



**A INICIATIVA POPULAR NO INTERESSE DAS CIDADES NO BRASIL: UM
CRÍTICA DA CAPTURA, PELO DIREITO PÚBLICO, DA POSSIBILIDADE REAL
DE PARTICIPAÇÃO POPULAR**

**THE POPULAR INITIATIVE IN THE INTEREST OF CITIES IN BRAZIL: A
CRITIQUE OF THE CAPTURE, BY PUBLIC LAW, OF THE REAL POSSIBILITY
OF POPULAR PARTICIPATION**

Leonardo Godoy Drigo¹

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3737-0705>

Submissão: 19/02/2020

Aprovação: 07/03/2020

Ark:/80372/2596/v6/012

RESUMO:

A previsão de instrumentos jurídicos de participação popular direta, principalmente de iniciativa popular, inclusive no interesse de cidades, é tomada, geralmente, como índice de aumento do grau de democracia no Brasil. Por meio da verificação das normas em três Municípios, Fortaleza, Porto Alegre e São Paulo, podem ser notadas as previsões normativas de tal instrumento, mas, por meio de análise de filosofia crítica do direito, observa-se que a realidade é inversa ao senso comum dominante. A previsão normativa de instrumentos de participação popular captura a realidade social na linguagem do direito e impede o acesso do povo ao exercício do poder político de forma autônoma e incondicionada, permitindo controle e repressão estatais com maior eficiência.

PALAVRAS-CHAVE: Iniciativa popular. Interesse das cidades. Participação popular. Efetividade. Filosofia crítica.

ABSTRACT:

The forecast of legal instruments of direct popular participation, mainly of popular initiative, including in the interest of cities, is generally taken as an index of increase in the degree of

¹ Mestre em Direito Constitucional pela PUC/SP. Bacharel em Direito e Filosofia pela PUC/SP. Membro do Grupo de Pesquisa Crítica do Direito e da Subjetividade Jurídica, da FADUSP. Assistente Jurídico no TJSP. E-mail: leogodoyd@gmail.com

democracy in Brazil. Through the verification of the rules in three Municipalities, Fortaleza, Porto Alegre and São Paulo, the normative predictions of such an instrument can be noted, but, through analysis of the critical philosophy of law, it is observed that the reality is inverse to the dominant common sense. The normative provision of popular participation instruments captures social reality in the language of law and prevents people's access to the exercise of political power in an autonomous and unconditional way, allowing for more efficient state control and repression.

KEYWORDS: Popular initiative. Interest of cities. Popular participation. Effectiveness. Critical philosophy.

1. INTRODUÇÃO

A participação democrática direta dos cidadãos no exercício do poder político é considerada um dos baluartes do índice de redemocratização da sociedade brasileira com o advento da Constituição Federal de 1988 (CF/88). Nesse sentido, os principais instrumentos jurídicos especificamente criados para viabilizar tal prática de democracia são amplamente conhecidos: referendo, plebiscito e iniciativa popular.

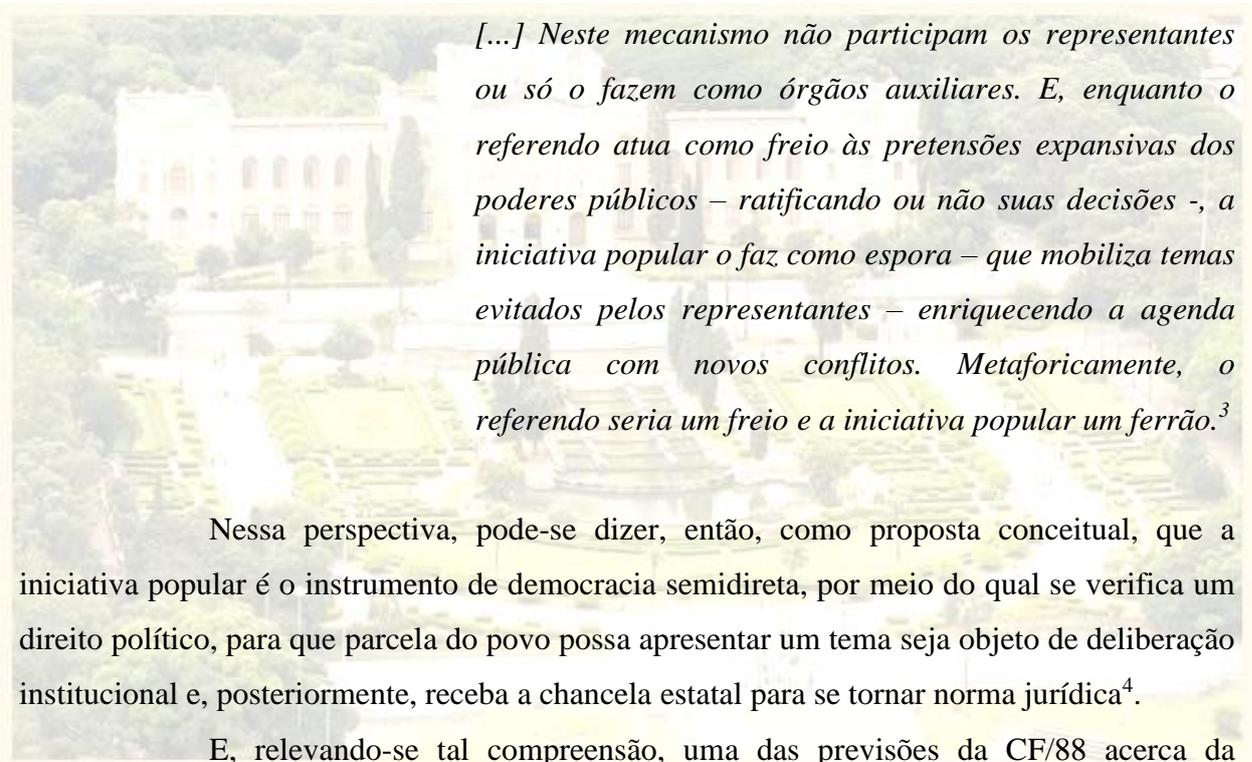
Por um lado, observando-se as previsões normativas abstratas, pode-se entender que houve uma tentativa de avanço da inclusão do povo nos rumos políticos do país, pela disponibilização de novas vias de acesso direto aos temas e às decisões que sobre eles adotará o poder público estatal. O entendimento predominante é que tal tentativa é válida, desejável e apenas subutilizada, na prática, pelos brasileiros. Entretanto, conforme aqui se pretenderá analisar, uma perspectiva crítica pode fornecer elementos que contradigam o senso comum vigente acerca da qualidade da previsão normativa de instrumentos de participação popular democrática direta.

Logo, o que se almeja neste estudo é, a partir da verificação da previsão normativa abstrata da iniciativa popular no interesse das cidades, verificar, sob uma perspectiva crítica, da materialidade social contemporânea, que tal instrumento pode ser entendido como vulneração da possibilidade real de participação do povo no poder público e em suas tomadas de decisão política.



2. A INICIATIVA POPULAR NO INTERESSE DAS CIDADES: PREVISÕES JURÍDICAS GERAIS E EXEMPLOS

A iniciativa popular propõe um debate político que surge de constatações, em tese, espontâneas, surgidas justamente da percepção do próprio povo acerca de algum tema que lhe é caro e que, segundo seu entender, deve ser abordado para fins de regulamentação normativa. Com ela, então, segundo posição doutrinária dominante, “abrem-se as portas do processo de decisão aos cidadãos”², quebrando-se o monopólio que os representantes políticos possuem acerca dos debates que envolvem os atos pertinentes à vida política do Estado.



[...] Neste mecanismo não participam os representantes ou só o fazem como órgãos auxiliares. E, enquanto o referendo atua como freio às pretensões expansivas dos poderes públicos – ratificando ou não suas decisões –, a iniciativa popular o faz como espora – que mobiliza temas evitados pelos representantes – enriquecendo a agenda pública com novos conflitos. Metaforicamente, o referendo seria um freio e a iniciativa popular um ferrão.³

Nessa perspectiva, pode-se dizer, então, como proposta conceitual, que a iniciativa popular é o instrumento de democracia semidireta, por meio do qual se verifica um direito político, para que parcela do povo possa apresentar um tema seja objeto de deliberação institucional e, posteriormente, receba a chancela estatal para se tornar norma jurídica⁴.

