

# A APLICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO ELEMENTO DINÂMICO E SEU RELACIONAMENTO COM OS MODELOS FEDERATIVOS: UM PARADIGMA NOS REGIMES DEMOCRÁTICOS DO CONESUL

---

JACYARA FARIAS SOUZA

Doutora em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidad del Museo Social Argentino. Mestre em Direito Econômico pela UFPB. Especialista em Direito Processual Civil pela UFCG. Graduada em Direito pela UFCG. Professora Assistente III do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da UFCG (e-mail: jacyfarias@gmail.com/jacyara.farias@ufcg.edu.br)

## Resumo

O modelo federativo de Estado revela-se campo fértil para o exercício de participação popular, todavia, alguns elementos precisam ser ponderados nesta relação. Partindo dessa premissa, a pesquisa versa sobre a utilização mais eficaz dos instrumentos de participação popular, formais e informais, que é realizada hodiernamente nos Estados Democráticos, através de um estudo comparativo feito nos ordenamentos jurídicos, argentino e brasileiro. A justificativa fomenta-se por meio do aporte interdisciplinar que é dado à temática por meio de várias vertentes: jurídica, sociológica, política, econômica e cultural no manejo de tais instrumentos. O ponto principal consiste na análise da utilização dos instrumentos da participação popular nas federações democráticas: Argentina e Brasil. Como resultados observam-se muitos pontos de interlocução nos países em estudo, frutos da globalização; além disso, foram observadas integração e novos moldes de soberania nos estados federativos, uma vez que os estados não são auto-suficientes. Vê-se, também, que devem ser diminuídos os fatores de tensão de modo a promover interpretações comuns, estabelecendo um profícuo relacionamento diplomático, educacional, econômico, cultural, social e político entre os países investigados na amostra da e que para se chegar à aplicabilidade mais eficaz dos instrumentos de participação popular é preciso que se construa uma interpretação democrática que priorize os espaços de participação social. Por fim, registra-se que nos Estados federais democráticos há uma retroalimentação e controle das práticas democráticas. A instrumentalização cíclica nos moldes federais, argentino e brasileiro (como elemento estático) somada à dinamicidade dos instrumentos de participação popular fortalece os regimes democráticos.

## Palavras-chave

Participação social; Democracia; Constituição.

## Resumén

El modelo federativo de Estado se revela campo fértil para el ejercicio de participación popular, sin embargo, algunos elementos necesitan ser ponderados en esta relación. Partiendo de esa premisa, la investigación versa sobre la utilización más eficaz de los instrumentos de participación popular, formales e informales, que es realizada hodiernamente en los Estados Democráticos, a través de un estudio comparativo hecho en los ordenamientos jurídicos, argentino y brasileño. La justificación se fundamenta por medio del aporte interdisciplinar que es dado a la temática a través de varias vertientes: jurídica, sociológica, política, económica y cultural en el manejo de tales instrumentos. El punto principal consiste en el análisis de la utilización de los instrumentos de la participación popular en las federaciones democráticas. Como resultados se observan incontables puntos de interlocución en los países en estudio, frutos de la globalización; además de eso, la integración y los nuevos moldes de la soberanía vez que los Estados no son auto-suficientes. Se resulta, también, que deben ser disminuidos los factores de tensión de modo a promover modo interpretaciones comunes, estableciendo un profícuo relacionamiento diplomático educacional, económico, cultural, social y político entre los países investigados en la muestra de la investigación; y que para llegarse a la aplicabilidad más eficaz de los instrumentos de participación popular es preciso que se construya una interpretación democrática que priorice los espacios de participación social. Por fin, ha registrado que en los Estados federales democráticos hay una retroalimentación y control de las prácticas democráticas. La instrumentalización cíclica en los moldes federales, argentino y brasileño (como elemento estático) sumados la dinamicidad de los instrumentos de participación popular fortalece los regímenes democráticos.

## Palabras clave

Participación social; Democracia; Constitución.

## 1. Introdução

Hodiernamente, os Estados Nacionais, especialmente os Federativos, implantaram de forma quase unísona a Democracia como regime político e como traço marcante de arquétipo verifica-se a sua capacidade de adaptação ao poder que está sendo gerido. Desse modo, as federações guardam ínsitas a tendência natural à preservação dos regimes democráticos.

Pautando-se nessas premissas tem-se percebido o visível fortalecimento das democracias latino-americanas o que ocasionou mudanças marcantes no federalismo implementado nos Estados, tanto no campo institucional (atinentes à flexibilização da soberania) como no social e político, por meio dos quais os Estados passam a adotar instrumentos que fomentam a participação mais ativa dos cidadãos na gestão da coisa pública.

A relevância dessa temática demonstra-se pelos estudos que emergem na área sociológica e política, pela importância adquirida com os instrumentos de participação popular na gestão dos Estados, além das novas feições adquiridas pela forma de Estado Federal e as constantes afrontas e empecilhos que surgem para o fortalecimento dos regimes democrático nesses Estados. A temática não é pacífica nem bem delineada entre os juristas, cientistas políticos e sociólogos, bem como nunca fora analisada de forma aprofundada em nível de Cone Sul.

A participação política do cidadão na gestão do Estado é fundamental para o fortalecimento da redescoberta das práticas societárias e cria espaços decisórios em combinação com mecanismos da democracia direta e é justamente nesse aspecto que se propõe a presente pesquisa. Pretende-se investigar os modelos federais democráticos do conesul, de maneira especial, o argentino e o brasileiro com objetivo de, comparativamente, responder às seguintes indagações: De que forma os Estados Federativos (notadamente Argentina e Brasil) manejam os institutos da Democracia direta, visando seu fortalecimento? Qual a relação existente entre os modelos federativos dos dois países e a utilização dos instrumentos de participação popular como expressão da efetividade democrática?

Neste norte, para a construção da pesquisa, a metodologia empregada será a cunho bibliográfico, feitas coletas da doutrina nacional e estrangeira, como também nos periódicos que tratam acerca da temática. Serão utilizados, além disso, o método dedutivo para estudar os modelos federais, pautado na integração dos seus diversos entes até chegar às particularidades com os instrumentos de participação popular manejados em cada um desses ordenamentos jurídicos e como eles fortalecem o regime democrático; o método histórico-evolutivo será manejado para a apreciação das fases e peculiaridades do federalismo no Brasil e na Argentina.

O método comparativo será usado uma vez que serão fornecidos mecanismos para o estudo nos países foco da pesquisa com o intuito de se vislumbrar elementos comuns entre todos eles e os seus princípios inerentes e também será utilizado o método histórico-evolutivo para se faça um análise histórica os instrumentos de participação popular informais nos países em estudo. Como técnica de pesquisa será manejada e será feita por meio da leitura sistemática e orientada de publicações doutrinárias e legislativas nacionais e estrangeiras da área jurídica, econômica, geográfica, social e política, além dos demais ramos científicos afins. Aqui se verifica o caráter interdisciplinar da pesquisa, destacando-se

a utilização de fontes de cunho secundário, traduzidas no manejo da doutrina e da legislação nacional e estrangeira relacionada à matéria.

## 2. Aportes Comuns entre os Regimes Democráticos e as Federações

O federalismo é uma realidade dinâmica e as suas instituições são construídas de acordo com a realidade social, política e econômica de determinado Estado. No entanto, as suas bases se fixam em vetores democráticos. Por isso, o arquétipo federal se amolda tão bem a Estados com formação histórica e cultural, distintas; se alia aos sistemas e formas de governos diversos e, em todos esses, preserva a sua premissa maior: unidade na diversidade.

Com a evolução da sociedade e a formação de novos arranjos institucionais, a elasticidade do modelo federativo torna-se patente e até mesmo em Estados que não primavam pelas características federais e/ou democráticas foi se amoldando. Esse fenômeno pode ser constatado nos Estados unitários com características federais, como a Bélgica, desde 1933, que adotou a Monarquia Federal; Portugal, na manutenção das Ilhas dos Açores e Madeira, classificadas como regiões autônomas pela Constituição Portuguesa de 1976, ou através das regiões autônomas italianas estabelecidas pela Constituição de 1947.

No atual cenário mundial, muitos dos países que adotaram o federalismo ou pelo menos algumas características federais não tinham similitudes quanto à formação histórica, cultural e política, especialmente aqueles que tencionavam para características do socialismo (como os países que integram o leste na Europa Oriental<sup>1</sup>). Estes, mergulhados no processo de globalização remodelaram suas feições e, mesmo mantendo traços unitários ou adotando características antidemocráticas, abraçaram os ditames federais para sobreviverem no novo cenário mundial.

