


Por um direito à cidade comunitário-participativo: a implementação de direitos fundamentais no espaço urbano pela ótica do pluralismo jurídico

Mateus Cavalcante de França

Mateus Cavalcante de França (2020). Por um direito à cidade comunitário-participativo: a implementação de direitos fundamentais no espaço urbano pela ótica do pluralismo jurídico. *Revista Brasileira de Direito Urbanística* | RBDU 10, Edição Especial, jun. 2020. “Desurbanizando ou Ruralizando”? Desafios para uma cidade eficiente. [X Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico | 22-24 out. 2019]. Palmas-TO: IBDU, 2020.

 <https://doi.org/10.55663/RBDU.especial2020.franca>

X CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO
GT 01 – RECONHECIMENTO, DIMENSÕES E IMPLEMENTAÇÃO DO DIREITO À
CIDADE

POR UM DIREITO À CIDADE COMUNITÁRIO-PARTICIPATIVO: A IMPLEMENTAÇÃO DE
DIREITOS FUNDAMENTAIS NO ESPAÇO URBANO PELA ÓTICA DO PLURALISMO
JURÍDICO

Mateus Cavalcante de França¹

Resumo: As cidades são os espaços mais habitados no Brasil. Nelas, concentram-se os principais signos correspondentes a atividades culturais, econômicas, trabalhistas, interpessoais, de consumo, entre outras. Contudo, o espaço urbano brasileiro é marcado, também e gritantemente, pela desigualdade social. Espaços, serviços e mesmo valores da cidade tornam-se objetos de consumo, acessíveis apenas a uma parcela muito selecionada da sociedade, compartimentando as demais em espaços especializados ou excluindo-as completamente dos serviços oferecidos. Diante disso, o direito à cidade é uma proposta de transformação da vida do espaço urbano, possibilitando, nela, o pleno desenvolvimento de seus habitantes. O pluralismo jurídico comunitário-participativo, em outro viés, propõe a participação direta de grupos que passam por necessidades fundamentais (isto é, de direitos humanos) para a construção conjunta de novos direitos, a partir de suas juridicidades próprias, desenvolvidas em seu cotidiano ou a partir de suas lutas. Nesse ínterim, este trabalho propõe-se a investigar se há pontos que correlacionem o pluralismo jurídico comunitário-participativo ao direito à cidade, de maneira que aquele possa oferecer um aporte teórico-filosófico para uma adequada implementação deste na realidade brasileira.

Palavras-chave: Direito à cidade, pluralismo jurídico, espaço urbano.

1. INTRODUÇÃO

No Brasil, sobretudo desde o século XX, o espaço urbano passou por um crescimento exorbitante, com o avanço de suas fronteiras, a verticalização de seus espaços e a intensificação profunda da poluição, do número de veículos, da elevação do preço da terra, entre outras problemáticas². Embora sentidos por toda a população urbana, esses problemas afetam sensivelmente grupos vulneráveis, territorial e historicamente excluídos do acesso à cidade. Esse processo deu-se pela fragmentação do espaço urbano, que se materializou na segregação de

¹ Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Bolsista de mestrado pela CAPES no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), na linha de fundamentos teórico-filosóficos da experiência jurídica. *E-mail:* mateusfranca96@gmail.com

² Importantes considerações sobre o tema são feitas em: MARICATO, Erminia. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

grupos marginalizados, não apenas na dimensão de classe, mas transpassando também “conotações de gênero, raça e etnia”³. As cidades adquirem, cada vez mais, uma disposição espacial dividida e especializada, “um mosaico, um conjunto inarticulado de ‘pedaços de cidade’”⁴.

É contra essas limitações que marcam o espaço urbano – em escala global – a nível social, econômico, cultural e espacial, que fala-se em direito à cidade. Trata-se de uma proposta ampla de direitos humanos, que vai além do direito fundamental à moradia adequada. Fala-se de acesso à cidade, de integração da vida urbana e, sobretudo, de abrir-se a possibilidade de pleno desenvolvimento, nas urbes, de quaisquer de seus habitantes. Esse conceito perpassa, portanto, noções como qualidade de vida, promoção da igualdade, acessibilidade e sustentabilidade, a partir do quadro de segregação que caracteriza fortemente o espaço urbano no mundo capitalista.

A problemática da exclusão socio-espacial que marca as cidades brasileiras não data dos dias de hoje, e o projeto movido pelas classes dominantes que a promove já dura décadas⁵. Podem ser ressaltados, contudo, alguns avanços legislativos produzidos pelas manifestações populares em busca da implementação de um direito à cidade, como o Estatuto da Cidade no Brasil⁶. Entretanto, há pouca correspondência entre o formalmente instituído e o que é de fato aplicado na realidade social, em especial ao se falar de grupos urbanos marginalizados. Desse modo, conservam-se as estruturas discriminatórias, apesar de certas garantias oficialmente reconhecidas de construção de um modelo mais solidário e participativo de gestão das cidades⁷. Visto isso, mostra-se de extrema necessidade uma devida implementação da proposta do direito à cidade, da construção de um espaço urbano mais inclusivo e participativo.

Mostra-se, nesse contexto, necessário buscar novas perspectivas para tratar a questão urbana, em especial de maneira a fortalecer a proposta do direito à cidade, já bastante discutida no Direito brasileiro. Essa necessidade se intensifica ao ser contatada a crise epistemológica que assola as ciências sociais. Nas ciências jurídicas, tal crise se manifesta na medida em que o modelo vigente de legalidade, que determina que toda a forma de juridicidade deve emanar do poder estatal na forma de códigos escritos, não consegue acompanhar as demandas sociais por direitos⁸. Por esse motivo, a proposta teórico-filosófica do pluralismo jurídico comunitário-participativo⁹, ao ressaltar a importância e a validade de conceitos e propostas de direitos produzidos pelos movimentos sociais e por comunidades organizadas em suas relações cotidianas, permite a promoção de uma nova epistemologia para as ciências jurídicas, de maneira

³ *Ibidem*, p. 84.

⁴ LE BRIS, Émile ; MASSIAH, Gustave. Des villes aux mégapoles. In: PAQUOT, Thierry (Org.). **Le monde des villes: Panorama urbain de la planète**. Bruxelas (Bélgica): Éditions Complexe, 1996. p. 29-43. p. 32. Tradução do pesquisador.