E, relevando-se tal compreensão, uma das previsões da CF/88 acerca da iniciativa popular versa sobre sua implementação nos Municípios, e mais, no interesse da cidade. Trata-se do inciso XIII do artigo 29, que prevê, quanto à capacidade de auto-

²CENICACELAYA, María de las Nieves. **Participación ciudadana**. Teoría y práctica de la democracia semidirecta. La Plata: Universidad Nacional de La Plata, 2008, p. 86. (traduzimos).

³CENICACELAYA, María de las Nieves. **Participación ciudadana**. Teoría y práctica de la democracia semidirecta. La Plata: Universidad Nacional de La Plata, 2008, p. 86. (traduzimos)

⁴Acerca da vasta bibliografia existente sobre o tema, citam-se, para compreensão abrangente: ARAUJO, Luiz Alberto David. NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. **Curso de direito constitucional**. 16^a ed., atual. até a E.C. 68 de 21 de dezembro de 2011. São Paulo: Verbatim, 2012, p. 273. ALARCÓN, Pietro de Jesús Lora. **Ciência política, estado e direito público**. Uma introdução ao direito público da contemporaneidade. 2^a ed., São Paulo: Verbatim, 2014, p. 202. DALLARI, Dalmo de Abreu. **Teoria geral do estado**. 31^a ed., São Paulo: Saraiva, 2012, p. 153. SAMPAIO, Nelson de Souza. **O processo legislativo**. São Paulo: Saraiva, 1968, p. 26. BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 22^a ed., rev. e atual. por Samantha Meyer-Pflug. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 405. POUSO, Renata Gonçalves Pereira Guerra. **Iniciativa popular municipal**. Ferramenta de legitimação da democracia. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 53.

organização municipal, que um preceito a ser observado é a “iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado”.

Os Municípios, no Brasil, conforme o *caput* do referido artigo 29, são regidos por Leis Orgânicas próprias, que deveriam ser elaboradas e votadas no prazo de seis meses a partir da promulgação da Constituição do respectivo Estado-membro (artigo 11, parágrafo único, ADCT), e cuja limitação material compreende tanto os princípios da CF/88, quanto os da Constituição estadual, bem como os preceitos contidos nos artigos 29 e 29-A. É justamente por suas Leis Orgânicas que deverão os Municípios regular a iniciativa popular em seus respectivos territórios, já que é ali que “devem disciplinar a participação dos eleitores no processo legislativo municipal”⁵.

E, apesar dessas restrições, observe-se que, no que tange à possibilidade de iniciativa popular, grande liberdade de conformação e de abrangência foi conferida à previsão desse instrumento no âmbito municipal. Isso porque, ainda que se trate de mecanismo voltado ao Município como um todo, vislumbra a própria CF/88 a possibilidade de seu exercício para questões de interesses pulverizados dentro da unidade territorial, ou seja, prevê-se a hipótese de iniciativa popular no interesse não só da unidade total, o próprio Município, mas também no interesse de bairros, por exemplo.

Outro relevante aspecto nesse sentido é a previsão constitucional acerca da possibilidade de iniciativa popular que incida sobre os interesses da cidade. Aqui, a própria CF/88 fez diferenciação expressa entre o Município, ente federado, unidade político-administrativa estatal, e a cidade, unidade sociopolítica, cuja função é a organização da vida em comunidade local.

Sobre o tema, Jose Roberto Dromi afirma:

A vizinhança e a interrelação societária dos povos, bairros e distritos, urbanos ou rurais, requerem uma organização promovida pelos cidadãos que se encarregue de administrar os interesses locais da comunidade. Por tradição – e legislação – essa comunidade local se conhece com o nome de município, célula política essencial da estrutura orgânica da administração geral do

⁵FERREIRA, Pinto. **Comentários à constituição brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1989, Vol. II, p. 276.

Estado, encarregada da administração e execução de obras e serviços públicos de interesse local. [...] É assim que se reconhece a necessidade de redimensionar, revitalizar e readaptar o ‘município’, como unidade política, e a ‘cidade’, como unidade social.⁶

Ora, tal distinção amplia, em teoria, o objeto material possível da iniciativa popular no âmbito municipal, agora sob o prisma do interesse da cidade. Permite, por exemplo, que haja projetos diretos sobre política urbana, inclusive no tocante à função social da cidade e garantia do bem-estar de seus habitantes (nos termos do artigo 182, da CF/88). Estar-se-ia até mesmo diante de hipótese que viabilizaria a utilização do referido instrumento de participação direta sobre assuntos do Plano Diretor, como “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (artigo 182, § 1º, CF/88) e quiçá na possibilidade de formulação de projetos para atos administrativos voltados à disciplina dessa legislação municipal específica.

Poder-se-ia cogitar, ademais, de projeto popular voltado à adoção das medidas constitucionalmente previstas para a promoção do adequado aproveitamento do solo urbano, como o parcelamento ou edificação compulsórios, imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo e até mesmo desapropriação (medidas essa previstas como faculdades do Poder Público municipal no artigo 182, § 4º, CF/88). A iniciativa popular no interesse da cidade, então, seria passível de utilização nos casos em que não houvesse a adequada utilização da propriedade urbana, em desobediência à função social da cidade, por exemplo. O que se pode dizer, pelo menos, é que a CF/88 não veda tal hipótese expressamente.

De qualquer forma, não previu a CF/88 expressamente nem a forma de apresentação do projeto (articulado ou simples), nem a forma de processamento do projeto (iniciativa direta ou indireta). Tais temas restaram delegados à função legislativa ordinária de cada esfera da Federação, que deveria, então, disciplinar o tema à luz das bases constitucionais⁷, sendo tal tarefa, no âmbito municipal, cabível às Leis Orgânicas, como instrumento máximo de autodeterminação da unidade federativa.

⁶**Federalismo y municipio.** 2ª ed., actual. y ampl. Mendoza: Ciudad Argentina, 1983, p. 137/138. (traduzimos)

⁷Conforme Maria Benevides observa: “[...] O novo texto constitucional estabeleceu piso mínimo de assinaturas, deixando a regulamentação do processo para lei [...]. Existe, portanto, amplo espaço para apresentação de vários pontos a serem definidos, como: matérias sobre as quais poderá versar a iniciativa; processo de coleta, responsabilidade e garantia de assinaturas; discussão sobre projeto já ‘articulado’ ou proposta temática;

Nesse sentido, saliente-se que a análise pormenorizada da previsão da iniciativa popular em suas Leis Orgânicas seria inviável, haja vista a quantidade e heterogeneidade dessas unidades federativas, hoje, no Brasil. Assim, para fins de exposição no presente tópico, apresentar-se-ão apenas três Municípios que, conforme se entende, demonstram exemplos mais trabalhados ou mais pormenorizados de previsão de iniciativa popular, quais sejam, Fortaleza, Porto Alegre e São Paulo (esse último, simplesmente porque é o local onde se desenvolve o presente estudo).

De qualquer maneira, deve-se observar que as Leis Orgânicas municipais, em termos federativos, estão sujeitas aos limites já declinados alhures, previstos no artigo 29, da CF/88, inclusive sob a fixação de número percentual mínimo para a previsão de iniciativa popular, qual seja, 5% do eleitorado (artigo 29, inciso XIII). Ademais, uma ampla e sólida autonomia municipal, hoje garantida expressamente no artigo 18, *caput*, da CF/88⁸, era reclamo antigo da doutrina pátria dominante, que almejava o fim de um regime jurídico centralizador e sufocante ao qual estavam submetidos os Municípios no regime ditatorial instaurado sob a Constituição de 1967 e a Emenda nº. 01/1969 no país, conforme observava, por exemplo, Raul Machado Horta

[...] A organização do Município passaria a constituir competência de auto-organização de nível local, através de leis municipais dessa natureza. A Constituição do Estado prescreveria os princípios gerais dessa organização, partindo das regras preexistentes da Constituição Federal, de modo a assegurar, no Município, a estrutura republicana, representativa e democrática da organização local, sem aprisioná-la na uniformidade de organização simétrica.⁹

encaminhamento formal da proposta etc. É evidente que tais questões envolvem aspectos técnicos específicos em cada nível – municipal, estadual e federal [...]” cf. **A cidadania ativa**. Referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Ática S.A., 1991, p. 169.

