

Universidade de Brasília
Instituto de Ciência Política
Curso de Graduação em Ciência Política

Gabriel Nunes Gameiro

**A Teoria das Elites de Robert Michels no contexto brasileiro dos governos FHC
e Lula**

Brasília - DF
2016
Gabriel Nunes Gameiro

A Teoria das Elites de Robert Michels no contexto brasileiro dos governos FHC e Lula

Monografia apresentada em conclusão ao curso de graduação de Ciência Política da Universidade de Brasília, como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Roberto da Costa Kramer

Brasília, Junho de 2016.

Gabriel Nunes Gameiro

A civilização avançada envolve problemas árduos. Por isso, quanto maior o progresso, mais está ameaçada. A vida está cada vez melhor; porém, evidentemente, cada vez mais complicada.

José Ortega Y Gasset

AGRADECIMENTOS

A Deus e à Nossa Senhora, pela força que me foi concedida ao longo dos últimos meses para a realização deste trabalho.

Aos meus pais, Rogério e Lilian, e minha irmã, Isabela, por nossa sólida estrutura familiar que me permite estudar e buscar alcançar meus objetivos.

À minha namorada, Juliana Mendes, pelo incentivo e inspiração no que diz respeito ao meu crescimento intelectual e profissional.

Ao professor Paulo Kramer, pela orientação deste trabalho e por sempre ter sido para mim um profissional exemplar e intelectual dedicado.

A todos os professores que passaram ao longo da minha trajetória acadêmica e contribuíram, de uma forma ou de outra, para a construção do meu conhecimento e do meu senso crítico. Em especial, meus cumprimentos ao professor Paulo César Nascimento, cujas aulas tanto me ensinaram e me motivaram a buscar a excelência em meus estudos.

A todos os meus amigos que sempre me desejaram sucesso profissional e crescimento intelectual ao longo de todos esses anos na graduação.

A todos os profissionais que trabalham na Universidade de Brasília e contribuem para que nós, os estudantes, possamos ter condições mínimas de estudo nos diversos prédios e salas de aula da instituição.

Enfim, a todos aqueles que, durante esses oito semestres, de algum modo, contribuíram para a realização do curso de Ciência Política na Universidade de Brasília – UnB.

A todos vocês, nominalmente mencionados ou não, registro meus sinceros agradecimentos.

RESUMO

Um tema muito discutido nos círculos acadêmicos nas últimas décadas tem sido o papel do Estado na sociedade e, mais especificamente, a abrangência que o aparato estatal deveria ter. É necessário refletir sobre o equilíbrio entre aquilo que o Estado exige do cidadão e aquilo que é ofertado em contrapartida. Nesse contexto é feita uma análise geral entre as características do Estado nos governos de Fernando Henrique Cardoso (PSDB) e, posteriormente, Luiz Inácio Lula da Silva (PT). Com base nas distinções entre os dois períodos, será mostrado em que medida o governo do Partido dos Trabalhadores corrobora com as considerações do sociólogo alemão Robert Michels em sua obra *Sociologia dos Partidos Políticos*, na qual é analisada as tendências oligárquicas dos partidos que ascendem ao poder. De fato, este trabalho visa demonstrar a estreita correlação entre o elitismo teorizado por Michels e a realidade brasileira nas últimas duas décadas no que diz respeito ao aumento do Estado em seus mais diversos níveis e a falta de correspondência entre aquilo que os partidos propagandeiam ao cidadão e aquilo que ofertam, uma vez que tenham ascendido ao poder.

Palavras-chave: Elitismo, Robert Michels, Estado, Governo, FHC, Lula

ABSTRACT

A much discussed topic in academic circles in recent decades has been the state's role in society and, more specifically, the scope of the state apparatus should have. It is necessary to reflect on the balance between what the state requires the citizen and what is offered in return. In this context it is made a general analysis of the state characteristics in the government of Fernando Henrique Cardoso (PSDB) and later, Luiz Inácio Lula da Silva (PT). Based on distinctions between the two periods, it will be shown to what extent the Party government workers corroborates the findings of the German sociologist Robert Michels in his *Sociology of Political Parties* work, which analyzes the oligarchic tendencies of parties amounting to power . In fact, this paper aims to demonstrate the close correlation between elitism theorized by Michels and the Brazilian reality in the past two decades with regard to the increase of the State in its various levels and the lack of correspondence between what the parties propagandize citizens and that that offer once it has risen to the power.

Keywords: Elitism, Robert Michels, State Government, FHC, Lula

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	8
1. O PSDB E O GOVERNO FHC.....	10
1.1 O PSDB: ORIGEM, DIRETRIZES E PRINCÍPIOS	10
1.2 O GOVERNO FHC	12
1.2.1 AS RELAÇÕES INSTITUCIONAIS.....	12
1.2.2 A REFORMA ADMINISTRATIVA	13
1.2.3 O GOVERNO ELETRÔNICO.....	14
1.2.4 REFERENDO, PLEBISCITO E INICIATIVA POPULAR	16
2. O PT E O GOVERNO LULA	19
2.1 O PT: ORIGEM, DIRETRIZES E PRINCÍPIOS.....	19
2.2 O GOVERNO LULA	20
2.2.1 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	20
2.2.2 O GOVERNO ELETRÔNICO.....	22
2.2.3 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.....	28
3. A TEORIA DE ROBERT MICHELS	31
4. A TEORIA NA PERSPECTIVA DOS DOIS PARTIDOS E GOVERNOS	38
4.1 O PSDB E O GOVERNO FHC.....	37
4.2 O PT E O GOVERNO LULA	40
CONSIDERAÇÕES FINAIS	44
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	47

INTRODUÇÃO

"Quanto menor o Estado, menor o seu poder de cometer crimes". Esta frase é de autoria do autor liberal Jeffrey Tucker e reflete um dos problemas das democracias contemporâneas, a saber: o alto grau de corrupção entranhado nas diversas esferas de governo. Uma das premissas que norteiam as correntes liberais é a de que um Estado mais enxuto possibilita um controle mais apurado por parte da população (*accountability*) em torno das ações governamentais e isso, por sua vez, diminui a incidências de atos ilícitos por parte dos governos. Esse pensamento, por sua vez, encontra grande respaldo no pensamento do sociólogo alemão Robert Michels, o qual se materializa primorosamente em sua obra mais conhecida, a *Sociologia dos Partidos Políticos*, cuja publicação original data de 1911. O argumento básico de Michels é que há uma inexorável tendência à oligarquização dos partidos políticos quando esses ascendem ao poder e precisam delinear a relação entre todos os ocupantes dos cargos que compõem o governo. Tudo isso possui consequências diretas na democracia e na forma com que esta se consolida, tanto externa quanto internamente.

O caso brasileiro aqui retratado visa expor e analisar alguns elementos comparativos que permitam verificar o que mudou dos governos de FHC para os governos de Lula no que diz respeito ao tamanho do Estado e sua relação com o patrimônio público, bem como a questão da democracia interna nos dois partidos ocupantes do poder. O argumento aqui defendido é de que o governo Lula confirma diversos aspectos da teoria elitista de Michels e exemplifica, na prática, aquilo que o autor teorizou de forma tão pormenorizada em sua explanação. Através de uma análise comparativa, será possível traçar um paralelo entre o governo petista e seu antecessor de modo a verificar seu *modus operandi* e suas formas de organização. Isso será essencial para se vislumbrar as possibilidades reais de uma democracia, dada as tendências oligárquicas das organizações e a falta de efetivos mecanismos de participação direta.

Entretanto, é necessário - tendo em vista a honestidade intelectual que se espera em sérios trabalhos acadêmicos - que também se faça um esforço para se verificar todos os aspectos da teoria de Michels que não correspondam à realidade brasileira e sirvam de atenuante para todas as críticas feitas aos partidos e seus

respectivos governos. De fato, é improvável que algum autor do campo da Sociologia ou da Ciência Política consiga traçar um cenário que seja 100% demonstrado em algum agregado social analisado. Sempre existirão nuances e detalhes que destoam daquilo que os autores previram em suas teorias, uma vez que a realidade humana varia em diversos aspectos nos diferentes tempos históricos. É preciso que haja uma análise lúcida para se identificar as similares e as diferenças entre a teoria e a realidade factual que se vislumbra.

1. O PSDB E O GOVERNO FHC

1.1 O PSDB: ORIGEM, DIRETRIZES E PRINCÍPIOS

O Partido da Social Democracia Brasileira foi fundado em 1988 no contexto da formulação da nova Constituição e do período imediatamente posterior à transição democrática ocorrida anos antes com a ascensão do vice-presidente José Sarney, após a morte de Tancredo Neves. O partido surgiu como uma renovação das antigas estruturas estatais que resistiam à inovação e remetiam ainda a um passado autoritário. Com isso, ingressou nas fileiras partidárias uma confluência de diversas vertentes do pensamento político contemporâneo, contribuindo para a heterogeneidade dos membros da legenda. (Programa, 1988, p. 02).

Uma característica peculiar do PSDB é tentativa de conciliação entre a visão liberal - estimuladora do livre mercado - e a ação reguladora do Estado onde ela for necessária para assegurar o bem-estar social dos cidadãos. “Por isso, na concepção de democracia do PSDB, a racionalidade da relação entre os fins desejados pela sociedade e os meios disponíveis requer transparência da informação e participação ampla dos cidadãos nas decisões sobre políticas públicas” (Programa, 1988, p. 03). Esta diretriz do partido mostra o desejo de seus idealizadores de aprofundar os mecanismos democráticos que assegurem verdadeira participação popular na política e efetiva legitimidade dos seus representantes eleitos. Cabe ressaltar a resolução de se ter rotatividade nos delegados, de modo que sejam coibidas práticas de aliciamento e fisiologia, as quais comprometeriam a democracia interna. Ademais, os órgãos de direção serão ocupadas não apenas por parlamentares, mas também por membros da sociedade civil que se dispuserem a ocupar os cargos. (Programa, 1988, p. 03)

O Programa formulado originalmente pelo PSDB no ano de sua fundação coloca bastante ênfase na democracia como valor fundamental que respalda todos os outros pontos programáticos:

Por assim entender, o PSDB se baterá pela descentralização do poder político, pelo respeito e autonomia das organizações da sociedade civil e pela ampliação dos canais de informação, discussão e consulta à população nas decisões de interesse público, como pressupostos da adoção crescente de novas formas de exercício direto da cidadania que qualifiquem e validem os mecanismos clássicos da democracia representativa (Programa, 1988, p. 04).

A descentralização de recursos e funções é outro ponto de pauta que o partido elenca como um dos pilares da reforma do Estado. Um maior protagonismo dos estados e cidades é fundamental para a democratização das decisões públicas e para um melhor atendimento das necessidades sociais (Programa, 1988, p. 07).

O programa do partido do ano de 2007 foi uma atualização necessária do programa original de 1988, uma vez que o PSDB completaria vinte de fundação e já gozava de experiência em nível federal, estadual e municipal, de modo a revisar suas diretrizes e seus meios de ação. Destacou-se a ampla gama de direitos garantidos pelos constituintes na Constituição de 88, bem como a fragilidade do texto em propiciar os parâmetros das condições efetivas para que tais direitos sejam assegurados pelo Estado, sejam econômicas, financeiras ou administrativas (Programa Partidário, 2007, p. 03). Assim como fora destacado em seu programa original, também consta na atualização programática o caráter intermediário do partido, na medida em que não se define nem como privatista e nem como estatista, mas busca pragmaticamente as soluções mais vantajosas para alavancar o desenvolvimento do país (Programa Partidário, 2007, p. 10).