⁵ RAMOS, Demetrius dos Santos. O Direito Fundamental à Moradia Digna: do "cortiço", de Aluísio Azevedo, ao direito de laje. In: HOGEMANN, Edna Raquel; ARRUDA, Érica Maia C. (Org.). **Encontro entre Direito e narrativa literária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 87-119. p. 102

⁶ FERNANDES, Edésio. Constructing the “right to the city” in Brazil. **Social and Legal Studies**, v. 16, n. 2, p. 201-219, jun. 2007. p. 202.

⁷ RAMOS, *op. cit.*, p. 112.

⁸ WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo jurídico: fundamentos de uma nova cultura no Direito**. São Paulo: Alfa Omega, 2001. p. 59.

⁹ Formulada ao longo da obra de Antonio Carlos Wolkmer (*Ibid.*).

a torná-las mais atentas às necessidades fundamentais de grupos historicamente marginalizados do processo de participação política, do acesso à Justiça e da interação em espaços ocupados por outras classes, de maior capacidade de consumo.

A partir disso, busca-se, neste trabalho, investigar, no campo teórico, os pontos de convergência entre as propostas do direito à cidade e do pluralismo jurídico comunitário-participativo, para averiguar se este oferece um marco epistemológico que possa permitir, na realidade brasileira, uma melhor implementação daquele. Para isso, foi feita, por revisão bibliográfica, considerando posicionamentos e contribuições de autores de diferentes áreas do conhecimento, uma análise que dividiu-se em três momentos. Inicialmente, foi observado como se dá a organização social nos espaços urbanos do Brasil. Nesse momento da pesquisa, não foram desconsideradas as contribuições oferecidas, a caráter ilustrativo da realidade nacional, por obras de arte, em especial alguns filmes brasileiros. O uso da arte como fonte não-bibliográfica permite a construção de um pensamento “jurídico crítico-sensível”¹⁰, que adota uma postura de compreensão humana da realidade social. Em seguida, foram analisadas, separadamente, as teorias que propõem o direito à cidade e o pluralismo jurídico comunitário-participativo, respectivamente. Por fim, na análise de resultados das fontes consultadas, foram traçadas as possíveis correlações entre esses dois conceitos.

Este trabalho busca, portanto, a percepção de novas abordagens para o Direito brasileiro, a partir de novos e mais inclusivos pressupostos. Trata-se de um esforço em edificar um novo trato jurídico para a estrutura urbana visando torná-la aberta à participação de grupos e classes atualmente marginalizados e excluídos de ter voz ativa sobre como organizar os espaços onde vivem e aqueles que gostariam de ocupar. Pretende-se, assim, fomentar mudanças, a partir de um diálogo transdisciplinar entre duas propostas que trabalham na intenção de garantir a implementação de direitos a partir das concepções jurídicas produzidas pelos grupos que mais apresentam necessidades dessas garantias fundamentais.

2. A SEGREGAÇÃO SOCIO-ESPACIAL NO BRASIL

Na abertura do filme “Brasil S/A”¹¹, vê-se um grupo de homens que trabalham em um canal. No momento em que fazem um intervalo para descansar, percebem a aparição de uma máquina na plantação, que começa a realizar as atividades antes desempenhadas por eles. Um desses canavieiros, então, decide seguir o curso de um rio próximo até chegar a uma grande cidade, em busca de oportunidades, encontrando, contudo, um espaço marcado pela exclusão classista. É essa a descrição de Henri Lefebvre¹² a respeito do processo de urbanização que aconteceu em países subdesenvolvidos industrializados, a exemplo do Brasil: “Nos países ditos

¹⁰ SBIZERA, José Alexandre Ricciardi. *Arte e Direito: o lugar da literatura na formação do jurista crítico-sensível*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015. p. 145.

¹¹ BRASIL S/A. Direção de Marcelo Pedroso. Recife: Símio Filmes, 2014.

¹² LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2008. p. 80-81.

'em vias de desenvolvimento', a dissolução da estrutura agrária empurra para as cidades camponeses sem posses, arruinados, ávidos de mudança; a favela os acolhe”.

Nesse ínterim, a estrutura urbana brasileira é fortemente marcada por uma organização espacial estabelecida de acordo com a capacidade de consumo. Observa-se a divisão das cidades entre aqueles que têm capacidade de consumo para atender a suas necessidades e aqueles que não conseguem satisfazê-las¹³. Importante salientar que não apenas bens materiais são passíveis de consumo nesse contexto, como também signos como o “da felicidade, da satisfação, do poder, da riqueza, da ciência, da técnica etc.”, amplamente vendidos sob o poder exercido pela publicidade nas urbes¹⁴. Por isso, inclusive, as classes de maior poder de consumo desenvolvem processos de “autossegregação” nas cidades, isolando-se do convívio com grupos de menor poder aquisitivo em condomínios, conjuntos habitacionais hermeticamente fechados e protegidos daqueles que já são comumente impedidos de participar da vida urbana¹⁵.

Desse modo, vê-se, em um primeiro plano, uma organização espacial das cidades do Brasil em grande parte marcada por espaços demarcados para aqueles com poder aquisitivo o suficiente para participar da vida urbana e zonas marginalizadas, onde são segregadas as massas indesejadas nesse convívio, cujo maior exemplo é a favela. São realidades tão apartadas que uma grande parcela dos habitantes do asfalto¹⁶ são genuinamente alheios à vida daqueles que vivem fora dele. A exemplo disso, no documentário “Um lugar ao sol”¹⁷, são registradas entrevistas com moradores de apartamentos de cobertura de várias cidades do país; em uma delas, um casal comenta ingenuamente que se admira observando a favela vizinha a seu prédio, e que não compreende por que há conflitos na comunidade. Nesse modelo de divisão espacial, apenas as classes mais abastadas gozam do direito de usufruir livre e amplamente dos locais e serviços da cidade¹⁸, agravando esse quadro desigual.