⁸Tal dispositivo ainda é reforçado pela hipótese de possibilidade de intervenção federal no Estado-membro que desrespeitar a autonomia municipal, nos termos do artigo 34, inciso VII, alínea ‘c’, da CF/88, tudo a demonstrar a preocupação do constituinte com a preservação e a afirmação do poder local na nova realidade jurídico-constitucional brasileira.

⁹**Direito constitucional**. 5ª ed., rev. e atual. por Juliana Campos Horta. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 598.

Assim, é nas Leis Orgânicas que estão previstos os meios de desenvolvimento da soberania popular, sob o regime político democrático juridicamente adotado no Brasil, observados os princípios da CF/88, da Constituição do respectivo Estado, além dos preceitos do artigo 29 e do artigo 29-A, ambos da CF/88.

Nessa esteira de raciocínio, o Município de Fortaleza, Capital do Estado do Ceará, que possuía 1.695.404 eleitores em 2019¹⁰, apresenta grande disciplina de instrumentos de participação popular em sua Lei Orgânica. Estão previstos inicialmente em seu artigo 5º :

A iniciativa popular de lei, o plebiscito, o referendo, o orçamento participativo e o veto popular são formas de assegurar a efetiva participação do povo nas definições das questões fundamentais de interesse coletivo.

A iniciativa popular, ademais, é apresentada no artigo seguinte como instrumento apto a garantir a gestão democrática da cidade e seu campo de abrangência é apresentado para englobar “planos, programas e projetos de desenvolvimento” (artigo 6º, inciso IV). Mais à frente, repete-se a mesma fórmula sintética do artigo 61, *caput*, da CF/88, atribuindo-se de forma genérica aos cidadãos o poder de iniciativa legislativa (artigo 46, *caput*).

Os artigos 59 a 62 da Lei Orgânica do Município de Fortaleza, ademais, conferem tratamento especial à iniciativa popular, entendida, ali, como meio peculiar de exercício da soberania popular (artigo 59, inciso IV). Depois, segue a disciplina do referido instrumento no âmbito do Poder Legislativo municipal (artigo 60) e no âmbito do Poder Executivo (artigo 61).

No tocante ao âmbito legislativo, tal instrumento de participação popular teve ampla consagração. Quanto às hipóteses materiais de sua incidência, tem-se a possibilidade de apresentação de projetos de lei, projetos de emenda à própria Lei Orgânica e, ainda, a figura do veto popular à execução de leis (artigo 60, incisos I a III). Deve-se observar que, aqui, a disciplina de iniciativa para emenda à Lei Orgânica equivale, dentro das balizas teóricas anteriormente traçadas, à iniciativa popular *constitucional*, uma vez que incide diretamente sobre o documento que organiza a unidade federativa em suas bases jurídicas, guardadas as

¹⁰Dados obtidos junto ao sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral. cf. disponível em:< <http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/consulta-por-municipio-zona>>, acesso em: 25.jan.2020.

devidas proporções entre a Constituição Federal e as Leis Orgânicas municipais (por exemplo, quanto às questões dos limites federativos da auto-organização do poder local).

De qualquer maneira, permite-se ao povo de Fortaleza que apresente, mediante assinatura de 5% do eleitorado¹¹ (artigo 60, *caput*), projetos voltados à emenda da própria Lei Orgânica municipal, bem como projetos de leis ordinárias, tendo ocorrido, além disso, disciplina pormenorizada do processo legislativo municipal atinente às propostas populares apresentadas. Dessa maneira, tais propostas serão inscritas na ordem do dia da Câmara dos Vereadores, de forma prioritária (artigo 60, § 1º), devendo ser discutidas e votadas em prazo máximo de 60 dias (artigo 60, § 2º), sob pena de irem automaticamente para votação, independente de existir, ou não, parecer sobre elas (artigo 60, § 3º). Resguarda-se, por fim, o direito de manifestação no Plenário da Casa legislativa a representante popular.

Ainda, preocupação sensível houve acerca das modificações ou revogação de legislação oriunda de iniciativa popular, conforme se denota no artigo 60, § 5º, da Lei Orgânica do Município de Fortaleza:

§ 5º A alteração ou revogação de uma lei, cujo projeto seja originário de iniciativa popular, quando feita por lei, cujo projeto não teve iniciativa do povo, deve ser obrigatoriamente submetida a referendo popular.

Pode-se verificar, então, que a preocupação não se limita ao âmbito do processo legislativo do projeto de iniciativa popular, tendo como foco principal a permanência da legislação daí surgida no âmbito do ordenamento jurídico municipal, uma vez que a alteração ou revogação de qualquer lei fruto de iniciativa popular implica consulta direta ao povo, diga-se: automática consulta popular (já que o texto não determina qualquer espécie de autorização ou convocação pelo Poder Legislativo local). Trata-se de previsão que eleva ao máximo o respeito, pois, em tese, à atividade de participação popular direta no exercício do poder político.

No tocante à iniciativa popular no âmbito do Poder Executivo, tem-se interessante regulamentação das hipóteses de participação popular no interesse de bairros ou distritos. Inicialmente prevê-se que 5% do eleitorado municipal é apto a apresentar “planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (artigo 61 inciso I), bem como “veto

¹¹Aproximadamente 84.770 eleitores.

popular a obra pública ou privada considerada contrária ao interesse público ou prejudicial ao meio ambiente” (inciso II), sendo que, nesse último caso, a obra cuja vedação se pretenda será submetida a referendo popular (artigo 61, § 2º).

Quanto aos interesses setoriais dentro do Município, determina a Lei Orgânica (artigo 61, § 1º) que os projetos, planos e programas poderão ser apresentados no interesse de bairros ou distritos, com a assinatura de 5% dos eleitores que se localizem em cada uma dessas áreas geográficas¹². Tal determinação, segundo crê a doutrina dominante sobre o tema, prima pela efetivação do princípio da soberania popular no âmbito municipal, permitindo que a parcela do povo diretamente interessada em determinado aspecto de regulamentação de sua vida cotidiana exija do Poder Público, por iniciativa popular, a medida jurídica, ou administrativa, que entende pertinente.

No caso do Município de Porto Alegre, sua Lei Orgânica traz consigo a dicção da soberania popular adaptada da própria CF/88, apresentando em seu artigo 1º, parágrafo único, a seguinte disposição: “Todo o poder do Município emana do povo porto-alegrense, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Lei Orgânica”. Fixa, ainda, como compromisso fundamental do Município a promoção da vida digna dos seus habitantes, mediante, dentre outros, a participação popular nas decisões (artigo 5º, inciso III), tudo a demonstrar que a Democracia semidireta foi adotada como tônica do texto regente daquela unidade federativa.

Assim é que, em um Município com 1.078.143 eleitores¹³, existem diversas previsões acerca da participação popular e, em especial, da iniciativa, a começar pela própria existência de um Capítulo próprio destinado ao tema em sua Lei Orgânica (Capítulo VII – Da Soberania e da Participação Popular, pertencente ao Título I – Da organização do Município, Poderes Executivo e Legislativo). Nesse Capítulo, define-se a condição de existência da soberania popular também pautada na consecução do objetivo de garantir a todos condições dignas de existência, sendo uma de suas manifestações a iniciativa popular (artigo 97, *caput* e inciso IV).

E, da mesma forma como ocorreu no Município de Fortaleza, a iniciativa popular como instrumento de participação direta do povo no exercício do poder político recebeu tratamento diferenciado, já pelo aspecto da possibilidade de apresentação de projetos,

¹²Observe-se a dicção literal do referido dispositivo: “Artigo 61. [...] § 1º Quando se tratar de interesse específico no âmbito do bairro ou distrito, a iniciativa popular ou o veto popular poderá ser tomado por 5% (cinco por cento) dos eleitores inscritos ali domiciliados.”