Baracho (1986) frisou a relação estreita entre o federalismo e os regimes democráticos ao pontuar a impossibilidade de aceitação dos regimes autoritários ou que se direcionam à centralização política e, outras vezes, administrativa. Ademais, os sistemas políticos autocráticos por vezes impedem ou impossibilitam por completo o desenvolvimento do autêntico federalismo.

No entanto, nesse modelo federal de repartição de competências são encontrados empecilhos que atingem frontalmente os parâmetros democráticos. Cavalcanti (1983) identificou alguns gargalos: (i) enfraquecimento do poder central; (ii) ameaça constante da possibilidade de dissolução; (iii) ausência de uniformidade na legislação e na administração; (iv) enfraquecimento internacional do Estado, dentre outros.

---

1 Podem ser citados: República Tcheca, Polônia e Hungria como alguns dos países da Europa Oriental que criaram, recentemente, entidades subnacionais.

Outros autores ainda apontam divergências entre o federalismo e a Democracia, como adverte Araújo (2010, p. 521):

[...] o federalismo nem sempre está ao lado de anseios mais democráticos na forma de estruturação do poder, uma vez que tudo vai depender do modo como esse poder será gerido, pois não é raro encontrar mininúcleos autônomos de poder que passam por cima de tudo dentro de sua pequena esfera de atuação. Se por um lado o fortalecimento do poder local representa abrandamento do poder central, por outro lado o poder local pode se utilizar de práticas não democráticas em sua gestão.

Mesmo diante das fragilidades encontradas na relação federalismo e Democracia, a doutrina já tem pacificado entendimentos no sentido de que as características federativas se estabelecem e se desenvolvem melhor, inclusive aperfeiçoando alguns dos seus instrumentos, nos regimes democráticos.

Sobre esse aspecto, destaca Malvaéz (2010, p.08-09):

El federalismo debe de ahondar en la democracia y contribuir a hacerla más eficaz. Esto hará que el poder sea más horizontal y más cercano a quienes debe servir. [...] La descentralización, como proceso político y de mayor eficiencia en el uso de los recursos, está en centro de la democracia y del federalismo. Acerca de las decisiones a los ciudadanos, alienta su activa participación en los actos de autoridad que impactan su vida cotidiana y juntos, gobierno y ciudadanos, determinan mejor la orientación y el uso de los recursos públicos.

Cavalcanti (1983) também aponta os pontos fortalecedores do modelo federativo aos parâmetros democráticos: (i) melhor aceitação das diversidades regionais; (ii) repartição do progresso; (iii) federação dificulta o despotismo; (iv) Estados-Membros natural e geograficamente isolados se veem capazes de se integrarem a um todo maior; (v) a repartição do poder com o estado-membro alivia a carga do poder federal e prestigia a participação daquele na vida nacional e (vi) a repartição do poder federal com o estado-membro estimula o povo, mais próximo a este último, a participar da vida política do país.

Ainda sobre a coexistência harmônica entre a federação e a Democracia aponta Grotti (1995, p.148): “[...] A federação é particularmente vocacionada a conviver com a democracia, demonstrando-se ser capaz de impedir ou, pelo menos, dificultar a formação governos totalitários”. Isso se deve ao modelo de repartição de competências, alocado entre os entes subnacionais, que prima pela descentralização política, financeira e administrativa, constitucionalmente prevista e, conseqüentemente, pela adoção de modelos paritários, nos quais, a vontade da minoria é respeitada mesmo ante a decisão da maioria. Registre-se ainda: (i) a introdução do controle de constitucionalidade que visa, através de um órgão que é guardião da Constituição, expurgar normas flagrantemente eivadas

de vício (formal ou material) dos ordenamentos jurídicos o que fortalece a manutenção da higidez normativa nesses Estados e, por conseguinte, favorece a produção de dicções normativas que atendam a vontade popular; (ii) a existência de um ente central dotado de soberania que representa os entes locais, detentores de autonomia (político, financeira e administrativa) nas relações internacionais e dita, democraticamente, o caminho a ser percorrido pelos entes locais nas decisões políticas internas; (iii) a inexistência do direito de secessão possibilita o fortalecimento do pacto federativo e evita instabilidades de cunho político, econômico e financeiro nos Estados; (iv) a possibilidade intervenção, por parte do ente central, leva ao estabelecimento de critérios objetivos a serem seguidos por todos os entes federativos, partindo de premissas democráticas e (v) a representatividade democrática, no ente central, de órgãos locais, conduz a um maior fortalecimento das práticas e políticas adotadas no modelo federal, pois são chanceladas, necessariamente, pelo crivo dos entes que compõem aquele Estado.

Ademais, o federalismo de tendência democrática garante aos seus entes a efetivação das liberdades públicas e a repartição de competências coordenadas, mediante uma orientação do planejamento estatal.

Destaque-se que do próprio processo de formação histórica do modelo federal ocorrido nos diversos ordenamentos jurídicos que possuíam bases democráticas constatam-se movimentos propulsores de seu crescimento, contrariando o previsto naqueles cujos governos e instituições autocráticas emperraram os mecanismos fomentadores do federalismo.

Bidart Campos (1993) aponta a realidade dinâmica do federalismo, que conjuga técnica e experiência, da qual parte da compreensão dos seus fluxos e refluxos não é construída apenas de normatização constitucional. Deve-se, pois considerar toda a estrutura política, econômica e social, envolvida no processo de adoção das práticas federativas. A decisão constitucional não é a única, nem a necessária para a construção de um modelo de Estado com traços federais, e consequentemente, democráticos. É apenas um dos mecanismos que ajudarão na construção do modelo desejado. Isso pode ser demonstrado claramente em diversos momentos da história constitucional brasileira em que se tinha uma federação de direito, ou seja, adotada no texto Constitucional, como em 1937 e em 1964, entretanto não era seguida de fato, na prática social. Um dos fatores mais interessantes nesses momentos históricos foi o que presenciou uma concentração do poder e estabelecimento de ditaduras que violaram flagrantemente as premissas do Estado Democrático de Direito, abarcando, inclusive, a possibilidade de agir sob o suposto manto da segurança nacional.

A adoção de práticas federativas democráticas vai mais além que a sua simples consagração normativa. Depende do caminho a ser trilhado nos exercícios individuais e

sociais, especialmente quanto à distribuição de competências. Esses exercícios devem ser tencionados por propostas democratizantes, com ideais plurais de convivência social que visem: preservação dos direitos e garantias fundamentais; consubstanciação de institutos jurídicos que garantam o contraditório e a ampla defesa nas relações jurídicas públicas ou privadas; existência de um Judiciário livre da ingerência dos outros poderes e uma imprensa que possa vincular a realidade pura daquele Estado sem interferências externas ou institucionais. Assim poderá se construir um processo democrático, com participação direta da população na gestão do Estado, pois só quando a população conhece a realidade do Estado pode atuar como protagonista de sua gestão.

Sobre o modelo federativo visto como uma vertente viável, Vogel (2001, p. 621) esboça:

La implantación de un Estado federal exige una atribución diferenciada de responsabilidades, una delimitación de competencias sobre materias determinadas em favor de decisores autónomos. Ilustrativo resulta, en este sentido, el ambito cultural. En la cultura, como en otras esferas, la existencia de Estados federados hace posible que sean en mayor medida los hombres, grupos e instituciones quienes configuren su propia vida; [...]

Aliados às características do federalismo norte-americano, a separação dos poderes e o estabelecimento do sistema republicano de governo na Federação foram elementos determinantes na configuração da estrutura moderna do Estado Federal, haja vista a aplicação diferenciada da Teoria de Montesquieu nesse modelo, bem como a instituição de nova forma de governar: o Estado, agora descentralizado e baseado em critérios democráticos cujo parâmetro é a limitação do poder estatal.

Outro aspecto que revela a relação intrínseca e promissora entre federalismo e democracia é a forma como o poder é repartido e gerido entre os entes federados. É importante destacar que os modelos federativos clássicos, como o alemão e o norte-americano, têm como princípio norteador da Democracia a vontade da minoria respeitada diante da decisão da maioria. Registre-se, do mesmo modo, que em alguns Estados federais, o poder é descentralizado de forma mais equânime, no qual os entes locais detêm a maior parte das competências, no entanto, muitas vezes, essa premissa não é repetida em Estados federais recentes historicamente, como é o caso do Brasil. Por meio dessa premissa se comprova que quanto mais descentralizado for o Estado federal melhor serão operacionalizados os instrumentos democráticos.

