

# A AMPLITUDE DO DIREITO À CIDADE PARA REFUGIADOS E SOLICITANTES DE REFÚGIO FRENTE À CIDADANIA NO BRASIL<sup>1</sup>

*Laís Gonzales de Oliveira (FDRP/USP)*

**Resumo:** Conforme o artigo 182 da Constituição Federal de 1988, todos os habitantes do espaço urbano são titulares do direito humano à cidade. Entretanto, o artigo 1º, parágrafo único, do Estatuto da Cidade dispõe como beneficiários coletivos do uso da propriedade urbana especificamente os seus cidadãos, vinculando tal direito à cidadania, exercida em âmbito municipal. Assim, analisa-se a relação existente entre a concepção de cidadania no reconhecimento e na efetivação do direito à cidade de refugiados e solicitantes de refúgio, com base no princípio da democracia participativa, em se tratando de pesquisa teórica, jurídico-dogmática e jurídico-sociológico. Conclui-se pela necessidade de uma releitura da concepção tradicional de cidadania.

**Palavras-chave:** Refugiado; Solicitante de refúgio; Direito à cidade; Cidadania; Democracia participativa.

## 1 INTRODUÇÃO

A política brasileira para refugiados e solicitantes de refúgio apresenta um duplo caráter, combinando elementos de política externa com política doméstica (MOREIRA, 2010, p. 112). Em termos de política externa, o Brasil é internacionalmente reconhecido por sua receptividade: conforme dados apresentados pelo Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), em 2015 foram registradas 28.670 solicitações de refúgio, sendo que, até abril deste ano de 2016, o país contaria com 8.863 refugiados formalmente reconhecidos (CONARE, 2016, p. 03) e, conseqüentemente, 19.807 solicitantes de refúgio.

Entretanto, apesar da facilitação no acesso ao território nacional, a verdadeira barreira ao pleno acesso de pessoas em busca de refúgio ao Estado brasileiro – em sua integralidade de serviços e oportunidades oferecidos – estaria na fase seguinte, isto é, em seu acolhimento. A

---

<sup>1</sup> V ENADIR, Grupo de Trabalho nº 03 - Migrações, refúgio, mobilidades: direitos, políticas e sujeitos.

estrutura estatal brasileira mostra-se deficitária quanto à garantia efetiva dos direitos socioeconômicos e culturais (direitos humanos, de uma forma geral) de tal grupo (MOREIRA, 2010, p. 123). Nesse sentido, considerando que, quando recebida, a pessoa em busca de refúgio será acolhida, de fato, em uma cidade, garantir a efetivação de seus direitos humanos significa assegurar-lhes o pleno gozo e exercício do direito à cidade.

Ressalta-se que a Constituição Federal de 1988 marca a instituição de uma nova ordem urbanística no Brasil (DIAS, 2010, p. 78), segundo a qual a política de desenvolvimento urbano passa a objetivar a ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes, nos termos do *caput* do artigo 182 da referida Carta.

Essa garantia do bem-estar geral em observância às funções sociais da cidade, isto é, levando-se em conta o respeito às liberdades individuais, os direitos socioeconômicos e culturais e os direitos difusos e homogêneos, consiste no reconhecimento do direito à cidade a todas as pessoas que nela habitam e convivem. Nesse sentido, conforme se compreende do referido dispositivo constitucional, todos os indivíduos habitantes do espaço urbano seriam titulares do direito à cidade, direito cujo conteúdo encontra-se inserido na ordem dos direitos humanos (HARVEY, 2012, p. 73-74).

Entretanto, a Lei n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), ao regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, dispõe como beneficiários coletivos do uso da propriedade urbana não os seus habitantes, mas especificamente os seus cidadãos, nos termos do parágrafo único do seu artigo 1º, o que vincularia a titularidade do direito à cidade à condição de cidadão do Estado.

Assim, o reconhecimento da titularidade do direito à cidade de refugiados e solicitantes de refúgio, bem como a sua própria efetivação, dependeriam da concepção adotada pelo Estado brasileiro acerca do instituto jurídico da cidadania, a ser exercida, no caso, em âmbito municipal. Nesse sentido, o presente trabalho tem por objetivo analisar a influência exercida pelo instituto jurídico da cidadania no reconhecimento da titularidade e na efetivação do direito à cidade de tais indivíduos, no âmbito do ordenamento brasileiro<sup>2</sup>.

Para tanto, o trabalho consiste, primeiramente, em uma investigação jurídico-dogmática (GUSTIN, 2010, p. 21), tendo como objeto a avaliação das estruturas e das relações normativas do ordenamento jurídico brasileiro e dos instrumentos internacionais aos

---

<sup>2</sup> Ressalta-se que o estudo enfoca o caso de refugiados e solicitantes de refúgio, e não de imigrantes de uma forma geral, tão somente para abordar a proteção legal específica conferida a esse grupo de imigrantes, tendo em vista a situação diferenciada de vulnerabilidade em que se encontram, sem prejuízo do reconhecimento do direito à cidade para as demais categorias de imigrantes.

quais o país está submetido, no que toca à garantia do direito à cidade frente ao instituto da cidadania. Para tanto, faz-se uso da técnica de pesquisa teórica, na forma bibliográfica.