¹³Dados obtidos no sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral, disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/consulta-por-municipio-zona>>, acesso em 25.jan.2020.

por 5% do eleitorado¹⁴, de leis ordinárias e também de emendas à Lei Orgânica em seu âmbito material de abrangência (artigo 98, incisos I e II). Também se particulariza a questão dos interesses setoriais de bairros e distritos, cujos projetos de iniciativa deverão ser apresentados por 5% dos eleitores “inscritos ali domiciliados” (artigo 98, § 1º).

Também no tocante a regras especiais do processo legislativo das propostas de iniciativa popular possui a Lei Orgânica de Porto Alegre disciplina específica, determinando-se, então, que a Câmara Municipal ficará responsável por sua recepção, verificando o cumprimento dos requisitos exigidos e, uma vez vencida tal etapa, conferirá tramitação de urgência ao projeto (artigo 98, § 2º), assegurando-se o direito de discussão e defesa do projeto por representante popular especialmente designado.

Impende observar, aqui, que se inclui a possibilidade de discussão do projeto por representante dos autores da proposta popular, o que não se encontra em disposições quejandas acerca do processo legislativo. Tal previsão permite, em tese, maior contato entre os proponentes e os representantes políticos encarregados da aprovação final do projeto, contribuindo, assim, para o melhor desenvolvimento das ideias subjacentes à iniciativa popular.

Aliás, é justamente no que tange à grande possibilidade de discussões e apresentações de manifestações orais por parte do povo que se destaca a Lei Orgânica do Município de Porto Alegre. Isso porque existe a previsão de outro instrumento de participação que, segundo se entende, bem complementa a utilização da iniciativa popular, qual seja, o instituto da Tribuna Popular. Confira-se, pois, o teor do artigo 100, da referida Lei Orgânica:

Art. 100 – Fica instituída a Tribuna Popular nas sessões plenárias ordinárias e extraordinárias da Câmara Municipal, bem como na Praça Montevideu - largo fronteiro à Prefeitura Municipal, podendo dela fazer uso:
I – entidades sindicais com sede em Porto Alegre, entidades representativas de moradores ou outras que tenham atuação no âmbito municipal, reconhecidas ou registradas como tais;

¹⁴Aproximadamente 53.900 eleitores.

II – entidades que, mesmo não tendo caráter municipal, venham a apresentar questões de relevância para a população de Porto Alegre.

Pois bem. Tal instituto permite que organizações da sociedade civil disponham da utilização da palavra, por dez minutos¹⁵, mediante inscrição prévia de representante da entidade, desde que esteja portando “traje passeio completo”¹⁶, sobre qualquer assunto que seja de interesse da população de Porto Alegre, ainda que não se trate de organização de caráter municipal.

A Tribuna Popular complementaria, então, a possibilidade de discussão e defesa de projetos de iniciativa popular municipais, viabilizando maior amplitude e pluralidade no debate das questões postas sob apreciação dos representantes políticos e de interesse do povo. Tal fato se mostra ainda mais abrangente quando se trate de iniciativa sobre projetos de interesse de bairros e distritos, permitindo uma grande permeabilização dos argumentos políticos nos estratos sociais efetivamente interessados nas medidas propostas.

Por fim, no Município de São Paulo, tem-se o maior número de eleitores em um Município brasileiro. Trata-se de 8.962.185 inscritos regularmente junto à Justiça Eleitoral, demonstrando o vulto que ganha a hipótese de participação popular direta nos interesses locais nesta unidade da Federação pátria. E, desde logo, observa-se que há relevo especial para o tema do presente estudo em dois princípios que são fixados no artigo 2º como diretrizes para a organização municipal, quais sejam, “a prática democrática” (inciso I) e “a soberania e a participação popular” (inciso II).

Dessa forma, natural que houvesse a previsão de instrumentos de participação direta do povo no exercício do poder político, o que efetivamente foi feito já no artigo 5º da Lei Orgânica, que, apesar de não reproduzir exatamente o teor do artigo 1º, parágrafo único, da CF/88, apresenta redação similar, nos seguintes termos:

Art. 5º - O Poder Municipal pertence ao povo, que o exerce através de representantes eleitos para o Legislativo

¹⁵Segundo informações da própria Câmara Municipal de Porto Alegre. Disponível em: < http://www2.camarapoa.rs.gov.br/default.php?p_secao=196>, acessado em: 30.mai.2014.

¹⁶Nos termos da Resolução nº. 219/2000, da Câmara Municipal, exigência, ademais, constante do próprio modelo-padrão de requerimento disponibilizado no sítio eletrônico do órgão do Poder Legislativo. Disponível em: < http://lproweb.procompa.com.br /pmpa/prefpoa/camarapoa/usu_doc/tribuna.pdf>, acesso em: 30.mai.2014.

e o Executivo, ou diretamente, segundo o estabelecido nesta Lei.

A iniciativa popular vem logo depois, prevista como forma de exercício do poder pelo povo, abrangendo desde tal início das previsões legislativas as hipóteses de emenda à própria Lei Orgânica e projetos de lei no interesse do Município, da cidade ou de bairros (artigo 5º, § 1º, inciso II).

Nos termos do artigo 36, *caput* e inciso III, a emenda à Lei Orgânica pressupõe proposta subscrita por, no mínimo, 5% dos eleitores do Município, inexistindo qualquer diferença de tramitação ou de efeitos de rejeição ou alteração do projeto em relação às demais hipóteses de proposta de emenda à Lei Maior do Município.

A iniciativa popular legislativa é prevista como hipótese genérica de iniciativa de processo legislativo no artigo 37, *caput*, que não particulariza a espécie de legislação que daí pode advir (não se especifica lei ordinária, lei complementar, decretos etc.). E, sob regramento específico, nenhum esclarecimento é adotado no artigo 44 da Lei Orgânica, que aborda novamente o tema. Dessa forma, apenas se esclarece novamente que o *quorum* para as hipóteses de iniciativa popular será de 5% do eleitorado, garantindo-se tramitação especial e urgente aos projetos, bem como possibilidade de defesa oral dos mesmos aos representantes dos autores das propostas, tudo nos termos em que optar por disciplinar o Regimento Interno da Câmara Municipal.

Essa é toda a previsão acerca da iniciativa popular no maior Município brasileiro, deixando a Lei Orgânica de esclarecer pontos de grande relevo, como, por exemplo, se o eleitorado exigido para os projetos no interesse dos bairros deverá ser o do Município todo ou apenas da circunscrição interessada na medida. Diz apenas o artigo 44 que serão exigidos 5% do eleitorado nessa hipótese. Ainda, não se previu a possibilidade de efetiva discussão do projeto por representante dos autores populares da iniciativa ou os efeitos da tramitação dita especial do processo legislativo das propostas populares.

Assim, diante do que fizeram outros Municípios bem menos populosos, mas com maior difusão dos ideais democráticos, São Paulo ficou muito aquém do que poderia em termos de previsão normativa positivada da participação popular direta por meio da iniciativa popular em sua Lei Orgânica.

3. O SENSO COMUM DOS JURISTAS E A FILOSOFIA CRÍTICA DO DIREITO

Conforme se observou na Introdução ao presente estudo, as previsões normativas abstratas acerca da iniciativa popular no interesse da cidade produzem um discurso dominante sobre o significado que ensancham no direito e na própria constituição da sociedade brasileira. É o denominado senso comum dos juristas.

Esse senso comum tende a identificar a iniciativa popular no âmbito municipal, e a no interesse específico da cidade, como decorrência, com um alto ganho em termos de aprofundamento democrático constitucional do Brasil pós-1988¹⁷, apesar de alguns identificarem em tais previsões normativas um impeditivo numérico, haja vista o percentual inicial de 5% ser muito difícil de obter, resultando a intenção constituinte “prejudicada pela realidade concreta”¹⁸.

