



ENTRE A URBANIZAÇÃO E A PERIFERIZAÇÃO: COMO A NÃO GARANTIA DE UM DIREITO À CIDADE PARA TODOS IMPLICA NA EMERGÊNCIA DE DIREITOS PARALELOS

Hermínia Boracini Bichinim Costa Silva¹

Pedro Paulo Machado Leocádio²

RESUMO

O direito à cidade, compreendido como materialmente constitucional, por abranger uma série de direitos fundamentais, objetiva a construção de um meio harmônico, com natureza justa, democrática e sustentável. Contudo, ao observar o decorrer da história da urbanização brasileira, percebe-se que este direito possui pouca efetividade, fazendo-se necessário compreender de que forma isto implica na configuração do pluralismo jurídico. Assim, utilizando-se da pesquisa bibliográfica e documental, o presente trabalho buscou demonstrar que os direitos paralelos, ao sobrepujar a concepção do monismo jurídico, visam suprir o vácuo deixado pelo Estado, em especial naquelas localidades fruto do processo de periferização.

Palavras-chave: Estatuto da cidade. Monismo jurídico. Periferização. Pluralismo jurídico. Urbanização brasileira.

¹ Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e integrante do grupo de pesquisa “Constituição Federal Brasileira e sua Concretização pela Justiça Constitucional”.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4491259128663987>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5153-3489>. E-mail: herminia_boracini@hotmail.com.

² Graduando em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e estagiário da Justiça Federal no Rio Grande do Norte. E-mail: pedro200118@gmail.com

“Lutar pela igualdade sempre que as diferenças nos discriminem. Lutar pelas diferenças sempre que a igualdade nos descaracterize”.

(Boaventura de Sousa Santos)

1 INTRODUÇÃO

O Estatuto da Cidade — Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001 — representou um marco na regulação do uso da propriedade urbana, haja vista que estabeleceu normas de ordem pública e de interesse social voltados a assegurar o bem coletivo, a segurança, o bem-estar dos cidadãos e o equilíbrio ambiental nas cidades brasileiras. Nesse sentido, resta evidente que o Estatuto da Cidade também se relaciona com o direito à cidade, ao passo que este consiste no direito de todos em participar dos processos de produção e utilização do espaço urbano.

Contudo, ainda hoje, 20 anos após a promulgação do Estatuto da Cidade, permanecem desafios que permeiam a concretização dos direitos relativos a essa carta, marcadamente em relação aos grupos que se encontram em situação de vulnerabilidade social. Nesse sentido, nas localidades em que se percebe um vácuo deixado pelo Estado em suas três esferas de poder, predomina o direito paralelo que — semelhante ao cenário observado pelo sociólogo Boaventura de Sousa Santos, na favela do Jacarezinho — possui uma vigência não-oficial e precária, cuja gerência cabe, dentre outros, à associação de moradores daquela localidade.

Diante disso, o presente trabalho tem a pretensão de compreender como a falta de efetivação do direito à cidade implica no surgimento de direitos paralelos. Para tanto, faz-se necessário, especificamente, descrever como a urbanização brasileira levou ao processo de periferização, analisar as principais diferenças entre as correntes do monismo e pluralismo jurídico e apreciar a relação existente entre o direito à cidade e a configuração desta teoria no âmbito do território brasileiro.

Assim, levando em consideração as ferramentas utilizadas no trabalho para responder as referidas indagações, tem-se em tela uma pesquisa de caráter bibliográfico, em razão da utilização de livros, trabalhos acadêmicos e artigos científicos sobre o tema proposto, e documental, uma vez que foram observadas as disposições normativas contidas em alguns documentos legais como a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade — Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001, bem como o uso do método hipotético dedutivo.

Dessa forma, em um primeiro momento, será apresentado o contexto histórico em torno da urbanização brasileira, especialmente observando os aspectos que implicaram no

processo de periferização (a seguir: tópico 2). Após isso, será abordada a cultura estatal referente ao monismo jurídico (3); e, em seguida, noções acerca do direito à cidade (4). Ademais, será exposto sobre o pluralismo jurídico, atentando-se para a trajetória histórica e para as diferenças em relação ao monismo e, ainda, abordando as relações daquele com a efetivação do direito à cidade (5).

2 DA EXPANSÃO À PERIFERIZAÇÃO

Desde a segunda metade do século XX, com o governo de Juscelino Kubitschek, observa-se na política nacional uma tendência à concentração de capitais públicos nos setores de infraestrutura regional e de produção, sejam elas a construção de estradas, aeroportos, hidrelétricas, siderúrgicas e pólos petroquímicos — essenciais ao desempenho das indústrias em todo o território nacional — assim, aumentando a taxa de exportação brasileira e impulsionando a economia. Todavia, conforme destacado por Campos Filho (1992), tal política é concretizada em detrimento do aspecto social das cidades, uma vez que prioriza investimentos que viabilizem a produção, menosprezando a necessidade de também destinar verbas públicas a setores igualmente fundamentais, como a educação, saúde, segurança e moradia.