Não obstante, o artigo também consiste em uma investigação de caráter jurídico-sociológico (GUSTIN, 2010, p. 22), pois analisa o reconhecimento e a efetivação do direito à cidade conforme a sua relação com o instituto jurídico da cidadania no Brasil, compreendendo o fenômeno jurídico no ambiente sociocultural e econômico brasileiro.

Por fim, realizou-se análise crítico-dogmática da relação entre as concepções doutrinárias analisadas acerca do instituto jurídico da cidadania e a sua relação com o reconhecimento e na efetivação do direito à cidade para refugiados e solicitantes de refúgio.

## **2 A POLÍTICA BRASILEIRA PARA REFUGIADOS E SOLICITANTES DE REFÚGIO**

Considerando o já mencionado caráter duplice da política brasileira, o país conta com um sistema procedimental de recepção de pessoas em busca de refúgio para reconhecimento da condição jurídica de refugiado, durante o qual é garantida a proteção (temporária) do solicitante de refúgio até a decisão final do processo.

Basicamente, nos termos da Resolução Normativa nº 18/2014, do CONARE, cabe à Polícia Federal o recebimento do formulário de pedido de refúgio, seguido da imediata emissão de um protocolo de solicitação com prazo de vigência de um ano, prorrogável por igual período, de forma sucessiva, até a decisão final do processo. Essa decisão então é proferida pelo plenário do CONARE, após processamento e instrução pela Coordenação-Geral de Assuntos para Refugiados (CGARE) (CGARE; CONARE, 2014, p. 02).

Esse protocolo é considerado prova suficiente da condição de solicitante de refúgio e instrumento de identificação do seu titular, conferindo-lhe os direitos assegurados pela Lei n. 9.474/97 (lei nacional de refúgio), pela Constituição Federal de 1988 e pelas convenções internacionais pertinentes ao tema, principalmente a Convenção de Genebra de 1951.

Assim, são assegurados ao solicitante de refúgio os mesmos direitos inerentes aos estrangeiros em situação regular no território nacional, até o trânsito em julgado do procedimento administrativo (CGARE; CONARE, 2014, p. 02): além de formalidades de registro documental, também são asseguradas medidas que garantam efetivamente os direitos socioeconômicos e culturais da pessoa em busca de refúgio, como, por exemplo, o acesso à moradia, a vagas de emprego e a utilização de serviços públicos de uma forma geral

(MOREIRA, 2010, p. 123). Não obstante, os mesmos direitos são assegurados ao refugiado juridicamente reconhecido, nos termos do artigo 5º da Lei n. 9.474/97.

Nesse sentido, enquanto a política brasileira externa para pessoas em busca de refúgio visa a recepção de tais indivíduos, à política de âmbito doméstico caberia o acolhimento de tais indivíduos, garantindo-lhes os direitos (humanos) que atendam às necessidades essenciais para a manutenção de uma vida digna no país (CARLET; MILESI, 2012, p. 88; MOREIRA, 2010, p. 123).

Entretanto, considerando que o Município é o ente federativo mínimo, então responsável por atender diretamente às necessidades básicas e imediatas da população por meio da gestão urbana<sup>3</sup>, e que, quando recebida, a pessoa em busca de refúgio será acolhida, de fato, em uma cidade, garantir a efetivação dos direitos humanos que lhe proporcionem uma vida digna significa assegurar-lhes o pleno gozo e exercício do direito à cidade.

### **3 O DIREITO À CIDADE**

Ao regulamentar a política urbana prevista nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) estabelece as diretrizes gerais para que o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana seja alcançado, conforme disposição do seu artigo 2º, assegurando, inclusive, o direito à cidade.

Ressalta-se que a definição de um “direito à cidade” surge como reação às desigualdades sociais historicamente produzidas no âmbito urbano, manifestadas na exclusão da maior parte dos habitantes de uma cidade, a qual é determinada pela lógica da segregação espacial e da mercantilização e especulação do solo e do ambiente urbano, em todos os seus aspectos (MÜLLER; PLATAFORMA DHESCA BRASIL; SANTOS JÚNIOR, 2010, p. 12).

Contudo, considerando o contexto brasileiro, Silva (2006, p. 25-26) entende que o espaço urbano apenas adquiriria a categoria de cidade ao se transformar em Município<sup>4</sup>, e, nesse sentido, a cidade brasileira poderia ser definida como um “núcleo urbano qualificado

---

<sup>3</sup> Conforme interpretação sistemática dos artigos 18, 29 e 30 da Constituição Federal de 1988.

