém, de importância secundária frente às hipóteses estabelecidas para esta investigação.

¹⁰¹ Os dados foram tabulados e analisados pelo professor Marco Teixeira, Doutor em Psicologia e acadêmico em Estatística na UFRGS.

¹⁰² Essa fase de aplicação dos dilemas, com cerca de 35 sujeitos, foi realizada por Cesar Beras e Mairi Arezzi, respectivamente mestrandos em sociologia, na UFRGS e serviço social, Na PUC/RS.

Tabela 7: Frequências absolutas e relativas da amostra e *tempo de participação no OP*

Tempo de OP	Freq. Absoluta (n° casos)	Freq. Relativa (%)
até 12 meses	61	26,6
de 2 a 4 anos	55	24,0
de 5 a 7 anos	46	20,1
8 anos ou mais	67	29,3
Total	229	100,0

Tabela 8: Frequências absolutas e relativas da amostra e *nível de escolaridade*

Nível de escolaridade	Freq. Absoluta (n° casos)	Freq. Relativa (%)
Primeiro grau completo ou incompleto	94	41,0
Segundo grau completo ou incompleto	84	36,7
Curso superior completo ou incompleto	51	22,3
Total	229	100,0

Tabela 9: Frequências absolutas e relativas da amostra e distribuição quanto ao *gênero*

Gênero	Freq. Absoluta (n° casos)	Freq. Relativa (%)
Homens	112	48,9
Mulheres	117	51,1
Total	229	100,0

Entre os dados da amostra destaca-se o elevado percentual de sujeitos que exercem ou já exerceram funções representativas no OP, sendo 76,5% como delegados e 30,3% como conselheiros (Anexo II). Esses percentuais são muito superiores aos obtidos em pesquisas com amostra proporcional sobre o perfil do público que participa do OP, respectivamente de 15,3% para delegados e 3,7% para conselheiros (PMPA, Cidade e Baiocchi, 1999). A grande

maioria dos sujeitos investigados, portanto, integra ou integrou as instâncias do OP em funções de representação comunitária. Esse dado é importante, pois indica que a maioria dos integrantes da amostra possui vínculos relativamente fortes com a experiência do OP, o que determina maior confiança (não quantificável, mas inferida) na operacionalização da variável *tempo de participação no OP*. Ou seja, o fato de a maioria dos sujeitos da amostra não se relacionar de forma periférica com o objeto da pesquisa determina melhores condições para a mensuração dos possíveis efeitos da variável *tempo de OP* sobre o *nível de consciência moral*, assim como para inferências sobre o significado dos dados coletados. É por essa razão, também, que se buscou contatar os sujeitos preferencialmente nas instâncias de participação do OP, por serem espaços que estruturam a presença comunitária no sistema de co-gestão.

O período de coleta dos dados (últimos meses do ano de 2001) auxiliou na operacionalização dos indicadores ligados à hipótese central da pesquisa, qual seja, a relação entre a participação no OP e níveis de consciência moral, pois os indivíduos que permanecem até os momentos finais do intenso processo anual do OP são, provavelmente, os que possuem vínculos mais fortes com a experiência, já que se trata de uma dinâmica de participação que exige alta dedicação dos indivíduos e comunidades durante o todo o ano, em especial daqueles que ocupam funções representativas, como os delegados e os conselheiros.

Os itens relacionados ao associativismo dos sujeitos entrevistados (participação em Associações de Moradores ou outras entidades civis) tiveram o objetivo de investigar a existência de possíveis relações significativas entre associativismo comunitário e níveis de consciência moral dos sujeitos. Os dados solicitados sobre a situação de moradia (regular/irregular) foram, da mesma forma, considerados importantes, tanto para o conhecimento do perfil social da amostra, como para investigar a existência de possíveis relações significativas entre a situação de moradia – 41.4% dos respondentes residem em áreas irregulares, isto é, em áreas públicas ou privadas ocupadas - e os juízos apresentados pelos sujeitos frente aos dilemas morais. A importância desse dado decorre do fato de que em dois, dos três dilemas apresentados aos sujeitos da amostra, são apresentadas situações de conflito envolvendo os conceitos de propriedade e de justiça (o dilema de Heinz e o dilema que versa sobre a ocupação de uma empresa de transporte coletivo por moradores).

9.6 Os Grupos Focais

A técnica de Grupos Focais é pouco usual para mensuração dos níveis de consciência moral. A literatura relata que as discussões em grupo, no âmbito da teoria kohlberguiana, são utilizadas apenas para fins de educação moral, como o fez Kohlberg em seu programa de *Just Community* nos EUA. Neste estudo os objetivos foram outros: 1) promover a discussão sobre um dilema moral em dois grupos compostos por sujeitos **iniciantes** e **veteranos** do OP, a fim de identificar, nas falas e argumentos, os estágios de consciência de cada participante dos dois grupos; e 2) comparar os estágios predominantes de cada grupo, a fim de verificar possíveis diferenças de maturidade da consciência moral.

Os Grupos Focais foram utilizadas, pela primeira vez nas ciências sociais, por Merton, Fiske e Kendall, em uma investigação sobre o potencial de persuasão pela propaganda, durante a Segunda Guerra Mundial, que resultou no trabalho clássico *The Focused Interview* (1956). O uso dessa técnica tem-se dado, nos últimos trinta anos, na Psicologia Social e na Mercadologia (Westpahl, Bógus e Faria, s/d.). Mesmo sendo avaliado por alguns como uma técnica subutilizada, recentemente os cientistas sociais voltaram a utilizar esse procedimento, especialmente os que subsidiam estudos nas áreas da saúde e da educação em saúde, como é o caso dos epidemiologistas e dos estudos acadêmicos em Faculdades de Saúde Pública¹⁰³.

Nas ciências sociais os Grupos Focais têm sido utilizado com mais frequência em pesquisas antropológicas. A técnica insere-se nos pressupostos que “entendem ser as sessões grupais um dos foros facilitadores da expressão de características psicossociológicas e culturais. Esta técnica prevê a obtenção de dados, a partir de discussões cuidadosamente planejadas, onde participantes podem expressar suas percepções, crenças, valores, atitudes e representações sociais sobre uma questão específica, num ambiente permissivo e não ameaçador, permitindo ao pesquisador, neste contato, o conhecimento do ponto de vista dos mesmos sobre um assunto específico” (idem, p. 2, s/d).

Uma das justificativas e vantagens apontadas para o uso dessa técnica grupal refere-se à possibilidade que o espaço grupal oferece para se pensar coletivamente uma temática que faz

¹⁰³ A partir de 1989, pesquisadores da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo introduziram experimentalmente essa metodologia no Brasil. Foram realizados estudos com a população usuária de postos de saúde pública e estudos institucionais, envolvendo funcionários e profissionais da área. Para análise sobre essas e outras experiências e reflexão sobre a técnica dos Grupos Focais ver Westpahl, Bógus e Faria, s/d.

parte da vida das pessoas que lá estão reunidas. O pressuposto é que as percepções, as atitudes, as opiniões e representações são socialmente construídas, sendo assim a expressão das mesmas mais facilmente captada durante um processo de *interação*, onde comentários de uns podem fazer emergir opiniões de outros, onde o ambiente permissivo pode facilitar a expressão de emoções e aos pesquisadores observar como a controvérsia vem à tona e como os problemas são resolvidos. Outro fator seria a possibilidade de “conhecer, pela observação, possíveis reproduções do que ocorre fora do grupo, produzindo resultados e aproximações do problema, que incorporam uma dimensão do processo cognitivo, só possível de ser obtido em tal situação” (idem, p. 3) - algo que deve ser tomado com as devidas precauções, pois sabe-se dos riscos da sociologia experimental. Enfim, é um procedimento *baseado na interação*, adequado para produzir conhecimento com certo nível de profundidade.

O Grupo Focal é conduzido por um moderador, cujas funções são as de propor as questões a serem discutidas, encorajar os participantes a expressarem livremente seus sentimentos e opiniões e manter a discussão focalizada. Em geral, os grupos são constituídos por cerca de 6 a 20 pessoas, por amostragem semi-intencional ou não, e por apresentarem pelo menos um traço em comum importante para o estudo proposto.

Nesse estudo, utilizou-se a técnica de Grupos Focais visando: a) coletar dados que pudessem reforçar ou contradizer resultados obtidos através dos dilemas morais; e b) obter dados sobre as estruturas da consciência moral dos participantes do OP através de formas qualitativas, intersubjetivas e coletivamente reflexivas sobre os dilemas em questão.

A fim de coletar elementos relativos à hipótese central da investigação, que relaciona maior *tempo de OP* com *níveis mais elevados de consciência moral*, foram organizados dois Grupos Focais para discussão de um mesmo dilema moral. Assim, a variável *tempo de participação no OP* foi operacionalizada através de dois grupos: um grupo composto por sujeitos com participação de até 1 ano no OP (Grupo 1 - iniciantes) e outro com sujeitos experientes, que participam há 8 anos ou mais no mesmo (Grupo 2 - veteranos).

O dilema “dirigindo bêbado”, que será exposto adiante, mostrou-se propício ao objetivo estabelecido, pois o tema e o contexto em que se desenvolve a estória narrada é passível de

universalização, tanto por se tratar de um problema de amplo conhecimento da sociedade brasileira, como por sugerir o posicionamento dos sujeitos frente a valores e conceitos como “dever”, “sentimento”, “leis”, “jeitinho”, “solidariedade”, “universalismo”, “particularismo”, “responsabilidade”, entre outros conceitos e valores importantes.

A amostra dos dois grupos se deu por escolha intencional dentre uma lista de nomes de pessoas que, por ocasião da primeira fase da pesquisa empírica, quando da aplicação dos dilemas do DIT I, manifestaram voluntariamente disposição de seguir participando da pesquisa. Entretanto, procurou-se não incluir nos grupos pessoas com sabida militância político-partidária anterior ao surgimento do OP, a fim de tentar controlar possíveis vieses ideológicos e/ou rituais próprios à militância político-partidária nas discussões dos grupos. Buscou-se isolar o aspecto socializador do OP, a fim de perceber a existência de efeitos na construção da consciência moral dos sujeitos expostos à experiência, mesmo sabendo-se da impossibilidade de isolamento total e ideal do objeto de pesquisa constituído pelo OP.

Seguindo recomendação técnica, já citada quanto ao número de participantes nos grupos, foram convidadas 17 pessoas para cada grupo, prevendo-se normalmente a presença voluntária em torno de 80% daquele total. Também foram observados na composição dos grupos os níveis de escolaridade dos grupos entre si, bem como suas composições em proporções semelhantes à escolaridade do público integrante do OP, além da paridade entre gêneros, embora não se tratasse de amostragem proporcional. A escolaridade e a variável gênero foram, portanto, variáveis-guias, não absolutizadas, que orientaram a formação dos grupos focais, sobretudo, para evitar homogeneização do perfil social dos mesmos.

As discussões foram organizadas da seguinte forma: explicação para os participantes do funcionamento da reunião, ressaltando tratar-se de discussão livre entre eles; esclarecimento do papel do moderador; distribuição, para todos, do dilema moral escrito em folha única (com fonte 14 e espaço duplo para facilitar a visualização); leitura, em voz alta e pausadamente, do dilema e das perguntas orientadoras da discussão, a fim de que todos compreendessem o conteúdo da estória; e esclarecimentos de dúvidas. As reuniões se realizaram entre 19:30 e 21:30 min., para o grupo dos iniciantes, e entre 19:30 e 22:30 min., no grupo dos veteranos. A presença foi voluntária, isto é, não remunerada, sendo apenas

ressarcidos gastos com o transporte coletivo (vale-transporte) e oferecido lanche no local¹⁰⁴.

Como mencionado acima, os dois Grupos Focais discutiram o seguinte dilema moral:

"Nos feriados de final de ano, três pessoas tinham morrido em acidentes provocados por motoristas embriagados que trafegavam pela estrada que cortava uma cidade. Certa noite um policial parou um carro e constatou que o motorista estava totalmente alcoolizado. O policial reconheceu que o motorista era um velho amigo seu. E ele sabia que a mulher do amigo estava muito doente e que seu amigo estava sob tensão. A família gastava quase todo dinheiro no tratamento. Se ele prendesse o motorista, ele perderia o seu emprego de entregador e a famílias ficaria em uma situação pior. Seu amigo disse que sentia muito e que aquilo não se repetiria. Mas ele já havia pego uma vez anterior esse amigo dirigindo bêbado e o tinha levado para casa. Seu dever profissional é prender o motorista bêbado, senão ele pode ser prejudicado. Desta vez, porém, ele não sabe o que fazer e fica em conflito".

Ao final da leitura do conteúdo do dilema, os participantes foram instados a responder as seguintes questões através de um debate livre entre eles:

As ações do policial deveriam ser ditadas por seus sentimentos ou pelo dever? Por quê?

Qual seria a razão mais importante para o policial militar comunicar a ocorrência?

Qual seria a razão mais importante para o policial não comunicar a ocorrência?

A discussão foi filmada (8mm)¹⁰⁵ e também registrada por duas profissionais taquígrafas. A experiência com o primeiro grupo, dos iniciantes, mostrou a necessidade de aperfeiçoar o registro da discussão. Assim, na reunião do grupo de veteranos, foi colocado um microfone no centro do círculo de participantes, melhorando a captação das falas.

No momento seguinte, com o relatório transcrito pelas taquígrafas e com o auxílio dos vídeos, foi realizado o trabalho de análise das discussões e de classificação dos argumentos de cada

¹⁰⁴ As duas discussões realizaram-se em sala de reuniões cedida pela Prefeitura Municipal (através do Gabinete de Planejamento – Gaplan), por preencher condições adequadas de acomodação e por ser local central, de amplo conhecimento da população em geral.

¹⁰⁵ A filmagem foi realizada por Cesar Beras, mestrando em sociologia. No segundo grupo, dos veteranos, a utilização de um tripé e o posicionamento fixo da câmera melhorou a qualidade da gravação, já que na primeira experiência a filmagem com a câmara em movimento mostrou-se inadequada para a qualidade do registro.

indivíduo, conforme a teoria dos estágios de consciência moral de Kohlberg¹⁰⁶. Nessa técnica, a classificação do estágio de consciência moral de cada indivíduo se dá pela observância do estágio mais utilizado, ou utilizado pelo maior número de vezes por ele, para justificar a sua posição sobre a estória em questão. Como já ressaltado, pela teoria psicogenética é a estrutura do raciocínio moral utilizado para justificar a opinião de cada indivíduo que é analisada, e não a resposta em si (o conteúdo) sobre qual deve ser a melhor atitude frente ao dilema em discussão. Um mesmo sujeito pode se posicionar – e geralmente assim o faz, na realidade – através de raciocínios morais representativos de estágios de maturidade moral diferentes sobre um mesmo dilema moral. Por isso, dentre os argumentos apresentados pelo indivíduo, são classificados os que representam juízos morais emitidos durante toda a sua participação na discussão, chegando-se a uma classificação final determinada pela verificação de qual o estágio mais utilizado por ele. Também são usadas formas para reconhecer um raciocínio moral que se situa entre um estágio e outro, a exemplo do "estágio" 3/4, significando raciocínio do estágio 3 para o estágio 4.

Indicadores complementares sobre aprendizagens favoráveis à consciência de cidadania e à formação de uma cultura democrática.

Com a finalidade de reforçar a investigação da hipótese principal do estudo, na 3ª fase da pesquisa foram selecionados, a partir dos dados referentes à população do OP (conforme a amostra contida na pesquisa *Quem é o público do OP - PMPA, Cidade e Baiocchi, 1999*), cinco variáveis complementares sobre possíveis aprendizagens favoráveis a uma cultura democrática e de cidadania. Estes dados foram cruzados com as variáveis *tempo de participação no OP* e *grau de escolaridade*. As cinco variáveis são as seguintes:

níveis de conhecimento sobre o funcionamento do Orçamento Participativo;
tipo de motivações declaradas para justificar as razões da participação;

¹⁰⁶ A análise foi realizada com o auxílio da professora de psicologia da UNISINOS, Dra. Janine Monteiro.

formas de procedimento para a escolha dos representantes comunitários e grau de envolvimento dos sujeitos com o processo de participação;
efeitos sobre associativismo e envolvimento cívico-político dos sujeitos;
efeitos sobre a competência comunicativa dos sujeitos, como, por exemplo, *falar* nas instâncias do OP;

A operacionalização da variável *tempo de OP* foi feita transversalmente de modo semelhante à utilizada para a aplicação dos dilemas morais, isto é, com a organização de quatro grupos de sujeitos representativos do *tempo crescente de participação*¹⁰⁷. Esses dados foram tratados estatisticamente por meio de quatro tipos de técnicas: Análise de Variância (ANOVA); teste Qui-quadrado, Modelos Log-lineares e Análise de Correspondência. A ANOVA permite verificar a existência de associação estatisticamente significativa entre as variáveis não ordinais estudadas. O teste Qui-quadrado é apropriado para verificar a existência de associação estatisticamente significativa entre variáveis categóricas, além também fornece os percentuais relativos ao cruzamento das variáveis. A técnica de Modelos Log-lineares indica a existência ou não de associação simultânea entre três variáveis. Já a Análise de Correspondência permite ilustrar as associações estatisticamente significativas encontradas entre as variáveis principal (*tempo de OP*) e secundária (*escolaridade*), e cada uma das variáveis acima definidas. Toda a análise estatística dessa fonte de dados oriunda da pesquisa com amostra representativa do público participante do OP, em 1998, ocorreu com o auxílio do Núcleo de Assessoria Estatística (NAE), do Instituto de Matemática da UFRGS¹⁰⁸.

Para não sobrecarregar a visualização dos dados, optou-se por não incluir - nos procedimentos utilizados para o tratamento dos dados - técnicas e métodos considerados preliminares, a exemplo das Análises de Variância (ANOVA) e dos Modelos Log Lineares

¹⁰⁷ Quando o número de casos foi insuficiente para permitir a análise estatística, reduziu-se de quatro para três os grupos representativos da variável *tempo de OP* (até 1 ano; de 2 a 4 anos; 5 anos ou mais).

¹⁰⁸ O trabalho estatístico no NAE se deu sob coordenação da professora Dr. Jandira Fachel.

PARTE IV

RESULTADOS DA INVESTIGAÇÃO EMPÍRICA

Na presente parte do estudo serão apresentados e analisados os resultados obtidos por meio dos três procedimentos utilizados para a investigação referidos no Capítulo anterior. A apresentação dos resultados e sua análise - à luz das hipóteses de trabalho - dar-se-ão na seguinte ordem de exposição:

Aplicação dos dilemas morais e análise do nível de consciência moral;

Grupos Focais de iniciantes e de veteranos do OP e estágios de consciência moral;

Resultados complementares obtidos com as cinco variáveis extraídas do banco de dados da pesquisa realizada com o público do OP, em 1998.

Os dois primeiros procedimentos de investigação acima referidos serão tratados no Capítulo X e versam sobre os resultados relativos à consciência moral, obtidos através do uso de técnicas próprias da psicologia genética (dilemas morais) e da sociologia (Grupos Focais),

Já o terceiro procedimento, devido à sua amplitude e complexidade, será dividido em dois Capítulos. Em cada um deles serão apresentados e analisados os resultados obtidos com o cruzamento das variáveis supra-citadas (conforme indicado no item 9.7 do Capítulo IX - Hipótese de Investigação e procedimentos metodológicos), com as variáveis *tempo de OP* (principal) e *capital escolar* (interveniente), além de outros dados relativos a cada variável.

O Capítulo XI, analisará as variáveis a) níveis de conhecimento sobre o funcionamento do OP; e b) níveis de envolvimento dos sujeitos com o processo de participação e formas de procedimento para a escolha dos representantes comunitários.

O Capítulo XII, tratará dos resultados obtidos com as outras três variáveis, relativas a questões subjetivas do público participante, como: c) motivações para participar no OP; d) efeitos da participação no associativismo e no envolvimento cívico-político; e e) efeitos sobre a competência comunicativa dos sujeitos participantes do OP.

CAPÍTULO X

DILEMAS MORAIS: RELAÇÕES ENTRE TEMPO DE OP E CONSCIÊNCIA MORAL

10.1 Resultados da aplicação dos dilemas morais

A fim de testar a hipótese principal da investigação de que o aumento no tempo de participação no OP pode estar relacionado com níveis mais elevados de consciência moral, foram realizados dois conjuntos de análises complementares. No primeiro conjunto, o foco recaiu sobre os estágios de consciência moral e o nível de consciência moral, como variáveis categóricas, e suas relações com *tempo de OP*, *escolaridade* e *situação de moradia*. No segundo conjunto, focalizou-se os efeitos do *tempo de OP* e do nível de *escolaridade* sobre a variável *score p*, que é um indicador quantitativo do nível de moralidade com princípios ou moralidade *pós-convencional* de cada indivíduo.

O conhecimento do estágio predominante de consciência moral dos sujeitos que compõem os grupos de *tempo de participação no OP* permite verificar a relação de compatibilidade ou de incompatibilidade dos estágios predominantes, em cada grupo de tempo, com os tipos sociológicos de consciência de cidadania definidos na construção do objeto. Por sua vez, a importância da verificação do *score p* reside justamente na relevância que a construção da consciência moral *pós-convencional* tem para a formação de sujeitos moralmente autônomos e competentes para interpretar, de forma reflexiva, as normas e regras do sistema social, baseando-se em *critérios universais de justiça*. Foi nesse sentido que, na discussão teórica realizada, traduziu-se sociologicamente o tipo de consciência moral *pós-convencional* como sendo equivalente à consciência de *cidadania crítica*, condição fundamental para os processos de transformação social que buscam maiores níveis de justiça.

No primeiro bloco de análises, portanto, buscou-se investigar a existência de associações significativas entre as variáveis *estágio predominante de consciência moral* (2, 3, 4, 4½, 5a, 5b e 6) e *tempo de participação no OP* (até 1 ano, entre 2 e 4 anos, entre 5 e 7 anos e participação igual ou superior a 8 anos), além de descrever as frequências observadas de sujeitos em cada estágio em função do *tempo de OP*. Em acréscimo, foram investigadas possíveis associações entre *nível de consciência moral* (pré-convencional, convencional e pós-convencional) e *nível de escolaridade* (1º, 2º e 3º graus completos), assim como entre *nível de consciência moral* e *situação de moradia* (regular ou irregular). Como estas variáveis são categóricas ou ordinais, os procedimentos estatísticos utilizados foram descrições de frequências e testes de associação para variáveis categóricas (Qui-quadrado).

A variável *estágio predominante de consciência moral* foi operacionalizada da seguinte forma: cada sujeito teve seus escores de cada um dos estágios transformados em escores padronizados (escore padronizado é um escore transformado que permite verificar, em unidades de desvio-padrão, quão distante o escore está da média da amostra); o estágio no qual o sujeito apresentasse escore padronizado mais elevado, e desde que este escore fosse maior do que 1, foi considerado o seu estágio predominante. Como nem todos os sujeitos obtiveram ao menos um escore padronizado de estágio maior do que 1, apenas 66,4% da amostra (152 casos) foram classificados.

A variável *nível de consciência moral*, por sua vez, deriva-se da variável *estágio predominante de consciência moral*. Assim, como visto na teoria de Kohlberg, indivíduos com estágio predominante 2 foram classificados no nível pré-convencional; aqueles com estágios predominantes 3, 4 e 4½, no nível convencional; e aqueles com estágios predominantes 5a, 5b e 6, no nível pós-convencional. As demais variáveis utilizadas nas análises do primeiro bloco (*tempo de OP*, *nível de escolaridade* e *situação de moradia*) foram obtidas a partir dos dados do questionário aplicado.

No segundo conjunto de análises, buscou-se verificar os efeitos das variáveis *tempo de participação no OP* e *nível de escolaridade* sobre o *escore p*, previsto pelo instrumento dos dilemas morais (DIT I). Conforme apontado no item “procedimentos metodológicos”, o *escore p* oferece uma medida da *moralidade com princípios ou moralidade pós-convencional*

(estágios 5 e 6), presente no juízo moral de cada sujeito. Contudo, deve-se reconhecer que, assim como no cálculo do estágio predominante, os sujeitos não realizam necessariamente juízos morais homogêneos, isto é, seus raciocínios morais não são idênticos para todas as situações ou conflitos que impliquem o seu posicionamento moral.

Uma vez que o *escore p* é uma medida da “quantidade” de moralidade com princípios dos indivíduos, optou-se por uma estratégia de análise que comparasse as médias do *escore p* nos grupos formados pelo cruzamento das variáveis *tempo de OP* (4 níveis) e *nível de escolaridade* (rês níveis), com o intuito de verificar a existência de possíveis diferenças entre estes grupos. O recurso de análise estatística utilizado foi a análise de variância (ANOVA).

Embora a literatura indique a influência da variável *gênero* sobre o *nível de consciência moral*, não se julgou recomendável a realização de uma ANOVA que avaliasse simultaneamente as variáveis *tempo de OP* x *nível de escolaridade* x *gênero* (4 x 3 x 2)¹⁰⁹, uma vez que a análise exigiria a subdivisão da amostra em 24 grupos de tamanhos muito desiguais, sendo alguns pequenos demais para a análise (com 3 ou 4 observações). Contudo, foram realizados *testes t* comparando os *escores p* de homens e mulheres em cada um dos 12 subgrupos resultantes do cruzamento das variáveis *escolaridade* (3 níveis) e *tempo de participação no OP* (4 intervalos de tempo). Nenhuma das diferenças observadas foi estatisticamente significativa ($p > 0,05$ em todos os testes), o que tornou aceitável unir os resultados de homens e mulheres em análises subsequentes. Esta estratégia de análise não leva em consideração, portanto, os possíveis efeitos das interações entre a variável *gênero* e as duas outras variáveis (*tempo de OP* e *escolaridade*), mas ela se justifica pelo fato de que estas interações não são alvo primordial da pesquisa.

Vale lembrar que a *escolaridade* é considerada uma variável sócio-econômica relevante para a testagem das hipóteses principal e secundária do presente estudo. Conforme a tese da homologia estrutural entre o desenvolvimento lógico-formal e o desenvolvimento da consciência moral, pressuposta pelas teorias construtivistas de Piaget e de Kohlberg, presume-se, na hipótese principal, a interveniência relativa da variável *escolaridade* na construção da consciência moral dos sujeitos, ao longo do *tempo de OP*. Na hipótese secundária, como já

¹⁰⁹ ANOVA 4x3x2 significa aqui: 4 grupos de tempo de OP x 3 níveis de escolaridade x 2 tipos de gênero.

visto, presume-se que o *tempo de participação no OP* possa estar cumprindo o papel de uma *instituição alternativa de socialização secundária*, especialmente para pessoas de baixa escolaridade, em decorrência do maior tempo de participação no processo do OP.

A seguir serão apresentados os resultados. Em primeiro lugar, serão expostos os dados obtidos sobre o *estágio predominante de consciência moral*, nos quatro grupos de *tempo de OP*, com algumas análises complementares. Após serão apresentados os resultados das comparações de médias relativas ao *escore p (moralidade pós-convencional)*.

10.1.1 Estágios predominantes de consciência moral e tempo de OP

A **Tabela 10** apresenta as frequências dos sujeitos em cada um dos estágios, em função do *tempo de OP*. Embora o teste de associação de variáveis (Qui-quadrado) não tenha indicado uma associação estatisticamente significativa entre *estágios predominantes e tempo de OP*, o padrão de resultados observados sugere tendências que merecem ser discutidas. Deve-se considerar, ainda, com relação ao teste estatístico, que o pequeno número de casos envolvidos na análise não permite interpretar o resultado do teste com segurança, pois mais de 40% das células na **Tabela 10** tiveram frequência esperada menor do que 5. Em função disso, julgou-se procedente comentar os resultados com base nas frequências observadas.

Observando-se a **Tabela 10**, nota-se uma tendência de crescimento dos percentuais de moralidade *pós-convencional* (representados pela soma dos estágios 5a, 5b e 6), relacionados ao maior *tempo de participação no OP*. Se comparados apenas os grupos de **iniciantes** (até 12 meses) com os **veteranos** (8 anos ou mais), é nítido o crescimento do percentual de sujeitos com *consciência pós-convencional*, pois passa de 30,5% para 48,9%, isto é, uma diferença de 18,4%. Com exceção do terceiro grupo (5-7 anos), que apresenta pequena queda em relação ao grupo anterior¹¹⁰, obtêm-se percentuais de moralidade *pós-convencional*, respectivamente para os quatro grupos de *tempo de OP* de: 30,5%, 37,5%, 31,1% e 48,9%.

¹¹⁰ Possivelmente esse efeito de queda deve-se a erro amostral, pois não são encontradas explicações lógicas ou teóricas que justifiquem tal alteração brusca do juízo moral no grupo de tempo de 5 a 7 anos de OP.

Tabela 10: Distribuição quanto ao *estágio predominante de moralidade* relacionada ao *tempo de participação no OP* (classificados 66,4% do total – 152 sujeitos)

Estágio	Tempo de OP								Total	
	Até 12 meses		2 a 4 anos		5 a 7 anos		8 anos ou mais			
	n	%	n	%	N	%	n	%	n	%
2	4	11,1	3	7,5	5	17,2	7	14,9	19	12,5
3	8	22,2	5	12,5	4	13,8	8	17,0	25	16,4
4	8	22,2	9	22,5	8	27,6	4	8,5	29	19,1
4.5	5	13,9	8	20,0	3	10,3	5	10,6	21	13,8
5a (*)	3	8,3	7	17,5	2	6,9	9	19,1	21	13,8
5b	8	22,2	6	15,0	6	20,7	6	12,8	26	17,1
6	0	0	2	5,0	1	3,5	8	17,0	11	4,8
Total	36	100,0	40	100,0	29	100	47	100,0	152	100,0

n = número de casos. (*) Os estágios 5a e 5b representam variações sobre o mesmo tipo de consciência moral pós-convencional, diferenciado-se pelo grau menor (5a) ou maior (5b) de descentração moral.

Pode-se considerar alto o percentual de 44,4% de sujeitos iniciantes com moralidade predominante situada no nível *convencional* (estágios 3 e 4), em relação aos dados obtidos por outras pesquisas realizadas no Brasil (Biaggio, 1975; Camino, 1994; Dâmaso e Nunes, 1998), que indicam percentuais menores especialmente para o estágio 4 (Lei e Ordem).

É um dado relevante também, o fato de que 30,5% dos pesquisados já terem ingressado no OP com predominância da consciência moral *pós-convencional*. Como já mencionado na parte teórica do estudo, a moralidade *pós-convencional* é uma forma de consciência rara, mesmo nas sociedades que possuem altas taxas de escolarização formal da população. Segundo estimam pesquisadores vinculados ao estruturalismo genético de Piaget e de Kohlberg, na psicologia ou na sociologia, a consciência *pós-convencional* não ultrapassaria os percentuais de 3 a 5% dos indivíduos nessas sociedades – medido pelo instrumento MJI de Kohlberg -, como é o caso dos EUA, por exemplo (Freitag, 1992, Biaggio, 1988).

Por isso, também pode-se considerar relevante - comparativamente às pesquisas realizadas no país e no exterior - o fato de quase a metade dos veteranos (48,9%) terem demonstrado um juízo moral predominante no nível *pós-convencional* (estágios 5a, 5b, 6), inclusive com 17% deles expressando-se através do estágio 6, o estágio da chamada *moralidade baseada em princípios éticos universais*, patamar mais alto da consciência moral. Na presente pesquisa observa-se a tendência relativa de crescimento desse estágio conforme aumenta o *tempo de OP*, respectivamente 0%, 5%, 3,5% e 17%¹¹¹, para os quatro grupos.

Levando-se em consideração a maioria das pesquisas realizadas no Brasil, destacam-se também os dados que dizem respeito aos índices relativamente baixos de sujeitos classificados nos estágios 2 e 3 da maturidade de juízo moral. Entretanto, não se observa tendência crescente ou decrescente desses índices, relacionada ao *tempo de OP*. Como se pode observar na **Tabela 10**, os percentuais obtidos pelo estágio 3, nos quatro grupos de *tempo de OP*, se mantém relativamente estáveis, com: 22%, 12,5%, 13,8% e 17%.

Esses dados, que demonstram alto percentual de participantes do OP com estágios elevados de consciência moral, não podem, entretanto, ser superestimados em sua inferência para a realidade empírica em análise. Conforme aponta a bibliografia é esperada a obtenção de escores mais altos com instrumentos objetivos de aplicação dos dilemas, na medida em que uma proposição em um estágio superior, ainda que não seja utilizada espontaneamente pelo respondente pode ser compreendida (Koller, Biaggio, Lopes et alii, 1994, p. 12-13)¹¹². Ou seja: comparativamente a outras técnicas de pesquisas, as formas objetivas possibilitam, em geral, obter resultados mais elevados em relação às técnicas não-estruturadas¹¹³.

¹¹¹ O percentual de indivíduos com moralidade *pós-convencional*, em relação ao total dos entrevistados (desconsiderando-se a variável *tempo de OP*) situa-se em 35,7%, sendo 4,8% classificados no estágio 6. Esse último índice, como já citado na parte teórica, é compatível com os achados em países desenvolvidos (isto é, com maiores taxas de escolarização da população e estratificação social menos desigual do que a brasileira), mas para todo o nível *pós-convencional* (estágios 5 e 6), e não somente para o estágio 6, como é caso encontrado.

¹¹² Koller, Biaggio e Lopes et alii (1994) realizaram investigação comparando três instrumentos de mensuração da maturidade moral utilizados no Brasil (MJI, DIT e SROM), através de pesquisa com estudantes de Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife e Natal. O resultados apontaram algumas inconsistências entre os instrumentos, com ocorrência de níveis mais elevados de juízo moral nos instrumentos objetivos (SROM e DIT) em comparação com o MJI. Além disso, constataram que, enquanto o estágio 3 predominava entre os estudantes de Porto Alegre e Belo Horizonte, o estágio 2 predominava entre os estudantes de Natal e Recife.

¹¹³ Poder-se-ia aludir aqui o exemplo emblemático das pesquisas eleitorais realizadas pelos institutos de pesquisas de opinião, as quais sempre mostram que os percentuais dos candidatos obtidos na "pesquisa induzida" (onde todos os candidatos concorrentes são apresentados ao eleitor) é sempre maior do que os percentuais

10.1.2 Níveis de consciência moral e *capital escolar*

A realização de um teste de associação (Qui-quadrado) entre as variáveis *níveis de escolaridade* e *níveis de consciência moral*, revelou uma associação estatisticamente significativa entre as mesmas. Uma análise de resíduos ajustados (indicados entre parênteses de ora em diante) mostrou que este efeito se devia principalmente a associações mais estreitas entre o nível de escolaridade *de primeiro grau* e o *nível convencional* (3,1), assim como entre a *escolaridade superior* e o *nível pós-convencional* (3,7). Visando especificar ainda mais essa associação em termos de *estágios predominantes de consciência moral*, um outro teste Qui-quadrado mostrou que o grupo com escolaridade primária estava mais fortemente associado ao estágio 3 (nível convencional, resíduo 2,4), assim como o nível de escolaridade superior estava associado ao estágio 5a (nível pós-convencional, resíduo 3,5).

Esses dados, além de revelarem a interveniência da variável *escolaridade*, sugerem, comparativamente aos resultados de outros estudos, padrões mais elevados de consciência moral do público do OP em relação a outros públicos estudados no Brasil, destacando-se especialmente o dado que mostra associação significativa entre o grupo com escolaridade básica e o *nível convencional* (através do estágio 3). Outras pesquisas realizadas no país apontaram presença maior dos níveis *pré-convencional* (estágio 2, Hedonismo Instrumental), e *convencional* (estágio 3 - Bom Moço, Boa Moça), entre sujeitos com baixa escolaridade e também entre estudantes secundaristas (Biaggio, 1988; Koller, Biaggio, Lopes et alii, 1994). *Surpreende, por isso, no OP, o fato de que o estágio 3 esteja associado com o grupo de escolaridade relativamente mais baixa do que seria esperado.*

Por sua vez, o destaque obtido pelo estágio 3 (associado ao público com escolaridade de até o primeiro grau no teste de associação de variáveis), é congruente com pesquisas realizadas no Brasil que apontam esse estágio como sendo o que, provavelmente, mais representaria a consciência moral predominante na sociedade brasileira, diversamente do estágio 4 (Lei e Ordem ou racional-legal), sempre mencionado como sendo o estágio representativo dos

obtidos pelos candidatos na forma “espontânea” (onde o eleitor deve dizer em qual candidato votaria, sem o

padrões morais vigentes, especialmente nos países de formação sócio-cultural anglo-saxônica (Koller, Biaggio, Lopes et alii, 1994; Biaggio, 1985; 1975).

A interveniência da variável *escolaridade* na construção da consciência moral é reforçada quando outras variáveis, relacionadas ao perfil sócio-econômico dos participantes, são analisadas. Um teste de associação de variáveis categóricas (Qui-quadrado) revelou associação significativa entre a *situação de moradia* (regular ou irregular) e o *nível de consciência moral*. A análise dos resíduos ajustados indicou uma tendência de associação entre a situação *regular* de moradia e o *nível pós-convencional* (3,0), assim como entre a situação *irregular* e o *nível convencional* (2,0). A **Tabela 11** mostra as freqüências relativas.

Tabela 11 – Freqüências de nível de consciência moral conforme a situação de moradia (número absoluto de participantes e percentuais)

Situação de moradia	Nível de Julgamento Moral		
	Pré-convencional	Convencional	Pós-Convencional
Regular	3 (4,2%)	31 (43,1%)	38 (52,8%)
Irregular	6 (13,3%)	28 (62,2%)	11 (24,4%)

Nota: os percentuais referem-se aos totais por tipo de situação de moradia

Esses dados reforçam o efeito da variável sócio-econômica no desenvolvimento lógico-formal e sócio-moral (entre outras formas, por meio dos níveis de escolaridade), pois sabe-se que os moradores de áreas irregulares (em geral, áreas de subabitação), têm menor escolaridade e menor renda do que os moradores de zonas urbanas legalizadas.

10.1.3 *Score p (consciência moral pós-convencional), tempo de OP e capital escolar*

As médias do *score p (consciência moral pós-convencional)* obtidas dos sujeitos participantes da amostra, é apresentada na **Tabela 12**. Nela, de cima para baixo, em cada célula, observa-se, também, os desvios-padrão (entre parênteses), o número de observações em cada célula (n) e uma designação alfanumérica, a fim de facilitar os comentários sobre os resultados, sendo que

auxílio de nomes que lhes são apresentados pelo entrevistador).

T representa a variável *tempo de participação* (subdividido em quatro grupos, T1, T2, T3 e T4) e E a variável *escolaridade*, subdividida em três níveis (primeiro, segundo e terceiro graus, completos e incompletos). A **Figura 14** exibe o gráfico das médias.

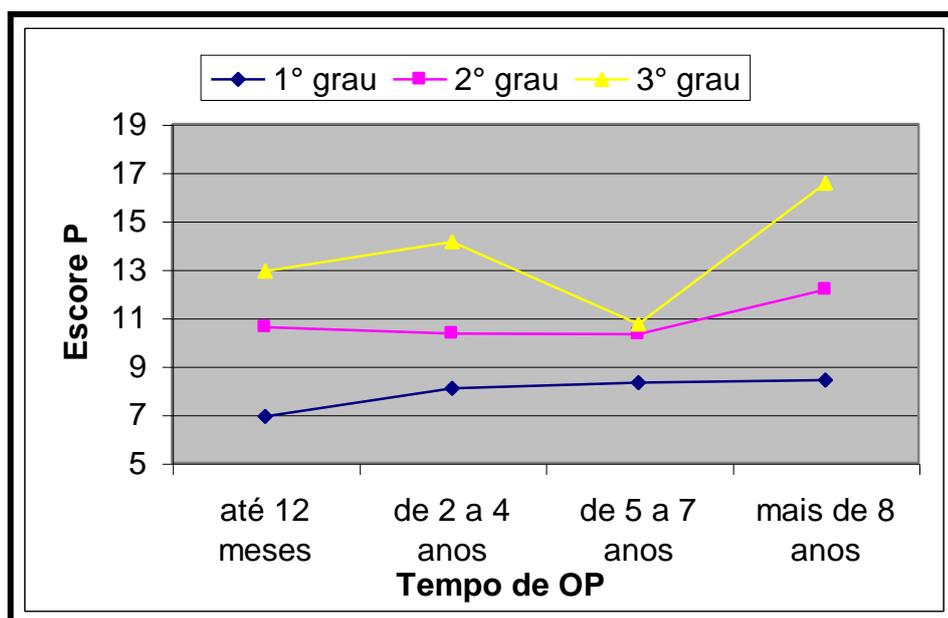
Tabela 12: Médias do *score p*, *tempo de participação (T)* no OP e *escolaridade(E)*

Médias do *score p* X Tempo de participação (T)

Nível de escolaridade (E)	Até 12 meses	de 2 a 4 anos	de 5 a 7 anos	8 anos ou mais
1° grau	grupo T1E1 6,92 (3,40) n=26	Grupo T2E1 8,09 (4,45) n=23	Grupo T3E1 8,32 (5,46) n=19	Grupo T4E1 8,42 (5,44) n=26
2° grau	grupo T1E2 10,61 (4,48) n=23	Grupo T2E2 10,35 (5,10) n=17	Grupo T3E2 10,32 (5,31) n=19	Grupo T4E2 12,16 (5,21) n=25
3° grau	grupo T1E3 12,92 (3,70) n=12	Grupo T2E3 14,13 (5,96) n=15	Grupo T3E3 10,75 (3,15) n=8	Grupo T4E3 16,56 (4,99) n=16

Nota: os % entre parênteses referem-se ao desvio padrão

Figura 14: Gráfico de médias do *score p*



Uma análise de variância 4 x 3, considerando apenas as variáveis *tempo de participação no OP* (4 grupos) e *nível de escolaridade* (3 níveis) foi então realizada para verificar se existiam diferenças estatisticamente significativas entre as médias observadas. Os resultados são descritos sumariamente na **Tabela 13** abaixo.

Tabela 13: ANOVA *tempo de OP e nível de escolaridade*

Fonte de variação	SQ	g.l.	MQ	F	p
a – Tempo de participação no OP	218,47	3	72,82	3,09	0,028
b – Nível de escolaridade	1054,00	2	527,00	22,38	0,001
a x b	130,33	6	21,72	0,92	0,480
Erro	5111,04	217	23,55	-	-

Nota: SQ = soma dos quadrados; g.l.= graus de liberdade;
MQ = média quadrática; F = Estatística F;
p = nível de significância

Esses resultados indicam que as variáveis *tempo de participação no OP* e *nível de escolaridade* são relevantes para explicar a variabilidade observada no indicador *score p* (níveis de significância $p=0,028$ e $p=0,001$, respectivamente).

Testes *a posteriori* (Tukey) revelaram que, globalmente, *existem diferenças significativas* ($p<0,05$) nos *scores p* entre os **iniciantes** (até 12 meses) e os **veteranos no OP** (8 anos ou mais), sendo que estes últimos obtiveram, em média, *scores* significativamente mais altos. O teste *a posteriori* também revelou *diferenças globais significativas* ($p<0,05$) *entre os grupos com diferentes níveis de escolaridade*, sendo que os sujeitos com escolaridade de 3º grau obtiveram, em média, *score p* mais alto do que os de escolaridade de 2º grau e estes, por sua vez, *score* superior aos de escolaridade de 1º grau.

O efeito da variável *nível de escolaridade* sobre o *score p* pode ser claramente observado na **Tabela 12**. Nela se nota um aumento das médias do *score p* em cada nível de escolaridade, dentro de cada categoria de tempo de participação (comparações verticais). Diversamente, o efeito do *tempo de participação* sobre o *score p* é evidente *apenas quando são comparados os scores dos iniciantes com os dos veteranos* (comparações horizontais), quando se percebe, nos três níveis de escolaridade, um aumento nas médias: de 6,92 para 8,42, no primeiro grau; de 10,61 para 12,16, no segundo grau, e de 12,92 para 16,56, no terceiro grau, como ilustra a

Tabela 12. Embora a análise não tenha indicado a presença de interação estatisticamente significativa entre as variáveis *tempo de OP* e nível de *escolaridade*, uma inspeção das médias sugere que o efeito do *tempo de OP* é mais evidente no grupo de *escolaridade superior*. Além disso, o padrão das médias também sugere que o *score p* dos veteranos com escolaridade de 1º grau (8,4) se aproxima do *score* dos iniciantes com escolaridade de 2º grau (10,6), assim como o *score* dos veteranos com escolaridade de 2º grau (12,2) se aproxima do *score* dos iniciantes com escolaridade de 3º grau (12,9). Para verificar, então, se estas diferenças eram significativas, realizou-se nova análise de variância incluindo apenas os iniciantes e os veteranos. Os resultados são apresentados na **Tabela 14**.

Tabela 14: ANOVA *tempo de OP* e *nível de escolaridade* – iniciante e veteranos

Fonte de variação	SQ	g.l.	MQ	F	P
a – Tempo de participação no OP	146,46	1	146,46	6,75	0,011
b – Nível de escolaridade	944,97	2	472,48	21,77	0,001
a x b	24,23	2	12,11	0,56	0,574
Erro	2647,89	122	21,70	-	-

Nota: SQ = soma dos quadrados; g.l.= graus de liberdade;

MQ = média quadrática; F = Estatística F; p = nível de significância

Os resultados indicaram, como antes, que tanto o *tempo de participação no OP*, quanto o *nível de escolaridade*, são fontes de variação significativas (com níveis de significância estatística de 0,011 e 0,001 respectivamente). Ou seja, observou-se diferenças significativas no *score p* entre **iniciantes** e **veteranos** e entre os **três níveis de escolaridade**. Entretanto, *as diferenças entre os grupos representativos dos níveis de escolaridade foram maiores do que as diferenças entre os iniciantes e os veteranos no OP, dentro de cada nível de escolaridade* - como já havia indicado a **Tabela 12**.

