PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO E DOUTORADO
AREA DE CONCENTRAÇÃO EM
DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS

Luiz Felipe Nunes

(RE)SIGNIFICANDO A LEI DE INICIATIVA POPULAR ENQUANTO INSTRUMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS A PARTIR DA LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA DO DIREITO SOCIAL DE GEORGES GURVITCH: PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E O APRIMORAMENTO DA DEMOCRACIA LOCAL

Santa Cruz do Sul, março de 2018.

Luiz Felipe Nunes

(RE)SIGNIFICANDO A LEI DE INICIATIVA POPULAR ENQUANTO INSTRUMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS A PARTIR DA LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA DO DIREITO SOCIAL DE GEORGES GURVITCH: PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E O APRIMORAMENTO DA DEMOCRACIA LOCAL

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Doutorado, Área de Concentração em Políticas Públicas da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC.
Linha de Pesquisa: Diversidade e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Hermany.

Santa Cruz do Sul, março de 2018.

N972 Nunes, Luiz Felipe

(Re)significando a lei de iniciativa popular enquanto instrumento das políticas públicas a partir da legitimidade democrática do direito social de Georges Gurvitch : participação cidadã e o aprimoramento da democracia local / Luiz Felipe Nunes.

– 2018.

298 f. ; 30 cm.

CDD-Dóris:

Bibliotecária responsável: Jorcenita Alves Vieira - CRB 10/1319

Luiz Felipe Nunes

(RE)SIGNIFICANDO A LEI DE INICIATIVA POPULAR ENQUANTO INSTRUMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS A PARTIR DA LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA DO DIREITO SOCIAL DE GEORGES GURVITCH: PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E O APRIMORAMENTO DA DEMOCRACIA LOCAL

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Doutorado, Área de Concentração em Políticas Públicas da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC.
Linha de Pesquisa: Diversidade e Políticas Públicas.

Dr. Ricardo Hermany
Professor Orientador – Universidade de Santa Cruz do Sul/Brasil

Dr. Serafim Pedro Madeira Froufe
Professor Co-orientador – Universidade do Minho/Portugal

Dr. Adir Reck
Professor examinador - Universidade de Caxias do Sul/Brasil

Dr. Marcos Almeida Cerreda
Professor examinador – Universidad de Santiago de Compostela/Espanha

Dr. João Pedro Schmidt
Professor examinador - Universidade de Santa Cruz do Sul/Brasil

Dr. Janriê Rodrigues Reck
Professor examinador - Universidade de Santa Cruz do Sul/Brasil

A democracia é a pior forma de governo imaginável, à exceção de todas as outras que foram experimentadas (Winston Churchill).

RESUMO

O presente trabalho tem por tema a lei de iniciativa popular e o direito social de Georges Gurvitch. Pretende-se com o estudo abordar os desafios e as potencialidades da lei de iniciativa popular a partir de sua (re)significação amparada no direito social de Gurvitch. Muito embora a Constituição Federal de 1988 preveja o mecanismo de participação direta de propositiva legislativa, poucos são os casos de projetos de lei apresentados. Por esta razão questiona-se quais são as estratégias capazes de potencializar a lei de iniciativa popular no Brasil, como elemento de participação democrática na estrutura federativa - com ênfase esfera na municipal -, a partir dos pressupostos teóricos do direito social de Gurvitch?. Assim, o trabalho tem por objetivo investigar as estratégias capazes de potencializar a lei de iniciativa popular no Brasil, como elemento de participação democrática na estrutura federativa, com ênfase no nível municipal. Nesse intento, ampara-se no método de abordagem hipotético-dedutivo e pesquisa bibliográfica. Vinculada à área de concentração políticas públicas, a pesquisa tem por objetivo potencializar a lei de inciativa popular, pois com o deslocamento do cidadão para um papel de autor e co-responsável pela criação normativa, o processo político acaba sendo aprimorado, tornando a participação popular àquela capaz de fornecer complementaridade entre a atuação da democracia representativa e a participação direta da população nos assuntos públicos. A fim de responder ao questionamento proposto, são desenvolvidos cinco capítulos, e em cada um, tratadas questões relevantes para o tema. Inicialmente aborda-se as incoerências do sistema democrático, que nas sociedades modernas e diante da existência de diversos centos de poder, não consegue, muitas vezes, equacionar os diversos interesses envolvidos, priorizando alguns e condenando outros à miséria e a exploração, pois permite a transferência do critério material de decisão para estruturas de poder sem legitimidade política, onde muitas vezes os representantes não representam os interesses sociais para os quais foram eleitos. Portanto, busca-se expor as fragilidades e vulnerabilidades do sistema democrático, bem como da lei de iniciativa popular, que traz consigo além da possibilidade de contribuição direta de insumos à democracia, a potencial possibilidade de alteração da realidade social posta e a consequente mudança do *status quo.* Assim, diante de eventuais desafios e potencialidades, realiza-se a releitura e dá-se nova significação, a partir da legitimidade democrática do direito social de George Gurvitch, para construir uma política pública de participação cidadã que aprimore a democracia e que almeje os interesses públicos (sociais) da sociedade brasileira. É a partir do direito social de Gurvitch, construído socialmente, que se busca uma nova relação entre Estado e sociedade, dando-se ênfase na noção de democracia e participação popular. Em sede conclusiva, a utilização da ferramenta (re)significada permite a construção de novas normatividades, não produzidas somente pelo Estado, mas pela população, sendo reconhecidas por aquele, fortalecendo a cidadania democrático participativa. Conclui-se o estudo apontando-se para as principais alterações na lei de iniciativa popular, formais e materiais, que a aplicação da teoria causa na ferramenta participativa, com vistas a aperfeiçoar o mecanismo, bem como dar maior legitimidade ao processo legislativo.