As formas encontradas pelo partido para aperfeiçoar a democracia podem ser descritas, resumidamente, pelas seguintes propostas: parlamentarismo, voto distrital, fim do uso abusivo de medidas provisórias e diminuição dos chamados “cargos de confiança” do Executivo. Aliada a tais medidas vem a convicção do papel proeminente da população: “A grande novidade política do Brasil nestes vinte anos é a entrada em cena de um personagem: o cidadão informado. Este não quer soluções apenas. Quer participação” (Programa Partidário, 2007, p. 22). De fato, muitos mecanismos são indicados como arena de discussão e participação popular: diretórios do partido, fóruns, listas de discussão na Internet, dentre outros. O diálogo democrático é o instrumento indicado pela legenda para que o cidadão possa opinar e se envolver com aquilo que afeta sua vida cotidiana (Programa Partidário, 2007, p. 23).

1.2 O GOVERNO FHC

1.2.1 AS RELAÇÕES INSTITUCIONAIS

Uma das características do sistema político brasileiro é a centralização de poder nas mãos do Executivo federal e dos líderes partidários no Congresso. Temos um presidencialismo que garante amplas prerrogativas legislativas ao presidente da República e determinados direitos e recursos definidos regimentalmente aos líderes partidários, o que favorece a governabilidade por meio de uma assimetria de poderes entre Executivo e Legislativo. Essa construção institucional propiciou ao governo FHC uma grande capacidade decisória que, por sua vez, teve grande impacto nas ações do Legislativo:

O Congresso deixou de ser o *locus* decisório e de debates, dando lugar a negociações entre líderes governistas e ministros e técnicos da alta burocracia governamental. Com isto, perdeu capacidade deliberativa, estreitando o espaço de debate público, reduzindo a visibilidade das decisões políticas e o acesso dos cidadãos a informações sobre políticas públicas (FIGUEIREDO, Argelina Cheibub, LIMONGI, Fernando & VALENTE, Ana Luzia, 1999, p. 41).

Uma diferença importante entre o governo FHC e seus antecessores no que diz respeito a essa relação entre Executivo e Legislativo pode ser verificada na questão das Medidas Provisórias, as quais constituíram cerca de 47,6% dos projetos do Executivo enviados ao Congresso no governo tucano, ao passo que esse número no governo Collor era de 30,3%. Além disso, a reedição de MPs subiu de duas para cinquenta de um governo para o outro. (FIGUEIREDO, Argelina Cheibub, LIMONGI, Fernando & VALENTE, Ana Luzia, 1999, p. 55).

Percebe-se que essa centralização do processo decisório reduz a atuação dos parlamentares e o seu acesso a recursos que garantiriam benefícios para suas bases eleitorais. “Pode-se observar, no entanto, como de fato ocorreu ao longo do governo FHC, uma dissociação entre as prioridades da agenda legislativa do governo e questões fundamentais da agenda pública, como o problema das desigualdades sociais” (FIGUEIREDO, Argelina Cheibub, LIMONGI, Fernando & VALENTE, Ana Luzia, 1999, p. 55). Isso ocorre justamente por essa quebra da canalização eficiente de demandas da sociedade para seus representantes legítimos, os parlamentares, já que a proeminência legislativa acaba ficando com o presidente da República, que passa a se utilizar de seu poder de agenda com as

Medidas Provisórias.

Para além da questão institucional que abarca toda a dinâmica entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, é preciso analisar o governo de Fernando Henrique naquilo que ele apresentou como suas principais propostas e que, em grande medida, são relevantes para o tema do presente estudo. Serão enfocados os aspectos que contribuem para o assunto aqui discutido, haja vista que não há espaço para a explicitação completa dos desdobramentos resultantes de todas as ações tomadas pelo presidente ao longo dos seus dois governos.

1.2.2 A REFORMA ADMINISTRATIVA

Um dos pilares da primeira gestão de FHC foi a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado, tendo à sua frente o ministro Bresser-Pereira. Influenciado pelas mudanças que passava a administração pública mundial, o ministro desenvolveu o Plano Diretor da Reforma do Estado, um projeto de administração com o foco em resultados, também chamada modelo gerencial. Tinha como objetivos básicos a introdução da cultura gerencial em todos os níveis do Estado, uma política de profissionalização do serviço público e a transparência e publicidade da política e ação governamental por meio de ferramentas de participação e controle por parte do cidadão (SANTANA, 2002, p. 02).

O objetivo de aumentar a eficiência na prestação de serviços culminou na criação das Agências Executivas e Agências Reguladoras, além da privatização de empresas estatais. O autor ressalta:

Nesse sentido deve ser ressaltado que o Plano Diretor, apesar de propugnar o Estado regulador e a necessária privatização das empresas estatais, não contempla o modelo institucional regulador para atuar nos mercados nos quais se inserem as empresas privatizadas (SANTANA, 2002, p. 04).

O segundo pilar do governo FHC veio em seu segundo mandato, quando a agenda prioritária do governo passou a ser o Plano Plurianual (PPA), o qual contou com quarenta e dois projetos considerados essenciais para o desenvolvimento econômico e social do país. Desse total foram vinte e seis que tiveram suas metas atingidas ou superadas. O grande problema enfrentado pela PPA, no fim das contas,

foi ter se tornado um mero instrumento burocrático de prestação de informações, às vezes pouco confiável. Por fim, o terceiro pilar trouxe a integração entre a Organização e o PPA (SANTANA, 2002, p. 02). Toda essa reforma do Estado teve origem na crise econômica da década de 80, bem como pelo processo de redemocratização. A influência do contexto de contrarreformas liberais que estavam ocorrendo na década de 80 nos EUA e na Inglaterra foi decisiva para a formulação do pensamento dos gestores brasileiros da época:

A crise do Estado, para o bloco dominante, seria desatada através do corte nos gastos públicos, desoneração das empresas, (redução de impostos) e um amplo programa de privatização de empresas lucrativas que estavam sob o comando do Estado. Tais medidas seriam fundamentais para a recuperação do equilíbrio orçamentário do governo, para o ajuste das contas públicas e a retomada do crescimento econômico [...].O governo FHC afirmou que, no capitalismo, o Estado e o mercado são as duas instituições centrais para coordenar o sistema econômico. Para o governo FHC a crise do Estado nas décadas de 1970/80 teve como causas o descontrole fiscal e a redução da taxa de crescimento econômico, gerando desemprego e o processo inflacionário. (COSTA, 2000, p. 66).

1.2.3 O GOVERNO ELETRÔNICO

É possível que a ação reformista mais significativa no contexto da gestão pública no segundo mandato de FHC tenha sido o governo eletrônico, experiência primeiro testada em âmbito estadual em São Paulo. Posteriormente, foi adotada em diversas cidades, estados e no governo federal. Ocorreu um enorme avanço na questão da organização das informações, na redução de custos por conta da nova tecnologia e ao aumento de transparência nos gastos do governo, o que ajuda a inibir a corrupção. Por outro lado, o aspecto “em que houve menor avanço do governo eletrônico é exatamente na maior interatividade com os cidadãos, em prol da maior accountability” (ABRUCIO, 2007, p. 77). Esse ponto destacado pelo autor é fundamental para averiguar os acertos e erros dos governos na tentativa de consolidar uma verdadeira democracia em seus múltiplos aspectos.

Pode-se dizer que as iniciativas em prol da modernização da gestão pública pela inserção de modernas tecnologias da informação e de comunicação - em consonância com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e da iniciativa Rede Governo - foram responsáveis pelos avanços na elaboração e implementação de políticas públicas que trataram do governo eletrônico, inicialmente em 1999.

Um novo marco de democracia surgiu com a popularização do uso da Internet

no final do século XXI, o que propiciou o surgimento do conceito de “democracia digital”, a qual engloba as novas práticas e possibilidade para uma política democrática participativa que impulse maior participação civil nos assuntos públicos pelo acesso à rede. Entretanto, o contexto social brasileiro apresenta peculiaridades que dificultam um maior grau de sucesso nessa iniciativa da democracia digital. A autora é enfática tal posicionamento:

A introdução de uma nova estrutura tecnológica, entretanto, por si só não nos torna automaticamente cidadãos mais informados e participativos. Seja porque a discussão política online está limitada para aqueles com acesso à computadores e à Internet, seja porque aqueles com acesso à internet não necessariamente buscam discussões e informações sobre política (MANTOVANE, 2012, p. 25).

É importante destacar que o potencial de participação civil com Internet só pode ser efetivamente promovido se existir um ambiente cultural na sociedade que incentive a presença de todos na vida pública por meio do controle de informações como orçamentos, gastos governamentais, projetos em desenvolvimento, etc. Tendo em vista esse objetivo, os programas de inclusão digital foram uma importante ferramenta na capacitação dos indivíduos, de modo que pudessem usufruir adequadamente das novas tecnologias. Além da capacitação, foi preciso que tais programas encontrassem formas eficientes de garantir a universalização do acesso aos meios digitais, pois é preciso haver equilíbrio entre os canais de informação ofertados e o incentivo ao cidadão para fazer uso deles com consciência e senso de responsabilidade. “Logo, a maioria das políticas de inclusão digital no Brasil passou a dar mais importância ao aprendizado básico das tecnologias informáticas e ao acesso aos computadores. Os chamados Portais do Saber e o ACESSA São Paulo são exemplos desses projetos”. (MANTOVANE, 2012, p. 27).

Um dos fatores que incentivou o desenvolvimento de todas as iniciativas em prol do governo eletrônico foi o chamado “bug do milênio”, que foi a forma encontrada para descrever a possibilidade de ocorrer mau funcionamento em computadores e outros dispositivos eletrônicos no dia 1 de Janeiro de 2000, já que tais aparelhos não conseguiriam interpretar adequadamente o século de uma data representado por apenas dois dígitos. Isso poderia acarretar diversos problemas para os bancos e instituições financeiras, serviços governamentais e emergenciais, dentre outros. As consequências de tal situação foram um aumento das motivações para a elaboração de uma política de governo eletrônico o quanto antes. Foi o

primeiro esforço em âmbito nacional por ser considerado um projeto estratégico do governo, sendo gerido diretamente pela Casa Civil (MANTOVANE, 2012, p. 33).

Todo o processo de planejamento, discussão, elaboração e implementação do programa de governo eletrônico foi acompanhado de um balanço entre os avanços conquistados e, por outro lado, as falhas encontradas durante todas as etapas. Assim se encerram as iniciativas do governo eletrônico no segundo mandato do governo FHC:

Com base em todos esses dados podemos verificar que o governo brasileiro criou uma ampla estrutura para o desenvolvimento das políticas de governo eletrônico. No entanto, tinha como desafio, de acordo com o levantamento realizado nos dois anos de governo eletrônico assegurar a continuidade e consolidação do Programa, enquanto política de Estado, na forma de acesso ampliado ao conhecimento, melhores serviços, maior transparência da gestão pública e melhor qualidade do processo de formulação e controle das políticas públicas pelo cidadão (MANTOVANE, 2012, p. 45).

1.2.4 REFERENDO, PLEBISCITO E INICIATIVA POPULAR

O plebiscito, em linhas gerais, trata de uma consulta prévia à população em relação a um tema relevante para o país. É previsto pela Lei 9.709/98, a qual delimita o plebiscito às graves matérias constitucionais, administrativas ou legislativas, podendo, inclusive, servir de norte para a aprovação ou rejeição de atos normativos. No Brasil, foi inicialmente previsto na Constituição de 1937, tendo sido feito o primeiro plebiscito em âmbito federal em 1963, de modo que a sociedade opinasse em relação ao sistema de governo - parlamentarista ou presidencialista -. Em relação aos dispositivos legais vigentes, Denise Auad destaca:

Na Constituição de 1988, encontramos o instituto do plebiscito em cinco artigos: o art. 14, I, prevê o exercício da soberania popular também por meio de plebiscito; o art. 18 possibilita a incorporação, subdivisão e desmembramento de Estados entre si; o art. 18, § 4.º, dispõe sobre a criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios; o art. 49, XV, estabelece a competência exclusiva do Congresso Nacional para convocação de plebiscitos; e o art. 2.º do ADCT determinou a realização de plebiscito para a escolha da forma e do sistema de governo em 07.09.1993. Somente em 18.11.1998, dez anos após a promulgação da Constituição Federal, foi promulgada a Lei 9.709/98, com o intuito de regulamentar os mecanismos de participação popular no Brasil, previstos nos incisos I, II e III do art. 14 da CF (AUAD, 2004, p. 302).