O sentido das diferenças é congruente com a hipótese de que os veteranos deveriam apresentar *scores p* mais elevados do que os iniciantes, mas – tomando cada nível de escolaridade isoladamente - estas diferenças não foram estatisticamente significativas, de acordo com um teste *a posteriori* (Tukey para grupos de tamanhos desiguais) usado para

comparar todas as médias entre si¹¹⁴. Essa constatação talvez se deva ao fato de que as diferenças em cada nível de escolaridade, tomado isoladamente, tenham sido muito pequenas para serem consideradas significativas com este tamanho de amostra.

10.1.4 Conclusões gerais da análise dos dilemas morais

Considerando o conjunto dos resultados, pode-se concluir que tanto a variável *tempo de OP* como a variável *escolaridade*, mostraram-se relacionadas ao *escore p* nos sujeitos investigados. Ou seja, quanto maior o *tempo de OP* e o *nível de escolaridade*, maior tendeu a ser o nível de *consciência moral pós-convencional*. Não obstante, as diferenças no nível de *escolaridade* influenciaram o *escore p* mais do que o *tempo de participação no OP*. Ou seja, o efeito do *tempo de OP* tomado isoladamente, embora estatisticamente significativo, foi menos nítido, salientando-se de modo mais claro quando se contrastou os **iniciantes** com os **veteranos**. O efeito mais expressivo do *tempo de OP* ocorreu no grupo de *escolaridade superior*, o que reforça a tese da homologia estrutural entre o desenvolvimento cognitivo e o desenvolvimento da consciência moral, pressuposta pelas teorias de Piaget e de Kohlberg.

Esses resultados não invalidam a hipótese que previa a contribuição *do tempo de OP* para o desenvolvimento da *consciência moral* dos sujeitos, nos limites comentados, pois se observa um padrão consistente e semelhante de crescimento das médias do *escore p* nos *três grupos de escolaridade*, ao longo do *tempo de OP*. Entretanto, se os dados apoiam a hipótese principal da investigação, na medida em que o *tempo de participação no OP* está relacionado com a elevação da *consciência moral pós-convencional (escore p)* dos sujeitos, a análise dos resultados obtidos não permite concluir favoravelmente à hipótese secundária aventada, qual seja, a da existência de um possível efeito “compensatório” de desenvolvimento da consciência moral, a ser proporcionado pelo OP, como instituição de socialização alternativa para os sujeitos com baixa escolaridade e que nele tenham participado por um tempo relativamente longo (ao menos em comparação aos que possuem instrução escolar secundária

¹¹⁴ Este último teste indicou que o grupo T4E3 (8 anos ou mais de OP e 3º Grau) obteve média significativamente superior ($p < 0,05$) às dos grupos T1E1 (até 1 ano de OP e 1º Grau), T1E2 (até 1 ano de OP e 2º Grau) e T4E1 (8 anos ou mais de OP e 1º Grau). O grupo T1E1 (até 1 ano de OP e 1º Grau) apresentou ainda média inferior a dos grupos T1E3 (até 1 ano de OP e 3º Grau) e T4E2 (8 anos ou mais de OP e 2º Grau).

ou superior, os quais, como visto, parecem conseguir "aproveitar" mais a experiência de participação e socialização). Reforça essa suposição o fato de que não foram constatadas diferenças estatisticamente significativas entre veteranos de um nível de escolaridade inferior e iniciantes do nível de escolaridade imediatamente superior. Entretanto, analisando-se globalmente os dados é possível perceber um padrão de médias que sugere uma **aproximação** dos *scores p* entre os pontos de **saída** e de **chegada** de cada um dos *níveis de escolaridade*, distribuídos de acordo com a variável *tempo de OP*. Embora não significativo estatisticamente, esse padrão (que produz um efeito “escada” visível na **Figura 14**), pode sugerir uma contribuição do OP no sentido de promover, ainda que limitadamente, um efeito eqüitativo no desenvolvimento da consciência moral e, conseqüentemente, da consciência de cidadania, entre os participantes que possuem *diferentes níveis de escolarização*.

O padrão geral de distribuição das médias do *score p* sugere que caso o tamanho da amostra fosse substancialmente maior do que a atual, as distâncias entre os pontos de saída e de chegada entre os níveis de escolaridade poderiam ser estatisticamente significativas. Mas, como visto, os dados indicam a tendência maior de desenvolvimento moral dos sujeitos com instrução superior, como se esses, ao partirem de patamares cognitivos maiores, aproveitassem melhor as oportunidades de socialização oferecidas pelo OP.

Assim, os resultados parecem favorecer o pressuposto teórico do estruturalismo genético quanto ao paralelismo entre o desenvolvimento lógico-formal e o desenvolvimento moral. Não obstante, há que se considerar também o tipo de instrumento utilizado para mensurar os estágios de consciência moral. Como relatado, o instrumento DIT I, embora com alterações após o teste piloto, a fim de facilitar a sua compreensão, especialmente por parte dos sujeitos com baixa escolaridade, revelou-se, na prática, também um instrumento de medição de outros aspectos cognitivos (lógico-formal) e de vocabulário, por exemplo.

Esse aspecto foi claramente observado durante o trabalho de campo, pois, em regra geral, os sujeitos com maior escolarização participaram com maior e mais rápida compreensão da metodologia requerida pelo instrumento, embora tenha havido, também entre esses, casos que evidenciavam dificuldades de compreensão da lógica implícita requerida pelos dilemas, como por exemplo, praticar o conceito de hierarquização, selecionando as quatro questões

consideradas prioritárias entre as doze alternativas pré-classificadas, de acordo com o grau de importância atribuído pelo sujeito no dilema em questão (Ver **Anexo I**).

Nesse sentido, se, por um lado, os dilemas aplicados serviram para entrar em contato com as competências do raciocínio lógico-formal dos sujeitos – embora de outra forma que não a utilizada por instrumentos específicos da teoria piagetiana, a exemplo da Escala de Desenvolvimento do Pensamento Lógico-EDPL (Longeot, 1974) – por outro lado, talvez, eles possam ter criado uma situação desvantajosa para aqueles que têm menor instrução escolar, frente ao propósito de verificar o nível de consciência moral. Não obstante, isso não parece ter afetado substancialmente os resultados desta pesquisa.

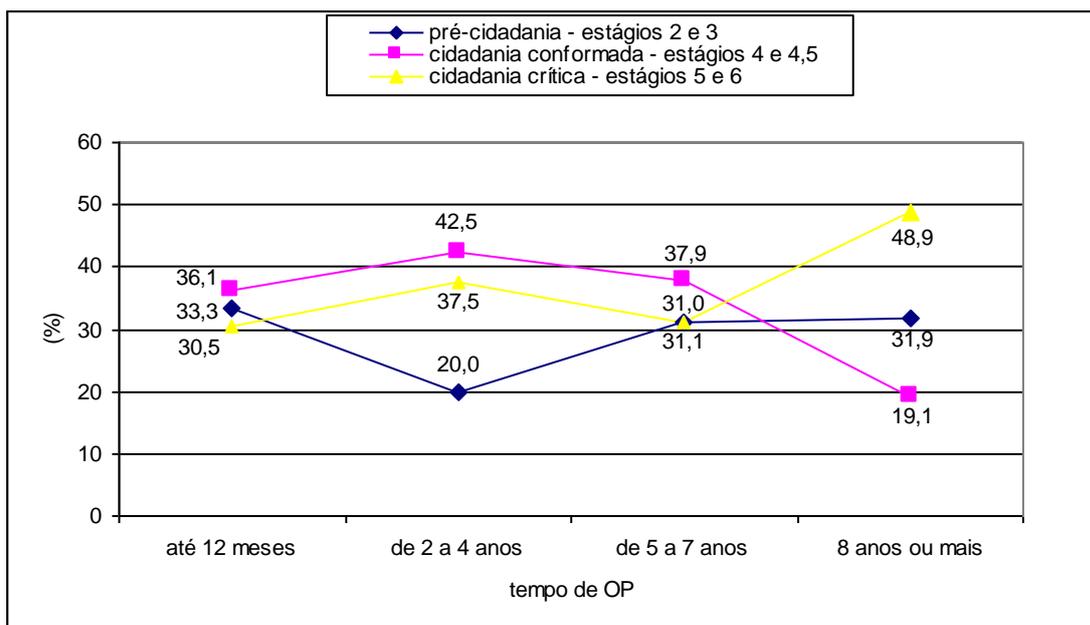
As limitações evidenciadas no trabalho de campo, relativas ao desenvolvimento lógico-formal, possibilitam entender melhor algumas dificuldades demonstradas pelo público que participa do OP, especialmente o das camadas de baixa escolaridade e de baixa renda, para compreender a sua dinâmica de funcionamento, efetivamente complexa, principalmente quanto às metodologias utilizadas para a escolha das prioridades das regiões e das temáticas e para a distribuição dos recursos entre elas. A essa dificuldade soma-se o aumento crescente de critérios técnicos apresentados pela Prefeitura como condição para o aceite de demandas.

Por fim, analisando globalmente os resultados obtidos conforme a tipologia sociológica construída sobre a **consciência de cidadania** - de acordo com a perspectiva sócio-moral equivalente a cada estágio da consciência moral (Cf. Capítulo VIII: Construção do problema de estudo), pode-se chegar à seguinte interpretação (a partir dos dados da **Tabela 10**): a maioria dos sujeitos que procuraram o OP apresentaram, em geral, consciência social de *pré-cidadania* (33,3%) e de *cidadania conformada* (36,1%). A soma desses percentuais chega a 69,4% (estágios 2, 3, 4 e 4½). *No grupo de 8 anos ou mais de participação, percebeu-se uma mudança significativa desse quadro.* De um lado, com 51%, mantêm-se sujeitos cuja consciência social é de *pré-cidadania* e de *cidadania conformada*; por outro lado, 49% dos sujeitos apresentaram uma consciência compatível com a *cidadania crítica*, equivalente à consciência moral *pós-convencional*, segundo o esquema teórico de Kohlberg.

De acordo com a lógica do desenvolvimento moral, esperava-se que, em caso de aprendizagens oriundas da socialização dos sujeitos por meio do OP, os percentuais obtidos pelos estágios inferiores de maturidade moral diminuíssem, ao longo do tempo, em favor dos estágios superiores. Entretanto, não é o que acontece com os resultados do estudo.

A análise dos resultados obtidos sugere que o alto percentual de sujeitos com *consciência moral pós-convencional* (48,9%), no grupo de veteranos (8 anos ou mais de OP), possivelmente provenha, em grande parte, dos percentuais antes atribuídos aos estágios 4 e 4½, representativos da consciência de *cidadania conformada* (equivalente ao estágio Lei e Ordem). Essa interpretação é deduzida do fato de que, enquanto os percentuais relativos à *consciência de pré-cidadania* (Individualismo Hedonista, estágio 2, e Orientação Bom Moço/Boa Moça, estágio 3) se mantêm ao longo do *tempo do OP*, com cerca de 30% no grupo com 8 anos ou mais, ocorrem, de forma concomitante, as seguintes mudanças de posições, mostradas na **Figura 15**: queda dos percentuais dos estágios 4 e 4/5, representativos da *consciência moral convencional* ou *consciência de cidadania conformada* (de 37,9%, no grupo de 5 a 7 anos, para 19,1%, no grupo de 8 anos ou mais), e crescimento dos percentuais da *moralidade pós-convencional* (estágios 5a, 5b e 6), representativos da *consciência social de cidadania crítica* (de 31,1% para 48,9%, nos mesmos grupos de tempo de OP).

Figura 15: Gráfico dos percentuais de consciência de cidadania por *tempo de OP*



Fonte: dilemas morais aplicados (Tabela 10)

Embora essas diferenças verificadas no grupo com 8 anos ou mais de OP não sejam significativas estatisticamente, esse padrão de distribuição dos percentuais - com pouca densidade no estágio 4 (moralidade convencional) e concentração nos estágios 2 e 3 (em especial, no estágio 3), equivalentes à *consciência de pré-cidadania*, ou nos estágios *pós-convencionais* (em especial, no estágio 5), equivalentes à *consciência de cidadania crítica* -, é coerente com outras pesquisas realizadas no país, que apontam as dificuldades dos brasileiros para lidarem com a ordem racional-legal (Biaggio, 1988; Koller, Biaggio, Lopes et alii, 1994).

Por sua vez, o destaque obtido pelo estágio 3 (associado ao público do OP com escolaridade de até o primeiro grau no teste de associação de variáveis), é congruente com pesquisas realizadas no Brasil que apontam esse estágio como sendo o que, provavelmente, mais representaria a consciência moral predominante na sociedade brasileira, diversamente do estágio 4 (Lei e Ordem ou racional-legal), sempre mencionado como sendo o estágio representativo dos padrões morais vigentes, especialmente nos países de formação sócio-cultural anglo-saxônica (Koller, Biaggio, Lopes et alii, 1994; Biaggio, 1985; 1975).

Os resultados que indicam a pouca densidade do estágio 4 levam a dúvidas sobre as reais aprendizagens proporcionadas pelo OP, em relação à importância, para a convivência sócio-política, da ordem legal e da própria noção do que seja o sistema social. Como já ressaltado na discussão teórica, a moralidade do estágio 4, apesar de caracterizar uma consciência de *cidadania conformada* e, portanto, conservadora frente à necessidade de transformações no sistema social, já exige um grau importante de descentração da perspectiva sócio-moral, relativa à noção geral e abstrata da ordem legal e do que seja o sistema social. O respeito às normas de trânsito, por exemplo, significam a adesão dos indivíduos a uma forma de sociabilidade, isto é, de relações sociais com os demais indivíduos (portadores dos mesmos direitos e deveres), que estão representados abstratamente por essas normas. Como afirmou-se em outro momento, a descentração exigida pelo estágio 4 poderia, assim, assumir um papel civilizatório frente à tradição egocêntrica e particularista das relações sociais na sociedade brasileira, baseada nos valores da "vantagem", da esperteza e das "lealdades" pessoais (como critérios máximos de justiça), assim como na consciência heterônoma ou, no máximo, semi-autônoma, em relação ao funcionamento e às formas de regulação do sistema social.

Assim, os resultados da aplicação dos dilemas morais mostram que, se por outro lado, houve, ao longo do tempo, um crescimento percentual de sujeitos com consciência compatível à *cidadania crítica*, pois, praticamente a metade dos sujeitos no grupo de 8 anos ou mais de participação no OP, apresentaram uma consciência moral *pós-convencional*; por outro lado, é no mínimo duvidosa a existência de aprendizagens no OP relativas aos aspectos vinculados à ordem legal do sistema social, como *medium* da sociabilidade e do convívio.

10.2 Resultados da discussão nos Grupos Focais

Na análise comparativa entre os dois grupos representativos de sujeitos iniciantes e de sujeitos veteranos na participação no OP, cabe ressaltar, em primeiro lugar, a grande presença dos indivíduos que foram participar nos dois grupos. Como descrito no Capítulo IX, item Procedimentos Metodológicos, para a formação de ambos os grupos foram convidadas 17 pessoas. No Grupo dos iniciantes, participaram 14 e no Grupo dos veteranos estiveram presentes 16 delas. Por se tratar de presença voluntária, sem incentivos paralelos à participação (como remuneração, por exemplo) e tendo em vista não se tratar de reunião com objetivo reivindicativo, o número de participantes pode ser considerado alto nos dois grupos.

Já o controle da variável escolaridade na composição dos grupos demonstrou-se mais difícil, pois não foi possível manter a paridade, inicialmente prevista, quanto à escolarização dos integrantes dos dois grupos, pelo fato de que a participação dos sujeitos em cada grupo foi voluntária. Além disso, nem todos integrantes utilizaram argumentos de caráter moral na discussão em cada grupo. Dentre os 14 integrantes do Grupo de Iniciantes, apenas 9 expressaram opiniões morais sobre a estória. Dentre esses, a escolarização era a seguinte: 66.6% primária (6 sujeitos); 11.1% secundária (1 sujeito) e 22.2% com ensino superior (2 sujeitos). Nos veteranos, a concentração de casos foi maior no grupo com escolarização secundária, com 53.3% (8 sujeitos). Dos demais, 40% tinham escolaridade primária (6 sujeitos) e 6.6% de nível superior (1 sujeito). Entretanto, essa diferença de *capital escolar*, em princípio favorável ao grupo de veteranos, não teve efeitos importantes nos estágios de consciência moral predominantes em cada grupo. Comparando-se os estágios de moralidade,

por nível de escolaridade em cada grupo, observou-se que os veteranos mostraram estágios superiores em cada nível de escolaridade, como ver-se-á adiante.

O dilema moral discutido, como já visto, tratou da estória de um motorista alcoolizado, cuja mulher estaria enferma, que é parado em uma via com altos índices de acidentes fatais por um policial que é seu amigo (Capítulo IX, item 9.6 - Grupos Focais). A discussão mostrou diferença entre os dois grupos quanto ao número de sujeitos que participaram, estabelecendo juízos morais sobre o dilema discutido. Enquanto no Grupo dos Iniciantes, apenas 9, dentre os 14 sujeitos, participaram expressando juízos morais sobre a estória, no Grupo de Veteranos quase a totalidade dos sujeitos (15 dentre os 16 presentes) opinaram através de juízos morais sobre a estória em questão. Esta diferença, embora sutil, talvez seja um indicador das competências diferentes entre os dois grupos para participar de *discursos práticos*¹¹⁵, ou seja, discussões que exigem argumentação *sobre a justiça ou a correção de normas sociais* (Habermas, 1991, 1999; Freitag, 1989, 1992 e 1994).

Quanto aos resultados, a discussão demonstrou, de forma inequívoca, diferenças significativas de juízos morais entre os dois grupos, em favor do grupo de veteranos. As principais diferenças entre os dois grupos podem ser resumidas nos seguintes aspectos:

10.2.1 Complexidade do raciocínio moral

Os sujeitos pertencentes ao grupo dos veteranos apresentaram, em geral, raciocínios com maior grau de complexidade e de abstração. A estrutura das argumentações, utilizadas pelos integrantes desse grupo para justificar as suas opiniões, demonstrou ser de maior abrangência, com referências a questões relativas ao mundo social, tais como: contextualização da estória, princípios que “devem” reger as relações humanas, analogias com outras situações dilemáticas, presentes no cotidiano da vida de cada um e que entenderam estar presentes na

¹¹⁵ Como visto na discussão da teoria da ação comunicativa habermasiana, os atos de fala se referem a pelo menos três aspectos possíveis da relação intersubjetiva entre dois ou mais atores (normas sociais, mundo objetivo e mundo subjetivo). O primeiro assenta-se na fundamentação sobre a justiça ou correção das normas e regras sociais (discursos práticos); o segundo, busca a verdade sobre aspectos do mundo objetivo (discurso teórico, a exemplo da ciência); e o terceiro busca a fundamentação sobre a veracidade das relações intersubjetivas, através da comparação entre a ação prática e a fala. Ver parte Capítulo IV.

estória em discussão. Essas características do discurso prático dos veteranos estão mais próximas do processo de descentração cognitivo-moral do pensamento.

A reprodução da fala abaixo, apesar de extensa, ilustra bem a forma com que vários integrantes do grupo de veteranos participaram da discussão do dilema proposto¹¹⁶:

“Eu sou Conselheiro do Plano Diretor pela Região do Planejamento 7, que é Partenon e Lomba. Sou Conselheiro do Orçamento Participativo. Eu gostaria de contribuir com a seguinte posição: está-se discutindo aqui uma ação isolada, um problema isolado. Eu sempre tive obrigações, porque trabalhei a minha vida inteira na iniciativa privada. E, nos cursos de gerenciamento que tive, sempre aprendi a não olhar isoladamente para as coisas, em um primeiro momento. Tem que olhar a questão como um todo e analisar o que é para o bem da maioria. Então, o que é o Orçamento Participativo? Eu peguei junto, porque é um processo que vai ao encontro da maioria, aos mais necessitados. Não é diferente do Plano Diretor. Nós não podemos olhar, no Plano Diretor, para uma coisa isoladamente, porque existe um âmbito muito grande. Para vocês terem uma idéia, a região que eu participo tem por volta de 260 mil habitantes. Nós não podemos, de forma alguma, ter uma visão que não seja a vontade da maioria. E aí é que está uma visão holística de que devemos ver a questão de um âmbito global, e o que aquilo causa para o coletivo. **Por exemplo: especificamente, esta questão isolada, esse cidadão está rompendo com uma questão que deve ser um alerta a todos, para o bem de todos e para a segurança de todos. Como nós vamos beneficiar um só cidadão? E o resto? Houve um caso recente de um motorista que, dirigindo bêbado, matou 60 pessoas de um ônibus, e aí como fica? Temos de ver a situação de uma forma ampla, por exemplo, nós, que estamos trabalhando pela cidade temos que olhar pela cidade. (...)** Acho que toda a pessoa tem de saber separar as coisas, o lado sentimental e a responsabilidade. Se ela mistura o lado sentimental com a responsabilidade, ela não pode ser uma liderança. Ela pode opinar só sobre ela. Mas se ela está opinando sobre outros ou sobre muitos, ela não pode se voltar para o lado sentimental a um favor que ela está fazendo. Ela tem de ver o todo e de que forma ela vai fazer essa questão. **A vida da gente tem regras. Temos de cumprir determinadas regras. A própria democracia diz que há regras a serem cumpridas**, mas não quando vira uma ditadura ou uma baderna. Não pode ser uma coisa como a ‘tolerância zero’, mas a coisa tem de ser regrada. (13 anos de OP e nível de escolaridade secundária)

Em contraposição, a participação dos componentes do grupo de iniciantes ocorreu, de forma geral, através de argumentos mais estritos e menos complexos, não revelando, na tomada de posição sobre o dilema, considerações sobre a estória e os diversos aspectos do mundo social e subjetivo que ela enseja, o que denota tendência a adotar juízos sócio-morais com menor grau de descentração. Veja-se a participação abaixo, selecionada por ser uma das argumentações mais extensas e complexas na discussão do dilema pelo grupo dos iniciantes:

A razão mais importante [para o policial não comunicar a ocorrência] seria para o motorista não perder o emprego. Se ele tem um desvio de conduta, bebe, comunicar seria fazer ele perder o emprego. Acho que esse policial deveria solicitar a ajuda de alguém para conduzir essa pessoa para casa, retivesse a carteira de habilitação até o outro dia, quando fosse conversar com ele. Seria uma solução lógica. (1 anos de OP e escolaridade superior incompleta).

¹¹⁶ Optou-se por não identificar as falas já que se trata de comparação entre formas de participação de sujeitos.

Competência comunicativa:

A comparação entre os Grupos Focais também evidenciou diferenças significativas em relação à competência comunicativa. O discurso da grande maioria dos participantes do grupo dos veteranos revelou maior grau de sofisticação, com argumentações analíticas mais extensas e consistentes, além de vocabulário mais rico. Por vezes, os integrantes do grupo de veteranos também buscaram estabelecer relações entre a experiência vivida no OP e o problema sugerido pelo dilema, sem que isso representasse discursos ilógicos ou simplesmente formas prolixas de se expressarem. Em geral, os veteranos demonstraram maiores competências para participar de discursos práticos e fundamentar suas opiniões, o que sugere aprendizagens construídas pela socialização oportunizada pelo OP, para a ação discursiva (intersubjetiva).

Já os integrantes do grupo de iniciantes participaram, em geral, com discursos e vocabulário mais simples e restritos para justificar as razões de suas opiniões. Talvez isso se deva à inibição pessoal ou a limitações na socialização da linguagem e da ação discursiva dialógica. Ressalte-se que os iniciantes, em geral, são pessoas pouco habituadas a discussões públicas – o que exige capacidade de se expressar e coragem de expor suas idéias e expor-se ao juízo dos demais. Entretanto, deve ser considerado o fato de que a grande maioria dos iniciantes haviam estabelecido apenas interações superficiais com os demais, enquanto uma parte de indivíduos do grupo de veteranos já se conheciam através do OP.

Estágios de consciência moral

A análise comparativa da estrutura do raciocínio moral, utilizada pelos integrantes dos dois grupos na discussão do dilema moral, demonstrou que os veteranos do OP apresentaram estágios de consciência moral mais elevados em relação aos iniciantes.

O raciocínio moral dos iniciantes variou entre os estágios 3 e 4 (representativos do nível *convencional da consciência moral*). A predominância relativa foi do estágio 3 (Bom Moço, Boa Moça) com 44.4% do pensamento dos sujeitos assim classificados. Pode-se dizer, portanto, que os iniciantes utilizaram, na justificativa de suas opiniões sobre o dilema em

questão, um nível de consciência moral do tipo *convencional*, majoritariamente do estágio 3, mas com clara inclinação para adotar o estágio 4, que obteve 33.3% dos juízos.

Conforme o critério teórico adotado na discussão sociológica sobre a construção do objeto do presente estudo, o qual relacionou os diferentes estágios de consciência moral com tipos sociológicos distintos de consciência de cidadania, é possível inferir que a maioria dos iniciantes revelou uma consciência social de *pré-cidadania*, na medida em que predominou o estágio 3. Todavia, verificou-se, também, que parcela importante dos iniciantes adotou uma perspectiva sócio-moral compatível com a consciência de *cidadania conformada*, na medida em que o estágio 4 (Lei e Ordem) foi expresso por cerca de 1/3 dos sujeitos.

Já no grupo dos veteranos, os argumentos dos sujeitos variaram do estágio 3/4 (3 para 4) até o estágio 5; ou seja, a estrutura da argumentação moral abarcou tanto o *nível convencional*, como o *nível pós-convencional* de maturidade do desenvolvimento moral. O estágio mais utilizado pelos veteranos também foi o 4 (Lei e Ordem), com 46.6%. Mas, enquanto no grupo dos iniciantes não houve nenhum sujeito com predominância da *consciência moral pós-convencional*, equivalente à consciência de *cidadania crítica*, no grupo dos veteranos mais de 30% dos sujeitos utilizaram formas de raciocínio compatíveis com esse nível de moralidade e com esse tipo de consciência de cidadania.

Da mesma forma, a análise dos dados através da relação entre nível de *escolaridade* e estágios de consciência moral, comparando-se os dois grupos (iniciantes e veteranos), indicou que os veteranos, em geral, apresentaram estágios de consciência moral superiores, em todos os níveis de escolaridade. No grupo com escolaridade primária, por exemplo, enquanto os iniciantes não apresentaram nenhum sujeito com moralidade predominante fora dos estágios 3 e 4 (*nível convencional*), os veteranos com o mesmo nível de escolaridade, além de não apresentaram nenhum caso de consciência do estágio 3, também apresentaram sujeitos com moralidade *pós-convencional* (estágio 5). A comparação dos dois grupos com escolaridade secundária, também mostrou que parcela importante dos veteranos (37.5%) participaram da discussão com raciocínios equivalentes à moralidade com princípios (estágio 5 - pós convencional), não presenciada entre os iniciantes. Por fim, a comparação dos dois grupos

com escolaridade superior, revelou os iniciantes apresentando o estágio 3 (*convencional*) e os veteranos apresentando o estágio 4/5 (*convencional com tendência a pós-convencional*).

Veja-se a seguir a tabela comparativa dos grupos de iniciantes e veteranos, quanto aos estágios de consciência moral predominante em cada um deles, independentemente da escolaridade. Após, serão apresentados exemplos de participações dois dois grupos.

Tabela 15: Grupos Focais: comparação dos estágios de consciência moral de iniciantes e de veteranos do OP. Dados relativos e absolutos.

Níveis de consciência moral	Estágios	Iniciantes	Veteranos
Pré-convencional	1	-	-
	2	-	-
Convencional	3	4 44,4%	
	3/4	2 22,2%	3 20,0%
	4	3 33,3%	7 46,6%
Pós-convencional	4/5	-	1 6,6%
	5	-	4 26,4%
	6	-	-
Total		9 100,0%	15 100,0%

Veja-se alguns exemplos de posicionamento nos dois grupos:

Iniciantes: Estágio 3

“Acho que o policial, como amigo, deveria encaminhar ele para uma clínica de tratamento, para ele ter mais oportunidade de crescimento. Seria dar uma força para o amigo dele”. (1 ano de OP e primeiro grau completo)

“Acho que ele deveria dizer para o amigo dele parar de dirigir bêbado (...) Ele é amigo do cara. É difícil separar uma coisa da outra. A gente diz ‘a minha profissão é tal; não vou me envolver contigo’. Ele deveria sim ter pedido para que ele não dirigisse alcoolizado” (1 ano de OP e escolaridade superior incompleta).

Iniciantes: Estágio 4:

“O policial deveria assumir o papel dele, prender o cara, porque, apesar de ser amigo, ele fez um juramento quando entrou na Brigada Militar. Se um cidadão desses, com a mulher morrendo em casa passar numa parada de ônibus e matar 4 ou 5 pessoas? (1 ano de OP e 5ª série primária).

“Se eu vou agir com o meu coração, eu não faço nada contra ninguém (...) O meu sobrinho eu mandei prender porque fumava maconha. A minha mãe colocou minha irmã na FEBEM porque não agüentou. Hoje em dia, a minha irmã é casada, tem três filhos e é bem empregada. Se ela não tivesse feito antes...” (2 anos de OP e escolaridade 2ª série primária)

Os discursos dos veteranos não se referiram apenas à amizade (estágio 3), nem à lei (estágio 4), mas, mesmo sem desconsiderar esses aspectos, revelaram, em geral, maior reciprocidade da perspectiva sócio-moral, expressa na necessidade de ajudar os outros. Além disso, nenhum dos veteranos expressou-se majoritariamente através do estágio 3 puro, pois o menor estágio de consciência moral apresentado, para justificar a tomada de posição, foi o 4 (Lei e Ordem). Também é digno de nota que, embora não tenha havido nenhum dos sujeitos com consciência moral predominante do estágio 6 (Princípios Éticos Universais), este tipo de juízo apareceu em algumas intervenções de integrantes do grupo de veteranos.

Veja-se, no exemplo abaixo, como a justificativa da ação a ser tomada pelo policial, segundo um integrante do grupo dos veteranos, não está somente amparada na perspectiva moral do cumprimento do dever e da consciência profissional (estágio 4) mas, sim, na defesa da vida como bem supremo. Ou seja, o pensamento estabelecido é o de agir conforme manda a lei. Mas o agir conforme a lei não é o que fundamenta a ação que deveria ser tomada pelo

policial, a exemplo do que seria a ação baseada na moralidade do dever (estágio 4). O cumprimento da lei, nesse caso, justifica-se porque o policial, assim procedendo, estará garantindo o direito universal à vida, do motorista e dos demais cidadãos.

Grupo de veteranos: Estágio 6

“Não sei se a minha compreensão seja um pouco curta, mas, na questão 1, há o sentimentalismo; e a outra é o aspecto profissional, o dever (...) Na minha opinião, aqui neste caso, não pode haver incoerência. Se eu achar que é dever, não pelo lado formalístico, mas por uma questão de consciência profissional, a razão mais importante na questão 2, eu respondo o seguinte¹¹⁷: **a preservação da vida, o fator vida. Esse é o mote da coisa. Eu não vou puni-lo só porque eu sou policial, porque eu estou cumprindo com o meu dever. Não estou fazendo nada mais do que a minha obrigação. Mas estritamente com o aspecto que hoje, mais do que nunca, tem de estar presente, que é a vida. A vida não tem preço.** Em cima disso é que temos de chegar e dizer: “ Tu és meu amigo, eu te quero bem, que tu vivas.” Acho que, na minha opinião, a preservação da vida é a razão mais importante do policial fazer isso. O ato formalístico bem, disso estamos cheios. O mote principal é que ele viva e deixe as pessoas viverem”. (grifos meus). (Participante há 13 anos no OP e escolaridade secundária completa).

Um fator importante, revelado nas discussões do dilema, refere-se à experiência de vida dos sujeitos como base para justificar as suas opiniões sobre o tema em questão, ou sobre aspectos envolvidos na estória do dilema. Um dos exemplos nesse sentido, marcante no grupo de iniciantes pela discussão acirrada e carga emotiva, foi a discussão estabelecida entre duas participantes. A primeira, que havia trabalhado muitos anos com dependentes de drogas em serviços de psiquiatria (incluindo alcoolistas), manteve-se, até o término das discussões, sustentando a opinião de que a melhor atitude a ser tomada pelo policial não era a de agir conforme a lei, detendo o motorista. A justificativa baseava-se principalmente na necessidade de o policial compreender a situação familiar vivida pelo motorista e, também, na sua provável condição de dependente do álcool. É interessante perceber como o raciocínio apresentado por ela, em dado momento, aproximou-se do estágio 6 de consciência moral, o qual, como se viu, remete à necessidade da reciprocidade total do *role taking* na tomada de posição (ver passagens grifadas nas falas abaixo). Não obstante, a maioria das justificativas utilizadas para fundamentar a sua opinião sobre o dilema são compatíveis ao estágio 3 (convencional). Diga-se de passagem que foi a única pessoa que votou contrariamente à necessidade de o policial comunicar a ocorrência, nesse expediente adotado pelo grupo.

¹¹⁷ Lembremo-nos que a discussão sobre o dilema moral “dirigindo bêbado” solicitava também aos participantes que respondessem as seguintes questões: 1) As ações do policial deveriam ser ditadas por seus sentimentos ou pelo dever? Por quê? 2) Qual a razão mais importante para o policial comunicar a ocorrência? e 3) Qual a razão mais importante para o policial não comunicar a ocorrência?

A outra contentora justificou a sua opinião, de que o policial deveria agir pelo dever, apoiando-se no fato, também baseado em sua experiência pessoal, de que membros de sua família já haviam sido vítimas de motoristas embriagados. Isso demonstra, como se sabe, que o juízo moral é fortemente influenciado pelas construções que o sujeito realiza a partir das interações que estabelece com os processos de socialização oportunizados ao longo da vida – o que não significa endossar a concepção behaviorista (ou determinismo pelo meio), a qual supõe a passividade do sujeito em relação ao meio. Significa, sim, contextualizar o processo de construção das estruturas de consciência dos sujeitos, que dependem simultaneamente da ação interativa entre sujeito e objeto, ou entre o meio e o sujeito, como viu-se nos fundamentos da epistemologia genética piagetiana. Processo esse que precisa levar em conta o meio social objetivo em que está inserido o sujeito e sua interação com esse meio, a partir de sua bagagem cognitiva, isto é, das construções conceituais, mas, também, através *dos significados pessoais dos acontecimentos oriundos da experiência de vida de cada um*, assim como de sua *maturidade emocional* e dos fatores endógenos do desenvolvimento.

Veja-se abaixo trechos dessa discussão entre os dois integrantes citados:

Participante 1:

“Se ele tem um familiar que está passando mal seria um motivo para dirigir sóbrio. Mas até que ponto essa pessoa tem capacidade de manter-se sóbria? Capacidade é uma coisa pessoal, é uma questão de sentimento desse sujeito que tem a esposa passando mal. **Acho que só vivendo uma situação assim para poder avaliar a situação do outro**”. (1 ano de OP e 3º grau incompleto)

Participante 2:

“É obrigação; é dever do policial impedir que ele dirija alcoolizado. **Eu tenho experiência na família de três pessoas que morreram em um acidente, onde o motorista estava alcoolizado**. Depois de dez anos, é que saiu o resultado [do processo]. É obrigação impedir um alcoolizado de dirigir”. (1 ano de OP e 1º Grau completo)

Participante 1:

“Não seria o caso de prender. Aquela é um quadro diferente, porque ele conhece, sabe que tem um caso de doença na família, que o policial fizesse uma coisa mais discreta até mesmo com o conhecimento do comando

dele, mas sem fazer toda aquela bronca, apreender o carro, prender o cidadão” (1 ano de OP e 3º grau incompleto)

Participante 2:

“Mas para todo o cidadão é proibido dirigir alcoolizado. Todo o cidadão é preso dirigindo alcoolizado” (1 ano de OP e 1º grau completo)

10.2.4 Conclusões gerais sobre a discussão nos Grupos Focais

Analisando-se os resultados obtidos com os dois Grupos Focais, é possível identificar que: os **iniciantes** apresentaram um percentual relevante de juízos morais compatíveis com a *consciência de pré-cidadania* (estágio 3, com 44,4%), embora com propensão a expressar juízos equivalentes à consciência de *cidadania conformada* (estágios 3/4 e 4, cuja soma chega a 55,5%). No grupo dos **veteranos**, foi baixa a presença de juízos incompatíveis com a consciência de cidadania, pois nenhum dos sujeitos demonstrou um pensamento com predominância até o estágio 3 de consciência moral. Nesse grupo, entretanto, foi alta a incidência de juízos morais compatíveis com a consciência de *cidadania conformada* (estágios 3/4, 4 e 4,5 somando 73,2%). Mas, diferentemente do grupo de iniciantes, houve sujeitos que apresentaram, no seu posicionamento frente ao dilema, uma perspectiva sócio-moral *pós-convencional*, compatível com a *consciência de cidadania crítica* (22,2%).

Os resultados gerais, obtidos com a discussão do dilema “dirigindo bêbado”, através da técnica de Grupos Focais, confirmam a hipótese principal do estudo sobre a possível contribuição do OP, ao longo do tempo, para o crescimento da consciência moral. O crescimento é verificado pelo fato de que os juízos morais emitidos pelos componentes do grupo de **veteranos**, foram, em geral, representativos de estágios mais desenvolvidos da consciência moral, comparativamente ao grupo de **iniciantes**, como mostra a **Tabela 15**.

Os resultados obtidos permitem concluir que a socialização alternativa, proporcionada pelo processo de participação no OP, estabelece oportunidades para a construção de uma *consciência pós-convencional* (moralidade com princípios) e, como tal, para a formação da consciência de *cidadania crítica*, entre sujeitos que participam dele *por tempo relativamente*

prolongado. As discussões mostraram, também, ganhos em relação à competência discursiva, abrangência e complexidade do raciocínio moral, em favor do grupo de **veteranos**.

PARTE V
EXPLORANDO OUTRAS DIMENSÕES DA APRENDIZAGEM COM
VARIÁVEIS COMPLEMENTARES

CAPÍTULO XI

**CONHECIMENTO SOBRE O FUNCIONAMENTO DO OP,
GRAU DE ENVOLVIMENTO COM O PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO E
FORMAS DE ESCOLHA DOS REPRESENTANTES COMUNITÁRIOS, SEGUNDO
O TEMPO DE PARTICIPAÇÃO E A ESCOLARIDADE.**

Juntamente com os dados obtidos através dos dilemas morais e dos Grupos Focais, a análise sobre as duas variáveis "conhecimento sobre o funcionamento do OP", "envolvimento com o processo de participação e formas de escolha dos representantes comunitários", bem como a análise sobre as três variáveis constantes do próximo Capítulo ("razões da participação", "associativismo e envolvimento cívico-político" e aprendizagens para a competência comunicativa"), pretende encontrar resultados que possam reforçar a investigação sobre a hipótese principal do estudo. Cada variável analisada serve ao objetivo de encontrar resultados que apóiem a existência de *relação direta entre o tempo de participação no OP* (operacionalizada pelos mesmos grupos de tempo de OP utilizados nos dilemas morais), e a presença de características, entre os participantes, favoráveis à construção da consciência de cidadania e à formação de uma cultura democrática.

11.1 O CONHECIMENTO SOBRE O FUNCIONAMENTO DO OP

A importância de analisar a variável "conhecimento sobre o funcionamento do OP" no processo de participação, reside no fato de que o conhecimento e a prática das regras que normatizam as interações sociais constitui um ponto-chave para a construção da autonomia moral, a qual supõe a evolução de uma situação egocêntrica para uma situação de descentração cognitiva e moral dos sujeitos, conforme viu-se com a teoria psicogenética de Piaget (1977). A autonomia exige conhecimento das regras e, ao mesmo tempo, competência cognitiva, lingüística e moral para questionar as pretensões de validade que sustentam a correção e justiça das normas que regulam as práticas sociais (Piaget, 1977, Habermas, 1999).

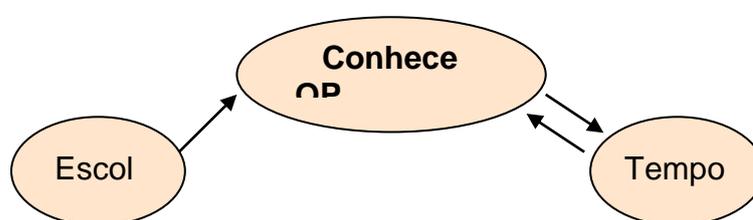
A hipótese sobre a variável *conhecimento sobre o funcionamento do OP* postula uma relação direta entre a variável *tempo de OP* e o grau de *conhecimento das regras* desse processo de participação. Presume-se, assim, que quanto maior o *tempo de OP*, maior deverá ser o conhecimento sobre as regras desse jogo, sendo essa relação indicadora da condição de *autonomia* ou de *heteronomia* da consciência social dos participantes. Ou seja, em caso positivo, a associação entre *tempo de OP* e *conhecimento das regras do jogo* da participação poderá indicar a situação de *autonomia* dos participantes como um dos possíveis efeitos da cooperação advinda da prática das regras (Piaget, 1977), compatível com a consciência de cidadania crítica. Já o *desconhecimento das regras do jogo do OP* poderá indicar uma relação de *heteronomia* dos sujeitos que integram esse processo de participação, e, assim, um tipo de consciência social próximo da *conformidade e da sujeição* a uma vontade exterior, seja ela oriunda de grupos que dominam as comunidades, de indivíduos mais espertos, carismáticos ou caudilhistas, ou do Estado e de seu aparato sistêmico, político-administrativo e técnico. Condição essa que, como discutido, é compatível com uma consciência de pré-cidadania.

A operacionalização dessa hipótese baseou-se nas respostas dadas a duas perguntas contidas na pesquisa de 1998 sobre o conhecimento do OP: a) *O(A) senhor(a) se considera conhecedor(a) das regras, critérios e funcionamento Orçamento Participativo?*"; b) *Na sua opinião, qual a diferença entre Plenárias Temáticas e Plenárias Regionais do Orçamento Participativo?*". Enquanto a primeira pergunta indica apenas a auto-percepção dos entrevistados, a segunda pode indicar o conhecimento real sobre o funcionamento do OP, já

que trata de um dado básico sobre seu funcionamento: as duas formas de participação comunitária (a regional, em 16 regiões e a temática, em 7 temas) realizadas anualmente.

Por meio da técnica estatística de Modêlos Log Lineares, observou-se inexistência de interação tripla entre as três variáveis *conhecimento das regras do OP*, *tempo de OP* e *escolaridade*, ao mesmo tempo, como suspeitava-se inicialmente, para explicar os níveis de conhecimento sobre o OP. A análise mostrou, sim, existência de associação dupla entre cada uma das variáveis *tempo de OP* e *escolaridade*, com a variável *conhecimento do OP*.

Figura 16: Modelo Log Linear – Conhece OP, escolaridade, tempo de OP



Note-se que, enquanto a direção é única no sentido da *escolaridade* para o *conhecimento do OP* (não se poderia supor o contrário), na relação entre essa última variável e o *tempo de OP* a trajetória é bidirecional. Ou seja, em que pese a ausência de dados longitudinais que impossibilitaram análises de relação causal, pode-se afirmar, por inferência estatística, que tanto o *tempo de participação* tem efeito sobre o maior *conhecimento do OP*, quanto esse maior conhecimento tem efeito sobre o tempo de permanência no OP.

A observação empírica da história do OP faz crer que, provavelmente, o *tempo de participação* (além da *escolaridade*) possivelmente influencie mais o *nível de conhecimento sobre o OP* do que o inverso. Contudo, ainda que menos provável, não pode ser descartada a existência de relação inversa, isto é, a de que quanto mais os sujeitos conhecem as regras do OP, mais tempo participem dele; o que, evidentemente, pressupõe uma percepção positiva da experiência por parte dos participantes. Além disso, há que levar em conta que a continuidade

da participação possa ocorrer, também, por outros fatores não relacionados apenas com o conhecimento sobre o funcionamento dessa instituição de democracia participativa¹¹⁸.

Conforme as relações entre as variáveis sugeridas pela técnica de Modelos Log Lineares, trabalhou-se, então, separadamente com as duas dimensões: *tempo de OP* e *escolaridade*, cruzando-as com a variável *conhece o OP*, através de teste Qui-quadrado. Os resultados a seguir são organizados conforme as respostas dadas às duas perguntas analisadas.

Análise das respostas dadas à pergunta: "O(A) Senhor(a) se considera conhecedor(a) das regras, critérios e funcionamento OP?"

O teste Qui-quadrado mostrou existir associação estatisticamente significativa entre *tempo de OP* e respostas que indicaram *maior conhecimento sobre o mesmo*. A relação direta entre essas duas variáveis é verificada pela associação alta entre as repostas "não conhece" e tempo de participação de 1 ano (11.6), "mais ou menos" e o tempo de 2 a 4 anos (5.9) e "muito" e o tempo de 5 anos ou mais de participação¹¹⁹ (8.7). Nesse último também há associação com a resposta "mais ou menos" (3.2) (**Ver Análise de Resíduos no Anexo III**).

Percentualmente, o grupo de indivíduos que conhecem "muito" as regras do OP é maior no grupo de veteranos (5 anos ou mais), embora, nesse grupo, o maior percentual é o da resposta "mais ou menos". De qualquer forma, enquanto no grupo de 2-4 anos os que disseram conhecer "mais ou menos" e "muito" as regras representam 60.8%, no grupo dos veteranos (5 anos ou mais), esse percentual passa para 81.2%. Com as respostas "pouco" e "não conhece" ocorre exatamente o inverso. O percentual referente à soma das duas respostas é maior no grupo de 1 ano da participação, 71.2%, cai para 39.2%, no grupo de 2-4 anos, e para 18.8%, no grupo de 5 anos ou mais. Ou seja, quanto maior é o tempo de participação no OP, maior é o conhecimento sobre o seu funcionamento. O padrão crescente, que associa o *maior tempo de OP* com o *maior conhecimento de suas regras*, pode ser visto na **Tabela 16**.