Palavras-chave: Georges Gurvitch. Direito Social. Lei de Iniciativa Popular. Democracia. Participação.

ABSTRACT

This paper aims the law of popular initiative and the Social Law of Georges Gurvitch. It intend to approach the challenges and potentialities of the law of popular initiative from its (re) meaning under the social law of Gurvitch. Although the Federal Constitution of 1988 provides for the direct participation mechanism of legislative proposals, there are few cases of bills submitted. For this reason it is questioned what are the strategies capable of strengthening the law of popular initiative in Brazil, as an element of democratic participation in the federative structure - with an emphasis in the municipal sphere -, based on the theoretical assumptions of Gurvitch's social law. Thus, the objective of this work is to investigate the strategies capable of strengthening the law of popular initiative in Brazil, as an element of democratic participation in the federative structure, with emphasis on the municipal level. In this attempt, it is based on the method of hypothetico-deductive approach and bibliographic research. Attached to the area of public policy concentration, research aims to strengthen the law of popular initiative, because with the displacement of the citizen to a role of author and co-responsible for normative creation, the political process ends up being improved, making popular participation to the one capable of providing complementarity between the performance of representative democracy and the direct participation of the population in public affairs. In order to respond to the proposed questioning, five chapters are developed, and in each one, issues that are relevant to the topic are addressed. Initially, it address the inconsistencies of the democratic system, which in modern societies and in the face of the existence of several hundreds of powers, often fails to equate the various interests involved, prioritizing some and condemning others to misery and exploitation. transfer of the material criterion of decision to structures of power without political legitimacy, where the representatives often do not represent the social interests for which they were elected. Therefore, it seeks to expose the fragilities and vulnerabilities of the democratic system, as well as the law of popular initiative, which brings with it the possibility of a direct contribution of inputs to democracy, the potential possibility of altering the social reality posta and the consequent change of the status quo.Thus, faced with possible challenges and potentialities, the re-reading is carried out and a new meaning is given, based on the democratic legitimacy of George Gurvitch's social law, to construct a public policy of citizen participation that enhances democracy and that seeks the interests (social) institutions of Brazilian society. It is from the social law of Gurvitch, socially constructed, that a new relationship between State and society is sought, with emphasis on the notion of democracy and popular participation. In conclusion, the use of the (re) signified tool allows the construction of new norms, not only produced by the State, but by the population, being recognized by it, strengthening participatory democratic citizenship. It concludes the study by pointing to the main changes in the law of popular initiative, both formal and material, that the application of the theory causes in the participatory tool, with a view to improving the mechanism, as well as giving greater legitimacy to the legislative process.

Keywords: Georges Gurvitch. Social Law. Law of Popular Initiative. Democracy. Participation.