Sem embargo, verifica-se também que nos Estados federais as características democráticas são implantadas e geridas de forma mais eficaz. A descentralização política, financeira e administrativa favorece a adoção de práticas dada à coordenação dos entes que a

compõem (mesmo que vivenciem situações diferentes têm o condão de adotar um conjunto único de propostas que tencionam a preservação do pacto federativo e dos direitos e garantias federais), mesmo que sob a gerência do ente central.

Além disso, no âmbito internacional são constatados bons indícios da adoção dos modelos federativos democráticos. Aqui merecem destaque as considerações de Bobbio et al.(1998, p. 477):

[...] o Federalismo, isto é, a teoria do Governo democrático supranacional, instrumento político que permite instaurar relações pacíficas entre as nações e garantir ao mesmo tempo sua autonomia, através da sua subordinação a um poder superior, mas limitado, pode começar a tornar-se tendencialmente uma alternativa teórica e prática historicamente atuante.

Nos Estados federais democráticos há uma retroalimentação e controle das práticas democráticas que passam pelo crivo dos diversos entes federativos, bem como pelo ente central: as práticas democráticas que porventura não forem adotadas na integralidade pelos entes-subnacionais o serão pelo ente central e, o mais importante, a gestão do Estado começa nos entes locais pelos próprios cidadãos.

### 3. As Novas Formas de Participação na Argentina e Brasil

Os instrumentos de participação popular que são manejados no países do cone-sul, especialmente, na Argentina e no Brasil detêm peculiaridades e similitudes entre si, notadamente o movimento *piquetero* argentino e as manifestações populares no Brasil. Em ambos os casos se verifica a participação mais corporificada do cidadão na gestão da coisa pública, pois o povo não maneja instrumentos jurídicos previstos no ordenamento, ao contrário, conclama suas necessidades ao Poder Público, ocupando espaços públicos no intuito de se fazer ouvir.

#### 3.1. O Movimento Piquetero Argentino

O movimento *piquetero* nasceu no seio popular argentino, desde a década de 30 quando ocorreram as primeiras manifestações dos trabalhadores nas portas das fábricas até o combate intenso à ditadura militar, tendo se fortalecido mais recentemente nos protestos da despedida em massa de trabalhadores da empresa estatal YPF (*Yacimientos Petrolíferos Fiscales*) na província Argentina de Neuquén. São manifestações de cunho pacífico, compostas, *a priori*, por desempregados que, interrompendo o tráfego normal nas ruas, chamam atenção para o descontentamento com a política governamental instalada naquele país.

As primeiras organizações *piqueteras* conclamavam direitos dos trabalhadores nas portas das fábricas. Eram os direitos sociais, não garantidos pelo empregador-capitalista, nem pelo Estado. Com a evolução da sociedade e o aprimoramento das relações de trabalho, as características, a forma de reivindicação e os sujeitos envolvidos no movimento *piquetero* mudaram. Somaram-se aos trabalhadores desempregados, estudantes, professores, profissionais liberais, trabalhadores em geral, donas de casa, conclamando novas posturas políticas do governo para combate à inflação, à violência, para a prestação dos serviços de saúde, a preservação dos direitos dos trabalhadores, tendo como sujeito passivo o governo.

Sobre as novas feições do movimento *piquetero*, destaca Pacheco (2004, p. 11):

Vale destacar que la masividad y la legitimidad del reclamo muchas veces no eran motivo suficiente para que éste fuera tomado en cuenta. Sólo después de instancias de confrontación con las fuerzas represivas, los medios masivos de comunicación se dignaban informar sobre el conflicto, lo que obligaba al gobierno a dar una respuesta. Estas serán características constantes en los primeros piquetes, todos en el interior del país: Neuquén, Córdoba, Salta, Jujuy, Tucumán.

Os novos movimentos *piqueteros* surgiram de forma apartidária, embora, *a posteriori*, adquiriram feições políticas. Eles não emergiram a partir de uma organização e/ou instituição popular que percebeu que a luta em conjunto colhe resultados mais palpáveis. Como estopim desse processo de organização pontua-se o início da década de 90 e os feitos do processo de globalização, em boa parte danosos à sociedade argentina à época, aliados à reestruturação do modelo estatal que primava pela desregulação e privatização da economia, ocasionando forte mudança de paradigma no Estado, fazendo a população tomar uma atitude comissiva àquela realidade.

Em 1º de maio de 1996, trabalhadores desempregados, anciãos, militantes católicos e não católicos, militantes políticos da esquerda, mães com seus filhos, representações de bairro de toda grande Buenos Aires se dirigiram à Praça de Maio. Carregavam em suas mãos cartazes que conclamavam: “*Por trabajo y dignidad, ni un paso atrás*”; “*Es preferible / morir de pie / y peleando / que de rodillas y de hambre*”. Lutavam contra a política governamental instalada no governo Menem e pelas práticas mercadológicas do capitalismo. Conclamaram um manifesto mais organizado, o que ocorreu. As reivindicações ganharam forças e algumas propostas dos manifestantes foram atendidas.

Nesse momento histórico vieram à tona os movimentos contra a despedida em massa de trabalhadores de cidades argentinas petroleiras. Aqui os grupos eram heterogêneos e não tinham interlocutores claros e mesmo que o governo quisesse negociar os intentos para repressão se mostravam infrutuosos.

Em 24 de maio daquele mesmo ano, os manifestantes se reuniram novamente agora conclamando: “*Contra el hambre, la represión y la Desocupación*”. Em 1997 as lutas

se intensificaram contra a política do governo Menem que perdeu não só na região da grande Buenos Aires, mas também em Córdoba, Salta e Río Negro. Aqui se pode ressaltar que o movimento *piquetero* produziu novos e complexos efeitos, quando algumas organizações *piqueteras* chegam a controlar mais o plano social que os próprios municípios, pois detinham maior legitimidade, conforme pontuaram Svampa e Pereyra (2009).

Com destaque se tem o “*Movimiento de Trabajadores Desocupados Teresa Rodríguez*”. Sobre este, releva Pacheco (2004, p. 14):

[...] que acaba de conformarse, con base en Mar del Plata y Florencio Varela, realiza una serie demovilizaciones en esta última localidad del Gran Buenos Aires y un corte de ruta en la primera. Son las primeras experiencias piqueteras en la provincia de Buenos Aires que conquistan planes sociales, otorgados por el gobierno provinciales.

Neste momento é trasladado o cerne das movimentações para a Buenos Aires, por isso os resultados começam a ser mais positivos. Marca-se uma nova fase para o movimento *piquetero*: em face do processo de empobrecimento das classes sociais e o crescimento desordenado de aglomerados urbanos no entorno bonaerense fazem com o que o **bairro** surja como um novo espaço natural de ação e organização através de diferentes atores: o povo, associações eclesiais, não governamentais, os desempregados da indústria. Neste ponto adotou-se uma postura de conglomeração de valores e ideário de reivindicações: a construção de um movimento multisetorial formado por todos aqueles atingidos pelo modelo neoliberal de Estado.

O povo organizado conseguiu desempenhar um papel importante: interferir na gestão das políticas estatais visando o asseguramento de garantias institucionais básicas (água, energia elétrica, saúde, educação, dentre outros). Os cidadãos são sujeitos ativos desse processo, conclamando a manutenção da dignidade da pessoa humana. O espaço de reivindicação deixa de ser a fábrica e se fixa no bairro. Nesta época, foram construídas redes dentre as organizações de base buscando o melhor acesso ao Estado<sup>2</sup>. Aqui merece um ponto de reflexão importante no qual o movimento *piquetero* se bifurca em três vertentes: (i) os trabalhadores empregados; (ii) os aposentados e pensionistas e (iii) os trabalhadores desempregados. Os movimentos sociais adquirem novas feições que agregam valores dos trabalhadores no mercado de trabalho; as lutas daqueles que não estavam mais na ativa, no entanto, eram beneficiários de um plano de aposentadoria e o desemprego.