<sup>4</sup> Ressalta-se que as expressões “cidade” e “Município” apresentam sentidos distintos: enquanto o segundo se trata de ente federativo da República brasileira, juntamente com os Estados federados e a União (nos termos dos artigos 1º e 18 da Constituição Federal de 1988, sistematicamente) com autonomia e competências constitucionais próprias, a primeira consiste no núcleo urbano no qual a sede do governo municipal é situada e onde o desenvolvimento decorre de sistemas de natureza social, econômica, política e administrativa, dentre outras, tratando-se de local diverso da área rural integrante da mesma unidade territorial de um Município. Entretanto, tendo em vista o contexto histórico da colonização brasileira, o sentido de “cidade” no atual regime acaba por resultar da transformação de determinado conglomerado populacional em Município, cujo território engloba as áreas urbana e rural (CARVALHO FILHO, 2009, p. 02).

por um conjunto de sistemas político-administrativo, econômico não-agrícola, familiar e simbólico”, sede do governo municipal, independentemente do seu contingente populacional.

Não obstante, sob uma perspectiva urbanística, uma comunidade passa a ser qualificada como cidade quando apresenta unidades edilícias e equipamentos públicos, isto é, quando reúne um conjunto de edificações, nas quais seus membros habitam ou desenvolvem atividades comerciais, industriais ou intelectuais, servido de bens públicos e sociais, os quais também são destinados à satisfação das necessidades (para uma vida digna) dos habitantes (SILVA, 2006, p. 26).

Faz-se necessário apontar, todavia, que, em vista da intensificação da conexão entre as áreas urbanas e rurais decorrente do processo de urbanização (LEFEBVRE, 2001, p. 19), e em razão de o sentido de “cidade” no atual regime brasileiro resultar da qualificação de determinado conglomerado populacional em Município (CARVALHO FILHO, 2009, p. 02), as áreas rurais também passam a integrar a noção de cidade.

No mesmo sentido disciplinou a Carta Mundial pelo Direito à Cidade, conforme seu artigo I (5), entendendo por “cidade” toda espécie de vila, aldeia, povoado, município, etc. que seja institucionalmente organizado na forma de uma unidade local de governo, e que inclua as proporções urbana e rural de seu território (FÓRUM MUNDIAL URBANO, 2004; FÓRUM SOCIAL DAS AMÉRICAS, 2004; V FÓRUM SOCIAL MUNDIAL, 2005).

Assim, percebe-se que a noção de cidade encerra um sentido jurídico, político e sociológico (CARVALHO FILHO, 2009, p. 03), revelando-se como um conjunto de atividades da vida cotidiana, desde a simples existência até as formas como os habitantes se relacionam uns com os outros, sendo nesse ambiente urbano<sup>5</sup> que as pessoas se desenvolvem e mantêm as condições materiais (INSTITUTO PAULO FREIRE; PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2015, p. 09) e psicossociais (HARVEY, 2012, p. 73-74) de sua existência, a fim de suprir suas necessidades vitais.

Isso porque a organização da sociedade em comunidades ou núcleos populacionais – ou seja, de forma coletiva – visa atender às necessidades materiais de seus integrantes, bem como às suas necessidades psicossociais, como a comunicação intelectual, afetiva e espiritual, a fim de que possam ser garantidas a continuidade da vida (digna) e a satisfação dos interesses e desejos de todos (DALLARI, 2004, p. 26).

A cidade representa, portanto, um conjunto de relações sociais e materiais de existência, no qual ações e relações conjugadas no arranjo territorial e administrativo, no

---

<sup>5</sup> Entendendo-se por “urbano” os meios natural, econômico, social e cultural que compreendem o território da cidade (DIAS, 2010, p. 02).

comércio, na divisão social do trabalho e, inclusive, no próprio processo de urbanização, estruturam a vida urbana (INSTITUTO PAULO FREIRE; PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2015, p. 09).

É com base nessa noção de cidade que Henri Lefebvre (2001, p. 105 e 117-118) compreende tratar-se o “direito à cidade” de um “direito à vida urbana”, e não apenas a um direito de estada ou de visita, sendo que essa “vida urbana” reuniria necessidades sociais de caráter antropológico (como ver, tocar, sentir, ou gastar energia, basicamente) e específico (lazer, trabalho, esporte, cultura, conhecimento, informação, etc.) – e assim o autor afirma haver, inclusive, uma necessidade humana da vida urbana e da própria cidade.

Nesse sentido, o direito à cidade corresponde ao direito de participar integralmente (entenda-se ativa e passivamente) do ambiente urbano (LEFEBVRE, 2001, p. 23), isto é, podendo usufruir das vantagens, das oportunidades e dos serviços oferecidos pelos meios natural, econômico, social e cultural que compreendem o território da cidade, participando, inclusive, da elaboração das políticas urbanas e da construção da própria cidade (LEFEBVRE apud TRINDADE, 2012, p. 149-151).

### **3.1 O direito à cidade no Estatuto da Cidade**

Considerando o conteúdo do direito à cidade apresentado, o Estatuto da Cidade institucionalizou tal direito na figura do “direito à cidade sustentável”, então definido como o direito à toda a infraestrutura e serviços públicos oferecidos pelo espaço urbano, bem como aos direitos humanos por ele proporcionados, para as presentes e futuras gerações, nos termos do inciso I do artigo 2º da mencionada lei.