Destarte, fomenta-se, pois, o Produto Interno Bruto e mantém-se um débil Índice de Desenvolvimento Humano, esta é a lógica das administrações de cunho essencialmente liberal, que privilegiam as necessidades empresariais de insumos e aporte infraestrutural, mas olvida daqueles que servem e consomem internamente as produções dessas indústrias.

Como ensinado pelo geógrafo Milton Santos (1993), a receita pública favorece a cidade econômica em detrimento da cidade social, desprezando o fato de que, concomitante à expansão da indústria e do capitalismo monopolista, também há a chegada de um grande número de pessoas aos centros urbanos, atraídos pela promessa de emprego, motivados pelo ideário nacional desde o Império, segundo o qual as cidades são vistas como os lugares onde o futuro já chegou e a prosperidade é corrente, dada à vasta oferta de trabalho.

Esse ideário é, em verdade, um ledô engano. Faz-se desnecessário memorar que as leis de mercado, na ausência de justiça social, ganham imperatividade avassaladora. Trata-se de lógica simples: um grande número de indivíduos migra em busca de empregos, o número de vagas existente, porém é diminuto, logo, frente a tamanha mão de obra não qualificada, os salários ofertados pelos empregadores são baixos. Isto é, caso haja muitas pessoas procurando emprego, pode-se estabelecer remunerações irrisórias de modo a potencializar lucros, e no caso

de reivindicação por melhores salários, basta promover novas contratações, substituindo os insurgentes.

Paralelamente ao desemprego, crescimento do trabalho informal ou pagamentos ínfimos dentro o mercado formal, há o crescente problema da especulação imobiliária nos centros urbanos. O acúmulo de serviços públicos — como saneamento, transporte, segurança, educação e lazer — nas regiões centrais das cidades leva à extensiva compra dos terrenos desta área pelos setores imobiliários. Estes os revendem a quem melhor puder pagar e assim, melhor puder viver, considerando a proximidade das principais zonas comerciais, de empregos e dos polos culturais, um processo que relega os trabalhadores pobres à periferia, quando seus salários não são suficientes para a compra de imóveis em tais regiões (CAMPOS FILHO, 1992)

Nesse sentido, Paulino (2017, p. 27) afirma, a partir do exemplo da favela do Jacarezinho, localizada no Rio de Janeiro, que as primeiras favelas da referida cidade, originam-se com a finalidade de acomodar a população prejudicada pela valorização da terra urbana central. Com isso, o mencionado autor sustenta que a história urbana desta cidade — semelhante a tantas outras do País — “materializa a segregação socioespacial do desenvolvimento de políticas urbanas”.

Desse modo, vislumbra-se concentrações de pobreza, próximas ou não dos centros urbanos. Quando próximas, constituem um verdadeiro incômodo ao mercado imobiliário por desvalorizarem as áreas ao redor, e dão azo aos frequentes despejos ocorrentes desde a Primeira República, dada política sanitária, que hoje recorda das regras de zoneamento e adequação da propriedade legal do terreno quando conveniente aos setores imobiliários, execrando das áreas nobres a subcidadania.

Antes de suscitar a óbvia realidade da formação de favelas em áreas distantes das zonas de interesse comercial, é importante destacar, ainda segundo os ensinamentos de Campos Filho (1992), que a especulação imobiliária também se estende aos vazios urbanos nos arredores das cidades. Esses espaços encontram-se desprovidos de qualquer infraestrutura, mas com a expectativa de, eventualmente, serem dotados de tais serviços públicos e se tornarem, portanto, valorizados e aptos a serem vendidos a elevados preços. Nesse sentido, as zonas periféricas são abandonadas pelos governos frente ao alto custo de levar serviços públicos mínimos como água e esgoto, pavimentação, iluminação e segurança a tais comunidades.

O que há de comum entre ambas as realidades, tanto a do pobre que mora em habitações irregulares próximas ao centro, quanto a do pobre que vive em loteamentos ou favelas longínquas, é que todos eles, conforme Ermínia Maricato (1995), vivem em áreas rejeitadas pelo mercado imobiliário, seja porque são muito distantes ou porque há bloqueios

legais para a construção formal nesses espaços. Mais claramente, a população carente se instala em zonas poluídas, nas encostas dos morros, nas margens de corpos fluviais ou em áreas de proteção ambiental com insuficiência ou nenhuma fiscalização, como os mangues. Realidade que contribui, ainda mais, contra o pleito de tais moradores de verem suas habitações regularizadas e devidamente dotadas dos serviços essenciais, usualmente oferecidos aos mais ricos.