Em um terceiro momento, o processo de construção do movimento *piquetero* adquire novas feições. É acrescentado nesse diapasão um sentimento de pertencimento político-comunitário, através do qual a condição de cidadão é posta em pauta. O cidadão agora é

2 Aqui se destacam a formação da *Red Alimentaria*, a *Red de Barrios* e a FVT (*Federación Tierra, Vivienda y Hábitat*).

sujeito ativo e atuante na sociedade. Sem ele o processo político no Estado Democrático não é construído. No caso Argentino, esse momento do movimento *piquetero* é fomentado pela influência do movimento peronista-assistencialista, no qual se privilegiam os excluídos do sistema. As transformações estão aliadas também ao surgimento das doutrinas neopentecostais, que transformam o conceito do que é **o comunitário**, redefinindo o que é privado e o ligando ao lado social. Verificou-se aqui uma nova forma de arranjo coletivo dos movimentos *piqueteros* na qual se congrega reclamos para preservação da dignidade da pessoa humana e o sentimento de pertencimento ao Estado.

Sob a égide desse processo, a atitude das classes sociais também vai se modificando. Ressalte-se que o sistema de classes não modificou o Estado, apenas minimizou a situação das classes sociais, mas a ideia de estratificação não desapareceu da sociedade. O traço marcante de uma sociedade afluyente e capitalista é a redução do foco da cidadania para o consumo, já que o capitalismo quer tornar todos iguais pelo consumo e não pelos direitos.

Dessa forma, o conceito de cidadania deve englobar não só o direito de participação, mas também os elementos sociais, incluídos com a adoção do Estado de bem-estar econômico, responsabilidade do Estado à educação, saúde e outros serviços prestacionais. A definição de cidadania é conglobante, abarca não só os direitos de participação política numa sociedade organizada, mas também os econômicos, sociais e transindividuais.

Svampa e Pereyra (2009, p. 245-246) enumeram cronologicamente as etapas de evolução do movimento *piquetero* argentino:

1) Primera etapa (constituición) 1996-1998: de los estallidos en provincia y los cortes multisectoriales a la automatización de organizaciones de desocupados.

[...] *Omissis*

2) Segunda etapa (consolidación), 1998-2001: conformación de las organizaciones masivas e instalación en el conurbano bonaerense, autonomización en el menjo deplanes, desarrollo de proyectos productivos, constitución como interlocutores en la política nacional.

[...]

3) Tercera etapa (diversidad y fragmentación), 2001 hasta la actualidad: punto de inflexión asambleas de La Matanza (julio y setiembre de 2001), la línea institucionalizada y la línea radicaliada, respuestas frecuente a la crisis de diciembre de 2001 y al nuevo gobierno de 2003.

Nesse *percurso* histórico percebe-se que gradativamente o governo argentino sentiu-se pressionado a negociar e não só a nível nacional, mas também na seara provincial e local. O movimento *piquetero* argentino surgiu a partir das portas das fábricas, transportou-se

para os bairros e ganhou as ruas das cidades do interior e emergiu para a capital, tomando dimensões gerais. Foi um processo que partiu das localidades para as extremidades, vindos do anseio popular. Suas organizações se revelaram como um fato político e social inovador dos últimos tempos. Por sua origem multifacetada<sup>3</sup> ajudaram a construir um movimento de participação popular inovador, sem precedentes em outros países e que alocaram o cidadão como agente ativo do processo de construção de políticas públicas em um Estado Democrático de Direito.

### 3.2. *As Manifestações Populares Brasileiras*

No Brasil, os movimentos similares ao movimento *piquetero*, as manifestações populares, pulverizaram toda a história constitucional. Nesse diapasão, pode-se fazer um recorte histórico e pontuar dois momentos: (i) os movimentos populares ocorridos antes da promulgação da CF/88 e (ii) os ocorridos pós-CF/88. Ambos tiveram motivações e formas de expressão que retratavam a realidade vivenciada.

Com a outorga da primeira Constituição, em 1891, observou-se no Brasil, a ocorrência de manifestações populares em boa parte das regiões brasileiras. Segundo Fausto (2009, p.113): “[...] foram movimentos de revolta regional e não revoluções regionais. Esse foi o traço comum de episódios como a Inconfidência Mineira (1789), a Conjuração de Alfaiates (1789) e a Revolução de 1817 em Pernambuco”. Citem-se ainda a Confederação do Equador, as revoltas provinciais no Rio de Janeiro (1831-1832); a Guerra dos Cabanos (1832-1835), em Pernambuco; a Cabanagem, no Pará (1835-1840); a Sabina, na Bahia (1837-1838); a Balaiada no Maranhão (1838-1840) e a Farroupilha, no Rio Grande do Sul (1836-1845). Tais movimentos fomentavam as ideias brasileiras pro Independência que ocorreu em 1822.

Com a promulgação da Constituição de 1891 (Constituição Republicana) e a nova realidade social, econômica e, sobretudo, política vivenciada no Brasil também foram verificadas manifestações populares: a Revolução Federalista (1893-1895), no Rio Grande do Sul; a intitulada “Guerra” de Canudos (1896-1897), na Bahia, além de outros movimentos sociais que surgiram no campo<sup>4</sup> e na zona urbana<sup>5</sup> em diversas regiões do Brasil.

3 Como as reivindicações dos trabalhadores desempregados, o movimento nas ruas no “corpo-a-corpo”, visavam a preservação de direitos fundamentais básicos, as solicitações dos trabalhadores empregados e pensionistas, os conclames das organizações de bairro, levando o movimento ao centro das cidades, aliados as novas feições do Estado neoliberal.

4 Além de Canudos (BA), também ocorreu um movimento similar, de cunho religioso, em Juazeiro do Norte (CE), encabeçado por Padre Cícero, e o Contestado, que surgiu entre o Paraná e em Santa Catarina.

5 Tais movimentos foram caracterizados pelas precárias condições de trabalho na zona urbana brasileira e foram verificados com maior intensidade no Distrito Federal, Rio de Janeiro e São Paulo, fizeram com que o movimento sindicalista crescesse como objetivo de melhorar as condições de trabalho e vislumbravam a instalação do socialismo no país.

Os fatores históricos que marcaram a Constituição de 1934 foram influenciados pelo Tenentismo<sup>6</sup>, fomentado pela Revolução de 1930<sup>7</sup>, e a Guerra Paulista, de 1932. Em 1937, surgiu uma nova Constituição fruto de um Golpe Militar, fomentada com o violento choque entre antifascistas e integralistas em São Paulo (1934).

Com o processo de redemocratização e final da 2ª Guerra Mundial preparou-se o Brasil para o processo de redemocratização e a promulgação da Constituição de 1946, que perdurou até o início dos anos 60. Nesse período verificou-se significativo avanço nas Ligas Camponesas (1955), cresceu a mobilização dos estudantes através da União Nacional dos Estudantes (UNE) aliados aos movimentos surgidos no seio da Igreja Católica que culminaram com a formação de uma ala pró-reforma agrária. Os anseios militares, mais uma vez, rondavam os ares brasileiros, agora fortemente influenciados pela radicalização do governo Goulart, bem como pelo ideário nacionalista antipopulista que visava combater o avanço das ideias comunistas através dos decretos chamados Atos Institucionais (AI).

O golpe militar foi deflagrado em 1964 e os militares tomaram o poder estabelecendo um regime centralizador que orbitava em torno da garantia à segurança nacional. Através do AI-1 instalou-se o novo regime, mantendo a Constituição de 1946, mas acabou por modificar as feições do Brasil: centralizou forças no Executivo, além de terem sido suspensas as imunidades parlamentares em todos os níveis da federação, bem como dos membros do Poder Judiciário.

Em oposição à investida militar vários movimentos classistas atrelaram-se com mais força visando combater o regime antidemocrático que havia se instaurado no cenário nacional. Uniram-se o clero progressista e também os estudantes e representantes de classe. Eles foram às ruas conclamando a queda da ditadura militar, que, num primeiro momento, gerou atitudes antidemocráticas. No entanto, o agravamento das feições democráticas brasileiras atingiu o seu cume com a edição do AI-5 em 1968: por meio dele houve o cerceamento das liberdades públicas no Brasil em nome de uma pseudo **segurança nacional**. Crimes foram cometidos, mandatos foram cassados e com grande violência os militares pulverizaram os poucos resquícios democráticos que ainda restavam no país. Foi um momento tenebroso da história brasileira que não deve ser esquecido, ao contrário, deve ser reavivado na memória de todos para que sejam evitadas novas violações ao regime democrático.