RESUMEN

El presente trabajo tiene por tema la ley de iniciativa popular y el derecho social de Georges Gurvitch. Se pretende con el estudio abordar los desafíos y las potencialidades de la ley de iniciativa popular a partir de su (re) significación amparada en el derecho social de Gurvitch. Aunque la Constitución Federal de 1988 prevea el mecanismo de participación directa de proposición legislativa, pocos son los casos de proyectos de ley presentados. Por esta razón se cuestiona cuáles son las estrategias capaces de potenciar la ley de iniciativa popular en Brasil, como elemento de participación democrática en la estructura federativa -con énfasis esfera en la municipalidad, a partir de los presupuestos teóricos del derecho social de Gurvitch. Así, el trabajo tiene por objetivo investigar las estrategias capaces de potenciar la ley de iniciativa popular en Brasil, como elemento de participación democrática en la estructura federativa, con énfasis en el nivel municipal. En ese intento, se ampara en el método de abordaje hipotético-deductivo e investigación bibliográfica. La investigación tiene por objetivo potenciar la ley de inciativa popular, pues con el desplazamiento del ciudadano hacia un papel de autor y co-responsable por la creación normativa, el proceso político acaba siendo mejorado, haciendo la participación popular a aquella capaz de proporcionar complementariedad entre la actuación de la democracia representativa y la participación directa de la población en los asuntos públicos. A fin de responder al cuestionamiento propuesto, se desarrollan cinco capítulos, y en cada uno, se tratan cuestiones relevantes para el tema. Inicialmente se abordan las incoherencias del sistema democrático, que en las sociedades modernas y ante la existencia de diversos cientos de poder, no puede, muchas veces, ecuacionar los diversos intereses involucrados, priorizando algunos y condenando a otros a la miseria y la explotación, pues permite transferencia del criterio material de decisión para estructuras de poder sin legitimidad política, donde muchas veces los representantes no representan los intereses sociales para los cuales fueron elegidos. Por lo tanto, se busca exponer las fragilidades y vulnerabilidades del sistema democrático, así como de la ley de iniciativa popular, que trae consigo más allá de la posibilidad de contribución directa de insumos a la democracia, la potencial posibilidad de alteración de la realidad social puesta y el consiguiente cambio estado actual. Así, ante posibles retos y potencialidades, se realiza la relectura y se da nueva significación, a partir de la legitimidad democrática del derecho social de George Gurvitch, para construir una política pública de participación ciudadana que mejore la democracia y que anhela los intereses públicos (sociales) de la sociedad brasileña. Es a partir del derecho social de Gurvitch, construido socialmente, que se busca una nueva relación entre Estado y sociedad, dando énfasis en la noción de democracia y participación popular. En conclusión, la utilización de la herramienta (re) significada permite la construcción de nuevas normatividades, no producidas solamente por el Estado, sino por la población, siendo reconocidas por aquel, fortaleciendo la ciudadanía democrática participativa. Se concluye el estudio apuntando a las principales alteraciones en la ley de iniciativa popular, formales y materiales, que la aplicación de la teoría causa en la herramienta participativa, con miras a perfeccionar el mecanismo, así como dar mayor legitimidad al proceso legislativo.

Palabras clave: Georges Gurvitch. Derecho Social. Ley de Democracia. Participación.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 11
2 A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E A CONSTRUÇÃO DO DIREITO – SOCIAL – EM GEORGES GURVITCH .....**Erro! Indicador não definido.**
2.1 Introdução teórico-conceitual à ideia de pluralismo jurídico**Erro! Indicador não definido.**
2.2 O pluralismo jurídico e seu marco de alteridade: o direito social em Georges Gurvitch .....**Erro! Indicador não definido.**
2.3 O direito social e sua ordem de integração: o direito social condensado**Erro! Indicador não**
2.4 A significação filosófica e jurídico-política da ideia de direito – social – em George Gurvitch .....**Erro! Indicador não definido.**
3 DO PACTO SOCIAL A DEMOCRACIA CONTEMPORANEA SIMBÓLICA**Erro! Indicador não**
3.1 Do pacto social ao surgimento e desenvolvimento da cultura jurídica estatal**Erro! Indicador**
3.2 A consolidação da democracia e sua falsa aura de legitimidade**Erro! Indicador não definid**
3.3 A democracia do século XXI: uma democracia onde as interferências e as influências são globais .....**Erro! Indicador não definido.**
3.4 O estado enquanto lócus privilegiado da organização e reorganização do poder .....**Erro! Indicador não definido.**
4 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO POPULAR: A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO CONTROLE POLÍTICO E O SURGIMENTO DE OPORTUNIDADES PARA A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PODER .....**Erro! Indicador não definido.**
4.1 A representação política enquanto representação da soberania do corpo político: um breve apanhado histórico .....**Erro! Indicador não definido.**
4.2 A construção da sociedade brasileira contemporânea: dependência institucional e cidadania pautada no voto .....**Erro! Indicador não definido.**
4.3 Das reformas liberalizantes no Estado brasileiro à emergência de uma abertura democrática .....**Erro! Indicador não definido.**
4.4 A Constituição Federal de 1988 e seus instrumentos participativos: plebiscito, referendo e a iniciativa popular .....**Erro! Indicador não definido.**
4.5 Algumas experiências participativas pelo mundo ...**Erro! Indicador não definido.**
4.5.1 Algumas considerações acerca da experiência portuguesa**Erro! Indicador não definido.**