Não é demais pontuar, contudo, que, já no início do século XIX, Hegel identificava as grandes limitações daquilo que denominava sarcasticamente de “sadio senso comum”, considerado então o “mais pobre jogo de abstrações”, pronto a afirmar ora uma verdade como universal ora uma verdade exatamente oposta, pautando-se sempre em um discurso vazio que apela para o vocabulário de essências e necessidades, uma “sofistaria”.

“Tais abstrações vazias – singularidade e universalidade a ela oposta, como também a essência que se enlaça com um inessencial, e um inessencial que aliás, ao mesmo tempo, é necessário – são as potências cujo jogo é o entendimento humano percebente, chamado com frequência ‘sadio senso comum’. Ele, que se toma como sólida consciência real, é, no perceber, apenas o jogo dessas abstrações; e em geral é sempre o mais pobre onde acredita ser o mais rico. Ao ser agitado por essas essências de nada, jogado nos braços de uma para os braços da outra, esforça-se alternadamente, através de

¹⁷ Basta a consulta aos manuais e cursos de direito constitucional mais difundidos, para que se possa verificar o otimismo com que foi recebida, no sentido de implemento democrático, a dita “Constituição cidadã”, citando-se, por todos: MENDES, Gilmar. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 6ª ed. rev. e atual., São Paulo: Saraiva, 2011, p. 15-16. e SARLET, Ingo Wolfgang. MARINONI, Luiz Guilherme. MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 2ª tir., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 242

¹⁸ FERREIRA, Pinto. **Comentários à Constituição brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1990, Vol. 2, p. 276.

*sua sofistaria, por manter estável e afirmar já uma essência, já o seu contrário exatamente, coloca-se contra a verdade; e quanto à filosofia, acha que só se ocupa com entes da razão”.*¹⁹

Esse tipo de percepção identificada por Hegel como senso comum, portanto, permitia qualquer entendimento sobre qualquer objeto, sem constituir certeza sobre tais objetos a que se dedicava e, por outro lado, apresentando apenas uma espécie de retórica vazia sobre o que quer que fosse (passível de afirmação de uma verdade e, depois, de seu contrário, sobre a mesma coisa).

Foi apenas com o surgimento da filosofia crítica, contudo, também no século XIX, que uma análise científica não apenas da sociabilidade capitalista como também dos pensamentos e práticas sociais aí urgidos foi apresentada pela primeira vez, mostrando a natureza real, ideológica, deste senso comum. Assim, a partir da obra de Karl Marx e dos estudos sobre teoria do direito que se seguiram, principalmente de Evguiéni Pachukanis, foi possível entender não apenas a materialidade das relações sociais capitalistas como também a função que o direito e os juristas exercem dentro e para essa mesma materialidade²⁰. Isso porque, a partir da premissa de que o capitalismo é um modo de produção da vida humana em sociedade, Marx centralizou a materialidade dessa sociabilidade em torno da forma-mercadoria, basicamente, uma maneira abstrata de equivalência entre todas as relações sociais, na qual tudo é passível de atribuição de valor e de troca mercantil, inclusive, e principalmente, força de trabalho humana. A finalidade exclusiva de tal construto é a autovalorização do valor, por meio da exploração da imensa maioria dos seres humanos por alguns poucos.

¹⁹HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **Fenomenologia do espírito**. 9ª ed., Trad. de Paulo Meneses. Petrópolis: Vozes. Bragança Paulista: Universitária São Francisco, 2014, p. 103-104.

²⁰ Sobre o tema, importante a seguinte reflexão: “Enquanto a filosofia do direito juspositivista encontra nos limites do Estado uma fonte de redução do fenômeno jurídico – reducionismo que gera regozijo para a maior parte dos juristas conservadores -, as filosofias do direito não juspositivista transpõem esses limites. O fenômeno jurídico será outro, tomado pela perspectiva de que não se apoiam na norma, e sim no poder, padecem do vício de uma compreensão genérica do fenômeno jurídico, sem lastreá-lo profunda e especificamente no todo da história. Será o marxismo que fará a investigação mais funda e crítica, de toda a filosofia contemporânea, a respeito das origens e da manifestação do direito. (...) O marxismo há de identificar os nexos que vinculam o fenômeno jurídico atual ao capitalismo. São as relações capitalistas que dão especificidade ao direito tal qual se apresenta nas sociedades contemporâneas. A crítica marxista, assim sendo, será plena: não se contenta com regiões parciais do fenômeno jurídico e social. Querirá alcançar a totalidade dessas relações e os tipos de vínculos específicos dessa totalidade, suas determinações. Amplo em termos de âmbito, profundo em termos de estruturas.” in MASCARO, Alysson Leandro. **Filosofia do Direito**. 6ª ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018, p. 448-449.

A mercadoria, pois, como uma forma social²¹, pressupõe outras formas sociais que lhe garantam a existência e a continuidade, sendo o direito uma dessas formas, qual seja, a forma jurídica²². Logo, há duas formas de apresentação do vínculo social no capitalismo: valor de mercadoria (cuja equivalência abstrata acaba por gerar a ideia de igualdade jurídica) e capacidade humana de ser sujeito de direito (com seus corolários da possibilidade de autonomia da formação da vontade – contratos e sucessão hereditária – e da capacidade de ser titular de propriedade privada). Além disso, o Estado surge com e pelo direito, como aparato mediato de dominação de classes, na posição de terceiro quanto à sociedade e às relações de produção, diante da necessidade de garantia da paz e do cumprimento dos contratos (ou seja, da estabilidade das relações de troca mercantil). Tal mediatidade deve-se à conjuntura de que a coerção não poderia ser exercida diretamente por um indivíduo, grupo ou classe sobre os demais em uma perspectiva de existência social de seres humanos iguais, proprietários e sujeitos de direito livres e autônomos no mercado. O Estado, pois, é a forma política do modo de produção capitalista.

Além disso, o modelo jurídico que regulamenta o acesso dos sujeitos de direito ao Estado, à formação da vontade estatal, é realizado também nos moldes em que, no âmbito da sociedade civil, das relações ditas privadas, dá-se a circulação mercantil. Aqui o sujeito de direito, ali o cidadão. Vem de Pachukanis, pois, também a possibilidade de distinção de um “corpus” jurídico voltado às relações no âmbito público²³.

Sobre tal base teórica, então, segue-se uma longa tradição marxista de pensamento sobre a natureza e as funções do direito e do Estado no modo de produção capitalista, inclusive quanto à natureza e às funções do direito público.

²¹“Formas sociais são modos relacionais constituintes das interações sociais, objetificando-as. Trata-se de um processo de mútua imbricação: as formas sociais advêm das relações sociais, mas acabam por ser suas balizas necessárias” in MASCARO, Alyson Leandro. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 2013, p. 21.