---

6 Esse movimento ficou assim conhecido porque os jovens tenentes se rebelaram contra o governo vigente para defender a honra do Exército brasileiro com o argumento de que cotidianamente era vilipendiado. Ocorreu antes e depois de 1930. O primeiro caracterizado como movimento de rebeldia contra o governo da República; depois de 1930 entraram no governo e procuraram lhe dar um rumo que promovesse seus objetivos, segundo Fausto (2009).

7 Tal manifestação foi armada e encabeçada pelos Estados de Minas Gerais e Rio Grande do Sul, por meio do qual depôs o então Presidente da República Washington Luís e empossou Júlio Prestes.

Na década de 80 vivenciou-se o movimento das **Diretas Já**, por meio do qual se demandava o coroamento do processo de redemocratização através das eleições direitas para a presidência da República.

Mesmo diante de tantos esforços, as eleições direitas para o executivo federal não aconteceram em face da rejeição da Proposta Emenda de Constitucional. Foram realizadas eleições indiretas com a vitória de Tancredo Neves<sup>8</sup> para a presidência e José Sarney para ocupar o cargo de vice-presidente. Neste interstício um fato marcante mudou os rumos da história constitucional: a morte de Tancredo Neves, antes de sua posse no Palácio do Planalto. As esperanças redemocratizantes quedaram-se com a sua morte. José Sarney assumiu a presidência da República em 1985 e em um razoável espaço de tempo convocou, para o sossego do povo brasileiro, a Assembleia Nacional Constituinte que redundou na promulgação da Constituição Cidadã de 1988. Corou-se, assim, a transição definitiva dos vestígios antidemocráticos para um regime pautado na garantia de direitos ao povo e, por ter sido lenta e gradual, não provocou grandes abalos sociais.

Na década de 90, depois das primeiras eleições direitas para a Presidência da República, a partir da recém-promulgada CF/88, veio à lume um grande escândalo de corrupção que envolvia diretamente a figura do Presidente da República – a esse momento some-se a fadiga por suas medidas econômicas impopulares, especialmente o congelamento das poupanças. Novamente vê-se o poder das manifestações populares de forma cabal. O povo foi às ruas através do movimento denominado **Cara Pintada** em que as reivindicações populares (especialmente dos estudantes que pintavam os seus rostos de verde e amarelo para expressarem a indignação com as práticas do Presidente) giravam em torno do *Impeachment* do Presidente da República, à época, Fernando Collor de Mello, o que ocorreu.

Novamente vê-se no Brasil a força do povo que ainda não estava adormecido para lutar contra as afrontas democráticas. Collor foi responsabilizado pelo Senado, teve seu mandato cassado e seus direitos políticos suspensos, mesmo tendo renunciado antes do julgamento. Itamar Franco, vice-presidente à época, assumiu o poder. Alguns anos depois, o STF anulou o processo de *impeachment* do citado Presidente baseando-se em flagrantes vícios formais no processo.

Em abril de 2013, as manifestações populares eclodiram novamente em meio à realização do campeonato futebolístico denominado **Copa das Confederações** e fomentado por graves crises econômicas que atingiram frontalmente o cidadão, como: o aumento vertiginoso das tarifas de transporte público, a péssima qualidade do serviço prestado, o aumento da inflação, gastos não explicados com a Copa do Mundo a ser realizada em 2014, crise na saúde pública, aumento da inflação, a corrupção praticada por parlamentares e

---

8 Entre os candidatos à Presidência, Tancredo Neves, ganhou uma parcela de simpatia da população, pois tinha um discurso redemocratizante, mesmo que tímido.

peças ligadas ao governo<sup>9</sup>, dentre outros fatores, fizeram eclodir no Brasil momentos decisivos e fortalecedores para a Democracia: as manifestações populares. O povo organizado saiu às ruas de inúmeras cidades do Brasil utilizando bordões como: **O gigante acordou, Gratuidade no transporte público, Você não me representa!**

A preocupação do governo firmou-se no fato de que vários eventos de cunho mundial estavam acontecendo ou prestes a acontecer no Brasil: além da Copa das Confederações, a Jornada Mundial da Juventude, a Copa do Mundo em 2014 e as Olimpíadas em 2016, no Rio de Janeiro.

As manifestações tomaram fôlego em todo o território nacional, bem como em outros países onde residiam brasileiros que aderiram à causa. Vários fatos pitorescos marcaram um período intenso no Brasil. Muitas cenas foram emblemáticas nas chamadas **jornadas de junho**, no entanto, a mais marcante foi a grande manifestação realizada em Brasília. Na ocasião, milhares de pessoas tomaram o Congresso Nacional, exigindo mais moralização na política.

Mesmo tendo como estopim o aumento nas passagens do transporte público no Brasil, várias outras fragilidades democráticas vieram à tona, impulsionadas pelas redes sociais que formam mecanismos agregadores e ao mesmo tempo difusores das manifestações. Agreguem-se a estas, a crise de representatividade vivida no país e outros canais independentes de comunicação. A grande maioria das manifestações teve um cunho pacífico e nelas não era estampada nenhuma bandeira política. A família, a sociedade, os intelectuais, os artistas, os estudantes, os movimentos religiosos, outros apartidários, crianças e adolescentes se juntaram em uma grande massa reivindicatória que durou cerca de 30 (trinta) dias de forma intensa.

Em um primeiro momento, nas grandes cidades brasileiras, Rio de Janeiro, São Paulo, Brasília e Porto Alegre, o poder público não interveio. No entanto, com o desenrolar das manifestações e algumas vezes, com a eclosão de atos de vandalismo praticados por pessoas estranhas às manifestações que se valiam delas para o cometimento de crimes, a polícia foi acionada. Mas a preocupação do governo foi o combate à violência e ação policial moderada. Claro que excessos foram cometidos de ambos os lados, porém, o interessante a se ressaltar foi o fato de que a maioria das pessoas envolvidas nas manifestações populares foi às ruas de **carra limpa**<sup>10</sup>, exigindo uma nova postura política dos governantes,

9 Dentre esses se destaca um escândalo deflagrado no Governo Lula, denominado **Mensalão** que levou à prisão várias pessoas (inclusive deputados) condenadas por lavagem de dinheiro para o suborno da bancada opositora ao governo.

10 Essa atitude quis expressar o real sentimento da população brasileira que saiu às ruas conclamando uma moralização democrática com o intuito de que os governantes pudessem enxergar cada um. As pessoas que se manifestaram queriam mostrar seus rostos e que todos conhecessem suas histórias, seus nomes, profissões, demonstrando, assim, a sua condição de sujeito ativo de direitos, o cidadão de forma plena, contrapondo-se as manifestações violentas realizadas pelos *black blocks*.

e combatia com fervor qualquer ato de violência que porventura viesse a ser praticado no curso daquela reunião.

As reivindicações não eram dirigidas exclusivamente à Presidência da República, ao Congresso Nacional ou aos membros do Poder Judiciário, elas se difundiam para todas as funções estatais e para todos os níveis de governo: federal, estadual ou municipal. Cada grupo de pessoas se organizava e protestava por violações democráticas ocorridas na sua localidade.

Durante quase um mês, de forma intermitente, vivenciou-se um período intenso de manifestações populares em todo o Brasil e, em contrapartida, o Executivo Federal manteve-se silente. Alguns parlamentares federais, governadores estaduais, prefeitos e vereadores municipais já tinham se dirigido à mídia para responder aos anseios populares, em sua maioria de forma isolada e dissonante. No entanto, no dia 21 de agosto de 2013, a Presidente da República veio à rede nacional responder aos anseios da população e propor reformulações na política governamental para enfrentar a crise desencadeada pelas manifestações populares. A Presidente propôs a construção de um pacto em cinco áreas bem definidas: responsabilidade fiscal reforma política, saúde, educação e transporte público. Neste colaborariam governadores e prefeitos. Ressaltou também, que o dinheiro público não havia sido investido na construção de estádios para a Copa do Mundo de 2014. “O povo está nos dizendo que quer mais cidadania. Quer uma cidadania plena. As ruas estão nos dizendo que o país quer serviços públicos de qualidade [...]”, afirmou a Presidente Dilma Rousseff<sup>11</sup>, em rede nacional, no dia 24 de junho de 2013.

Alguns dias depois e em face das divergências doutrinárias que vieram à tona, o governo voltou atrás com a proposta de convocar o Plebiscito para uma Assembleia Nacional Constituinte Exclusiva. A população brasileira, apesar não ter conseguido em um só momento o atendimento de todas as reivindicações, até porque as mesmas não tinham um foco determinado, viu surgir centelhas de cidadania por todos os cantos do Brasil. O povo acordou de forma não repentina, mas ciente de suas responsabilidades na condução política do país e fizeram com que os governantes e também as políticas públicas por eles construídas devem atender aos anseios da sociedade, com um bojo eminentemente democrático.