Ainda nesse primeiro plano, tem-se, na estrutura das cidades, espaços marginalizados que se desenvolvem em modelos completamente distintos dos tradicionalmente percebidos nas áreas urbanas habitadas por aqueles melhor inseridos nas lógicas de consumo. Dessa forma, as favelas, por exemplo, têm uma estética arquitetônica e urbanística diversa da adotada no restante da cidade¹⁹. Nesse contexto, em se tratando de comunidades excluídas ao acesso com qualidade a serviços essenciais disponíveis nas urbes, as periferias desenvolvem, também, um sistema próprio de organização social e resolução de conflitos, criando e esquematizando, internamente, um ordenamento jurídico próprio²⁰. Esse ordenamento não impede o diálogo com aquele do

¹³ SANTOS, Milton. **Pobreza Urbana**. São Paulo: Edusp, 2013. p. 45.

¹⁴ LEFEBVRE, *op. cit.*, p. 60.

¹⁵ TAVARES, Matheus Augusto Avelino. **Os condomínios horizontais fechados e as transformações socioespaciais na cidade de Natal/RN**. 2009. 237 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Geografia, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2009. p. 57.

¹⁶ Tem-se como asfalto as áreas urbanas tradicionais, habitadas pelas classes médias e altas, que vivem de acordo com o *status quo*.

¹⁷ UM LUGAR ao sol. Direção de Gabriel Mascaro. Recife: Símió Filmes, 2009.

¹⁸ HARVEY, David. O direito à cidade. **Lutas Sociais**, São Paulo, n. 29, p.73-89, jul./dez. 2012. p. 87.

¹⁹ JACQUES, Paola Berenstein. **Estética da ginga: a arquitetura das favelas através da obra de Hélio Oiticica**. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2003. p. 10.

²⁰ SANTOS, Boaventura de Sousa. **Notas sobre a História Jurídico-Social de Pasárgada**. Disponível em: <<http://www.geocities.ws/b3centaurus/livros/s/boavpassar.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2018. p. 2.

asfalto, que ocorre por interseções entre as duas formas de Direito no cotidiano dessas comunidades, em um sistema de interlegalidade²¹. Desse modo, as periferias desenvolvem-se no que Paola Berenstein Jacques²² denominou como “fragmento”: “um mundo à parte, um sistema autônomo, difícil de ser captado, mas não totalmente fechado em si: o que o cerca é transponível, porque inacabado.”

A partir disso, em várias cidades brasileiras, grupos que habitam esses espaços segregados das dinâmicas urbanas se organizam na intenção de demandar a satisfação de necessidades fundamentais que lhes são materialmente negadas. Demanda-se, sobretudo, condições de bem-estar, participação e desenvolvimento²³. Isso é observado, por exemplo, no longa “A febre do rato”²⁴, em que uma comunidade periférica da cidade do Recife “invade” o asfalto em plena celebração do Dia da Independência do Brasil, clamando por visibilidade. Zizo, o poeta que protagoniza o filme, em outra cena declama aos moradores de maior poder aquisitivo:

Vocês aí dos prédios, vocês sabem o cheiro que essa cidade tem? Pois eu lhes digo que o cheiro dessa cidade é o cheiro do mangue! Vocês aí desse prédio, vocês sabem o barulho que essa cidade tem? Se não sabem, eu lhes digo que o barulho dessa cidade é o tamanco das lavadeiras de Casa Amarela²⁵.

No entanto, a resposta recebida por esses grupos é a violência por parte das instituições policiais, que protegem sobretudo os direitos patrimoniais dos moradores do asfalto. Na película posta como exemplo, a manifestação é sufocada pela Polícia Militar e Zizo morto pelos agentes. De fato, Boaventura de Sousa Santos²⁶ atesta, em sua pesquisa empírica feita em uma favela na cidade do Rio de Janeiro, essas abordagens violentas por parte de representantes do poder público, o que só reforça a distância entre as diferentes realidades urbanas. Mesmo a emergência de manifestações socioculturais que busquem chamar a atenção para os espaços periféricos e suas demandas, que vem ocorrendo nos últimos anos²⁷ sofre represálias por parte do poder público. Um exemplo disso é ilustrado, por exemplo, no longa “Uma onda no ar”²⁸, que conta a origem da rádio comunitária Voz do Morro, em Belo Horizonte, cuja sede foi diversas vezes invadida pela polícia em mandados de busca e apreensão sem nenhuma razoabilidade. O planejamento e a gestão das cidades no Brasil se dá, portanto, por esforços de neutralizar conflitos resultantes das fortes desigualdades sociais que marcam esses espaços²⁹.

²¹ MAGALHÃES, Alex Ferreira. **Sociologia do Direito**: o pluralismo jurídico em Boaventura de Sousa Santos. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2013. p. 90-91.

²² *Op. cit.*, p. 46.

²³ BOUCLIN, Suzanne. Favela Law and City of God. **The Annual Review Of Interdisciplinary Justice Research**, Winnipeg (Canadá), v. 7, p. 42-67, 2018. p. 67.

²⁴ A FEBRE do rato. Direção de Cláudio Assis. Olinda: Parabólica Brasil e Belavista, 2011.

²⁵ Casa Amarela é um bairro periférico da cidade do Recife, habitado, sobretudo, por trabalhadores urbanos. Para informações específicas, ver: Prefeitura da cidade do Recife. **Casa Amarela**. Disponível em: <<http://www2.recife.pe.gov.br/servico/casa-amarela?op=NTI4Mg==>>. Acesso em: 8 maio 2019.

²⁶ *Op. cit.*, p. 6.

²⁷ BOUCLIN, *op. cit.*, p. 60.

²⁸ UMA ONDA no ar. Direção de Helvecio Ratton. Belo Horizonte: Quimera Filmes, 2002.

²⁹ SANTOS, M. *Op. cit.*, p. 79.

Em um segundo plano, a divisão socio-espacial urbana vai para além da desigualdade material entre classes. A especialização do trabalho e sobretudo do consumo nas cidades desdobra a fragmentação do espaço de acordo não apenas com a capacidade material de acessar aos bens, serviços e signos disponíveis, mas também com os tipos desses elementos que interessam a cada grupo, formando uma multiplicidade de guetos, que se mantêm em um relativo isolamento em relação aos demais. Como aponta Henri Lefebvre³⁰, “há vários guetos e tipos de gueto: os dos judeus e os dos negros, mas também os dos intelectuais ou dos operários. A seu modo, os bairros residenciais são guetos; as pessoas de alta posição, devida às rendas ou ao poder, vêm a se isolar em guetos da riqueza”.