Também verificou-se a interveniência do *capital escolar* na explicação sobre os *níveis de conhecimento sobre o OP*. Os sujeitos com escolaridade de até 1º Grau completo estão

¹¹⁸ Pode-se admitir a hipótese de que o significado simbólico e normativo da experiência para cada indivíduo – justiça distributiva, abertura à co-gestão, *accountability*, reconhecimento social, sentimento de pertencimento e efeitos sobre a auto-estima – também possa ser derivado do conhecimento das regras de funcionamento do OP na medida em que ela seja visto como uma instituição de efeitos positivos na vida de seus participantes.

associados com a resposta “não conhece” (7.0); os que têm escolaridade superior (incompleta ou completa) com a resposta “mais ou menos” (3.6); e os que possuem escolaridade secundária (incompleta e completa) com a resposta conhece “muito” o OP (5.0). Como se percebe, diferentemente dos resultados obtidos com a variável *tempo de OP*, o padrão das respostas não é diretamente proporcional ao nível de escolaridade, pois os que têm 2º Grau dizem ser os que mais conhecem o OP, enquanto os que possuem 3º Grau estão associados à resposta que diz ser médio o conhecimento dele. Porém, somando-se os percentuais das respostas que dizem conhecer "muito" e "mais ou menos", percebe-se nítida relação direta entre nível de escolaridade e conhecimento do OP, que é de 43.8%, 58% e 70.6%, respectivamente para os níveis até o 1º Grau, 2º Grau e 3º Grau (completos e incompletos).

Tabela 16: Nível de conhecimento sobre o funcionamento do OP, tempo de OP e escolaridade

Nível de conhecimento sobre o funcionamento do OP		Tempo de OP			Grau de instrução			Total
		1 ano	2 a 4 anos	de 5 anos ou mais	até 1º grau completo	2º grau	3º grau	
Muito	n	17	43	51	48	36	20	111
	%	4,1	10,0	30,0	7,8	17,4	12,3	11,0
Mais ou menos	n	101	218	87	223	84	95	406
	%	24,6	50,8	51,2	36,0	40,6	58,3	40,2
Pouco	n	92	87	23	121	48	28	202
	%	22,4	20,3	13,5	19,5	23,2	17,2	20,0
Não conhece	n	200	81	9	227	39	20	290
	%	48,8	18,9	5,3	36,7	18,8	12,3	28,7
Total	n	410	429	170	619	207	163	1009
	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

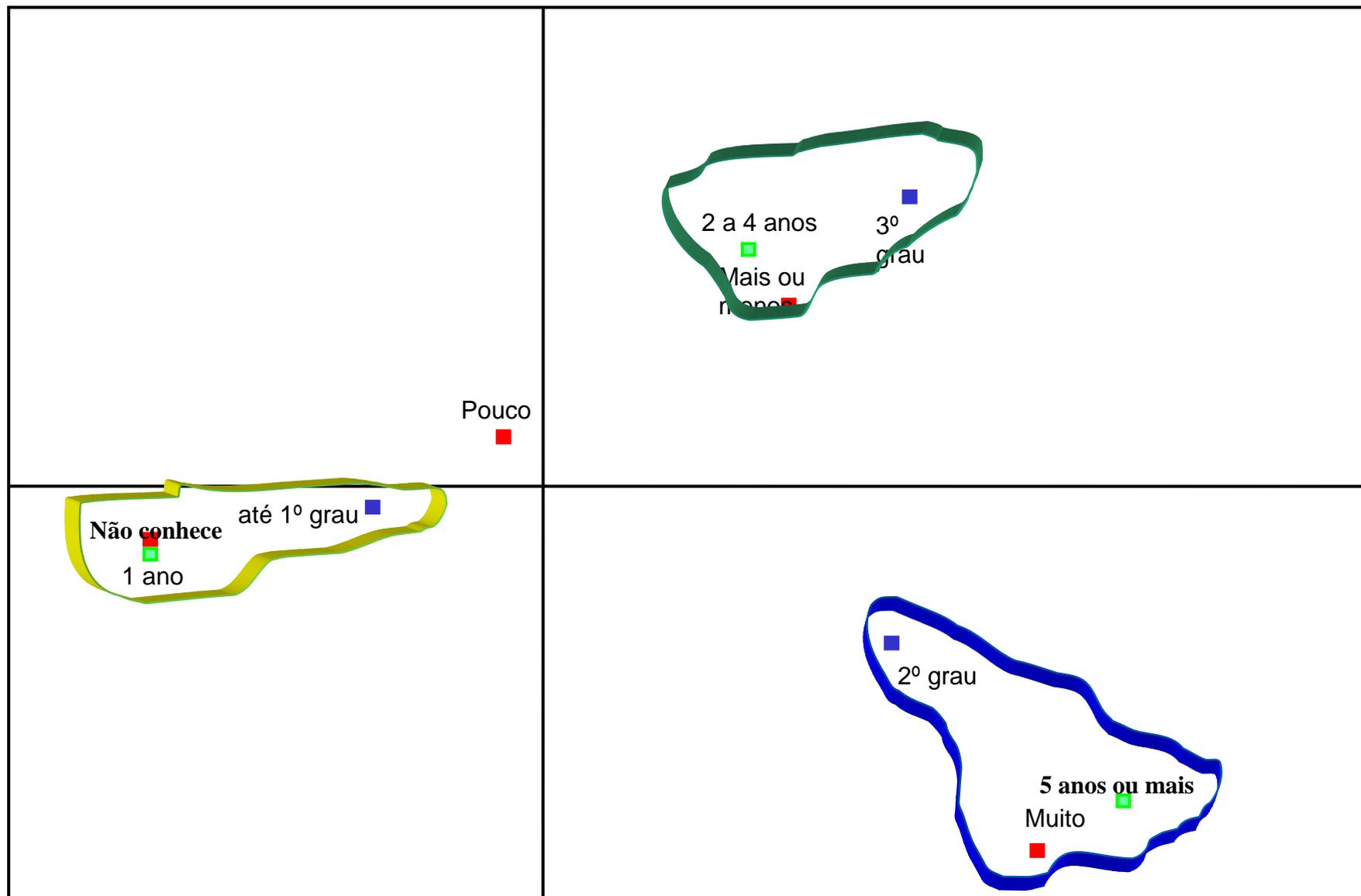
Fonte: Elaborado por Fedozzi a partir do banco de dados da pesquisa de PMPA, Cidade e Baiocchi (1999)

Provavelmente, essas associações encontradas entre *nível de escolaridade* e nível de *conhecimento sobre as regras do jogo do OP*, expressam, por um lado, a assimetria de condições de participação - que pressupõe o domínio sobre as regras do jogo - em prejuízo dos sujeitos com baixa escolaridade. Por outro lado, o fato de os sujeitos com escolaridade média estarem associados às respostas que dizem conhecer "muito" o processo do OP, provavelmente possa ser explicado em função de que o público com essa escolaridade é o que relativamente mais permanece participando, no tempo do OP, conforme visto na **Tabela 5**.

¹¹⁹ Nesse caso foram organizados três grupos representativos da variável *tempo de OP*.

Analisando globalmente os dados, pode-se concluir que tanto o *tempo de participação* como a *escolaridade*, têm efeito sobre o processo de *conhecimento das regras, critérios e forma de funcionamento do OP*, embora haja um padrão menos nítido entre escolaridade e conhecimento, como comentado acima. A relação de associação entre as variáveis analisadas é representada através da técnica de Análise de Correspondência (**Figura 17**). Nessa análise a associação entre cada uma das variáveis, *tempo de OP* e *escolaridade*, com a variável "conhecimento sobre o funcionamento do OP" é representada de forma justaposta.

Figura 17: Análise de Correspondência dos níveis de conhecimento sobre as regras do OP, escolaridade e tempo de OP



Fonte: Elaborado por Fedozzi a partir do banco de dados da pesquisa de PMPA,

Análise das respostas dadas à pergunta: "Qual a diferença entre as Plenárias Temáticas e as Plenárias Regionais do Orçamento Participativo?"

Analisando as respostas obtidas com o Teste Qui-quadrado sobre a pergunta referente à diferença entre as Plenárias do OP verifica-se, também, que tanto o *maior tempo de OP* como o *maior nível de escolaridade* estão associados às respostas corretas dos entrevistados¹²⁰, embora 60,6%, entre o total de entrevistados, em 1998, tenham dito não conhecer a diferença entre as duas instâncias. Enquanto a resposta “não sabe” está fortemente associada, como esperado, ao grupo de iniciantes no OP, 1 ano, (8.6), a resposta “correta” está associada tanto aos grupos de 2 a 4 anos (2.4), como ao grupo dos veteranos (5 anos ou mais de *OP*) (2.6). Não obstante, contrariamente ao esperado, esse grupo com mais *tempo de OP* apresentou um grau de associação maior com as respostas "correta e incompleta" (4.5) e com a definição errônea (3.3), demonstrando tendências de desconhecimento de regras básicas do OP, por parte desse público que tem mais tempo de participação. Esses resultados não permitem afirmar a existência de uma relação direta entre *tempo de OP* e conhecimento real das regras do mesmo. A dimensão dessa tendência pode ser percebida quando são considerados os percentuais, no grupo de *maior tempo de OP*, das respostas “definiu erroneamente”, “não participa/não conhece/outras” e “não sabe”, que, somadas, chegam a 58.2%. No total da amostra a soma daquelas respostas chega a 75.2%, conforme a **Tabela 17**.

Por outro lado os resultados da variável *capital escolar*, mostram a existência de relação direta entre *maiores níveis de escolaridade* e respostas consideradas *mais corretas* ("correta" e "correta e incompleta"). O grupo com escolaridade primária está associado à definição errônea (2.5) e, principalmente, à resposta que diz "não saber" (10.1). Já o grupo de escolaridade secundária está associado à resposta “correta” (2.5) e também ao fato de “não participar/não conhecer/outras” (2.6). Os que têm escolaridade superior estão fortemente associados às respostas “correta” (10.2) e “correta e incompleta” (3.5). Assim, sem considerar

¹²⁰ O banco de dados da pesquisa de 1998 continha 26 categorias de respostas. O presente estudo adotou nova categorização das respostas, através de agrupamento em cinco categorias, para classificar o nível de conhecimento sobre as diferenças entre as duas instâncias de participação. São elas “respostas corretas”, “respostas corretas e incompletas”, “definiu erroneamente”, “não participa/não conhece/outras” e “não sabe”. Considerou-se corretas as respostas que fizeram referências às características básicas de cada uma das plenárias, independentemente do juízo de valor sobre essas formas de participação. São exemplos de respostas corretas: “regionais definem políticas/diretrizes/obras para a região e temáticas discutem tema/assunto específico (saúde, educação, etc.)”; ou “temáticas discutem temas mais amplos/gerais e as regionais discutem assuntos/demandas mais específicas da região”. Respostas contendo apenas uma das referências, seja à região ou à temática, foram consideradas “corretas e incompletas”.

a variável *tempo de OP*, observa-se relação diretamente proporcional entre os percentuais da resposta considerada correta e o nível de escolaridade: 4.1%, 18.5% e 39.3%, respectivamente para os níveis primário, secundário e superior (completos ou não).

Tabela 17: Diferença entre Plenárias Temáticas e Plenárias Regionais, tempo de OP e escolaridade

Diferença		Tempo de OP			Grau de instrução			Total
		1ano	2 a 4 anos	de 5 anos ou mais	até 1º grau completo	2º grau	3º grau	
Resposta correta	n	22	59	30	22	30	53	111
	%	6,6	16,3	19,6	4,1	18,5	39,3	13,1
Resposta. correta e incompleta	n	19	46	34	46	25	28	99
	%	5,7	12,7	22,2	8,6	15,4	20,7	11,7
Definiu erroneamente	n	11	14	15	33	5	2	40
	%	3,3	3,9	9,8	6,2	3,1	1,5	4,7
Outras	n	19	45	20	41	25	17	84
	%	5,7	12,4	13,1	7,6	15,4	12,6	9,9
Não sabe	n	260	199	54	394	77	35	513
	%	78,5	54,8	35,3	73,5	47,5	25,9	60,6
Total	n	331	363	153	536	162	135	847
	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaborado por Fedozzi a partir do banco de dados da pesquisa de PMPA, Cidade e Baiocchi (1999)

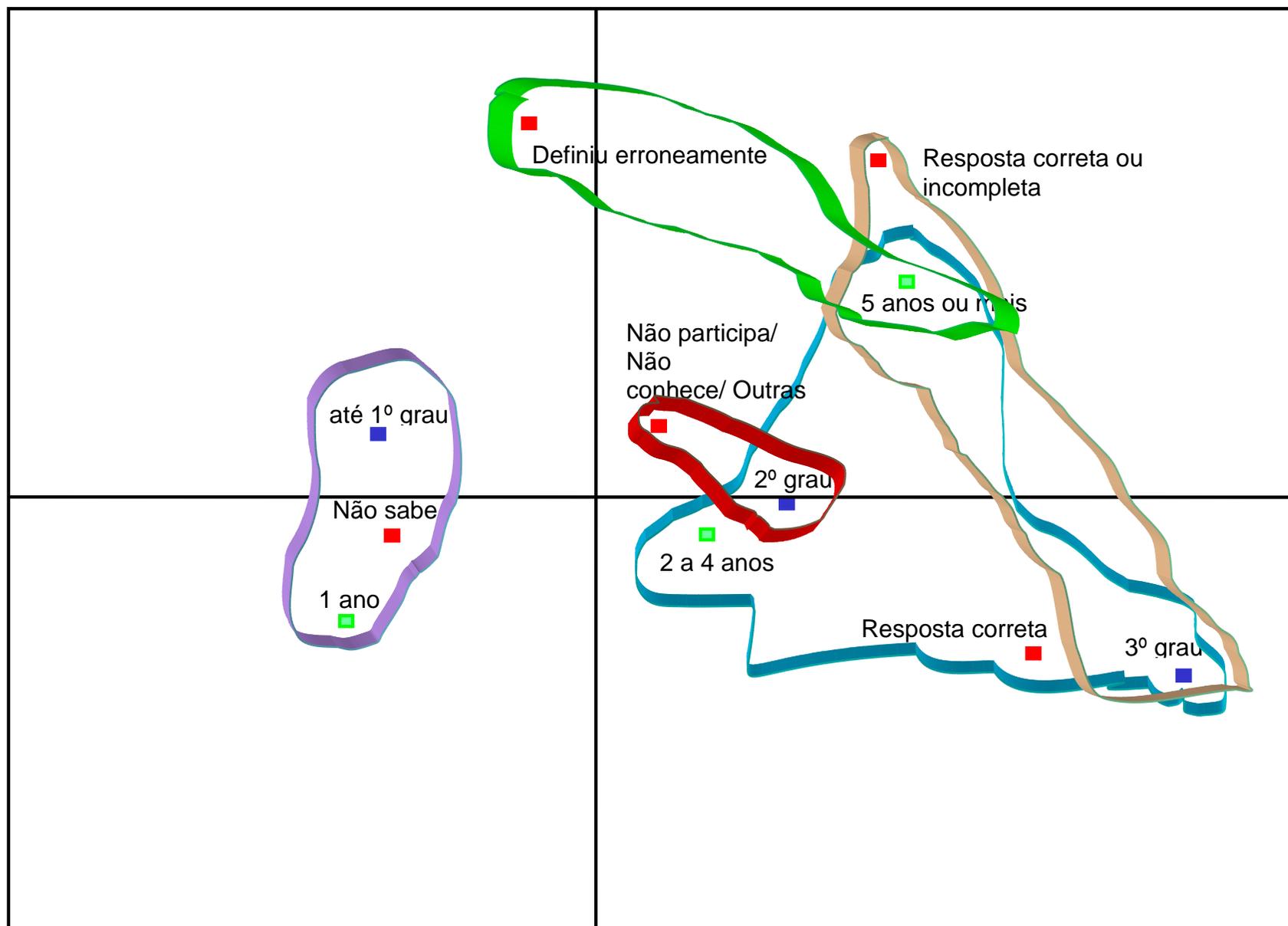
Em seu conjunto, os dados mostram que a variável *tempo de participação* tem efeito menor do que o *capital escolar* sobre o conhecimento real do funcionamento do OP. Essa conclusão é reforçada quando são analisadas outras duas variáveis: situação de emprego dos respondentes e respostas dos que participam ou das Assembléias Regionais ou das Assembléias Temáticas. Um teste Qui-quadrado com as respostas dadas à mesma pergunta "**Qual a diferença entre as Plenárias Temáticas e as Plenárias Regionais do Orçamento Participativo?**", mostra que a condição “do lar” - presumivelmente composta por sujeitos com menor escolarização e formação profissional - está associada ao desconhecimento das diferenças entre as instâncias de participação (4.7), enquanto os empregados do setor público, em grande parte professores(as)¹²¹, estão associados à resposta “correta” (6.2).

¹²¹ Os professores representavam 7.1% dos participantes do OP na pesquisa de 1998 e os empregados do setor público, 5.4%. O envolvimento maior dos professores também foi impulsionado pelo projeto “Constituinte Escolar”, criado pela Secretaria Municipal de Educação, a partir de 1996, nas escolas da rede pública municipal.

Por seu turno, a investigação comparativa entre os públicos das Plenárias Temáticas e das Assembléias Regionais demonstrou que os participantes dessas últimas têm menor conhecimento sobre a diferença entre essas duas instâncias da estrutura de participação do OP. As Temáticas sempre atraíram um público com maior nível de escolaridade, devido aos temas específicos tratados e à participação de sujeitos ligados às categorias profissionais ou entidades do setor em questão. Na pesquisa de 1998, enquanto as Assembléias Regionais estão associadas ao público com escolaridade até o 1º Grau (6.1) (teste Qui-quadrado), representando 66.6% dos integrantes nessa instância, nas Temáticas a situação se inverte, apresentando associação significativa com o público de escolaridade superior (6.6), com 34.4%. Assim, num novo teste de associação de variáveis (Qui-quadrado), comparando as duas instâncias (Regionais e Temáticas) em relação às respostas dadas à pergunta acima sobre a diferença entre elas, mostrou a tendência de interveniência do *capital escolar*, pois enquanto o público das Temáticas está associado a respostas corretas ("correta", 3.7; "correta e incompleta", 5.3), o público das Regionais está associado à resposta "não sabe" (7.1).

A Análise de Correspondência (**Figura 18**) ilustra os resultados obtidos justapondo as associações estatísticas encontradas entre cada uma das variáveis, *tempo de OP* e *escolariade*, com a variável "conhecimento da diferenças entre as Plenárias Regionais e Temáticas do OP".

Figura 18: Análise de Correspondência: diferenças entre Plenárias Regionais e Plenárias Temáticas, escolaridade e tempo de OP



Fonte: Elaborado por Fedozzi a partir do banco de dados da pesquisa de PMPA, Cidade

11.1.3 Análise dos resultados da variável "conhecimento sobre o funcionamento do OP"

Os dados obtidos pelas respostas à pergunta “*Qual a diferença entre Plenárias Temáticas e Regionais do OP?*” sugerem que o conhecimento real das regras do OP é, provavelmente, menor do que aquele alegado pelos entrevistados na pergunta anterior “*O(a) senhor(a) se considera conhecedor(a) das regras, critérios e funcionamento Orçamento Participativo?*”. De qualquer forma, os resultados indicam que tanto o *tempo de participação* quanto o *nível de escolaridade* - embora de forma não linear em ambas as variáveis - exercem efeito sobre o grau de conhecimento do funcionamento do OP.

Essa constatação indica, em princípio, tendência de prevalência da consciência heterônoma por parte da maioria dos participantes que integram o OP, já que o conhecimento do funcionamento do mesmo é dependente tanto do *tempo relativamente longo de participação* (e mesmo assim, como se viu, não é compartilhado pela maioria do público que participa há mais tempo no OP), assim como do *maior capital escolar*. Esse resultado precisa ser compreendido no contexto de funcionamento do modelo de participação, cuja estrutura e método são de alta complexidade, inclusive para os mais letrados. Como visto anteriormente, a história de construção do OP mostra a complexidade da consolidação do sistema de participação, principalmente em sua primeira fase, entre 1989-92. A abertura para mudanças em sua forma de funcionamento, que ocorre no momento da discussão do Regimento Interno do OP - o qual conta hoje com mais de 50 páginas - pelo Conselho do Orçamento (COP), a fim de regular cada edição anual do mesmo, é um indício claro desta complexidade.

Vale frisar, entretanto, que um dos aprendizados coletivos da experiência do OP tanto para os representantes das comunidades, como para os novos agentes governamentais, como já ressaltado em outra oportunidade, foi a necessidade de **estabelecer critérios**, não só para definir as regras do jogo da participação (tais como suas instâncias e a divisão regional da cidade), mas, também, em relação à necessidade de criar uma metodologia de planejamento participativo que resolvesse o clássico dilema: “escassez de recursos *versus* demandas reprimidas”. Os critérios para a distribuição dos recursos e para regular a participação, construídos gradualmente (de acordo com os desafios da prática da experiência) e de forma compartilhada entre o governo e os representantes comunitários, por suas características de **objetividade, universalidade e transparência**, estabeleceram uma nova lógica nas relações

entre o poder Executivo municipal e os atores comunitários, contrária à reprodução das práticas patrimonialistas, clientelistas e personalistas de gestão sócio-estatal (Fedozzi, 1997).

Nesse sentido, o entendimento do **conceito de critério** é o núcleo duro da compreensão das regras do jogo do OP. É através da discussão sobre eles (ou de sua ausência), nas instâncias das comunidades (regiões, vilas, etc.) e nas esferas de co-gestão (COP, Assembléias Regionais e Temáticas, FROP'S), que são proporcionadas maiores ou menores oportunidades de descentração da consciência moral e de práticas discursivas sobre as pretensões de validade da justiça das normas e critérios, vigentes ou a serem adotados.

Por isso é importante perceber se a discussão entre as comunidades e na interação dessas com o governo, adota, como parâmetro, a existência de normas para a construção do consenso sobre decisões consideradas justas e corretas por todos. Trata-se de perceber se a adoção de regras e critérios é valorizada, ou não, na ação coletiva e nas decisões tomadas pelo OP. Em caso positivo, faz-se necessário saber como ocorre essa discussão para se chegar ao consenso sobre os critérios a serem adotados. Isso porque a discussão pública sobre quais critérios devem ser adotados para a escolha das prioridades e das regras de participação, por seu caráter eminentemente normativo, isto é, relacionado ao que é considerado justo ou correto para todos, é de importância vital para promover aprendizagens de descentração da perspectiva sócio-moral e da capacidade interativa dos indivíduos envolvidos no processo.

O depoimento de um destacado dirigente da Associação de Moradores da Vila Bom Jesus, que participou da construção do OP desde o seu início, é ilustrativo das possibilidades de aprendizagem da competência intersubjetiva e de descentração dos indivíduos, como também das barreiras e dificuldades para seguir esse caminho:

Cada pessoa tem uma cultura. Pelo menos aqui na região que eu vejo, cada um tem uma cultura interna, aquela caseira. Aqui de fora do movimento, tudo o que eu vou colocar para a pessoa eu tenho um olhar de desconfiado: “aquele cara está querendo me ganhar alguma coisa.” Ou então dizem “o que tu queres? Eu estou há tantos anos aqui, lutamos há tantos anos e nunca conseguimos nada. Agora vem tu que chegaste ontem e vem me dizer que vais fazer.” Eu não estou dizendo que vou fazer. Eu estou me somando ao trabalho de vocês para chegar ao objetivo, à conclusão das coisas. Aí eu descobri. Alguns entendiam e aceitavam; outros, eu via que traziam de dentro deles as suas respostas com desconfiança, com ataques: “tu tens segundas intenções. Tu queres te candidatar; quer isso; quer aquilo; Só que nós conseguimos reverter isso, em grande parte, através do trabalho executado, da credibilidade que damos ao trabalho, da credibilidade que a Associação passou aos moradores **a partir da escolha dos critérios, que deram uma credibilidade maior a todo o trabalho que estamos fazendo. São critérios para definir as obras, as demandas escolhidas pela comunidade, que nem nós, da direção, nos colocávamos na frente dos critérios.** (AM Bom Jesus, escolaridade secundária).

As dificuldades de superação das práticas tradicionais, baseadas nas mediações pessoais e no benefício particularista, também foram abordadas pelo dirigente comunitário. A esse respeito, merecem destaque, em sua análise, as dificuldades encontradas pelos participantes no entendimento do novo "vocabulário" utilizado pelos agentes governamentais – em verdade novos conceitos, que exigiam ultrapassar o nível imediato e concreto do pensamento. Da mesma forma, abordou as dificuldades em fazer valer a prática dialógica entre as comunidades, e, entre elas e o governo municipal, sobre a validade das normas a serem adotadas na decisão das prioridades. Essas dificuldades tornaram-se ainda maiores pela situação objetiva de demandas urbanas reprimidas, que induziam comportamentos egocêntricos e particularistas, *embora legítimos*, pois buscavam soluções para os problemas que afetam cada comunidade. Veja-se o que diz o dirigente comunitário sobre estes aspectos:

Inclusive, o companheiro Teodoro estava sendo crucificado, à certa altura, pois a rua dele não saía, e ele era Presidente [da Associação de Moradores] naquele momento. “Mas como? O Teodoro é Presidente, e nem a rua dele não sai!” Saíam todas as outras, menos a dele. **Daí para ver a dificuldade que a comunidade tinha de entender o que era critério. É uma das coisas que eu sempre disse, até nós, aqui, entendermos o que eram critérios... nós não usávamos esse vocabulário para comprar feijão e arroz e para conversamos sobre futebol e política. Isso nós não usávamos nunca. Até o pessoal entender o que era critério, foi um sufoco, porque a gente escolheu escola, onde passava o ônibus, onde passava o caminhão do lixo. Mas o que é essa tal palavra? Nós tínhamos que aprender o que era isso no começo.** E, depois, quebrou o pau. O pessoal não aceitava “Mas como? O que é isso?” Porque entrava de tudo. Entrava a massa que via que saiu a obra e começou a dar credibilidade. **Então nós começamos com o nosso vocabulário. Aprendemos junto, e começou a se definir o vocabulário critérios, vieram os critérios da Prefeitura, elaborados por eles e pelos próprios Conselheiros, que já estavam trabalhando para ajudar a elaborar os critérios, que foi o que deu credibilidade.** Fomos avançando. No primeiro ano, fizemos duas ruas; no segundo, fizemos mais duas; no terceiro, fizemos quatro. Aí cresceu o olho, todo o mundo vinha cada vez mais, foi um sucesso.

A construção de uma nova cultura democrática, baseada em práticas comunicativas, parece ser um processo lento, heterogêneo e indeterminado nos espaços de interação social do OP. Embora o próprio militante comunitário, citado acima, segundo ele, seja um produto do processo social de participação popular inaugurada pelo OP, demonstrando um nível de consciência incomum para um “filho de colonos com pouco estudo que veio para a capital trabalhar”, como gosta de se definir, a sua avaliação é cautelosa quanto ao nível real de mudanças na consciência social da população que passou pelo sistema do OP. Diz ele:

Eu não sei se ocorreu uma mudança da consciência social. Eu sinto que elas aceitavam. Por que é a rua do fulano, e não a minha? Então isso, para mim, significa eu aceito, porque, no ano que vem pode vir a minha. **Isso significa, para mim, que ela não havia entendido ainda o processo, porque, se ela entende o processo, não**

importa se sai neste ano ou no ano que vem, ou no terceiro ano. Não importa. Há os critérios, e ela pode lutar para que saia essa, aquela, e, depois, a minha também. Tem até a experiência de um companheiro nosso da rua de cima, estava preocupado com o final do mandato do Prefeito Tarso, que tinha de sair a rua dele, pois se ganhar outro partido, termina, e não ganhamos mais. Ele não estava preocupado com a construção de um projeto, com a continuidade do projeto; ele estava preocupado que saísse a rua dele. **Tanto é que, quando saiu a rua dele, ele sumiu, deixou de participar. Por isso eu digo que são os interesses. E começamos a ver como são as pessoas.** Quando a gente convida as pessoas a participarem, elas perguntam com quanto têm que colaborar, que elas pagam. **Aí a gente vê as pessoas, a cultura delas, o que elas têm por dentro.**

E ainda, comentando os possíveis significados desse episódio:

(...) Depois de executada a obra dele, não tivemos uma conversa para saber o que pensaram depois. Eu só sei que, quando saiu a rua do Teodoro [presidente da AM], eu era Conselheiro do OP. Era para sair uma parte da Rua Jerusalém e a outra parte da Sargento Manoel Arruda, porque era para passar a linha de ônibus. **Era um critério do OP, primeiro, as linhas de ônibus do bairro.** Como eu era Conselheiro da região, eu tenho de votar, e votei pela rua do ônibus que vai beneficiar as pessoas. Faltou então uma parte da Jerusalém. **Levei um pau, que não foi fácil, porque eu votei por uma rua de outro bairro, e não a do nosso bairro. Aí eu vi que os critérios ainda não haviam entrado na cabeça deles. Às vezes, eu entendo as dificuldades de um Vereador. Voto a favor disso ou daquilo? É complicado !**

A reflexão acima remete à importante questão da perspectiva sócio-moral dos participantes do OP na sua relação com os critérios adotados. Trata-se da necessidade analítica de diferenciar a *aceitação dos critérios* (ou as regras do jogo) da *compreensão do significado normativo dessa ação pelos participantes*. Depoimentos colhidos com integrantes do OP indicam que o fato de aceitar os critérios coletivamente acordados não implica, necessariamente, descentramento cognitivo-moral dos sujeitos. A adoção de critérios pode significar também uma forma de ação estratégica e de troca instrumental (típica do estágio 2 de consciência moral), a partir da suposição ou do cálculo racional dos sujeitos de que os critérios adotados trarão benefícios para si, imediatos ou adiante. Em contraste, compreender o significado normativo da adoção de critérios intersubjetivamente compartilhados, significa adotar uma forma de interação social cujas normas de regulação são consideradas *justas para todos*, independentemente do interesse particular e imediato de cada participante ou grupo social, configurando uma ação compatível com a consciência moral *pós-convencional*.

Em verdade, o domínio das regras do jogo, embora fundamental para a participação autônoma dos sujeitos, como já discutido, não determina, *per se*, a prática da ação comunicativa, intersubjetiva e dialógica, nas instâncias de interação comunitária do OP. Há situações em que o pleno domínio das regras do jogo, incluindo a adoção voluntária de critérios nas regiões, para a priorização das demandas, torna-se apenas um fator vantajoso na competição intra-comunitária por recursos escassos disponíveis.

Na região Glória, por exemplo, que se caracteriza por um nível de organização das comunidades expressivo, desde os anos que antecederam a criação do OP, ocorreu um episódio, colhido em depoimento para o presente estudo, que ilustra bem essa discussão. Um delegado de uma vila irregular, ao relatar um conflito entre os participantes da região, em relação à escolha das prioridades para 2002, explicitou a eficácia da *ação estratégica* adotada por ele, baseada no *domínio das regras do jogo* e na *ação calculada racionalmente*, para garantir a demanda por regularização fundiária e habitação de sua vila. Segundo ele, no momento de definir quais seriam as prioridades da região, moradores de outras vilas presentes na reunião se exaltaram no momento em que ele mostrou que, *pelos critérios aprovados no início do processo*, a vila que ele representava deveria ficar em segundo lugar na lista de prioridades a ser entregue ao DEMHAB (Departamento Municipal de Habitação):

Nós não escancaramos muito para não chamar atenção. Se começar a dizer que tem isso, tem aquilo [critérios], o pessoal começa a “melar” e a prejudicar. Eu deixo o negócio parado em banho-maria, e digo que está funcionando, a comunidade está bem. Quando houve o problema dos critérios, eles queriam colocar a outra vila em segundo lugar, e o pessoal [dessa vila] estava em sétimo. Foi quando o cara do DEMHAB disse que essa verba tinha que tocar para nós. O DEMHAB veio pegar a cópia das informações e fizeram os critérios: para a vila tal, vamos dar isso; vila tal não tem isso. Agora eles têm de dar o dinheiro para fazer a urbanização. **Nós temos 10 delegados. Se não temos um pessoal atento, nós perderíamos.**

O tom de "segredo", como parte da estratégia racionalmente calculada, ficou patente na própria entrevista, pois quando solicitado a mencionar quais eram as vilas que queriam "impor" a sua demanda ou "levar no grito", como ele havia relatado, o entrevistado, talvez com receio de ficar mal visto pelos demais e assim prejudicar a sua estratégia, foi taxativo:

"Não vou dizer, mas são da Glória. Há critérios, mas esse é o tipo de coisa que eu não fico cobrando antes do tempo. Eu acho que tem um tempo para serem aplicados esses critérios. **De repente, tu participas de um processo e não sabes o regulamento do processo; vai saber lá no fim, como eu fiz com eles, que acharam que, de repente, eu não sabia nada, e, quando foi dado destino à verba, que iria para outra comunidade, eu disse “vamos sentar em uma mesa para ver os critérios dessa verba.” Nada contra a comunidade, mas vamos ver os critérios” (...).** Eu, como participante do Orçamento, procuro ver um todo; não só um lado. **Eu não deixo a política me tomar. Procuro ver friamente a coisa, se está certo ou errado. Eu fui criado assim.** Se é para mudar; não é. Se tem discussão, vamos ver. Se tiver que ajudar, votar para favorecer alguém, fazemos um acordo, não tem problema. **Se o pessoal tivesse um pouquinho mais de conhecimento, a sua região estaria melhor atendida (...)** Aí se pega aquele pessoal, como se diz, ‘cobra criada’, vêm sabendo tudo, pegam aqueles que entram de um ano para o outro, que têm até medo de peitar e dizer que aquilo está errado, que não pode fazer isso. Tem de ter coragem de fazer isso".

O caso acima ilustra bem a importância do conhecimento das regras do jogo para o exercício da autonomia sócio-moral. Mas, também, mostra que esse conhecimento - e o saber prático de manejá-las em meio à complexidade do sistema do OP -, não determinam necessariamente a

prevalência de uma interação comunicativa nas esferas do mundo da vida, pois, como se viu, diante da escassez de recursos, conhecer as regras do jogo e não compartilhar esse conhecimento de forma dialógica (como ele disse “*nós não escancaramos muito para não chamar atenção*”) caracteriza uma ação estratégica, isto é, não mediada pelo entendimento, a qual se mostra eficiente na competição para obter benefícios no processo.

A defasagem de competências, isto é, de conhecimento das regras e da capacidade de exercitá-las durante todo o processo anual de participação (conforme o entrevistado citado acima: “tem de haver um procedimento no começo, no meio e ir até o fim”), é um fator que origina disposições de poder assimétricas no interior do sistema do OP. Há pessoas que, apesar de pouco tempo de participação, como é o caso do entrevistado citado, conseguem aprender e dominar rapidamente essa competência, ou já entram no OP com essa capacidade (caso de exceção, pois, como já visto, o conhecimento das regras do OP depende tanto do *tempo de participação* como da interveniência da *escolaridade*) e acabam obtendo para si melhor classificação no *ranking* geral de prioridades da região. Devido ao relativo desconhecimento das regras por uma parte considerável do público participante, ou devido à falta de competência cognitiva e operativa dos outros para jogar o jogo do OP baseando-se nelas, alguns participantes conseguem descobrir quais são os caminhos mais eficazes, isto é, com maiores chances de obter resultados práticos, no âmbito dessa nova forma de relacionamento com o poder público municipal, obtendo sucesso em sua ação estratégica.

É evidente que essas estratégias têm o objetivo de encontrar soluções para as necessidades legítimas das comunidades. Mas, nesse caso, o conhecimento das regras determina uma atitude diversa daquela exigida pela idéia de democracia radical, representada pela ação comunicativa - socialização do conhecimento e ação discursiva (dialógica e intersubjetiva) na fundamentação das normas que devem regular as interações – aproximando-se, assim, de práticas congruentes com o estágio 2 (troca instrumental) da consciência pré-convencional. Entretanto, existe parcela significativa de indivíduos e comunidades que não possuem sequer essa capacidade de ação estratégica, talvez por limitações cognitivas frente à complexidade do funcionamento do OP, ou por relacionarem-se de forma heterônoma com a construção das regras do jogo, ou ainda devido aos dois fatores associados. Um exemplo desse tipo, que chamou a atenção durante a fase de aplicação dos dilemas morais desse estudo, foi a constatação do desconhecimento do significado da palavra *hierarquizar*, por parte de quase a metade dos delegados e não-delegados presentes na reunião de uma região do OP com pouca tradição de organização comunitária. Ora, esse conceito é utilizado no OP desde 1990, pois

resume uma das fases cruciais do planejamento participativo relativa à metodologia utilizada para solucionar o clássico dilema “recursos escassos *versus* demanda reprimidas”. Como já descrito, o procedimento de hierarquização é realizado preliminarmente pelas próprias comunidades em cada região e temática e, posteriormente, de forma global no COP, para distribuir os recursos entre as regiões e temáticas em cada setor prioritário escolhido (p. ex., saneamento básico, pavimentação, educação, etc) (Ver Capítulo II).

As dificuldades para compreender a lógica de funcionamento do processo de hierarquização ficaram evidentes na referida reunião, principalmente quando um dos conselheiros relatava, para os presentes, o andamento dos trabalhos no COP, referentes à aprovação das demandas que iriam integrar o Plano de Investimentos de 2002. Tecendo agudas críticas ao OP, pelo fato de que algumas demandas da região não estavam sendo contempladas no plano, o teor do discurso do conselheiro revelou também incompreensão sobre o método de funcionamento do planejamento a que se propõe o OP. Apesar de ser veterano no OP, o representante da região participava pela primeira vez no COP, onde o grau de complexidade do trabalho é bem maior. Disse ele em forma de desabafo e de indignação:

"Eu não sabia que o OP era assim! A gente faz as demandas e as três primeiras [prioridades] deveriam ser certas. Mas não é. A coisa já vem pronta! (...) Enquanto tiver um burocratazinho que traz tudo mastigado vai ser assim”.

Nessa reunião, na oportunidade em que a coordenação dos trabalhos permitiu informar aos presentes sobre o desenvolvimento da presente investigação, a fim de selecionar nomes de interessados em participar dela, solicitou-se aos presentes que se manifestassem sobre o significado da palavra *hierarquização*, pois constatou-se, durante a discussão que realizaram no momento anterior, dificuldades de compreensão sobre o funcionamento da metodologia do OP. Parcela significativa dos presentes na assembléia, 19 entre 42, disse não saber o significado da palavra hierarquização. Certamente o desconhecimento é de vocabulário, mas, também, de natureza conceitual. Ora, a incompreensão do significado lógico dessa função acarreta, obviamente, sérios limites para a participação consciente e autônoma no OP. A ausência de uma escala comum de referência, quando os parceiros empregam as palavras em sentidos diferentes, ou quando inexitem conceitos comuns ou suficientemente homogêneos, torna impossível a troca intelectual durável, a qual exige, na interação social, a conservação das proposições anteriores, por parte de cada ator. A escala comum de referência e a conservação é que vinculam os parceiros pela reciprocidade na interação (Piaget, 1973, p.

187)¹²². Na situação descrita acima, a reciprocidade entre os atores torna-se inviável, impossibilitando o entendimento comum sobre o funcionamento das regras do jogo. Sem esse entendimento, a tendência é a prevalência de relações de heteronomia com o sistema participativo, por parte dos sujeitos que estão em desvantagem quanto à competência cognitiva e interativa, situação essa que têm causado certa frustração e descrença no sistema do OP, especialmente por parte daqueles indivíduos que tem mais dificuldades para compreender a lógica de funcionamento de todo o processo da participação e de decisão.

A ausência de determinadas competências cognitivas diminui, assim, as possibilidades de aprendizagens relativas ao exercício da democracia deliberativa, por meio de práticas discursivas, intersubjetivas e dialógicas no sistema do OP, facilitando o estabelecimento de ações instrumentais e estratégicas, de confronto, e até de comportamentos agressivos e intimidatórios, que ocorrem em algumas regiões. É claro que essas práticas não são oriundas apenas das limitações relativas à competência cognitiva e interativa dos sujeitos, mas, também, de valores relativos à perspectiva sócio-moral, mais ou menos descentrada, dos sujeitos, os quais permeiam a cultura autoritária no Brasil, como já discutido anteriormente.

Por outro lado, também são observadas outros tipos de ações, no interior das comunidades do OP e entre aqueles que conhecem as regras do jogo, que expressam práticas descentradas ou solidárias de indivíduos, ou grupos sociais, para com as comunidades mais pobres, que não têm poder de influência ou que não participam do OP. Um caso ilustrativo a esse respeito, também verificado no trabalho de campo, foi a atividade de persuasão, desenvolvida por iniciativa própria de um integrante da Associação de Moradores da vila São Miguel, no ano 2000, junto aos participantes de sua região, Partenon, e da região limítrofe, Lomba do Pinheiro, para que essas incluíssem em suas prioridades o tema da Assistência Social. A razão dessa ação baseou-se na idéia de que “se todas [as regiões] colocassem assistência social, mesmo lá na quinta ou sexta prioridade, ela seria priorizada no conjunto do OP e alguma coisa teria que ser feita para as pessoas que estão precisando muito”.

¹²² Para Piaget, o desequilíbrio na troca intelectual pode se dar tanto devido ao egocentrismo como à coação, presentes nos fatores interindividuais do desenvolvimento cognitivo. Ver Piaget (1978, p. 165-96)

A relação estabelecida por esse participante¹²³ com as regras do jogo do OP, foi no sentido de utilizá-las, conscientemente, para estender benefícios para outras pessoas que não são de sua comunidade ou região, embora more em vila irregular e precária em termos de infra-estrutura urbana. Esse tipo de ação revela uma consciência *pós-convencional*, baseada em princípios universais de justiça, pois, além desse indivíduo conhecer as regras do jogo e praticá-las de forma autônoma, não agiu estrategicamente para extrair vantagens para si ou para o círculo próximo de seu conhecimento pessoal (vila, região), mas, sim, para ajudar o maior número de pessoas que, segundo ele, estão em situação de precariedade social.

Não é incomum observar situações em que representantes comunitários, ou pessoas que participam pela primeira vez do OP, ao entrarem em contato com a realidade sócio-urbana dos outros e ao participarem das discussões - onde argumentos são apresentados por moradores de outras vilas e bairros, para descrever a sua realidade ou justificar tal ou qual opinião - acabam relativizando as reivindicações que as levaram a procurar o OP, em favor de decisões, que levam em consideração outras demandas ou em favor de comunidades mais carentes e menos organizadas (situação essa última mais rara de acontecer). Não é possível quantificar essa forma de ação comunicativa e de descentração pela qual chega-se a um consenso sobre a forma mais justa de proceder. Pode-se dizer, pela observação empírica, que tratam-se de situações minoritárias no processo de interação comunitária e de decisão das demandas. Isso por razões objetivas (advindas da realidade de carências sócio-urbanas reprimidas, que instigam a competição pelos recursos escassos), como por razões subjetivas, relativas à própria consciência social dos indivíduos participantes, como já exemplificado.

11.2 GRAU DE ENVOLVIMENTO NO OP E FORMAS DE ESCOLHA DOS REPRESENTANTES

Na análise da variável *grau de envolvimento com o OP e formas de escolha dos representantes* procurou-se conhecer, primeiro, se há relação entre o *tempo de OP* e níveis maiores de envolvimento dos sujeitos com o funcionamento do mesmo; e, em segundo lugar, se há relação entre *tempo de OP* e formas diferenciadas, adotadas para a escolha dos

¹²³ De profissão açougueiro, com escolaridade primária incompleta, militante do Conselho Popular de sua Região e do tema da saúde, através da Comissão Local de Saúde e do Conselho Municipal de Saúde.

representantes comunitários às instâncias intermediárias, tais como os Fóruns de Delegados (FROP's) – cuja forma de organização não é idêntica em todas as regiões.

As hipóteses adotadas para análise desse item, previam a existência de relação direta entre maior *tempo de OP* e maior *nível de envolvimento dos sujeitos com o mesmo*, assim como entre maior *tempo de OP* e maiores percentuais que mostressem ser a *assembléia de moradores*, e não a *simples indicação*, a forma de escolha dos representantes comunitários às instâncias intermediárias. Os indicadores de verificação dessas hipóteses são respectivamente: a) percentuais de sujeitos que já foram eleitos para as instâncias de participação, através das respostas dadas à pergunta “*se já foi eleito nas instâncias do OP*”; e b) percentuais referentes à forma de escolha dos representantes comunitários, para integrar os Fóruns de Delegados regionais e temáticos, através de *assembléia ou de reunião aberta a todos*, e não por *indicação*. Os dois indicadores foram analisados de acordo com a variável principal, *tempo de OP*, e com a variável interveniente *capital escolar*, através de testes Qui-quadrado e de Análise de Correspondência, além de dados obtidos através de entrevistas não estruturadas.

11.2.1 Grau de envolvimento no OP

O teste Qui-quadrado, da relação entre a variável *tempo de OP* e as respostas dos entrevistados à pergunta “*se já foi eleito nas instâncias do OP*”, mostra associação significativa entre a resposta “sim” e os grupos de maior tempo no OP: respectivamente para o grupo de 5-7 anos de OP (7.6) e para o grupo de 8 anos ou mais (6.3), assim como entre a resposta “não foi eleito” e o grupo de menor tempo de OP (9.4).

A relação entre o crescimento percentual dos que declararam *já terem sido eleitos* e o maior *tempo de OP* pode ser vista na **Tabela 18**. Como se pode observar, entre os que participavam há 5 anos ou mais, quase a metade já fora eleito para as instâncias do mesmo. Observa-se, assim, clara relação entre o maior *tempo de OP* e o envolvimento orgânico dos sujeitos com o processo de participação, embora o grupo de 8 anos ou mais apresente percentual levemente menor do que o grupo anterior.

Da mesma forma, um teste Qui-quadrado mostrou associação entre o grupo de *escolaridade* primária (completa ou incompleta) e que *nunca foram eleitos no OP* (2.1), e o grupo de escolaridade secundária (completa ou incompleta) e que já foram eleitos (2.2).