Neste norte, é oportuno pontuar as palavras de Fausto (2009, p. 555), acerca do futuro da Democracia:

---

11 A Presidente propôs um pacto em cinco aspectos bem definidos: (i) pacto pela responsabilidade fiscal, (ii) pacto pela reforma política; (iii) pacto pela saúde: “importação” de médicos estrangeiros para trabalhar nas zonas interioranas do país e mais vagas para estudantes de medicina; (iv) pacto pelo transporte público e (v) pacto pela educação pública.

Uma das questões decisivas dos anos que estão por vir será o da preservação do regime democrático, apesar das carências e da desigualdade social. Se os problemas não começarem a ser atenuados, se não houver razões para a população acreditar em seus presumíveis representantes, a democracia se converterá, não em um valor universal, mas em uma palavra vazia. Pior ainda, será associada à irresponsabilidade dos políticos, aos privilégios e à desordem.

Importante destacar que depois das intensas manifestações populares por todo o país nos meses de junho/julho, atualmente são verificadas pontos de conclamação popular em várias cidades. O gigante acordou e não adormeceu mais. Vê-se assim que as jornadas de junho contabilizaram ganhos para a população que ultrapassam o limite da pressão popular aos governantes e atingiram pontos fulcrais à manutenção do Estado Democrático de Direito.

O que se pode extrair em comum ou como aspectos convergentes entre o movimento *piquetero* argentino e as manifestações populares no Brasil, notadamente as ocorridas a partir de junho de 2013, é uma maior semelhança entre selas, ou seja, uma aproximação mais intensa da população para os problemas de gestão de políticas públicas implementadas pelos governos. No caso argentino, os movimentos mais populares e intermitentes são comuns, fazem parte da história e do cotidiano argentinos; são organizados e servem de instrumentos interlocutores como o governo, constituindo-se realmente como atores coletivos.

O percurso histórico do movimento *piquetero* argentino revela a mudança dos espaços nos quais as lutas eram travadas: da fábrica, aos bairros e também a postura organizada que adquirem os movimentos. No Brasil, isso não ocorreu porque a implementação dos direitos sociais e a forma de reivindicações não foram influenciadas historicamente pelos mesmos fatores. Até porque a forma como o Brasil viveu a transição do processo de globalização e o remodelamento do capitalismo foi diversa. As privatizações aconteceram de forma mais institucionalizada e os planos econômicos (na maioria das vezes, danosos) tiveram seus efeitos mitigados pelas políticas governamentais. Talvez se sinta atualmente com mais força tais os efeitos do que à época nas quais foram concretizados.

O que as organizações *piqueteras* argentinas reivindicavam na década de 90 (com a remodelação do Estado e os efeitos negativos da globalização, principalmente os que se direcionam aos serviços privatizados: fornecimento de energia elétrica, telefonia, dentre outros) o povo brasileiro veio conclamar de forma mais expressiva nas jornadas de junho de 2013. No Brasil, a Igreja não participou efetivamente, mas apoiou o movimento.

O movimento argentino (partiu do centro do interior do país) para as grandes cidades. Foi espontâneo e influenciado pela forma de consubstanciação do modelo federativo argentino, apesar de alguns municípios não serem entes federativos, mas se sentem parte

integrante da federação. São diferentes os estilos de intervenção e de construção política com a criação de delegados de base e de outros dirigentes comunitários. As políticas públicas nasceram do *lôcus* do poder.

O movimento *piquetero* trouxe para o centro dos debates a questão social, especialmente a construção da dignidade. A operacionalização das atividades remodelou a vida nos bairros quanto às questões comunitárias. Surge nesse cenário uma nova forma de organização social que não teve influências do movimento sindical, mas fincou suas raízes no movimento *piquetero*. As manifestações populares brasileiras não foram fomentadas através de uma construção histórica diferenciada pelos momentos vividos no Brasil (no processo de remodelação do Estado) e na Argentina no fim da década de 90 e início dos anos 2000.

O Brasil perpassou momentos e situações históricas, políticas, culturais, econômicas diferenciadas. Até mesmo a opção de aderir de forma mais branda ao processo de globalização e a um modelo federal tripartite (no qual todos os municípios são entes federativos, mesmo que algumas vezes de forma incipiente), a gestão da economia e o manejo das políticas públicas, fizeram com que as manifestações populares fossem consubstanciadas de forma diferenciada.

Ambos os movimentos têm aportes positivos e negativos na sua construção e que se constituem como mecanismos interlocutores entre ambos os países visando construir um forte espaço democrático na América do Sul.

#### **4. Análise do Grau de Consciência Democrática nos Países Federativos do Conesul**

Cada Estado foi fortemente influenciado por circunstâncias sociais, políticas, econômicas e culturais na construção dos seus pilares fundamentais, todavia, não há um modelo pronto, acabado e com regras e critérios que se amoldam a todas as realidades existentes. Alguns adotaram modelos flexíveis, outros, estabeleceram padrões rígidos, no entanto, dificilmente encontrar-se-ão modelos idênticos. Vão existir similaridades que servirão como instrumentos indicadores do seu delineamento e proporcionarão aportes para que sejam conectadas políticas públicas, notadamente nos países que se encontram em uma mesma realidade social e posição geográfica, como no caso da Argentina e do Brasil.

Esses países possuem similaridades que se encontram num ponto de intersecção na busca dos caminhos democráticos. Para tanto, nas últimas décadas, com o remodelamento das feições dos Estados aliado ao processo de globalização e ao fortalecimento dos instrumentos democráticos gerou-se uma nova realidade, que deve ser enfrentada visando à construção de um Estado que priorize a gestão feita a partir do cidadão.

Carbonell (2010), nesse sentido, destaca que o momento é de cada Estado conhecer a Constituição (com suas peculiaridades); aplicá-la bem, inclusive preenchendo os conceitos vagos com diretrizes vertentes democráticas; educar para o neoconstitucionalismo pautado em uma doutrina constitucional própria que abarque o melhor que foi produzido em outros países, mas que seja capaz de responder aos dilemas e necessidades próprias, através de uma atitude comissiva que se desvencilha da anomia.

E sob esse último aspecto é que os ordenamentos jurídicos, argentino e brasileiro, encontram aportes comuns: proximidade geográfica, cultural, fatores históricos, econômicos e, sobretudo, políticos. Partindo dessa premissa, se consegue fechar um ciclo fortalecedor nesses Estados que adotaram a Federação pautada nos moldes democráticos e, nessa realidade, melhor se operacionalizam os instrumentos de participação popular, por meio dos quais o cidadão participa ativamente da gestão das políticas públicas e se concretiza o conceito de cidadania.

A realidade desses países é fértil para aplicar a teoria da interpretação de plural de Haberle (1997), em que todos participam ativamente do processo de interpretação e aplicação das leis e a Democracia se fortalece, pois vigorarão as interpretações que se direcionem ao povo, à realidade vivenciada. Verifica-se, assim, um modelo federativo adotado na Argentina que descentraliza competência e alguns municípios ostentam a condição de ente federativo, sempre levando em consideração a máxima de que as políticas públicas devem ser implementadas no ente local, mesmo sendo gerenciadas pelo ente central. O movimento *piquetero*, o manejo dos instrumentos de participação popular (com dicções normativas e políticas públicas operacionalizadas pelos cidadãos), o amadurecimento da consciência política com a implementação dos direitos sociais, encontram similaridades com a realidade brasileira.

Assim, no Brasil, tem-se um modelo federativo também pautado na descentralização de competências que vem gradativamente priorizando os entes locais (municípios) com a execução de políticas públicas garantidoras dos direitos fundamentais (apesar das diferenças estruturais entre os moldes federativos desses países). As manifestações populares, de maneira especial as ocorridas em 2013, denominadas de **jornadas de junho**, que, embora tenham origem histórica e forma de organização e execução diferenciadas do movimento *piquetero* argentino, propiciam os mesmos efeitos. O orçamento participativo, as dicções normativas fruto dos instrumentos de participação popular (como a Lei da Ficha Limpa), constituem-se pontos comuns que demonstram que, nas Federações democráticas, os instrumentos de participação popular são executados de uma maneira mais eficaz.