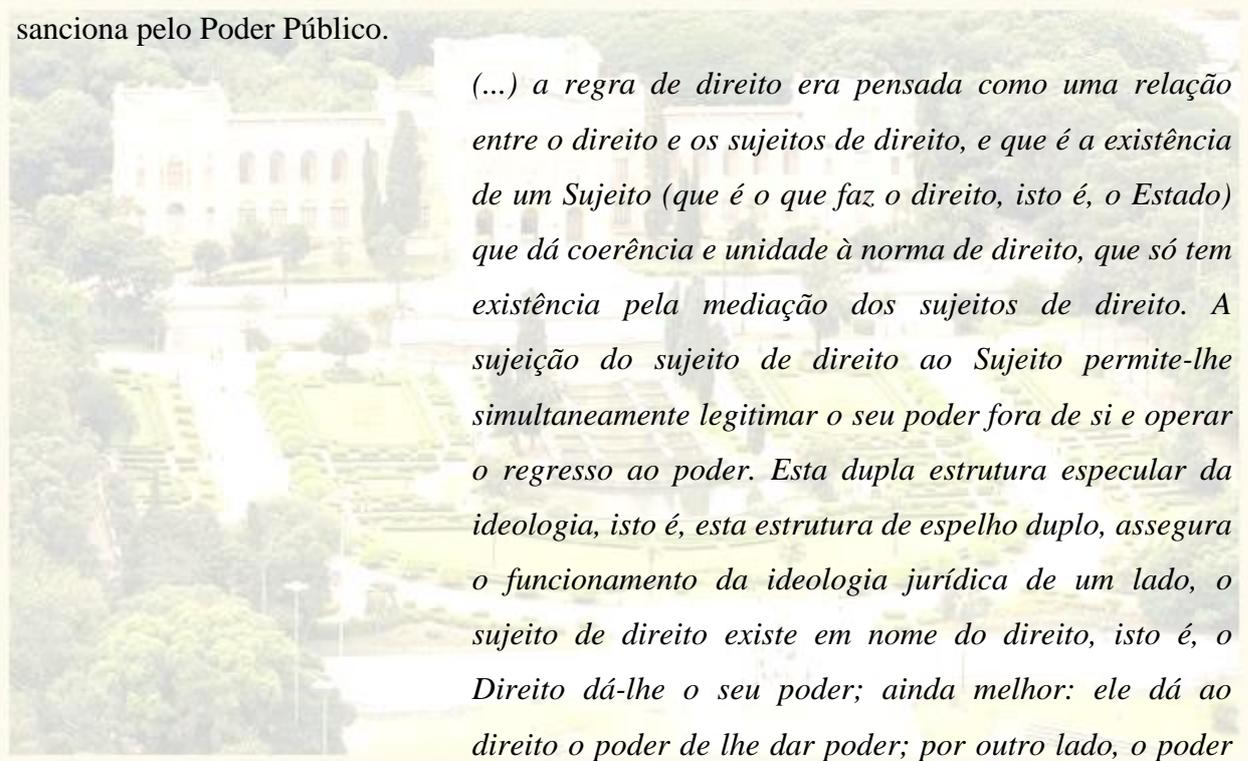
²²PACHUKANIS, Evguiéni B. **Teoria geral do direito e marxismo**. Trad. Paula Vaz de Almeida. São Paulo: Boitempo, 2017.

²³Nesse sentido, Márcio Bilharinho Naves, em análise da teoria de Pachukanis é enfático ao constatar que: “Podemos, então, concluir que, à medida que os cidadãos ‘participam’ do Estado, constitui-se um processo de circulação das vontades políticas análogo ao processo de circulação das mercadorias, posto que a forma de representação fundada na equivalência entre os sujeitos-cidadãos remete ao processo do valor de troca fundado na equivalência mercantil. Percebemos, assim, que a representação jurídica do Estado funciona sob o modelo da ideologia do sujeito, isto é, que seu fundamento repousa no valor de troca, que, como diz Karl Marx, é a ‘base real’ da liberdade e da igualdade.” in **Marxismo e direito**: um estudo sobre Pachukanis. São Paulo: Boitempo, 2008, p. 84-85.



É com Bernard Edelman²⁴ que se poderá verificar a dupla função necessária do direito (a) de tornar eficazes as relações de produção e, por outro lado, (b) de refletir concretamente e sancionar as ideias que os homens fazem de suas relações sociais. Assim, com base em Marx, podem-se identificar três questões essenciais sobre o direito: as formas jurídicas não determinam o próprio conteúdo do que elas tornam eficaz, o direito torna eficaz este conteúdo pelo constrangimento estatal e a relação entre a expressão do conteúdo e a eficácia do conteúdo é ideológica.

É assim, portanto, que o capital passa a ser a própria base de referência do conteúdo a ser veiculado pelo direito e que o direito, por sua vez, reproduz tal conteúdo e o sanciona pelo Poder Público.



(...) a regra de direito era pensada como uma relação entre o direito e os sujeitos de direito, e que é a existência de um Sujeito (que é o que faz o direito, isto é, o Estado) que dá coerência e unidade à norma de direito, que só tem existência pela mediação dos sujeitos de direito. A sujeição do sujeito de direito ao Sujeito permite-lhe simultaneamente legitimar o seu poder fora de si e operar o regresso ao poder. Esta dupla estrutura especular da ideologia, isto é, esta estrutura de espelho duplo, assegura o funcionamento da ideologia jurídica de um lado, o sujeito de direito existe em nome do direito, isto é, o Direito dá-lhe o seu poder; ainda melhor: ele dá ao direito o poder de lhe dar poder; por outro lado, o poder que ele deu ao direito regressa a ele: o poder do direito não é senão o poder dos sujeitos de direito: o Sujeito reconhece-se a si próprio nos sujeitos.²⁵

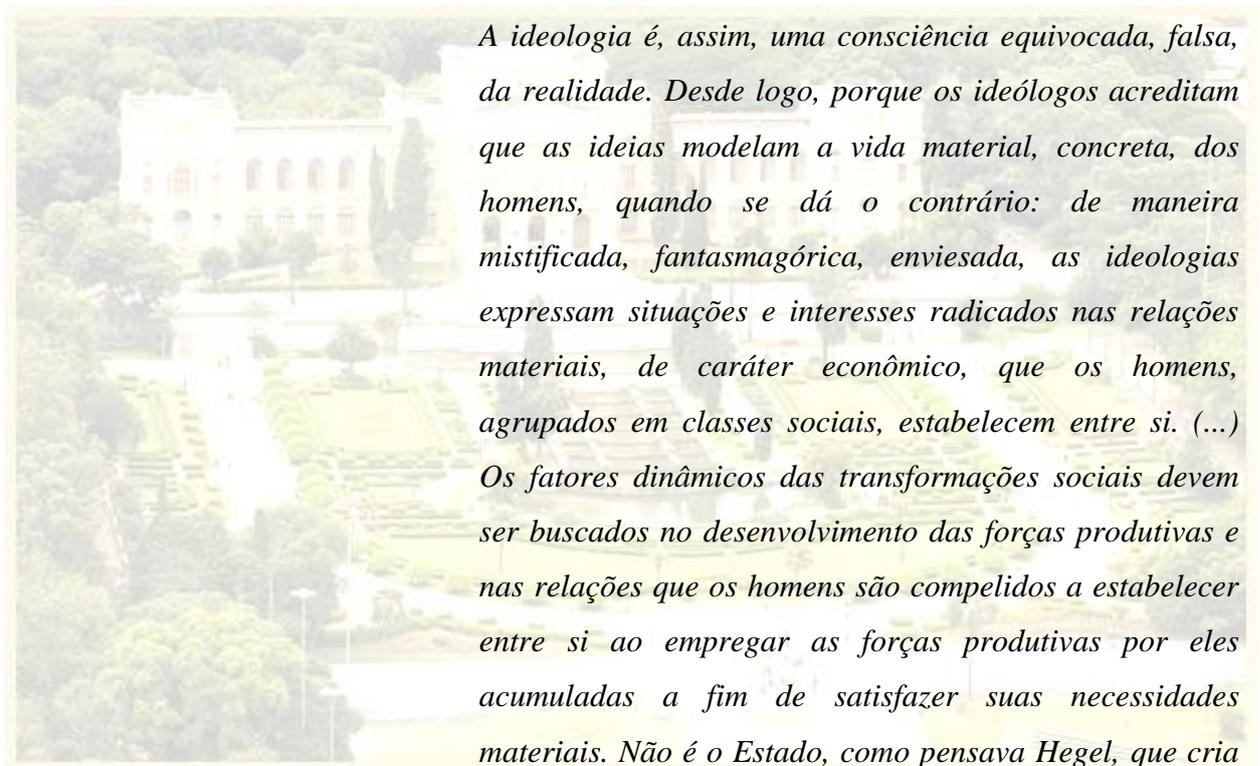
A partir daí, pode-se inclusive observar que o direito que rege o âmbito público também se presta a capturar as realidades de fato, para as trazer para a linguagem jurídica e, dessa forma, sancionar condições e consequências para sua realização estritamente conformes

²⁴As análises aqui apresentadas constam essencialmente da obra **O direito captado pela fotografia**. Trad. Soveral Martins e Pires de Carvalho. Coimbra: Centelha, 1976.

²⁵ **O direito captado pela fotografia**. Trad. Soveral Martins e Pires de Carvalho. Coimbra: Centelha, 1976, p. 34-35.

ao poder dominante no modo de produção capitalista. É por isso que Edelman poderá afirmar, por exemplo, que não existe um direito do trabalho, mas “um direito burguês que se ajusta ao trabalho”²⁶ ou que “a astúcia do capital é dar à classe operária uma língua que não é a sua, a língua da legalidade burguesa”²⁷.