A respeito disso, pode-se exemplificar o aproveitamento que determinados setores do mercado fazem do nicho LGBT que, buscando locais de troca e vivência seguros da violência sofrida pelo grupo, em espaços voltados para si, em guetos^{31 32}. A população idosa, que também tem suas necessidades específicas no espaço urbano, é outro exemplo de grupo que, excluído de diversas esferas sociais³³, também concentra-se em determinadas zonas da cidade, onde é possível estabelecer trocas entre pessoas com demandas e realidades similares e evitar a hostilidade a aceitar essas necessidades que marca uma considerável parcela do resto da área urbana.

Diante desse estado fragmentário marcado pela exclusão socio-espacial que se configura nas cidades brasileiras, algumas propostas mostram-se como saídas salutares para promover uma maior participação de grupos marginalizados nas dinâmicas urbanas e nas instituições representativas. Por isso, esse trabalho promoverá um estudo sobre as interseções entre as propostas do direito à cidade, formulada por Henri Lefebvre³⁴ e desenvolvido por estudiosos como David Harvey^{35 36}, e do pluralismo jurídico comunitário-participativo, elaborada por Antonio Carlos Wolkmer³⁷, em busca de uma nova perspectiva que solucione essa problemática e construa espaços mais democráticos para a diversidade de grupos que atualmente se excluem.

3. O DIREITO À CIDADE

³⁰ *Op. cit.*, p. 98.

³¹ SILVA, Andréa Lima da; SANTOS, Silvana Maria de Moraes dos. "O sol não nasce para todos": uma análise do direito à cidade para os segmentos LGBT. **SER Social**, Brasília, v. 17, n. 37, p. 498-516, jun./dez. 2015. p. 508

³² Importante ressaltar, como também apontam as autoras (*Ibidem.*), que são normalmente excluídos desses espaços os indivíduos pertencentes à comunidade LGBT que não têm condições materiais de acessar plenamente os bens, serviços e espaços da cidade.

³³ ALONSO, Fábio Roberto Bárbolo. **Envelhecendo com dignidade**: o Direito dos idosos como o caminho para a construção de uma sociedade para todas as idades. 2005. 172 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Sociologia e Direito, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2005. p. 39.

³⁴ *Op. cit.*

³⁵ *Op. cit.*

³⁶ HARVEY, David. **Cidades Rebeldes**: do direito à cidade à revolução urbana. Martins Fontes, São Paulo, 2014.

³⁷ *Op. cit.*

O direito à cidade foi formulado, pela primeira vez, pelo sociólogo francês Henri Lefebvre, na década de 1960. As discussões sobre o tema tomaram debates internacionais, sobretudo desde os anos 1990, sendo abordados em convenções que tratavam sobre temas como habitação, sustentabilidade e mesmo questões pertinentes a minorias sociais. Sendo a cidade um espaço caracterizado como um aglomerado de diferentes grupos sociais, que concentra uma série de serviços, produtos e atrativos, não é surpreendente que falar em direito à cidade traz à tona uma série de elementos a ser considerados e repensados como garantia democrática a todos os habitantes do espaço urbano. De todo modo, a desigualdade social, que se materializa, também, pela concentração fundiária e pela precarização da moradia urbana, é problemática central para a questão. Por isso:

A luta pelo direito à cidade volta às ruas: o que está em disputa é a própria cidade, seus equipamentos sociais, suas oportunidades de emprego, de lazer, de mobilidade. Mas essa disputa se refere também à aplicação do fundo público, que ao invés de se dirigir à reprodução da força de trabalho, se dirige à reprodução do capital. O que se estabelece é a oposição entre valor de troca e valor de uso no espaço urbano; entre renda imobiliária e condições de vida. A crise urbana está no centro do conflito social no Brasil, só não a enxerga aquele que não quer ver.³⁸

Por isso, por direito à cidade, pode-se compreender uma garantia que deriva do direito à moradia, porém apresenta uma noção mais ampla dele, permitindo que todo cidadão de zona urbana tenha a segurança de “morar com qualidade, de ter acesso aos equipamentos públicos, aos serviços públicos, aos ambientes de convivência social e de lazer, além de se sentir integrado à comunidade”³⁹. Trata-se de construir um modelo urbano pautado no uso pleno do espaço por todos os habitantes, em dinâmicas que promovam o encontro e as trocas interpessoais⁴⁰, estabelecendo uma organização das cidades participativa e inclusiva.

Além disso, entende-se como direito à cidade uma garantia à transformação, por meio de mecanismos participativos do corpo civil, da própria realidade do espaço no qual habitam, indo além da simples concepção de direito ao acesso à qualidade de vida e serviços urbanos⁴¹. É isso que Henri Lefebvre⁴² destaca como “direito à obra (atividade participante)”, garantindo aos sujeitos que habitam zonas urbanas a ativa participação no que tange a empreender mudanças na organização dos espaços, dinâmicas e serviços das cidades em que habitam. Nas palavras de Marcelo Eibs Cafrune⁴³, “o direito à cidade significa a possibilidade de práticas e vivências que possam modificar ou subverter usos de determinado espaço público ou de acesso público”. Tem-se, assim, a proposta do direito a habitar nas cidades, acessar seus espaços e seus serviços e ser capaz de transformá-la.

³⁸ MARICATO, Erminia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2014. p. 26.

³⁹ VON GEHLEN, Jauro Sabino. O direito à cidade no Brasil. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**, Brasília, v. 2, n. 1, p. 235-253, jan./jun. 2016. p. 239.

⁴⁰ LEFEBVRE, *op. cit.*, p. 139.

⁴¹ HARVEY, *op. cit.*, 2012, p. 74.

⁴² *Op. cit.*, 134.

⁴³ CAFRUNE, Marcelo Eibs. O direito à cidade no Brasil: construção teórica, reivindicação e exercício de direitos. **Ridh**, Bauru, v. 4, n. 1, p. 185-206, jan./jun. 2016. p. 200.

