

**XXVI CONGRESSO NACIONAL DO  
CONPEDI SÃO LUÍS – MA**

**DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE**

**EDSON RICARDO SALEME**

**MÔNICA DA SILVA CRUZ**

**JOAQUIM SHIRAISHI NETO**

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria – CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

**Vice-presidente Norte/Centro** - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

**Secretário Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

**Secretário Adjunto** - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

**Representante Discente** – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

#### **Conselho Fiscal:**

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

#### **Secretarias:**

**Relações Institucionais** – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

**Educação Jurídica** – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

**Eventos** – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

**Comunicação** – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

---

D597

Direito urbanístico, cidade e alteridade [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Edson Ricardo Saleme, Mônica da Silva Cruz, Joaquim Shiraishi Neto – Florianópolis: CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia

ISBN:978-85-5505-559-1

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Direito, Democracia e Instituições do Sistema de Justiça

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Cidade. 3. Propriedade urbana. 4. Função Social. XXVI Congresso Nacional do CONPEDI (27. : 2017 : Maranhão, Brasil).

CDU: 34



## XXVI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO LUÍS – MA

### DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

---

#### **Apresentação**

O Grupo de Trabalho Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade I trouxe no curso de suas apresentações o talento dos pesquisadores selecionados a expor os artigos. Sob o comando da equipe de professores coordenadores, em tempo regulamentar, os autores expuseram seus estudos sobre temáticas relevantes e atuais. Ao final do tempo proposto, alguns debates revelaram a importância dos temas discutidos.

Um dos focos de investigação centrou-se na efetivação do direito à moradia por meio da implementação de normas e programas governamentais existentes sob a égide da Lei n. 11.977, de 2009, e as modificações estabelecidas por meio da Lei n. 13.465, de 2017. Esta Lei também trouxe um novo desafio para o poder público municipal: o direito de laje. Desta forma, o Código Civil atual ganhou novos dispositivos, com a introdução do artigo 1510 – criando instituto até então não regulamentado perante os registros imobiliários. O direito está atualmente reconhecido como direito de superfície por sobrelevação, por meio do qual se consigna a matrícula da laje em instrumento próprio, tal qual uma propriedade. Na prática, a parte superior de uma habitação é transformada em local para que outra família possa ali estabelecer sua morada.

Outro aspecto importante abordado foi o da política pública de regularização fundiária dos loteamentos clandestinos e do parcelamento irregular do solo, que disseminam favelas por todo o País. Nesse sentido, a regularização fundiária despontou como meio para transformação desses locais de ocupações irregulares em Reurbs-S, nos termos da já citada Lei n. 13.465, de 2017. Desta forma, loteamentos, antes irregulares, poderão receber infraestrutura adequada, proporcionando moradias com respeito e observância aos direitos sociais do indivíduo. Esse direito ainda foi analisado se apoiando no direito à cidade em um contexto globalizado correlacionando a inefetividade dos direitos humanos em face da insuficiência de reconhecimento e redistribuição decorrentes da precarização dos direitos próprios do Estado Social.

Tema também de relevante importância foi o direito à participação popular, sobretudo quando algumas iniciativas do poder público efetiva a alteração do Plano Diretor sem garantir a necessária participação popular, contrariando, assim, a concepção de democracia participativa. Constatou-se que a dita participação popular corresponde, na prática, a um mecanismo artificial que escamoteia a verdadeira face do pensamento neoliberal que se

revela por meio de ações permeadas por interesses do capital. Neste contexto, um grupo de estudos também fez um apanhado evolutivo das funções sociais da cidade. Destacou a função social democrática demonstrando se a cidade cumpria a exigência legal de promover a cidade ao status de democrática.

Ainda no âmbito da análise do direito à cidade sustentável verificou-se uma ocorrência frequente nas favelas brasileiras: o fenômeno da gentrificação. Essa transformação local ocorre de maneira reiterada deslocando o possuidor original e gerando espaço a uma nova classe social que ali vai paulatinamente se instalando. Não se trata de algo natural. São os interesses econômicos que ganham espaço em detrimento de pessoas de baixa renda e com insuficiência de recursos para se estabelecer. O resultado é invasões em novas áreas com o comprometimento dos recursos naturais bem molestados pelo excesso de posseiros que se instalam se nenhum tipo de observância a regras urbanísticas ou ambientais.