O referendo se trata de “um mecanismo de consulta popular para a confirmação ou rejeição de determinada lei, projeto de lei ou emenda constitucional”

(AUAD, 2004, p. 304). O referendo foi incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro apenas com a Constituição de 1988, sendo regulado também na Lei 9.709/98, junto com o plebiscito e a iniciativa popular. O que diferencia o referendo do plebiscito é o fato de que ele é um instrumento para a posterioridade, na medida em que ratifica ou rejeita determinado ato administrativo ou legislativo. A diferença reside, portanto, no aspecto temporal. A Carta Magna dispõe, seu art. 49, XV, que é competência exclusiva do Congresso Nacional convocar um plebiscito ou autorizar um referendo. “Pela forma como o assunto está regulado, tudo indica que a lei não abre espaço para que o povo, pautando-se em um determinado número de assinaturas, possa dar início a uma consulta popular [...]” (AUAD, 2004, p. 305). Isso enfraquece o potencial da participação popular, já que a iniciativa do uso dos instrumentos legais acaba partindo da classe política, e não da população.

Por fim, cabe destacar a iniciativa popular como instrumento legítimo do povo para agir na elaboração legislativa e colocar em pauta suas reivindicações nas instâncias políticas. É amparada pela Constituição de 1998, art. 14, III, e art. 61, § 2.º. De acordo com o texto constitucional (art. 61, § 2.º):

A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles (AUAD, 2004, p. 305).

A trajetória histórica recente mostra que o Brasil não possui tradição no uso desses institutos de participação democrática, uma vez que há o temor por parte dos parlamentares de que o Congresso Nacional perca parte de suas prerrogativas. Só há um exemplo de plebiscito aplicado após a Carta Magna vigente: “ao plebiscito previsto no art. 2.º do ADCT, que levou os brasileiros às urnas em 1993 para escolher entre a república e a monarquia constitucional, bem como entre o parlamentarismo e o presidencialismo” (AUAD, 2004, p. 315). Entretanto, o que se verificou foi um alto grau de ignorância por parte dos brasileiros em relação ao conteúdo das diferentes propostas colocadas como opção. De fato, a educação política no Brasil está muito aquém do necessário.

Há apenas um caso de referendo registrado em nosso país, o qual ocorreu por conta do Estatuto do Desarmamento que passou a vigorar em 23 de Dezembro de 2003. Com adesão de mais de 95 milhões de brasileiros, o referendo votado em 2005 “pode ser classificado como um referendo legislativo, facultativo, vinculante, de

abrangência nacional e pós-legislativo – destinou-se a controlar a decisão política *ex post*, com caráter revocatório” (MAIA, 2006, p. 16). O resultado surpreendeu a opinião pública na época, já que pesquisas anteriores indicavam a vitória do “sim” com cerca de 80% dos votos. Entretanto, o “não” foi vitorioso com 63,94% dos votos, tendo o “sim” alcançado 36,06%. O restante foi distribuído entre brancos e nulos. Com isso, foi revogado o art. 35 do Estatuto do Desarmamento (Lei 10.826/2003), que determinava o seguinte: “art. 35 - É proibida a comercialização de arma de fogo e munição em todo o território nacional, salvo para as entidades previstas no art. 6º desta Lei” (Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais).

O primeiro caso da iniciativa popular na propositura legislativa ocorreu com a Lei 8.930/94, a qual remodelou a redação da Lei 8.072/90 e trouxe a ampliação do rol de crimes hediondos inafiançáveis, incluindo então o homicídio qualificado. Depois disso, apenas no ano 1999 outro projeto de lei foi influenciado diretamente pela iniciativa popular e por uma campanha contra a corrupção eleitoral, culminando na Lei 9.840/99. Denise Auad é enfática ao elencar as medidas a ser tomadas para trazer efetividade a esses institutos:

Para que a utilização do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular seja uma realidade mais contínua em nosso país, sem dúvida é necessário o fortalecimento de uma cultura democrática mais participativa, função esta que tem na educação um papel essencial. No entanto, também é um pressuposto para a viabilização do jogo democrático a fixação de regras e procedimentos claros que respaldem a atuação dos cidadãos em todas as etapas relacionadas à sua participação política [...]. Nosso arcabouço jurídico não é suficiente nem está adequado para viabilizar uma cultura democrática mais participativa, complemento indispensável à democracia representativa nos dias de hoje. (AUAD, 2004, p. 316).

No âmbito estadual e municipal há muito poucos exemplos, na medida em que não se verifica tradição no uso de mecanismos de participação popular para o debate das questões locais mais relevantes, o que demonstra a falta de percepção dos atores políticos em beneficiar a todos por meio de discussões que ocorrem em uma arena decisória próxima a todos. Isso faria com que as deliberações fossem mais inclusivas e um maior número de pessoas da comunidade pudesse se manifestar. Um bom exemplo seria a questão do transporte coletivo, já que a alta demanda por esse serviço o coloca como uma das prioridades das reivindicações locais. Essa dinâmica de ampliação do diálogo político da chamada micro para a macrosfera da interação social é essencial para criar no país a valorização e difusão dos mecanismos de participação popular, já que o cidadão possui um papel central na avaliação das demandas do povo durante as diversas instâncias do processo decisório político (AUAD, 2004, p. 317).

2. O PT E O GOVERNO LULA

2.1 O PT: ORIGEM, DIRETRIZES E PRINCÍPIOS

O Partido dos Trabalhadores foi fundado em 1980 no contexto do último presidente do governo militar, João Figueiredo. Surgiu como uma alternativa de participação para as classes trabalhadoras que não tinham, até então, uma representação política que atendesse a seus interesses e permitissem meios mais efetivos de ação e participação por parte dos próprios trabalhadores. No enfrentamento ao regime vigente ficou evidente aos movimentos populares que o seu raio de ação por meio de reivindicações imediatas e específicas não seria suficiente para conquistar direitos para o povo em longo prazo. “O PT nasce da decisão dos explorados de lutar contra um sistema econômico e político que não pode resolver os seus problemas, pois só existe para beneficiar uma minoria de privilegiados (MANIFESTO, 1980, p. 01).

O Manifesto de Fundação do PT reforça continuamente o desejo expresso de seus fundadores de oferecer às classes populares um meio de participação mais ativa na política nacional e nas decisões relevantes para os rumos do país. Este documento do partido traz indicações claras sobre a visão de seus idealizadores em relação à atuação do povo:

O PT lutará por todas as liberdades civis, pelas franquias que garantem, efetivamente, os direitos dos cidadãos e pela democratização da sociedade em todos os níveis [...]. O PT afirma seu compromisso com a democracia plena e exercida diretamente pelas massas [...]. O Partido dos Trabalhadores pretende que o povo decida o que fazer da riqueza produzida dos recursos naturais do país (MANIFESTO, 1980, p. 02).

A Carta de Princípios do PT de 1979, anterior ao Manifesto de Fundação, elenca com maiores detalhes os princípios, diretrizes e métodos do partido para alcançar seus principais objetivos. A necessidade de criação do Partido dos Trabalhadores surgiu, primeiramente, da constatação de limitações do movimento sindical e da inexistência de sua organização político. Essa conjuntura de fraqueza em termos organizacionais se aliou ao discurso da defesa dos interesses das classes trabalhadoras em contraposição aos interesses da burguesia que as explorava, resultando na necessidade de criação de um partido essencialmente dos trabalhadores. (Carta de Princípios, 1979, p. 02).

Os últimos anos do governo militar foram muito conturbados do ponto de vista político, o que levou os líderes sindicais da época a constatar que o processo chamado de abertura política seria conduzido pelos mesmos grupos que defenderam o regime que se encontrava em crise. Sendo assim, criticaram veementemente a tentativa de se levar adiante uma reforma que viesse de cima para baixo e sem que alterasse o modelo de desenvolvimento econômico, o qual seria caracterizado, de acordo com os sindicalistas, pela superexploração das massas e pelo arrocho salarial. Portanto, eram contrários à conciliação entre os de cima, em detrimento de se permitir a expressão política dos de baixo (CARTA DE PRINCÍPIOS, 1979, p. 03).

O PT enfatiza reiteradamente o protagonismo dos próprios trabalhadores em sua emancipação, de modo que não devem esperar das próprias elites privilegiadas a proatividade requerida para a solução de seus problemas. Buscam a implantação do governo dos trabalhadores por meio de uma efetiva democracia direta. A Carta de Princípios do partido conclui sua exposição dos moldes de atuação que o PT terá ao ascender ao poder:

O PT afirma seu compromisso com a democracia plena, exercida diretamente pelas massas, pois não há socialismo sem democracia nem democracia sem socialismo. Um partido que almeja uma sociedade socialista e democrática tem de ser, ele próprio, democrático nas relações que se estabelecem em seu interior. Assim, o PT se constituirá respeitando o direito das minorias de expressar seus pontos de vista (CARTA DE PRINCÍPIOS, 1979, p. 06).

2.2 O GOVERNO LULA

2.2.1 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

É notório o fato de que o governo Lula deu continuidade a algumas ações de seu antecessor no que diz respeito à modernização do Estado brasileiro, à política econômica, ao governo eletrônico, dentre outros. Por outro lado, o sucesso local em determinadas ações de ampliação da democracia participativa no ponto da discussão do PPA não encontrou eco em nível nacional. Uma agenda que tratasse da reforma da gestão pública foi negligenciada no primeiro mandato do petista, sendo este um erro grave para uma gestão com o objetivo explícito de aumentar a efetividade das políticas públicas sem prejuízos fiscais (ABRUCIO, 2007, p. 77).

Fernando Abrucio explicita de forma clara o *modus operandi* do governo na questão da administração pública:

A pior característica do modelo administrativo do Governo Lula foi o amplo loteamento dos cargos públicos, para vários partidos e em diversos pontos do Executivo federal, inclusive com uma forte politização da administração indireta e dos fundos de pensão. Este processo não foi inventado pela gestão petista, mas sua amplitude e vinculação com a corrupção surpreendem negativamente por conta do histórico de luta republicana do Partido dos Trabalhadores (ABRUCIO, 2007, p. 12).

Sabe-se que o discurso que levou Lula à presidência da República se tratou de um compromisso com uma larga transformação da sociedade brasileira em âmbito econômico e social, mas muitas das promessas feitas não puderam ser cumpridas por conta da ausência de uma visão de longo prazo para a gestão pública brasileira, a qual não dispunha dos meios para atingir os fins propostos. De fato, o PT em seus tempos de oposição ao governo federal enxergava os projetos de reforma como sendo parte de uma agenda “neoliberal”, o que levou o partido a negligenciar essa questão quando assumiu o governo. (ABRUCIO, 2006, p. 79).