Ora, o senso comum dos juristas, segundo a tradição marxista, de filosofia crítica do direito, portanto, atua justamente no sentido de legitimar e reproduzir a forma jurídica da sociabilidade capitalista, passando-se por uma mascarada compreensão doutrinária, asséptica, formalista e neutra do direito²⁸, mas consubstanciando, em análise científica da forma jurídica capitalista, expressão de ideologia dominante.



A ideologia é, assim, uma consciência equivocada, falsa, da realidade. Desde logo, porque os ideólogos acreditam que as ideias modelam a vida material, concreta, dos homens, quando se dá o contrário: de maneira mistificada, fantasmagórica, enviesada, as ideologias expressam situações e interesses radicados nas relações materiais, de caráter econômico, que os homens, agrupados em classes sociais, estabelecem entre si. (...) Os fatores dinâmicos das transformações sociais devem ser buscados no desenvolvimento das forças produtivas e nas relações que os homens são compelidos a estabelecer entre si ao empregar as forças produtivas por eles acumuladas a fim de satisfazer suas necessidades materiais. Não é o Estado, como pensava Hegel, que cria

²⁶ **A legalização da classe operária.** Trad. Flávio Batista, Jorge Luiz Souto Maior, Marcos Orione Gonçalves Correia e Pablo Biondi. São Paulo: Boitempo, 2016, p. 19.

²⁷ **A legalização da classe operária.** Trad. Flávio Batista, Jorge Luiz Souto Maior, Marcos Orione Gonçalves Correia e Pablo Biondi. São Paulo: Boitempo, 2016, p. 22.

²⁸ Nesse sentido, ademais, confira-se Michel Miaille: “Nas transformações do capitalismo moderno, o abandono do conservadorismo estreito assente nos valores tradicionais leva à adoção de uma atitude ‘neutra’, podendo mais facilmente passar por científica. Na verdade, a ascensão das classes médias, da pequena burguesia, consecutiva a essa renovação capitalista encontrava no formalismo o equivalente intelectual da tecnologia nos ramos da produção activa. O desenvolvimento do positivismo formalista significa que se tratava bem da ideologia própria dos juristas dos tempos modernos. Com ele podia-se, aparentemente, afastar as tomadas de posição e as querelas metafísicas que haviam agitado as gerações precedentes.”, in **Uma introdução crítica ao Direito.** Trad. Ana Prata. Braga, Portugal: Livraria Editora Pax Ltda., 1979, p. 311.



*a sociedade civil: ao contrário, é a sociedade civil que cria o Estado.*²⁹

Nesse sentido, as manifestações doutrinárias produzidas pelos juristas em geral expressam sua ideologia dominante, produzida e reproduzida pela sociabilidade capitalista e voltada, bem por isso, para a manutenção e legitimação, pelo discurso e pela atuação, das práticas e entendimentos necessários ao modo de produção vigente. Tal senso comum, então, mistifica a forma jurídica, promovendo análise que simplesmente permite ao direito exercer sua função de captura dos fatos sociais para a linguagem apropriada à reprodução das condições do modo de produção capitalista, com legitimação dessa reprodução.

Essa característica do senso comum dos juristas é que serve de base, então, para a verificação do que representam as normas positivas sobre a iniciativa popular no interesse da cidade hodiernamente.

4. ANÁLISE CRÍTICA: A CAPTURA E A RESTRIÇÃO JURÍDICAS DA INSATISFAÇÃO POPULAR

Para além do senso comum dos juristas sobre o tema da iniciativa popular, portanto, pode-se observar que a positivação de normas para a participação direta do povo no exercício do poder, sob uma perspectiva crítica, permite vislumbrar que não se trata de ganho qualitativo ou quantitativo de democracia, mas antes de captura e restrições formal e material à manifestação da insatisfação popular.

Os mecanismos que preveem a forma e os temas possíveis para o exercício de manifestações populares de participação direta no exercício do poder, antes, condicionam a própria legitimidade do exercício jurídico de qualquer insatisfação popular, sob o duplo efeito de (a) permitir o rechaço jurídico de manifestações populares exercidas de maneira positivada, porém formalmente inadequadas, sem observância dos requisitos normativos estabelecidos, e (b) viabilizar a contenção, inclusive pela força, das manifestações populares de insatisfação que não estejam expressamente previstas e positivadas como legítimas.

Ora, pense-se em um caso hipotético no qual a Constituição de determinado Estado positive apenas e tão somente a norma da soberania popular. Logo, haverá exclusivamente a expressão positiva segundo a qual todo o poder emana do povo, direta ou

²⁹ GORENDER, Jacob. Apresentação. in MARX, Karl. **O Capital**. Crítica da Economia Política. Trad. Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2012, Livro I. O processo de produção do capital, p. 21-22.

indiretamente, por meio de representantes³⁰. A decorrência jurídica é: nessa ordem constitucional estariam englobadas e legitimadas todas as possíveis formas de manifestação popular diretas de ingerência no exercício do poder político.

Com efeito, nenhuma restrição formal ou material poderia ser imposta ao exercício direito de manifestação do poder popular, diante da fórmula normativa expressa que simplesmente consagrasse a possibilidade de participação direta. Ou seja, o povo poderia propor Emendas à Constituição ou qualquer outra espécie normativa e abordar qualquer tema que fosse de seu interesse ver regulamentado juridicamente. Por outro lado, nenhum pré-requisito formal poderia ser imposto, como distribuição territorial ou percentual mínimo de eleitores, para fins de apresentação de projeto de lei, por exemplo. No âmbito do interesse da cidade, não se poderia, em tal Estado-ideal de democracia constitucional, entravar nenhuma pretensão popular que se formalizasse perante o Estado ou perante outros particulares, como, por exemplo, a impugnação de obra privada que se realizasse em detrimento do Plano Diretor aprovado.

Por outro lado, no extremo oposto, com a existência de diversos instrumentos expressamente previstos e regulados na Constituição e nas diversas Leis Orgânicas apenas as manifestações populares que formal e materialmente sejam adequadas ao direito posto podem ser relevadas e consideradas legítimas. Nesse caso, então, se a Lei Orgânica não permite sua emenda por meio de iniciativa popular, por exemplo, não se considera possível, perante o senso comum dos juristas, que tal pretensão seja considerada legítima. Caso não se permita a impugnação de obras públicas e privadas por meio de veto popular de iniciativa do povo, tampouco pode ser considerada legítima qualquer pretensão derivada da insatisfação do povo da cidade a respeito.

Ainda, até mesmo nas cidades em que se pode, em nome do interesse local, vetar obra privada, como no Município de Fortaleza, por exemplo, devem-se observar, necessariamente, os requisitos legais mínimos de percentual e de tramitação do projeto de veto popular. Caso contrário, a inadequação formal da manifestação popular tornará antijurídica e ilegítima a pretensão. E, nesse caso, todo o poder estatal está organicamente formado para exercer controle de constitucionalidade, legalidade e legitimidade dos atos e manifestações populares que exorbitem a forma e as matérias jurídicas passíveis de demanda popular direta (o Poder Judiciário estatal, assim, funciona também como restrição direta ao exercício da soberania popular).

³⁰ Não se discute, aqui, a pertinência, ou não, da representação político-parlamentar, pois refoge tal questão ao âmbito da presente análise.

Por outras palavras, as normas que veiculam instrumentos de participação popular direta não são ganhos ou implementos qualitativos ou quantitativos para o regime político democrático. Funcionam como freios, moldes, condições de legitimidade e juridicidade das manifestações de insatisfação popular. Trata-se da captura, pelo direito, da própria manifestação de insatisfação popular, restringindo a realidade de sua ocorrência e qualquer autonomia de seu exercício por meio das formas “juridicamente corretas” para seu processamento e relevância perante o Estado.