Os fenômenos culturais também ganharam espaço entre os pesquisadores. Esclareceu-se a ocorrência de grafismos como algo que se desponta naturalmente do seio urbano de forma a torná-lo um local aconchegante e com características próprias. No aspecto cultural ainda se enfocou a defesa de ambientes culturais relevantes para o cenário nacional, como Ouro Preto, em Minas Gerais e algumas localidades na Bahia.

Na sequência deu-se enfoque ao planejamento urbano e a atuação do Poder Público Municipal em sua execução. Seria o Município o ente mais adequado para arquitetar o planejamento urbano de forma eficiente diante de transformações estruturais na economia global? Nesse sentido, demonstrou-se a influência das transformações nas políticas urbanas locais, geradas sobretudo a partir do interesse dos grupos locais com maior poder aquisitivo.

A função social da cidade foi igualmente considerada em uma perspectiva constitucional comparada entre Brasil e Colômbia. Diante das peculiaridades dos dois sistemas jurídicos entabulou-se a questão da realização prática deste direito fundamental social. O trabalho esclareceu particularidades constitucionais e os pontos favoráveis e desfavoráveis que ambos os países poderiam corrigir a partir da observância da experiência do outro na implementação de políticas públicas em prol da materialização da função social da cidade.

O Direito Urbanístico no Brasil é ciência nova. O Estatuto da Cidade possui menos de vinte anos e novas normas de apoio a uma urbanização adequada foram há pouco editadas. A própria Lei n. 13.465, de 2017, tem pouco mais de três meses. Existem muitos desafios a serem enfrentados e resolvidos. Numa digressão, muitos problemas ainda rondam o debate. O primeiro deles, como materializar os programas de reurbanização sem os cuidados que a

Lei n. 11.977, de 2009, determinava. Estes problemas serão futuramente orquestrados pelos diversos atores envolvidos com a regularização fundiária. O segundo parágrafo sobre a dificuldade em se implementar bons planos diretores, com os cuidados que as normas determinam, sobretudo com a participação popular, estabelecida como obrigatória nos diversos diplomas ultimamente publicados.

Diante desse quadro repleto de novidades e desafios, convida-se a comunidade científica para que aprecie esta publicação, não sendo exagero dizer que os trabalhos do Grupo de Direito Urbanístico e Alteridade têm o mérito de contribuir para melhorar e apontar caminhos para a consolidação das normas existentes, de modo que o futuro do País, diante de tantas invasões e crescimento desordenado das cidades possa, enfim, buscar melhores soluções para o desenvolvimento sustentável das cidades.

São Luís, 20 de novembro de 2017.

Prof. Dr. Edson Ricardo Saleme (UNISANTOS)

Prof. Dr. Joaquim Shiraishi Neto (UFMA)

Profa. Dra. Monica da Silva Cruz (UFMA)

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 7.3 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - [publicacao@conpedi.org.br](mailto:publicacao@conpedi.org.br).

## **HABITAT E HABITANTES: A PRECARIEDADE NO MUNDO GLOBALIZADO**

### **HABITAT AND HABITANTS: THE PRECARIETY IN THE GLOBALIZED WORLD**

**Suellen Martins Pacheco <sup>1</sup>**

#### **Resumo**

O presente estudo visa a analisar o direito à moradia e à cidade em um contexto globalizado, no qual a lógica do Estado-Nação e do constitucionalismo tem sido constantemente desafiada pelo ritmo acelerado do Mercado mundial. Ademais, pretende correlacionar a inefetividade dos direitos humanos à insuficiência de reconhecimento e redistribuição decorrentes da precarização dos direitos próprios do Estado Social. Para tanto, será apresentado um exame da bibliografia concernente ao tema e uma comparação dos resultados demonstrados pelo Brasil e pelos Estados Unidos da América à Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Sustentável de 2016 – HABITAT III.