A análise de Abrucio perpassa quatro eixos estratégicos que seriam essenciais para uma agenda de reformas no governo Lula: eficiência, profissionalização do setor público, efetividade e transparência/ *accountability*. A crise política na metade do primeiro mandato de Lula foi impulsionada pela briga na questão do financiamento de campanha, pelos escândalos de corrupção e também pela briga por importantes cargos nas estatais federais. Esse último ponto deixa claro o problema em se ter mais de vinte mil cargos comissionados na administração direta, além de inumeráveis indicações para as empresas do governo e os fundos de pensão. É uma situação em que não há paralelo em nenhum país desenvolvido, porque é demasiadamente elevado o montante de indicações por parte do Executivo. “Só que há uma parcela dos cargos públicos que deve ser preenchida por gente de fora da máquina pública, não apenas porque o eleito precisa colocar pessoas de sua confiança e que compartilhem de suas ideias no alto escalão governamental” (ABRUCIO, 2006, p. 80). É preciso que haja um equilíbrio salutar entre o número de servidores concursados e os ocupantes de cargos por indicação vindos de fora, porque o excesso de uma categoria ou de outra implica em prejuízo para o país em termos de gasto público e de experiência e inovação nos trabalhos da administração pública.

O último e mais importante eixo da agenda de reformas para os fins do presente trabalho se materializa na transparência e na responsabilidade do poder público perante os cidadãos. Só o controle social das ações governamentais pode garantir maior eficiência da administração pública. O grande problema no Brasil é fazer valer aquilo que já existe, porque diversos instrumentos, arenas participativas e mecanismos de controle político e social já existem, mas acabam não cumprindo adequadamente seus papéis institucionais na maior parte do país, o que gera descrédito aos olhos da opinião pública. Esse é o caso dos tribunais de contas, ouvidorias e conselhos de políticas públicas. (ABRUCIO, 2006, p. 84).

A análise da efetividade dos mecanismos existentes revela que grande parte da sociedade ainda carece de informações com credibilidade acerca da administração pública. A chamada “modernização democratizadora” precisa, de fato, incentivar a criação e o desenvolvimento de fóruns propícios ao debate com os formuladores de políticas públicas, de modo que o povo possa apresentar suas demandas. “É preciso criar entidades sociais independentes que aumentem e disseminem o conhecimento sobre as ações e os impactos dos programas governamentais” (ABRUCIO, 2006, p. 84).

“O governo Lula foi claramente mais generoso em relação ao comprometimento das receitas da União com as despesas com pessoal do que FHC durante os dois mandatos” (COSTA; LAMARCA, 2013 p. 1607). Esta é uma afirmação dessa parte da análise em que verificamos o agigantamento do Estado com o aumento dos cargos no governo e a consequente alocação de um montante maior de verba pública para a manutenção dessa massa de trabalhadores. De fato, a forma mais visível ao cidadão médio para verificar a veracidade de tais fatos é simplesmente constatar a ampliação do número de ministérios que se sucedeu nos mandatos do petista. No Legislativo a tendência foi similar, haja vista que no governo FHC a força de trabalho ficou estabilizada, mas voltou a crescer nos mandatos do governo Lula.

2.2.2 O GOVERNO ELETRÔNICO

A questão do governo eletrônico é essencial para se ter um bom panorama da evolução que as tecnologias da informação proporcionaram ao cidadão no quesito controle social e solução de problemas. Uma comissão interministerial foi criada no

primeiro semestre do ano 2000 para propor diretrizes e normas que orientem o uso dos novos meios de interação dos cidadãos com os agentes políticos. Denominou-se Rede Governo o portal único de serviços e informações ao cidadão”. Em relação à evolução do serviço, o autor destaca:

Inicialmente, foram implantados no portal Rede Governo, no final de 2001, cerca de 1.350 serviços e 11 mil tipos de informação disponíveis. No final de 2002, o número de serviços já havia crescido para cerca de 1.700, com aproximadamente 22 mil links de acesso direto a serviços e informações de outros websites governamentais (DINIZ, 2009, p. 36).

O final do segundo mandato de FHC reuniu uma série de fatores que contribuíram para a desaceleração de todo o processo que buscava a efetivação e evolução do governo eletrônico. Somou-se a crise energética que originou o “apagão” ao fortalecimento do candidato Lula, o que fez com que a prioridade fosse a entrega de um governo com estabilidade macroeconômica. Toda essa conjuntura desmotivou o governo a continuar avançando na pauta do e-gov. O que o candidato de oposição propugnava em relação à tecnologia da informação pode ser encontrado no documento de sua campanha presidencial. Basicamente, a peça delineava três eixos principais os quais norteariam as ações do governo em relação à gestão da informação. Primeiramente, o objetivo era a integração horizontal e vertical das estruturas governamentais, bem como o acompanhamento de seus trabalhos. Além disso, buscava-se propiciar a mais ampla oferta de serviços e informações de qualidade para os cidadãos. Por fim, objetivava-se democratizar e possibilitar o aprendizado e o acesso às tecnologias da informação que possibilitem o compartilhamento de soluções entre os diversos níveis de governo e a sociedade. (COMITÊ LULA PRESIDENTE, 2002, p. 71).

Entretanto, a conjuntura de transição de governo entre o presidente Fernando Henrique e seu sucessor em 2003 fez com que, pouco a pouco, se perdesse a prioridade dada ao Programa de Governo Eletrônico. De acordo com Pinto e Fernandes (2005) foram quatro fatos principais que ocasionaram tal situação: mudança da liderança política, falta de coordenação burocrática, dificuldade na articulação com a sociedade e falta de recursos. A falta de formalização das diretrizes do Programa também foi um problema, bem como a possibilidade de conflito de competência e concorrência no exercício do poder por parte dos órgãos envolvidos. Ademais, a falta de um portal único sob a responsabilidade de uma

única entidade governamental foi um dos principais motivos para a falha geral nesse novo sistema de governo eletrônico. Tudo isso fez com que o ano de 2003 fosse de grande descontinuidade nas atividades do Comitê Executivo de Governo Eletrônico (Cege), de modo que apenas no início do segundo semestre de 2004 os trabalhos foram retomados, uma vez que em Julho daquele ano havia sido publicado um decreto de criação do Departamento de Governo Eletrônico na SLT (Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação). (DINIZ, 2007, p. 42).

Após a criação do Departamento de Governo Eletrônico, o que se verificou foi uma priorização da prestação de serviços e da relação com a sociedade, haja vista que a orientação do governo anterior foi mais focada nos processos internos do governo. Com estas novas prioridades do governo petista seria possível, por meio do governo eletrônico, “dar mais transparência e eficácia ao planejamento e à execução das políticas públicas nas áreas de saúde, educação, previdência social, habitação e nos serviços públicos em geral” (MANTOVANE, 2012, p. 51). Resumidamente, a proposta do governo era:

Tornar disponível a informação pública de maneira largamente acessível e compreensível: Os sítios e serviços online devem ser estruturados de forma a promover a transparência das ações governamentais; Os recursos de governo eletrônico devem oferecer novas formas de organizar e apresentar a informação de maneira a facilitar o controle social das ações do governo; Deve-se buscar quebrar monopólios de informação, tanto no interior da administração pública como no conjunto da sociedade, de maneira a ampliar e democratizar a circulação de informações (BRASIL, 2004b, p. 10)

Um projeto importante do período imediatamente posterior à criação do Departamento de Governo Eletrônico foi o “Infovia Brasil”, o qual visava a integração de todos os órgãos da administração pública do país por meio do engendramento de uma vasta rede de abrangência nacional de alta velocidade na transmissão de dados. Em 2006 foi apresentado um relatório do Tribunal de Contas da União sobre o Programa de Governo Eletrônico para avaliar sua contribuição na oferta de serviços públicos eletrônicos à sociedade. “O relatório do TCU reafirma a dificuldade de coordenação do programa e a falta de monitoramento das iniciativas de governo eletrônico da administração pública federal”. (DINIZ, 2007, p. 38). Foi cumprida a última etapa de um ciclo de política pública, que é a avaliação e controle do *e-gov* ao final do primeiro mandato de Lula, sendo que posterior processo de reformulação iniciado em 2007 já contou com o desenvolvimento do “Portal Brasil”, tendo sido lançado oficialmente em Março de 2010.

Além do Programa de Governo Eletrônico e de todas as medidas para o desenvolvimento de mecanismos participativos, cabe destacar a necessidade crescente de se criar uma infraestrutura ampla que permita o acesso da população a essas novas plataformas democráticas. A inclusão digital é algo imprescindível para que a sociedade possua os requisitos mínimos que garantam o uso efetivo dos portais de transparência, de acompanhamento de políticas públicas e das ouvidorias dos diversos órgãos. Nesse sentido, é relevante destacar o que o candidato Lula tinha em mente sobre esse assunto e que fora colocado em seu programa de governo na época em disputava a eleição presidencial: “o desafio, na era do Conhecimento, é evitar que a Tecnologia da Informação acabe criando um fosso entre os que têm e os que não têm acesso aos bens e à habilidade requeridos na Era Digital” (Partido dos Trabalhadores, 2002, p. 69).

O conteúdo programático da coligação Lula Presidente contava com três eixos que orientariam as ações nesse tema: gestão e governabilidade (integração de estruturas), governo eletrônico (ampliar a prestação de serviços) e democratização do acesso às Tecnologias da Informação (aprendizado, acesso e incorporação de TI pela população). A coligação criticava o governo anterior, porque os benefícios da concorrência por meio das privatizações (Telebrás) não alcançaram a todos, fazendo com que a exclusão digital se tornasse um fator de reforço às desigualdades presentes no país (MEDEIROS, 2010, p. 117).

Em relação à continuidade das políticas do governo anterior sobre esse assunto, é inegável a mudança de postura do Planalto. Primeiramente, houve a mudança do discurso, na medida em que a expressão mais ampla “inclusão digital” foi incorporada para substituir a ideia de “universalização dos serviços”. Cabe destacar a inserção dos termos “mega objetivo” e “inclusão social e redução das desigualdades sociais” no PPA 2004-2007, o que mostra o maior comprometimento do governo nessas questões, ao menos formalmente. Diferentemente do governo anterior, com foco na oferta de serviços ao cidadão e na inovação, o governo Lula destacava a formação crítica dos usuários por meio do conhecimento das novas tecnologias. “O discurso governamental situava a inclusão digital no campo dos direitos, do exercício da cidadania e do desenvolvimento social, ressaltando o caráter transformador das novas tecnologias” (MEDEIROS, 2010, p. 118).

As ações práticas vieram logo em seguida por meio do decreto presidencial de 29 de Outubro de 2003, o qual criou oito Comitês Técnicos, dentre os quais se

pode citar o de inclusão digital, o de integração de sistemas e o de infraestrutura de Redes. O Comitê Executivo de Governo Eletrônico (Cege) produziu em Maio de 2004 um documento com as diretrizes para cada um desses Comitês. A nova estratégia de ataque à exclusão digital se delineava, portanto, de modo a construir uma infraestrutura de uso coletivo para os grupos sociais mais desfavorecidos, em vez de focar nas garantias ao acesso individual. O estudo de Medeiros mostra o quanto é vantajoso economicamente a solução aberta (uso coletivo) em relação à solução fechada (uso individual). (MEDEIROS, 2010, p. 119).