Para além dos já enumerados problemas, como a especulação imobiliária e a drenagem dos cofres públicos pelas obras faraônicas de aporte às superestruturas de produção, a discriminação e o uso de recursos para expansão dos serviços sociais já existentes também se mostram como obstáculos.

O lobismo das grandes empresas se impõe visando à flexibilização dos instrumentos de regimento urbano, com o adensamento de áreas centrais e a consequente exigência da expansão da oferta dos serviços públicos da área. A força política de tais corporações imobiliárias e o maior capital dos grupos sociais ali habitantes, levam à constante ampliação da rede de saúde, educação e segurança, restando pouco para a periferia, que recebe esforços maiores da gestão pública apenas pontualmente, em gestos clientelistas, especialmente durante períodos pré-eleitorais (MARICATO, 1995). Vislumbra-se, recorrentemente, portanto, uma tipologia de ação política que “fortalece o centro em face da periferia, num verdadeiro ciclo vicioso” (SANTOS, 1993, p. 96).

Não é de se admirar que frente ao abandono estatal se verifique plena expressão da pobreza, dada a não efetivação do direito à cidade – a começar pela falta de moradias dignas, seguidas de sistemas de saneamento básico deficitários, falta de serviço de energia elétrica, de escolas, de transportes e de policiamento – corolários não emergem, como a criminalidade. Tais consequências são fruto da perspectiva de crescimento socioeconômico fácil, em meio onde as disputas individuais imperam e a única forma de justiça é a privada, uma vez que o Estado não se mostra presente ordinariamente. Fundamenta-se pela negligência continuada todo um direito paralelo ao Direito Estatal e oposto a este.

3 CULTURA JURÍDICA ESTATAL: MONISMO JURÍDICO

Por óbvio, todos os problemas têm uma causa e quando a natureza dessa adversidade é estrutural, a probabilidade dela estar vinculada ao Direito é consideravelmente alta, uma vez que este tem ampla influência sobre a manutenção dos interesses daqueles que detém o poder

legiferante. Nesse sentido, faz-se fundamental analisar a cultura jurídica estatal operante desde a formação dos estados até a contemporaneidade, para que, assim, vislumbre-se possíveis causas da periferização descrita e as consequências da perpetuação cega dessa cultura.

Nota-se que, na Europa, com a transição dos primeiros momentos do capitalismo — definida e afins pelo surgimento dos burgos, substituição da mão de obra servil pela assalariada, separação entre meio produtivo e familiar e perda de autonomia produtiva pelos artesãos — para o capitalismo industrial, houve uma expansão da classe burguesa, em plena revolução da política ordinariamente desenvolvida durante a Idade Média. Gradualmente, o poderio econômico se sobrepõe ao direito de berço que fundamentava os privilégios da nobreza, bem como se destaca sobre o poder eclesiástico advindo da deidade (COMPARATO, 2010).

No Brasil, durante o período colonial e, posteriormente, com o Império, havia também considerável enrijecimento das classes sociais, como típico nos sistemas monárquicos, que vinculam posição social ao direito de nascença e assim definem linhas bastante claras entre nobreza, latifundiários, escravos e cidadãos comuns, limitando, portanto, possibilidades de ascensão social.

Conforme Del Roio (2002, p. 2), a revolução política que levou à transição do Segundo Reinado à Primeira República substituiu os fundamentos jurídico-políticos do Estado escravista pelos de um Estado de caráter burguês, natureza que se encontrava, acima de tudo, na estrutura normativa que tornou todos os homens sujeitos de direito, em condições, portanto, de celebrar contratos de trabalho, por exemplo. No pós-1930, segundo este autor, foi essencialmente o fortalecimento do Estado, a legislação social e o corporativismo que garantiram à burguesia o controle da classe operária e a hegemonia política.

Observou-se, pois, um cenário de transição do poder político que se escalou rapidamente, dada a concentração dos meios de produção, que torna a burguesia depositária da riqueza nacional, detendo em suas mãos a subsistência dos trabalhadores diretamente dependentes das suas linhas de produção, o que vincula, por sua vez, o Poder Público aos interesses de tal classe como garante (RUSCONI, 1983, p. 145). Isto é, embora grandes empresários não necessariamente se configurem como representantes políticos em plena acepção do cargo segundo os ditames eleitorais, desempenham, de toda forma, atos políticos, haja vista que a maneira como manejam seus empreendimentos impacta amplamente a conformação social e os interesses da gestão daqueles que verdadeiramente compõem a classe política.