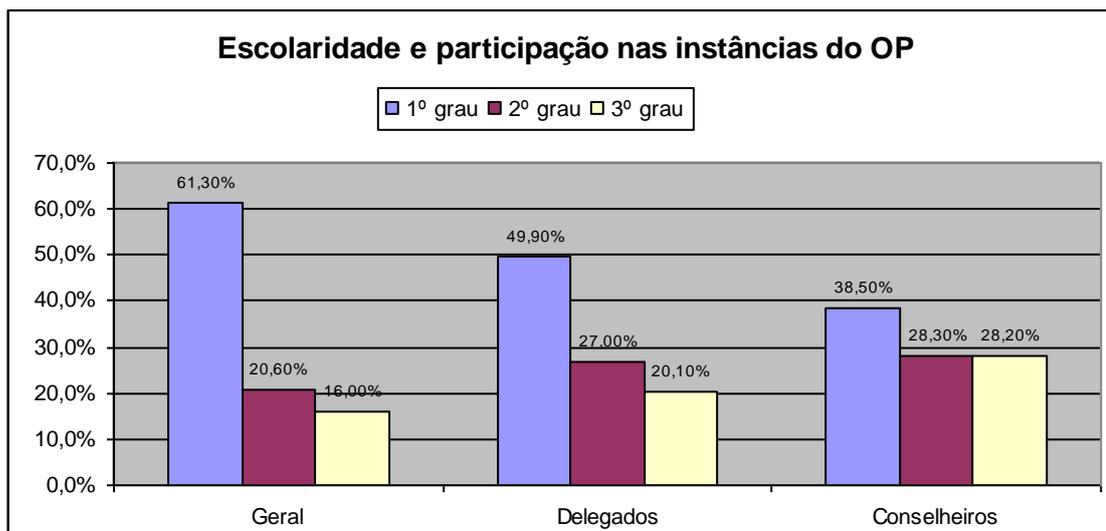
Tabela 18: Eleição para as instâncias do OP, segundo *tempo de OP* e *escolaridade*

Eleito		Tempo de OP				Grau de instrução				Total
		1 ano	2 a 4 anos	de 5 a 7 anos	8 anos ou mais	Sem instrução	1º Grau (completos e incompletos)	2º Grau	3º Grau	
Não	n	387	338	52	43	29	489	159	130	820
	%	96,5	80,9	54,7	56,6	96,7	85,2	77,9	79,8	82,8
Sim	n	14	80	43	33	1	85	45	33	170
	%	3,5	19,1	45,3	43,4	3,3	14,8	22,1	20,2	17,2
Total	n	401	418	95	76	30	574	204	163	990
	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaborado por Fedozzi a partir do banco de dados da pesquisa de PMPA, Cidade e Baiocchi (1999)

Os resultados acima indicam tendência de o *capital escolar* funcionar como critério seletivo da representação comunitária. Essa tendência pode ser verificada, também, na análise da variável *escolaridade* isoladamente. O gráfico da **Figura 19** mostra o decréscimo da presença do grupo com o 1º Grau na escala hierárquica das instâncias de poder do OP (assembleias de base, Fórum de delegados e Conselho do OP), apesar desse grupo permanecer com representação majoritária nas instâncias de representação (delegados e conselheiros).

Figura 19: Participação por grau de escolaridade nas instâncias do OP



Fonte: Elaborado por Fedozzi a partir do banco de dados da pesquisa de PMPA, Cidade e Baiocchi (1999)

Outro dado, que reforça a importância do *capital escolar* como variável interveniente na seleção dos representantes, é o percentual crescente, nas instâncias de poder do OP, de categorias profissionais ligadas à comunidade escolar, como é o caso dos professores, cuja participação percentual aumenta de acordo com a hierarquia das instâncias de poder. Eles representam 7.1% dos participantes em geral, 10.7% dos delegados e 20.5% dos conselheiros. Já as profissões que, geralmente, possuem baixos níveis de escolarização, tais como “do lar”, domésticas/faxineiras e prestadores de serviços sem qualificação, apresentam trajetória descendente nas instâncias de representação (PMPA, Cidade e Baiocchi, 1999).

Constata-se, também, que outras categorias, como a dos aposentados, desempregados e “do lar”, que presumivelmente possuem maior tempo livre, também estão presentes de forma significativa nas instâncias de participação, pois, juntos, representam 38.4% entre os delegados e 46.1% entre os conselheiros. Entretanto, os dados da participação de sujeitos em situações que supostamente têm maior tempo livre, sugerem que a experiência de *ativismo comunitário*, e o prestígio daí advindo, também são requisitos seletivos para a ocupação de postos nas instâncias do OP. Um indicador nesse sentido é a relação positiva encontrada entre a função de dirigente comunitário e a participação nas instâncias de representação no OP dentre os que, presumivelmente, têm maior tempo livre, como é o caso dos aposentados, desempregados e “do lar”. Conforme mostram os dados da **Tabela 19**, enquanto os aposentados (que têm grande presença nas direções das AM's) crescem vertiginosamente na escala de poder do OP, chegando a representar 30.7% dos conselheiros, a situação dos que

têm ocupação como sendo “do lar”, contudo, não só têm pequena expressão na direção das AMs, como também nas mesmas instâncias de poder do OP referidas¹²⁴.

Tabela 19: Participação percentual das categorias profissionais nas AMs e instâncias do OP

Profissões e situações	1998 (%)	Diretor AM (%)	Delegado (%)	Conselheiro (%)
Professores	7,1	6,8	10,7	20,5
Estudantes	4,4	-	0,6	-
Serviços sem qualificação	28,7	28,8	31,5	10,2
Domésticas ou faxineiras	6,4	5,3	2,5	-
Operários (civil ou fabril)	6,6	7,6	5,7	7,7
Funcionários públicos	5,4	9,9	8,2	10,2
Aposentados	12,6	22,0	25,2	30,7
Desempregados	11,2	8,3	8,8	12,8
Do lar	8,3	6,8	4,4	2,6
Outros	9,3	4,5	2,4	5,3
Total	100%	100%	100%	100%

Fonte: Elaborado por Fedozzi a partir do banco de dados da pesquisa de PMPA, Cidade e Baiocchi (1999)

Em conjunto, esses dados sugerem, conforme previa a hipótese para a análise da variável *envolvimento dos sujeitos com o OP* que quanto maior é o *tempo de participação*, maior é o envolvimento dos participantes com o processo. Os sujeitos que permanecem participando ao longo do tempo e que acabam envolvendo-se mais com o processo de participação, passam a desenvolver, tendencialmente, maior ativismo social e maior responsabilidade individual e coletiva no sistema participativo, favorecendo aprendizagens relativas à dimensão da ação coletiva, tanto na ação comunitária, como na interação com o governo local, aspectos esses importantes para o exercício da cidadania ativa.

Mas, como visto, o maior envolvimento com o OP, por meio da eleição para as suas instâncias, não é simétrico em termos de estratificação social, pois depende, também, do *capital escolar* dos sujeitos. O *tempo de OP* e a *escolaridade* são intervenientes no processo

¹²⁴ A inclusão da categoria “do lar” não é tomada aqui como “não trabalho” ou ausência de jornada de trabalho, pois sabe-se, desde há muito, que essa função doméstica é trabalho em grande parte realizado com dedicação integral não remunerada. Mas, em comparação com trabalhadores(as) que cumprem jornada fora de casa – e dupla jornada em se tratando de mulheres casadas – adota-se a suposição de que a situação “do lar” talvez possibilite maior flexibilidade na agenda pessoal permitindo certo nível de engajamento comunitário.

de seleção dos representantes e, conseqüentemente, na diferenciação das posições de poder entre os que integram a intervenção comunitária no OP. É nítida a tendência de sub-representação dos menos escolarizados e de super-representação dos que possuem escolaridade média ou superior. A verificação dos dados também mostrou que outras variáveis intervêm na seleção dos representantes e, conseqüentemente, no exercício do poder no sistema de participação popular do OP, como os vínculos oriundos do ativismo comunitário e, secundariamente, a situação de maior tempo livre dos sujeitos.

11.2.2 Formas de escolha dos representantes

A forma de eleição dos delegados, praticada pelas comunidades nas instâncias de base do OP, tais como as assembléias regionais e temáticas, também foi escolhida como indicador de aprendizagens de práticas tendencialmente democráticas. Supõe-se, assim, a existência de relação direta entre o *tempo crescente de OP e a exposição maior dos sujeitos às práticas da democracia participativa*, em comparação com a “indicação” dos representantes, seja por líderes, seja por organizações sociais ou políticas, seja por grupos comunitários, formas essas assemelhadas às práticas tradicionais utilizadas em sistemas de participação na gestão local¹²⁵.

Efetivamente, a evolução do OP mostra mudanças gradativas em seu sistema representativo, especialmente para a eleição dos conselheiros, a mais disputada no processo de representação¹²⁶. Entretanto, a eleição para os delegados – que cumprem função mediadora e fiscalizadora nas instâncias intermediárias do OP, os Fóruns Regionais e Temáticos de Delegados (FROP's) – sempre se mostrou mais complexa, principalmente devido ao grande número de representantes a serem eleitos em cada região e temática, proporcionalmente ao número de participantes nas assembléias. Com o crescimento quantitativo da participação, ocorreu uma mudança nesse procedimento. Os delegados – inicialmente eleitos no momento

¹²⁵ É o caso da implantação do OP em Florianópolis, por exemplo (1993-1996), onde na fase inicial era prevista a participação aberta a todo cidadão individualmente, como até hoje é adotado pelo OP de Porto Alegre. Entretanto, a pressão das entidades comunitárias, provavelmente influenciadas pelas fortes relações clientelistas e pela partidarização do movimento comunitário local, exigiu que os representantes fossem escolhidos pelas Associações de Moradores. As negociações sobre esse aspecto acabaram definindo uma forma mista, com metade dos representantes indicados pelas entidades e a outra metade eleita em assembléias abertas a todos.

¹²⁶ Nos primeiros anos do OP não havia critérios para garantir a pluralidade social expressa em chapas de candidatos a conselheiros. Ainda na primeira gestão da Administração Popular (1989-1992) foi aprovada medida pelo COP para evitar a exclusão de grupos comunitários, já que a chapa vencedora até então detinha 100% da representação (dois titulares e dois suplentes). Foi introduzido, assim, o critério da proporcionalidade eleitoral para a escolha dos quatro conselheiros de cada região. Ver Fedozzi, 1999 e 2000.

da segunda rodada de assembleias anuais do ciclo do OP - *passaram a ser escolhidos após a realização dessas assembleias*, de acordo com o número de pessoas credenciadas pela Prefeitura antes do início de cada assembleia; oportunidade em que são registrados o nome e o local de procedência de cada indivíduo, como a vila ou a entidade comunitária a que pertence.

O procedimento atual para escolha dos delegados é o seguinte: as comunidades das regiões e temáticas escolhem autonomamente os delegados. Essas instâncias têm, portanto, autonomia para – nos limites do número de delegados a que têm direito - escolherem as pessoas que devem cumprir essa função. Geralmente, no interior das regiões, os grupos acordam entre si que o número de delegados de cada vila, ou da entidade que a representa, deve ser proporcional à presença dos seus membros credenciados na assembleia oficial da região ou da temática. As respostas da **Tabela 20** se referem à pergunta sobre a forma de escolha dos delegados pelas comunidades, já que essa ocorre após às reuniões oficiais do OP.

Na pesquisa de 1998, foram três as opções apresentadas aos entrevistados para responder à pergunta “*Como são eleitos os(as) delegados(as) no Orçamento Participativo na sua região ou temática?*”, 1) em assembleias/reuniões abertas a todos; 2) por indicação; 3) não sabe. O teste Qui-quadrado com essas respostas mostrou associação significativa crescente entre o maior *tempo de OP* e a forma *assembleias/reuniões abertas a todos*, isto é, maior número de sujeitos do que seria esperado, caso não houvesse associação significativa. Os índices crescentes de associação no grupo de tempo de 2 a 4 anos (4.6), no grupo de 5 a 7 anos (5.3) e no grupo com 8 anos ou mais de OP (5.8), demonstram a existência de relação direta entre *o maior o tempo de OP e o maior percentual de sujeitos que disseram ser a assembleia*, e não a indicação, a forma de escolha dos representantes comunitários.

A resposta “não sabe” [como são eleitos os delegados] está fortemente associada com os recém ingressos no OP (13.3), e é a segunda, em termos percentuais, o que representa, provavelmente, a inexperiência desse grupo quanto à dinâmica do OP. Já a forma “indicação” está associada aos grupos de tempo intermediário do OP, 2-4 (2.1), e 5-7 anos (2.7), o que demonstra que essa prática permanece ao longo do *tempo de OP*, embora minoritária.

A variável *escolaridade* também se mostra importante quando se analisam as formas de eleição dos representantes no OP. Os que possuem escolaridade média e superior, estão associados à forma de eleição dos delegados através de “assembleias/reuniões abertas a

todos”, respectivamente (2.8) e (4.4). Inversamente, os percentuais da resposta “não sabe” estão associados à escolaridade até o primeiro grau (6.8). A **Tabela 20** mostra os números absolutos e as frequências relativas por *tempo de OP* e por *nível de escolaridade*.

Tabela 20 : Formas de eleição dos delegados do OP, segundo *tempo de OP* e *escolaridade*

Eleição		Tempo de OP				Grau de instrução				Total
		1 ano	2 a 4 anos	de 5 a 7 anos	8 anos ou mais	Sem instrução	1º Grau completos e incompletos	2º Grau	3º Grau	
Assembléias abertas a todos	n	69	201	61	53	5	188	97	85	384
	%	19,3	50,3	67,8	74,6	17,2	35,2	50,5	57,8	41,8
Indicação	n	20	52	17	8	2	48	26	18	97
	%	5,6	13,0	18,9	11,3	6,9	9,0	13,5	12,2	10,6
Não sabe	n	269	147	12	10	22	298	69	44	438
	%	75,1	36,8	13,3	14,1	75,9	55,8	35,9	29,9	47,7
Total	n	358	400	90	71	29	534	192	147	919
	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaborado por Fedozzi a partir do banco de dados da pesquisa de PMPA, Cidade e Baiocchi (1999)

Como observou-se em algumas regiões, em 2001, com esse sistema de escolha posterior dos delegados tornou-se viável que algumas comunidades utilizassem a estratégia da "presença por assinatura", isto é, pessoas, geralmente estimuladas por um líder do próprio lugar, compareciam ao local da assembléia apenas para se credenciar, retirando-se em seguida. O credenciamento garantia o direito de as comunidades escolherem, posteriormente, um número correspondente de representantes ao Fórum de Delegados. Essa prática não deixa de reintroduzir o *jeitinho* no processo de participação, pois, no sistema do OP, algumas comunidades buscam cumprir com esse requisito, sem respeitar as regras do jogo, mas, ao mesmo tempo, sem produzir conflitos abertos com essas regras. Ou seja, a regra é burlada sem que haja conflito com o sistema de participação, seja com a Prefeitura, ou com os próprios participantes da região. Essa estratégia, por exemplo, foi constatada na reunião intermediária realizada em uma microrregião da região Lomba do Pinheiro. Na entrada do ginásio em que se realizava a reunião, postou-se uma liderança comunitária, professor aposentado, a esperar os moradores de sua vila. Alguns que chegavam ao local diziam espontaneamente: “eu vim porque o seu fulano me pediu”. Após realizado o credenciamento se retiravam, recebendo os agradecimentos do líder, dando a entender que a sua presença se

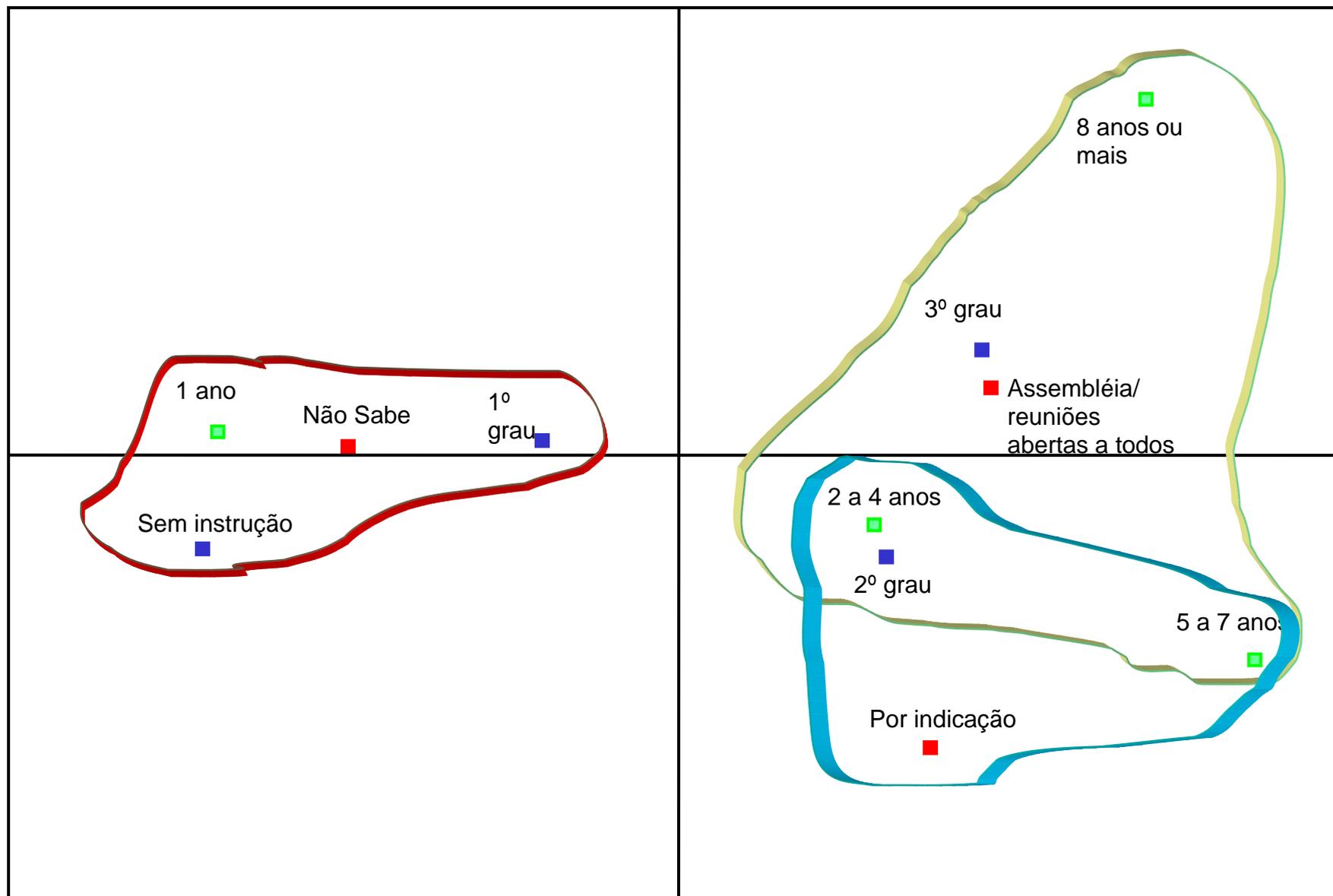
justificava por solicitação pessoal do líder comunitário - no sentido conhecido de "dar uma força para uma liderança que batalha por nós" - e menos pela ação coletiva dos moradores.

É claro que nem todas as formas de escolha dos delegados por indicação representam, em si mesmo, formas não-democráticas. As vezes, a indicação expressa consenso das comunidades sobre que pessoas devem representá-las. Por outro lado, o fato de haver exposição maior às práticas assemelhadas à democracia deliberativa – através da escolha de delegados em reuniões abertas a todos - não garante, *per se*, que essas práticas sejam efetivamente democráticas no sentido da ação comunicativa, ou, ainda, que esse procedimento induza à formação de uma cultura democrática e de autonomia dos sujeitos.

É provável, entretanto, que, em comparação com as práticas tradicionais de indicações, o fato de os delegados serem eleitos por meio de assembleias ou reuniões abertas a toda a comunidade, possibilite maiores chances de aprendizagens individuais e coletivas necessárias à formação de uma cultura democrática. Em geral, nas assembleias abertas a todos – cuja representação não está pré-determinada e/ou monopolizada pelas entidades de moradores e seus dirigentes - as formas de ação estratégicas e as práticas tutelares têm maiores chances de serem contidas ou questionadas, através de discussões públicas (visíveis) sobre os fundamentos da legitimidade dos mandatos e do vínculo com a base que o elege. Isso porque, em princípio, através de reuniões abertas faz-se necessário explicitar as razões das escolhas de tal ou qual sujeito, possibilitando maiores chances – não pré-determinadas – de estabelecer uma ação intersubjetiva e reflexiva na interação comunitária.

Em suma, a análise efetuada indica que tanto o *tempo de OP*, como o *capital escolar*, são úteis para explicar a forma de eleição dos delegados, através de assembleia/reunião aberta a todos. A Análise de Correspondência da **Figura 20** demonstra a associação das variáveis *tempo de OP e escolaridade* com as formas de escolha dos representantes comunitários.

Figura 23: Análise de correspondência das formas de escolha dos representantes comunitários, escolaridade e tempo



Fonte: Elaborado por Fedozzi a partir do banco de dados da pesquisa de PMPA,

Síntese dos resultados das variáveis *conhecimento das regras do OP, envolvimento com o processo de participação e formas de escolha dos representantes comunitários.*

Os resultados da análise e do tratamento dos dados das duas variáveis constantes desse Capítulo (1- conhecimento das regras do OP; 2-envolvimento com o processo de participação e formas de escolha dos representantes comunitários), confirmam parcialmente as hipóteses de trabalho. Verificou-se um padrão de distribuição estatística que associa o *maior tempo de participação no OP* com o *maior conhecimento de suas regras de funcionamento*. Não obstante, o grupo com maior *tempo de OP* também apresentou associação com as respostas "correta e incompleta" (4.5) e com a definição errônea (3.3), sugerindo tendências de desconhecimento de regras importantes do OP e, portanto, de heteronomia, também por parte desse público com mais *tempo de participação* (**Tabela 17**). Por sua vez, o exame dos dados estatísticos e dos conteúdos de entrevistas, indicou que o conhecimento real das regras do OP, sem dúvida importante, não implica *per se* descentração dos sujeitos, pois apresentaram-se casos de ações distintas (estratégicas e comunicativas) entre sujeitos conhecedores das regras.

Também verificou-se a interveniência do *capital escolar* na explicação sobre os diversos *níveis de conhecimento sobre o OP*. O exame para verificar o conhecimento real dos sujeitos sobre as regras do OP (respostas à pergunta que solicitava indicar a Diferença entre as Plenárias Regionais e Temáticas do OP) mostrou existência de relação direta entre *maiores níveis de escolaridade* e respostas consideradas *mais corretas* ("correta" e "correta e incompleta"). Em seu conjunto, os dados mostram que o *tempo de participação* teve menor efeito do que o *capital escolar* sobre o conhecimento real do funcionamento do OP.

Essa conclusão, como viu-se, foi reforçada pelas respostas dadas à mesma pergunta acima cruzadas com as variáveis *situação de emprego* dos respondentes e *participante das Regiões ou das Temáticas*. Tanto as situações de emprego, as quais supõem-se são exercidas por indivíduos com baixa escolaridade, quanto o público que participa das regiões do OP (menor escolarização comparativamente ao público das temáticas), apresentaram dados que reforçaram a interveniência do *capital escolar* nos níveis de conhecimento das regras do OP.

Os resultados da análise sobre a segunda variável examinada "envolvimento com o processo de participação e formas de escolha dos representantes comunitários", em seu conjunto, apoiam parcialmente as hipótese de investigação. Observou-se relação direta entre maior

tempo de OP e maior percentual de sujeitos que foram eleitos para as instâncias do mesmo, assim como entre maior *tempo de OP* e a forma *assembléia aberta a todos*, para a escolha dos representantes comunitários. Entretanto, como visto, também nessa variável a *escolaridade* mostrou-se interveniente, indicando que o *capital escolar* tem efeito seletivo no processo de escolha para as instâncias do OP (**Figura 19**), assim como nas formas utilizadas para a escolha dos representantes comunitários às instâncias intermediárias de participação.

Os dados sugerem que, além do *tempo de OP* (fator associado ao maior engajamento e ao maior conhecimento da dinâmica da participação, como se viu anteriormente), o *capital escolar* é um fator que condiciona a compreensão do funcionamento real do processo, efetivamente complexo, assim como interfere na adoção de ações tendencialmente mais democráticas (através da não aceitação de práticas de indicações para a escolha dos representantes). Essa relação não significa, entretanto, que sujeitos com maior *capital escolar* adotem necessariamente práticas mais democráticas. Como já frisado acima, o fato de possuírem maior competência comunicativa torna, em tese, o processo de escolha dos representantes por meio de “assembléias abertas a todos”, uma forma mais vantajosa para os que possuem maior *escolaridade*, pois como visto, exercem a ação da palavra em maior proporção que os demais. Essa suposição não deve ser interpretada como necessariamente voltada à dominação consciente dos que possuem maior *capital escolar*, mas, sim, como uma **situação objetiva de assimetria de competências cognitivas e discursivas**, com prováveis efeitos nas relações de poder entre os diversos atores comunitários do sistema do OP.

No próximo Capítulo, será dado prosseguimento à análise de outras variáveis relativas a aspectos mais subjetivos, isto é, opiniões dos sujeitos participantes no OP, extraídas do mesmo banco de dados, visando conhecer dados complementares que possam apoiar a verificação sobre as hipóteses principal e secundária do presente estudo.

CAPÍTULO XII

RAZÕES DA PARTICIPAÇÃO NO OP, ASSOCIATIVISMO E ENVOLVIMENTO CÍVICO-POLÍTICO E COMPETÊNCIA COMUNICATIVA

12.1 RAZÕES DA PARTICIPAÇÃO

A fim de verificar possíveis aprendizagens em relação à cultura democrática e à consciência de cidadania, procurou-se investigar os dados constantes na pesquisa de 1998 relativos às respostas dadas à pergunta aberta “*Por que participa nas reuniões do OP?*”.

As *razões da participação* no OP alegadas pelos entrevistados foram submetidas a testes de associações de variáveis (Qui-quadrado), com *tempo de OP* e *escolaridade*. Para tal, em primeiro lugar, os 24 tipos de respostas contidas no banco de dados (resultantes da categorização das respostas dadas à pergunta aberta acima citada) foram agrupados em seis categorias, a fim de viabilizar a análise estatística transversal, de acordo com os grupos representativos do *tempo de participação no OP* (1 ano, 2 a 4 anos e 5 anos ou mais de OP).

Adotando-se o critério do **conceito principal** presente nas respostas, o novo agrupamento estabeleceu **três tipos de respostas**, que, por sua vez, abarcam seis sub-tipos das razões dadas para justificar a participação no OP. Esses tipos e sub-tipos foram organizados de acordo com a lógica que parte do concreto para o abstrato e do particular para o universal. Os tipos e os sub-tipos que justificam a participação no OP são os seguintes:

Tipo 1: conquista de demandas:

Sub-tipos:

- 1- demandas apresentadas de forma pura, ou associadas a outros valores;
- 2- demandas e vínculos comunitários e
- 3- demandas, participação e democracia;

Tipo 2: razões diversas:

Sub-tipo

- 4- ser chamado, conhecer, demandar e queixa de obras mal feitas;

c) Tipo 3: razões baseadas na idéia genérica de democracia:

Sub-tipos:

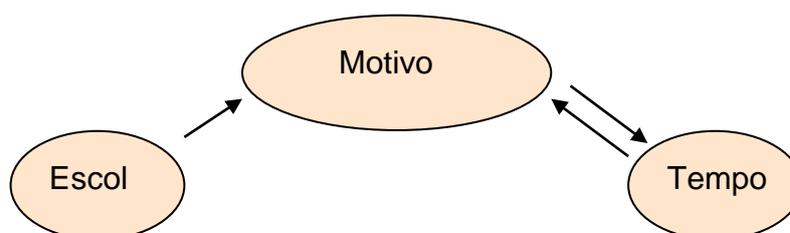
- 5 - democracia associada a valores comunitários (questões comunitárias com democracia);
- 6 - ou associada à cidadania, participação e fiscalização do processo.

Espera-se, como hipótese para analisar esse item, que *quanto maior o tempo de participação* no OP, maior sejam os percentuais de respostas associados aos temas da *democracia e da cidadania*. Os indicadores principais da hipótese advêm do crescimento percentual, no tempo, das razões para a participação no OP vinculadas à idéia de *democracia*, conforme os sub-tipos 5 e 6 acima definidos, respectivamente: democracia vinculada a valores comunitários; e menções à democracia, à cidadania, à participação e à fiscalização. Eles são indicadores de que, a partir de motivações ligadas à solução imediata de demandas concretas e específicas legítimas, são promovidas, ao longo do tempo, aprendizagens de valores democráticos e ganhos de consciência social. Esses, por serem de caráter abstrato e genérico (implicando reversibilidade completa do *role taking* e a noção de impessoalidade, pressuposta, por exemplo, na noção de igualdade de direitos que caracteriza a cidadania), são necessários à formação de uma cultura democrática e de uma consciência de cidadania crítica.

A análise com a técnica de modelos Log Lineares não mostrou associação significativa simultânea, entre as três variáveis sugeridas pela investigação - razões da participação, *tempo de OP* e *escolaridade*, quando examinadas em conjunto, conforme mostra a **Figura 21**. A associação ocorre apenas entre duas variáveis de cada vez: razões da participação e *tempo de OP*, por um lado, e razões da participação e *escolaridade*, por outro. Isso significa que as duas variáveis, *escolaridade* e *tempo de OP*, podem ser úteis para explicar as razões da

participação, se forem analisadas de forma separada, como será visto a seguir. A **Tabela 21**, mostra o cruzamento entre as duas variáveis (*tempo de OP* e *escolaridade*), separadamente, com a variável razões dadas pelos respondentes como *justificativa para participar do OP*.

Figura 21: Modelo Log Linear para motivo da participação, escolaridade e tempo de OP



12.1.1 Razões da participação e *tempo de OP*

O Teste Qui-quadrado com as variáveis *tempo de OP* e razões da participação mostrou associação significativa entre o grupo de 1 ano de OP e razões do sub-tipo 4 (ser chamado ou conhecer) (2.9), assim como entre o grupo de veteranos (5 anos ou mais de OP) e razões do sub-tipo 5 (vínculo entre valores e práticas comunitárias com a democracia) (2.1). Não obstante, sem considerar a associação significativa, a análise global da distribuição estatística mostra algumas tendências importantes para a análise dessa variável.

Em primeiro lugar, demandar é a razão mais apontada para justificar a participação no OP, tanto para o total da amostra (36.8%), como nos três grupos de *tempo de OP* (**Tabela 21**). o número relativo de sujeitos que no conjunto alegam participar do OP para ter acesso aos serviços e equipamentos urbanos varia entre um mínimo de 33%, para o grupo com 5 anos ou mais de OP, e um máximo de 40%, para o grupo de 2 a 4 anos de participação. Ou seja, o percentual médio é em torno de 32.4%. A conquista de demandas, portanto, é um motivo permanente da participação e exige persistência e organização das comunidades, inclusive porque em média são atendidas apenas cerca de 25% das demandas em cada ano do OP.

Tabela 21: Razões da participação no OP, segundo *tempo de OP* e *escolaridade*

Razões para participar e tipo de respostas		Tempo de OP			Grau de instrução			Total
		1 ano	2 a 4 anos	5 anos ou mais	1º grau completos e incompletos	2º grau	3º grau	
1. Demandas	n	140	170	56	257	65	40	366
	%	34,9	40,0	33,1	42,3	32,0	24,1	36,8
2. Demandas e vínculos comunitários	n	34	48	22	61	30	11	104
	%	8,5	11,3	13,0	10,0	14,8	6,6	10,5
3. Demanda, participação e democracia	n	12	17	6	22	4	9	35
	%	3,0	4,0	3,6	3,6	2,0	5,4	3,5
4. Ser chamado, demandar, conhecer e queixa de obras mal-feitas	n	43	29	5	57	15	5	77
	%	10,7	6,8	3,0	9,4	7,4	3,0	7,7
5. Democracia, cidadania, participação e fiscalização processo	n	45	44	24	50	11	48	113
	%	11,2	10,4	14,2	8,2	5,4	28,9	11,4
6. Vincula comunidade com democracia	n	89	102	52	126	66	44	243
	%	22,2	24,0	30,8	20,7	32,5	26,5	24,4
7. Outras	n	38	15	4	35	12	9	57
	%	9,5	3,5	2,4	5,8	5,9	5,4	5,7
Total	n	401	425	169	608	203	166	995
	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaborado por Fedozzi a partir do banco de dados da pesquisa de PMPA, Cidade e Baiocchi (1999)

Quando as respostas anteriormente mencionadas são somadas às demais, que também citam as demandas, mas vinculadas a outras motivações (2-demandas e vínculos comunitários e 3-demandas, participação e democracia), o percentual de respostas que incluem demandas, corresponde praticamente à metade do total das respostas (50,8%); com pequena variação no tempo, que parte de 46%, para o grupo com 1 ano de OP, e chega a 49,7%, no grupo com 5 anos ou mais. Isso mostra, como esperado, que a participação no OP tem como motivação principal a busca de solução para os problemas sócio-urbanos das comunidades participantes.

É digno de nota que as razões que envolvem democracia, cidadania, participação e fiscalização do processo (resposta sub-tipo 6), e que vinculam comunidade com democracia (sub-tipo 5), representam, em conjunto, 33,4% dos respondentes com apenas 1 ano de OP.

Não foi constatada diferença significativa nos percentuais das razões da participação entre os que já foram beneficiados pelas decisões do OP e os que não o foram. O fato de já ter sido beneficiado não parece ser motivo de mudança das razões alegadas para continuar no OP.

Outro fator importante, sobre o qual não há registros quantitativos, mas que pode ser tomado como indicador de que a conquista de demandas é a principal razão da participação no OP, é o

fato de que uma parcela dos participantes abandonam os trabalhos ao longo do ano. A diminuição da presença durante o processo anual do OP parece ocorrer ou porque determinadas demandas já foram garantidas ou, inversamente, porque não foram contempladas. Contudo, o relativo esvaziamento das instâncias intermediárias do OP é um fato esperado pela própria natureza do instrumento, em função da delegação de poder aos conselheiros. A questão é saber se, ao iniciarem a participação movidos pela conquista de demandas, são construídas novas aprendizagens ao longo do tempo de participação, importantes para a formação de uma cultura democrática e para a consciência de cidadania. Alguns dirigentes comunitários, que participam desde o início do OP, entendem que há um aprendizado tanto sobre o que é e como funciona o orçamento público, quanto sobre a importância da participação da população na gestão da cidade. Como avaliam esses líderes:

"No começo, o pessoal já está sabatinado, estão afiados. **Eles vão-se retirando no meio, quando já conseguiram colocar as demandas deles, os problemas deles.** Eles deixam para os delegados resolverem, e, quando há algum problema, vai para o COP e discute obra, investimento ou demanda. Mas o pessoal, geralmente depois vai embora. Não achamos isso justo. Estamos querendo mudar isso até para mobilizar todo o ano". (Delegado da Região Glória)

"Ainda há um grande número de pessoas que só vêm para reivindicar uma determinada obra. Então se chama de casa em casa, até lota-se ônibus para ir lá votar com um determinado objetivo. Terminou aquilo, as pessoas nem sabem o que aconteceu, se sai a obra ou não sai. Muitas vezes, a gente tem reclamações de que foram lá e não saiu nada. Isso acontece muito com um grande número de pessoas. **Mas, nesse grande número, há pessoas que vão entendendo o processo. Por isso permanecem. Nós vemos, na própria Região Leste, pessoas que hoje têm outra consciência, entendem o que é o orçamento do Município, entendem como esse orçamento pode ser feito, entendem como participantes, têm uma preocupação não só com seus objetivos imediatos. Muita gente já conseguiu, já tem a pavimentação da sua rua, já tem determinada obra e continua no processo, continua a envolver outros**". (ex-conselheiro da Região Leste)

Outros reagem com indignação frente à ausência de comunidades, que, segundo eles, não teriam compreendido a importância da participação:

"Eu tenho tudo onde eu moro. Mas eu me preocupo com os outros. **A comunidade só sabe reclamar, mão não participa! Eu abri mão para a [Vila] Amazônia, mas a Amazônia não ta aqui! Quem é da Amazônia aqui? Ninguém! Eu pego nojo disso!** Se preparem porque no ano que vem eu vou largar de mão por causa das pessoas que só sabem criticar, mas não participam! Vou participar como delegado da minha comunidade, mas como conselheiro nunca mais!" (Conselheiro em discurso inflamado na sua Região do OP, novembro de 2001).

Mas é importante destacar que o processo de socialização proporcionado pelo OP cria oportunidades para a troca de outros tipos de conhecimentos, que contribuem para a construção do tecido social comum no âmbito do mundo vivido, sem o qual torna-se difícil, senão impossível, a construção da cidadania. Essas trocas horizontais ocorrem principalmente

através da interação entre os participantes, que, originários de grupos sociais diferenciados e portadores de experiências de vida distintas, passam a se reconhecer mutuamente. O relato abaixo, colhido no Grupo Focal com iniciantes do OP, é expressivo nesse sentido:

"Eu entrei para defender o meu segmento, que é uma escola de samba, que é cultura, mas estou fazendo um outro trabalho dentro do Orçamento e junto com a minha escola de samba. Dentro do Orçamento Participativo eu conheci vários segmentos. Eu não conhecia nada disso. Eu não tinha esse tipo de conhecimento, de que nós poderíamos fazer tantas coisas por essas crianças de rua através do Orçamento Participativo, porque há muitas coisas que nós, como comunidade, desconhecemos; é muita ferramenta de trabalho. Quer dizer que todo o mundo pode fazer um pouco. Eu consigo passar isso para vocês. E vocês, dentro da comunidade de vocês, também podem fazer isso, que procurem secretarias, procurem ferramentas de trabalho porque elas existem, e vocês vão ficar bem servidos e bem contentes como eu estou com o Orçamento Participativo, com esse lado do trabalho social, que eu não conhecia nada. Eu sempre me perguntava se poderia fazer uma coisa ou outra, se havia possibilidade, e havia, assistente social, médico, dentista, ginecologista, tudo dentro do programa de assistência social da sua comunidade. É só trabalhar, fazer. Dentro do Orçamento Participativo, também está o MOVA [Movimento de Alfabetização]. A nossa comunidade carnavalesca adotou a educadora e a agente comunitária do MOVA. Tudo isso é um envolvimento, todo o mundo se envolve em um trabalho de assistência social sem querer". (Conselheira da Região Centro, integrante da Escola de Samba Acadêmicos da Orgia, dois anos de OP e escolaridade primária)

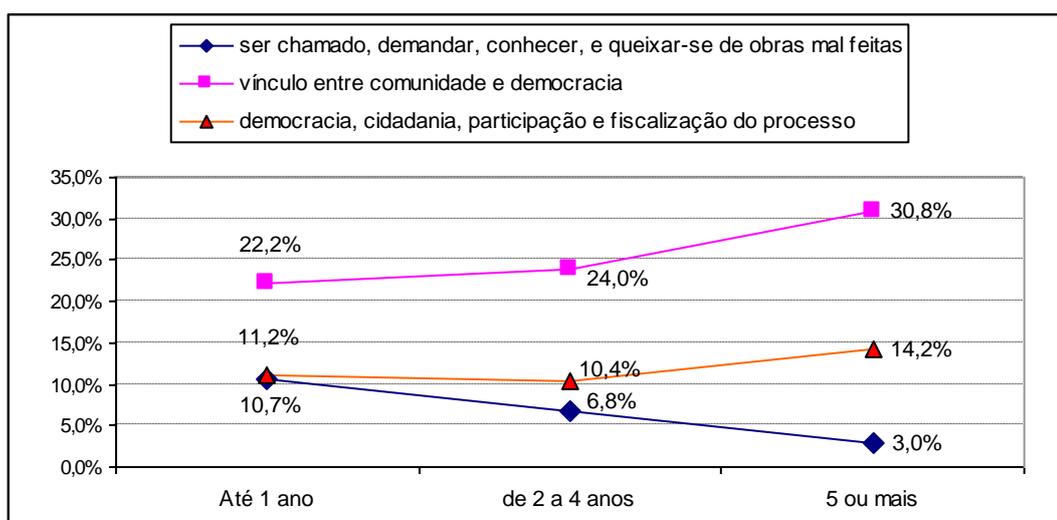
Por outro lado, em função do relativo esvaziamento das instâncias institucionais de base do OP (principalmente os Fóruns Regionais de Delegados do Orçamento Participativo - FROP's), algumas regiões adotaram o critério da participação permanente, ao longo de todo o ano, como item obrigatório para a conquista das demandas pelas vilas ou comunidades. Mas a obrigatoriedade dessa regra interna à região é praticada, por vezes, de forma burocrática: a pessoa comparece, assinando a lista de presenças, mas não interage com o processo, prática que alguns líderes comunitários chamam pejorativamente de "participação bunda".

Essa situação também é reveladora dos dilemas da participação no OP. Ela mostra que, apesar de a aprovação da obrigatoriedade da participação, como regra do jogo, ocorrer no início de cada ano (ocasião em que aqueles que se opuserem a ela serão, desde já, mal vistos pelos demais), a prática dessa regra por uma parcela dos participantes, provavelmente, não supere a relação de heteronomia. Isso na medida em que a participação continuada, ao longo de todo o ano, dar-se-ia pela "obrigação" do cumprimento dessa regra a fim de se credenciar à condição de demandante, e não por uma suposta consciência autônoma sobre a correção da adoção desse critério, seja como representação da cooperação necessária à conquista de demandas, ou como forma de exercer o controle social sobre os recursos públicos municipais.

Contudo, a distribuição estatística global do cruzamento das variáveis *razão da participação* e *tempo de OP*, como mostra a **Figura 22**, permite observar uma combinação de tendências, que talvez estejam a indicar mudanças importantes para a construção de uma cultura

democrática e uma consciência de cidadania à medida em que aumenta o tempo no OP. Trata-se da diminuição percentual, nos grupos com mais *tempo de OP*, da razão "ser chamado, demandar, conhecer e queixar-se de obras mal-feitas" (sub-tipo 4), combinada com o crescimento percentual concomitante das razões "vínculo entre comunidade e democracia" (sub-tipo 5) e "democracia, cidadania, participação e fiscalização do processo" (sub-tipo 6).

Figura 22: Gráfico razões da participação por tempo de OP



Fonte: Elaborado por Fedozzi a partir do banco de dados da pesquisa de PMPA, Cidade e Baiocchi (1999)

Esses resultados, analisados em conjunto, sugerem tendência de crescimento, ao longo do tempo, de motivações da participação que associam valores comunitários à democracia e de motivações justificadas pelo exercício da democracia e da cidadania, ainda que a principal razão mencionada pelos respondentes esteja vinculada às demandas, como já ressaltado.

Não é possível, entretanto, saber qual é o conceito ou o significado da democracia referida pelos entrevistados, já que a pesquisa não se deteve nesse objetivo. Uma pista a esse respeito é sugerida, através da diferenciação dos conteúdos das respostas do sub-tipo 6 e do sub-tipo 5. É provável que o sub-tipo 6 de resposta esteja mais próximo da noção abstrata e genérica de democracia, entendida como processo do sistema social, mas que, segundo se depreende das respostas dos entrevistados, também deve contemplar a participação popular e o controle social sobre os governantes. Já a resposta do sub-tipo 5 vincula a democracia a valores "comunitaristas", tais como servir à comunidade, ajudar a Associação de Moradores, referências à condição de liderança, união dos moradores, direitos sociais, acreditar no processo de participação do OP, praticar a solidariedade, pertencer a entidades, etc.

Em conjunto, essas noções podem sugerir uma concepção assemelhada à idéia da *democracia participativa*. Não há segurança para afirmar, contudo, se essa concepção inclui ou não a democracia representativa. A observação empírica do desenvolvimento do OP sugere, entretanto, que um dos resultados mais importantes para essa análise seja a associação verificada entre o grupo que participa há mais tempo do OP e as respostas que vinculam comunidade com democracia. Conforme mostra a **Tabela 21**, a resposta do sub-tipo 6, no tempo de 5 anos ou mais de OP, é de 30.8%. Esse dado reforça a suposição de que a concepção majoritária de democracia, compartilhada pelos sujeitos que estão há mais *tempo no OP*, esteja fortemente ancorada nos valores comunitários e, mais difusamente, no mundo da vida. Se assim for, pode-se pensar que a participação no OP exerce efeitos para aprendizagens relativas à consciência de direitos, à integração social, ao reconhecimento do outro, à ação coletiva, ao funcionamento da administração pública e à realidade urbana. Mas, provavelmente, essa concepção “comunitarista” de democracia ainda não tenha compreendido a democracia também como *medium* societário, conectado simultaneamente ao mundo sistêmico e aos fluxos comunicativos originados no mundo da vida.

Reforçam essa suspeita, por exemplo, as opiniões de integrantes do OP em momentos de conflitos com a Câmara de Vereadores, quando não só manifestaram opiniões críticas sobre a atuação do Legislativo - compreensíveis pela hostilidade à participação popular que, em geral, tem demonstrado essa instância de poder local - mas, também, questionaram sobre a necessidade da existência dessa instância no sistema político municipal.