Primeiramente, o quesito sustentabilidade empregado ao direito à cidade refere-se à necessidade de equilíbrio entre o desenvolvimento da cidade e o bem-estar geral, ou seja, de todos os seus habitantes, em benefício da coletividade, e não como mero privilégio de grupos isolados (CARVALHO FILHO, 2009, p. 36). Essa harmonia entre o desenvolvimento urbano e o bem-estar coletivo deve considerar tanto a geração presente de habitantes como as gerações futuras, conjugando os elementos do meio ambiente humano com os do meio ambiente natural (CARVALHO FILHO, 2009, p. 36-37), promovendo também o equilíbrio ecológico da cidade.

Ademais, esse bem-estar comunitário materializa-se pela garantia efetiva de todos os direitos (humanos) abarcados pela generalidade do direito à cidade, como, por exemplo, os

direitos à terra urbana, à moradia, ao trabalho, ao lazer e à toda a infraestrutura urbana e os serviços públicos oferecidos pelo ambiente urbano (CARVALHO FILHO, 2009, p. 36).

No mesmo sentido, a Carta Mundial pelo Direito à Cidade<sup>6</sup> define o direito à cidade como o usufruto equitativo das cidades e do sistema urbano, de uma forma geral, conforme os princípios de equilíbrio ecológico<sup>7</sup>, democracia e justiça social, concebendo integralmente todos os direitos humanos – civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais – internacionalmente reconhecidos, inclusive o respeito às minorias e à pluralidade étnica, racial, sexual e cultural, com o objetivo de alcançar o pleno gozo de um padrão de vida adequado (leia-se digno), nos termos do seu artigo I (2) (FÓRUM MUNDIAL URBANO, 2004; FÓRUM SOCIAL DAS AMÉRICAS, 2004; V FÓRUM SOCIAL MUNDIAL, 2005).

Nesse sentido, justamente por compreender um conjunto de direitos humanos aplicados ao âmbito urbano (MÜLLER; PLATAFORMA DHESCA BRASIL; SANTOS JÚNIOR, 2010, p. 12), isto é, a garantia de todos os direitos humanos que atendam às necessidades essenciais para uma vida digna (moradia, trabalho, liberdade de circulação, lazer, cultura, etc.), o próprio direito à cidade é reconhecido como um direito humano, de caráter comum, a ser exercido coletivamente (INSTITUTO PAULO FREIRE; PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2015, p. 09 e 25; FERNANDES, 2007, p. 02; HARVEY, 2012, p. 74 e 87).

A própria Carta Mundial pelo Direito à Cidade baseia-se na ideia de que os direitos e os valores sociopolíticos de todos os níveis, do internacional ao municipal, sempre devem ser legais e coletivos (FERNANDES, 2007, p. 216), definindo a cidade como um espaço coletivo, culturalmente rico e diversificado, pertencente a todos os seus habitantes, nos termos do seu artigo I(3) (FÓRUM MUNDIAL URBANO, 2004; FÓRUM SOCIAL DAS AMÉRICAS, 2004; V FÓRUM SOCIAL MUNDIAL, 2005).

Assim, concebido nesse sentido, o direito à cidade é autônomo (mas interdependente<sup>8</sup>) em relação a todos os demais direitos humanos internacionalmente reconhecidos, além de considerado um direito coletivo integral e indivisível (FERNANDES, 2007, p. 217).

---

<sup>6</sup> Tal instrumento internacional ainda aguarda a aprovação da Organização das Nações Unidas (ONU).

<sup>7</sup> Apesar de a referida Carta empregar o termo “sustentabilidade” para tratar do gozo da cidade com respeito ao meio ambiente sadio, este trabalho emprega a expressão “equilíbrio ecológico” em substituição, nos termos do artigo 225 da Constituição Federal de 1988, a fim de promover o paradigma da natureza como um fim em si mesmo e parte integrante do ecossistema terrestre, e não como um mero instrumento aos interesses humanos.

<sup>8</sup> Segundo André de Carvalho Ramos (2015, p. 226), direitos humanos interdependentes contam com uma relação de dependência mútua, uma vez que os seus conteúdos podem vincular-se, a depender do caso concreto, o que demonstra a complementariedade de tais direitos. Assim, apesar de autônomos, os direitos humanos apresentam diversas intersecções entre si, razão pela qual não devem ser interpretados isoladamente, mas sim sistematicamente e de forma conjunta, a fim de serem atingidas as suas finalidades (MORAES apud RAMOS, 2015, p. 226).

Não obstante, o direito à cidade tem como principal fundamento jurídico o princípio da função social da cidade e da propriedade urbana (FERNANDES, 2007, p. 211; INSTITUTO PAULO FREIRE; PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2015, p. 21; TRINDADE, 2012, p. 150 e 152), conforme preveem o *caput* do artigo 182 da Constituição Federal de 1988, o *caput* do artigo 2º do Estatuto da Cidade e o artigo II(2) da Carta Mundial pelo Direito à Cidade.