O que se pode concluir acerca dos resultados obtidos por meio das ações do Governo Lula no que concerne à inclusão digital é que a mudança de foco da administração pública contribuiu para se destacar a enorme importância da difusão dos computadores e do acesso à Internet como instrumento de política e social e reafirmação de direitos, em vez de se enfatizar apenas os meios de acesso aos serviços de governo eletrônico. “Assim, desde 2003, foram criados ou mantidos 22 programas no âmbito de nove ministérios e quatro empresas públicas” (MEDEIROS, 2010, p. 122). O segundo mandato de Lula foi marcado pela continuidade dos projetos anteriores e um aprofundamento das propostas. Porém, novas ações foram elaboradas e implementadas para o combate à exclusão digital. Pode-se destacar quatro programas principais nesse segundo mandato: Um Computador por Aluno, Computador Portátil para Professores, Banda Larga nas Escolas e o Programa Nacional de Telecomunicações Rurais. De fato, foram previstas metas robustas para aquele período:

O PPA 2008-2011 previa o alcance de índice de 48,9% dos brasileiros acessando a internet nos últimos três meses de 2011 (Brasil, 2007:185) e investimentos de R\$ 673,1 milhões no Programa Inclusão Digital, agora sob coordenação do Ministério do Planejamento, que substituiu o Ministério da Ciência e Tecnologia, o que lhe confere mais poder de coordenação. O documento ainda previa o alcance da meta de 300 Casas Brasil em funcionamento, sendo 150 instaladas de 2009 a 2011, além de 19 mil telecentros instalados pelo Ministério das Comunicações (PPA 2008-2011: 215).

Em relação ao cumprimento das diretrizes previstas inicialmente nos documentos, pode-se distinguir três focos principais para se fazer uma correta diferenciação dos programas de inclusão digital (Silveira, 2003). O primeiro foco diz respeito à ampliação da cidadania pelo direito de comunicação propiciado pelas novas redes. O segundo seria a capacitação dos indivíduos de camadas mais pobres para que possam ser inseridos no mercado de trabalho florescente da Era da

Informação. Por fim, a terceira frente se refere à inclusão digital como instrumento eficaz no reforço à educação, com ênfase na formação sociocultural. “ O governo também se propunha a atacar o problema da falta de acesso à internet e o modelo eleito foi o de telecentros, devido ao custo e à possibilidade de mobilização política, cultural e pedagógica das comunidades onde são instalados” (MEDEIROS, 2010, p. 136). Como dito anteriormente, além do foco no coletivo, também foram pensadas ações para o indivíduo, na medida em que ocorreu a implementação do Plano Nacional de Banda Larga, visando estimular a competição no setor e levar o sinal da rede até às localidades mais afastadas e com menos infraestrutura (MEDEIROS, 2010, p. 138).

A dificuldade na avaliação das políticas públicas desse setor reside no fato de que seus efeitos são amplos, complexos e difusos. Além disso, na América Latina tradicionalmente se carece de mecanismos de avaliação que vão além da análise financeira. Contudo, pode-se perceber que, nos dois mandatos de Lula, o foco foi colocado em pessoas de baixa renda e determinados públicos profissionais. Um estudo feito em 2008 indicou que “ apenas 4% dos entrevistados da classe C e 5% da classe DE afirmaram ter acesso à rede em “centros públicos de acesso gratuitos”. (MEDEIROS, 2010, p. 140). Percebe-se o quanto o acesso era baixo naquele momento. Além disso, se verificou que os mais pobres recorriam muito mais às *lan houses*, o que demonstra que os preços para os planos de internet em domicílio ainda estavam fora de cogitação para essa parcela da sociedade, restringindo seu uso por um tempo limitado e de acordo com o que podiam pagar ao dono do estabelecimento que disponibilizava a rede. Na questão do monitoramento e avaliação dos programas, o Estado não foi bem sucedido na avaliação qualitativa ou quantitativa por meio de suas duas iniciativas com essa finalidade: o Observatório Nacional de Inclusão Digital e o portal “Inclusão Digital” (MEDEIROS, 2010, p. 141).

Problemas de coordenação e competência entre os diversos órgãos envolvidos nas políticas públicas da inclusão digital fizeram com que o Tribunal de Contas da União (TCU) realizasse uma auditoria no Fundo de Universalização de Telecomunicações, constatando a dificuldade na aplicação de recursos do fundo e a melhoria dos dados relativos às ações governamentais. Ademais, não raro ocorrem grandes desperdícios de recursos, como, por exemplo, se verifica no fato de que algumas unidades desse programa se localizam em grandes centros econômicos que propiciam um custo de Internet mais baixo do que aquele cobrado pela conexão

via satélite do Governo Eletrônico - Serviço de Atendimento ao Cidadão (Gesac). Verificam-se problemas de diversas ordens:

Pesquisa feita pelo Centro de Estudos e Pesquisas da Fundação Victor Civita, junto com o Ibope e o Laboratório de Sistemas Integráveis da Universidade de São Paulo em 400 escolas públicas de Ensino Médio e Fundamental de 13 capitais revela que, se por um lado 98% das instituições de ensino têm computador e 83%, acesso a internet com conexão banda larga, em apenas 4% delas os computadores estão em sala de aula. A quantidade, de computadores também é insuficiente: apenas 15% das escolas têm mais de 30 máquinas, 28% entre 21 e 30, 29% entre 11 e 20 e 28% têm de um a dez. O problema dos programas de inclusão digital, portanto, perpassa a habilidade cognitiva de seu público-alvo, que carrega deficiências educacionais, sociais e econômicas cujo resultado é o aumento da dificuldade no uso ativo das novas tecnologias (MEDEIROS, 2010, p. 143).

Concluindo, deve se levar em conta o fato de que o acesso adequado às novas tecnologias depende de diversos fatores que vão muito além do mero fornecimento de um serviço por parte do Estado. É preciso que se leve em conta o grau de alfabetização da população, pois é preciso uma instrução mínima para fazer uso das novas ferramentas. Além disso, deve-se levar em conta o formato das estruturas comunitárias e institucionais que irão tratar dos aspectos operacionais e coletivos do acesso aos serviços. Por outro lado, os usuários conseguem se manter em atividade no que se refere à busca de informações e à comunicação, mesmo que o potencial de uso esteja subutilizado nos centros de acesso público. “O preço por Mbps no Brasil é um dos mais altos do mundo e muitas regiões não despertam interesse comercial dos provedores de serviços multimídia” (MEDEIROS, 2010, p. 144). De fato, muito ainda precisa ser feito para que a democracia digital possa efetivamente operar e trazer novas oportunidades aos cidadãos.

2.2.3 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

As medidas de democratização da atividade política não se restringiram ao avanço do Governo Eletrônico nos governos de FHC e Lula, mas contaram com um importante marco inicial em 1989, quando o governo municipal petista de Porto Alegre criou o Orçamento Participativo (OP), que seria a partir de então adotado em um grande número de municípios. A ideia era criar mecanismos orçamentários transparentes e abertos, de modo que a população pudesse se envolver na deliberação de resultados de políticas públicas. (ABERS, 2000; BAIOCCHI, 2005; AVRITZER, 2002). Isso se tornou possível graças à descentralização de recursos e

autoridade que ocorreu durante o período da redemocratização brasileira na década de 1980, o que beneficiou estados e municípios, já que poderiam se engajar em novas formas de participação social em seus assuntos internos por meio de uma configuração institucional mais permeável aos anseios da população.

Um dado curioso a ser destacado é o fato de que cerca de dois terços das cidades que passaram a adotar o OP não eram administrados pelo Partido dos Trabalhadores, indicando que muitos rivais políticos se mostraram simpáticos ao programa. É surpreendente tal adesão, haja vista que, entre 1989 e 2004, 100% dos governos petistas em grandes municípios haviam adotado o OP, mostrando que se tratava de um programa claramente identificado com o PT. Um dos principais motivos de tal difusão é o seguinte:

No Brasil, municípios mais ricos, por exemplo, têm uma camada mais extensa de classe média e revelam-se mais propensos a apoiar esforços de “boa governança”, por conta da ênfase sobre a transparência, o acesso e a abertura, delineados como instrumentos de contenção da corrupção reinante. Empreendedores políticos são mais propensos a eleger-se em municípios que contam com um número maior de ativistas interessados na mudança, além de uma faixa mais ampla de classe média interessada na “boa governança” (WAMPLER, 2008, p. 70).

Além disso, outra explicação possível para tal adoção em larga escala diz respeito à promoção ativa de certa política por um partido político, uma ONG ou organização internacional. Quando há um ator específico engajado na questão publicitária de determinada ação, ocorre uma expansão coordenada que visa, em última instância, angariar capital político e aumentar as chances eleitorais da legenda. Inclusive, pode ajudar a caracterizá-los como uma agremiação reformista, o que é visto como algo positivo no contexto das transformações sociais que se pretendiam à época (WAMPLER, 2008, p. 71).

Alguns estudos se dedicam a avaliar os resultados práticos obtidos pelo Orçamento Participativo no aspecto do aumento efetivo da autoridade dos cidadãos nesse tipo de processo decisório. Não se pode verificar uma homogeneidade nas análises feitas:

As respostas dos entrevistados em relação à autoridade são todas moderadamente positivas, com cerca de 50% afirmando que “sempre” ou “quase sempre” puderam exercer autoridade decisória no âmbito do OP. Novamente, as atitudes dos entrevistados guardavam forte correlação com o percentual de recursos que os governos permitiam que os cidadãos negociassem (WAMPLER, 2008, p. 90).

O que se pode afirmar das avaliações feitas é que nem sempre a adoção de boas práticas irá resultar nos efeitos desejados. Um vasto estudo de campo conduzido por Wampler sobre o OP identificou dois indicadores básicos como bons referenciais de avaliação do impacto do programa, a saber: o percentual de gastos com investimentos de capital que são permitidos aos delegados do OP negociarem e, por fim, o percentual de delegados do programa que afirmavam se enquadrarem em duas categorias, os de “sempre” ou “quase sempre” no sentido de dispor da autoridade requerida para tomar decisões de gestão, já que isso indica “o grau em que os participantes mais ativos (delegados eleitos do OP) acreditam que o programa permite que se envolvam diretamente na configuração dos resultados das políticas públicas” (WAMPLER, 2008, p. 87).

A adoção do Orçamento Participativo implica na consideração de determinadas variáveis, porque nem sempre os prefeitos e governadores irão considerar que o custo político de delegar as decisões orçamentárias das políticas públicas aos cidadãos irá compensar os eventuais benefícios de se adotar tais práticas de “boa governança”. Por exemplo, Wampler cita os casos de Blumenau e Rio Claro, cujos prefeitos delegaram ao povo um percentual muito baixo para os novos gastos de investimento. Eles, assim como outros, são chamados adotantes formais, pois aderem ao programa, mas com uma disposição muito pequena para dedicar tempo, energia e recursos para garantir o sucesso do programa. Adotam as boas práticas respondendo à pressão de seus partidos políticos ou de algum grupo de ativistas ou eleitores. (WAMPLER, 2008, p. 89).

O estudo do autor conclui que é necessário certo ceticismo na avaliação do sucesso do Orçamento Participativo, porque não é raro que os adotantes formais do programa gerem resultados bastante diferentes daqueles verificados nos casos de maior sucesso na participação social. Não se deve, entretanto, deixar de se incentivar as iniciativas de boas práticas de *accountability*, mas ter o cuidado para não ter nutrir demasiadas expectativas em relação aos resultados práticos das ações democratizantes. Assim como em outras situações da vida política, as distintas variáveis e motivações particulares dos atores políticos sempre torna árdua a tarefa de avaliar com um bom grau de precisão o grau de sucesso que determinada política teria se fosse largamente difundida. Sendo assim, conclui-se que:

Adotantes formais podem ser persuadidos a adotar o OP por seu partido, por seus aliados na sociedade civil ou por uma organização internacional, mas não há um incentivo forte para que o governo delegue autoridade: é mais provável que, em lugar da participação, o que se fomenta entre os cidadãos seja o cinismo [...]. Com base nos dados aqui apresentados, parece mais vantajoso promover políticas públicas apoiadas em boas práticas entre os governos mais claramente dispostos a assumir os ônus de agir como defensores de políticas (WAMPLER, 2008, p. 92).