Através de opiniões, que mesclam autonomismo ingênuo, e discursos, que revelam "apoliticismo ou um imaginário negativo da política, como tal, os atores comunitários do OP demonstram, por vezes, clara incompreensão sobre o *modus operandi* do sistema social (e seus subsistemas político e econômico). E isso independentemente do juízo crítico que fazem sobre a atuação do legislativo local¹²⁷. Essas situações podem indicar tendências de

¹²⁷ Sobre episódios de conflitos entre o OP e a Câmara de Vereadores ver Fedozzi, 1999, p. 151-4; e 2000, p. 131-5. Dois episódios, presenciados em 2001, ilustram essa discussão, ambos tendo como pano de fundo a emenda popular ao orçamento para 2002, apresentada à Câmara de Vereadores pela comunidade do bairro São Geraldo, através da liderança de uma escola privada de confissão católica existente no mesmo bairro. A emenda pleiteava recursos para realização de obra que solucionasse os alagamentos constantes naquele bairro, localizado na zona Norte da cidade. Por ocorrer fora das instâncias do OP, esse movimento obviamente gerou tensões com o mesmo, ameaçando a sistemática de alocação de recursos até então adotada de negociação entre as comunidades e a Prefeitura. Houve mobilização dos conselheiros e comunidades, incentivados pelo governo municipal, para impedir o trâmite dessa emenda na Câmara de Vereadores. Durante esse processo, em reunião do

reprodução da heteronomia da consciência social desses sujeitos, em relação à dimensão sistêmica da sociedade, que, como se sabe, faz-se necessária para a construção de uma cultura democrática e para a formação da consciência de cidadania; pois como se pode depreender da teoria social de Habermas (1999), não é possível, ou torna-se muito mais difícil, resistir à colonização do mundo da vida, sem (re)conhecer e compreender o funcionamento do mundo sistêmico.

12.1.2 Razões da participação e *capital escolar*

Já os dados obtidos com as variáveis *razões da participação* e *escolaridade*, através de teste Qui-quadrado, mostrou um padrão consistente de associação significativa, que relaciona o maior *capital escolar* com tipos de razões vinculadas às noções mais gerais de exercício da democracia e da cidadania. Isto é, há relação direta entre *maior escolaridade* e respostas que justificam a participação citando as categorias democracia e cidadania.

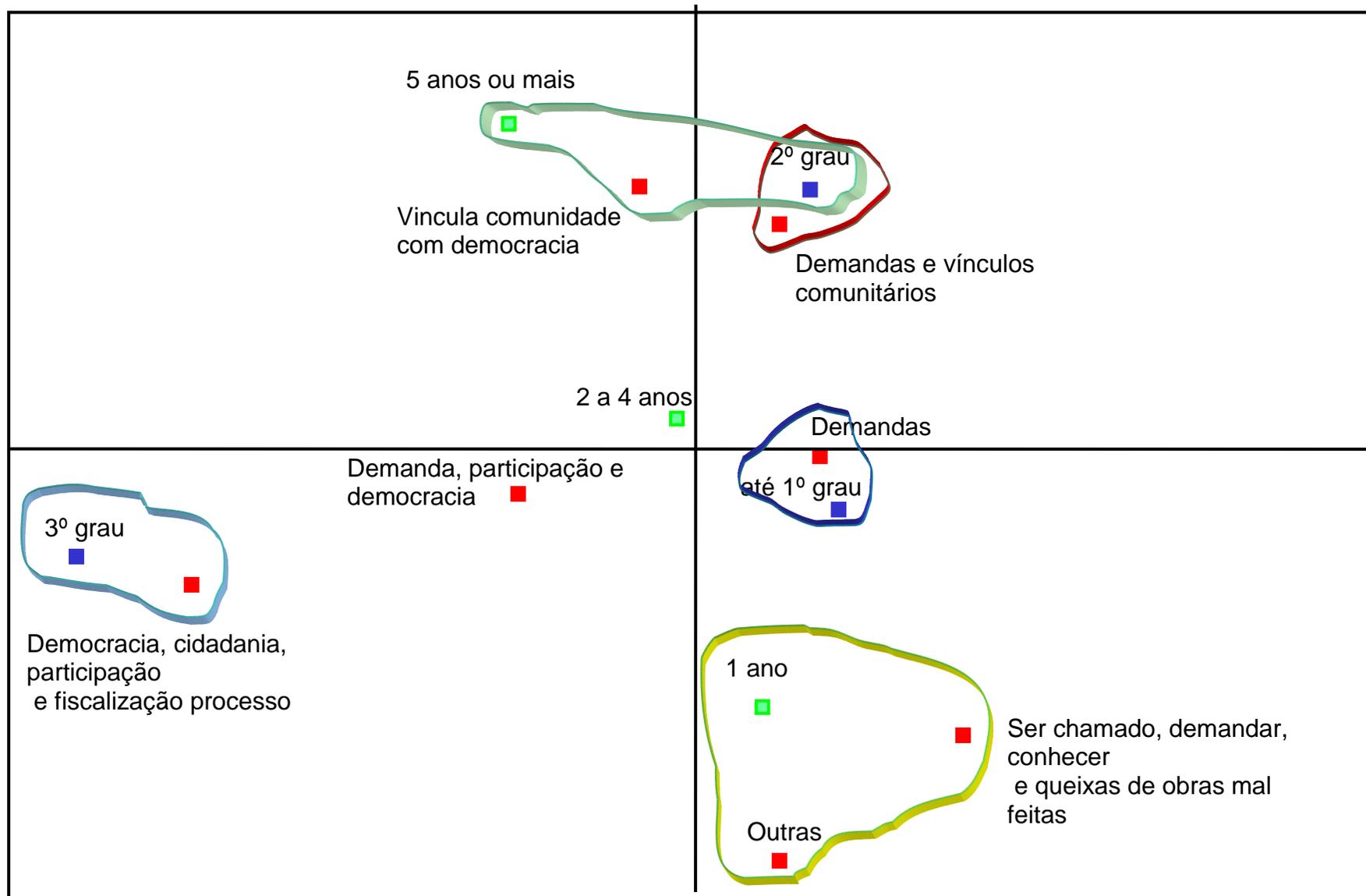
Assim, participantes com até o 1º Grau estão associados às respostas que indicam serem as demandas a principal razão da participação (4.3) (sub-tipo 1) e também às respostas com características que supõem menos integração ao processo, como "ser chamado, demandar, conhecer, queixar-se de obras mal feitas" (sub-tipo 4) (2.2); os com escolaridade secundária estão associados tanto às demandas e vínculos comunitários (sub-tipo 2) (2.3), como às razões que vinculam a democracia com valores comunitários (sub-tipo 5), (3.1); e os que possuem escolaridade superior estão fortemente associados às respostas que indicam serem a democracia, a cidadania, a participação e a fiscalização do processo (sub-tipo 6) (8.0), as razões que os levaram a participar do OP. Em conjunto, esses resultados parecem indicar uma gradação onde, a cada nível de escolaridade, a justificativa da sua participação é feita através razões ou motivações de caráter crescentemente conceitual.

OP na região Eixo da Baltazar, um conselheiro do OP, dizendo-se ser apenas "comunitário" e "não-político", teceu fortes e generalizados juízos negativos sobre a função política dos vereadores. É bem verdade que alguns poucos entre os presentes (identificados com o PT por meio de camisetas), protestaram por discordarem da generalização da crítica. Outro episódio semelhante aconteceu no Encontro de Participação Popular promovido pelo setor de Relações com as Comunidades (CRC), da Prefeitura. O Encontro, ocorrido em local retirado e durante dois dias, foi organizado com pauta de discussão e metodologia ímpar em toda a história do OP, reunindo 120 pessoas (delegados, conselheiros, etc.) participantes há 4 ou 5 anos do OP. Também nesse momento, diversos oradores manifestaram não apenas críticas severas à forma de atuação dos vereadores, esperadas na tensão inerente entre a democracia representativa e a democracia participativa, mas, também,

A Análise de Correspondência da **Figura 23** ilustrada, de forma justaposta, a relação entre a variável *razões da participação* e as variáveis *tempo de OP* e *capital escolar*. Após é apresentada uma síntese dos resultados obtidos com a análise dessas variáveis.

opiniões que consideravam inútil a existência da Câmara de Vereadores. Também nesse momento, alguns participantes discordaram dessa opinião.

Figura 21: Análise de Correspondência dos tipos de motivações declaradas para justificar as razões de participação, segundo *escolaridade* e *tempo de OP*



Fonte: Elaborado por Fedozzi a partir do banco de dados da pesquisa de PMPA,

Em síntese, presumiu-se na análise dessa variável que, a partir de motivações ligadas à solução imediata de demandas específicas, fossem promovidas, ao longo do tempo de participação, aprendizagens favoráveis à cultura democrática e à consciência de cidadania. O indicador principal estabelecido para análise dessa hipótese previa a existência de relação direta entre *tempo de participação* no OP e percentuais de respostas associadas aos temas da *democracia e da cidadania*, conforme os sub-tipos 5 e 6, respectivamente: democracia vinculada a valores comunitários; e menções à democracia, à cidadania, à participação e à fiscalização do processo (controle social). Os dados confirmam, em parte, essa hipótese.

O resultado da análise e do tratamento dos dados mostrou, como esperado, que a participação no OP tem como motivação principal a busca de solução para as demandas das comunidades, *mesmo no grupo com maior tempo de participação*. Mas, como visto, há tendências a favor da hipótese apresentada, indicando que, ao longo do tempo, são agregadas outras razões da participação: em primeiro lugar, relativas à *democracia associada a valores comunitários* e, em menor parte, à *noção mais genérica de democracia e de cidadania*.

Em conjunto, os dados sugerem que, ao longo do tempo, o OP teve efeito na construção de um novo valor, baseado na noção geral de *democracia participativa*, a qual não se restringe aos procedimentos (forma), pois exige *substantividade* (conteúdo) representada pelo acesso de todos aos bens públicos. Frente à história de autoritarismo e de encapsulamento da gestão sócio-estatal no Brasil, essa aprendizagem representa um ganho para o exercício da cidadania ativa. Os resultados permitem inferir a forte possibilidade de que a maioria dos participantes, de todos os níveis de escolaridade, comungue de uma **idéia substantiva de democracia**, a qual deve conjugar participação com acesso universal aos bens e serviços ofertados pelo Estado. Por outro lado, permanecem incertezas quanto à forma de articulação, concebida no imaginário dos participantes do OP, entre essa concepção de democracia participativa e a democracia representativa. Isso pode indicar, provavelmente, tanto a presença de uma concepção democrática crítica frente aos limites da representação clássica, expressando uma consciência de cidadania crítica, quanto a provável existência de uma parcela de participantes que, embora crítica com essa dimesão do Estado, continua se relacionando de forma heterônoma com a esfera representativa da democracia, situação essa que está aquém da consciência social necessária à cultura democrática e de cidadania.

A análise mostrou, porém, que o *capital escolar* intervém com mais força do que a variável *tempo de OP*, sobre as motivações ligadas às noções da democracia, da cidadania e do controle social, como justificativas da presença no OP. Como visto, o grupo com escolaridade básica alega participar motivado principalmente pelas demandas; o grupo com escolaridade secundária parece expressar uma noção que relaciona fortemente a democracia com valores comunitários, a exemplo da representação de AM's, representando talvez mais claramente, a noção que associa a democracia com participação (*democracia participativa*); e o grupo com escolaridade superior justifica a sua participação como exercício da democracia, da cidadania e do controle social. Entretanto, esses resultados devem ser relativizados, já que a escolaridade é uma variável sócio-econômica. Em geral, sujeitos com baixos níveis de escolaridade moram em áreas periféricas mais carentes de infraestrutura urbana e de serviços públicos e participam do OP para obter soluções concretas para suas demandas. A necessária relativização não justifica, entretanto, as possíveis diferenças de percepções relativas ao significado simbólico - advindas das diferenças de capital escolar - do que representa a ação de cada ator social (individual e coletivo) que procura o OP para satisfazer demandas.

12.2 ASSOCIATIVISMO E ENVOLVIMENTO CÍVICO-POLÍTICO

Por meio do banco de dados da pesquisa de 1998, procurou-se também investigar possíveis efeitos do OP, ao longo do tempo, sobre o associativismo comunitário e sobre outras formas de participação cívica e política dos participantes do mesmo. Dadas as dificuldades históricas, no Brasil, para a formação de atores autônomos das classes populares - aspecto que se agravou com a fragmentação do tecido social e a descrença na possibilidade da ação política cooperada, em decorrência da reestruturação econômica a partir dos anos 90 - supõe-se que o envolvimento dos cidadãos (em especial das camadas populares), em associações da sociedade civil, de caráter comunitário, cívico e político, seja um fator que pode oportunizar aprendizagens favoráveis ao exercício da cidadania e à formação de uma cultura democrática.

Vale ressaltar que não se postula relação mecânica entre associativismo cívico e formação de cidadãos com consciência pós-convencional. Adota-se apenas a pressuposição de que o associativismo e a participação sócio-política da população constituem oportunidades de aprendizagens importantes para a formação de uma cultura democrática e para a consciência de cidadania crítica. Entre elas poder-se-ia citar o aprendizado da ação intersubjetiva e

dialógica, da tolerância para escutar e respeitar a opinião dos outros, da descentração dos pontos de vista individual e dos grupos sociais, do reconhecimento de identidades culturais específicas, de interesses e de motivações distintas na sociedade, da construção de regras coletivas para o convívio e da capacidade de questioná-las quando injustas, do reconhecimento dos outros como iguais e dos valores normativos da ação social (justiça, solidariedade e dignidade); enfim, questões relacionadas, direta ou indiretamente, com a noção ampla de cultura democrática e com a consciência de cidadania.

Associativismo e envolvimento cívico-político e *tempo de OP*

A fim de verificar a possível relação entre participação no OP e efeitos sobre o associativismo, adotou-se como indicador a relação entre *tempo de OP* e grau de associativismo cívico e político dos participantes. Antes de analisar os resultados obtidos com o cruzamento dessas variáveis serão expostos, a seguir, os dados gerais sobre os níveis e os tipos de associativismo dos integrantes do OP. Conforme mostra a **Tabela 22**, 70,4% dos participantes do OP, em 1998, declararam participar de algum tipo de entidade social. Entre esses, 47,63% indicou participar de Associações de Moradores (**Tabela 23**). A participação majoritária nas AM's é esperada, uma vez que são essas as entidades que mais aglutinam as pessoas em torno de *objetivos sócio-territoriais* (embora as ações das mesmas, por vezes, não se limitem a esse propósito), tema principal a que serve o instrumento do OP.

Tabela 22: Participação em entidades civis, *tempo de OP*

Entidade		Tempo de OP				Grau de instrução			Total
		1 ano	2 a 4 anos	De 5 a 7 anos	8 anos ou mais	até 1º Grau	2º Grau	3º Grau	
Não	n	168	105	11	8	203	52	34	289
	%	42,1	25,0	11,7	10,8	33,9	25,5	20,6	29,9
Sim	n	231	315	83	66	396	152	131	679
	%	57,9	75,0	88,3	89,2	66,1	74,5	79,4	70,1
Total	n	399	420	94	74	599	204	165	968
	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaborado por Fedozzi a partir do banco de dados da pesquisa de PMPA, Cidade e Baiocchi (1999)

Tabela 23: Tipos de entidades em que participa o público do OP

Tipo de Entidade	Entidade em que participa (múltipla escolha) *		Entidade em que mais participa (escolha única) **	
	n.º de casos	(%)	n.º de casos	(%)
Associação de moradores	425	42,9	331	47,63
Grupo religioso ou cultural	94	9,5	57	8,20
Partido político	62	6,3	21	3,02
Sindicato	51	5,2	30	4,32
Conselho popular	41	4,1	14	2,01
Centro comunitário	36	3,6	19	2,73
Comissão de rua	34	3,4	17	2,45
Comissões institucionais	25	2,5	7	1,01
Clube de mães	21	2,1	6	0,86
Entidade carnavalesca	21	2,1	6	0,86
Clube esportivo ou recreativo	15	1,5	25	3,60
Conselhos institucionais	54	5,5	19	2,73
Outros	111	11,2	68	9,78
Não respondeu (mas participa)	-	-	75	10,79
Total	990	100,0	695	100,0

Fonte: Elaborado por Fedozzi a partir do banco de dados da pesquisa de PMPA, Cidade e Baiocchi (1999)

* Os percentuais referem-se ao total de participantes pesquisados.

** Os percentuais referem-se ao total dos que participam em entidades.

A verificação do envolvimento comunitário mostrou crescimento gradativo do percentual de participação em entidades, sempre superior a 50%, conforme o maior *tempo de participação*: de 57,9% dos iniciantes (1 ano de OP), para cerca de 90%, entre os veteranos (8 anos ou mais de OP) (**Tabela 22**). A tendência de relação direta entre o envolvimento dos participantes do OP em entidades sociais e o *tempo de OP*, pode ser verificada, também, pelos resultados do teste Qui-quadrado. Enquanto o grupo de iniciantes, que participa há apenas 1 ano no OP, está fortemente associado com a não participação em entidades (7.1), verifica-se associação significativa entre a participação em entidades e os grupos de *tempo de OP* a partir de 2 anos: de 2 a 4 anos (2.7); de 5 a 7 anos (4.0); de 8 anos ou mais (3.7).

Esses dados reforçam resultados de pesquisas anteriores, que mostram a forte ligação, de parcela significativa do movimento associativo, com o processo de construção do sistema participativo em Porto Alegre (Baierle, 1993; Menegat, 1995; Fedozzi, 2000; Silva, 2001). A partir da criação do OP, as comunidades organizadas e com maior grau de mobilização (especialmente de base territorial, como as AM's¹²⁸), buscaram melhores condições para inserir-se nas oportunidades oferecidas pelo novo sistema participativo local, de disputa dos

¹²⁸ Para conhecimento do tipo de associativismo presente no OP ver Nunes e Fedozzi, 1993; PMPA, Fedozzi, Cidade, Abers et alii, 1995; PMPA, Cidade e Baiocchi, 1999.

recursos públicos, assim como para pressionar o poder Executivo para o atendimento de suas demandas. De fato, constata-se aumento progressivo do número de entidades ou grupos organizados que aderiram ao OP desde a sua criação, em 1989 (**Ver Tabela 1**). A estimativa da Administração Municipal é que cerca de 2.440 entidades estariam envolvidas, hoje, com o processo do OP¹²⁹. Entre as entidades, 17.7% das AM's teriam surgido até a década de 1970, 44.8% durante os anos 80 e 37.5% após o início do OP (1989) (Avritzer, 2000).

Associativismo e envolvimento cívico-político e *capital escolar*

A análise com a variável *escolaridade*, através de Teste Qui-quadrado, mostrou que o número de sujeitos com escolaridade superior e que participa de entidades é maior do que o esperado (2.9), caso não existisse associação significativa. Inversamente, no grupo com 1º Grau, observou-se maior número de sujeitos do que o esperado, que disseram não participar em entidades (3.5). É importante ressaltar, entretanto, que, percentualmente, em todos os níveis de escolaridade, 50% ou mais de sujeitos estão vinculados a alguma forma de associativismo, em especial às AM's (Ver **Tabela 22**)¹³⁰. A maioria dos participantes com escolaridade de até o 1º Grau, por exemplo, disse integrá-las (66.1% - **Tabela 22**).

Outro item analisado foi o *grau de envolvimento* ou de ativismo dos indivíduos que ingressaram no OP com as suas entidades ou associações. Para tal, verificou-se, entre os que disseram participar de entidades, a existência de possíveis alterações na frequência dos mesmos nas reuniões dessas, através das respostas à pergunta “*Como era a participação na entidade/associação antes do Orçamento Participativo?*” (cujas alternativas de respostas eram: "nenhuma ou menos freqüente", "mais freqüente" e "igual").

¹²⁹ A criação de AM's na fase mais recente do OP, mereceria estudo mais apurado. Devido à política de apoio da Prefeitura às creches comunitárias (atualmente, mais de 300), inclusive com repasse de recursos públicos a serem gerenciados pelas entidades comunitárias, há indícios de surgimento de novas Associação de Moradores, ou outras entidades sociais, com caráter meramente formal-burocrático, com vistas a cumprir os requisitos estipulados pelo convênio firmado entre a Administração Municipal e as comunidades de baixa renda, para o repasse de recursos. Essa análise detalhada, de suma importância, extrapolaria os objetivos analíticos estipulados por essa parte da investigação que, como já dito, tem caráter complementar aos demais instrumentos utilizados para verificar possíveis mudanças de consciência social do público participante do OP.

¹³⁰ A formatação do banco de dados da pesquisa de 1998, infelizmente, não possibilitou verificar estatisticamente existência de associação significativa entre o tipo de entidade de participação e a variável *tempo de OP*.

A hipótese para analisar esse item supõem que o OP teria não só incentivado o associativismo, mas também promovido o seu fortalecimento, com maior envolvimento dos seus membros em suas entidades. Um teste Qui-quadrado com as variáveis *tempo de OP* e as respostas dadas à pergunta acima, *mostrou inexistência de associação estatística entre elas* (<1.96). Já a distribuição percentual decorrente do teste Qui-quadrado das mesmas respostas dadas à pergunta “*Como era a participação na entidade/associação antes do Orçamento Participativo?*”, com a variável *tempo de OP*, sugere que, para a maioria dos indivíduos, o OP não originou alteração significativa na frequência de sua participação nas entidades.

Isso porque, por um lado, o percentual da resposta “frequência igual” praticamente se mantém nos três grupos de *tempo de OP*, com índices que variam de 41 a 43% (**Ver Tabela 24**). Por outro lado, enquanto a resposta “nenhuma ou menos freqüente” decresce em torno de 10%, ao longo do *tempo de OP* (significando que os indivíduos passaram a se envolver mais com as suas entidades após ingressarem no mesmo), o percentual da resposta “mais freqüente” cresce quase os mesmos percentuais da resposta “nenhuma ou menos freqüente” (cerca de 8%), significando que, um percentual semelhante de indivíduos, após ingressarem no OP, passou a participar menos das suas entidades. Resultado que neutraliza o aumento da frequência da participação nas entidades indicado pela resposta anterior (**Tabela 24**).

Tabela 24: Frequência na participação em entidade antes e depois do OP por tempo de OP

Participação em entidades Antes do OP	Tempo de participação no OP		
	1 ano	2 a 4 anos	5 ou mais anos
Nenhuma ou menor freqüência	93 (45.14%)	134 (43%)	51 (36%)
Maior freqüência	26 (12.62%)	49 (15.70%)	30 (21.12%)
Igual freqüência	87 (42.23%)	129 (41,34%)	61 (43%)
Total	372 100%	416 100%	161 100%

Fonte: Elaborado por Fedozzi a partir do banco de dados da pesquisa de PMPA, Cidade e Baiocchi (1999)

Os resultados sugerem que, possivelmente, o OP tenha um duplo efeito: como catalisador de entidades civis, já que é crescente o número dessas no OP; e como um procedimento que, potencialmente, abre perspectivas para o associativismo entre os seus participantes, ao longo do tempo; pois, como visto, existe relação direta entre *tempo de OP* e nível de associativismo. Contudo, não há segurança para comprovar o efeito do OP sobre o nível de associativismo da população, pois outros dados estatísticos parecem indicar tendências que, se não contrariam as

conclusões favoráveis à hipótese inicial de que o *tempo de OP* seria promotor de maiores níveis associativismo cívico e político dos participantes, sugerem dúvidas sobre os efeitos reais do OP quanto a esse aspecto.

Possivelmente isso se explique, entre outras causas, devido a fatores de ordem objetiva e de ordem subjetiva. Os primeiros referem-se ao fato de que o sistema de participação do OP é altamente exigente, em termos do tempo a ser dedicado pelos indivíduos para o seu efetivo funcionamento. Mas, possivelmente outras razões, de ordem subjetiva, relativas à baixa consciência sobre a importância da autonomia político-organizativa dos atores sociais frente às instâncias governamentais do Estado, também estejam presentes nesse resultado.

Como demonstrado na gênese sócio-política do OP de Porto Alegre (Menegat, 1995 e Fedozzi, 2000), algumas regiões com maior organização comunitária construíram, entre o final dos anos 1970 e início dos anos 80, novas práticas e novas formas de articulação dos movimentos populares urbanos, caracterizados, fundamentalmente, pela horizontalidade das formas de atuação, pelo pluralismo associativo e pela abrangência sócio-territorial. Esses novos movimentos originaram os Conselhos Populares, as Articulações Regionais, as Uniões de Vilas, etc., em pelo menos cinco grandes regiões da cidade (que possuem as maiores áreas de subabitação), as quais, por sua organização comunitária, se constituíram na principal base social de interlocução com a Administração Municipal para a construção do OP, na gestão de 1989-1992 (Fedozzi, 2000). Entretanto, verifica-se diminuição da participação do associativismo regional existente antes do OP, em pelo menos três das cinco regiões mencionadas acima (Partenon, Glória e Cruzeiro). Os dados de 1998, em comparação com o mesmo tipo de pesquisa realizada em 1995 (PMPA/CRC, Cidade, Fedozzi, Abers et alii, 1995), mostram que a participação de indivíduos dessas organizações no OP, caiu de 8.7%, em 1995, para 4%, em 1998. Evidentemente outros fatores, ligados à dinâmica de ação desses movimentos e às formas de sua articulação interna e com o OP, incluindo a renovação de lideranças, provavelmente também expliquem essa diminuição, assim como o imaginário coletivo que constitui a auto-referência e a identidade desses movimentos populares¹³¹.

¹³¹ Um dos aspectos a ser considerado nessa análise refere-se ao fato de que uma parcela considerável de lideranças desses movimentos sociais passaram a desempenhar funções públicas na Administração Municipal de Porto Alegre e, posteriormente, a partir de 1999, no Governo Estadual do Rio Grande do Sul, em decorrência da vitória da Frente Popular nas eleições de 1998.

É plausível supor, assim, que a participação institucional no sistema do OP possa estar acarretando - em parcela das regiões - substituição da participação nos espaços comunitários autônomos, especialmente os de âmbito regional (como os Conselhos Populares), em favor da participação nas instâncias institucionais de co-gestão do OP, tais como os Fóruns Regionais de Delegados (FROP's), além do próprio Conselho do Orçamento Participativo. A inexistência de consciência sobre a real importância da autonomia dos atores populares frente ao sistema institucional do OP, pode ser ilustrada pela interpretação que fez um conselheiro, em reunião do COP com a Administração Municipal e o Prefeito Tarso Genro¹³². Disse ele:

“Temos que ir em várias reuniões, mas temos que priorizar algumas coisas e dentre essas estão os FROP's [Fóruns de Delegados do OP] e o Conselho [do OP] ou as temáticas. **Essas são as prioridades! Depois vêm as associações, clubes de mães, etc.** A prioridade da cidade, hoje, é o OP e dentro do OP estão os FROP's, os delegados que estão nos FROP's ou o COP ou a temática”. (Dezembro de 2001).

O segundo dado relevante para a presente análise, que também reforça a necessária relativização dos resultados favoráveis à hipótese formulada para análise do tema do associativismo, é a diminuição relativa, no tempo, entre o público do OP, do percentual relativo de participantes em entidades sociais. Esse percentual caiu de 75.9%, em 1995, para 70,4%, em 1998 (como já visto na **Tabela 21**). Essa diminuição pode refletir o ingresso no OP de um novo público, não ligado a entidades da sociedade civil. Essa pressuposição é reforçada quando se observa o crescimento percentual, no mesmo período, de indivíduos cuja renda familiar é de 8 ou mais salários mínimos, os quais passaram de 8.7%, em 1995, para 21.3%, em 1998. Supõe-se, que possa se tratar de um público pertencente às classes médias, sem o mesmo nível de organização comunitária das classes populares¹³³. Vale lembrar que a forma de participação - individual ou através de entidades, em especial, as AM's - foi tema polêmico na primeira fase de construção do OP, quando prevaleceu a opção pela **participação individual**, isto é, aberta a todos os sujeitos, o que não significa que a ação individual no OP prescindia da ação coletiva para a eficácia dos objetivos estabelecidos¹³⁴.

¹³² Primeira reunião, na história do OP entre o Conselho do Orçamento Participativo e o conjunto da Administração Municipal, representada por todos os Secretários e o Prefeito de Porto Alegre (10/12/2001).

¹³³ Provavelmente uma investigação microssociológica, centrada no acompanhamento do *modus operandi* cotidiano das comunidades organizadas e de suas formas de interação e de articulação, inclusive por fora das entidades, certamente aprimoraria o nível de conhecimento para a corroboração ou não da hipótese que sugere - pela técnica estatística - menor envolvimento dos sujeitos com as entidades de base após o surgimento do OP.

¹³⁴ Para conhecer a polêmica discussão, durante a construção do OP de Porto Alegre, sobre os atores do sistema participativo e sobre as formas de participação, ver Fedozzi (2000)

Em conclusão, não há segurança para confirmar a hipótese para análise desse item - relação entre as variáveis *tempo de OP* e *grau de associativismo*. Se por um lado é nítida a associação entre nível de associativismo social e *tempo de OP*, por outro lado, alguns indicadores relativizam esse resultado. Constatou-se tendência de diminuição da participação nas instâncias comunitárias autônomas de caráter regional - com provável prejuízo à autonomia político-organizativa dessas comunidades - assim como tendência de diminuição do grau de associativismo, entre os que comparecem a cada edição anual do OP. Também não houve efeito significativo sobre o grau de envolvimento dos sujeitos com suas entidades sociais. Há forte probabilidade de que o processo do OP, em sua trajetória de construção, tenha funcionado mais como um catalizador de entidades civis, do que como promotor do associativismo das comunidades, embora isso possa ter ocorrido em algumas regiões específicas da cidade, como demonstram estudos a esse respeito.

Assim, não pode ser descartada a hipótese que o processo de atração de entidades exercido pelo OP possa estar se esgotando. Isso porque é grande o número de entidades atualmente envolvidas, o que pode estar se expressando, como visto, tanto pela diminuição relativa do percentual de indivíduos vinculados à formas de associativismo, entre os sujeitos que procuram o OP a cada edição anual, como, dito de outra forma, um aumento relativo da participação dos que não têm vínculos associativos e que procuram o OP a cada ano.

12.2.3 Participação em partidos políticos, *tempo de OP* e *capital escolar*

Assim como o associativismo civil, a participação em partidos políticos é um elemento importante para a formação da cidadania ativa e de uma cultura democrática. Nesse sentido, um dos efeitos esperados de um longo processo de democratização das decisões governamentais, ainda que locais, como é o caso do OP, é a tomada de consciência, ao longo do tempo, sobre a importância dos partidos políticos para a vida democrática – seus programas e sobretudo suas práticas. Isso significaria, na recente experiência brasileira de consolidação da democracia, construir uma consciência social que valoriza positivamente a “política” *latu sensu*, assim como à participação da população nas organizações partidárias.

Esse efeito, entretanto, encontra grande obstáculo oriundo não só da tradição autoritária do país, mas também, da atual crise mundial de credibilidade da atividade política como tal¹³⁵.

Conforme mostra a pesquisa com o público do OP, em 1998, sem considerar o *tempo de OP*, a participação em partidos políticos era pequena (6%), embora tenha mostrado crescimento acentuado de acordo com o grau de importância das instâncias de poder do OP, a exemplo dos delegados (14,5%) e dos conselheiros (30,8%). Nessas duas instâncias, a participação em partidos perde representatividade apenas para a participação nas AM's.

O resultado do teste (Qui-quadrado) confirma a *relação direta entre tempo de OP e participação em partidos políticos*. Há associação significativa entre a não-participação em partidos e o tempo de 1 ano de OP (3.8), e a participação em partidos e os grupos de tempo de 5 a 7 anos (2.8) e 8 anos ou mais (4.7). Isso significa que *a participação em partidos é maior conforme aumenta o tempo de OP*, pois, como ilustra a **Tabela 25**, o percentual de 2.6%, entre os iniciantes, cresce para 18.2%, entre os que participaram 8 anos ou mais no OP.

Por outro lado, embora também se observe o crescimento da participação em partidos políticos, conforme o maior nível de *escolaridade*, não se verifica associação significativa entre essas duas variáveis, sugerindo, talvez, que esse tipo de participação social seja pouco seletiva quanto ao volume de capital escolar exigido dos sujeitos.

Tabela 25: Participação em partidos políticos, segundo *tempo de OP* e *escolaridade*

Partido		Tempo de OP				Grau de instrução				Total
		1 ano	2 a 4 anos	de 5 a 7 anos	8 anos ou mais	Sem instrução	1º Grau	2º Grau	3º Grau	
Não	n	415	414	85	63	30	592	195	141	977
	%	97,4	94,3	87,6	81,8	96,8	97,7	91,1	84,4	94,0
Sim	n	11	25	12	14	1	14	19	26	62
	%	2,6	5,7	12,4	18,2	3,2	2,3	8,9	15,6	6,0
Total	n	426	439	97	77	31	606	214	167	1039
	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaborado por Fedozzi a partir do banco de dados da pesquisa de PMPA, Cidade e Baiocchi (1999)

¹³⁵ A crise de legitimidade da política acompanha a nova etapa de acumulação capitalista, caracterizada pela globalização econômica e a conseqüente diminuição das bases objetivas, que permitiam a regulação social, no âmbito dos Estados nacionais, por meio da representação política. Um dos indicadores dessa crise de confiança na política e nos políticos é o crescimento da abstenção eleitoral, mesmo em países com longa tradição democrática, a exemplo da Europa. Dentre vasta bibliografia sobre o tema ver Gómez (2000) e Vacca (1996).

A trajetória do OP mostra que, além da participação de militantes e/ou filiados do PT, há presença de indivíduos vinculados a outros partidos, especialmente do campo democrático (PDT, PMDB, PSB), que atuam nos movimentos comunitários da cidade e nas instâncias de decisão do OP, como o COP. Não obstante, é o PT, inegavelmente, que vem sendo o grande beneficiário do OP, em termos de agregação de militância e de preferência político-eleitoral dos participantes, desde o momento em que essa forma de co-gestão foi consolidada, a partir de 1989, embora, ressalte-se, que a participação popular através do OP não explique, por si só, os motivos das quatro reeleições consecutivas para a Prefeitura da capital¹³⁶.

Dados mais recentes, colhidos no ano de 2000, mostram que grande parte dos integrantes do OP tem preferência pelo PT, com 38,9% das preferências em geral. Estas aumentaram para 47,6% entre os delegados e 50% entre os conselheiros, além de 43% entre os que são das AM's. Esses dados contrastam com a ínfima preferência declarada a outros partidos, tais como 1,9% ao PMDB e 1,8% ao PDT. Os demais partidos não obtiveram 1% das preferências. Outros 40,7% dos participantes disseram não ter preferência por partidos políticos (PMPA/CRC e Cidade, 2000). Entretanto, esses dados mais recentes não podem ser comparados com os dados de 1998, pois se referem à preferência partidária e não à participação em partidos, solicitada pela pesquisa de 1998. Apesar disso, os dados ratificam a identidade de parcela importante dos participantes do OP com o PT, *embora seja inferior ou, no máximo, semelhante, aos percentuais de preferência partidária pelo PT por parte dos eleitores da capital, que era na ordem de 46%, em pesquisa especializada em 1996*¹³⁷.

¹³⁶ Os resultados obtidos em pesquisa com a população de Porto Alegre, buscando conhecer as causas da permanência do PT nas últimas quatro administrações da capital, foram os seguintes: **razões administrativas e relacionadas à inversão de prioridades**, 44%, sendo que dentre esses, 23,4% respondeu que o PT "administra eficientemente"; 18,1% entendeu que o partido "prioriza obras nas áreas mais carentes" e 2,5% respondeu que "é competente". **Razões éticas**: 10,9% disseram que o PT "administra com honestidade"; **Atributos políticos e posição do partido no contexto nacional**: 16,4%, sendo que 14,1% disse que o PT "tem militância partidária forte" e 1,5% disse que "faz campanhas eleitorais competentes" e 0,8% "é oposição ao governo federal e foi oposição ao governo estadual (0,8%)". **Apenas 6,6% apontou o modo "democrático de governar" como a principal causa da continuidade de 12 anos da administração petista em Porto Alegre**. Outros 16,3% indicaram **aspectos negativos** como causas dessa permanência, tal como "administra de modo populista e demagógico" (8,8%) e "faz obras que aparecem, apesar de pouco importantes" (7,5%). As demais respostas somam 5,9%. (César et alii. 2000). Observa-se, assim, que a imagem das Administrações do PT em Porto Alegre está vinculada a três tipos de qualidades, tais como: **eficiência, honestidade e inversão de prioridades**.

¹³⁷ Pesquisa realizada pelo Instituto Vox Populi. In: PMPA e Cidade (2000), p. 51, citando DIAS (2000).

12.3 APRENDIZAGENS PARA A COMPETÊNCIA COMUNICATIVA

A investigação sobre aprendizagens com relação à variável *competência comunicativa* objetivou verificar um aspecto de central importância para a hipótese principal do estudo: ao participar do OP, os sujeitos estariam construindo novas capacidades de interação social mediada pelo discurso? Se isso for verdade, espera-se que quanto o maior o *tempo de OP*, maior deva ser a participação ativa nas reuniões do mesmo através da *fala*.

Para encontrar indicadores sobre a hipótese envolvida na análise dessa variável, trabalhou-se com as respostas dadas à pergunta “*Costuma se inscrever para falar nas reuniões que tratam do Orçamento Participativo?*”, contida na pesquisa de 1998, mesmo sabendo-se que os resultados proporcionados com esse tipo de pergunta não são, por si só, suficientes para responder à indagação acima exposta¹³⁸. Não obstante, entendeu-se que o fato de *falar* ou de *não falar* nas reuniões do OP é um indicador de aprendizagem da participação, importante para a construção da cultura democrática e da consciência de cidadania. Isso porque, supõe-se, que aprender a interagir discursivamente, superar os medos e a insegurança de expor-se em público, habituar-se a escutar os demais e a refletir sobre os seus argumentos relacionando-se de forma dialógica e intersubjetiva com os outros interlocutores (através da troca de pensamentos e opiniões), são procedimentos importantes, talvez pressupostos, para a construção de novos EU's capacitados para a prática da verdadeira ação comunicativa.

Para a verificação dessa hipótese utilizou-se, em primeiro lugar, a técnica de Modêlos Log Lineares, constatando-se, como nas demais variáveis extraídas do banco de dados de 1998, inexistência de interação tripla das três variáveis *falar no OP*, *tempo de OP* e *escolaridade*. A análise sugeriu que os efeitos sobre a variável *falar no OP* ocorrem separadamente, com cada uma das variáveis *escolaridade* e *tempo de OP*. Nessa última, porém, a relação é bidirecional, ou seja, maior *tempo de OP* implica percentuais maiores de sujeitos que *falam* nele, e vice-versa, pois, como já ressaltado, não é possível presumir relação de causalidade entre as duas variáveis, mas apenas constatar a associação entre elas.

Figura 24: Modelo Log Linear para falar no OP, escolaridade e tempo de participação



O teste da hipótese foi operacionalizado através de teste Qui-quadrado, contendo dados referentes ao cruzamento das respostas dos entrevistados à pergunta “*Costuma se inscrever para falar nas reuniões que tratam do Orçamento Participativo?*”, quais sejam: "sempre ou quase sempre", "às vezes" e "nunca", com as variáveis *tempo de OP* e *escolaridade*, separadamente. Além disso, a técnica de Análise de Correspondência, justapondo as três variáveis, foi utilizada para ilustrar graficamente a associação entre elas.

Em relação à variável *tempo de OP*, os resultados encontrados pelo teste de associação de variáveis categoriais (Qui-quadrado) mostram que o ato de *falar no OP* está fortemente associado ao grupo de *maior tempo de OP* (5 aos ou mais), tanto com a resposta que diz falar "sempre e quase sempre" (7.8), como com a resposta que indicou falar "às vezes" (3.8). Por outro lado, a resposta dos que disseram "nunca" falar está fortemente associada ao grupo de iniciantes do OP (1 ano), (8.0). Os dados sugerem, portanto, relação direta entre o *tempo de OP* e a participação discursiva. Como mostra a **Tabela 26**, a soma das resposta sobre falar "sempre ou quase sempre" e "às vezes" crescem de 18,1%, para 35,1% e 62,2%, respectivamente, para os grupos de tempo de 1 ano, 2 a 4 anos e 5 anos ou mais de OP.

Já os resultados obtidos com as variáveis *escolaridade* e *falar no OP* também mostram a interveniência do *capital escolar* na prática da ação discursiva. O teste Qui-quadrado mostrou associação do grupo com escolaridade até o primeiro grau com a resposta "nunca falar" no OP (3.9). Já a resposta "sempre e quase sempre", está associada com o nível de escolaridade secundária (2.9), e a resposta "as vezes", com a escolaridade superior (3.4).

Em termos percentuais percebe-se que os sujeitos com instrução superior (completa ou incompleta) são os que, proporcionalmente, mais participam de forma discursiva nas reuniões

¹³⁸ A investigação empírica sobre a prática da ação comunicativa exige análise apurada sobre os componentes performativos dos atos de fala, na interação entre dois ou mais interlocutores (Habermas, 1999), como já

do OP, pois a soma dos percentuais das respostas “sempre e quase sempre” e “às vezes” é de 47.1%, contra 35.9%, para as mesmas respostas, entre os sujeitos com escolaridade secundária, e 28,6% para os que têm o primeiro grau completo. Inversamente, a resposta que diz "nunca falar" nas reuniões do OP, obtém 71,4%, 64% e 52,9%, respectivamente, para os grupos com primeiro, segundo e terceiro graus, como mostram a **Tabela 26**.

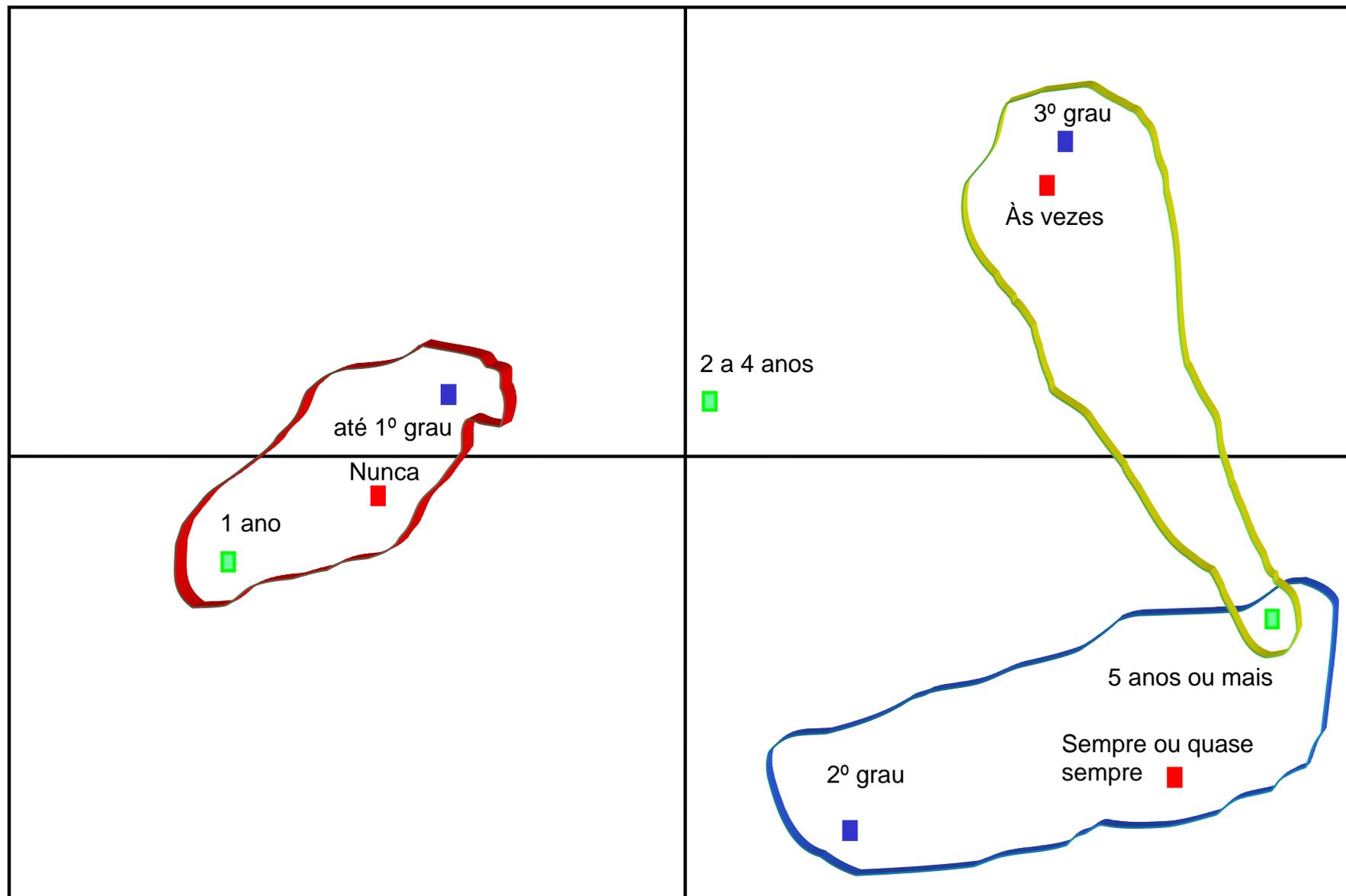
A Análise de Correspondência da **Figura 25** ilustra as associações encontradas, superpondo os resultados dos cruzamentos de cada uma das variáveis *tempo de OP* e *escolaridade*, com a variável *falar no OP*.

Tabela 26: Falar no OP, segundo o *tempo de OP* e *escolaridade*

Fala no OP		Tempo de OP			Grau de instrução			Total
		1ano	2 a 4 anos	de 5 anos ou mais	até 1º grau completo	2º grau	3º grau	
Sempre ou quase sempre	n	21	56	55	60	39	27	132
	%	5,6	13,0	32,0	10,0	19,2	17,2	13,5
Às vezes	n	47	95	52	112	34	47	194
	%	12,5	22,1	30,2	18,6	16,7	29,9	19,8
Nunca	n	309	279	65	429	130	83	653
	%	82,0	64,9	37,8	71,4	64,0	52,9	66,7
Total	n	377	430	172	601	203	157	979
	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaborado por Fedozzi a partir do banco de dados da pesquisa de PMPA, Cidade e Baiocchi (1999)

Figura 25: Análise de Correspondência: falar no OP, escolaridade e tempo de OP



Fonte: Elaborado por Fedozzi a partir do banco de dados da pesquisa de PMPA,

12.3.1 Perfil dos sujeitos que falam e dos sujeitos que não costumam falar no OP

Dada a importância do indicador "ato de falar nas reuniões do OP", para as hipóteses principal e secundária do presente estudo, buscou-se relacioná-lo também com outras variáveis, já analisadas pelo estudo. Assim, foi possível estabelecer um perfil dos sujeitos que costumam falar e dos que não falam nas reuniões do OP, através de testes Qui-quadrados. A síntese dos resultados que serão apresentados a seguir refere-se à associação significativa encontrada entre de cada variável analisada e a variável **falar no OP**. As tabelas contendo os resíduos ajustados decorrentes dos cruzamentos das variáveis encontram-se no **Anexo IV**).