Ademais, no plano teórico, visava-se na fase liberal que o Estado mantivesse o sistema econômico executando apenas funções específicas, quais sejam: a defesa do direito empresarial

(adequando os demais direitos civis, em caso de necessidade, para o melhor desenvolvimento da economia); a proteção dos trabalhadores contra a exploração exacerbada; e a criação de aporte infraestrutural tanto para a atividade industrial, quanto para a reprodução da força-trabalho (por meio da oferta de meios de transporte, profissionalização e demais serviços urbanos). Todavia, na incapacidade de plena expansão econômica aliada concomitantemente à promoção da justiça social, há a crise do capitalismo contemporâneo (RUSCONI, 1983, p. 146), priorizando-se certos setores e funções estatais.

Wolkmer (2001, p. 93) aponta que, na fase industrial do Capitalismo, a elite burguesa, ao consolidar sua influência política sobre o controle econômico, apregoa à sua maneira a liberdade defendida pelo liberalismo, denegando a distribuição social dos frutos econômicos e excluindo do acesso ao governo as classes pobres. Tal conjuntura verificou-se a partir de uma forte estrutura político-institucional, que, subjugada por pressões desses grupos econômicos, reproduz e assegura os interesses da elite capitalista, privilegiando as ações favoráveis a esta classe a partir do argumento de que tais ações supostamente gerariam ainda maior crescimento econômico, a despeito dos impactos socioambientais e da usual concentração de riquezas.

Percebe-se, por conseguinte, uma política que tradicionalmente se desenvolve de modo alheio às necessidades sociais como um todo, submetendo a população de menor renda às periferias — com pouco ou nenhum aporte urbanístico a seu favor — concentrando os meios de produção, a renda e a propriedade em poucos, além de flexibilizar políticas de salvaguarda ambiental em prol da expansão da indústria.

Nessa senda, ganha ainda mais força a ótica do monismo jurídico, concepção que centraliza no Estado toda a produção jurídica, afirmando-o como a única fonte do Direito, e, assim, o único ente capaz de regular a vida social. Conforme indicado por Wolkmer (2001, p. 48), no monismo, a validade das normas jurídicas se dá não pela eficácia e ampla aceitação por parte da sociedade civil, mas por terem tido seus requisitos formais de nomogênese atendidos, sendo promulgadas pelo Estado e dotadas de uma sanção.

A legitimidade, então, não se dá pela plena eficácia e aprovação da maioria, mas puramente por sua natureza lógico-formalista, um dos principais artifícios usados para a satisfação dos objetivos das elites dominantes, uma vez que, sob o manto do liberalismo e com uma produção normativa consideravelmente avessa à justiça social, há vasto escopo para a manutenção de padrões societários desiguais.

Esta realidade ganha ainda maior potencial quando essas determinações figuram, supostamente, como o único direito dentro do âmbito social, imperando sobre todos — dada a

legitimidade atribuída pelo Estado — e assegurando, pela coação, o interesse do diminuto grupo que detém o poder político.

4 NOÇÕES ACERCA DO DIREITO À CIDADE

Como observado, o tradicional ciclo capitalista de investimentos para promoção de uma ainda maior mais-valia, com a plena chancela do Poder Público, tem potencial altamente danoso no tocante ao desenvolvimento das cidades, caso deixado sem contrapesos. Consoante Harvey (2008, p. 2), a urbanização sempre foi um fenômeno de classes, com os excedentes produzidos pela mão de obra de alguns sendo redistribuídos, por vontade de outros, na expectativa de lucro a partir do investimento e fornecimento de crédito para o setor de infraestrutura.

Contudo, esse processo, sem a participação ativa do Estado e das populações envolvidas, pode acarretar gentrificação³, devido à elevação exacerbada do custo de vida, que impele as populações pobres às margens urbanas por não conseguirem se manter nas áreas centrais. Essa realidade gritante de falta de recursos nas zonas periféricas, constituindo verdadeiros bolsões de pobreza, levou à introdução gradual do debate quanto aos assentamentos humanos, com destaque para a ONU Habitat II (1996) e, recentemente, para o Fórum Social Mundial, que concebeu a Carta Mundial pelo Direito à Cidade (DUARTE, 2010, p. 52).

Esse documento define o Direito à Cidade enquanto interdependente a todos os direitos humanos, incluindo, por conseguinte, os direitos civis, sociais, políticos, econômicos, culturais e ambientais. Trata-se de direito coletivo e multifacetado, que pressupõe, consoante a própria carta:

a inclusão do direito ao trabalho em condições equitativas e satisfatórias; [...] acesso à seguridade social e à saúde pública; de alimentação, vestuário e moradia adequados; de acesso à água potável, à energia elétrica, o transporte e outros serviços sociais; a uma educação pública de qualidade; o direito à cultura e à informação; à participação política e ao acesso à justiça; o reconhecimento do

³ Exemplificando o processo de gentrificação, Marx (2013, p. 479) indica que “É evidente que as “melhorias” (*improvements*) das cidades, que acompanham o progresso da riqueza e são realizadas mediante a demolição de bairros mal construídos, a construção de palácios para bancos, grandes casas comerciais etc., a ampliação de avenidas para o tráfego comercial e carruagens de luxo, a introdução de linhas de bondes urbanos etc., expulsam os pobres para refúgios cada vez piores e mais superlotados.

direito de organização, reunião e manifestação; à segurança pública e à convivência pacífica. (FSA, 2007, p. 3).