De fato, a adesão ao OP foi baixa durante o governo Lula, levando em consideração a totalidade de municípios brasileiros, pouco mais de cinco mil e quinhentos. Os estudos na área demonstram que o OP brasileiro chegou a fazer parte de 194 cidades brasileiras no ano de 2004 (COSTA, 2010, p. 02) Dados os fatores já elencados, é complexa a implementação do OP por depender de diversas variáveis. De acordo com Daniel Avelino, diretor de Participação Social da Secretaria-Geral da Presidência da República, o tipo de participação presente em nível estadual e municipal é inviável no orçamento federal, o que dificulta uma ampliação do Orçamento Participativo para o governo federal.

3. A TEORIA DE ROBERT MICHELS

O pensador alemão se insere em uma corrente conservadora que nega a possibilidade de uma democracia no sentido pleno do termo, uma vez que há uma tendência natural na aglutinação de determinados indivíduos que constituiriam uma

aristocracia no exercício do poder. Michels se posiciona frontalmente ao pensamento da maioria das escolas socialistas europeias, sendo que se apoia nas ideias de Gaetano Mosca, um dos precursores do elitismo. O ponto central da divergência diz respeito ao fato de que os defensores da democracia acreditavam que o embate político se tratava de um confronto entre a população e uma minoria predominante, mas que era, na verdade, uma disputa entre a minoria no poder e outra que aspirava essa mesma posição. (MICHELS, 1911, p. 225). Uma vez que os indivíduos tenham alcançado a sua liberdade, tentarão a todo custo se estabelecer em uma aristocracia.

É interessante, a título de curiosidade, distinguir o pensamento de Michels de outro pioneiro da teoria elitista, a saber: o italiano Vilfredo Pareto. Ele foi o idealizador da “teoria da circulação das elites”, a qual afirmava que havia uma contínua sucessão de elites no poder, onde uma ascendia e ocupava o lugar deixado pela outra. Entretanto, o que se verifica, na prática, é uma mistura incessante entre ambas as elites, com membros antigos e novos saindo e entrando na composição política do grupo hegemônico. Há uma constante absorção de novos elementos, conforme as necessidades e anseios do grupo. “A democracia é até mesmo reputada como o pior de todos os regimes burgueses”. (MICHELS, 1911, p. 228). Essa colocação reforça a concepção tida como utópica pelos elitistas, na qual os marxistas depositam sua fé na força revolucionária das massas e nas consequências democráticas da socialização dos meios de produção. A nova sociedade sem classes e coletiva também não precisaria, cedo ou tarde, de representantes eleitos? Esse é o questionamento precípua de Michels (MICHELS, 1911 p. 229).

A partir de tais questionamentos é possível, por um raciocínio lógico, negar a possibilidade de um Estado sem classes, na medida em que a administração de uma grande fortuna pertencente à coletividade necessitaria de um tipo de poder semelhante ao existente na relação com uma fortuna de ordem privada. Tal fato cria uma margem para dúvidas sobre as ações dos administradores socialistas dos bens públicos no sentido de favorecer seus filhos e os assegurar a sucessão nos cargos, haja vista que tal proteção é um instinto básico dos proprietários, os quais desejam deixar uma herança de riquezas acumuladas a seus filhos (MICHELS, 1911, p. 230).

Um grupo social que sobe ao poder tende naturalmente a tentar conservá-lo através de todos os meios disponíveis. E o resultado inexorável de tal *modus*

operandi é a ausência de mudança por parte da revolução social na classe dominante que existe e age abertamente, porque o agregado social que iria se instaurar no poder seria uma oligarquia demagógica se utilizando de um falso discurso de igualdade para convencer as massas de sua legitimidade. O problema do ideário dos partidos socialistas não é apenas uma questão econômica, mas sim uma questão de administração, de democracia, seja no sentido técnico, administrativo e também psicológico (MICHELS, 1911, p. 231).

Um aspecto essencial na análise dos partidos políticos é reconhecer que eles não são uma unidade social e econômica, mas sim uma expressão teórica dos interesses dos membros de determinada classe. Contudo, não há homogeneidade em seus membros, o que configura uma mistura de classes. É preciso, portanto, que haja uma aparente unidade social que una a todos em torno de um programa de uma classe específica. No caso do partido socialista se tem a classe proletária como base para esse programa. “Está, portanto, tacitamente reconhecido que os membros do partido não pertencem em sua totalidade à classe que esse partido representa e que, portanto, renunciarão aos seus interesses pessoais toda vez que estes não forem convergentes com os interesses da classe (MICHELS, 1911, p. 232).

O problema imediato decorrente da clivagem de classes na composição do partido é que, na prática, a tentativa de aceitação do programa por todos não é suficiente para que seja suprimido o grande conflito de interesses entre o capital e o trabalho. Mesmo que alguns saibam se “desclassificar” para buscar um maior alinhamento de discurso, ainda assim a maior parte não conseguirá se desvincular de suas raízes econômicas com interesses antagônicos. Esse disparate econômico entre os membros se sobrepõe sobre a superestrutura ideológico, e a consequência disso é a irrelevância do programa do partido, o qual se torna letra morta e não evita a verdadeira luta de classes no interior do partido. Em última instância, o perigo maior se traduz na aquisição dos altos cargos do partido por parte de homens cujas tendências pragmáticas estão em dissonância com o programa operário. O risco é maior nos países onde o movimento operário não pode dispensar a ajuda financeira de capitalistas que não dependem economicamente do movimento. Por fim, o outro grande problema nesse aspecto partidário é a grande chance de ocorrer uma oposição explícita entre a massa de partidários e o grupo de dirigentes, conforme o partido se expande. Nesse caso, o interesse econômico dos chefes deixou de estar

ligado ao interesse do organismo do partido, uma vez que não estão mais na qualidade de empregados, distinguindo-se fortemente da massa que dizem representar (MICHELS, 1911, p. 233).

Uma vez que o partido se caracterize como um mecanismo, uma máquina burocrática, o que se verifica é o distanciamento do mesmo com os interesses das massas organizadas que o sustentam, pois o partido se torna um fim em si mesmo. Surge um interesse especial no seu interior que o contrapõe ao interesse geral dos seus membros e apoiadores. Sendo assim, tais fenômenos sociológicos parecem indicar que a sociedade não pode se manter sem uma classe dominante, sendo este um fato que se mostra constante na história do desenvolvimento humano. No caso das multidões insatisfeitas destituírem os seus representantes de seu poder, o que aconteceria seria uma sucessão de uma nova minoria organizada que se ascenderia ao status de classe dirigente (MICHELS, 1911, p. 234).

Robert Michels resume da seguinte forma as consequências lógicas de suas considerações sobre a relação de classes e o poder:

O princípio segundo o qual uma classe dominante se substitui fatalmente por uma outra, e a lei que deduzimos dele, a saber que a oligarquia é como a forma preestabelecida da vida em comum dos grandes agregados sociais; esse princípio e essa lei, longe de enfraquecer a concepção materialista da história ou de substituí-la, a completam e a reforçam. (MICHELS, 1914, p. 235).

O que se depreende de tais considerações é que a revolução social não cria, de fato, modificações, na estrutura interna das massas. A vitória dos socialistas implica na desvirtuação do ideário original que os motivou a lutar pelo poder tendo o apoio da classe trabalhadora. Uma vez instalados no aparato burocrático do Estado, esses chefes da classe dirigente consolidam a derrota do socialismo, já que se firmam como classe dirigente dotada de uma lógica interna conservadora, a qual se utilizará dos instrumentos de poder para manter a sua posição. Os dirigentes acabam se afastando das massas, o que ocorre praticamente em todos os momentos ao longo da história, culminando na impossibilidade de serem feitas transformações profundas e permanentes nas sociedades (MICHELS, 1911, p. 235-236).

Robert Michels prossegue seu raciocínio com a constatação de que a existência dos chefes acaba sendo inevitável em qualquer forma de agregado social. “ [...] a principal causa dos fenômenos oligárquicos que se manifestam no seio dos

partidos democráticos consiste no fato de que os chefes são tecnicamente indispensáveis” (MICHELS, 1914, p. 237). Os líderes das massas acabam se tornando chefes profissionais, e que, em seguida, viriam a serem denominados chefes estáveis. O autor considera que todo esse fenômeno oligárquico possui uma explicação psicológica, na medida em que se verifica uma necessidade de ordem estrutural e técnica advinda da configuração de qualquer agremiação política disciplinada. Sendo assim, Michels fundamenta a lei sociológica fundamental que rege os partidos políticos: “a organização é a fonte de onde nasce a dominação dos eleitos sobre os eleitores, dos mandatários sobre os mandantes, dos delegados sobre os que os delegam. Quem diz organização, diz oligarquia” (MICHELS, 1914, p. 238). A partir de tal definição se depreende que a base democrática se apresenta como um véu que oculta e imprime a aparência de democracia em uma potência oligárquica no interior do partido. Sendo assim, é inexorável a formação de oligarquias no interior das diversas formas de democracia por parte dos grupos que ascendem ao poder. É da natureza humana a perpetuação de relações de dominação e dependência, haja vista que os atores políticos mudam, mas o modelo de interação prossegue o mesmo (MICHELS, 1911, p. 238).

Conclui-se que há uma impossibilidade patente na soberania das massas, sendo esta somente abstrata. Dessa forma, o povo estaria contaminado por um “vírus oligárquico”, pois foi oprimido durante séculos pela escravidão e por uma vida sem participação social, o que faz com que seja difícil quebrar essa mentalidade e conscientizar as massas da necessidade de se adquirir uma vida autônoma. Isso faz com que seja inevitável o surgimento de minorias que se sintam incumbidas da tarefa de guiar a maioria. Sendo assim, é altamente improvável que os socialistas dotados do poder público tenham seus interesses coincidentes com os da massa mediante um controle rígido por parte desta. Questiona-se, portanto, em que medida a democracia se apresenta como fenômeno factível ou como mero critério moral que permite a apreciação das variações do grau de oligarquia em determinado regime social (MICHELS, 1911, p. 240).

A Sociologia dos Partidos Políticos de Robert Michels foi, de fato, um marco na teoria das elites no século XX, pois analisou a conjuntura interna dos partidos políticos e de cuja análise se extraiu constatações contrárias aos princípios básicos das teorias democráticas. O que se verificou foi a subversão de todo o ideário partidário que pregava a democratização dos instrumentos de poder e o pleno

exercício do mesmo por parte do povo. Em vez disso, oligarquias formam-se no interior do partido e são engessadas pela estrutura burocrática, de modo que o poder e sua manutenção se tornam um fim em si mesmo. Com isso, são negligenciados os objetivos originais que norteavam toda a ação política dos integrantes do partido e seus apoiadores, já que no interior do partido se desenharam as tendências as quais teriam de ser combatidas por ele próprio (MICHELS, 1911, p. 241). Ademais, cabe salientar que a própria inferioridade intelectual da massa a coloca em posição frágil e impotente perante seus chefes no que diz respeito às ações a serem tomadas e caminho a serem seguidos pelo partido. Isso deve ser atenuado o máximo possível através de uma pedagogia social que possibilite o aumento da percepção e da capacidade analítica da população para que possa diagnosticar adequadamente os distintos momentos pelos quais passa o partido e o governo, podendo, assim, se opor a quaisquer tendências oligárquicas que venham a se manifestar. (MICHELS, 1911, p. 242).

A conclusão final do autor se manifesta em sua constatação do caminho inexorável que acaba sendo trilhado pela democracia, onde quer que seja:

A partir do momento em que atingem um certo grau de desenvolvimento e de poder, as democracias começam a se transformar pouco a pouco, adotando o espírito e muitas vezes também as formas de aristocracia que elas tinham amargamente combatido no passado. Mas contra a traição se dirigem incessantemente novos acusadores que, após uma era de combates gloriosos e de poder sem honra, terminam por misturar-se à velha classe dominante, cedendo o lugar a oponentes novos que, por sua vez, os atacam em nome da democracia. E esse jogo cruel provavelmente nunca terá fim (MICHELS, 1911, p. 243).