4.5.2 Participação e cidadania no bloco europeu: a União Europeia**Erro! Indicador não definid**
4.5.3 Breves considerações acerca da algumas experiências democráticas diretas pelo mundo ..... **Erro! Indicador não definido.**
5 DEMOCRACIA, PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO E PODER LOCAL: A EMERGÊNCIA DE UM NOVO CIDADÃO ..... **Erro! Indicador não definido.**
5.1 Os novos espaços públicos de participação democrática: complementaridade entre estado e sociedade a partir da emergência de um novo cidadão ..... **Erro! Indicador não definido.**
5.2 A participação enquanto direito: o direito de participar**Erro! Indicador não definido.**
5.3 A democracia enquanto participação: o dever de participar**Erro! Indicador não definido.**
5.4 O poder local e o princípio da subsidiariedade horizontal administrativa: apontamentos conceituais para a possibilidade de uma maior participação**Erro! Indicador não d**
5.5 O federalismo cooperativo e articulação das políticas públicas com as comunidades enquanto forma de estimular solidariedade social**Erro! Indicador não definido.**
6 DEMOCRACIA, PLURALISMO JURÍDICO E PARTICIPAÇÃO POPULAR: EM BUSCA DA CONSTRUÇÃO DE UM NOVO IMAGINÁRIO SOCIAL POR MEIO DA LEI DE INICIATIVA POPULAR ..... **Erro! Indicador não definido.**
6.1 Os sistemas simbólicos de poder: o direito (leia-se lei) enquanto fator de transformação social ..... **Erro! Indicador não definido.**
6.2 Democracia constitucional, princípio democrático e a constituição dirigente no constitucionalismo moderno ..... **Erro! Indicador não definido.**
6.3 A lei de iniciativa popular e a possibilidade de contribuição direta de insumos à democracia: uma possibilidade real na alteração da realidade social? ..... **Erro! Indicador não definido.**
6.4 (Re)significando a lei de iniciativa popular a partir da legitimidade democrática do direito social de George Gurvitch: a necessária abertura Constitucional à novos conteúdos e desenvolvimentos**Erro! Indicador não definido.**
6.5 A alteração dos limites formais e materiais da lei de iniciativa popular para a democratização, dentro da teoria do direito social gurvitchiano, do instrumento de participação direta ..... **Erro! Indicador não definido.**
7 CONCLUSÃO ..... **Erro! Indicador não definido.**
REFERENCIAS ..... **Erro! Indicador não definido.**

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por tema a lei de iniciativa popular e o direito social de Georges Gurvitch, sendo que pretende-se abordar os desafios e potencialidades da lei de iniciativa popular brasileira, nos moldes contemporâneos (art. 14, III, art. 27 § 4º, art. 29, XIII, art. 61, § 2º da CF/88 e Lei nº 9.709/98), a partir de sua ressignificação amparada no direito social de Georges Gurvitch.

Muito embora a Carta Constitucional preveja o mecanismo de participação direta de propositiva legislativa, são raríssimos os casos de projetos de lei que foram apresentados. Em nível federal, a título exemplificativo, são quatro as propostas de iniciativa popular aprovadas pelo Congresso Nacional: a primeira lei de iniciativa popular refere-se à criação do Fundo Nacional de Moradia Popular (FNMP), bem como a criação de um Conselho Nacional de Moradia; a segunda, que deu nova redação a Lei dos Crimes Hediondos; o terceiro projeto que diz respeito à corrupção eleitoral; a quarta iniciativa, transformada na Lei Complementar 518/2009, denomiada de Lei da Ficha Limpa.