Consequentemente, visa à construção de uma ambiência harmônica — com natureza justa, democrática e sustentável — e, por englobar vasta gama de direitos reconhecidos como fundamentais pelo ordenamento jurídico brasileiro, paralelamente ao nível internacional, o direito à cidade emerge como direito materialmente constitucional (DUARTE, 2010, p. 53), todavia, pouco efetivado.

A despeito da principal normativa brasileira no tocante ao assunto, o Estatuto da Cidade, — Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001 — estabelece no enunciado de seu artigo 2º que “A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana [...]”. Isto, implica, pois, em investimentos pulverizados sobre toda a área dos municípios. Observa-se que, da forma como o Direito à Cidade se apresenta no momento, orientado pela moral elitista, ele se encontra restrito à pequena parcela da população, que determina, por pressão política, os contornos da cidade (HARVEY, 2007, p. 15).

Dessa maneira, focalizados investimentos nas áreas centrais, manifestam-se, pontualmente, prestações positivas do Estado nas comunidades mais carentes, em especial durante períodos pré-eleitorais, conduta que funda grave clientelismo político (MARICATO, 1995, p. 34) e de nada resolve no tocante à falta de aporte urbano e de trabalho. A ausência de moradia digna, saneamento básico, trabalho formal, transportes e lazer, soma-se a estigmatização social, fundando verdadeira crença no “nada a perder”, que impulsiona jovens a cometerem pequenos delitos de início e, posteriormente, adentrarem no crime organizado, de maneira a suprirem condições, supostamente, melhores para si e para suas famílias.

Certamente, a falta de incentivo ao estudo e a discriminação socioeconômica e/ou racial, praticamente impossibilitando a seleção para empregos formais, contribuem para tanto. Crescer em um ambiente hostil, dadas condições de miserabilidade generalizada, com uma “economia de sobrevivência” (RIBEIRO, 2004, p. 3), favorece, pois, a perpetuação da violência, acerca da qual esses jovens já cresceram tendo conhecimento, seja devido a execuções sumárias por diferentes facções ou mesmo pela força policial.

A ausência estatal em efetivar o direito à cidade de maneira adequada permite que, com o passar do tempo, a difusão da violência ganhe, inclusive, estrutura — imposta ou, em certos casos, até mesmo desejada pelos moradores — para repelir o arbítrio de facções diversas sobre os negócios locais, criando assim espécie de Direito Paralelo. Este que tanto pune, quanto

também pode ser igualmente paternalista ao prover, para os moradores sob sua proteção, lazer, educação, “trabalho” e uma mínima segurança, papel amplamente negligenciado pelo Estado.

5 O PLURALISMO JURÍDICO E A FALTA DE EFETIVAÇÃO DO DIREITO À CIDADE

A crise enfrentada pelo modelo normativo estatizante, taxado como uma mera ficção pelo pensamento jurídico crítico, foi marcada pela insuficiência dos alicerces de estruturação — tanto das Ciências Humanas, quanto da Teoria Geral do Direito —, o que impulsionou a busca por uma nova forma de referencial que atenda às necessidades contemporâneas (WOLKMER; VERAS NETO; LIXA, 2013, p. 133).

Nessa conjuntura, surge o denominado pluralismo jurídico que, segundo Wolkmer (2001, p. 170), pode ser compreendido tanto como “fenômeno de possibilidade e dimensões de universalidade cultural”, quanto como modelo que abrange as condicionantes formal e material, oportuno às peculiaridades e às circunstâncias históricas de micro e macro sociedades políticas.

Diante disso, é imperioso compreender o pluralismo, tratando tanto de sua conceituação nas mais diversas áreas do saber, quanto compreendendo os seus valores basilares, uma vez que esse permeia os grupos mais abastados da sociedade — por instituições legitimadas, como a Igreja Católica — assim como aqueles menos abastados, cujo poder advém da violência.

Em contraposição ao monismo que, como já visto, é pautado em uma concepção unitária, centralizada e homogênea, o pluralismo, nas palavras de Wolkmer (2001, p. 171-172), diz respeito à “[...] existência de mais de uma realidade, de múltiplas formas de ação prática e da diversidade de campos sociais com particularidade própria, ou seja, envolve o conjunto de fenômenos autônomos e elementos heterogêneos que não se reduzem entre si”.