Uma vez exposta a teoria de Michels, cabe destacar uma das principais críticas feitas ao seu trabalho, a qual foi escrita por Antonio Gramsci, sociólogo italiano do século XX. Ele fundamenta seus questionamentos em três pontos específicos. Primeiramente, Gramsci afirma que é necessário diferenciar a democracia interna do partido e o objetivo estratégico da organização política comunista, que seria a consubstanciação de um verdadeiro Estado democrático. De fato, ele afirma que “para conquistar a democracia no Estado, pode ser necessário (ou melhor, quase sempre é necessário) um partido fortemente centralizado” (GRAMSCI, 1984, p. 108). O problema, no caso, é garantir que uma autoridade estatal centralizada e desigual vá contra a sua própria natureza e persiga a igualdade para toda a população como fim último.

A segunda crítica de Gramsci diz respeito ao fato de que a diferença entre a

democracia e a oligarquia se origina, essencialmente, nas diferenças de classe existentes entre chefes e seus subordinados. Sendo assim, com a abolição das classes no futuro, a relação interna no partido se traduzirá em meras questões de ordem administrativa, decorrentes da divisão do trabalho interno da organização. O problema dessa perspectiva é saber como que ocorreria essa abolição do conflito e da separação política entre os diferentes segmentos que constituem um partido (Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v.20, n. 44, 2012, p. 07).

O último questionamento levantado é a possibilidade levantada por Gramsci que afirma que os partidos socialistas mais avançados (burocraticamente estruturados) constituiriam uma camada intermediária entre o grupo dirigente e as massas, a qual seria composta por um grupo de intelectuais responsáveis por elevar o nível da massa e também servir de mecanismo de pressão para impedir que os chefes se desviem dos objetivos originais. Entretanto, tal conjectura não mostra como que uma organização complexa mostraria resultados contrários àqueles demonstrados por Michels em sua obra. (Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v.20, n. 44, 2012, p. 07-08).

Todas as críticas levantadas aos trabalhos de Robert Michels são relevantes para que o presente estudo verifique se, de fato, o elitismo do pensador alemão pode ser verificado na conjuntura política brasileira mais recente ou se, de fato, Antonio Gramsci tinha razão nos seus questionamentos que invalidariam as conclusões na clássica obra de Michels. A análise de distintos partidos e contextos políticos é essencial para se verificar se uma lei sociológica pode ser estendida a todos os casos, ou a situação particular que a originou detinha características peculiares que a tornam única, não constituindo, portanto, uma regra verificável em outras organizações.

4. A TEORIA NA PERSPECTIVA DOS DOIS PARTIDOS E GOVERNOS

4.1 O PSDB E O GOVERNO FHC

Após a exposição das diretrizes, princípios e pautas programáticas do PSDB

e do PT, bem como seus respectivos governos no Executivo federal, é possível fazer uma análise sob a perspectiva da teoria de Robert Michels no que diz respeito a tudo aquilo proposto por cada legenda e o que, de fato, ocorreu durante seus governos. Com isso, verificaremos o grau de concordância entre o programa e os resultados obtidos, principalmente no que diz respeito à composição e amplitude do Estado, além da efetividade da democracia no que tange à representação e à participação popular nas decisões.

O programa original e o atualizado do PSDB trazem elementos indicativos da relação do partido com a sociedade, caso ascendesse ao poder na esfera federal. Em diversos momentos é destacada a intenção de se propiciar transparência da informação e instrumentos participativos nas decisões sobre políticas públicas, de modo que o povo pudesse efetivamente participar. (PROGRAMA, 1988, p. 03, 04, 07).

Por outro lado, o PT deixou claro a sua ênfase mais robusta na questão da ampliação da democracia em todos os seus níveis. Por seu Manifesto de Fundação e sua Carta de Princípios é perceptível o destaque e a atenção dados à luta para que as classes trabalhadores e tradicionalmente marginalizadas do país pudessem ter uma representação política e um meio eficiente de canalização de demandas, o que ocorreria por meio do novo partido. Comparativamente, os documentos do PT mostram maior compromisso com essa questão da relação entre eleitor e eleito do que os documentos do PSDB, porque estes fazem menção a este aspecto em alguns momentos, mas focam bastante o discurso em uma miríade de propostas de caráter técnico, que abrangeriam as mais variadas áreas. Sendo assim, pode-se dizer que o carro-chefe do Partido dos Trabalhadores seria essa questão da democracia e suas possibilidades; diferentemente do Partido da Social Democracia Brasileira, cujo número elevado de propostas programáticas relegou a segundo plano esse aspecto dos instrumentos participativos.

A conexão entre a teoria de Robert Michels e os aspectos programáticos dos documentos do PSDB demonstra certa incompatibilidade entre a realidade factual do *modus operandi* do partido enquanto detentor do poder em âmbito federal e as intenções ali defendidas acerca da democracia e do exercício de cidadania pela população. É justamente o que afirma o sociólogo alemão ao constatar a tendência oligárquica do partido empoderado e o gradual afastamento de seu ideário original, notadamente democrático. Entretanto, comparativamente ao Partido dos

Trabalhadores, o PSDB, por ser social-democrata, se encontra em um estágio intermediário no que diz respeito à sua proposta de democratização das relações entre povo e classe política. Como dito anteriormente, o programa do PSDB faz algumas menções referentes a esse aspecto, ao mesmo tempo em que delinea planos de ação em diversas frentes programáticas, como a questão monetária e fiscal, o papel do governo e do mercado e o papel do Brasil perante a comunidade internacional.

Como dito anteriormente, só há um caso de plebiscito realizado no Brasil após a Constituição de 1988, sendo realizado em 1993, um pouco antes do mandato de Fernando Henrique Cardoso. O custo alto de realização de tais consultas populares aliado ao baixo conhecimento da população em relação aos temas discutidos contribuiu para um completo abandono do uso de tais institutos. Conforme assinala Michels (1911: 240), essa ausência de uma cultura participativa é oriunda do chamado “vírus oligárquico”, o qual seria responsável pela mentalidade de submissão à qual o povo estaria atrelado, justamente pela sua ausência na vida pública nacional ao longo dos séculos. De fato, as massas estariam acostumadas a serem guiadas por uma minoria que tomaria para si as rédeas do debate público.

Além do plebiscito, as chamadas iniciativas populares nos projetos de lei seguem a mesma linha das dificuldades encontradas pelos outros instrumentos participativos que requerem mobilização e organização de um grande número de pessoas em torno de um mesmo objetivo. A Lei 8.930/94 só foi possível de ser elaborada por iniciativa popular através de uma forte campanha encabeçada por Glória Perez, redatora de novelas da Rede Globo. “ A coleta de assinaturas contou com o apoio da Rede Globo de televisão, fator que muito ajudou para que fosse alcançada a difícil porcentagem de assinaturas exigida pelo art. 61, § 2.º, de nossa Constituição”(AUAD, 2004, p. 315). O outro caso foi a intensa campanha em 1999 contra a corrupção eleitoral, que gerou a Lei 9.840/99 e aumentou os instrumentos para se coibir a compra de votos. Assim como o plebiscito - realizado uma única vez -, os dois casos de projetos de lei impulsionados pela iniciativa popular demonstram o quanto os institutos de participação social na vida pública são muito pouco tradicionais na cultura brasileira, seja pelos custos operacionais ou pelo alto grau de analfabetismo político que, infelizmente, assola boa parte da população. Ademais, os poucos casos aqui descritos demonstram a necessidade de iniciativa por parte de um líder ou conjunto de líderes que se coloquem à frente das massas e as

organizem em prol de uma meta. Michels (1911: 237) destaca esse fenômeno ao constatar que os chefes são indispensáveis, seja nos partidos políticos - objeto de sua obra -, seja em quaisquer formas de organização social. Sem a ascensão de líderes proativos e intelectualmente capazes é muito difícil que o povo consiga alcançar um grau de organização capaz de gerar ações efetivas que motivem os políticos a atender suas demandas por meios dos instrumentos legislativos cabíveis.

4.2 O PT E O GOVERNO LULA

O Partido dos Trabalhadores traz em seus documentos de fundação uma defesa contundente de uma ampla democratização dos instrumentos de poder, culminando na participação popular nas decisões importantes do governo. Essa questão da emancipação das classes populares em relação à classe burguesa é continuamente destacada e reforçada nas diretrizes programáticas do partido, centralizando seu discurso em torno desse ponto.

Ideologicamente, creio ser factível o fato de o PT estar à esquerda do PSDB. O primeiro se identifica como socialista e o segundo como sendo social-democrata. Do ponto de vista teórico, é possível inferir que o Partido dos Trabalhadores confirma diversos aspectos da teoria de Michels de forma mais contundente do que o seu adversário, porque justamente possui pretensões mais radicais e idealizadas, tornando mais difícil sua implantação no plano prático. De fato, quanto maior é a promessa, maior é a dificuldade em cumpri-la e maiores são as chances de se chegar aos limites possíveis para a democracia, o que explicita um amplo contraste entre o que foi apresentado no plano teórico e aquilo que surgiu como resultado por meio dos instrumentos de poder disponíveis.

Como fora destacado anteriormente, o foco petista na questão da democracia vai de encontro de forma mais incisiva às enormes dificuldades apontadas por Michels em sua obra no que tange à participação da sociedade nas questões relevantes para o país. Após a análise do Manifesto de Fundação e da Carta de Princípios do Partido dos Trabalhadores, fica clara a grande probabilidade de insucesso em suas diretrizes e princípios programáticos. Analogamente ao PSDB e seu governo, não se pode fazer um juízo certo sobre o assunto sem que seja feita uma análise de um período em que o PT tenha ocupado o poder em nível federal e tenha tido o tempo e os meios para concretizar suas aspirações delineadas nos

primeiros documentos redigidos após a fundação do partido. Só assim será possível traçar um paralelo entre o que Michels disse que aconteceria com o partido que ascendesse ao poder e aquilo que, de fato, ocorreu após o governo petista.

O avanço da iniciativa do governo eletrônico durante a gestão do petista é um indicativo de que Michels não havia previsto as possibilidades que o avanço tecnológico poderia propiciar no sentido de democratizar as relações entre representantes e representados. De fato, sua obra pioneira *Sociologia dos Partidos Políticos* foi escrita em 1911, época em que não se dispunha da Internet e nem de quaisquer aparatos eletrônicos que pudessem aumentar a participação social nas decisões políticas. Sendo assim, o autor peca por desconsiderar os fatores atenuantes que se chocam com o aspecto da psicologia humana que tende a gerar diversas oligarquias dentro das organizações sociais. As possibilidades geradas pelos avanços tecnológicos tendem a diminuir, teoricamente, a distância entre aquilo que a população deseja e as ações concretas de seus representantes. Mesmo assim, cabe salientar que o aumento de mecanismos e possibilidades existentes não é garantia de que a população fará uso deles e que tampouco os representantes estarão dispostos a conceder legitimidade para as pautas do povo na hora de tomar decisões e empreender ações no âmbito das políticas públicas. De fato, a inclusão digital em si nos mandatos de Lula foi muito insuficiente para gerar um efeito de largo alcance no que diz respeito à ampliação dos mecanismos democráticos de participação. Parece que, de certa forma, trataram-se de medida capengas que tiveram uma difusão muito baixa, principalmente para aqueles que mais necessitam, como as classes mais pobres e menos instruídas. Houve avanço em relação ao presidente antecessor, mas muito pequeno.