Embora seja algo que precisa ser garantido pelas instituições formais, o direito à cidade vem, sempre, como demanda da população civil organizada de alguma forma. As instâncias formais, inclusive, têm limitações que dificultam a devida implementação de uma cidade amplamente democrática e inclusiva. Como já mencionado, o Estatuto da Cidade, apesar de oferecer uma série de instrumentos que visam combater as desigualdades urbanas, não consegue atingir esse objetivo adequadamente⁴⁴, perdurando as estruturas sociais que mantêm, por exemplo, a segregação socio-espacial. De fato, o direito à cidade “será dado menos por instituições formais, normas legais de política urbana ou de planejamento urbano, e mais pelas lutas sociais”⁴⁵. Inclusive, tais institutos formais provavelmente não existiriam sem um contexto de mobilização social, como o que foi travado, desde a última constituinte, para garantir o direito social da propriedade⁴⁶ e da cidade, em uma demanda de garantir minimamente o acesso de qualidade à vida na cidade, especialmente às camadas empobrecidas da sociedade⁴⁷.

4. O PLURALISMO JURÍDICO COMUNITÁRIO-PARTICIPATIVO

O pluralismo jurídico comunitário-participativo é uma proposta teórico-metodológica elaborada pelo jurista Antonio Carlos Wolkmer, diante de um quadro de notáveis limitações do poder público e do Direito em suas instituições oficiais em atender adequadamente aos anseios sociais. Trata-se de uma proposta de giro epistemológico para as ciências jurídicas, em especial em países fortemente marcados por desigualdades sociais, como o Brasil, a fim de tornar os processos formais mais abertos à ampla e democrática participação da população em seus diversos grupos.

Por pluralismo jurídico, tem-se, antes de tudo, um fato social, e não essencialmente uma abstração teórica, conforme indicam Renata Ovenhausen e Antonio Carlos Wolkmer⁴⁸. Conforme aferido pela sociologia e pela antropologia do Direito, o fenômeno do pluralismo jurídico se dá mediante a existência de mais de uma ordem jurídica em um mesmo território, podendo, inclusive mas não necessariamente, se dar de maneira oficialmente reconhecida⁴⁹. Nos casos de ordens jurídicas não oficiais, podem ser encontrados ordenamentos locais (comunitários, compartilhados por determinados grupos ou sociedades) ou mesmo estruturas de Direito em um âmbito multi ou

⁴⁴ *Ibidem*, p. 189-190.

⁴⁵ MARICATO, *op. cit.*, 2015, p. 97.

⁴⁶ Antes da submissão deste trabalho, foi proposto, no Senado Federal, o Projeto de Emenda Constitucional nº 80/2019, que visa flexibilizar as diretrizes constitucionais, determinadas no artigo 186 da Carta Magna, que determinam o cumprimento da função social da propriedade. De acordo com o projeto, que leva o nome de 27 senadores e senadoras, bastaria o cumprimento de um dos requisitos estabelecidos (produtividade, uso adequado de recursos naturais, respeito às relações de trabalho e favorecimento do bem-estar do proprietário e colaboradores) para que seja respeitada a função social da propriedade. Essa possibilidade de retrocesso evidencia a necessidade da participação popular organizada para uma construção e implementação adequada do direito à cidade, que, por si só, contraria os interesses políticos e econômicos evidentemente por trás de projetos como esse.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 61-62.

⁴⁸ OVENHAUSEN, Renata; WOLKMER, Antonio Carlos. As questões delimitativas do direito no pluralismo jurídico. In: WOLKMER, Antonio Carlos; VERAS NETO, Francisco Q.; LIXA, Ivone M. (Org.). **Pluralismo jurídico**: os novos caminhos da contemporaneidade. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 195-222. p. 195.

⁴⁹ SANTOS, B. de S., *op. cit.*, p. 1.

Embora seja algo que precisa ser garantido pelas instituições formais, o direito à cidade vem, sempre, como demanda da população civil organizada de alguma forma. As instâncias formais, inclusive, têm limitações que dificultam a devida implementação de uma cidade amplamente democrática e inclusiva. Como já mencionado, o Estatuto da Cidade, apesar de oferecer uma série de instrumentos que visam combater as desigualdades urbanas, não consegue atingir esse objetivo adequadamente⁴⁴, perdurando as estruturas sociais que mantêm, por exemplo, a segregação socio-espacial. De fato, o direito à cidade “será dado menos por instituições formais, normas legais de política urbana ou de planejamento urbano, e mais pelas lutas sociais”⁴⁵. Inclusive, tais institutos formais provavelmente não existiriam sem um contexto de mobilização social, como o que foi travado, desde a última constituinte, para garantir o direito social da propriedade⁴⁶ e da cidade, em uma demanda de garantir minimamente o acesso de qualidade à vida na cidade, especialmente às camadas empobrecidas da sociedade⁴⁷.

4. O PLURALISMO JURÍDICO COMUNITÁRIO-PARTICIPATIVO

O pluralismo jurídico comunitário-participativo é uma proposta teórico-metodológica elaborada pelo jurista Antonio Carlos Wolkmer, diante de um quadro de notáveis limitações do poder público e do Direito em suas instituições oficiais em atender adequadamente aos anseios sociais. Trata-se de uma proposta de giro epistemológico para as ciências jurídicas, em especial em países fortemente marcados por desigualdades sociais, como o Brasil, a fim de tornar os processos formais mais abertos à ampla e democrática participação da população em seus diversos grupos.

Por pluralismo jurídico, tem-se, antes de tudo, um fato social, e não essencialmente uma abstração teórica, conforme indicam Renata Ovenhausen e Antonio Carlos Wolkmer⁴⁸. Conforme aferido pela sociologia e pela antropologia do Direito, o fenômeno do pluralismo jurídico se dá mediante a existência de mais de uma ordem jurídica em um mesmo território, podendo, inclusive mas não necessariamente, se dar de maneira oficialmente reconhecida⁴⁹. Nos casos de ordens jurídicas não oficiais, podem ser encontrados ordenamentos locais (comunitários, compartilhados por determinados grupos ou sociedades) ou mesmo estruturas de Direito em um âmbito multi ou

⁴⁴ *Ibidem*, p. 189-190.