O pluralismo na qualidade de concepção “filosófica”, conforme Wolkmer (2001, p. 172) se opõe ao unitarismo e defende a existência de várias fontes ou fatores causais para justificar os fenômenos, sejam naturais, cosmológicos, e as condições de historicidade em torno da vida humana. Ao passo que o pluralismo, em sua vertente sociológica, é compreendido como estratégia descentralizadora tanto frente ao monismo social, quanto à teoria da soberania estatal. Já o pluralismo de cunho político desaprova a concentração e unificação do poder ou força de ação monolítica, seja política, ideológica ou econômica.

Ademais, Wolkmer (2001, p. 173) pontua que, para além do pluralismo “político”, “Norberto Bobbio, reconhece, levando em conta a experiência da sociedade italiana, a presença também do pluralismo “econômico” e “ideológico””, associando-o às inúmeras orientações de pensamento, visões de mundo e programas políticos, os quais não são homogêneos

Ainda segundo os ensinamentos de Wolkmer (2001, p. 172-176), ao tratar genericamente do pluralismo, destacam-se alguns valores basilares para a sua plena compreensão, quais sejam: (i) autonomia — princípio este relativo ao poder que determinados movimentos coletivos ou associações dispõem de modo independente ao estatal; (ii) descentralização, o qual relaciona-se ao reforço concedido ao poder local, ampliando a contribuição dos indivíduos; (iii) participação — princípio impulsionado pela descentralização e que diz respeito ao estímulo de participação tanto das instâncias sociais complexas e autônomas como as pequenas unidades; (iv) localismo, o qual busca estimular a produção direta, enfatizando os processos locais por meio de ações coletivas na seara, por exemplo, familiar e religiosa; (v) diversidade, que se trata do reconhecimento das diferenças, as quais são proliferadas pelo pluralismo; e (vi) tolerância, posto que o pluralismo é assegurado mediante as regras de convivência norteadas, por exemplo, pela indulgência e moderação.

A par disso, é possível tratar do denominado pluralismo jurídico, que compreende variadas tendências com origens diferentes, assim como abundantes caracterizações, sendo o seu núcleo essencial a “negação de que o Estado seja a fonte única e exclusiva de todo o Direito”. Sendo importante ressaltar que, antes da ideia hegemônica do sistema de produção normativa pertencer unicamente ao Estado — desencadeado, ao longo dos séculos XVII e XVIII, pelo absolutismo monárquico e burguesia emergente — tem-se uma “longa trajetória histórica de práticas autônomas de elaboração legal e comunitária” (WOLKMER, 2001, p. 183-185).

Hodiernamente, a pluralidade de ordenamentos em determinado espaço geopolítico não é resultado de uma multiplicidade de Estados, mas, como bem afirma Amarante (2012, p. 16), decorre de uma pluralidade de ordenamentos estabelecidos por instituições que se colocam em alguns casos acima do Estado — gerando a discussão da supremacia do Direito Internacional, ou a ele paralelo, hipótese observada nas localidades em que falta a efetivação de direitos sociais.

Por sua vez, o pluralismo jurídico à brasileira emerge com a dissertação de doutoramento apresentada na Universidade de Yale por Boaventura de Sousa Santos que, em meados de 1970, realizou uma pesquisa de campo envolvendo a favela do Jacarezinho, uma das mais antigas e numerosas favelas localizada no Rio de Janeiro (WOLKMER; VERAS NETO;

LIXA, 2013, p. 13). Esta favela brasileira foi alcunhada por Boaventura, em sua pesquisa, de Pasárgada, em homenagem ao poema de Manuel Bandeira e, ainda, como forma de preservar a identidade da comunidade que o acolheu durante o período ditatorial.

Para Boaventura de Sousa Santos (1999, p. 1), o pluralismo jurídico está configurado quando em determinado espaço geopolítico vigoram, de forma oficial ou não, mais de uma ordem jurídica. Sendo que o alicerce desse direito paralelo pode ser de cunho econômico, racial, por exemplo; relacionar-se com um momento de transformação revolucionária; ou, ainda, tratar-se de uma “conformação específica do conflito de classes numa área determinada da reprodução social” que, no caso de Pasárgada, diz respeito à habitação.

Ainda hoje, o cenário encontrado por Boaventura de Sousa Santos em Pasárgada persiste em várias regiões do Brasil, haja vista que, adjacente à abundante produção legislativa regulatória, encontram-se uma vertente de descrença nas instituições, como justiça e polícia, e na ausência de interesse pelo voto e representantes políticos (MARICATO, 1995, p. 32-33).