Nesses projetos, percebe-se que o quórum exigido para a propositura dos projetos de lei de iniciativa popular é extremamente alto, sendo que alcança-lo é tarefa muito complexa, haja vista a necessidade de se colher o percentual de assinaturas necessárias, e que sejam distribuídas no número de Estados da federação exigidos, respeitando o quórum mínimo em cada Estado. Assim, para administrar tal projeto, faz-se necessário contar com uma administração muito eficiente, capaz de organizar a formação do pessoal para prestar esclarecimentos quanto ao conteúdo do projeto, divulgação de materiais informativos, coleta de subscrições, centralização do material e recursos financeiros para todo este financiamento.

Em tempos de inconsistências da estrutura política posta, levanta-se o tema da reforma administrativa. Dentro desse apelo que vem crescendo nos últimos anos, ganha importância doutrinária e prática estudos acerca do

princípio da subsidiariedade administrativa em suas duas dimensões: vertical e horizontal. Tal princípio possibilitaria com que a descentralização administrativa, colocada em prática desde meados de 1988, fosse mais eficiente, uma vez que o princípio da subsidiariedade administrativa, aplicado na esfera local – nos municípios (dimensão vertical) –, poderia reordenar as competências clássicas do Estado, tornando-as mais eficientes em razão da proximidade com o destinatário das políticas públicas, bem como possibilitaria novos arranjos institucionais com entes inseridos nesse espaço local (dimensão horizontal).

Nesta nova realidade almejada, leva-se em consideração a eficiência que a comunidade pode propiciar no auxílio dos assuntos públicos, pois a partir de uma cooperação, surgiria uma nova ideia relacional, um federalismo cooperativo. Assim, dentro da estrutura do Estado, compatibilizar-se-ia democratização, descentralização e cidadania, favorecendo-se uma atuação mais descentralizada e menos centralizada no governo, dando-se maior equilíbrio às forças sociais e propiciando-se maior diversidade funcional – um verdadeiro poder local relacional.

Dentro deste *poder local relacional* busca-se demonstrar a importância de se harmonizar governo, setor privado e comunidade, na questão da gestão dos assuntos públicos, sendo que a subsidiariedade administrativa possibilitaria, com seu efeito descentralizador e cooperativo, priorizar espaços de maior proximidade para com o cidadão, criando, dentro dessa harmonia, um novo relacionamento entre estes entes, agora não mais encarando o cidadão como mero destinatário e cliente das políticas públicas, mas como corresponsável de cria-las, executá-las, fiscalizá-las e avaliá-las. Quanto maior for a participação na formação de uma opinião pública, no somatório de interesses visando fins públicos, maior será a dialética, a expressão das contradições, a contraposição de opiniões e maiores os níveis de politização da população. Essa articulação, como racionalmente se prevê, é de difícil articulação e execução, pois cada pessoa possui valores e estandartes cognitivos diferentes.

A fim de propor este *poder local relacional*, este federalismo – leia-se municipalismo – cooperativo responsivo, além do subsídio teórico-jurídico necessário para a exposição, ampara-se na ideia do direito social de Georges

Gurvitch, que busca a superação de uma aplicação e interpretação hermenêutica vinculada ao paradigma individualista e individualista-representativo moderno de democracia, pois renuncia-se a pressupostos unicamente individualistas e passa a compreender às mais diversas formas de manifestação social não por um caráter de negação ou limitação, mas por uma ordem de colaboração positiva, de paz, união, trabalho em comum, serviço social, reparação, dentre outros.

Assim, a partir do direito social de Gurvitch, dentro de uma participação democrática e não representativo formal, o direito social – condensado – permite abrir oportunidades e possibilidades de construção de novas normatividades, não produzidas unicamente pelo Estado, mas reconhecidas por este, criando um novo paradigma, um alternativo, capaz de efetivar a democracia e fortalecer a cidadania participativa.

Por esta razão questiona-se no trabalho se, partindo da premissa jurídico-política de que a democracia brasileira adotou modelos restritivos de participação política[1] e a partir dos pressupostos teóricos do direito social de Gurvitch, quais são as estratégias capazes de potencializar a lei de iniciativa popular no Brasil, como elemento de participação democrática na estrutura federativa - com ênfase na esfera municipal?.