O caso do Município de Porto Alegre, nesse sentido, é emblemático. Criou-se forma específica de participação popular direta: A Tribuna Popular. A manifestação livre de qualquer do povo pode, ali, ter legitimidade para ser relevada pelo poder estatal. Seria, segundo o senso comum dos juristas, um implemento das práticas democráticas e reforço de suas estruturas. Contudo, observe-se que tal exercício de participação somente será juridicamente legítimo se o representante popular se limitar a dez minutos de fala e portar “traje passeio completo”. Chega-se ao cúmulo, como se observou, de exigir “traje passeio completo”, para que haja manifestação em Tribuna Popular, ou seja, o soberano popular pode manifestar sua insatisfação com os rumos políticos da cidade, conquanto, e apenas se, estiver vestido de forma juridicamente adequada. Somente então, após verificada sua vestimenta, a legitimidade de sua fala, enquanto povo, poderá ser considerada juridicamente legítima. Depois, deve-se restringir a fala a dez minutos. Não há insatisfação popular juridicamente legítima que se estenda além de dez minutos naquela cidade.

Outro exemplo. Caso determinada obra privada no Município de Fortaleza cause impacto negativo em toda sua vizinhança e mesmo que todos os circunvizinhos apresentem insatisfação quanto à sua realização no local, nada poderão fazer de juridicamente legítimo ou relevante em termos de participação democrática direta, caso não somem 5% do eleitorado do bairro, já que a permissão legal para manifestação popular juridicamente relevante ali é condicionada a tal percentual mínimo. Logo, ainda que todos os vizinhos sejam contrários, ainda que a obra, para eles, contrarie o Plano Diretor da cidade ou prejudique seu bem-estar, garantido pela CF/88 (art. 182, “caput”), nada poderão fazer esses componentes do povo, eis que destituídos das condições juridicamente relevantes para a legitimidade de sua insatisfação perante o Estado.

Esses exemplos, por banais que possam parecer, apenas explicitam as estruturas reais que permeiam os institutos jurídicos de participação popular direta,

principalmente a tão aclamada iniciativa popular: não se admitem, no Brasil, manifestações populares incondicionadas, autônomas, espontâneas como juridicamente legítimas ou adequadas. Para que a insatisfação popular seja considerada juridicamente legítima ela deve preencher uma forma específica (juridicamente positivada e preexistente) e versar sobre matérias específicas (também previamente previstas pelo ordenamento jurídico).

Logo, ao contrário do senso comum dos juristas, a existência de instrumentos jurídicos de participação popular direta não implementa ou aumenta o grau de democracia real na sociedade, mas o restringe, condiciona e pré-formata. Além disso, faz com que toda e qualquer manifestação de insatisfação popular que não esteja juridicamente adequada possa ser rechaçada pelo Estado, inclusive pelo uso da coerção física, o que afeta ainda mais a possibilidade de considerar benéfica a previsão de tais instrumentos abstratos para fins de efetividade real da participação popular direta no exercício do poder político.

5. CONCLUSÃO

Quando se pensa em instrumentos de participação popular direta positivados pelo ordenamento jurídico-constitucional brasileiro o que vem à mente é, em geral, aquela análise benfazeja de que o Brasil pós-1988 experimentou um implemento do grau de democracia que antes vivia, já que tais instrumentos, inclusive no âmbito municipal e no interesse das cidades, traz o povo para perto do exercício do poder político.

Acontece que tal discurso, quando analisado pelo filtro científico da filosofia crítica do Direito, mostra-se não apenas esvaziado pela prática efetiva pouco usual de tais instrumentos como, principalmente, pela realidade das funções do direito perante a sociabilidade capitalista em sua produção e reprodução. Nessa perspectiva, então, observa-se que a ideologia dos juristas serve, enquanto práxis da forma jurídica do modo de produção capitalista, para legitimar o direito enquanto captura dos fatos sociais e releitura dos mesmos, visando a perpetuação do próprio capitalismo e suas estruturais centrais.

Logo, a positivação de instrumentos de participação popular direta serve, na realidade, para deslegitimar e tornar antijurídicos aqueles reclamos ou manifestações de insatisfação populares que não se amoldem às formas ou não se enquadrem nas matérias previamente previstas e normativamente positivadas pelo ordenamento jurídico. Em outras palavras, não se admite, no Brasil, participação popular direta que não se amolde aos estritos termos normativos previstos, esvaziando a fórmula da soberania popular e, no limite,

permitindo a repressão estatal, inclusive pelo recurso à coerção física, à violência, àquelas manifestações populares que não se considerem legitimadas juridicamente.

BIBLIOGRAFIA

ALARCÓN, Pietro de Jesús Lora. **Ciência política, estado e direito público**. Uma introdução ao direito público da contemporaneidade. 2ª ed., São Paulo: Verbatim, 2014;

ARAUJO, Luiz Alberto David. NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. **Curso de direito constitucional**. 16ª ed., atual. até a E.C. 68 de 21 de dezembro de 2011. São Paulo: Verbatim, 2012;

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 22ª ed., rev. e atual. por Samantha Meyer-Pflug. São Paulo: Malheiros, 2010;

BENEVIDES, Maria. **A cidadania ativa**. Referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Ática S.A., 1991;

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. <<http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/consulta-por-municipio-zona>>

CENICACELAYA, María de las Nieves. **Participación ciudadana**. Teoría y práctica de la democracia semidirecta. La Plata: Universidad Nacional de La Plata, 2008;

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Teoria geral do estado**. 31ª ed., São Paulo: Saraiva, 2012;

DROMI, Jose Roberto. **Federalismo y municipio**. 2ª ed., actual. y ampl. Mendoza: Ciudad Argentina, 1983;

EDELMAN, Bernard. **O direito captado pela fotografia**. Trad. Soveral Martins e Pires de Carvalho. Coimbra: Centelha, 1976;

_____. **A legalização da classe operária**. Trad. Flávio Batista, Jorge Luiz Souto Maior, Marcos Orione Gonçalves Correia e Pablo Biondi. São Paulo: Boitempo, 2016;

FERREIRA, Pinto. **Comentários à constituição brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1989;

GORENDER, Jacob. Apresentação. in MARX, Karl. **O Capital**. Crítica da Economia Política. Trad. Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2012, Livro I. O processo de produção do capital;

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **Fenomenologia do espírito**. 9ª ed., Trad. de Paulo Meneses. Petrópolis: Vozes. Bragança Paulista: Universitária São Francisco, 2014;

HORTA, Raul Machado. **Direito constitucional**. 5ª ed., rev. e atual. por Juliana Campos Horta. Belo Horizonte: Del Rey, 2010;



MASCARO, Alyson Leandro. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 2013;
_____. **Filosofia do Direito**. 6ª ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018;
MENDES, Gilmar. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 6ª ed. rev. e atual., São Paulo: Saraiva, 2011;
MIAILLE, Michel. **Uma introdução crítica ao Direito**. Trad. Ana Prata. Braga, Portugal: Livraria Editora Pax Ltda., 1979;
NAVES, Márcio Bilharinho. **Marxismo e direito**: um estudo sobre Pachukanis. São Paulo: Boitempo, 2008;
PACHUKANIS, Evguiéni B. **Teoria geral do direito e marxismo**. Trad. Paula Vaz de Almeida. São Paulo: Boitempo, 2017;

PORTO ALEGRE. Câmara Municipal. <
http://www2.camarapoa.rs.gov.br/default.php?p_secao=196>
_____. <
http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/camarapoa/usu_doc/tribuna.pdf>
POUSO, Renata Gonçalves Pereira Guerra. **Iniciativa popular municipal**. Ferramenta de legitimação da democracia. São Paulo: Saraiva, 2010;
SAMPAIO, Nelson de Souza. **O processo legislativo**. São Paulo: Saraiva, 1968;
SARLET, Ingo Wolfgang. MARINONI, Luiz Guilherme. MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 2ª tir., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012;

All Rights Reserved ©

Polifonia - Revista Internacional da Academia Paulista de Direito

ISSN da versão impressa: 2236-5796

ISSN da versão digital: 2596-111X

academiapaulistaeditorial@gmail.com/diretoria@apd.org.br

www.apd.org.br



This work is licensed under a [Creative Commons License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)