Pode-se dizer que o ato de **falar no OP** não é uma condição isolada, mas um tipo de competência de sujeitos que têm as seguintes características: maior tempo de participação e de exercício de funções representativas no OP; maior nível de escolaridade; situações de emprego autônomo, empregados do setor privado com carteira assinada e aposentados; idade acima de 42 anos; majoritariamente do sexo masculino; com renda até 4 salários mínimos;; conhecedores das regras, critérios e forma de funcionamento do OP; que participam, tanto por razões ligadas às idéias de democracia, de cidadania e de controle social sobre o orçamento, como por motivos que expressam a noção de democracia vinculada a valores comunitários; integram comunidades que costumam eleger os seus representantes em assembléias abertas a todos e já foram beneficiados por decisões tomadas pelo OP.

As características dos que **não costumam falar no OP** mostram tratar-se de sujeitos: com 1 ano ou pouco tempo de participação; com escolaridade até o primeiro grau (completo); empregados do setor privado com carteira assinada e autônomos; mais de 50 anos, ou na faixa etária entre 15 e 25 anos; majoritariamente mulheres; com renda até 4 salários mínimos; que nunca exerceram funções representativas nas instâncias de participação (delegados ou conselheiros); participam com o objetivo de conseguir soluções para suas demandas por infraestrutura urbana ou serviços públicos; que não conhecem as regras, critérios e a forma de funcionamento do OP; que não sabem como são eleitos os representantes de suas comunidades e nunca foram beneficiados (obras e serviços) por decisões tomadas pelo OP.

Os dados, associados às características e condições sociais dos que falam e dos que não falam, sugerem que o *tempo de OP* e a experiência de socialização aí oportunizada, possam ser fatores de estímulo (ou até de coerção na disputa pelos recursos municipais), para que os sujeitos passem a participar discursivamente, interagindo dessa forma no âmbito do OP, tanto na rede do mundo da vida, como nas relações estabelecidas com o corpo político e técnico-burocrático da Administração Municipal. Como diz uma participante recém ingressa no OP:

“Eu gosto de participar com outras pessoas porque **a gente depois sai com alguma coisa a mais**. A gente percebe que as idéias dos outros podem modificar o que a gente pensa e até o comportamento da gente” (costureira industrial, 1º Grau completo, moradora do Bairro Rubem Berta)

Mas, como visto, o *capital escolar* exerce efeito seletivo no exercício da prática discursiva no OP, pois os que têm baixa escolaridade (até o 1º grau), participam, através da fala, muito menos do que seria esperado, como mostraram os resultados estatísticos.

Pode-se concluir, portanto, que os resultados obtidos, por um lado, apoiam a hipótese formulada para a análise da variável *falar no OP*, na medida em que existe relação direta entre o *tempo de participação* e o ato de *falar no OP*. Por outro lado, os dados mostram que o *capital escolar* é fator seletivo da participação discursiva dos sujeitos.

As características associadas aos que falam e aos que disseram nunca falar, sugerem uma provável situação de assimetria de participação e, talvez, de poder, entre o público participante, advinda tanto da diferença de *tempo de participação*, como era esperado pela hipótese principal, mas, também, das diferenças de *capital escolar*. Essa última constatação desfavorece a hipótese secundária da investigação, a qual pressupôs que a socialização secundária, oportunizada pelo OP, poderia compensar os efeitos sócio-econômicos e culturais, oriundos das desigualdades existentes na estratificação social do país.

Até aqui tratou-se das possíveis aprendizagens, oportunizadas pelo OP, relativas à *comunicação mediada lingüisticamente* para expressar valores, idéias, sentimentos e sustentar, intersubjetivamente, as pretensões de validade, relativas aos mundos objetivo, social e subjetivo. Entretanto, como assinalado no início desse item, essa aprendizagem é apenas um pressuposto para que, vencidas as barreiras iniciais do processo de integração e

afirmação da condição de sujeitos no OP, seja oportunizada a construção de um novo tipo de consciência e de ação, baseada no entendimento instersubjetivo, através do *medium* linguagem, que caracterizaria a razão comunicativa, em contraposição às formas de coordenação da ação orientadas de forma estratégica ou instrumental, e pela subordinação heterônoma, seja a grupos sociais mais "espertos", ou à reprodução do mundo sistêmico.

Não é possível, e nem é propósito da presente investigação, estabelecer análise global a esse respeito. Entretanto, é possível aludir à probabilidade de que, em seu conjunto, a experiência até agora desenvolvida pelo OP contenha, em si, distintas formas de coordenação de ação, como concluiu o estudo de Silva sobre os delegados da Região Centro do OP:

As ações lingüísticas dos participantes da Região Centro não são somente ordenadas através de processos de comunicação que sejam voltados ao entendimento. Tem-se também uma relação destinada à consecução de fins objetivos. Nesse caso, os 'médius' são rotina administrativa e econômica (...). Esse instrumentos que mediam o processo substituem o meio lingüístico [discursivamente fundamentados] para a formação do entendimento. Transformam o consenso em manipulável, orientado por uma lógica não voltada ao entendimento, orientada pelo modo estratégico de coordenação da ação" (Silva, 1997, p. 146)

Não se pode generalizar as conclusões do estudo específico sobre a Região Centro para todas as demais instâncias e espaços de participação do OP. Como espaços sociais, as regiões do OP têm diferenças significativas em relação à história da organização e da ação comunitária, à estratificação social e cultural de sua população, bem como ao modo de ocupação urbana da área e às formas utilizadas para a deliberação das demandas e das decisões sobre o OP. Entretanto, a observação empírica, ao longo de sua existência, permite aventar a hipótese de que a probabilidade maior seja a da prevalência de uma relação híbrida dos tipos de ação, comunicativa, estratégica e instrumental, com provável predomínio ora de um, ora de outro tipo e, portanto, com qualidades democráticas diferenciadas nas interações que ocorrem em cada região e temática, e entre as suas comunidades e o governo municipal.

12.3.2 - Síntese dos resultados das variáveis analisadas: *razões da participação no OP, associativismo e envolvimento cívico-político e competência comunicativa*

A análise dos resultados obtidos sobre as variáveis *razões da participação no OP, associativismo e envolvimento cívico-político e competência comunicativa*, apoiam, de forma geral, a hipótese comum entre elas estabelecida, a qual postulou relação direta entre cada uma das variáveis (com seus respectivos indicadores de aprendizagens) e a variável *tempo de OP*. Entretanto, a análise mostrou alguns dados que relativizam essa confirmação em cada uma dessas variáveis, além de evidenciar a interveniência do *capital escolar* nos resultados obtidos. Veja-se, a seguir, a síntese da análise efetuada nesse Capítulo.

Quanto à variável *razões da participação* os resultados da análise confirmam, em parte, a hipótese que previa relação direta entre *tempo de participação* no OP e percentuais de respostas associados aos temas da *democracia e da cidadania*. O resultado da análise e do tratamento dos dados mostrou, como esperado, que a participação no OP tem como motivação principal a busca de solução para as demandas das comunidades, a qual permanece ao longo do tempo de participação. Mas, viu-se também a existência de tendências indicando que, ao longo do tempo, são agregadas às demandas outras razões da participação: em primeiro lugar, relativas à *democracia associada a valores comunitários* e, em menor escala, à *noção genérica de democracia e de cidadania*. Os dados sugeriram a formação de uma consciência social baseada na noção de *democracia participativa*, a qual não prescinde de conteúdos *substantivos*, representados pelo acesso aos bens e serviços públicos locais.

A análise da variável *razões da participação* mostrou, também, que o *capital escolar* interveio com mais força, do que a variável *tempo de OP*, sobre as motivações ligadas às noções da democracia, da cidadania e do controle social, como justificativa alegada para a presença no OP. Ressaltou-se, entretanto, que esses resultados devem ser relativizados, pois, como variável sócio-econômica, a escolaridade reflete a situação das camadas de baixa renda que, por morarem em áreas carentes de estrutura urbana e serviços, participam do OP motivados principalmente pelo atendimento de suas demandas acumuladas.

Em relação à variável *associativismo e envolvimento cívico-político*, se por um lado, constatou-se relação entre o maior grau de associativismo e o maior *tempo de OP*, por outro lado, os dados sugerem que o OP não teve efeito significativo sobre o grau de envolvimento dos sujeitos com suas entidades sociais. Também foi constatada tendência de diminuição da participação do público das instâncias comunitárias autônomas de caráter regional (algumas formadas antes do OP, como visto no Capítulo I, a exemplo dos Conselhos Populares e das Articulações Regionais). A tendência indica o deslocamento da participação nessas instâncias populares, para as instâncias institucionais do OP, representadas principalmente pelos FROP's (Fóruns Regionais do OP, composto pelos delegados mesmo). Além disso, constatou-se leve tendência de diminuição do grau de associativismo do público que comparece a cada edição anual no OP. Como visto, possivelmente concorrem para essa situação, razões de ordem objetiva e subjetiva. A primeira, se refere ao fato de que o OP exige um alto nível de dedicação dos participantes, que dificulta a participação dos mesmos em outras entidades e organizações sociais. Além disso, a diminuição do grau de associativismo do público que comparece a cada edição anual do OP, pode ser consequência do fato de que, após 1995, ingressou no OP um público com renda relativamente maior, o qual presume-se, não tenha o mesmo nível de organização das comunidades da periferia urbana.

Viu-se também, que a segunda razão, de ordem subjetiva, das limitações apontadas sobre o grau de associativismo do público do OP, provavelmente esteja relacionada à baixa consciência dos participantes sobre a importância da preservação da autonomia política e organizativa das organizações comunitárias, frente ao sistema institucionalizado do Estado.

Também confirmou-se a hipótese que relaciona o maior *tempo de OP à participação maior em partidos políticos*. Todavia, a discussão sobre essa variável, no âmbito do tema do envolvimento cívico-político dos participantes, indicou, de forma não conclusiva, a existência de tendências opostas: ou de tutela, especialmente do partido que implantou o processo (PT); ou de heteronomia da consciência, por uma parcela dos participantes, sobre a importância dos partidos políticos para a democracia. Esse tema, por sua natureza complexa - oriunda do processo de co-gestão instaurado por meio do OP e sua relação com a disputa político-eleitoral no contexto democrático do país - certamente merece análises mais sofisticadas.

Quanto à variável relativas à competência comunicativa, os resultados, por um lado, apoiam a hipótese que previa relação direta entre a variável *falar no OP e tempo de participação*. Mas, como visto, a participação discursiva dos sujeitos é dependente do *capital escolar*, o qual parece exercer efeito seletivo sobre esse tipo de ação. As características associadas aos sujeitos que falam e aos sujeitos que disseram nunca falar nas instâncias do OP, sugeriram assimetria de poder entre o público participante, advinda tanto da diferença de *tempo de participação*, como era esperado, mas, também, das diferenças de *capital escolar*.

Aliás, com exceção da participação em partidos políticos, onde não foi verificada interveniência significativa do *capital escolar*, a análise das demais variáveis do presente Capítulo (XI), assim como das variáveis do Capítulo anterior (XII), desfavorecem a hipótese secundária da presente investigação, a qual pressupunha que a socialização secundária oportunizada pelo OP, poderia compensar efeitos advindos das desigualdades que estruturam as relações de classe do país. Isso porque, o *capital escolar* mostrou-se sempre ser uma variável interveniente na análise dos resultados das cinco variáveis estudadas.

12.4 SÍNTESE DOS RESULTADOS DA INVESTIGAÇÃO EMPÍRICA

A **Figura 26** apresenta o Quadro com a síntese dos resultados da investigação empírica. Dada a complexidade envolvida na análise efetuada e o volume de dados trabalhados, essa síntese tem a função de facilitar o contato global com as hipóteses, os procedimentos metodológicos, os indicadores e os resultados obtidos em cada uma das hipóteses. Evidentemente não substitui a análise realizada em cada uma das hipóteses e suas correspondentes variáveis, para investigar o objeto definido pelo presente estudo.

Para não sobrecarregar a visualização dos dados, optou-se por não incluir - nos procedimentos utilizados para o tratamento dos dados - técnicas e métodos considerados preliminares, a exemplo das Análises de Variância (ANOVA) e dos Modelos Log Lineares (para verificar existência de associação simultânea entre três variáveis), ou suplementares, como as Análises de Correspondência, utilizadas para ilustrar, justapondo, as associações estatisticamente significativas encontradas entre as variáveis principal (*tempo de OP*) e secundária (*escolaridade*), e cada uma das variáveis decorrentes das hipóteses complementares definidas para investigar os processos de aprendizagens em questão.

São utilizadas as seguintes siglas na **Figura 26**: **NCM** (Níveis de Consciência Moral); **CM** (Consciência Moral); **AES** (Associação Estatisticamente Significativa)

Figura 26 - Quadro: síntese dos resultados da investigação empírica

VARIÁVEIS	HIPÓTESES	PROCEDIMENTOS DE VERIFICAÇÃO	INDICADORES	RESULTADOS E SEUS SIGNIFICADOS PARA AS HIPÓTESES
<p>1. NÍVEIS DE CONSCIÊNCIA MORAL</p>	<p>Relação entre > tempo de OP e > nível de consciência moral <i>pós-convencional</i>, equivalente à consciência de cidadania crítica.</p> <p>Indivíduos veteranos devem apresentar juízos morais mais descentrados e maduros, em comparação aos juízos morais dos indivíduos iniciantes do OP.</p>	<p>1. Aplicação de dilemas morais em amostra semi-intencional dos participantes do OP. Teste Qui-quadrado para verificar existência de relação entre as variáveis <i>estágios predominantes de CM</i> e <i>tempo de OP</i>, assim como entre <i>NCM</i> e a <i>variável escolaridade</i>.</p> <p>2. Teste Qui-quadrado com a mesma amostra para verificar efeitos das variáveis <i>tempo de OP</i> e <i>nível de escolaridade</i> sobre o <i>escore p</i> (<i>estágios pós-convencionais</i> equivalentes à consciência de cidadania crítica).</p> <p>3. Constituição de dois Grupos Focais: um com iniciantes do OP, e outro com veteranos do OP. Discussão do dilema moral "Dirigindo Bêbado" nos dois grupos e análise comparativa, entre eles, do juízo moral predominante de cada indivíduo sobre a estória.</p>	<p>1. Crescimento dos estágios predominantes de CM associados ao <i>tempo de OP</i>.</p> <p>2. Aumento do <i>escore p</i> (<i>moralidade pós-convencional</i>) de acordo com o <i>tempo de OP</i>.</p> <p>3. Tipos de juízos morais, conforme o nível e os estágios de CM, que prevaleceram na participação de cada indivíduo, em cada um dos grupos focais.</p>	<p>1. Inexistência de AES entre as variáveis analisadas. Análise das freqüências dos <i>estágios predominantes de CM</i>, a partir da observação (Tabela 10), indicou tendência de crescimento percentual dos estágios representativos da consciência moral <i>pós-convencional</i>: de 30,5% entre os iniciantes, para 48,9%, no grupo de veteranos.</p> <p>2. Quanto maior o <i>tempo de OP</i> (iniciantes e veteranos) e o nível de <i>escolaridade</i>, maior tendeu a ser o <i>escore p</i>. Mas, <i>escolaridade</i> com > influência do que o <i>tempo de OP</i>, na elevação do <i>escore p</i>.</p> <p>Resultados apoiam hipótese principal e desfavorecem a hipótese secundária.</p> <p>Grupo dos iniciantes apresentaram somente juízos convencionais, sendo 44,4% relativos ao estágio 3, incompatível com a consciência de cidadania. Já o Grupo dos veteranos apresentaram juízos morais convencionais (66,6%) e <i>pós-convencionais</i> (33%), respectivamente compatíveis com as consciências de cidadania conformada e de cidadania crítica. (Tabela 9 do estudo).</p> <p>Resultados apoiam a hipótese principal e não foram suficientes para avaliar a hipótese secundária.</p>

VARIÁVEIS	HIPÓTESES	PROCEDIMENTOS DE VERIFICAÇÃO	INDICADORES	RESULTADOS E SEUS SIGNIFICADOS PARA AS HIPÓTESES
2. CONHECIMENTO SOBRE AS REGRAS E O FUNCIONAMENTO DO OP	Relação entre o maior conhecimento das regras de funcionamento do OP e a variável <i>tempo de OP</i> , como expressão da socialização favorável à autonomia moral.	<p>1. Teste Qui-quadrado com as variáveis <i>tempo de OP</i> e respostas dadas à pergunta: "O Sr(a) se considera conhecedor(a) das regras, critérios e funcionamento do OP?"</p> <p>2. Teste Qui-quadrado com a variável <i>escolaridade</i> e as respostas dadas à mesma pergunta acima</p> <p>3. Teste Qui-quadrado com as variáveis <i>tempo de OP</i> e respostas dadas à pergunta: "Qual a diferença entre as Plenárias Temáticas e as Plenárias Regionais do OP?"</p> <p>4. Teste Qui-quadrado com as variáveis <i>escolaridade</i> e as respostas dadas à mesma pergunta acima.</p> <p>5. Análise qualitativa com entrevistas abertas sobre o tema.</p>	<p>1. Existência de relação direta entre $>$ <i>tempo de OP</i> e respostas que dizem conhecer "muito" o funcionamento do mesmo.</p> <p>2. Inexistência de AES entre sujeitos com $<$ escolaridade e resposta "não conhece".</p> <p>3. Existência de relação direta entre $>$ <i>tempo de OP</i> e respostas consideradas "corretas".</p> <p>4. Inexistência de AES entre sujeitos com $<$ escolaridade e respostas "errôneas".</p> <p>5. Percepção sobre o significado normativo das regras de interação no sistema do OP e sobre o uso prático que os indivíduos fazem a partir do seu nível de conhecimento sobre as regras e critérios de funcionamento.</p>	<p>1. Existência de AES entre $>$ <i>tempo de OP</i> e respostas indicando maior conhecimento sobre o mesmo.</p> <p>2. Sujeitos c/ escolaridade 1º Grau associados à resposta "não conhece"; os demais níveis de escolaridade associados às respostas que dizem "conhecer" .</p> <p>3. Distribuição percentual indica relação entre $>$ <i>tempo de OP</i> e respostas consideradas "corretas". Porém, existência de AES entre o grupo de maior <i>tempo de OP</i> e respostas "definição errônea" e "correta e incompleta", sugerem tendência de heteronomia também por parte dos veteranos.</p> <p>4. Relação direta entre $>$ escolaridade e $>$ conhecimento sobre o OP.</p> <p>5. Formas de ação diferenciadas (estratégicas ou comunicativas) entre os que conhecem as regras.</p> <p>Resultados apoiam parcialmente a hipótese: percentual elevado de desconhecimento das regras, inclusive por veteranos sugere heteronomia; assimetria de poder e de autonomia entre os participantes, associado ao <i>tempo de OP</i>, como esperado, mas, também, ao <i>capital escolar</i>.</p>

VARIÁVEIS	HIPÓTESES	PROCEDIMENTOS DE VERIFICAÇÃO	INDICADORES	RESULTADOS E SEUS SIGNIFICADOS PARA AS HIPÓTESES
<p>3. GRAU DE ENVOLVIMENTO NA PARTICIPAÇÃO E FORMAS DE ESCOLHA DOS REPRESENTANTES COMUNITÁRIOS</p>	<p>Relação direta entre > tempo de OP e > nível de envolvimento dos sujeitos com o mesmo.</p> <p>Relação direta entre > tempo de OP e maiores % que mostram ser a "assembléia aberta a todos", e não a indicação, a forma de escolha dos representantes comunitários (delegados)</p>	<p>1. Teste Qui-quadrado entre a variável <i>tempo de OP</i> e as respostas dadas à pergunta, contida na pesquisa de 1998, "<i>se já foram eleitos para as instâncias do OP</i>";</p> <p>2. Teste Qui-quadrado entre a variável <i>tempo de OP</i> e as respostas dadas à pergunta, contida na pesquisa de 1998, sobre "<i>qual a forma de escolha dos delegados do OP</i>", na região ou temática de participação dos respondentes.</p> <p>3. Dois testes Qui-quadrado entre a variável <i>escolaridade</i> e as respostas dadas às duas perguntas acima.</p>	<p>1. Percentuais de sujeitos que já foram eleitos para as instâncias do OP. AES entre > tempo de OP e > número relativo de sujeitos eleitos para as instâncias do mesmo;</p> <p>2. AES entre > <i>tempo de OP</i> e a forma de escolha dos representantes em "assembléia aberta a todos".</p> <p>3. Inexistência de AES entre o < nível de <i>escolaridade</i> e "nunca" foi eleito para as instâncias do OP; assim como inexistência de AES entre o < nível de <i>escolaridade</i> e respostas "por indicação" e/ou "não sabe" como foram eleitos os representantes comunitários.</p>	<p>1. Existência de AES entre > <i>tempo de OP</i> e a resposta "já eleito" para suas instâncias: grupo de tempo de 5-7 anos e grupo de tempo de 8 anos ou mais. Aumento do percentual de eleitos, conforme o tempo de participação: de 3,5% no grupo de 1 ano, para 43,4%, no grupo de 8 anos ou mais (Tabela 18).</p> <p>2. Existência de AES entre > <i>tempo de OP</i> e a forma de escolha dos representantes através de "assembléia aberta a todos": grupo de tempo de 2-4 anos, grupo de 5-7 anos e grupo de 8 anos ou mais. Percentuais de 19,3%, no grupo de 1 ano, para 74,6%, no grupo de 8 ou mais (Tabela 20).</p> <p>3. Interveniência da variável <i>escolaridade</i> em ambos os itens analisados (Tabelas 18 e 20)</p> <p>Resultados apoiam as hipóteses e indicam a tendência de maior envolvimento orgânico dos sujeitos no <i>tempo de OP</i>, assim como a tendência de adoção de formas mais democráticas na escolha dos representantes. Entretanto, os resultados indicam o efeito seletivo do <i>capital escolar</i> nos dois procedimentos analisados.</p>

VARIÁVEIS	HIPÓTESES	PROCEDIMENTOS DE VERIFICAÇÃO	INDICADORES	RESULTADOS E SEUS SIGNIFICADOS PARA AS HIPÓTESES
<p>4. RAZÕES DA PARTICIPAÇÃO NO OP</p>	<p>OP promotor de valores favoráveis à cultura democrática e de cidadania. Relação direta entre <i>tempo de OP</i> e percentuais associados aos temas da democracia e da cidadania, como razões que justificam a participação.</p>	<p>1. Teste Qui-quadrado entre a variável <i>tempo de OP</i> e as respostas dadas à pergunta "<i>Por que participa nas reuniões do OP?</i>", as quais foram agrupadas em três tipos de respostas (subdivididas em seis sub-tipos), mediante o critério que parte do concreto para o abstrato e do particular para o universal.</p> <p>2. Teste Qui-quadrado entre a variável <i>escolaridade</i> e as mesmas respostas à pergunta citada acima.</p>	<p>1. Crescimento percentual, <i>no tempo</i>, das razões apontadas para a participação no OP vinculadas aos sub-tipos 5 e 6 da noção de democracia, respectivamente: democracia vinculada a valores comunitários e menções à democracia, à cidadania, à participação e à fiscalização do processo (controle social).</p> <p>2. Inexistência de AES entre < nível de escolaridade e respostas "demandas" (pura) e/ou "ser chamado..."</p>	<p>1. Resultados apoiam a hipótese: Existência de AES entre o <i>tempo de OP</i> de 1 ano e a razão da participação "ser chamado ou conhecer"; e entre o grupo com mais <i>tempo de OP</i> e razões que vinculam a democracia a valores e práticas comunitárias. Apesar de as demandas serem o principal motivo da participação, há tendência de agregação, ao <i>longo do tempo</i>, de outras razões para justificar a participação: em primeiro lugar, democracia associada a valores comunitários e, em segundo lugar, à noção genérica de democracia e de cidadania.</p> <p>2. Os resultados indicam possível efeito do <i>capital escolar</i> sobre o significado normativo atribuído à participação no OP.</p> <p>O conjunto dos dados sugerem formação, ao longo do tempo de OP, de uma consciência baseada na noção de democracia participativa, a qual não prescinde do acesso aos bens e serviços públicos. Há dúvidas sobre o real significado da democracia representativa, com tendências de heteronomia em relação à essa dimensão política.</p>

VARIÁVEIS	HIPÓTESES	PROCEDIMENTOS DE VERIFICAÇÃO	INDICADORES	RESULTADOS E SEUS SIGNIFICADOS PARA AS HIPÓTESES
5. ASSOCIATIVISMO E ENVOLVIMENTO CÍVICO-POLÍTICO	Relação direta entre > tempo de OP e > grau de associativismo e envolvimento cívico-político dos sujeitos participantes. OP como promotor de organização social.	1. Teste Qui-quadrado entre as variáveis <i>tempo de OP</i> e as respostas sobre a participação em entidades. 2. Teste Qui-quadrado entre <i>tempo de OP</i> e as respostas dadas à pergunta " <i>Como era a sua participação na entidade/associação antes do OP?</i> ", afim de alterações no grau de envolvimento dos sujeitos com suas entidades. 3. Testes Qui-quadrado entre as variáveis <i>tempo de OP</i> e <i>participação em partidos políticos</i> e entre essa variável e a variável <i>escolaridade</i> .	1. Existência de AES entre as variáveis cruzadas, assim como crescimento dos percentuais de participação em entidades, de acordo com o maior <i>tempo de OP</i> . 2. Existência de AES entre > <i>tempo de OP</i> e a resposta " <i>nenhuma ou menos freqüente</i> " (participação na(s) entidade(s) antes do OP). (indicando aumento do envolvimento com as entidades ou organizações) 3. AES entre > <i>tempo de OP</i> e participação em partidos. Inexistência de AES entre < nível de escolaridade e "não participação" em partidos	1. Resultados apoiam a hipótese: AES entre a <i>participação em entidades</i> e o <i>tempo de OP</i> a partir de 2 anos de participação em diante. 2. Inexistência de AES entre as variáveis <i>tempo de OP</i> e respostas sobre freqüência da participação em entidades. Provável ausência de efeito significativo do OP sobre o grau de envolvimento dos participantes em suas entidades sociais. A tendência de diminuição do percentual do grau de associativismo do público que comparece a cada ano do OP (comparativamente à 1995), e a diminuição percentual de sujeitos ligados às instâncias regionais autônomas, não favorecem a hipótese. Provavelmente OP funcione mais como catalizador de organizações sociais do que promotor do associativismo autônomo. 3. Resultados apoiam a hipótese: inexistência de AES do grupo com 1 ano de OP e a variável <i>participação em partidos</i> , e existência de AES entre a mesma variável e os grupos com <i>maior tempo de OP</i> : 5 a 7 anos e 8 anos ou mais. Inexistência de AES entre participação em partidos e níveis de escolaridade. Tendências simultâneas de três tipos de relações: tutela partidária (heteronomia); conscientização sobre a importância dos partidos e preservação da autonomia, e apoliticismo e heteronomia em relação a essa dimensão da democracia. O conjunto dos dados não são suficientemente fortes para confirmar a hipótese.

VARIÁVEIS	HIPÓTESES	PROCEDIMENTOS DE VERIFICAÇÃO	INDICADORES	RESULTADOS E SEUS SIGNIFICADOS PARA AS HIPÓTESES
<p>6. COMPETÊNCIA COMUNICATIVA</p>	<p>Relação entre > tempo de OP e > participação através da ação mediada pelo discurso (fala)</p>	<p>1. Teste Qui-quadrado entre a variável <i>tempo de OP</i> e as respostas contidas na pergunta "<i>Costuma se inscrever para falar nas reuniões que tratam do OP?</i>".</p> <p>2. Teste Qui-quadrado entre a variável <i>escolaridade</i> e as respostas dadas à mesma pergunta acima.</p>	<p>1. Existência de AES entre > tempo de OP e resposta "sempre ou quase sempre" costumam falar no OP.</p> <p>2. Inexistência de AES entre < nível de escolaridade e resposta "nunca" costuma falar nas reuniões do OP, a fim de verificar equidade da participação através da <i>fala</i>.</p>	<p>1. Resultados apoiam a hipótese: AES entre 1 ano de OP e resposta "nunca"; entre o grupo de > tempo de OP (5 anos ou mais) e as respostas "sempre e quase sempre" e "às vezes".</p> <p>2. Resultados não apoiam hipótese secundária: interveniência do <i>capital escolar</i> na ação discursiva. AES entre a resposta "nunca" e a escolaridade de 1º grau. Demais níveis de escolaridade associados à fala nas reuniões do OP.</p> <p>Conjunto dos resultados relativizam a confirmação da hipótese principal e desfavorecem a hipótese secundária, a qual previa possível papel exercido pelo OP para compensação das assimetrias advindas das diferenças de escolaridade.</p>

CONSIDERAÇÕES FINAIS: O OP E A CONSTRUÇÃO DA CONSCIÊNCIA SOCIAL

O presente estudo buscou investigar possíveis efeitos do OP na transformação da consciência social de seus participantes, partindo de dois pressupostos:

Em primeiro lugar a constatação, realizada em estudo anterior, de que o OP de Porto Alegre provocou mudanças efetivas na forma de gestão sócio-estatal, favoráveis à **dimensão institucional** necessária à asserção e ao exercício da cidadania (Fedozzi, 1997);

Em segundo lugar, da convicção de que o OP permite aprendizagens importantes para o exercício da cidadania, as quais se traduzem, por exemplo, no conhecimento dos aspectos administrativos da gestão pública, em especial do orçamento público; no conhecimento da realidade sócio-urbana local; e na prática de novas formas de ação coletiva tanto no âmbito das comunidades envolvidas com ele, como na interação com os governantes. Tais aprendizagens transparecem nas observações empíricas feitas ao longo do percurso da experiência do OP, assim como nos resultados apontados por estudos de natureza acadêmica.

Nesse sentido, foram estabelecidas novas interrogações, relativas a uma **segunda dimensão analítica** dessa experiência, *a consciência social dos participantes*, vinculada aos temas da construção da cultura democrática e da consciência de cidadania, pré-requisitos para a construção de uma sociedade democrática. Procurou-se verificar se o OP, uma das experiências locais de democracia participativa mais avançadas no atual contexto político nacional e internacional, produziu efeitos também nessa dimensão entre seus integrantes. Com base em vasta literatura, partiu-se do pressuposto de que as mudanças na consciência são as mais difíceis de serem atingidas e, por isso, as mais lentas em qualquer contexto sócio-cultural, pois estão associadas aos níveis mais profundos da topografia da consciência e exigem aprendizagens relativas à competência cognitivo-reflexiva dos indivíduos.

Assim, os parâmetros teóricos do estudo basearam-se na compatibilidade existente entre as teorias social e democrática habermasianas - as quais, contrariamente às teorias elitistas e realistas da democracia, sustentam o *caráter prático-moral da democracia moderna* e a necessidade da formação de sujeitos com consciência moral *pós-convencional* - e os aportes

teórico-epistemológicos da psicologia genética, de Piaget e de Kohlberg, sobre o desenvolvimento das estruturas cognitivas da consciência nos planos lógico-formal e moral.

O desenvolvimento da consciência moral foi adotado, assim, como núcleo privilegiado e fio condutor da análise sobre as possíveis transformações da consciência social dos participantes do OP. Nessa perspectiva teórica, a moralidade é entendida como *um dos aspectos* que constituem a *visão de mundo dos indivíduos* (em termos de direitos, danos e justiça), expressa na perspectiva sócio-moral dos sujeitos e na sua competência interativa, a qual se processa a) nos domínios da ação integrados socialmente (Eu e os outros no mundo da vida) e b) na tensão entre esses e os domínios integrados sistemicamente (Estado e mercado).

O enfoque teórico adotado distanciou-se da abordagem limitada ao conceito de “cultura política”, referente à atitude dos indivíduos frente ao sistema político *strictu sensu*, suplantando-a pelas concepções sociológicas da *cultura democrática* e dos *tipos de consciência de cidadania*, como expressões da consciência social que os indivíduos têm sobre as múltiplas dimensões societárias, as quais incluem, mas extrapolam, o sistema político.

A partir dos critérios de abrangência, de abstratividade e de descentração da perspectiva sócio-moral, referente a cada estágio de consciência moral - tomados como critérios de justiça crescente e representativos dos diferentes graus de reversibilidade do *role taking*, segundo a teoria kohlberguiana - foram propostos três tipos sociológicos de consciência de cidadania. Esses tipos estabeleceram uma reclassificação dos estágios de consciência moral (internos a cada nível de consciência moral), conforme a relação de compatibilidade ou de incompatibilidade com os requisitos sócio-morais necessários à consciência de cidadania. Assim, dada a insuficiente descentração do estágio 3, do nível *convencional* (Bom Moço, Boa Moça), esse estágio, juntamente com os estágios 1 e 2, do nível *pré-convencional*, passou a expressar a consciência denominada de **pré-cidadania**. A consciência social de **cidadania conformada** foi tomada como equivalente ao estágio 4 da moralidade *convencional*; e a consciência social de **cidadania crítica**, equivalente aos estágios 5 e 6 de moralidade *pós-convencional*. Esse último tipo de consciência de cidadania é necessária às transformações sociais orientadas por princípios universais de justiça.

Objetivando verificar se o processo de OP efetivamente provocou transformações na consciência social dos participantes, e, como tal, se pode ser caracterizado como uma "Escola de Cidadania", a hipótese principal da investigação postulou a existência de relação positiva entre as variáveis *tempo de OP* e *níveis de consciência moral*, traduzidos como tipos sociológicos de *consciência de cidadania*. O *capital escolar* foi considerado uma variável interveniente no processo analisado, uma vez que a teoria psicogenética sustenta a tese da homologia estrutural entre os desenvolvimentos cognitivo, moral e lógico-formal. Além disso, postulou-se, com uma hipótese secundária, a possibilidade de o OP ter produzido um efeito compensatório às assimetrias de aprendizagens, originadas sobretudo da desigualdade sócio-econômica representadas, na investigação, pelo *capital escolar* dos participantes.

O balanço dos dados obtidos por meio das três fontes de coleta a) aplicação dos **dilemas morais** em amostra semi-intencional do público do OP; b) discussão de um dilema moral, através de dois **Grupos Focais**, representativos das condições de iniciantes e de veteranos do OP; e c) análise complementar de **cinco variáveis** consideradas importantes para aprendizagens democráticas, extraídos do banco de dados de amostra representativa do público do OP (PMPA, Cidade e Baiocchi, 1999), indicaram os seguintes resultados:

Em relação à aplicação dos dilemas morais, os resultados confirmaram a hipótese principal da investigação, que previa relação positiva entre *tempo de participação no OP* e *níveis de consciência moral*. A análise do estágio predominante de consciência moral por *tempo de participação* mostrou tendências de crescimento da *moralidade pós-convencional*. No grupo de maior *tempo de OP* (8 anos ou mais) ela chegou a um percentual equivalente à quase metade dos sujeitos investigados. A comparação das médias do *escore p* (que designa a moralidade com princípios éticos universais), por *tempo de OP*, também mostrou essa tendência de crescimento. Entretanto, o efeito do *tempo de participação no OP* foi estatisticamente significativo apenas na comparação entre os **iniciantes** (até 1 ano) e os **veteranos** (8 ou mais anos de OP), sugerindo que a transformação da consciência social, é um processo lento, que exige tempo relativamente longo de participação no OP.

Além disso, os resultados indicaram que o *capital escolar* teve forte interveniência no aumento do *escore p* (*consciência pós-convencional*). Apesar de implicar aumento, ao longo

do *tempo de OP*, nas médias nos três níveis de escolaridade, as diferenças de escolaridade influenciaram mais o aumento do *score p* do que o *tempo de OP*. Esse resultado, se por um lado, é compatível com os pressupostos da psicologia genética, relativos à homologia estrutural entre o desenvolvimento lógico-formal e o desenvolvimento moral, por outro lado, *desfavorece a hipótese secundária da investigação*. Essa, presumia que o OP poderia estar cumprindo um papel de *instituição alternativa de socialização secundária*, com possível efeito compensatório do OP à assimetria de *capital escolar*, no desenvolvimento da consciência social dos sujeitos com baixa escolaridade, mas com longo tempo de participação, comparativamente aos indivíduos com maior *capital escolar* e o mesmo *tempo de OP*.

Esses dados indicam as dificuldades de promoção da equidade, por parte do OP, frente às condições desiguais de aproveitamento das oportunidades para a formação de uma cultura democrática e da consciência de cidadania crítica, entre os grupos com diferenças de *capital escolar*. Isso não significa, necessariamente, que as frações das classes populares mais pobres que nele participam (com menor renda e menor *capital escolar*), estejam à margem do sistema de decisão do OP. Significa, sim, que essa nova instituição de democracia participativa, reproduz, ao menos em parte, algumas desvantagens oriundas do ponto de partida desigual (em termos sócio-econômicos), com que os indivíduos e grupos sociais ingressam na participação, fato que de certa forma contraria um dos objetivos principais da criação do OP, entendido como uma forma de promover a inclusão social e a igualdade da participação.

Não obstante, a análise global dos resultados obtidos com os dilemas morais, ao indicar uma aproximação dos *scores p* (moralidade *pós-convencional*) entre os pontos de saída e de chegada de cada um dos níveis de escolaridade (embora sem significância estatística), sugere uma possível contribuição do OP, ainda que modesta, na promoção da diminuição das diferenças relativas ao *capital escolar*, para o desenvolvimento da consciência moral e, conseqüentemente, para o crescimento da consciência social desses participantes.

Os resultados obtidos por meio da discussão de um dilema moral hipotético nos Grupos Focais, compostos por **iniciantes** e **veteranos** do OP, indicaram com nitidez as diferenças de maturidade moral e de competência comunicativa em favor dos veteranos.

Os iniciantes participaram da discussão, apresentando juízos morais predominantemente *convencionais*, em sua maioria do estágio 3 (Bom Moço e Boa Moça) (44.4%) (Tabela 15), mas com tendência a assumir o estágio 4 (Lei e Ordem), pois a soma dos estágios 3/4 (três para quatro) e 4 chega a 55,5% da amostra. Os dados expressam, segundo a perspectiva sociológica adotada, uma consciência social predominante de *pré-cidadania*, com propensão à consciência de *cidadania conformada*.

Já o grupo dos veteranos, além de não ter apresentado nenhum sujeito com predominância da perspectiva sócio-moral correspondente ao estágio 3 (Bom Moço e Boa Moça), equivalente à *consciência de pré-cidadania*, evidenciou participantes com raciocínio moral com maior capacidade de descentração. Ao expressarem suas opiniões, os veteranos também apresentaram justificativas morais *convencionais*, mas em sua maioria relativas ao estágio 4 (Lei e Ordem). Entretanto, em contraste com os iniciantes, quase um terço do grupo dos veteranos apresentou um nível de *consciência moral pós-convencional*, com 26.6% classificados no estágio 5 (Contratualismo Democrático), equivalente, como já mencionado anteriormente, à consciência de *cidadania crítica* (Tabela 15).

Há que ressaltar, entretanto, que nenhum dos participantes do grupo de iniciantes, em que pese a maioria possuir escolaridade até o primeiro grau (62.5%), revelou, em sua participação, uma consciência moral típica do nível *pré-convencional* (estágios 1 e 2) Esse dado é coerente com os resultados obtidos por meio da técnica dos dilemas morais, a qual também mostrou um percentual relativamente baixo de sujeitos com consciência moral *pré-convencional* (até o estágio 2 - Hedonismo Instrumental), além de associação significativa entre a escolaridade de primeiro grau e o estágio de moralidade 3 (*nível convencional*). Considerando que, com a técnica dos dilemas morais, 30,5% dos pesquisados teriam iniciado sua participação com consciência *pós-convencional*, esses dados, em conjunto, sugerem um padrão relativamente elevado de consciência moral do público que ingressa no OP, em comparação com outros públicos pesquisados no Brasil, inclusive com escolaridade superior.

Esses resultados sugerem a possibilidade de existirem diferenças significativas de consciência social entre o público que procura as instâncias do OP, por razões diversas, e o público que, nas mesmas condições sócio-econômicas e urbanas, não o faz. Essa constatação indica a

importância de serem realizadas novas pesquisas, incluindo sujeitos que não participam do OP, as quais possam contribuir para o conhecimento sobre as razões da participação e da não participação, assim como para o conhecimento de possíveis diferenças nos níveis de consciência social, entre participantes e não-participantes do processo.

Os resultados obtidos por intermédio da terceira fonte de dados (análise estatística sobre cinco variáveis extraídas da amostra representativa do público do OP, em 1998, constantes dos Capítulos XI e XII) - complementados com entrevistas abertas e observação direta do processo de participação - ao apontarem para as mesmas direções indicadas pelos dilemas morais, reforçaram os resultados até então obtidos. Mostraram tanto a existência de aprendizagens, ao longo do *tempo de OP*, assim como resultados que não confirmam, ou que desfavorecem, as hipóteses principal e secundária elaboradas para o objeto de estudo.

Como visto, na **Figura 26**, que traz a síntese geral dos resultados da investigação empírica, em relação à variável *conhecimento sobre as regras e o funcionamento do OP*, os resultados confirmam apenas parcialmente a hipótese, pois, ao mesmo tempo em que se observou relação entre maior *tempo de OP* e respostas "corretas", também verificou-se a existência de maior número de sujeitos veteranos, do que seria esperado, associados ao conhecimento "errôneo", "ou correto, mas incompleto", sobre as regras do OP. Os resultados sugeriram, por isso, possível relação de heteronomia de parcela significativa de participantes, além de disposições assimétricas de poder e do grau de autonomia, tanto em função do *tempo de OP*, como esperado, mas, também, em razão das diferenças de *capital escolar*.

A análise também evidencou que o conhecimento das regras do OP - algo por si só complexo - não determina *per se* práticas democráticas entre os participantes, pois coexistem, na prática das regras, tanto casos de ação estratégica (não socialização do conhecimento das mesmas e cálculo racional dos possíveis benefícios extraídos com esse comportamento), como casos de ação comunicativa, caracterizadas pela discussão aberta nas comunidades visando a busca de consenso sobre a justiça das normas a serem utilizadas, na regulação das interações intra-comunitárias, ou sobre o uso delas visando beneficiar não determinados grupos, mas o maior número possível de pessoas, inclusive de outras regiões do OP.

Verificou-se, também, que os resultados apoiam a hipótese que previa tendência de maior envolvimento orgânico dos sujeitos no *tempo de OP* (através da *eleição para as suas instâncias representativas*), assim como a tendência de adoção de formas mais democráticas na escolha dos representantes (assembléias abertas a todos). Mas, os resultados indicaram também o efeito seletivo do *capital escolar* nos dois procedimentos analisados.

Na análise sobre a variável *razões da participação*, os dados também apoiam a hipótese, pois sugerem formação, ao longo do *tempo de OP*, de uma consciência social baseada na noção de *democracia participativa*, a qual não prescinde do acesso aos bens e serviços públicos. Mas, também nessa análise, o *capital escolar* intervém nos tipos de respostas, expressando, talvez, percepções distintas sobre o significado normativo da participação do OP. O conjunto dos dados dessa variável indicam uma gradação: em cada nível de escolaridade, a justificativa da participação no OP é feita através de motivações de caráter crescentemente conceitual, partindo da busca da satisfação de demandas e de "ser chamado, conhecer, queixar-se de obras mal feitas", no grupo de escolaridade até o 1º Grau, até chegar a justificativas que indicam serem a "democracia, a cidadania, a participação e a fiscalização do processo (controle social)", no grupo com escolaridade superior. Vale lembrar, como ressaltado no texto, que na condição de expressão do perfil sócio-econômico, os sujeitos com baixa escolaridade são os que têm maior carência de demandas não atendidas, situação objetiva que, provavelmente, faça com que esse grupo social indique como motivação principal da participação do OP, o atendimento de suas demandas. Entretanto, como indica o conjunto dos resultados da investigação, é provável que a percepção sobre o significado normativo dessa participação no OP, seja influenciado pela variável escolaridade. Além disso, há dúvidas, sobre o real significado da democracia representativa, por parte do conjunto dos participantes do OP, com tendências de heteronomia em relação à essa dimensão política.

Os resultados sobre a variável *competência comunicativa*, cujos dados, assim como as demais variáveis, foram extraídos da pesquisa de 1998 (CRC, Cidade e Baiocchi, 1999), apoiam a hipótese que previa relação significativa entre o *maior tempo de OP* e a ação da *fala* dos participantes. Mas, também nessa variável o *capital escolar* mostrou-se interveniente, configurando desvantagens em relação aos indivíduos com escolaridade até o 1º Grau, pois associados à resposta "nunca" *falam* nas reuniões do OP. Os indivíduos com escolaridade

secundária ou superior apresentaram maior participação do que seria esperado, estando associados respectivamente às respostas "sempre e quase sempre" e "às vezes" *falam no OP*. O conjunto dos resultados confirma a hipótese principal e desfavorece a hipótese secundária

Já os resultados sobre o *associativismo e o envolvimento cívico-político* dos participantes, apoiam a hipótese que previa relação entre o *associativismo* e o maior *tempo de OP*. A maioria dos indivíduos do OP participa de entidades civis (70,1%, em 1998). Verificou-se associação significativa entre participação em entidades e o *tempo de OP* a partir de 2 anos em diante. A participação em entidades cresce percentualmente de 57,9%, no grupo de iniciantes do OP (1 ano), e chega a 89,2%, entre os veteranos (8 anos ou mais). Não obstante observou-se ausência de efeito significativo do OP sobre o grau de envolvimento dos sujeitos com suas entidades sociais (frequência de participação nas entidades). Além disso, a diminuição do percentual do grau de associativismo do público que comparece a cada ano do OP (de 75,9%, em 1995, para 70,4%, em 1998) e a tendência de diminuição percentual da participação do público ligado às entidades autônomas de caráter regional, existentes antes desse processo (Conselhos Populares, Articulações Regionais, etc.), não favorecem a hipótese principal. Provavelmente, o OP funcione mais como catalizador de organizações sociais do que como promotor do associativismo autônomo dos atores da sociedade civil¹³⁹. Como apontado, isso ocorre possivelmente devido a limitações objetivas, impostas pela grande exigência de tempo e de trabalho a ser dedicado nas instâncias de participação do OP, mas, também, devido às orientações subjetivas do público participante, que demonstram, por vezes, não valorizar suficientemente o associativismo autônomo em relação ao Estado.