Esse princípio, por sua vez, trata-se de um dos valores da nova ordem urbanística instituída pela Constituição Federal de 1988 (DIAS, 2010, p. 78) e consiste na harmonização dos interesses sociais e dos privativos do titular da propriedade (COLLADO apud SILVA, 2008, p. 78) por meio da promoção do bem-estar de todas as pessoas que habitam os espaços urbanos, indistintamente, com igualdade, dignidade, democracia, justiça social e equilíbrio ecológico (MÜLLER; PLATAFORMA DHESCA BRASIL; SANTOS JÚNIOR, 2010, p. 13), a fim de garantir o pleno desenvolvimento da personalidade (SPANTIGATTI apud SILVA, 2008, p. 79).

Contudo, o direito à cidade não se baseia exclusivamente no princípio da função social da cidade e da propriedade urbana (TRINDADE, 2012, p. 150), mas também é pautado nos princípios da gestão democrática da cidade e do exercício pleno da cidadania (MÜLLER; PLATAFORMA DHESCA BRASIL; SANTOS JÚNIOR, 2010, p. 13).

Segundo o princípio da gestão democrática da cidade, esta consiste em uma construção coletiva de múltiplos atores e por meio de vários processos, devendo ser garantidos o controle e a participação de todas as pessoas que habitam o ambiente urbano, tanto por formas diretas como representativas, na formulação, na execução e na fiscalização do planejamento e do governo das cidades, privilegiados o fortalecimento e a autonomia das administrações públicas locais e das organizações populares (MÜLLER; PLATAFORMA DHESCA BRASIL; SANTOS JÚNIOR, 2010, p. 13), conforme dispõem os artigos 2º, II, e 43 do Estatuto da Cidade e o artigo II(1) da Carta Mundial pelo Direito à Cidade.

Já o princípio do exercício pleno da cidadania assevera a realização de todos os direitos humanos, assegurando a dignidade e o bem-estar coletivo de todos os habitantes da cidade, em condições de igualdade e justiça, bem como o pleno respeito à produção social do habitat (MÜLLER; PLATAFORMA DHESCA BRASIL; SANTOS JÚNIOR, 2010, p. 13), conforme se depreende do artigo 45 do Estatuto da Cidade e do artigo II(1) da Carta Mundial.

Dessa forma, o direito à cidade é entendido como um direito propriamente humano de participação integral na cidade, encerrando, inclusive, uma gama de outros direitos (também humanos) indispensáveis à manutenção de uma vida digna no espaço urbano, a fim de que

sejam garantidos o bem-estar e o desenvolvimento de todos os habitantes, indistinta e coletivamente, com fundamento nos princípios da justiça social, da democracia, da dignidade da pessoa humana e do equilíbrio ecológico.

Nesse sentido, em se tratando de um direito propriamente humano conferido a todos os habitantes da cidade, indistintamente, também são seus titulares os refugiados e os solicitantes de refúgio que habitam o espaço urbano – tendo em vista, inclusive, o conjunto de direitos que lhes assegura o ordenamento jurídico brasileiro.

Contudo, em vista da especificação na pessoa do “cidadão” – e não simplesmente do habitante – como beneficiário coletivo do uso da propriedade urbana, constante dos artigos 1º, parágrafo único, e 49 do Estatuto da Cidade, bem como da incidência do princípio do exercício pleno da cidadania em tal uso, a titularidade e o gozo do direito à cidade no contexto brasileiro é vinculada ao instituto jurídico da cidadania e, conseqüentemente, dependente da qualidade de cidadão em âmbito municipal.

#### **4 A CONCEPÇÃO DE CIDADANIA**

Ainda que a Constituição Federal de 1988 tão somente faça menções à cidadania e ao seu exercício, sem propriamente defini-la, a noção de “cidadania” é conceituada, em sua forma tradicional, levando-se em conta seu elemento político, que envolve o direito de votar e ser votado (SILVA, 2012, p. 37), estando relacionada, portanto, com a noção de representatividade.

Entretanto, segundo Thomas Humprey Marshall (apud TRINDADE, 2012, p. 152-153), a cidadania consiste em um *status* que permite ao indivíduo a participação integral na comunidade política circunscrita aos limites de um Estado-nação – no caso, de uma cidade –, cuja efetivação depende da construção de um sentimento de pertencimento a essa mesma comunidade.

Não obstante, o autor entende que o conceito de cidadania envolveria três elementos, quais sejam: 1) um civil, referente às liberdades e garantias individuais; 2) um político, concernente ao direito de participar diretamente do exercício do poder político (e não limitado ao direito de votar e ser votado); e 3) um social, referente ao direito a um bem-estar e segurança socioeconômica e cultural (MARSHALL apud TRINDADE, 2012, p. 153-154) – em correspondência à trajetória das dimensões dos direitos humanos (GUERRA, 2012, p. 47-51; RAMOS, 2015, p. 125-130).

Contudo, embora a teoria desenvolvida por Marshall seja de extrema relevância para o estudo do instituto jurídico da cidadania, ela analisa o caso inglês, no qual a democracia e a industrialização se desenvolveram concomitantemente. Por essa razão, tal modelo não deve ser meramente “transplantado” no sistema sob investigação, a fim de que não sejam ignoradas as particularidades do caso brasileiro.