Isso ocorre porque as estruturas federativas argentina e brasileira se pautam na descentralização política, financeira e administrativa, constitucionalmente previstas, favorecem a construção de canais de interlocução: associações de bairros e sindicais, outras organizações não governamentais, o orçamento participativo (no Brasil), o manejo do

plebiscito, referendo e, notadamente, da iniciativa popular para a consubstanciação das espécies normativas ou favorecem a implantação de políticas públicas (por meio de grupos de cidadãos que agem diretamente na gestão do Estado) e também o movimento *piquetero* e as manifestações populares. Tais instrumentos são políticas que oferecem aos cidadãos acesso direto às instituições decisórias.

Tocqueville (1987) já apregoava que o sistema federativo é uma das mais poderosas combinações a favor da prosperidade e liberdade. A partir dessa premissa percebe-se que as práticas federativas beneficiam a implementação dos instrumentos de participação popular nas Democracias, os entraves muitas vezes se encontram no antagonismo que se constrói quando se impõem mecanismos separatistas entre as práticas do indivíduo e o Estado.

É necessário, portanto, que conjuguem novos métodos, novas práticas ao modelo federativo democrático através da utilização dos instrumentos de participação popular (formais e informais). Isso se torna viável por meio da ampliação da interpretação no discurso comunicativo, como já apregoava Haberle (1997), na qual todos os cidadãos interpretam as dicções normativas na realidade social vivida e não só quando as práticas sociais são judicializadas. É o cidadão atuando na condução política e administrativa do Estado o que ocorre mais fortemente nos modelos federais, notadamente naqueles em que os municípios são entes federativos ou têm autonomia ampliada, porque nestes a participação popular aumenta e, conseqüentemente, o grau de compreensão dos cidadãos sobre o funcionamento da máquina administrativa. A maior tomada de decisões fortalece a cidadania funcionando como importante instrumento pedagógico.

Os organismos internacionais e as constituições de diversos países que adotam o regime democrático preveem expressamente os pilares da democracia e, por esse fato, passam necessariamente a integrar o sistema internacional e global de proteção dos Direitos Humanos.

A federação estimula a diversidade (práticas plurais de participação) mesmo garantindo a unidade nacional que se amolda perfeitamente ao conceito de Democracia construído sobre bases que admitem interpretações plurais e abertas a práticas não homogêneas nas quais os planos político, social e cultural vão se amoldar ao econômico. Santos (2002) já apontava essa interlocução nos países do Mercosul e destacava o seu manejo através das constituições, todavia, apontava a existência de instrumentos frágeis.

Agregue-se nessa discussão a contribuição dada pelo uso das inovações tecnológicas que viabilizam a Democracia e fortalecem as decisões coletivizadas. A modernização deve buscar transformar as técnicas e as relações, alterando o funcionamento da estrutura social.

Habermas (1997), na construção da teoria do discurso comunicativo, defende que todo poder político parte do povo e se concretiza através de procedimentos e instrumentos

comunicativos participativos e isso se adequa de melhor forma nos Estados federativos democráticos.

## **5. Os Instrumentos de Participação Popular Informais e sua Contribuição para o Fortalecimento das Práticas Democráticas**

A teoria dos movimentos sociais apregoada por Gohn (2006) direciona-se à construção de uma democracia na qual os indivíduos são capacitados, formados como cidadãos ativos. Emerge, assim, um novo modo de se educar voltado para as realidades sociais das quais eles participam. Aqui se capilariza a importância dos conselhos dos cidadãos, instâncias que preparam os indivíduos para atuarem numa sociedade civil organizada.

A prática dos movimentos sociais colabora para a construção de uma cidadania ativa, participativa, que se direciona a vertentes multidisciplinares em sociedades com ideias plurais: mulheres, crianças, negros, fatores ecológicos, religiosos, indígenas, imigrantes, dentre outros. O processo educativo constrói a cidadania e a cidadania educa em um processo cíclico, como destacou Gohn (2006).

Em um Estado com feições polissêmicas, com são os Estados Federais, a democracia se ergue para preservar as diferenças setoriais ao mesmo tempo em que amolda e harmoniza interesses. Nesse sentido, a importância da democracia não está em se conjecturar um modelo único, mas sim na forma que eles são operacionalizados. Já destacava Araújo (2010, p. 526): “A probabilidade de se alcançar a justiça e participação da gestão do poder é diretamente proporcional à diminuição da proximidade entre quem decide e quem está subordinado às decisões”.

O processo cíclico que a democracia substancial constrói, como pontuado por Bobbio (2005), favorece o fortalecimento dos Estados Democráticos. A isso se some a força propulsora das associações populares que fortalecem a soberania dos Estados nos moldes propostos por Tocqueville (1987).

Esse processo pode ser claramente exemplificado através da conjugação entre: Federação – Estados Democráticos – Instrumentos de Participação Popular. Aqui parte-se da premissa que as Federações que adotam os regimes democráticos com os instrumentos de participação popular (formais e informais) fortalecem os Estados pautando-se em um processo cíclico. Esse fenômeno pode ser vislumbrado claramente nos países em estudo. Isso se deve ao fato de: (i) ambos terem adotado a Federação como forma de Estado (embora com feições diferenciadas, sobretudo, aquelas atinentes à condição dos municípios); (ii) a democracia tem capilaridades em todos os setores da sociedade e (iii) os mecanismos de participação popular (formais e informais) aproximam o cidadão (educando-os) da gestão do Estado.

Apesar das variáveis existentes entre Argentina e Brasil (dimensões territoriais, diversidades políticas, históricas, culturais) há condições de se implantar políticas democráticas comuns fortalecedoras das peculiaridades locais e dos pilares democráticos. Essa consideração não pode ser desprezada.

Tal proposta é inovadora para países limítrofes e integrantes do mesmo bloco econômico. A sedimentação dos fatores que faltam aos instrumentos de participação popular na Argentina e no Brasil pode ser superada pelas boas práticas e políticas exitosas um do outro. O velho conceito de que as comunidades tiveram que unir forças para sobreviverem e desenvolverem-se, adotada há vários anos através da história da humanidade se atualizam e se adequam à realidade atual, aos países integrantes do Cone Sul.

Deste modo, propõe-se, por exemplo, que a fomentação ideológica e a política organizacional do movimento *piquetero* argentino e os outros instrumentos de participação popular (formais e informais) possam se amoldar ao modelo brasileiro, menos arquitetado e de uma menor fomentação ideológica. Dos moldes brasileiros, pode-se extrair de positivo e fortalecedor as nuances da previsão legal e a regulamentação infraconstitucional dos instrumentos formais (plebiscito, referendo, iniciativa popular, dentre outros).

No entanto, o importante a ser destacado é o enfrentamento da questão política pelo povo diretamente interessado, seja no movimento *piquetero* ou nas manifestações populares brasileiras. Nestes, o grau de consciência política tem sido maturado e propenso a uma tendência de unificação, efeito esperado do processo de globalização e que propicia o fortalecimento dos Estados, principalmente, os federais que são detentores de uma soberania (remodelada com as novas feições sociais, políticas, econômicas e culturais) e uma autonomia arquitetada na descentralização político, financeira e administrativa dos entes que a compõem. Talvez o fato de descentralizar a gestão das políticas públicas (em governos subnacionais mais próximos do povo), fortalece a implementação dos instrumentos de participação popular nas Democracias, especialmente as do Cone Sul.

Na realidade, atualmente presencia-se o que Klink (2001) denominou de minimização da capacidade econômica do Estado, já que os fatores que levaram ao processo de globalização tornaram o Estado-nação grande (ou mesmo pequeno demais) para conduzir os novos projetos desenvolvimentistas. Vislumbra-se uma reterritorialização voltada para as peculiaridades da própria região, não se considerando uma expansão externa. Essa é a vertente regionalista proposta por boa parte dos estudiosos para o novo fenômeno mundial. De tal modo, a globalização permanece mais cooperativa e menos fragmentada.

Faz-se necessário, assim, a redefinição de políticas conjuntas entre os Estados em estudo baseando-se em uma nova teoria democrática que redesenha os espaços públicos e supera as fronteiras existentes, através da presença e ação organizada de seus segmentos, e se aplica com tranquilidade nas Federações, que por suas características heterogêneas,

favorece uma maneira rápida de articulação e ajustes políticos, culturais, sociais, econômicos, dentre outros.