Os resultados sobre a *participação em partidos* - item contido na variável *associativismo e o envolvimento cívico-político* - apoiam, em geral, a hipótese elaborada. Verificou-se existência de associação significativa entre a *participação em partidos* e os grupos de *maior tempo de OP*, a partir de 5 anos em diante. Diferentemente das demais variáveis, essa foi a única que não apresentou interveniência significativa do *capital escolar*, embora, os sujeitos com escolaridade de 2º e de 3º Graus, tenham apresentado percentuais maiores (respectivamente, 8,9% e 15,6%) em relação aos que têm escolaridade até o 1º Grau (5,5%) (Tabela 25). Essa

¹³⁹ Evidentemente há casos importantes em que o OP funcionou como uma atmosfera incentivadora de formas associativas, a exemplo da cooperativa Univens (setor do vestuário) e outras cooperativas surgidas para separação e venda de resíduos sólidos recicláveis, coletados pela Prefeitura Municipal.

condição, em comparação com as demais aprendizagens investigadas, sugere maiores possibilidades de formação, no OP, de uma consciência pró-engajamento partidário sem a qual, seria contrasenso pensar-se na formação de uma cultura democrática no país. Entretanto, a aprendizagem relativa à dimensão partidária, em especial ao PT, como partido promotor da participação, guarda *evidentes riscos de colonização das esferas públicas autônomas ancoradas no mundo vivido*.

A agregação de eleitores e filiados ao PT é um fato esperado na lógica da disputa eleitoral e ideológica do contexto local, na medida em que, com a criação do OP, estabeleceu-se abertura institucional inédita no processo de tomada de decisões da Administração Municipal e o reconhecimento das comunidades pobres como interlocutores legítimos desse processo. Contudo, se a participação em partidos políticos pode ser interpretada como um dos indicadores de aprendizagem democrática, já que a democracia (inclusive a democracia participativa) requer partidos representativos e com vínculos sociais orgânicos - em especial no Brasil, onde a tradição autoritária obstaculizou a existência de um verdadeiro sistema representativo nascido da sociedade civil, como mostrou Souza (1976) - o crescimento do envolvimento partidário do público do OP, ao longo do tempo, enseja, por outro lado, *novas oportunidades de cooptação e, portanto, de tutela partidária da experiência*, através da dependência do OP ao partido hegemônico governante (PT).

Ora, os processos de democracia participativa que promovem a interação sistemática permanente entre os atores sociais governamentais e a população, transformam a questão da participação em partidos políticos em um problema que caminha por uma tênue linha divisória entre essa participação e a autonomia individual e coletiva dos sujeitos e atores, frente ao poder administrativo e ao poder político. Esse parece ser um dos principais desafios da etapa atual do OP, também devido ao acirramento da disputa política, em decorrência das sucessivas reeleições da Frente Popular (Fedozzi, 1997 e 2000; Baierle, 2002, p. 155-9). É importante lembrar que o PT - então governante do Estado do RS na gestão 1999-2002 - foi derrotado nas últimas eleições estaduais, em 2002, apesar de ter implantado o OP também nessa instância governamental. Nesse período, o OP estadual sofreu intensa oposição, tanto

por parte dos partidos desse campo - que utilizaram inclusive expedientes jurídicos para tentar proibir a continuidade do mesmo -, como pela ampla maioria da mídia do estado¹⁴⁰.

A complexidade do tema relativo à democracia participativa, seu significado político (*latu sensu*) e sua relação com o sistema partidário, ficou evidente, no caso do OP de Porto Alegre, também em manifestações de integrantes do OP, que, durante o trabalho de campo, fizeram questão de expressar o seu apoliticismo (e o significado pejorativo à ação política), na busca de solução para as suas demandas. Um exemplo desse tipo de interpretação foi verificado quando, na sede do Conselho do morro Santa Teresa, região com tradição de organização comunitária, um dos presentes irritou-se no momento da aplicação dos dilemas morais, negando-se a respondê-los, após a leitura dos mesmos, pois entendeu que se tratava de uma atividade “política”, que “nada tinha a ver com as demandas do OP”. Também no COP, um veterano dirigente comunitário, ligado ao PTB, que participara desde o início do OP, se negou a participar da pesquisa, alegando que as estórias contidas nos dilemas iriam justificar as teses do PT, as quais, segundo ele, afirmam serem “os pobres favoráveis ao roubo e às invasões” [referindo-se aos dilemas de Heinz e da invasão de uma empresa de transporte coletivo], expressando o acirramento político-partidário hoje existente em Porto Alegre.

Esses são casos que ilustram a complexidade envolvida na atual etapa da história de vida do OP. A experiência se vê frente ao desafio de promover, ao mesmo tempo, o envolvimento da população na gestão pública e o crescimento de sua consciência social, sem, entretanto, fazer com que essa consciência seja representada apenas e, *em última instância*, pela adesão a partidos ou, mais especificamente, ao partido que dirige esse processo. Assim como a democracia necessita simultaneamente de partidos representativos e de indivíduos democráticos, a ação na esfera pública e na sociedade civil - frente às tentativas de colonização sistêmica - necessita, por sua vez, de grupos sociais e de indivíduos (Eu's) competentes, com consciência social autônoma e *pós-convencional*. Ou seja, sujeitos capazes

¹⁴⁰ O processo inédito de implantação do OP no Governo do Estado do RS, o qual chegou a reunir cerca de 360 mil pessoas em assembleias realizadas nos 467 municípios existentes, certamente merece uma análise específica. Pode-se dizer, de antemão, que pelo menos três fatores devem ser considerados nessa análise: a complexidade intrínseca à implantação da experiência de participação na escala estadual; a orientação político-ideológica que prevaleceu na condução do processo pelo Governo Estadual, com forte tendência de “reprodução” do modelo utilizado em Porto Alegre e baseada na noção de que o OP se tratava de uma forma de “democracia direta” (acirrando confrontos com as instâncias representativas municipais); além da intensa oposição do campo político conservador, o qual percebeu na experiência de Porto Alegre, o potencial político-ideológico e eleitoral contido na promoção da participação popular nas decisões governamentais, a exemplo do OP.

de ação reflexiva, autônoma e crítica, tanto nas interações que se processam no mundo da vida, como nas relações com os aparatos sistêmicos do Estado e do mercado.

Da discussão acima se depreende que a adesão partidária proporcionada pelo OP não pode ser interpretada apenas através das ameaças reais de colonização que ela representa¹⁴¹. Em outras palavras: a adesão partidária não representa necessariamente perda da autonomia. Um caso típico de exercício da cidadania crítica e de controle social sobre o Estado – mesmo por indivíduos ligados ao PT - ocorreu na Região Cristal, em 2001, onde o Fórum de Delegados, liderado por três pessoas da comunidade, identificadas com o partido, se cotizou para a compra de uma filmadora, a fim de registrar os pontos críticos, em termos de carência de infra-estrutura e serviços na região, assim como as obras e serviços do Plano de Investimentos do OP, que se encontravam atrasados ou não realizados pela Prefeitura. Em que pese a pressão contrária, exercida por algumas Secretarias da Administração Municipal, inclusive com argumentos que invocavam lealdade partidária, para que não exibissem o vídeo no Fórum de Delegados da Região (com a presença do Prefeito na ocasião), eles o fizeram, não escusando-se da condição de representantes da comunidade e do controle social do OP¹⁴².

A diferenciação de papéis entre o Estado, o sistema político (eleitoral e partidário) e as esferas públicas autônomas que atuam na sociedade civil – fundamentais para a democracia e o exercício da cidadania – parece ser um dos maiores desafios da experiência que se desenvolve hoje em Porto Alegre. Isso porque, por um lado, o prestígio angariado pelo partido governista (PT), que implantou o processo, é uma consequência esperada na lógica da disputa política democrática, assim como as suas ações para ampliar a sua legitimidade. Mas, por outro lado, o vínculo forte da experiência participativa com o partido governista, somado às dificuldades (objetivas e subjetivas) de organização autônoma das comunidades, já comentadas no item sobre o associativismo, tende a criar uma situação de possível tutela político-administrativa da experiência. Contrariar essa tendência depende do nível de consciência social dos sujeitos e da capacidade para relacionar-se de forma reflexiva e autônoma, tanto na interação comunitária – resguardando a autonomia individual, diante das tentativas de sua anulação pelo

¹⁴¹ Não é incomum presenciar nas reuniões do OP situações onde as críticas mais contundentes ao governo municipal, sobre aspectos e problemas reais da experiência ou relativos à ineficiência da administração, partem de militantes comunitários filiados ao PT, não integrantes de correntes “ultra-esquerdistas” do partido.

¹⁴² Recentemente, em 2002, esse grupo de pessoas da Região Cristal criou uma organização não-governamental intitulada Solidariedade, que objetiva discutir e capacitar pessoas para o exercício da autonomia e da cidadania.

grupo - como no processo de estreita interação entre o Estado (representado pela fração executiva local), o partido governante e as esferas autônomas da sociedade civil, a exemplo da ação relatada acima, na qual a identidade partidária dos sujeitos não impediu o exercício da autonomia e do controle social sobre os governantes.

Os três cenários prováveis no processo do OP, a respeito da aprendizagem relativa à importância dos partidos políticos, são: 1) conscientização sobre a importância dos partidos políticos e relação de tutela (heteronomia); 2) conscientização sobre a importância dos partidos políticos e consciência individual e coletiva autônoma; e ainda 3) apoliticismo e reprodução das relações de heteronomia e de tutela partidária. Tudo indica que os três cenários estão e estarão em tensão permanente no processo real de construção do OP. O domínio de um desses cenários é um dado que ainda não pode ser sustentado empiricamente. Mas, a probabilidade maior, que parece prevalecer, é a de uma situação híbrida, com inclinação, entretanto, para a predominância do primeiro cenário mencionado¹⁴³.

Em seu conjunto, os resultados obtidos com as fontes de dados principais e complementares, indicam predominância de aprendizagens nos termos definidos pelo estudo. Mas, como viu-se, com aspectos que *relativizam a confirmação das hipóteses e também, em sua maioria, desfavorecem a hipótese secundária*. Os resultados sugerem a possível existência de um duplo efeito da participação no OP. Por um lado, verifica-se a permanência, ao longo do tempo de participação, de um público cuja consciência moral é incompatível com a consciência de cidadania (situação que denominou-se de consciência de **pré-cidadania**), pois, mediante a técnica de dilemas morais, observou-se que a soma dos percentuais das pessoas dos estágios 2 (*pré-convencional*) e 3 (*convencional*) chega a 33,3% entre os iniciantes e praticamente se mantém nos demais grupos de *tempo do OP*. Esses dados sugerem que, apesar do longo tempo de participação (8 anos ou mais), não houve transformação da consciência social - nos patamares definidos pelo estudo - de parcela de veteranos, em especial os que têm menor *capital escolar*. Ao não ultrapassar o estágio 3 da consciência moral (baseado na referência a grupos primários e aos laços pessoais como critério de justiça), esse nível de consciência revela-se aquém das exigências mínimas de descentração necessária à consciência de

¹⁴³ Ver a esse respeito avaliação do OP de Porto Alegre em Fedozzi (2002).

cidadania; seja à **cidadania conformada** ao sistema social (estágio 4), ou à **cidadania crítica** equivalente à moralidade *pós-convencional*.

Isso significa, possivelmente, que a compreensão normativa do mundo social dessa parcela de participantes estaria ainda propícia à reprodução de ações voltadas ao interesse pessoal e particularista, ou à lógica da esperteza e da troca instrumental, a exemplo da “Lei de Gérson” (estágio 2), ou, no máximo, baseada na pessoalização e na afetividade (estágio 3), como *critérios máximos de justiça*, o que se mostra coerente, como visto, com outros estudos realizados no Brasil com técnicas kohlberguianas (Koller, Biaggio, Lopes et alii, 1994; Biaggio, 1985; 1975). Esse nível de consciência é compatível com as formas tradicionais de autoritarismo social e com a cultura patrimonialista-clientelar no Brasil, ensejando possibilidades de reprodução das relações sociais de heteronomia e de subordinação paternalista, representadas pelo *favor*, pelo *pedir*, ou pelas relações que têm na pessoa o critério máximo de justiça, a exemplo dos caudilhismos e do *jeitinho*. Essa perspectiva sócio-moral é incompatível com a consciência autônoma e com a noção igualitária dos direitos e deveres necessários à cidadania crítica, como requisitos básicos da democracia. Em suma, essa forma de consciência social é compatível com a forma de dominação autoritária e patrimonialista que fundamentam a sociedade brasileira.

Pode-se depreender dos resultados analisados (sob a ótica dos tipos de consciência de cidadania), a existência de possibilidades (sobretudo entre a parcela que participa há pouco tempo do processo e que possui pouco *capital escolar*) de reintrodução de outras práticas governamentais, não participativas em termos co-gestivos (isto é, com regras de participação e critérios transparentes de deliberação compartilhada), a exemplo do OP. Parece plausível supor a possibilidade de rearticulação das formas tradicionais de interação, a exemplo do clientelismo e da política do *favor*, entre governantes locais e *setores* das comunidades excluídas do desenvolvimento sócio-urbano. Essa possibilidade, todavia, é reforçada pelo quadro objetivo de carências de infra-estrutura urbana e de serviços públicos, que persiste na construção e ocupação do espaço urbano de Porto Alegre (em que pese a inversão do perfil dos investimentos públicos realizados desde a criação do OP, que passou a priorizar a extensão de infra-estrutura básica e de serviços, tais como saneamento básico, pavimentação, regularização fundiária, saúde e educação, etc., nas áreas mais carentes), em consequência do

agravamento da crise social e econômica do país, fatores esses, que favorecem a ação pragmática das comunidades, como forma de acesso aos bens necessários à qualidade de vida.

Por outro lado, os resultados permitem inferir que, provavelmente, o processo de socialização proporcionado pelo OP, a respeito dos problemas sócio-urbanos e suas soluções, ensejou oportunidades de transformação da consciência social - isto é, de descentração da perspectiva sócio-moral e de ampliação da reversibilidade do *role taking* - para uma parcela de participantes que nele tenham permanecido por *tempo prolongado* e/ou para os que possuem maior *capital escolar*. O fato de que quase a metade dos veteranos (48.9% com a técnica de dilemas morais) (Tabela 10) apresentou um nível de consciência *pós-convencional*, equivalente à consciência de **cidadania crítica**, inclusive com 17% deles apresentando o estágio mais alto da maturidade moral (estágio 6, moralidade dos princípios éticos universais), é um dado significativo, comparativamente às pesquisas realizadas no país e no exterior com o mesmo referencial teórico-metodológico, as quais apresentam percentuais bem menores.

Se a autonomia moral (teorizada por Piaget) e a consciência moral *pós-convencional* (teorizada por Kohlberg) são requisitos para formular ou questionar as pretensões de validade a) da verdade (no relacionamento com o mundo objetivo); b) da adequação ou justiça do uso das normas (no relacionamento com o mundo social) e c) da veracidade (no relacionamento com o mundo subjetivo), que caracterizam a formação de EU's, competentes para o agir comunicativo preconizado por Habermas, pode-se inferir que a participação no OP e a *socialização daí advinda* contribuiu para que uma parcela considerável de participantes (cerca de 50% dos veteranos), construíssem aprendizagens para a ação intersubjetiva e dialógica - fundamentais para a formação de uma cultura democrática e para a consciência de **cidadania crítica** - baseadas na autonomia moral e na ética da solidariedade.

O nível de consciência adquirido por essa parcela de participantes lhes permite diferenciar a ordem racional-legal existente (estágio 4) dos critérios necessários à promoção da justiça, inclinando-os a adotar uma perspectiva crítico-reflexiva sobre as normas sociais e suas pretensões de legitimidade, seja em situações cotidianas no mundo da vida, ou nas interações com as estruturas políticas e econômicas da reprodução sistêmica. Da mesma forma, teriam capacidade de julgar situações de forma autônoma, não se deixando orientar pela deferência

ou pela tutela das autoridades, pelos mais fortes, mais carismáticos ou mais espertos, formas essas que caracterizam as relações autoritárias da dominação no Brasil.

Presume-se, também, que essa parcela de indivíduos tenha adquirido competências capazes de resistir, individual e coletivamente, às tentativas de colonização do mundo da vida, especialmente pelos aparatos de reprodução política, em especial, os partidos políticos, que se encontram desconectados da realidade concreta dessa experiência. Isso significa uma possível contribuição do OP para a *racionalização do mundo da vida*, no sentido habermasiano, isto é, a constituição de um processo em que as formas de coordenação da ação e sua legitimidade, são mediadas por justificativas racionalmente sustentadas pela comunicação entre os indivíduos, em substituição às formas e contextos tradicionais, baseados na heteronomia. Aspecto esse de fundamental importância para vislumbrar possíveis transformações sociais.

A análise dos dados da investigação, entretanto, dão margem a dúvidas quanto às reais aprendizagens referentes à perspectiva sócio-moral do *sistema social*, representado pela ordem racional-legal (estágio 4) e equivalente à consciência de **cidadania conformada**. Como analisado, esse tipo de consciência social, apesar de conservadora em relação à consciência necessária às transformações sociais, é de fundamental importância para a superação da lógica particularista, instrumental e fundada nos laços pessoais, que caracterizam as concepções de justiça dos estágios inferiores. Diferentemente do esperado, os resultados nos dilemas morais apontaram para a ausência de proporcionalidade no *tempo de participação no OP*, entre o decréscimo dos percentuais dos níveis inferiores de maturidade moral e o conseqüente acréscimo dos níveis imediatamente superiores.

Como visto, o aumento do percentual dos estágios *pós-convencionais*, no grupo com maior *tempo de OP*, se deu em função da *diminuição dos percentuais da moralidade equivalente à ordem racional-legal* (estágio 4 - nível convencional), já que os percentuais dos estágios inferiores (2 e 3) permaneceram praticamente inalterados ao longo do *tempo de OP*. Esse padrão, que indicam tendências de concentração dos sujeitos nos estágios *anteriores ou posteriores* ao estágio 4 do *nível convencional* (racional-legal), é semelhante aos encontrados em outros estudos sobre o desenvolvimento da consciência moral no Brasil. À exceção dos resultados obtidos nos dois Grupos Focais, que apresentaram percentuais relativamente

elevados, em especial, no Grupo de iniciantes, representativos da consciência moral do estágio 4, os demais resultados não autorizam afirmar possíveis aprendizagens proporcionadas pelo OP, no sentido de uma sociabilidade mediada pela ordem legal como expressão do *respeito ao outro* (abstrato), no conjunto das relações que se dão no sistema social.

Dessa conclusão também deriva a probabilidade de que, para a maior parcela dos sujeitos que participaram por *mais tempo no OP*, a legitimidade da democracia é diretamente dependente das formas com que o sistema político e o aparato do Estado se relacionam com as esferas públicas autônomas do mundo da vida - se possibilitam ou não a negociação e a co-gestão das demandas e desejos gerados em suas redes sociais. Para essa parcela de sujeitos é evidente que a legitimidade da democracia depende do reconhecimento dos atores comunitários como interlocutores legítimos do processo democrático, assim como da eficácia da resolução dos seus problemas. Em outros termos, os efeitos sobre a consciência relativa ao sistema político *strictu sensu*, indicam tendências de formação de uma consciência centrada na noção da *democracia participativa* e na *cidadania ativa*. A legitimidade da democracia para esses setores, não dissocia os aspectos procedimentais dos aspectos substantivos, pois ela estaria ligada tanto à igualdade de comunicação e de acesso à deliberação pública, como à partilha equânime do usufruto dos bens sociais, sem os quais possivelmente a democracia não seria detentora de legitimidade. Não há segurança, portanto, para conclusões sobre o real posicionamento dos integrantes do OP em relação à democracia representativa.

Cabe salientar, também, que a observação empírica no acompanhamento dos quatorze anos da realização do OP, mostra importantes efeitos relativos à auto-estima dos indivíduos, especialmente os pertencentes às classes populares de baixa renda e de baixa escolaridade e que passam a se envolver intensamente com a experiência. O sentimento de valorização ocorre não só porque são respeitados como cidadãos pelo poder público local, mas, também, porque obtém o reconhecimento dos demais moradores. Esse efeito subjetivo, de caráter emocional, moral e afetivo, talvez não mensurável, relacionado aos temas da dignidade humana, do reconhecimento social e do sentimento de pertencimento - conforme falava Marsahll (1967) -, como condições para a construção da cidadania e do empoderamento das classes subalternas, não foi objeto específico da presente investigação por razões já

esclarecidas. Por certo, como mostra a observação empírica, o OP veio a instaurar um processo de integração social, que contribuiu para oportunizar essa socialização.

Conclui-se, com base nos resultados do estudo, que a socialização oportunizada pelo OP é, sim, compatível com a noção de Escola de Cidadania. Mas, como pressupunha-se, as aprendizagens referentes à *dimensão da consciência social* são as mais difíceis de serem alcançadas. Requerem tempo prolongado e ocorrem de forma seletiva, principalmente em decorrência do *capital escolar* trazido na bagagem dos indivíduos, o qual atua como facilitador ou como minimizador das oportunidades de aprendizagens na socialização.

Essa conclusão não nega, evidentemente, a existência de exceções que mostram, no OP, a possibilidade de crescimento da consciência social, no sentido aqui tratado, também em sujeitos com baixa ou quase nula escolaridade. Mas, como ensina a sociologia clássica, secundada por algumas correntes contemporâneas, faz-se necessário investigar o *conjunto das relações* que constituem o objeto de estudo construído, sob pena de incorrer em reducionismos - sejam coletivistas ou individualistas - que tomam a parte pelo todo.

Outras aprendizagens referentes às dimensões administrativa, sócio-urbana, política, identitária, de ação coletiva e de interação social - importantes para a construção da consciência de cidadania e da cultura democrática - possivelmente tenham se efetivado de forma mais equânime. Todavia, como pressupôs-se, ocorrem em patamares menos profundos da consciência social, a qual foi focalizada como objeto da presente investigação.

Julga-se, assim, que os elementos contidos nesse estudo, sobre a dimensão da consciência social dos participantes do OP, certamente incompleto e carente de novas investigações, podem contribuir, também, para a reflexão sobre a prática do OP, sobretudo por meio de um olhar que supere a suposta pedagogia espontânea do processo e passe a pensá-lo *pedagogicamente*. Esse parece ser um dos caminhos - que requer a contribuição de todos os atores envolvidos - para a superação de barreiras e de assimetrias entre o público participante do OP, a fim de tornar mais equânime as oportunidades de socialização favoráveis à formação de uma cultura democrática e da consciência de cidadania crítica.

BIBLIOGRAFIA

- ABERS, Rebecca. *Learning Democratic Practice: Distributing Government Resources Through Popular Participation in Porto Alegre, Brazil*. Los Angeles:UCLA,1996.
- _____. Do clientelismo à cooperação: governos locais, políticas participativas e organização da sociedade civil em Porto Alegre. Centro de Assessoria e Estudos Urbanos. Porto Alegre: *Coleção Cadernos da Cidade*, n. 7, v. 5, maio 2000.
- ANDREATTA, H. PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. *Orçamento participativo Porto Alegre: você é quem faz uma cidade de verdade*. Porto Alegre: Unidade, 1995.
- ALEXANDER, Jeffrey C. O novo movimento teórico. *RBCS*, n. 4, vol. 2, 2 jun, 1989, p. 5-28.
- ALMOND, G. A. & VERBA, S. *The civic culture*. Boston: Brown and Company, 1963.
- APEL, Karl-Otto. *Estudos de moral moderna*. Tradução Benno Dischinger. Petrópolis:Vozes, 1994.
- _____. Ética do discurso como ética da responsabilidade. São Paulo: Universidade de São Paulo, Departamento de Filosofia. *Cadernos de Tradução*.n.3, 1998.
- ARAGÃO, Lucia M. C. *Razão comunicativa e teoria social crítica em Jürgen Habermas*. Rio de Janeiro:Tempo Brasileiro, 1992.
- ARENDT, Hannah. *Los orígenes del totalitarismo*. Madri: Taurus, 1974.
- _____. *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1987.
- _____. *Da revolução*. São Paulo:Ática, 1990.
- ARRETCHE, M.T.S. Mitos da descentralização. Mais democracia e eficiência nas políticas públicas? São Paulo, *RBCS*, nº 31, ano 11,jun. 1996, p. 44-66.
- AVRITZER, L. *Modernity and Democracy in Brazil: an Interpretation of the Brazilian Path of Modernization*. Ph.D. Dissertation, New School for Social Research,
- _____. *Transition to Democracy and Political Culture: an analysis of the conflict between civil and political society in post-authoritarian Brazil*. Constellations, v. 2, n. 2.
- _____. *A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática*. SãoPaulo:Perspectiva; Belo Horizonte:Editora da UFMG, 1996.
- _____. Um desafio institucional para o novo associativismo. *Lua Nova*, nº 39, p. 149-173, 1997.
- _____. *Sociedade civil, espaço público e poder local: uma análise do OP em Belo Horizonte e Porto Alegre*. Belo Horizonte, 2000 (mimeo)
- BACHRACH, Peter. *Crítica de la teoria elitista de la democracia*. Buenos Aires:Amorrortu editores, 1967
- BAIERLE, Sérgio. *Um novo princípio ético-político: prática social e sujeito nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre nos anos 80*. UNICAMP. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. 1993

- ____. OP ao termidor? In: *Construindo um novo mundo*. Porto alegre: Guayí. 2002, p. 132-64
- BAIOCCHI, Gianpaolo. *From militance to citizenship; The Worker's Party, civil society, and the politics of participatory governance in Porto Alegre, Brazil*. Tese de Doutorado. Departamento de Sociologia. Universidade de Wisconsin, Madison, 2001.
- BARBETTA, Pedro A. *Estatística aplicada às ciências sociais*. Florianópolis:UFSC, 2001.
- BARBOSA, Eva M. Poder local e cultura democrática: elementos para uma abordagem multi-escópica em ciências sociais. Porto Alegre. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. *Sociologias*. Ano 2, n. 3, jan/jun 2000, p. 36-73.
- BARBOSA, Livia. *O jeitinho brasileiro*. Rio de Janeiro:Campus, 1992.
- BARRY, B. *Sociologists, economists and democracy*. London:Collier Macmillan, 1970
- BECKER, Fernando. *Educação e construção do conhecimento*. Porto Alegre:Artes Médicas, 2001.
- ____. *Da ação à operação: o caminho da aprendizagem em J.Piaget e P.Freire*. Rio de Janeiro:DP&A e Palmarica, 1997.
- BENEDICT, R. *Patterns of culture*. Boston:Houghton Mifflin, 1934
- BENEVIDES, Maria V. M. *A cidadania ativa*. Referendum, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo:Ática, 1991.
- BENHABIB, S. "Models of public space: Hannah Arendt, the liberal tradition, and Jürgen Habermas". In: CALHOUN, Craig (org.). *Habermas and the public sphere*. Cambridge: MIT, 1992.
- BERGER, Peter e LUCKMANN, T. *A construção social da realidade*. Petrópolis: Vozes, 2001.
- BIAGGIO, Ângela M.B. *Psicologia do desenvolvimento*. Petrópolis:Vozes, 2000, 14ª edição
- ____. Um estudo intercultural sobre julgamento moral: comparação entre universitários brasileiros e norte-americanos. *Arquivos Brasileiros de Psicologia*, 27 (2), 71-81, 1975
- ____. A development study of moral judgment of Brazilian subjects. *Interamerican Journal of Psychology*, 1976.
- ____. Desenvolvimento moral: Vinte anos de pesquisa no Brasil. Porto Alegre. *Psicologia:Reflexão e Crítica*, 1988, v. 3, p. 60-69
- ____.Universalismo versus relativismo no julgamento moral. Porto Alegre. *Psicologia:Reflexão e Crítica*, 1999, v. 12, n. 1, p. 5-19.
- ____. Introdução à teoria de julgamento moral de Kohlberg. In: NUNES, Maria L. T. (org.) *MORAL E TV*. Porto Alegre:Evangraf, 1998, p. 29-63.
- ____. Kohlberg e a "Comunidade Justa": promovendo o senso ético e a cidadania na escola. Porto Alegre. *Psicologia:Reflexão e Crítica*, 1997, v. 10, n. 1, p.47-69.
- ____. Discussões de julgamento moral – idiosincrasias do caso brasileiro. Brasília. *Psicologia, Teoria e Pesquisa*. 1985, v. 1., n. 3, p. 195-204
- ____. Desenvolvimento de valores: um estudo piloto. Porto Alegre:*Educação e Realidade*, 1983, p. 25-33

- ____. Adaptação brasileira de uma medida objetiva de julgamento moral. Trabalho apresentado no *Congresso Interamericano de Psicologia*. Buenos Aires, 1989
- BITTAR, J., COELHO, F. D. Gestão democrática, inversão de prioridades e os caminhos da administração pública municipal. In: RIBEIRO, SANTOS. *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994. p.327-350.
- BLATT, M e KOHLBERG, L. The effects of classroom moral discussion upon children's level of moral judgment. *Journal of Moral Education*, (4), 129-161, 1975.
- BOBBIO, Norberto. *O conceito de sociedade civil*. Rio de Janeiro:Graal, 1982.
- ____. *O futuro da democracia - Uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro:Paz e Terra, 1986.
- ____.*Estado governo sociedade*. Rio de Janeiro:Paz e Terra, 1987.
- ____. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992
- ____. *Liberalismo e democracia*. São Paulo:Brasiliense, 1994
- BORJA, Jordi. Descentralización del Estado. Movimiento social y gestión local. *Dimensiones teóricas, problemas e perspectivas de la descentralización del Estado*. Santiago de Chile: FLACSO. 1987.
- BOURDIEU, Pierre. *Capital cultural, escuela y espacio social*. México:Siglo XXI, 1997
- ____. *O poder simbólico*. Lisboa:Difel, 1989
- BZUNECK, J.A. Julgamento moral de adolescentes delinquentes e não-delinquentes em relação com ausência paterna. Tese de Doutorado. *Universidade de São Paulo*, 1979
- CAMINO, C. et alii. A transmissão de valores morais em personagens de TV. Porto Alegre. *Psicologia:Reflexão e Crítica*, 1994, v. 7, n. 1, p. 29-46.
- CAMINO, C. e LUNA, V. Reformulação e adaptação do “Defining Issueis Test” – DIT. Trabalho apresentado no *XXII Congresso da Sociedade Interamericana de Psicologia*, Buenos Aires, 1989.
- CAMINO, C.; LUNA, V.; CAVALCANTI, M. das G. Análise parcial do pensamento moral da novela Vale-Tudo. *Anais do Simpósio de Pesquisa e Intercâmbio Científico – Anepepp*. São Paulo:Águas de São Pedro, 1990, p. 95-102.
- CARLEHEDEM, M. e GABRIELS, R. Uma conversa sobre questões da teoria política. Entrevista de Jürgen Habermas.Tradução: Marcos Nobre e Sérgio Costa. *Novos Estudos*, CEBRAP, março de 1997, p. 85-102.
- CARVALHO, José Murilo. *A formação das almas*. O imaginário da república no Brasil. São Paulo:Companhia das Letras, 1990.
- CARVALHO, Maria Alice Rezende. República brasileira: viagem ao mesmo lugar. *DADOS*. Rio de Janeiro:Campus, 30(3):303-321, 1989.
- CASTORIADIS, Cornelius. *Encruzilhadas do labirinto II*. Rio de Janeiro:Paz e Terra, 1987.
- ____ *A instituição imaginária da sociedade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- CENTRO DE ASSESSORIA E ESTUDOS URBANOS. Porto Alegre. *Jornal De Olho no Orçamento*. Ano 5, n. 9, dezembro 1999.

CESAR, Tadeu et alii. A Especificidade Política de Porto Alegre. *Laboratório de Observação Social - Labors*. IFCH/UFRGS, 2000. (mimeo)

CHAUÍ, Marilena. *Cultura e democracia*. São Paulo:Cortez, 1993.

____. Raízes teológicas do populismo no Brasil: teocracia dos dominantes, messianismo dos dominados. In: DAGNINO, E. (org.) *Anos 90. Política e sociedade no Brasil*. São Paulo:Brasiliense, 1994, p. 19-30.

COLBY, Anne.; KOHLBERG, Lawrence e outros. *The measurement of moral judgement*. Nova Iorque-Londres: Cambridge University Press, 1987, vol. 1: *Theoretical foundations and research validation*; vol. 2: *Standard issue scoring manual*.

COLEMAN, James. *Foundations of Social Theory*. Cambridge:Harvard University Press, 1990.

CORADINI, Odaci Luiz. O referencial teórico de Bourdieu e as condições para a sua aprendizagem e utilização. Porto Alegre:*Veritas*, v. 41, n. 162, jun 1996, p. 207-220.

COSTA, S. Esfera pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil. *Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo. março, nº 38, p. 38-52, 1994.

____. Contextos da construção do espaço público no Brasil. *Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo, nº 47, março, p. 179-192, 1997a.

____. Entre o espetáculo e o convencimento argumentativo: movimentos sociais, democratização e a construção de esferas públicas locais. *UFSC*, mimeo, 1997b.

COUTINHO, Carlos Nelson. As categorias de Gramsci e a realidade brasileira. In: COUTINHO, C. N. e NOGUEIRA, M.A. (ORGS.). *Gramsci e a América Latina*. Rio de Janeiro:Paz e Terra, 1988, p. 103-128.

COUTINHO, Carlos Nelson. *Dualidade de poderes: introdução à teoria marxista do Estado*. São Paulo: Brasiliense, 1987.

____. *A democracia como valor universal e outros ensaios*. Rio de Janeiro: Salamandra, 1984.

DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: DAGNINO, Evelina(org). *Anos 90 Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo:Brasiliense, 1994.

DAHL, Robert. *Polyarchy: participation and opposition*. New Haven:Yale University Press, 1971

____. *Prefácio à teoria democrática*, 1989

____. *Democracia e seus críticos*, 1989b

____. *Sobre a democracia*. Brasília:Editora da UnB, 2001.

DÂMASO K. H e NUNES, M. L. T. Julgamento moral e a televisão em *Voce Decide*. In: NUNES, Maria L. T. (org.) *MORAL E TV*. Porto Alegre:Evangraf, 1998, p. 64-87.

DANIEL, Celso. As administrações democráticas e populares em questão. *Espaço e Debates*. nº 30, 1990.

____. Poder local no brasil urbano. *Espaço e Debates*, nº 24. 1988.

____. Gestão local e participação da sociedade. In: *PÓLIS*, nº 14, 1994, p.21-41

____. Governo local e reforma urbana num quadro de crise estrutural. In: RIBEIRO, L.C.Q., SANTOS, O.A.J. (Orgs.) *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994. p.291-307.

DaMATTA, Roberto. *Carnavais, Malandros e Heróis*. Para uma sociologia do dilema brasileiro. Rio de Janeiro:Guanabara Koogan, 1990

____. *O que faz o brasil Brasil?* Rio de Janeiro:Rocco, 1994

DIAS, Márcia. *Na encruzilhada da teoria democrática: efeitos do Orçamento Participativo sobre a Câmara Municipal de Porto Alegre*. Rio de Janeiro:IUPERJ, Tese de Doutorado, 2000.

DURHAM, E. R. Movimentos sociais e construção da cidadania In: Novos Estudos. *CEBRAP*, nº 10 out. 1984.

DURKHEIM, Émile. *As formas elementares da vida religiosa*. São Paulo:Paulinas, 1989.

____.*De la division du travail social*. Paris:PUF, 1960

ELIAS, Norbert. *O processo civilizador*. Rio de Janeiro:Jorge Zahar Ed., 1994. 2 v.

____. *A sociedade dos indivíduos*. Rio de Janeiro:Jorge Zahar Ed, 1994.

ELSTER, John. *Making Sense of Marx*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

FAORO, Raimundo. *Os donos do poder*. Porto Alegre:Globo, 1958

FEDOZZI, Luciano. A invenção permanente da democracia. Contribuições à discussão sobre o presente e o futuro do OP de Porto Alegre. In: VERLE e BRUNET *Construindo um novo mundo*. Avaliação da experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre – Brasil. Porto Alegre:Guayí, 2002.

____. *O Poder da Aldeia*. Gênese e história do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Porto Alegre:Tomo Editorial, 2000

____. Orçamento Participativo e esfera pública. Elementos para um debate conceitual. In: MOLL, Jaqueline e FISCHER, Nilton. *Por uma nova esfera pública*. Petrópolis:Vozes, 2000, p. 37-82.

____. *Orçamento Participativo*. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre:Tomo Editorial; Rio de Janeiro:FASE/IPPUR, 1997.

____.Poder local e governabilidade: o caso de Porto Alegre. *Proposta*. Rio de Janeiro:FASE. p. 23-29, set., 1994

FERRETTI, Rosemary Brum. *Uma casa nas costas. Análise do movimento social urbano em Porto Alegre 1975-1982*. Porto Alegre, 1984. (Dissertação de Mestrado). IFCH/UFRGS.

FISCHER, Tânia. (Org.) *Poder local, governo e cidadania*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1993.

FREIRE, Paulo. *Educação e mudança*. Rio de Janeiro:Paz e Terra, 1979

FREITAG, Barbara. *Itinerários de antígona*. A questão da moralidade. Campinas:Papirus, 1992.

____. O conflito moral. In: Jürgen Habermas: 60 anos. Rio de Janeiro. *Tempo Brasileiro*, 98, jul-set, 1989

- _____. *Piaget: encontros e desencontros*. Rio de Janeiro:Tempo brasileiro, 1985.
- _____. *Consciência e sociedade. Um estudo piagetiano na favela e na escola*. São Paulo:Cortez, 1984
- _____. *O indivíduo em formação*. São Paulo:Cortez, 1994.
- _____. A questão da moralidade: da razão prática de Kant à ética discursiva de Habermas. São Paulo:Universidade de São Paulo. *Tempo Social*, 1(2): 7-44, 2. Sem., 1989
- _____. *Piaget e a filosofia*. São Paulo:UNESP, 1991.
- GABRIEL, O. W. *Cambio social y cultura política*. Barcelona:Gedisa, 1990.
- GENRO, Tarso. O controle público não-estatal e o orçamento participativo. *DEBATE*:Caderno do PT. Porto Alegre, n. 5, p. 11-13, 1995
- GIBBS, J. C. et alii. Sex differences in the expression of moral judgement. *Child Development*, 55, 1040-1043. 1994
- GIDDENS, Anthony. Elitismo democrático y teorías pluralistas. In: *Sociología*. Madrid:Alianza, 1995, p. 369-372.
- _____. *A constituição da sociedade*. São Paulo:Martins Fontes, 1989
- GOMÉZ, José María. *Política e democracia em tempos de globalização*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- GORER, G. *The American people: a study in national character*. New York: Norton, 1948
- GUARESCHI, Pedrinho A. *Urban social movements in brazilian squatter settlements*. University of Wisconsin-Madison, 1980 (Tese de Doutorado).
- HABERMAS, Jürgen. *Teoria de la acción comunicativa*. Madri:Grupo Santillana de Ediciones, 1999
- _____. *Consciência moral e agir comunicativo*. Rio de Janeiro:Tempo Brasileiro, 1989
- _____. *Para a reconstrução do materialismo histórico*. São Paulo:Brasiliense, 1983.
- _____. *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro:Tempo Brasileiro, 1984.
- _____. *Direito e democracia entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro:Tempo Brasileiro. Vols. I, II, 1997.
- _____. *Direito e moral*. Lisboa:Instituto Piaget, 1992.
- _____. *Comentários à ética do discurso*. Lisboa: Instituto Piaget, 1991
- _____. A nova intransparência - a crise do Estado de bem-estar social e o esgotamento das energias utópicas. *Novos Estudos. CEBRAP* 3: 18, set. SP. 1987.
- _____. Soberania popular como procedimento. Um conceito normativo de espaço público. *Novos Estudos CEBRAP*, nº 26, março, 1990, p. 100-13.
- _____. Três modelos normativos de democracia. *Lua Nova, CEDEC*, nº 36, 1995, p. 39-53
- HADDAD, F. Habermas: herdeiro de Frankfurt? *Novos Estudos, CEBRAP*, julho, nº 48, 1997, p. 67-84
- HELLER, Agnes. *O quotidiano e a história*. Rio de Janeiro:Paz e Terra, 1972.

- HOBBSAWM, Eric J. *Mundos do trabalho*. Rio de Janeiro:Paz e Terra, 1987.
- HOLANDA, Sérgio Buarque. *Raízes do Brasil*. Rio de Janeiro:José Olympio, 1993.
- HUNTINGTON, S.P. *The third wave-democratization in the late twentieth century*. Norman/London:University of Oklahoma Press, 1991
- HUTZ, C. S., DELL'AGLIO, D. Teorias e modelos evolutivos de justiça distributiva: uma revisão da literatura. Porto Alegre. *Psicologia: Revisão e Crítica*, v. 8, n. 2, 1995, p. 273-288.
- INGLEHART, R. The renaissance of political culture. *American Political Science Review*, v. 82, n.4. 1988, p. 1204-30.
- INHELDER, B. e PIAGET, J. *Da lógica da criança à lógica do adolescente*. São Paulo:Pioneria, 1976.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo demográfico*. 1980
- JACOBI, Pedro. Movimentos sociais no Brasil. *BIB*. Rio de Janeiro: n. 9, 1980.
- JELIN, Elizabeth. Construir a Cidadania: uma visão desde baixo. *Lua Nova*. CEDEC, nº 33, 1994. p. 39-57.
- KANT, Immanuel. *Crítica da razão pura*. São Paulo:Abril Cultural, 1983.
- KESSELRING, Thomas. *Piaget*. Petrópolis:Vozes, 1993.
- KEUNECKE, C. BARDAGI, M. e BIAGGIO, A. Desenvolvimento moral em estudantes de Ciências Jurídicas e Juízos de Direito. Porto Alegre. *Psicologia:Reflexão e Crítica*, 1994, v. 7, n. 1, p. 15-28
- KOHLBERG, Lawrence. Stage and sequence: The cognitive developmental approach to socialization. In: *Handbook os socialization theory and research*. Daved Goslin. Ed.Rand Mc Nally e Company, EUA, 1969.
- _____. From is to ought: How to commit the naturalistic fallacy and get away with it in the study of moral development. In: t.S. Mischel (Ed. K.) *Cognitive Development and Epistemology*. New York: Academic Press, 1971
- _____. Essays on Moral Development: Vol. 1 *The philosophy of moral development*. San Francisco: Harper and Row, 1981.
- _____. Essays on Moral Development: Vol. 2. *The philosophy of moral development*. San Francisco: Harper and Row, 1984.
- KOHLBERG, L.; LEVINE, G. & HEWER, A. *Moral stages: a current formulation and response to critics*. Nova York-Londres-Tóquio, Karger, 1983.
- KOHLBERG, l., BOYD, D. e LEVIN. The return of stage six. In: Modgil e C. Modgil (Eds.) *Lawrence Kohlberg – Consensus and Controversy*. 1990.
- KOLLER, S., BIAGGIO, A., LOPES, R. et alii. Uma investigação sobre instrumentos de medida de Maturidade de Julgamento Moral em uso no Brasil. *Psicologia:Reflexão e Crítica*, 1994, v. 7, n. 1, p. 5-14
- KOWARICK, L. Movimentos sociais urbanos: uma análise da literatura. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo. vol.1, n.3, 1987.
- _____. A espoliação urbana. Rio de Janeiro:Paz e Terra, 1979

- KRISCHKE, Paulo J. Atores sociais e consolidação democrática na América Latina: estratégias, identidades e cultura cívica. In: Viola, et alii. *Meio ambiente, desenvolvimento e cidadania: desafios para as ciências sociais*. São Paulo: Cortez, 1995.
- _____. Participação social e cultura política. *Revista de Administração Municipal*. Rio de Janeiro: IBAM. Ano 45, n. 224, p. 12-18, 2000a
- _____. Regime ou cultura nos estudos de democratização. São Paulo: *Lua Nova – Revista de Cultura e Política*, n. 50, p. 113-132, 2000b
- _____. Aprender a democracia na América Latina: notas sobre o aprendizado político e as teorias da democratização. *Modernidade crítica e modernidade acrítica*. Florianópolis: Cidade Futura, 2001, p. 201-22.
- _____. LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos*. São Paulo: Cia das Letras, 1988.
- LAMOUNIER, B., SOUZA, A. Democracia e reforma institucional no Brasil: uma cultura política em mudança. *Dados*, 1991, v. 34, n. 3, p. 311-48.
- LAMOUNIER et. alii. *De Geisel a Collor: o balanço da transição*. São Paulo: Sumaré, 1990.
- LAZARI, J.S. Relações entre maturidade de julgamento moral e características de personalidade. *Arquivos Brasileiros de Psicologia Aplicada*. Rio de Janeiro, 31 (4), 61-66, 1979.
- LAVALLE, Adrián G. Crítica ao modelo da nova sociedade civil. CEDEC, *Lua Nova*, n. 47, 1999, p. 121-35
- LEAL, Vitor N. *Coronelismo, enxada e voto*. Rio de Janeiro: Forense, 1976.
- LECHNER et. alii. *Cultura política y democratización*. Santiago, Flasco/Clasco/ICI, 1987.
- LEFORT, Claude. *Invenção democrática*. Os limites da dominação totalitária. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- LHULLIER, L.A. Autoritarismo, democracia e consciência moral: uma perspectiva psicopolítica. In: CAMINO et. alii. (org.). *Estudos sobre comportamento político*. Florianópolis: Letras Contemporâneas, 1997, p. 25-38.
- LIEDKE FILHO, Enno D. e FERRETTI, Rosemary B. O primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Porto Alegre. Revisão de um análise histórico-social. In: PANIZZI, Wrana M. e ROVATTI, João F. (orgs.) *Estudos urbanos*. Porto Alegre: Editora da Universidade, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1993, p.165-174.
- LIMA, Lauro O. *Piaget*. Sugestões aos educadores. Petrópolis: Vozes, 1999.
- LONGEOT, F. *L'écjelle de développement de la pensée logique*. Manuel d'instructions. Issy-les-Moulineaux: Éditions Scientifiques et Psychotéchniques, 1974
- MACEDO, L. (org.) *Cinco estudos de educação moral*. São Paulo: Casa do Psicólogo, 1996.
- MACPHERSON. C. B. *A democracia liberal*. Origem e evolução. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- _____. *Ascensão e queda da justiça econômica e outros ensaios*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
- MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: ZAHAR, 1967.