Assim, diferentemente do caso inglês, em que os direitos civis, políticos e sociais teriam seguido uma ordem cronológica de conquistas sociais, no Brasil tais direitos teriam sido “doados” pelos detentores de poder, segundo seus próprios interesses. Além disso, a introdução de direitos sociais no país teria sido concretizada anteriormente à consolidação dos direitos civis (SOUZA, 2006, p. 211-212). Tal conjunto de fatores teria retardado a consciência sobre a democracia e cidadania no país (MOURA, 2010, p. 25).

Dessa forma, observa-se a ocorrência de uma inversão da pirâmide proposta por Marshall, com o exercício de direitos sem que, necessariamente, outros fossem também garantidos e conquistados. A ausência de atrelamento entre as dimensões citadas por Marshall permite o retrocesso ou o avanço de determinado direito, que se dá conforme a conveniência e circunstância (do grupo dominante).

Consequentemente, dessa inversão decorreria uma cidadania passiva e receptora, e não ativa e reivindicadora, assegurando a supremacia do Estado institucionalizado (e do grupo que o domina) e obstando a livre organização social para a conquista de direitos (MOURA, 2010, p. 26). Nesse sentido, percebe-se que o ciclo de direitos para a aquisição da cidadania no Brasil completou-se, mas continua a não atingir parte da população (SOUZA, 2006, p. 213-314).

Portanto, conforme aponta Sidney Guerra (2012, p. 51-52), o processo “deficitário” de constituição histórica do instituto jurídico da cidadania brasileira – não condizente com a trajetória de desenvolvimento das dimensões de direitos humanos – prejudicou a sedimentação da noção de democracia participativa, comprometendo a efetivação dos direitos humanos e, consequentemente, do direito à cidade no país.

Entretanto, embora a construção histórica de cidadania no Brasil não tenha se dado na forma de conquista de direitos, deve-se entender que a noção de cidadão como beneficiário do direito à cidade não deve se circunscrever ao âmbito eminentemente político. Desse modo, a fim de reformular a noção de cidadania, Lopes (2009, p. 186-187) aponta que se deve adotar uma noção de cidadania como instrumento (e não de *status*), que sirva para “fazer algo”, ou seja, para se fazer mais do que legitimar posições já estabelecidas.

#### **4.1 A noção de cidadania a ser adotada na análise do Estatuto da Cidade**

Durante as décadas de 1980 e 1990, houve o fortalecimento da democracia como forma de organização política na América Latina, ensejando a necessidade de refundar o direito para compreendê-lo como instrumento de mudança. Os textos constitucionais passaram, então, a utilizar-se de expressões abrangentes, tais como cidadania, bem-estar, dignidade da pessoa humana (CAMPOS; DINIZ, 2009, p. 639).

Nesse contexto, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 1º inciso II, elenca a cidadania como princípio fundamental. No mesmo sentido, o parágrafo único do artigo 1º do Estatuto da Cidade dispõe como destinatários coletivos do uso da propriedade urbana os seus cidadãos, vinculando a titularidade e o gozo do direito à cidade ao instituto da cidadania.

Segundo Dalmo de Abreu Dallari (2004, p. 22), os direitos da pessoa humana afirmam-se por meio da concepção de cidadania, apresentando-se esta como um direito a ter direitos e, concomitantemente, como um objeto de direitos fundamentais das pessoas (GUERRA, 2012, p. 62). Já Coelho (apud MOURA, 2009, p. 26-27) considera como princípios básicos da cidadania a participação, a autonomia e a crítica, pressupondo não só direitos, mas deveres ao grupo social.

No mesmo sentido, Campos e Diniz (2009, p. 645) entendem que a Constituição Federal não adotou a concepção tradicional de cidadania, uma vez não vincular esta às noções de nacionalidade ou aptidão para o exercício de direitos políticos em seu texto. Assim, ao mesmo tempo em que o termo vincula-se à noção de direitos fundamentais, também se relaciona com a dimensão do dever e do comprometimento com a coletividade e coisa pública.

Assim, apesar de o princípio representativo ensejar uma interpretação restritiva da cidadania, que qualifica como “cidadão” o indivíduo tão somente dotado do direito de votar e ser votado (SILVA, 2012, p. 37), uma nova dimensão de tal instituto decorre do caráter dirigente da Constituição Federal de 1988, desenvolvida em torno de um sistema de previsão de direitos sociais.

Nesse sentido, a condição de cidadão apresenta um significado mais abrangente, correspondendo ao ato de participar direta e efetivamente de uma comunidade, tanto na sua construção e na elaboração de políticas públicas, quanto no acesso aos serviços por ela oferecidos. A cidadania passa a ser entendida como a consciência da pessoa de pertencimento a determinada comunidade, como titular de direitos humanos, tendo por base a dignidade da

pessoa humana, seja como direito subjetivo, ou como dever de respeito à dignidade dos demais, incluindo a interação participativa no processo do poder (SILVA, 2012, p. 38).

Isso porque o instituto da cidadania deve ser interpretado conforme o princípio participativo, então caracterizado pela participação direta e pessoal do indivíduo na formação dos atos de governo, uma vez que o próprio direito de participação política não depende exclusivamente do sistema de representação eleitoral (SILVA, 2008, p. 141) e também envolve a participação popular por diversos meios, como Conselhos Municipais, por exemplo.