O processo político deve estar em constante construção que favoreça a adoção de valores mais adequados ao pluralismo, elemento intrínseco à construção de uma teoria democrática, nas quais se retomam os clássicos direitos fundamentais que perpassam a esfera pública, privada e coletiva — nesta os indivíduos elevam-se a categoria de cidadãos ativos aptos a operacionalizar a execução dos objetivos do Estado. Ademais, quanto mais se maneja mecanismos participativos, mas se adicionam diferentes atores no processo de gestão das políticas públicas do Estado fazendo com que se alcance o maior número de situações específicas. Assim, se incluem, se coordenam e se cooperam com os interesses das partes através de diversos canais.

As experiências democráticas e federais argentinas e brasileiras servem de matéria-prima para a construção de um ensaio comum a ser aplicado de forma corrente em ambos os Estados e que supere as disparidades existentes. Constrói-se também uma conexão profícua entre os objetivos do Estado e os interesses da sociedade, ainda que nos países em estudo essa realidade aconteça em níveis insuficientes.

Mesmo diante de todas as dificuldades encontradas num horizonte internacional e em meio a tantas diversidades políticas, econômicas, sociais e culturais, a busca do fortalecimento da democracia continuará. Nesse ínterim, o conceito de soberania adquirirá feições flexibilizadas ao fortalecimento dos Estados conjuntamente. O isolamento não é a solução e não há como retroceder, até mesmo porque, no anseio pela sobrevivência, os homens por serem mais fortes e inteligentes buscaram se unir para formar uma comunidade, depois se organizaram em sociedade e, finalmente conceberam o conceito de Estado, regulamentando as relações de convivência entre os diversos grupos sociais, com a preservação dos direitos fundamentais, que se formaram ao longo da história da humanidade.

## 6. Conclusões

Foi possível verificar que, efetivamente, o modelo federal oferece um sustentáculo fecundo para o fortalecimento da democracia devido à descentralização dos poderes em níveis subnacionais e, concomitantemente, fortalece a manutenção da estrutura federal em um processo de sinergia.

A identificação de pontos comuns entre os instrumentos de participação democráticos argentinos e brasileiros permitem inferir que pode ocorrer uma harmonização no caso de ser necessária uma ação desse tipo no Mercosul.

Participar é um processo decisório. A democracia participativa pode realizar-se por diversos instrumentos de manifestação da vontade popular formal ou informal como,

por exemplo, a iniciativa popular de leis e de emendas constitucionais, o referendo, o plebiscito, a revogação de mandatos e o veto legislativo popular, os movimentos populares (*piqueteros*) –estes últimos, como forma de participação social, são uma nova modalidade de participação instituída na década de 1980 cuja categoria central não é mais “comunidade”, nem “povo”, mas a “sociedade”. A participação da sociedade organizada ocorreu em todos os níveis de pressão por liberdade e democracia. Nas manifestações de rua, na organização de agrupamentos sociais, nas eleições, na organização dos trabalhadores urbanos e rurais, na organização e luta das mulheres contra a discriminação e pela conquista de direitos, dos negros, dos estudantes, enfim, do empresariado, dos políticos, nas mais variadas formas de manifestações. Este processo de abertura abriu espaço para uma diversidade de interesses e de projetos colocados na arena social e política.

Contudo, participação não é realmente efetiva se não há modificação e ampliação das relações de poder nem educação. O princípio da participação cidadã surge como fundamento da soberania popular e encontra-se implícito no ordenamento constitucional brasileiro e argentino. Tal participação, todavia, permanece escassa, no geral. Ainda é necessário, nos países em estudo, o fortalecimento da cultura de participação popular. É preciso ajudar a conduziros processos de transformação social, mesmo em falta a partir da base, ou seja, a partir de organizações locais que trabalham há anos em áreas como a desigualdade social, educação, meio ambiente, direitos humanos, igualdade de gênero, ou soberania alimentar, entre outros. É necessário que a mesma população organizada seja consciente das desigualdades e promova, construa projetos de transformação para alcançar o desenvolvimento humano sustentável. Nesse sentido, a educação está emergindo como uma ferramenta poderosa para aumentar a conscientização e promover a mudança.

É certo que há muito ainda a ser conquistado e aprimorado. A sociedade e as políticas públicas implementadas também fomentarão novas nuances a esses instrumentos de participação popular. Importante destacar o papel de primazia e os mecanismos institucionalizados para a construção de um governo de todos que priorize as minorias e acolha os excluídos. E esse processo só pode ser viabilizado por meio do melhoramento das capilaridades democráticas, bem como das condições de acesso dos cidadãos aos espaços públicos. Ademais, a fragilização dos instrumentos de participação popular, especialmente, aqueles estudados na Argentina e no Brasil (movimiento piquetero e as manifestações populares) pode ser superada pelo compartilhamento das boas práticas sociais e de medidas políticas exitosas em cada Estado.

## 7. Referências

ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. Federalismo e princípio da simetria: entre unidade e diversidade. In: TAVARES, André Ramos; LEITE, George Salomão; SARLET,

- Ingo Wolfgang (Orgs.). **Estado Constitucional e Organização do Poder**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 513-549.
- ARGENTINA. Constitución (1994). **Constitución de la Nación Argentina**: con las reformas de la Convención Constituyente de 1994. Buenos Aires: Editora aZ, 2008.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria geral do federalismo**. Rio de Janeiro: Forense, 1986.
- BIDART CAMPOS, Germán J. El federalismo argentino desde 1930 hasta la actualidad. In: CARMANGNANI, Marcello (Coord.). **Federalismo latinoamericano**: México/Brasil/ Argentina. México: Fideicomiso Historia das Americas, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- BRASIL. Constituição (1988). **Manuais de Legislação Atlas**. MORAES, Alexandre de. (org.). 35. ed. São Paulo: Atlas, 2015.
- BOBBIO, Norberto. **Estado, governo sociedade**: para uma teoria geral da política. (Trad.). Marco Aurélio Nogueira. 12. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2005.(Coleção Pensamento Crítico, vol. 69)
- BOBBIO, Norberto; NICOLA, Matteucci; GIANFRANCO, Pasquino; **Dicionário de Política**. (Carmen C, Varriale et al. tradutores; coord. trad. João Ferreira). Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1998.
- CARBONELL, Miguel. Reinventar la democracia, reinventar el constitucionalismo. In: TAVARES, André Ramos; LEITE, George Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang (Orgs.). **Estado Constitucional e Organização do Poder**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 71-91.
- CAVALCANTI, Amaro. **Regime federativo e a República brasileira**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1983.
- FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 13 ed. São Paulo: Edusp, 2009. (Didática, vol.1).
- GOHN, Maria da Glória. **Teoria dos movimentos sociais**. 4. ed. São Paulo: Loyola, 2004.
- GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Perspectivas para o federalismo. In: BASTOS, Celso Ribeiro (Coord.). **Por uma nova federação**. São Paulo: RT, 1995.
- HABERMAS, Jurgen. **Direito e Democracia**: entre faticidade e validade,1. Trad. de Flávio Beno Siebenichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.
- HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional**: A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição. Trad. de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Fabris, 1997.

- KLINK, Jeroen Johannes. **A cidade-região:** regionalismo e reestruturação no Grande ABC Paulista. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.
- MALVAÉZ, Juan Montes de Oca. El nuevo federalismo del siglo XXI ante los gobiernos-municipales y la Democracia. **Gaceta Electoral**. Instituto Electoral del Estado del México. México, Año 5, nº 29, 2010.
- PACHECO, Mariano. Del piquete al movimiento. Part 01: De los orígenes al 20 de diciembre de 2001. **Cuadernos de la Fuyesp:** Fundación de las Investigaciones Sociales e Políticas.n.11 Buenos Aires: Enero de 2004. Disponível em: <<http://fisyp.rcc.com.ar/11.Piqueteros.pdf>>. Acesso em: 17 dez. 2014.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia:** os caminhos da democracia participativa. Porto: Edições Afrontamento, 2002.
- SVAMPA, Maristella; PEREYRA, Sebastián. **Entre la ruta y el barrio:** la experiencia de las organizaciones piqueteras. 3. ed. Buenos Aires: Biblos, 2009.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. 4. ed. Belo Horizonte: Itatiaia; São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1987.
- VOGEL, Hans-Jochen. El régimen federal de la ley fundamental. In: BENDA, Ernst; MAIHOFER, Werner; VOGEL, Hans-Jochen; HESSE, Konrad; HEYDE, Wolfgang (Orgs.). **Manual de Derecho Constitucional**. 2. ed. Trad. de Antonio López Piná. Madrid: Marcial Pons, 2001.