Levando em conta os pressupostos teóricos do direito social de Gurvitch e buscando verificar a potencialidade do controle da administração pública por parte da sociedade, vislumbra-se uma nova perspectiva de legitimação dos processos decisórios. Esta integração do espaço público estatal pela sociedade pode permitir uma nova e qualificada relação entre os gestores públicos e a sociedade, aperfeiçoando-se o sistema de representação tradicional através do seu aprimoramento pela democracia popular, com o consequente ingresso direito da população no exercício das mais diversas funções estatais, fornecendo complementaridade entre a atuação da democracia representativa e a participação direta da população nos assuntos públicos. Nessa construção foram utilizados diversos aportes bibliográficos para dar subsídio ao tema, dentre eles destaca-se o próprio autor de base da tese, Georges Gurvitch, e Norberto Bobbio, Pierre Bourdieu, José Joaquim Gomes Canotilho, Peter

[1] Esta afirmação refere-se ao fato de que a grande maioria dos modelos democrático modernos adotou uma democracia formal mínima.

Häberle, David Held, Jorge Miranda, Ernst Wolfgang Böckenförde, Paulo Otero, Boaventura de Sousa Santos, Amartya Sem e Michael Walzer.

Na tentativa de responder ao problema posto elabora-se a seguinte hipótese para o trabalho, sendo que esta nova configuração acabaria, além de propiciar novos mecanismos de participação popular, uma maior pressão na representação clássica, no intuito de melhorá-la, qualifica-la. De outro lado sob um viés da ressignificação da lei de iniciativa popular pelo direito social de Gurvitch, as estratégias capazes de potencializar a lei de iniciativa popular, enquanto instrumento das políticas públicas, seria a relativização de aspectos formais e materiais desse tipo de participação direta, para melhor adequá-la ao regime participativo democrático, sendo que as principais alterações abordariam questões como: 1) exigência de um quórum mínimo formalmente instituído para a propositura da lei; 2) possibilidade de somente deflagração do processo legislativo com a consequente possibilidade de alteração da proposta legislativa; 3) Preponderância de interesses alienígenas sobre os interesses da comunidade política/obstáculos antirrepublicanos e antidemocráticos; 4) Falta de legitimidade das atuais decisões legislativas; e, 5) centralização do poder/competências federativas na União.

Na busca por corroborar alguma dessas hipóteses, estipula-se um objetivo geral para o trabalho, onde a partir da aplicação a teoria do direito social de Gurvitch na estrutura legal da lei de iniciativa popular pretende-se investigar quais as estratégias capazes de potencializar a lei de iniciativa popular no Brasil, como elemento de participação democrática na estrutura federativa, com ênfase na esfera municipal. Auxiliando tal objetivo, foram propostos objetivos específicos, tais como: expor os pressupostos teóricos do direito social de Georges Gurvitch para melhor qualificar a participação direta nos assuntos públicos; analisar, a partir do regime político democrático, a estrutura do regime jurídico-político bem como suas relações com o poder simbólico na formação do imaginário social moderno; verificar os canais de participação e controle social da administração pública brasileira, a partir da democracia administrativa instrumental, e colher algumas experiências participativas pelo mundo; apresentar os desafios e as potencialidades da aplicação do direito social de Gurvitch na construção do novo federalismo cooperativo (leia-se também, municipalismo cooperativo); realizar a

(re)significação da lei de iniciativa popular para a construção de uma política pública mais eficaz de participação política.

A Carta Constitucional adota a democracia como regime político no Brasil, o que gera algumas expectativas, como é o caso da participação da sociedade nos assuntos públicos. No entanto, ainda hoje, passados quase trinta anos da proclamação da Constituição Federal de 1988, poucos são os espaços/mecanismos de participação direta. A lei de iniciativa popular, enquanto instrumento das políticas publicas é uma das mais importantes ferramentas para a transformação da realidade social, haja vista sua potencialidade de alteração do *status quo* e não dependente da vontade política envolvida. No entanto, muito embora tenhamos essa poderosa ferramenta democrática, poucos, senão raríssimos, são os casos de projetos de lei que foram apresentados pela sociedade. Verificando o mecanismo percebe-se que seu manejo é complexo e que cumprir seus limites formais – e não ultrapassar os materiais – não é tarefa fácil. Por esta razão questiona-se: "quais são as estratégias capazes de potencializar a lei de iniciativa popular no Brasil, como elemento de participação democrática na estrutura federativa - com ênfase na esfera municipal?".

A partir das expectativas geradas com a ferramenta da lei de inciativa popular e a partir do questionamento acima, busca-se formular algumas conjecturas, em que, a partir dos pressupostos teóricos do direito social de Gurvitch, algumas serão falseadas, outras corroboradas e novas conjecturas nascerão, sendo que estas passarão pelo mesmo processo. Por esta razão, no presente estudo, pretende-se amparar-se no método de abordagem hipotético-dedutivo. Este método é baseado numa dedução de hipótese, levantada a partir do problema, analisando os dados e buscando dar uma solução para validação da hipótese. "O pensamento hipotético-dedutivo trabalha sempre no sentido de inventar teorias para explicar a realidade [...]" (LIMA, 1980, p. 55).