Trata-se da construção de uma noção de democracia verdadeiramente participativa (BONAVIDES, 2011, p. 28; SILVA, 2008, p. 141), a qual encerra, inclusive, a participação de refugiados e solicitantes de refúgio.

Nesse sentido, a Carta Mundial pelo Direito à Cidade (FÓRUM MUNDIAL URBANO, 2004; FÓRUM SOCIAL DAS AMÉRICAS, 2004; V FÓRUM SOCIAL MUNDIAL, 2005) considera cidadãos e cidadãs todas as pessoas que habitam de forma permanente ou transitória as cidades, incluindo os habitantes refugiados e solicitantes de refúgio, tendo em vista o princípio participativo em âmbito municipal.

## **5 A RELAÇÃO ENTRE O DIREITO À CIDADE E A CONCEPÇÃO DE CIDADANIA**

Pelo exposto, tendo em vista que o direito à cidade assegura a participação de todos os habitantes da cidade, ou seja, de todos os seus cidadãos no ambiente urbano, e que a própria cidadania consiste na participação integral em determinada comunidade, a relação existente entre o direito à cidade e o instituto jurídico da cidadania revela-se intrínseca, e os seus conteúdos, coincidentes.

Nesse sentido, considerando a noção de cidadania como um instrumento para a efetivação do direito à cidade, ser cidadão em âmbito municipal significa participar integralmente da cidade, enquanto ter direito à cidade implica ter direito de participação integral na cidade: o gozo do direito à cidade e o exercício da cidadania (em âmbito municipal) encerram, portanto, o mesmo significado, o que demonstra a relação intrínseca, interdependente e paradoxal, inclusive, entre o direito à cidade e o instituto jurídico da cidadania. É nesse contexto que Edésio Fernandes (2007, p. 206) considera que cidade e cidadania seriam, em última instância, o mesmo objeto.

## **6 CONCLUSÕES**

Diferentemente do que se extrai da concepção tradicional de cidadania, deve ser considerada cidadã toda a pessoa que habita e convive na comunidade de determinada cidade, ainda que transitoriamente, como titular e beneficiária de todos os direitos (humanos) que lhe garantam o gozo de uma vida digna, participando ativa e passivamente dessa comunidade, independentemente se titular ou não do direito de votar e ser votado, em observância aos princípios participativo da gestão democrática da cidade e da função social da cidade.

Nesse sentido, tendo em vista que o direito à cidade corresponde ao direito humano de poder usufruir das vantagens, dos serviços e das oportunidades oferecidas pelo espaço urbano, com participação, inclusive, na elaboração das políticas públicas e da construção da própria cidade, o instituto jurídico da cidadania consiste, justamente, no instrumento que permite essa participação integral.

Não obstante, considerando que o direito à cidade garante aos seus habitantes a participação integral na cidade, isto é, tanto na sua construção como desfrutando dela, é o pleno gozo de tal direito que permite a qualificação dos indivíduos como cidadãos e cidadãs em âmbito municipal. A relação existente entre titularidade e gozo do direito à cidade e a cidadania é, de fato, imprescindível, sendo que o direito à cidade e a cidadania tratam-se de institutos (paradoxalmente) intrínsecos e interdependes – ambos direitos humanos.

Dessa forma, tendo em vista o conteúdo do direito à cidade e a sua relação intrínseca e interdependente em relação à cidadania, bem como o conjunto de direitos por aquele ensejado que é legalmente assegurado aos solicitantes de refúgio e refugiados, a tais indivíduos é conferido o direito de participar, ativa e passivamente, da comunidade na qual estão inseridos, o que os torna, de fato, cidadãos e titulares do direito à cidade.

Entretanto, a adoção de uma concepção tradicional de cidadania, não condizente com o princípio participativo, compromete o exercício de tal instituto e, conseqüentemente, a efetivação do direito à cidade para tais indivíduos. O efetivo acesso democrático à cidade e o reconhecimento da titularidade e a efetivação do direito à cidade a todos os seus habitantes exigem, portanto, uma releitura dessa concepção tradicional (e restritiva) do instituto jurídico da cidadania.

## **7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa:** por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma Nova Hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Malheiros, 2001.

CAMPOS, Juliana Cristine Diniz; DINIZ, Marcio Augusto de Vasconcelos. Cidadania como participação: por uma compreensão jurídica do conceito. XVIII Congresso Nacional do CONPEDI, 2009, São Paulo. **Anais...** São Paulo: CONPEDI, 2009. Disponível em: <[http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/sao\\_paulo/2575.pdf](http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/sao_paulo/2575.pdf)>. Acesso em 02 nov. 2016.

CARLET, Flávia; MILESI, Rosita. Refugiados e Políticas Públicas. In: SILVA, César Augusto S. da (Org.). **Direitos Humanos e Refugiados**. Dourados: UFGD, 2012.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 3. ed., rev., ampl. e atual.. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

COMITÊ NACIONAL PARA REFUGIADOS (CONARE). **Sistema de Refúgio Brasileiro: desafios e perspectivas**. Ministério da Justiça, Brasília, abr. 2016. Disponível em: <[http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Sistema\\_de\\_Refugio\\_brasileiro\\_-\\_Refugio\\_em\\_numeros\\_-\\_05\\_05\\_2016](http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Sistema_de_Refugio_brasileiro_-_Refugio_em_numeros_-_05_05_2016)>. Acesso em: 13 nov. 2016.

COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS DE REFUGIADOS (CGARE); COMITÊ NACIONAL PARA OS REFUGIADOS (CONARE). **Resolução Normativa Nº 18**, de 30 de abril de 2014. Estabelece os procedimentos aplicáveis ao pedido e tramitação da solicitação refúgio e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/estrangeiros/refugio/anexos/resolucao-18-dou-pdf.pdf>>. Acesso em: 29 abr. 2016.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direitos Humanos e Cidadania**. 2. ed. reform.. São Paulo: Moderna, 2004. (Coleção Polêmica).

DIAS, Daniella S.. A efetividade do direito urbanístico após vinte anos da promulgação da Constituição brasileira. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 47, n. 186, abr./jun. 2010, p. 77-88. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198674/000888819.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 03 out. 2016.

FERNANDES, Edésio. Constructing the “Right To the City” in Brazil. **Social & Legal Studies**, Londres, v. 16, n. 2, 2007, p. 201-219. Disponível em: <<http://1mundoreal.org/wp-content/uploads/2010/12/Edesio-Fernandes-Constructing-The-Right-to-the-City-in-Brazil.pdf>>. Acesso em: 04 nov. 2016.

FÓRUM MUNDIAL URBANO, 2004; FÓRUM SOCIAL DAS AMÉRICAS, 2004; V FÓRUM SOCIAL MUNDIAL, 2005. **Carta Mundial Pelo Direito à Cidade**, Porto Alegre, janeiro 2005. Disponível em: <<http://normativos.confex.org.br/downloads/anexo/1108-10.pdf>>. Acesso em: 07 out. 2016.

GUERRA, Sidney. **Direitos Humanos & Cidadania**. São Paulo: Atlas, 2012.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa. **(Re)Pensando a Pesquisa Jurídica: teoria e prática**. 3. ed., rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

HARVEY, David. O Direito à Cidade. Tradução de Jair Pinheiro. **Lutas Sociais**, São Paulo, n. 29, p. 73-89, jul./dez. 2012. Disponível em: <<http://www4.pucsp.br/neils/downloads/neils-revista-29-port/david-harvey.pdf>>. Acesso em: 08 set. 2016.

INSTITUTO PAULO FREIRE; PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. **Direito à Cidade**. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2015. (Cadernos de Formação). Disponível em: <[https://www.paulofreire.org/images/pdfs/livros/Cadernos\\_Formacao\\_Direito\\_Cidade.pdf](https://www.paulofreire.org/images/pdfs/livros/Cadernos_Formacao_Direito_Cidade.pdf)>. Acesso em: 07 nov. 2016.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. 5. ed., 3. reimp.. São Paulo: Centauro, 2011.

LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro. **Direito de Imigração: o Estatuto do Estrangeiro em uma perspectiva de Direitos Humanos**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2009.

MOREIRA, Julia Bertino. Redemocratização e direitos humanos: a política para refugiados no Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, [s. l.], v. 53, n. 01, 2010, p. 111-129. Disponível em: <<http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/19152.pdf>>. Acesso em: 14 nov. 2016.

MOURA, Aline Beltrame de. O discurso da cidadania em Marshall: a influência do modelo clássico na teoria jurídica moderna. **Jurivox**, Patos de Minas, n. 10, p. 22-34, 2010. Disponível em: <<http://jurisvox.unipam.edu.br/documents/48188/50566/O-discurso-da-cidadania-em-Marshall.pdf>>. Acesso em 02 nov. 2016.

MÜLLER, Cristiano (Org.); PLATAFORMA DHESCA BRASIL (Org.); SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos (Org.). **Direito Humano à Cidade**. 1. ed. Curitiba: Plataforma Dhesca Brasil, 2010, v. 4. (Coleção Cartilhas de Direitos Humanos). Disponível em: <<http://www.mobilizacuritiba.org.br/files/2014/01/Cartilha-Direito-%C3%A0-Cidade-Plataforma-Dhesca.pdf>>. Acesso em: 07 nov. 2016.

RAMOS, André de Carvalho. **Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. 8. ed., atual.. São Paulo: Malheiros, 2012.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 31. ed., rev. e atual.. São Paulo: Malheiros, 2008.

\_\_\_\_\_. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 5. ed., rev. e atual.. São Paulo: Malheiros, 2006.

SOUZA, Venceslau Alves. Direitos no Brasil: necessidade de um choque de cidadania. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 27, p. 211-214, nov. 2006. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782006000200016](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782006000200016)>. Acesso em 02 nov. 2016.

TRINDADE, Thiago Aparecido. Direitos e Cidadanias: reflexões sobre o direito à cidade. **Lua Nova**, São Paulo, n. 87, p. 139-165, 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n87/07.pdf>>. Acesso em: 07 out. 2016.