⁴⁵ MARICATO, *op. cit.*, 2015, p. 97.

⁴⁶ Antes da submissão deste trabalho, foi proposto, no Senado Federal, o Projeto de Emenda Constitucional nº 80/2019, que visa flexibilizar as diretrizes constitucionais, determinadas no artigo 186 da Carta Magna, que determinam o cumprimento da função social da propriedade. De acordo com o projeto, que leva o nome de 27 senadores e senadoras, bastaria o cumprimento de um dos requisitos estabelecidos (produtividade, uso adequado de recursos naturais, respeito às relações de trabalho e favorecimento do bem-estar do proprietário e colaboradores) para que seja respeitada a função social da propriedade. Essa possibilidade de retrocesso evidencia a necessidade da participação popular organizada para uma construção e implementação adequada do direito à cidade, que, por si só, contraria os interesses políticos e econômicos evidentemente por trás de projetos como esse.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 61-62.

⁴⁸ OVENHAUSEN, Renata; WOLKMER, Antonio Carlos. As questões delimitativas do direito no pluralismo jurídico. In: WOLKMER, Antonio Carlos; VERAS NETO, Francisco Q.; LIXA, Ivone M. (Org.). **Pluralismo jurídico**: os novos caminhos da contemporaneidade. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 195-222. p. 195.

⁴⁹ SANTOS, B. de S., *op. cit.*, p. 1.

Quando nascidas por ocupações, essas comunidades já surgem por uma dinâmica de pluralismo jurídico, com ações diretas para garantir o direito à moradia diante da lentidão do sistema normativo estatal⁵⁷. Mantendo-se em quadro de segregação e irregularidade, naturalmente, esses assentamentos permanecem organizando-se conforme normas extra-estatais. “É sem dúvidas em matéria fundiária que essas normas são mais manifestadas, a tal ponto que pôde-se arriscar a falar, aqui, de um novo Direito popular”⁵⁸.

Enquanto formulações teóricas, o direito à cidade e o pluralismo jurídico comunitário-participativo dialogam fortemente no que diz respeito à reformulação dos meios institucionais de produção normativa para abarcar contribuições oriundas da sociedade civil organizada em torno de suas demandas. Nesse diapasão, Marcelo Eibs Cafrune⁵⁹ aponta a produção do direito à cidade em manifestações populares, como o Ocupe Estelita, em Recife, os comitês populares da Copa do Mundo, nas cidades brasileiras que sediaram o evento em 2014, os “rolezinhos” (encontros de jovens periféricos) nos *shopping centers* e as jornadas de junho de 2013, tendo estes dois últimos tomado todo o país. De fato, foram grupos organizados que, diante de uma situação comum de necessidades fundamentais, pautaram diretamente, e a partir do espaço urbano, mudanças sociais. E elas apontam, para além do direito à moradia, uma série de outros direitos fundamentais que importam no espaço urbano, materializando-se em uma demanda por acesso amplo à cidade, a seus serviços e ao pleno desenvolvimento em seus espaços.

Assim como o direito à cidade começou a ser pautado como questionamento de um modo abstrato de planejamento do espaço urbano, concebido a partir da classe que dominava o poder público e a técnica⁶⁰, é possível inseri-lo, também, como problematização de um sistema jurídico igualmente abstrato, concebido por essa mesma classe, e que exclui desse processo a participação de grupos já segregados de uma série de campos da vida social. Pauta-se, então, o direito a uma cidade inclusiva e participativa, que dê voz construtiva aos grupos que a compõem em sua diversidade. A convergência entre ambas as formulações permite vislumbrar uma ampla prática de democratização das tomadas de decisão, de maneira a afetar consideravelmente as relações entre grupos, a disposição do espaço urbano e o norte das relações normativas.

6. CONCLUSÕES

Sem quaisquer pretensões normativas, isto é, de formulação de um modelo de aplicabilidade do direito à cidade à luz do pluralismo jurídico comunitário-participativo, este trabalho propõe, na verdade, reflexões sobre o atual estado das coisas nas cidades brasileiras. A segregação socio-especial, para além de seus efeitos em reforçar as desigualdades sociais,

⁵⁷ WOLKMER, *op. cit.*, p. 107.

⁵⁸ “C'est sans doute en matière foncière que ces normes sont le plus manifestes, à tel point qu'on a pu se risquer à parler ici d'un nouveau droit populaire”. TRIBILLON, Jean-François. L'urbain et son droit. In: PAQUOT, Thierry (Org.). *Le monde des villes: Panorama urbain de la planète*. Bruxelas (Bélgica): Éditions Complexe, 1996. p. 405-417. p. 406, tradução do pesquisador.

⁵⁹ *Op. cit.*, p. 196.

⁶⁰ VON GEHLEN, *op. cit.*, p. 249-250.

promove a invisibilidade de grupos já afastados dos meios tradicionais de participação societária. Nesse contexto, esses grupos passam a organizar-se em torno de movimentos sociais ou corpos sociais intermediários, que visam implementar, por vias paralelas ao Estado, soluções às necessidades fundamentais desses sujeitos. Essa organização social, contudo, assim como as demandas dessas comunidades de uma maneira geral, permanecem ignoradas pelos olhos das instituições formais, focadas nos interesses daqueles já historicamente situados no centro do processo de produção das cidades e de organização jurídica da sociedade.

Diante disso, e a partir do que foi analisado tanto das formulações teóricas propositivas do direito à cidade, quanto ao modelo jusfilosófico do pluralismo jurídico comunitário-participativo, percebe-se uma convergência entre os dois conceitos. Trata-se da ideia de que não há forma de construir e implementar o direito à cidade se não pelas vias de promover a participação de todos os grupos sociais que, fragmentados, são excluídos do acesso pleno ao espaço urbano e aos serviços que ele oferece. Esses grupos são inúmeros: desde as classes trabalhadoras excluídas do acesso regularizado à propriedade urbana – pela seletividade da clientela do mercado imobiliário formal – até coletivos que, pelas dinâmicas de segregação que marcam as cidades brasileiras, acessam apenas fragmentos delas, altamente especializados para que esses grupos não convivam com os demais (podem ser citadas as minorias sexuais ou étnicas e imigrantes e refugiados, nesse sentido). Os meios de promoção à participação comunitária formam, também, um rol que não é exaustivo: comitês, assembleias, audiências públicas etc., que, para além de serem meramente abertas a todos, devem efetivamente incluir a população urbana em sua diversidade, sem reduzir diferentes manifestações em prol de preservar, de maneira preciosista, a linguagem técnica.