> Não há experiência passivá. Não existe outra forma de percepção que não seja no contexto de interesses e expectativas, e, portanto, de regularidades e leis. Essas reflexões levaram-me à suposição de que a conjectura ou hipótese precede a observação ou percepção; temos expectativas inatas, na forma de expectativas latentes, que há de ser ativadas por estímulos aos quais reagimos, via de regra, enquanto nos empenhamos na exploração ativa. Todo aprendizado é

> uma modificação de algum conhecimento anterior (POPPER, 1977, p. 58).

Popper (1975), durante o processo investigativo do método hipotético-dedutivo menciona que o problema – jurídico – surge a partir de teorias existentes, em que a solução do método consiste na criação de conjecturas e a partir disso, dedução de consequências propositivas passiveis de análise, para só então, analisa-las sob um viés de falseamento/tentativas de refuração.

Assim, a partir do problema posto e de sua solução provisória, critica-se esta com vista a eliminar, como na dialética, eventuais equívocos, com vista a aperfeiçoar a resposta, o que levaria a novos questionamentos e novas respostas, cada vez mais renovadas. O método parte de preposições para dar solução problema, já que nessa busca surgirão diversas conjecturas. Após a construção destas, as mesmas serão confrontadas e em não ocorrendo seu falseamento ou refutamento, serão corroboradas.

Nesse transcurso, elabora-se construções teóricas gerais sobre o tema em análise, a fim de dar contexto ao mesmo, para posteriormente aplicar a teoria base na proposta específica, a fim dar uma solução ao problema jurídico posto. Portanto, aborda-se inicialmente a construção teórica de Georges Gurvitch, o seu direito social e sua potencialidade de aplicação nos mecanismos de participação direta para, posteriormente, a temática de gestão pública e dos instrumentos de controle da Administração Pública nos moldes atuais. A partir da contribuição teórica de Gurvitch objetiva-se apresentar quais seriam as principais alterações na lei de iniciativa popular, formais e materiais, que a aplicação da teoria causaria na ferramenta democrática de participação direta, sempre com vistas a alcançar uma maior legitimação dos processos decisórios e aperfeiçoamento do mecanismo, com vistas na busca pela integração entre público e sociedade, por uma democracia não somente formal.

Quanto aos métodos de procedimento, utiliza-se os métodos de pesquisa histórica, tendo por objetivo propiciar meios objetivos de precisão na tentativa de explicar alguns fenômenos sociais de forma menos abstrata que ainda se encontram presentes nos temas analisados.

Já no tocante à técnica a ser utilizada, será a de pesquisa bibliográfica, utilizada para explicar o problema a partir de referências teóricas já publicadas, constituídas principalmente de obras literárias, artigos, revistas e periódicos

científicos especializados. Pretende-se com a utilização desta técnica, conhecer e analisar as principais contribuições teóricas existentes, a fim de se utilizar destas contribuições para solucionar o problema posto.

A presente pesquisa adequa-se a proposta da área de concentração do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul, políticas públicas, uma vez que a ressignificação da lei de iniciativa popular amparada no direito social de Georges Gurvitch permitiria uma efetiva integração entre sociedade e Estado, a partir de uma estratégia de co-originalidade, pois a atuação da sociedade deve estar alicerçada na principiologia constitucional como mínimo referencial no processo de construção do conjunto de políticas públicas e decisões normativas. Assim, o fortalecimento do poder local e a construção de uma agenda municipalista podem contribuir para que se estabeleça um lócus capaz de possibilitar as condições de realização dos requisitos essenciais para a efetivação do direito social, a partir de uma real legitimação da decisão pública.