Observa-se que o Estado não se manifesta continuamente em certas áreas de seu território, deixando, assim, graves carências quanto à saúde, emprego, segurança e lazer (MADRID, 2004, p. 56). Nessa senda, deve-se afirmar que a pobreza não é justificativa para a proliferação do crime, mas que, do mesmo modo que essa última, é um dos efeitos da ausência estatal em efetivar o direito à cidade, que, por sua vez, engloba vasta gama de prestações mínimas relativas a direitos fundamentais de cunho social, político, cultural, dentre outros.

O espaço deixado pelo Estado permite que, por meio da violência, a atividade criminosa se instale, desenvolvendo-se um ordenamento jurídico paralelo ao estatal, em ambiência na qual, ao mesmo tempo em que se opera negociações como as relativas ao narcotráfico, concentra-se sob o comando das chefias um poder tipicamente Legislativo — haja vista que desenvolvem suas próprias leis —, Executivo — por livremente administrar — e Judiciário — com a aplicação de penas frequentemente sumárias.

Ainda segundo os ensinamentos de Madrid (2004, p. 57), apesar da existência de um regime ilegal frente à ótica do Estado, tais grupos criminosos suprem a ausência dos governantes, concedendo medicamentos e alimentos, construindo parques e creches, promovendo mesmo bailes funks e, em especial, garantindo a segurança pública. A estrita ordem jurídica imposta nesses espaços pelas facções, com o uso da força, reprime ataques, como roubos e furtos, entre e contra moradores, assemelhando-se a certa noção deturpada de segurança pública.

Nessa senda, a conduta ilícita e pungente de violência para manutenção, portanto, torna-se natural aos olhos dos jovens, uma vez que praticá-la passa a ser sinônimo de ser respeitado (MADRID, 2004, p. 59-60), e inclusive uma fonte próspera de renda.

Tem-se, então, um ciclo, no qual a existência de múltiplos direitos paralelos, ao longo de todo o país, fomenta a sua própria perpetuação enquanto o direito estatal não alcança as áreas que lhes deram berço. Este alcance deve se dar não de maneira clientelista, ou com desarrazoada agressividade policial, mas com a distribuição mínima dos aportes de infraestrutura, segurança e cultura — efetivadores do Direito à Cidade — que são ofertados às classes abastadas, desse modo, promovendo-se mínima justiça social que, concomitante à promessa de futuro digno, não permita a sucumbência aos violentos domínios anteriores.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou explicitar, por meio de seu encadeamento lógico, como a ausência estatal em efetivar o direito a uma cidade justa, democrática e sustentável impacta na emergência de um direito que coexiste com o Estatal e o afronta, sujeitando os moradores de comunidades mais carentes a duras normativas, comumente mais incisivas que as do Estado e também violadoras de direitos fundamentais.

Ademais, foi observado que, ao passo em que tais ordenamentos paralelos permitem maior violência de modo a efetivar suas determinações e protegerem-se contra influências externas, também suprem a ausência estatal no tocante à segurança, educação, lazer e saúde dos moradores dessas comunidades.

Certamente, essa realidade não deveria ser aceitável, haja vista que, se todo poder emana do povo, que o exerceria por meio de representantes eleitos ou diretamente (art. 1º, parágrafo único, da CF), não se pode admitir que uma parcela da população — também eleitora dos representantes políticos — seja deixada à sua própria sorte, sob relativa miséria que afronta os direitos fundamentais garantidos pela Constituição Federal de 1988 e, não raramente, sob o controle de formas de Direito próximas ao olho por olho de Hamurábi.

Sob essa ótica, apesar dos meios de resolução não comporem o objeto do presente artigo, urge que a sociedade civil volte seus olhos para os problemas frequentemente ignorados da periferia, demandando à classe política que sua atenção a esses grupos mais fragilizados não se restrinjam apenas a períodos eleitorais e sim, haja o fornecimento e manutenção contínua de

um aporte infraestrutural que concretize o direito à cidade para esses grupos, de maneira a extirpar as lacunas que permitem a instalação do direito paralelo anteriormente discutido.

Assim, o nível de consciência sobre o que Maricato (1995, 55) denominou “cidade real” deve ser elevada, demonstrando que ela não se resume apenas ao conforto e mínimo bem-estar das regiões com algum suporte urbanístico. Faz-se fundamental também maior capacitação e recursos para as forças de polícia e assistência social, inclusive atinentes à saúde, à educação e ao direito, de maneira a romper o ciclo já debatido, no qual a existência de direitos paralelos, ao longo de todo o país, fomentam a sua própria perpetuação enquanto uma mínima justiça social, rica em valores e promotora da promessa de um futuro digno, não for uma política de Estado.