Não há resposta formulaica pronta à crise urbana que assola o Brasil, mas sua existência é um alerta de que a atual configuração institucional que rege as cidades é falha em seus propósitos. Reformular a gestão do espaço urbano, em suas normas, sistema regulatórios e políticas públicas, chama a atenção à necessidade alarmante de uma ampla participação democrática da população em sua diversidade, a partir de suas diferentes formas de vida, experiências, saberes, modos de organização social e valores. O reconhecimento do pluralismo jurídico permite compreender as necessidades, por parte da população excluída das vias formais de participação social, de direitos fundamentais, apontando novos caminhos para implementá-los. Pode-se, assim, debater-se, para além dos eixos institucionais de discussão, um direito à cidade comunitário-participativo.

REFERÊNCIAS

Sergio Antonino Bellino Roca (2020). Territórios comunales: insurgencias, desafios y derecho a la ciudad en el estado comunal venezolano. *Revista Brasileira de Direito Urbanística / RBDU 10, Edição Especial, jun. 2020. “Desurbanizando ou Ruralizando”?* Desafios para uma cidade eficiente. [X CBDU | 22-24 out. 2019]. Palmas-TO: IBDU, 2020. Doi: <https://doi.org/10.55663/RBDU.especial2020.roca>

Mateus Cavalcante de França (2020). Por um direito à cidade comunitário-participativo: a implementação de direitos fundamentais no espaço urbano pela ótica do pluralismo jurídico. *Revista Brasileira de Direito Urbanística / RBDU 10, Edição Especial, jun. 2020. “Desurbanizando ou Ruralizando”?* Desafios para uma cidade eficiente. [X CBDU | 22-24 out. 2019]. Palmas-TO: IBDU, 2020. Doi: <https://doi.org/10.55663/RBDU.especial2020.franca>

Adriana Salles Galvão Leite; Valério Medeiros (2020). Os aspectos morfológicos do direito à cidade. *Revista Brasileira de Direito Urbanística / RBDU 10, Edição Especial, jun. 2020. “Desurbanizando ou Ruralizando”?* Desafios para uma cidade eficiente. [X CBDU | 22-24 out. 2019]. Palmas-TO: IBDU, 2020. Doi: <https://doi.org/10.55663/RBDU.especial2020.leite>

Mayara Rayssa da Silva Rolim; André Cutrim Carvalho; Maurício Leal Dias; Gilberto de Miranda Rocha; André Luis Assunção de Farias (2020). Nova agenda urbana e a renaturalização fluvial na perspectiva da mudança da relação homem natureza. *Revista Brasileira de Direito Urbanística / RBDU 10, Edição Especial, jun. 2020. “Desurbanizando ou Ruralizando”?* Desafios para uma cidade eficiente. [X CBDU | 22-24 out. 2019]. Palmas-TO: IBDU, 2020. Doi: <https://doi.org/10.55663/RBDU.especial2020.farias>

Raquel Gomes Valadares (2020). A inclusão precária das mulheres no direito à cidade no Brasil. *Revista Brasileira de Direito Urbanística / RBDU 10, Edição Especial, jun. 2020. “Desurbanizando ou Ruralizando”?* Desafios para uma cidade eficiente. [X CBDU | 22-24 out. 2019]. Palmas-TO: IBDU, 2020. Doi: <https://doi.org/10.55663/RBDU.especial2020.valadares>

Hélio Jorge Regis Almeida; Bruno Soeiro Vieira; Jorge Luiz Oliveira dos Santos Kaique Campos Duarte (2020). A tragédia do desabamento do Edifício Wilton Paes de Almeida em São Paulo e o discurso criminalizante adotado pela mídia impressa nacional ao movimento social de moradia. *Revista Brasileira de Direito Urbanística / RBDU 10, Edição Especial, jun. 2020. “Desurbanizando ou Ruralizando”?* Desafios para uma cidade eficiente. [X CBDU | 22-24 out. 2019]. Palmas-TO: IBDU, 2020. Doi: <https://doi.org/10.55663/RBDU.especial2020.almeida>

Tatiana de Oliveira Sousa; João Aparecido Bazzoli; Cecília Delgado (2020). Agricultura urbana e alimentação: hortas urbanas em Palmas-TO. *Revista Brasileira de Direito Urbanística / RBDU 10, Edição Especial, jun. 2020. “Desurbanizando ou Ruralizando”?* Desafios para uma cidade eficiente. [X CBDU | 22-24 out. 2019]. Palmas-TO: IBDU, 2020. Doi: <https://doi.org/10.55663/RBDU.especial2020.oliveirasousa>

Carolina Gonçalves Mauro Terra; Clarissa Duarte de Castro Souza (2020). Cidad'elas: estudo urbano-feminista em São Vicente. *Revista Brasileira de Direito Urbanística / RBDU 10, Edição Especial, jun. 2020. “Desurbanizando ou Ruralizando”?* Desafios para uma cidade eficiente. [X CBDU | 22-24 out. 2019]. Palmas-TO: IBDU, 2020. Doi: <https://doi.org/10.55663/RBDU.especial2020.terra>

REFERÊNCIAS

Glaucy Hellen Herdy Ferreira Gomes; Mariana Dominato Abrahão Cury (2020). Perspectiva de gênero como categoria de análise urbana: um estudo sobre a implantação da casa da mulher de Juiz de Fora. *Revista Brasileira de Direito Urbanística / RBDU 10*, Edição Especial, jun. 2020. “Desurbanizando ou Ruralizando”? Desafios para uma cidade eficiente. [X CBDU | 22-24 out. 2019]. Palmas-TO: IBDU, 2020. Doi: <https://doi.org/10.55663/RBDU.especial2020.herdy>