O referendo de 2005 sobre a revogação do artigo 35 do Estatuto do Desarmamento é um exemplo patente da distanciação entre a vontade popular manifesta através do voto majoritário e aquilo que a classe política considera adequado para vigorar no território nacional. O referido artigo dispunha: "É proibida a comercialização de arma de fogo e munição em todo o território nacional, salvo para as entidades previstas no art. 6º desta Lei". Entretanto, não se verifica que o conteúdo do artigo, na prática, tenha sido revogado, haja vista a ausência quase que absoluta da comercialização de armas legais no território brasileiro.

O Orçamento Participativo caracteriza uma iniciativa que, assim como o governo eletrônico, serve de atenuante para o problema descrito na *lei de ferro da*

oligarquia, pois permite que a sociedade possa influenciar diretamente determinado processo decisório do poder público. Entretanto, cabe aqui sairmos do domínio da teoria e das possibilidades abstratas, de modo a analisar os resultados práticos que tais ações tiveram no contexto brasileiro e verificarmos em que medida as tendências descritas por Michels se confirmam. Evidentemente, questões operacionais na implantação de quaisquer medidas acabam surgindo e dificultando que as ações sejam realizadas da mesma forma com que se encontram descritas nos planos iniciais.

O caso do Orçamento Participativo no Brasil mostrou que a ação, embora teoricamente louvável, encontrou pouco respaldo no país como um todo, se levarmos em consideração a proporção de municípios que aderiram ao programa em relação à quantidade de cidades brasileiras. O sucesso aparente que o PT conseguiu entre 1989 e 2004 nas administrações municipais de grandes cidades não se manteve com o passar do tempo e não obteve força numérica com uma adesão massiva por parte dos municípios, seja qual fosse o partido no poder. É um número muito baixo: pouco mais de 300 prefeituras adotaram a prática, em um universo de mais de 5.500 cidades (WAMPLER, 2008, p. 67).

As considerações de Wampler sobre as variáveis que influenciam a adoção do Orçamento Participativo vão de encontro às ideias de Michels no tocante às motivações dos políticos detentores do poder, seja em âmbito municipal, estadual ou federal. Michels (1911: 231) afirma que a tendência natural dos agentes políticos que ascendem ao poder é tentar conservá-lo através de todos os meios disponíveis. O partido do qual fazem parte acaba se tornando um fim em si mesmo, na medida em que essa busca pela manutenção do status quo acaba distanciando a legenda das propostas que levaram os eleitores a dar seu voto. Essas considerações corroboram as afirmações de Wampler quando este diz que um dos motivos que explicam a difusão do Orçamento Participativo para determinadas cidades é o fato de se angariar capital político e se aumentar as chances eleitorais da legenda. Nesse caso, o aumento da participação social nesse processo decisório acaba sendo um resultado secundário que coincide com as pretensões primárias, as quais se delineiam por motivações particulares. Há ainda o caso dos "adotantes formais", os quais delegam ao povo um percentual muito baixo do orçamento para entrar na pauta de deliberações. Estão interessados unicamente em obter o apoio dos ativistas e eleitores por meio dessa aparente adoção das práticas de boa

governança. O sucesso eleitoral é o “fim em si mesmo”, como coloca Michels, de modo que eventuais avanços democráticos seriam uma feliz coincidência no transcorrer desse processo. No fim das contas, a manutenção do poder entre como pano de fundo e fim último dos cálculos de risco que os partidos e seus membros fazem na hora de avaliar as consequências de quaisquer ações que venham a tomar.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É perceptível a evolução da tendência oligárquica no Estado brasileiro na transição de governo um presidente da República para o seu sucessor da oposição. De fato, o maior vigor do PT no discurso da participação popular e na ampliação dos mecanismos democráticos trouxe consigo justamente um maior distanciamento entre as pretensões e a realidade. Creio que seja possível pensar em uma grandeza inversamente proporcional nessa questão que trata das possibilidades da democracia, porque a maior parte dos partidos que pregam veementemente uma larga democratização por meio de um ideário socialista são aqueles que acabam ampliando o Estado e suas ações arbitrárias, contrariando o discurso que possibilitou sua ascensão ao poder.

Por outro lado, os partidos social-democratas e todos aqueles que posicionam próximo ao centro do espectro político possuem mais chances de serem bem sucedidos nas suas metas e pretensões no que tange à participação e representação popular, justamente por serem, teoricamente, mais lúcidos e francos naquilo que realmente podem ou não podem fazer pela população. De fato, é mais simples cumprir promessas quando estas não são muito extensas e estão em maior consonância com as possibilidades reais de ação para o Estado. Tais partidos são mais comedidos em seus discursos, notadamente seus documentos de fundação e de diretrizes gerais. Inclusive, é provável que a franqueza dos políticos em demonstrar claramente à população aquilo que pode ser feito aumente o grau de confiança que os representantes possuem perante os cidadãos, porque estes valorizam a honestidade do discurso, na medida em que palavras recheadas de grandes promessas acabam despertando a desconfiança por parte da sociedade.

Logicamente, não há como haver concordância absoluta entre os postulados de Robert Michels e a realidade factual que se desenhou no cenário brasileiro, porque sempre existirão variáveis que irão interferir no resultado final. Foi constatado que os avanços tecnológicos do final do século XX possibilitaram novas formas de democracia que trouxeram, em maior ou menor grau, meios de participação social que jamais se verificara em outros períodos históricos. O advento da Internet e os programas de inclusão digital que a sucederam foram essenciais no governo FHC e no governo Lula para concretizar essa nova realidade. Contudo, como fora exposto, ainda assim os dois governos demonstraram determinado grau

de ineficiência e despreparo para tomar todas as medidas necessárias para que houvesse uma ampla inclusão digital que levasse a participação popular a um nível satisfatório nos mais variados processos decisórios. Acredito que as próprias limitações do aparato estatal brasileiro, a falta de uma administração pública eficiente e as tendências oligarquizadoras e centralizadoras do Estado - descritas por Michels - contribuíram diretamente pela pouca efetividade dessa ampliação da democracia participativa proporcionada pelas novas tecnologias.

O Orçamento Participativo foi uma medida que encontrou respaldo em vários municípios brasileiros, mas a proporção ainda assim se manteve baixa se compararmos os que aderiram em relação ao total de cidades no território nacional. Como exposto, verifica-se que são menos de 10% do número total de municípios. Assim como as iniciativas de inclusão digital, essa é outra medida que tivera um alto potencial de sucesso em sua origem, mas não obteve o devido incentivo pelo governo e tampouco pode se difundiu como poderia. De fato, o baixo interesse dos governantes em âmbito municipal demonstra que o princípio da conservação do poder descrito pelo sociólogo alemão também se verifica individualmente nos políticos - no apenas no sentido amplo da organização do Estado -, já que eles se mostraram pouco dispostos a verdadeiramente delegar o poder decisório sobre o orçamento para a população. No fundo, os agentes públicos aderem a esta ou aquela medida se existir um forte incentivo eleitoral ou por parte das lideranças do seu partido. Caso contrário, estariam apenas contrariando o seu natural sentimento de ser parte da oligarquia na função que desempenham.

Concluindo, o que se pode verificar em toda a análise feita no presente trabalho é que é possível, de fato, encontrar diversos elementos que corroboram a ideia de que o elitismo descrito na obra pioneira de Robert Michels encontra respaldo no estudo do período recente da história política brasileira, a saber: os governos de Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva. Ambos demonstram tais elementos, mas é importante novamente ressaltar que alguns fatores atenuantes contribuem para tornar mais branda essa correspondência entre a teoria e a realidade dos fatos, porque nuances históricas não previstas pelos estudiosos podem tornar falhos alguns aspectos de suas teorias. É o caso que se verifica na questão das inovações tecnológicas com o advento da Internet e suas potencialidades. Por outro lado, temos uma grande correspondência entre o aumento do tamanho do Estado descrito pelo sociólogo e a realidade brasileira, já

que se verifica um grande aumento no loteamento de cargos do setor público nos dois governos de Lula, o que gera um forte aumento nas despesas com folha de pagamento. Dada a interpretação dos dados aqui apresentados, o que se pode dizer é que Robert Michels acertou em grande parte das análises e situações descritas em seu livro, embora cada realidade social seja distinta uma da outra e algumas sejam mais similares e outras menos em relação aos cenários descritos em teoria. Portanto, deve-se levar em conta o tempo histórico e a realidade cultural de cada lugar para se verificar em que medida a teoria se adequa à realidade. E foi exatamente o que se realizou nesse trabalho: mostrar o que o autor acertou e no que errou quando se olha os governos recentes no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando. Recent trajectory of the Brazilian public management: A critical assessment and the renewal of the reform agenda. Article in *Revista de Administração Pública* · December 2006.

AUAD, Denise. Mecanismos de Participação Popular no Brasil: Plebiscito, Referendo e Participação Popular. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, N. 3, jan./jun. – 2004.

CARDOSO JÚNIOR, José Celso; NOGUEIRA, Roberto Passos. Ocupação no setor público brasileiro: tendências recentes e questões em aberto. *Revista do Serviço Público Brasília* 62 (3): 237-260 Jul/Set 2011.

CODATO, Adriano; BRAGA, Maria do Socorro Sousa. Dossiê “O Centenário de Sociologia dos Partidos Políticos, de Robert Michels”, *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, v. 20, n. 44, p. 5-10, nov. 2012.

COSTA, Danielle M. D.. VINTE ANOS DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: ANÁLISE DAS EXPERIÊNCIAS EM MUNICÍPIOS BRASILEIROS. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania* / v. 15, n. 56 • São Paulo: 2010

COSTA, Lúcia. O governo FHC e a reforma do Estado Brasileiro. *PESQUISA & DEBATE*, SP, volume 11, número 1 (17), 49-79, 2000.

COSTA, Nilson; LAMARCA, Isabel. Os Governos FHC e Lula e a política para a força de trabalho civil do Governo Central Brasileiro, 2012.

DINIZ, E. H.; BARBOSA, A. F.; JUNQUEIRA, A. R. B., PRADO, Otavio. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. *RAP — RIO DE JANEIRO* 43(1): 23-48, JAN./FEV. 2009

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub, LIMONGI, Fernando & VALENTE, Ana Luzia. Governabilidade e concentração de poder institucional: o Governo FHC. *Tempo Social; Rev. Sociol. USP*, S. Paulo, 11(2): 49-62, out. 1999 (editado em fev. 2000).

GRAMSCI, A. 1984. Roberto Michels e os partidos políticos. In: _____. *Maquiavel, a política e o Estado moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

<http://www.tre-mg.jus.br/institucional/memoria-eleitoral/historia-e-memoria/os-10-anos-do-referendo-das-armas>

MICHELS, Robert. Para uma Sociologia dos Partidos Políticos na Democracia Moderna, 1911.

MAIA, Rousiley C. M.. A dinâmica da deliberação: Indicadores do debate

midiado sobre o Referendo do desarmamento. Contemporânea • Vol.4 • nº2 p.13-44
• Dezembro 2006.

PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA, Programa. Publicado no Diário Oficial da União – Seção I, de 6 de julho de 1988, págs. 12508/ 12510)

PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA. Programa Partidário, 2007.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Carta de Princípios, 1979.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Comitê Lula Presidente, 2002.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Manifesto de Fundação, 1980.

MANTOVANE, Solange. A política de governo eletrônico no Brasil: uma análise dos governos FHC e Lula. 2012.

MEDEIROS, Marcelo. As Políticas Públicas de Inclusão Digital do Governo Lula (2003-2009): uma análise de programas e leis, 2010.

SANTANA, Angela. A reforma do Estado no Brasil : estratégias e resultados. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.

WAMPLER, Brian. A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: “boas práticas” devem ser promovidas? OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 14, nº 1, Junho, 2008, p. 65-95.