- MARTINS, Clítia H.B., LOUREIRO, Amílcar B. Porto Alegre anos 90: características sócio-econômicas da metrópole gaúcha. In: Dinâmica da Urbanização no RS: Temas e tendências, Porto Alegre. *FEE*, 1998, p. 152-204.
- MEAD, M. National character. In: KROEBER, A. *Anthropology today: na encyclopedic inventory*. Chicago: University of Chicago Press, 1953
- MELLO. M.A.B.C. Democracia, neolocalismo e mal-estar social: a geometria política da Nova República. *Agenda de Políticas Públicas*. Rio de Janeiro, nº 4, p.7-15, 1993.
- MENEGAT, Elizete M. *Coragem de mudar: fios condutores da participação popular na gestão urbana em Porto Alegre*. Rio de Janeiro, 1995. (Dissertação de mestrado). IPPUR.
- MERTON R.K., FISKE M., KENDAL P. L. *The focused interview*. Glincoe, IL, Free Press, 1956
- MILL, J.S. *On Liberty*. London: Penguin Books, 1982.
- MILLS, W. *The Power Elite*. New York: Oxford, 1956
- MOISÉS, José A. *Cidadania e participação*. São Paulo:CEDEC, 1990.
- _____. *Os brasileiros e a democracia*. São Paulo:Ática, 1995.
- MOLL, Jaqueline e FISCHER, Nilton. Pedagogias nos tempos de Orçamento Participativo em Porto Alegre. In: MOLL, Jaqueline e FISCHER, Nilton. *Por uma nova esfera pública*. Petrópolis:Voices, 2001, p. 143-168.
- MOROSINI, M. e BIAGGIO, A. O resgate do sujeito na transformação social. Porto Alegre. *Psicologia:Reflexão e Crítica*, 1986, v. 1, n. 1. P. 1-22.
- MOURA, M.S.S. *Limites a participação popular na gestão da cidade: a experiência do Projeto de Lei dos conselhos populares em Porto Alegre*. PROPUR/UFRGS. Dissertação de Mestrado, 1989.
- NAVARRO, Z. Uma análise do Orçamento Participativo: sua implantação e desenvolvimento. In: GENRO, Tarso (org.). *Porto da Cidadania*. Porto Alegre:Artes e Ofícios, 1997, p. 179-235.
- NEVES, M. Luhmann, Habermas e o Estado de Direito. Lua Nova, *CEDEC*, nº 37, 1996, p. 93-106.
- NUÑEZ, Tarson, FEDOZZI, Luciano. *Quem é quem no orçamento participativo*. (Mimeo), 1994.
- NUNES, Maria L. T. (org.) *Moral e TV*. Porto Alegre: Evangraf, 1998.
- O'DONNELL, SCHMITTER E WHITEHEAD. *Transitions from authoritarian rule*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986.
- O'DONNELL, Guilherme. Hiatos, Instituições e perspectivas democráticas. In: REIS & O'DONNELL. *A democracia no brasil dilemas e perspectivas*. São Paulo:Vértice, 1988.
- _____. Micro-cenas da privatização do público em São Paulo. *Novos Estudos*. São Paulo:CEBRAP, 22:45-52, out 1988.
- _____. Democracia delegativa? *Novos Estudos*. São Paulo. CEBRAP. N. 31. Outubro. 1991.
- OLSON, Mancur. *The logic of collective action*. Cambridge: Harvard University Press, 1971

- PAOLI, Maria Célia. Movimentos sociais; cidadania e espaço público - anos 90. *Humanidades*. Brasília. v.8, n.4, p.498-504, 1992.
- PARAMIO, L. Del radicalismo reivindicativo al pluralismo radical. In: LECHNER, N. et. alii. *Cultura política y democratización*. Santiago: Flasco/Clasco/ICI, 1987
- PARRAT, S. e TRYPHON, A. Jean Piaget. Sobre pedagogia. São Paulo:Casa do Psicólogo, 1998.
- PATEMAN, C. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro:Paz e Terra, 1992.
- _____. Political culture, political structure and political change. *British Journal of political Science*, 1971, p. 291-306.
- PIAGET & INHELDER, B. *La psychologie de l'enfant*. Paris, PUF, 1972.
- PIAGET, Jean. *Estudos sociológicos*. Rio de Janeiro:Forense, 1973a.
- _____. *Biologia e conhecimento*. Petrópolis:Vozes, 1973b.
- _____. *Langage et pensée chez l'Enfant*. Delachaux & Niestlé, Neuchâtel-Paris, (1923) 1976.
- _____. *A tomada de consciência*. São Paulo:USP, 1977a
- _____. *O julgamento moral da criança*. São Paulo:Mestre Jou, 1977b.
- _____. Problemas de psicologia genética. *Piaget. Os Pensadores*. São Paulo:Abril Cultural, 1978a.
- _____. *O nascimento da inteligência na criança*. Rio de Janeiro:Jorge Zañhar Ed., 1978b.
- _____. *Seis estudos de psicologia*. Rio de Janeiro:Forense Universitária, 1982.
- _____.PIAGET J. & GARCIA, Rolando. *Psychogenèse et histoire des sciences*. Paris: Flammarion, 1983.
- _____. *Epistemologia genética*. São Paulo:Martins Fontes, 1990
- _____. *Abstração reflexionante; relações lógica-aritméticas e ordem das relações espaciais*. Porto Alegre:Artes Médicas, 1995
- _____. A educação da liberdade. In: PARRAT e TRYPHON, A. *Jean Piaget. Sobre a pedagogia*. São Paulo:Casa do Psicólogo, 1998. P. 153-159.
- PIZZORNO, A. Sulla razionalità della scelta democratica. *Stato e Mercato*, 7, 1983.
- _____. A capital da democracia In: GENRO, T. (coord.) *Porto da cidadania*. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1997, p. 23-6.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Secretaria de Planejamento Municipal. *Evolução das subhabitacões em Porto Alegre*. Mimeo, 1991.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, Fedozzi, Cidade e Abers. *Perfil sócio-econômico e opiniões avaliatórias dos integrantes do Orçamento Participativo de Porto Alegre(RS), 1995*. (Mimeo).
- PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, Cidade e Baiocchi. *Quem é o público do Orçamento Participativo: seu perfil, por que participa e o que pensa*. Porto Alegre, 1999

- PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, CIDADE – CENTRO DE ASSESSORIA E ESTUDOS URBANOS. *Quem é o público do OP* - 2000. Porto Alegre, 2000.
- PRZEWORSKI, Adam. Marxismo e escolha racional. *RBCS*, n. 6, vol. 3, fev. 1988.
- PUSTAI, Odalci J. *Dualidade formal-real ou a permissividade no cumprimento de normas nas relações de trânsito em Porto Alegre: uma abordagem exploratória*. Dissertação de Mestrado. IFCH/UFRGS. Porto Alegre, 1996.
- RAMOZZI-CHIAROTTINO, Zélia. Piaget: modelo e estrutura. Rio de Janeiro:J. Olympio, 1972
- RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. Lisboa: Presença, 1993.
- REIS, Fábio W. Identidade, política e a teoria da escolha racional. *RBCS*, n. 6, vol. 3, fev. 1988.
- _____. *Política e Racionalidade*. Belo Horizonte:Editora da UFMG, 2000
- REST, J. R. et alii. Judging the important issues in moral dilemmas – na objective test of development. *Development Psychology*, 10, 491-501, 1974.
- RIBEIRO, L.C.Q.; SANTOS JUNIOR, O. A.(orgs.). *Globalização, fragmentação e reforma urbana*. O futuro das cidades brasileiras na crise. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.
- RIBEIRO, Júlia. Quem não participa se trumbica. Boletim Orçamento e Democracia. Ano 8, n. 20. Maio/Agosto. Rio de Janeiro:IBASE, 2002.
- RIVERA, Francisco J. U. *Agir comunicativo e planejamento social*. Rio de Janeiro:FIOCRUZ, 1995.
- ROCHA, Sonia. Renda e pobreza nas metrópoles brasileiras. In: RIBERIRO, L.C.Q. e SANTOS JUNIOR, A. (orgs.) *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana*. Rio de Janeiro:Civilização Brasileira, 1994. p. 121-45
- ROUANET, Paulo S. Ética iluminista e ética discursiva. In: Jürgen Habermas: 60 anos. Rio de Janeiro:*Tempo Brasileiro*, n. 98, 5/21, jul.-set.,1989, p. 23-78.
- ROUSSEAU, J-J. *Do Contrato Social*. São Paulo:Victor Civita, 1973 (Coleção Os Pensadores).
- RUSTOW, D. Transitions to democracy. *Comparative Politicis*, v.2, n. 2. P. 337-63.
- SADER, Eder. *Quando novos personagens entram em cena: experiências e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo*. São Paulo:Paz e Terra, 1988.
- SALES, Teresa. Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo. V.9, n. 25, p. 26-37, jun. 1994
- SANI, G. The political culture of Italy: continuity and change. In: ALMOND, G. A. & VERBA, S. *The civic culture revisited*. Boston, Little, Brown and Company, 1980
- SANTOS, João de Almeida. *O princípio da hegemonia em Gramsci*. Lisboa:Veja, s/d.
- SANTOS, Wanderley G. A pós-revolução brasileira. In: SANTOS et alii. *Brasil, sociedade democrática*. Rio de Janeiro:José Olympio, 1985, p. 223-336.
- _____*Cidadania e justiça*. A política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro:Campus, 1987.

- SANTOS, Boaventura S. Quando o local é global e vice-versa. In: GENRO, Tarso (org.). *Porto da cidadania*. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1997, p. 175-8.
- SCHWARTZMAN, Simon. *As bases autoritárias do estado brasileiro*. Rio de Janeiro:Campus, 1988.
- SCHIMIDT, Davi L. A "*desidiotização da cidadania*". Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Educação. Porto Alegre, UFRGS, 1994.
- SCHUCH, Loraine M. M. *O pensamento formal em professores e sua relação com as concepções epistemológicas subjacentes ao discurso sobre aprendizagem*. Dissertação de Mestrado em Psicologia do Desenvolvimento. IFCH. UFRGS, 1994.
- SCHUMPETER, José A. *Capitalismo socialismo e democracia*. Rio de Janeiro:Fundo de cultura, 1961
- SHERER-WARREN, Ilse e KRISCHKE, Paulo J. *Uma revolução no cotidiano? Os novos movimentos sociais na América do Sul*. São Paulo:Brasiliense, 1987.
- SIEBENEICHLER, F.B. *Jürgen Habermas. Razão comunicativa e emancipação*. Rio de Janeiro:Tempo Brasileiro, 1989
- SILVA, Ana Amélia. A luta pelos direitos urbanos: novas representações da cidade e da cidadania. *Revista Espaço e Debates*. São Paulo. n° 30, p. 28-41, 1990.
- SILVA, D. Nepomuceno. *A ação comunicativa no processo do orçamento participativo em Porto Alegre, Região Centro*. Dissertação de Mestrado em Serviço Social. Porto Alegre: Pontifícia Universidade Católica, 1997.
- SILVA, Marcelo Kunrath. *Construção da "participação popular": análise comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre*. UFRGS.PPGS. Tese de Doutorado, 2001.
- _____.*Cidadania e exclusão: os movimentos sociais urbanos e a experiência de participação na gestão municipal de Porto Alegre*. Porto Alegre:Editora da UFRGS, 2002.
- SIMÕES, J. A. *O dilema da participação popular. A etnografia de um caso*. São Paulo: ANPOCS / Marco Zero, 1992.
- SINGER, André. *Esquerda e direita no eleitorado brasileiro*. São Paulo:Edusp, 2000
- SOUZA, Jessé. *Patologias da modernidade. Um diálogo entre Habermas e Weber*. São Paulo;Annablume, 1997.
- SOUZA, Maria do Carmo C. Campello. *Estado e partidos políticos no Brasil (1930-1964)*. São Paulo:Alfa-Omega, 1976.
- TELLES, Vera da Silva. Sociedade civil e a construção de espaços públicos. *Anos 90 Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo:Brasiliense, 1994 p. 91-102.
- _____. Espaço público e espaço privado na constituição do social: notas sobre o pensamento de Hannah Arendt. *Tempo Social*, São Paulo, v.2, n.1, p.23-48, 1 sem. 1990.
- TEMPO BRASILEIRO. Jürgen Habermas:60 anos. *Tempo Brasileiro*. Rio de Janeiro, 98: 5/21, jul-set., 1989.
- THOMPSON, Edward P. *A formação da classe operária inglesa*. vol. I, II, III. Rio de Janeiro:Paz e Terra, 1987.

THOMPSON, M.; ELLIS, R.; WILDAVSKY, A. *Cultural theory*. San Francisco: Westview Press, 1990.

UTZIG, José Eduardo. Notas sobre o governo do PT em Porto Alegre. *Novos Estudos. CEBRAP*, n. 45, 1996, p. 215.

VENTURINI, Gustavo. O universalismo ético: Kohlberg e Habermas. In: *Lua Nova*, nº 36, p. 67-84, 1995

VIANA, O. *Problemas de política objetiva*. São Paulo:Nacional, 1930.

VACCA, Giuseppe. *Pensar o mundo novo*. Rumo à democracia do século XXI. São Paulo:Ática, 1996.

VERLE e BRUNET *Construindo um novo mundo*. Avaliação da experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre – Brasil. Porto Alegre:Guayí, 2002.

WEBER, Max. *Economia y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica, 1992.

_____. O socialismo. In: GERTZ R. E. (org.) *Max Weber & Karl Marx*. São Paulo:Hucitec, 1994, p. 252-77.

WESTPHAL, m.f., BÓGUS, C.M, FARIA, M.M. *Grupos focais: experiências precursoras do uso da técnica em programas educativos em saúde no Brasil*. São Paulo:Universidade de são, s/d.

WINNICOTT, D.W. Einige Gedanken zur Bedeutung des Wortes Demokratie. In: *Familie und individuelle Entwicklung*. Frankfurt: Fischer Verlag, 1984, p. 222-241.

WRIGTH, E. et alii. *Reconstruindo o marxismo*. Petrópolis:Rio de Janeiro, 1993.

ANEXO I

QUESTIONÁRIO SOBRE PROBLEMAS SOCIAIS - INSTRUÇÕES

O objetivo desse questionário é compreender o que as pessoas pensam sobre alguns problemas sociais. As pessoas têm, em geral, opiniões diferentes sobre questões de certo ou errado. Aqui não existem respostas “corretas” como existem, por exemplo, na matemática. Nós gostaríamos de saber o que você pensa sobre essas diferentes histórias apresentadas. O questionário tem a seguinte forma:

- 1º - Serão apresentadas 3 histórias sobre problemas sociais;
- 2º - Depois de cada história, será apresentada uma lista de 12 questões representando diferentes opiniões sobre o problema em questão.
- 3º - Você deverá avaliar cada uma das 12 questões e classificá-las pelo grau de importância de cada uma: **Máxima, Muita, Média, Pouca ou Nenhuma**
- 4º - Após classificar as 12 questões conforme a **importância** que cada uma tenha para você, quando faz o seu julgamento sobre o problema social, você deverá escolher (hierarquizar) as 4 principais questões por ordem de importância.

Antes de iniciar queira fornecer algumas informações sobre você e assinar o termo de adesão voluntária à pesquisa. **Ninguém irá ver a sua folha de resposta.**

<p>Nome: _____ Idade : _____</p> <p>Sexo () masculino () feminino Grau de escolaridade: _____</p> <p>Endereço residencial: _____</p> <p>Bairro ou Vila: _____ () regular () irregular</p> <p>Telefone para contato _____ Profissão: _____</p> <p>Número de anos que participa no OP:</p> <p>() Até 1 ano () De 2 a 4 anos () De 5 a 7 anos () 8 anos ou mais</p> <p>Já foi delegado do OP () Sim () Não Quantas vezes: _____</p> <p>Já foi conselheiro do OP: () Sim () Não Quantas vezes: _____</p> <p>Participa de Associações de Moradores: () Sim () Não</p> <p>Participava de Assoc. Moradores antes do OP () Sim () Não</p> <p>Participa de outras entidades ou partidos. Quais? _____</p> <p>Aceito participar da presente pesquisa: _____</p>
--

Assinatura

HISTÓRIA 1 - JOÃO E O REMÉDIO

Num país da Europa havia uma mulher que estava quase morrendo por causa de uma doença rara. Existia só um remédio que poderia salvá-la inventado por um farmacêutico local. O remédio era caro para se fazer e o farmacêutico estava cobrando dez vezes mais do que o remédio lhe custava. O marido daquela mulher doente tomou dinheiro emprestado para comprar o remédio, mas só conseguiu a metade. Ele pediu ao farmacêutico um abatimento ou então que ele lhe deixasse pagar mais tarde. Mas o farmacêutico disse que não vendia por menos e nem vendia fiado, pois tinha inventado o remédio e queria ganhar dinheiro. Então João pensou que a única maneira de salvar a sua esposa era arrombar a farmácia e roubar o remédio.

João deveria roubar o remédio? sim não não sei

Grau de importância	Máxima 4	Muita 3	Média 2	Pequena 1	Nenhum 0
01. As leis da sociedade devem ser obedecidas					
02. É natural que um marido amoroso chegue a roubar para atender a sua esposa					
03. João deveria pensar que manter a sua esposa viva seria útil para ele. Um dia ele poderia precisar dela.					
04. João deve considerar que é importante a qualidade de vida					
05. João deveria pensar em beneficiar alguém que ele gosta.					
06. Os direitos do farmacêutico quanto ao seu invento devem ser respeitados					
07. A essência do viver conta tanto individualmente como socialmente, quanto o destino de morrer.					
08. Nas relações sociais, as pessoas devem se relacionar por princípios.					
09. O farmacêutico está se valendo de uma lei inútil, que só protege os ricos.					
10. A lei neste caso atrapalha a mais profunda aspiração de qualquer membro da sociedade					
11. A atitude do farmacêutico é mesquinha e cruel.					
12. Roubar, num caso como esse, traria benefícios para a sociedade inteira.					

ESCOLHA AS 4 MAIS IMPORTANTES POR ORDEM DE IMPORTÂNCIA:
(ATENÇÃO ! Indique apenas uma questão colocando o número dela em cada espaço)

A primeira questão mais importante de todas	
A segunda questão mais importante	
A terceira mais importante	
A quarta mais importante	

HISTÓRIA 2 - A OCUPAÇÃO DA EMPRESA DE TRANSPORTE COLETIVO

Em uma cidade brasileira a população de um bairro estava descontente com a empresa privada de transporte coletivo. As regras do serviço prestado pela empresa previam horários considerados insuficientes pela população do bairro. Depois de várias tentativas de conversar com as autoridades responsáveis e com os proprietários da empresa, os dirigentes da Associação de Moradores resolveram organizar um mutirão para ocupar a sede da empresa, a fim de protestar e conseguir uma melhoria no transporte. Eles ocuparam o prédio da empresa e impediram a saída de proprietários e funcionários enquanto não fosse resolvido o problema.

Os moradores deveriam ocupar o prédio da empresa? () sim () não () não sei

Grau de importância	Máxima 4	Muita 3	Média 2	Pequena 1	Nenhum 0
01. Os dirigentes da associação fizeram isso para serem bem vistos e estimados pela comunidade					
02. Os moradores deveriam pensar que não têm direito de se apossarem da propriedade alheia.					
03. Os moradores devem pensar nos benefícios que poderão obter com esse ato.					
04. A ocupação do prédio no fim das contas favorecerá um grande número de pessoas.					
05. O dono da empresa desconsiderou a opinião e o pedido dos moradores.					
06. A ocupação do prédio acarretará má fama a todos os moradores do bairro.					
07. A ocupação do prédio está de acordo com princípios de justiça que têm valor para todas as pessoas do mundo em qualquer situação.					
08. Uma ocupação desse tipo vai contra as leis da sociedade.					
09. O prédio foi ocupado porque o proprietário não soube ser generoso e cordial para com os moradores.					
10. A administração da empresa não deve ficar nas mãos de poucas pessoas, deve ser de todos.					
11. Os moradores julgam que seus objetivos são mais importantes que as leis.					
12. As normas do serviço de transporte fixadas pela Prefeitura e pela empresa devem ser respeitadas pelos moradores.					

**ESCOLHA AS 4 MAIS IMPORTANTES POR ORDEM DE IMPORTÂNCIA:
(ATENÇÃO ! Indique apenas uma questão colocando o número dela em cada espaço)**

A primeira questão mais importante de todas	
A Segunda questão mais importante	
A terceira mais importante	
A quarta mais importante	

HISTÓRIA 3 – O PRISIONEIRO FORAGIDO

Um homem foi condenado à prisão por 10 anos. Depois de um ano ele fugiu da cadeia, mudou-se para uma região nova do país e adotou o nome de Simões. Durante oito anos ele trabalhou duro, tanto que conseguiu economizar dinheiro suficiente para ter seu próprio negócio. Ele era muito gentil com seus fregueses, pagava bons salários a seus empregados e dava parte dos seus lucros para obras de caridade. Um certo dia, dona Cida, uma velha vizinha, reconheceu-o como o homem que tinha fugido da prisão e a quem a polícia estava procurando.

Dona Cida deveria entregar o Sr. Simões à Polícia? () sim () não () não sei

Grau de importância	Máxima 4	Muita 3	Média 2	Pequena 1	Nenhum 0
01. Oito anos não são suficientes para provar que o Sr. Simões é um boa pessoa.					
02. O não cumprimento de uma lei estimula a desobediência de outras.					
03. Melhor seria uma sociedade sem leis, sem a opressão dos sistemas legais.					
04. O Sr. Simões deve cumprir o que determina a lei.					
05. As ações devem ser julgadas a partir de princípios de justiça que têm valor para todas as pessoas do mundo em qualquer situação.					
06. Não é vantagem fazer prisões isoladas quando se trata de um homem caridoso.					
07. Só uma pessoa cruel e sem coração denunciaria o Sr. Simões.					
08. O correto seria que D. Cida se comportasse com base no que dita a lei.					
09. D. Cida deve pensar na sua amizade com o Sr. Simões.					
10. Um cidadão tem obrigação de entregar um criminoso foragido, não importando as circunstâncias.					
11. Decisões desse tipo devem ser tomadas considerando-se o bem comum.					
12. O cumprimento de uma lei deve estar subordinado aos interesses e necessidades sociais.					

**ESCOLHA AS 4 MAIS IMPORTANTES POR ORDEM DE IMPORTÂNCIA:
(ATENÇÃO ! Indique apenas uma questão colocando o número dela em cada espaço)**

A primeira questão mais importante de todas	
A Segunda questão mais importante	
A terceira mais importante	
A quarta mais importante	

ANEXO II - DADOS DA AMOSTRA PARA APLICAÇÃO DOS DILEMAS MORAIS

Tabela 27: Distribuição dos dados gerais da amostra quanto à situação de moradia (responderam 80,3%)

	(n° casos)	(%)
Regular	108	58,7
Irregular	76	41,4
Total	184	100,0

Tabela 28: Distribuição dos dados gerais da amostra em relação a se já foi delegado do OP (responderam 93,0%)

	(n° casos)	(%)
Sim	163	76,5
Não	50	23,5
Total	213	100,0

Tabela 29: Distribuição dos dados gerais da amostra em relação a se já foi conselheiro do OP (responderam 90,8%)

	(n° casos)	(%)
Sim	63	30,3
Não	145	69,7
Total	208	100,0

Tabela 30: Distribuição dos dados gerais da amostra e participação em Associação de Moradores (responderam 94,8%)

	(n° casos)	(%)
Sim	173	79,7
Não	44	20,3
Total	217	100,0

Tabela 31: Distribuição dos dados gerais da amostra e participação em Associação de Moradores antes do OP (responderam 93,0%)

	(n° casos)	(%)
--	------------	-----

Sim	117	54,9
Não	96	41,9
Total	213	100,0

Tabela 32: Distribuição dos dados gerais da amostra e participação em outras entidades da sociedade civil (responderam 94,8%)

	(n° casos)	(%)
Sim	119	54,8
Não	98	45,2
Total	217	100,0

ANEXO III - TABELAS ANÁLISE DE RESÍDUOS AJUSTADOS (TESTES QUI-QUADRADO) REALIZADOS COM AS VARIÁVEIS DOS CAPÍTULOS XI E XII E COM AS VARIÁVEIS *TEMPO DE OP* E *ESCOLARIDADE*

A – CARACTERÍSTICAS SÓCIO-ECONÔMICAS POR TEMPO DE OP

Tabela A1: Gênero por Tempo de OP

		TEMP_OP 1				Total
		1 ano	2 a 4 anos	de 5 a 7 anos	8 ou mais anos	
SEXO	Feminino	212	234	48	40	534
		39,7%	43,8%	9,0%	7,5%	100,0%
	Masculino	214	203	49	37	503
		42,5%	40,4%	9,7%	7,4%	100,0%
Total		426	437	97	77	1037
		41,1%	42,1%	9,4%	7,4%	100,0%

Tabela A2: Escolaridade por Tempo de OP

	Tempo de OP			Total
	1 ano	2 a 4 anos	5 ou mais anos	
Escolaridade Até 1º grau completo	282	262	93	637
	2,7	-0,8	-2,4	
2º grau completo ou incompleto	76	90	48	214
	-1,9	0,0	2,5	
3º grau completo ou incompleto	60	77	30	167
	-1,5	1,1	0,4	
Total	418	429	171	1018

Tabela A3: Faixa etária por Tempo de OP

			1 ano	2 a 4 anos	de 5 a 7 anos	8 ou mais anos	Total
IDADE	16 a 25 anos	Count	94	83	2	1	180
		Adjusted Residual	3,4	1,2	-4,2	-3,9	
	26 a 33 anos	Count	78	61	13	5	157
		Adjusted Residual	2,4	-,9	-,5	-2,2	
	34 a 41 anos	Count	105	83	30	18	236
		Adjusted Residual	1,2	-2,5	2,0	,1	
	42 a 49 anos	Count	67	93	21	20	201
		Adjusted Residual	-2,5	1,3	,6	1,5	
	mais de 50 anos	Count	81	117	31	33	262
		Adjusted Residual	-3,8	,9	1,6	3,7	
Total		Count	425	437	97	77	1036

Tabela A4: Situação de emprego por Tempo de OP

			1 ano	2 a 4 anos	de 5 a 7 anos	8 ou mais anos	Total
EMPREGO2	setor privado c/ carteira	Count	103	102	12	13	230
		Adjusted Residual	1,5	,9	-2,7	-1,4	
	setor privado s/ carteira	Count	41	42	7	5	95
		Adjusted Residual	,5	,5	-,8	-1,0	
	autônomo	Count	77	74	26	18	195
		Adjusted Residual	-,4	-1,2	1,9	,9	
	empregador	Count	10	12	1	2	25
		Adjusted Residual	-,1	,6	-1,0	,0	
	setor público	Count	40	47	18	8	113
		Adjusted Residual	-1,2	-,1	2,3	-,3	
	do lar	Count	40	33	8	7	88
		Adjusted Residual	1,0	-,9	-,2	,1	
	desempregado	Count	55	45	9	6	115
		Adjusted Residual	1,7	-,6	-,7	-1,1	
	aposentado	Count	37	60	16	18	131
		Adjusted Residual	-3,1	1,0	1,0	2,7	
Total		Count	403	415	97	77	992

Tabela A5: Faixas de Renda por Tempo de OP

		TEMP_OP 2			
		1 ano	2 a 4 anos	de 5 anos ou mais	Total
nível de renda	até dois SM	137	137	41	315
		1.0	.6	-2.1	
	de dois a quatro SM	123	100	42	265
		2.0	-1.7	-.4	
	de quatro a oito SM	77	92	45	214
		-1.7	.3	1.9	
	de oito a doze SM	32	49	17	98
		-1.8	1.7	.2	
	mais de doze SM	49	50	25	124
		-.4	-.4	1.1	
Total		418	428	170	1016

Tabela A6: Número de horas de trabalho por Tempo de OP

		TEMP_OP 2			
		1 ano	2 a 4 anos	de 5 anos ou mais	Total
horas trabalhadas semanais	Não trabalha	140	140	47	327
		.5	.5	-1.3	
	Até 14 horas semanais	10	15	7	32
		-1.2	.6	.8	
	De 15 a 39 horas semanais	55	54	15	124
		.6	.4	-1.4	
	De 40 a 44 horas semanais	124	126	56	306
		-.5	-.3	1.0	
	De 45 a 48 horas semanais	29	30	5	64
		.6	.9	-1.9	
	Mais de 49 horas semanais	54	48	32	134
		-.4	-1.5	2.5	
	Não sabe	0	0	1	1
		-.8	-.8	2.3	
Total		412	413	163	988

B - CONHECIMENTO DAS REGRAS DO OP**Tabela B1: Conhecimento do OP por Tempo de OP**

		Tempo de OP			Total
		1 ano	2 a 4 anos	5 anos ou mais	
Conhece o OP	Muito	17 -5,8	43 -0,9	51 8,7	111
	Mais ou menos	101 -8,4	218 5,9	87 3,2	406
	Pouco	92 1,6	87 0,2	23 -2,3	202
	Não conhece	200 11,6	81 -6,0	9 -7,4	290
Total		410	429	170	1009

Tabela B2: Conhecimento do OP por escolaridade

		ESCFIN2			Total
		até 1º grau completo	2º grau completo ou incompleto	3º grau completo ou incompleto	
conhece OP	muito	48 -3.7	36 3.6	20 .8	104
	mais ou menos	223 -3.8	84 .0	95 5.0	402
	pouco	121 -4	48 1.3	28 -1.0	197
	não conhece	227 7.0	39 -3.6	20 -5.1	286
Total		619	207	163	989

Tabela B3: Qual a diferença entre as Plenárias Regionais e as Plenárias Temáticas por Tempo de OP

		Tempo de OP			Total
		1 ano	2 a 4 anos	5 anos ou mais	
Conhecimento das regras do OP	Resposta correta	22	59	30	111
		-4,5	2,4	2,6	
	Resposta correta e incompleta	19	46	3,4	99
		-4,3	0,8	4,5	
	Definiu erroneamente	11	14	15	40
	-1,5	-1,0	3,3		
	Não participa/ não conhece	19	45	20	84
		-3,3	2,1	1,4	
	Não sabe	260	199	54	513
		8,6	-3,0	-7,1	
Total		331	363	153	847

Tabela B4: Qual a diferença entre as Plenárias Regionais e as Plenárias Temáticas por Escolaridade

		até 1º grau completo	2º grau completo ou incompleto	3º grau completo ou incompleto	Total
		DIFEFIN2	Resposta correta	22	
		-9.9	2.5	10.2	
	Resp.correta ou incompl.	46	25	28	99
		-4.0	1.6	3.5	
	Definiu erroneamente	33	5	2	40
		2.5	-1.1	-2.0	
	Não participa/Não conhece/Outras	41	25	17	83
		-3.0	2.6	1.1	
	Não sabe	394	77	35	506
		10.1	-3.8	-9.1	
Total		536	162	135	833

Tabela B5: Qual a diferença entre as Plenárias Regionais e as Plenárias Temáticas por participantes nas Regiões e nas Temáticas

		Temática	Regional	Total
Conhecimento das regras do OP	Resposta correta	30 3,7	81 -3,7	111
	Resposta correta e incompleta	33 5,3	66 -5,3	99
	Definiu erroneamente	10 1,8	30 -1,8	40
	Não participa/ não conhece	14 0,4	70 -0,4	84
	Não sabe	42 -7,1	471 7,1	513
	Total	129	718	847

Tabela B8: Níveis de Escolaridade por participantes nas Regiões e nas Temáticas

		Temática	Regional	Total
Escolaridade	Até 1º grau	64 -6,1	573 6,1	637
	2º grau completo ou não	39 1,3	175 -1,3	214
	3º grau completo ou não	54 6,6	113 -6,6	167
Total	157	861	1018	

Tabela B8: Níveis de Escolaridade por participantes nas Regiões e nas Temáticas

situação de emprego * DIFE_FIN Crosstabulation

		Respost a correta	Resposta correta incompleta	Definiu erroneamente	Não participa / não conhece	Outra s	Não sabe	Total
situação de emprego	Empregado setor privado com carteira assinada	22 -2	21 .1	9 .3	5 .0	13 .2	101 -2	171
	Empregado do setor privado sem carteira assinada	4 -2.2	7 -8	5 .8	3 .5	6 .3	51 1.4	76
	Autônomo	18 -1.0	19 -2	9 .4	6 .6	7 -1.6	105 1.2	164
	Empregador(a)	3 .3	2 -2	1 .1	0 -8	2 .6	11 -2	19
	Empregado(a) do setor público	31 6.2	18 2.4	2 -1.2	2 -5	8 .6	30 -5.5	91
	Do lar	7 -1.3	2 -2.8	2 -1.1	1 -1.0	1 -2.2	69 4.7	82
	Desempregado(a)	4 -2.7	12 .3	4 -2	3 .2	7 .1	63 1.7	93
	Empregado(a) do setor privado (sem especificar carteira)	0 -7	1 1.1	0 -4	0 -3	0 -5	2 .2	3
	Aposentado	18 1.0	15 .6	7 .8	4 .4	14 2.4	52 -2.9	110
Total		107	97	39	24	58	484	809

**C - GRAU DE ENVOLVIMENTO NA PARTICIPAÇÃO E FORMA DE ESCOLHA
DOS REPRESENTANTES COMUNITÁRIOS**

Tabela C1: Já foi eleito nas instâncias do OP por tempo de OP

		GRAU_ESC				Total
		Sem instrução	1ºG.compl. ou incompl.	2ºG.compl. ou incompl.	3ºG.compl. ou incompl.	
eleito	Não	29	489	159	130	807
		2.0	2.1	-2.2	-1.3	
	Sim	1	85	45	33	164
		-2.0	-2.1	2.2	1.3	
Total		30	574	204	163	971

Tabela C2: Eleição nas instâncias do OP por escolaridade

		GRAU_ESC				Total
		Sem instrução	1ºG.compl. ou incompl.	2ºG.compl. ou incompl.	3ºG.compl. ou incompl.	
eleito	Não	29	489	159	130	807
		2.0	2.1	-2.2	-1.3	
	Sim	1	85	45	33	164
		-2.0	-2.1	2.2	1.3	
Total		30	574	204	163	971

Tabela C3: Forma de escolha dos representantes por tempo de OP

		GRAU_ESC				Total
		Sem instrução	1ºG.compl. ou incompl.	2ºG.compl. ou incompl.	3ºG.compl. ou incompl.	
eleito	Não	29	489	159	130	807
		2.0	2.1	-2.2	-1.3	
	Sim	1	85	45	33	164
		-2.0	-2.1	2.2	1.3	
Total		30	574	204	163	971

Tabela C4: Forma de escolha dos representantes por escolaridade

		Escolaridade			Total
		Até 1º grau completo	2º grau completo ou incompleto	3º grau completo ou incompleto	
Eleição	Assembléias/ Reuniões abertas a todos	193	97	85	375
		-5,7	2,8	4,4	
	Por indicação	50	26	18	94
		-2,0	1,6	0,8	
	Não sabe	320	69	44	433
		6,8	-3,8	-4,8	
Total		563	192	147	902

D - RAZÕES DA PARTICIPAÇÃO**Tabela D1: Razões da participação por tempo de OP**

		FALA_OP			Total
		Sempre ou quase sempre	Às vezes	Nunca	
razões da participação	Demandas	28	69	248	345
		-3,6	0	2,6	
	Demandas e vínculos comunitários	17	27	60	104
		1	1,6	-2,1	
	Demanda, participação e democracia	3	5	24	32
		-0,7	-0,6	1	
	Ser chamado, deman-dar, conhecer e queixa de obras mal feitas	6	13	55	74
		-1,4	-0,5	1,4	
	Democracia, cidadania, participação e fiscali-zação do processo	22	21	57	100
		2,7	0,3	-2,2	
	Vincula comunidade com democracia	43	46	144	233
		2,7	-0,1	-1,8	
	Outras	6	7	39	52
		-0,4	-1,2	1,3	
total		125	188	627	940

Tabela D2: Razões da participação por escolaridade

		escolaridade			Total
		Até 1º grau	2º grau completo ou não	3º grau completo ou não	
Razões da participação	Demandas	257 4,3	65 -1,7	40 -3,8	362
	Demandas e vínculos comunitários	61 -0,5	30 2,3	11 -1,8	102
	Demanda, participação e democracia	22 0,1	4 -1,4	9 1,4	35
	Ser chamado, deman-dar, conhecer e queixa de obras mal feitas	57 2,2	15 -0,3	5 -2,6	77
	Democracia, cidadania, participação e fiscali-zação do processo	50 -3,7	11 -2,9	48 8,0	109
	Vincula comunidade com democracia	126 -3,2	66 3,1	44 0,8	236
	Outras	35 0,0	12 0,1	9 -0,2	56
	total	608	203	166	977

E – ASSOCIATIVISMO E ENVOLVIMENTO CÍVICO-POLÍTICO**Tabela E1: Participação em entidades civis por Tempo de OP**

			TEMP_OP 1				Total
			1 ano	2 a 4 anos	de 5 a 7 anos	8 ou mais anos	
ENTIDADE	não	Count	168	105	11	8	292
		Adjusted Residual	7,1	-2,7	-4,0	-3,7	
	sim	Count	231	315	83	66	695
		Adjusted Residual	-7,1	2,7	4,0	3,7	
Total		Count	399	420	94	74	987

Tabela E2: Participação em entidades civis por Escolaridade

		Escolaridade			Total
		Até 1º grau completo	2º grau completo ou incompleto	3º grau completo ou incompleto	
Entidade	Não	203	52	34	289
		3,5	-1,5	-2,9	
	Sim	396	152	131	679
		-3,5	1,5	2,9	
Total		599	204	165	968

Tabela E3: Frequência da participação nas entidades civis antes do OP por Tempo de OP

		TEMP_OP 2			Total
		1 ano	2 a 4 anos	de 5 anos ou mais	
ANTESOP 1	Nenhuma ou menos freq.	93	134	51	278
		-2.3	1.7	.7	
	Mais frequente	26	49	30	105
		-3.2	.6	3.4	
	Igual	87	129	61	277
		-3.2	1.1	2.7	
	não participa de entidade	166	104	19	289
		7.6	-3.2	-5.6	
Total		372	416	161	949

**ANEXO IV – APRENDIZAGENS PARA A COMPETÊNCIA COMUNICATIVA:
PERFIL DOS QUE FALAM E DOS QUE NÃO FALAM NAS REUNIÕES DO OP**

Tabela F1: Fala nas reuniões do OP por Tempo de OP

		TEMP_OP2			Total
		1 ano	2 a 4 anos	de 5 anos ou mais	
FALA_OP	Sempre ou quase sempre	21	56	55	132
		-5.7	-4	7.8	
	Às vezes	47	95	52	194
		-4.6	1.6	3.8	
	Nunca	309	279	65	653
		8.0	-1.1	-8.9	
	Total	377	430	172	979

Tabela F2: Fala no OP por Escolaridade

		ESCFIN2			Total
		até 1º grau completo	2º grau completo ou incompleto	3º grau completo ou incompleto	
FALA_OP	Sempre ou quase sempre	60	39	27	126
		-3.7	2.9	1.7	
	Às vezes	112	34	47	193
		-1.4	-1.3	3.4	
	Nunca	429	130	83	642
		3.9	-9	-4.1	
Total		601	203	157	961

Tabela F3: Fala no OP por renda

		FALA_OP			
		Sempre ou quase sempre	Às vezes	Nunca	Total
nível de renda	até dois SM	39	54	206	299
		-3	-9	1.0	
	de dois a quatro SM	26	43	179	248
		-1.6	-1.1	2.1	
	de quatro a oito SM	33	45	124	202
		1.3	1.0	-1.8	
	de oito a doze SM	19	16	61	96
		1.9	-8	-7	
	mais de doze SM	13	32	70	115
		-7	2.3	-1.4	
Total		130	190	640	960

Tabela F4: Situação de emprego por Fala no OP

		FALA_OP			
		Sempre ou quase sempre	Às vezes	Nunca	Total
EMPREGO2	setor privado c/ carteira	25	49	143	217
		-1.1	1.1	-.1	
	setor privado s/ carteira	14	17	58	89
		.6	-.2	-.2	
	autônomo	27	35	124	186
		.3	-.4	.1	
	empregador	7	5	12	24
		2.2	.1	-1.7	
	setor público	16	28	61	105
		.5	1.8	-1.9	
	do lar	1	13	73	87
		-3.6	-1.2	3.7	
	desempregado	16	16	75	107
		.4	-1.4	.9	
	aposentado	23	24	75	122
		1.7	-.1	-1.2	
Total		129	187	621	937

Tabela F5: Gênero por Fala no OP

		FALA_OP			
		Sempre ou quase sempre	Às vezes	Nunca	Total
sexo	Feminino	51	96	358	505
		-3.2	-.7	2.9	
	Masculino	81	98	293	472
		3.2	.7	-2.9	
Total		132	194	651	977

Tabela F6: Faixas Etárias por Fala no OP

		FALA_OP			
		Sempre ou quase sempre	Às vezes	Nunca	Total
Faixa etária	16 a 25 anos	13	31	122	166
		-2,3	-0,4	2,0	
	26 a 33 anos	22	25	98	145
		0,6	-0,8	0,2	
	34 a 41 anos	26	54	144	224
		-0,9	1,9	-0,9	
	42 a 50 anos	36	36	124	196
		2,2	-0,5	-1,2	
	Mais de 50 anos	35	47	164	246
		0,4	-0,3	0,0	
Total		132	193	652	977

Tabela F7: Conhece o OP por Fala no OP

		FALA_OP			
		Sempre ou quase sempre	Às vezes	Nunca	Total
Conhece o OP	Muito	47	29	35	111
		9,5	1,8	-8,4	
	Mais ou menos	62	112	221	395
		1,7	5,6	-5,9	
	Pouco	16	35	143	194
		-2,4	-0,7	2,3	
	Não conhece	6	16	248	270
		-6,4	-6,7	10,3	
Total		131	192	648	971

Tabela F8: Qual a diferença entre as Plenárias Temáticas e as Plenárias Regionais por Fala no OP

		FALA_OP			
		Sempre ou quase sempre	Às vezes	Nunca	Total
DIFEFIN2	Resposta correta	29	31	49	109
		4.1	2.5	-5.1	
	Resp.correta ou incompl.	25	34	37	96
		3.7	4.1	-6.2	
	Definiu erroneamente	7	16	17	40
		.7	3.3	-3.3	
	Outras	17	18	46	81
		1.9	.6	-1.9	
	Não sabe	36	62	395	493
		-6.7	-6.3	10.2	
Total		114	161	544	819

Tabela F9: Quantas vezes foi eleito delegado por Fala no OP

		FALA_OP			
		Sempre ou quase sempre	Às vezes	Nunca	Total
Quantas vezes foi eleito delegado?	Nenhuma	62 -11,3	136 -4,6	598 12,1	796
	1 vez	21 3,8	28 3,9	27 -6,1	76
	2 a 5 vezes	36 9,6	22 2,5	13 -9,1	71
	6 a 10 vezes	8 6,2	2 0,0	0 -4,5	10
	Total	127	188	638	953

Tabela F10: Forma de eleição dos representantes por Fala no OP

		FALA_OP			
		Sempre ou quase sempre	Às vezes	Nunca	Total
eleição	Assembléias/reuniões abertas a todos	86 6,5	96 4,0	195 -8,1	377
	Por indicação	18 1,5	18 -1	58 -1,1	94
	Não sabe	19 -7,4	56 -3,9	332 8,7	407
Total		123	170	585	878

Tabela F11: Razões da participação por fala no OP

		FALA_OP			
		Sempre ou quase sempre	Às vezes	Nunca	Total
Razões da participação	Demandas	28	69	248	345
		-3,6	0	2,6	
	Demandas e vínculos comunitários	17	27	60	104
		1	1,6	-2,1	
	Demanda, participação e democracia	3	5	24	32
		-0,7	-0,6	1	
	Ser chamado, demandar, conhecer e queixa de obras mal feitas	6	13	55	74
		-1,4	-0,5	1,4	
	Democracia, cidadania, participação e fiscalização do processo	22	21	57	100
		2,7	0,3	-2,2	
Vincula comunidade com democracia	43	46	144	233	
	2,7	-0,1	-1,8		
Outras	6	7	39	52	
	-0,4	-1,2	1,3		
total		125	188	627	940

Tabela F12: Já foi beneficiado pelas decisões do OP por Fala no OP

		FALA_OP			
		Sempre ou quase sempre	Às vezes	Nunca	Total
Beneficiado	Não	21	33	177	231
		-3,1	-2,9	4,7	
	Sim	103	137	345	585
		3,1	2,9	-4,7	
Total		124	170	522	816