Matheus de Oliveira Martins; Francisco Nilton Vieira Fernandes Filho; Amélia de Farias Panet Barros (2020). Territórios de lazer LGBTQ+ na cidade de João Pessoa. *Revista Brasileira de Direito Urbanística / RBDU 10*, Edição Especial, jun. 2020. “Desurbanizando ou Ruralizando”? Desafios para uma cidade eficiente. [X CBDU | 22-24 out. 2019]. Palmas-TO: IBDU, 2020. Doi: <https://doi.org/10.55663/RBDU.especial2020.martins>

Aline da Silva Sousa; João Aparecido Bazzoli (2020). Segregação socioespacial: direito à cidade e mulheres negras. *Revista Brasileira de Direito Urbanística / RBDU 10*, Edição Especial, jun. 2020. “Desurbanizando ou Ruralizando”? Desafios para uma cidade eficiente. [X CBDU | 22-24 out. 2019]. Palmas-TO: IBDU, 2020. Doi: <https://doi.org/10.55663/RBDU.especial2020.silvasousa>

Enzo Bello; Larissa Beleza (2020). As mulheres no espaço urbano brasileiro: o direito à cidade como alternativa a um cenário de violações de direitos humanos. *Revista Brasileira de Direito Urbanística / RBDU 10*, Edição Especial, jun. 2020. “Desurbanizando ou Ruralizando”? Desafios para uma cidade eficiente. [X CBDU | 22-24 out. 2019]. Palmas-TO: IBDU, 2020. Doi: <https://doi.org/10.55663/RBDU.especial2020.bello>

Bruna Pimentel Cilento; Cássia Santos Garcia; Daniele Cordeiro Motta; Marina Zanatta Ganzarolli (2020). Criminaliza STF: o direito à cidade sem “ideologia de gênero”. *Revista Brasileira de Direito Urbanística / RBDU 10*, Edição Especial, jun. 2020. “Desurbanizando ou Ruralizando”? Desafios para uma cidade eficiente. [X CBDU | 22-24 out. 2019]. Palmas-TO: IBDU, 2020. Doi: <https://doi.org/10.55663/RBDU.especial2020.cilento>

Ana Carolina Almeida Santos Nunes; Marina Pereira (2020). A ausência das perspectivas de gênero e raça nas políticas públicas de mobilidade urbana. *Revista Brasileira de Direito Urbanística / RBDU 10*, Edição Especial, jun. 2020. “Desurbanizando ou Ruralizando”? Desafios para uma cidade eficiente. [X CBDU | 22-24 out. 2019]. Palmas-TO: IBDU, 2020. Doi: <https://doi.org/10.55663/RBDU.especial2020.nunes>

Angellina Mayer Mengue Morales; Samuel Martins dos Santos (2020). Gestão democrática da política urbana e cultura política não-democrática: uma análise da aprovação do plano diretor de Florianópolis (2006-2009). *Revista Brasileira de Direito Urbanística / RBDU 10*, Edição Especial, jun. 2020. “Desurbanizando ou Ruralizando”? Desafios para uma cidade eficiente. [X CBDU | 22-24 out. 2019]. Palmas-TO: IBDU, 2020. Doi: <https://doi.org/10.55663/RBDU.especial2020.morales>

Sandra Batista Medeiros; Luciana Márcia Gonçalves; Luzia Cristina Antoniossi Monteiro; Filipe Augusto Portes (2020). Os efeitos da extinção do ministério das cidades sobre a política urbana no Brasil. *Revista Brasileira de Direito Urbanística / RBDU 10*, Edição Especial, jun. 2020. “Desurbanizando ou Ruralizando”? Desafios para uma cidade eficiente. [X CBDU | 22-24 out. 2019]. Palmas-TO: IBDU, 2020. Doi: <https://doi.org/10.55663/RBDU.especial2020.medeiros>

REFERÊNCIAS

Nyemar Alves Rocha (2020). Ocupação efêmera: o uso de vazios urbanos por meio da arquitetura efêmera. *Revista Brasileira de Direito Urbanística / RBDU 10, Edição Especial, jun. 2020. “Desurbanizando ou Ruralizando”?* Desafios para uma cidade eficiente. [X CBDU | 22-24 out. 2019]. Palmas-TO: IBDU, 2020. Doi: <https://doi.org/10.55663/RBDU.especial2020.rocha>

Raíssa Sousa e Silva; Lucimara Albieri de Oliveira (2020). Estudo das alterações do perímetro urbano em uma cidade de baixa densidade: o caso de Palmas/TO. *Revista Brasileira de Direito Urbanística / RBDU 10, Edição Especial, jun. 2020. “Desurbanizando ou Ruralizando”?* Desafios para uma cidade eficiente. [X CBDU | 22-24 out. 2019]. Palmas-TO: IBDU, 2020. Doi: <https://doi.org/10.55663/RBDU.especial2020.silva>

Letícia de Paula Souza (2020). Dispersão urbana e a nova configuração das cidades médias brasileiras: o caso de Uberlândia/MG. *Revista Brasileira de Direito Urbanística / RBDU 10, Edição Especial, jun. 2020. “Desurbanizando ou Ruralizando”?* Desafios para uma cidade eficiente. [X CBDU | 22-24 out. 2019]. Palmas-TO: IBDU, 2020. Doi: <https://doi.org/10.55663/RBDU.especial2020.souza>

Paula Duque Rangel (2020). Efetivação do direito à moradia como forma de cumprimento da função social da propriedade. *Revista Brasileira de Direito Urbanística / RBDU 10, Edição Especial, jun. 2020. “Desurbanizando ou Ruralizando”?* Desafios para uma cidade eficiente. [X CBDU | 22-24 out. 2019]. Palmas-TO: IBDU, 2020. Doi: <https://doi.org/10.55663/RBDU.especial2020.rangel>

Gabriela Leite de Moura (2020). Resiliência urbana: o caso de uma ocupação vertical no centro da cidade de São Paulo. *Revista Brasileira de Direito Urbanística / RBDU 10, Edição Especial, jun. 2020. “Desurbanizando ou Ruralizando”?* Desafios para uma cidade eficiente. [X CBDU | 22-24 out. 2019]. Palmas-TO: IBDU, 2020. Doi: <https://doi.org/10.55663/RBDU.especial2020.moura>