REFERÊNCIAS

AMARANTE, Fernanda Machado. O Pluralismo Jurídico e o Direito de Laje. **Direito UNIFACS – Debate Virtual**, Campina Grande, v. 1, n. 148, 2012. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/2334>. Acesso em: 14 nov. 2021.

CAMPOS FILHO, Cândido Malta. **Cidades Brasileiras: seu controle ou o caos, o que os cidadãos devem fazer para a humanização das cidades no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel, 1992.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

DEL ROIO, Marcos. Resenha de: SAES, Décio. República do capital: capitalismo e processo político no Brasil. **Boitempo**, São Paulo, v. 1, n. 13, 2002, p. 175-179. Disponível em: https://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos_biblioteca/resenha73resenha2.pdf. Acesso em: 10 fev. 2022.

DUARTE, Marise Costa de Souza. **Espaços Especiais em Natal (Moradia e Meio Ambiente): um necessário diálogo entre direitos e espaços na perspectiva de proteção aos direitos fundamentais na cidade contemporânea**. 2010. 617 f. Tese (Doutorado) - Curso de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2010.

FÓRUM SOCIAL DAS AMÉRICAS [FSA]. **Carta Mundial pelo Direito à Cidade**. Quito, 2003. Disponível em: <https://www.suelourbano.org/wp-content/uploads/2017/08/Carta-Mundial-pelo-Direito-%C3%A0-Cidade.pdf>. Acesso em: 09 nov. 2021.

HARVEY, David. **O Direito à Cidade**. 2008. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/272071/mod_resource/content/1/david-harvey%20direito%20a%20cidade%20.pdf. Acesso em: 15 nov. 2021.

MADRID, Daniela Martins. **O crime Organizado como Precursor do Estado Paralelo e o seu Confronto perante o Estado Democrático de Direito**. 2004. 99 f. Monografia (Especialização) - Curso de Direito, Faculdades Integradas "Antônio Eufrásio de Toledo", Presidente Prudente, 2004. Disponível em: <http://intertemas.toledoprudente.edu.br/index.php/Direito/article/view/298/289>. Acesso em: 16 nov. 2021.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na Periferia do Capitalismo: ilegalidade desigualdade e violência**. São Paulo, 1995. Disponível em: http://www.labhab.fau.usp.br/wp-content/uploads/2018/01/maricato_metrperif.pdf. Acesso em: 10 nov. 2021.

MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política: Livro I : o processo de produção do capital**. Tradução de Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013. Disponível em: <https://elahp.com.br/download/marx-karl-o-capital-vol-i-boitempo/>. Acesso em: 10 fev. 2022.

PAULINO, Lucas Nascimento. **O Processo de Urbanização da Favela do Jacarezinho, Cidade do Rio de Janeiro: periferia, verticalização e território de risco**. 2017. 104 f. TCC (Graduação) - Curso de Geografia, Universidade de Brasília, Brasília, 2017. Disponível em: https://bdm.unb.br/bitstream/10483/25110/1/2017_LucasNascimentoPaulino_tcc.pdf. Acesso em: 15 fev. 2022.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. Cidade e Cidadania: inclusão urbana e justiça social. **Ciência e cultura**, [S.l.], v. 56, n. 2, p. 43-45, 2004. Disponível em: <http://cienciaecultura.bvs.br/pdf/cic/v56n2/a20v56n2.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2021.

RUSCONI, Gian Enrico. Capitalismo. In: BOBBIO, Noberto et al. **Dicionário de política**. 11. ed. Brasília: UnB, 1983.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Notas Sobre a História Jurídico Social de Pasárgada. In: SOUTO, Cláudio; FALCÃO, Joaquim (org.). **Sociologia e Direito: textos básicos para a disciplina de sociologia jurídica**. São Paulo: Pioneira, 1999.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.

WOLKMER, Antonio Carlos; VERAS NETO, Francisco; LIXA, Ivone (org.). **Pluralismo Jurídico: os novos caminhos da contemporaneidade**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

BETWEEN URBANIZATION AND PERIPHERALIZATION: HOW THE NON-GUARANTEE OF A RIGHT TO THE CITY FOR ALL IMPLIES THE EMERGENCY OF PARALLEL RIGHTS

ABSTRACT

The right to the city, understood as materially constitutional, as it encompasses a series of fundamental rights, aims to build a harmonious environment, with a fair, democratic and sustainable nature. However, when observing the course of the history of Brazilian urbanization, it is clear that this right has little effectiveness, making necessary the understanding of how this implies in the configuration of legal pluralism. Thus, using bibliographical and documental research, the present work that parallel rights, by overcoming the concept of legal monism, seek to fill the vacuum left by the State, especially in those locations resulting from the peripheralization process.

Keywords: Estatuto da cidade. Legal monism. Peripherization. Legal pluralism. Brazilian urbanization.