Da mesma forma, a proposta atende ao eixo temático na qual este aluno está inserido, a saber, diversidade e políticas públicas, uma vez que a pesquisa buscará estabelecer uma nova lógica de construção das decisões públicas – processo de construção normativa – a partir da concepção de direito social em Gurvitch. A partir de um deslocamento do papel do cidadão de cliente para autor e responsável pela criação da decisão administrativa e legislativa, o processo político passa a ser qualificado pela necessária legitimação social da gestão. Neste aspecto destaca-se a esfera local como espaço para a construção desta estratégia de qualificação da decisão pública, notadamente em função do princípio da descentralização e da autonomia local ser elementos vetores da Carta Constitucional Brasileira. Com efeito, a previsão de um federalismo trino, a partir da atribuição de competências legislativas e administrativas para os Municípios a partir da Constituição desvela um conjunto de perspectivas de empoderamento do cidadão e de aplicação dos pressupostos teóricos de Gurvitch. Por fim, a proposta também se justifica na medida em que se desenvolve na área de pesquisa do professor orientador, sendo que é partir do direito social de Gurvitch que surgirão novas possibilidades e perspectivas de uma qualificada participação social, buscando

uma nova relação entre gestão pública e sociedade, com ênfase na noção de democracia e de poder local municipal.

Quanto ao ineditismo, não encontra-se no repositório do banco de teses da CAPES e da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações qualquer pesquisa que tenha o mesmo tema, delimitação ou problema do que ora se propõe. Assim, a proposta da temática a ser analisada não acusou trabalho similar nos bancos de dados da CAPES e da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações.

Estruturalmente o trabalho apresenta-se em cinco capítulos e seus respectivos subitens.

No primeiro capítulo aborda-se a temática da teoria de base da tese, sendo foco de estudo o direito social de Georges Gurvitch e seus pressupostos teóricos, configurando estes o primeiro objetivo específico do trabalho, que são abordados para melhor qualificar a participação popular direta nos assuntos públicos.

No segundo capítulo, por sua vez, tecer-se-á comentários acerca do segundo objetivo específico, aborda-se a estrutura do regime regime jurídico-político bem como suas relações com o poder simbólico na formação do imaginário social moderno, onde destaca-se a democracia contemporânea simbólica, bem como suas relações com o poder simbólico na formação do imaginário social. Neste capítulo prioza-se a questão da centralidade da criação do direito no Estado, bem como a potencialidade de corrupção/distorção do sistema democrático, que, muitas vezes, não consegue segregar o poder político do poder econômico, bem como articular a composição dos diversos interesses sociais. Assim, a ferramenta da lei de iniciativa popular, a partir dos pressupostos teóricos do direito social de Gurvitch, seria potencializada, oportunizando uma participação democrática capaz de apresentar ao regime jurídico do estado, interesses, legitimamente sociais.

No terceiro capítulo é abordado o surgimento de oportunidades para o controle social do poder, bem como os canais de participação popular existentes, sendo foco de atenção, principalmente, as ferramentas participativas da lei de iniciativa popular, referendo e o plebiscito. Estes são instrumentos participativos direitos e de manifestação da soberania popular na democracia brasileira. Da mesma forma, destaca-se algumas experiências

democráticas participativas pelo mundo, a fim de analisar suas peculiaridades e poder fazer, ao final, uma nova leitura da ferramenta brasileira a partir da experiência dos sistemas jurídicos analisados. Esta análise, portanto, busca contemplar o terceiro objetivo específico da tese, verificar os canais de participação e controle social da administração pública brasileira e colher algumas experiências participativas pelo mundo.

No quarto capítulo discorre-se acerca da possibilidade de combinação entre a democracia representativa e a democracia participativa, num viés de complementariedade, em que ganha destaque estudos acerca de uma reordenação de competências pautada no princípio da subsidiariedade administrativa, bem como na construção de um novo federalismo – leia-se municipalismo –, este com caráter mais cooperativo, pautado na necessária participação do cidadão nos assuntos públicos, configurando o quarto objetivo específico da tese: apresentar os desafios e as potencialidades da aplicação do direito social de Gurvitch na construção do novo federalismo cooperativo (leia-se também, municipalismo cooperativo).

Por fim, no quinto e último capítulo, destaca-se o quinto e último objetivo específico do trablaho, realizar a (re)significação da lei de iniciativa popular para a construção de uma política pública mais eficaz de participação política, em que se discute a efetiva possibilidade de contribuir diretamente para a alteração da realidade social através da lei de iniciativa popular, para posteriormente, através da teoria do direito social em Gurvitch, propor a (re)significação desse instrumento, o qual resultaria numa participação mais qualificada nos assuntos públicos, bem como na construção de uma política pública mais eficaz de participação política. Este novo cidadão emergente seria muito mais participativo, podendo se utilizar das ferramentas democráticas participativas, como é o caso da lei de iniciativa popular para transformar a realidade social de seu município, Estado ou do país.