**Palavras-chave:** Globalização, Direito à cidade, Direitos humanos, Mercado, Habitat

#### **Abstract/Resumen/Résumé**

The present study aims to analyze the housing right and the city in a globalized context, in which the logic of the nation-state and constitutionalism has been constantly challenged by the accelerated pace of the market. In addition, it seeks to correlate the ineffectiveness of human rights with the insufficiency of recognition and redistribution due to the precariousness of the properly rights of the Social State. An examination of the bibliography concerning the subject and a comparison of the results demonstrated by Brazil and the United States of America will be presented, based on the reports of the HABITAT III.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Globalization, Right to the city, Human rights, Market, Habitat

---

<sup>1</sup> Mestranda em Direito pela UFRGS, sob orientação do Prof. José Alcebíades de Oliveira Junior, com bolsa CAPES, e Membro do Movimento em Defesa do Morro Santa Teresa.

## INTRODUÇÃO

A construção de cidades democráticas e plurais, capazes de acomodar cidadãos com dignidade, é um dos principais desafios do mundo globalizado, tendo em vista que a lógica do Estado-Nação e do constitucionalismo tem sido constantemente desafiada pelo ritmo acelerado do Mercado mundial. A fim de acautelar direitos humanos, a maioria dos Estados consentiu, dentre os quais Brasil e Estados Unidos da América – EUA, em prestar contas a cada 20 anos na Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável – HABITAT. Tal medida visa a superar o modelo individualista de direitos humanos, a exemplo do direito irrestrito à propriedade e à livre mercantilização do espaço, que pode ao invés de promover a inclusão transformar os excluídos em meros habitantes.

Nesse sentido, países signatários da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 – DUDH assumiram o compromisso de conferir a todos o direito à habitação e à segurança em caso de desemprego ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle. Não há dúvidas sobre a importância da norma expressa. Porém, necessário refletir sobre o que é espaço construído e o que é espaço em construção após a DUDH. O espaço construído evidencia conflitos e desigualdades produzidas historicamente, fator essencial para compreender os motivos pelos quais expressiva parcela da população permanece tolhida dos benefícios do desenvolvimento técnico e social urbano, bem como do acesso à renda, em grande parte do mundo. O espaço em construção, ou a ser reconstruído sobre bases democráticas, tem como ambiente econômico o neoliberalismo. Este modelo, que avança desde a década de 70, sustenta que o crescimento e o desenvolvimento dependem da competitividade do Mercado, razão pela qual os países devem aumentar a flexibilidade da legislação trabalhista e facilitar a transmissão do patrimônio. Propõe a precarização, a menor rigidez, dos direitos humanos próprios do Estado Social.

Por outro lado, para concretizar direitos humanos independentemente do modelo econômico adotado, em 1976 ocorreu a primeira Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável – HABITAT I, em Vancouver-Canadá, a qual previu uma agenda de ações integradas entre os Estados e suas estruturas administrativas internas. Após o período, em 1996, houve um balanço dos resultados, em Istambul-Turquia, na HABITAT II. Em 2016, em Quito-Ecuador, novamente os Estados signatários apresentaram seus relatórios prestando contas das medidas empreendidas e dos resultados obtidos. O compromisso assumido internacionalmente exige a elaboração de estratégias condizentes com cada realidade interna, cultura e tradição legal, salientando-se

que a permanente insuficiência de efetividade dos direitos humanos não está restrita a uma forma de organização estatal e atinge tanto países em desenvolvimento quanto países desenvolvidos.

Feitas essas considerações, neste estudo pretende-se analisar o direito à moradia e à cidade em um contexto global, apresentando uma perspectiva mundial do problema da habitação. No mais, visa a verificar se o reconhecimento e a redistribuição considerados necessários no âmbito jurídico internacional sofrem entraves pela tendência de precarização dos direitos humanos com origem no Estado Social, tendo em vista a aparente contraposição destes à mobilidade defendida pelo Mercado. Como método, será examinada a bibliografia pertinente ao tema e feita uma comparação entre os resultados apresentados pelo Brasil e pelos EUA à Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Sustentável de 2016 – HABITAT III.

## **1 GLOBALIZAÇÃO COMO FATO E COMO DESAFIO**

Compreender a globalização, como ensina José Alcebíades de Oliveira Junior, é um desafio que passa pelo entendimento de uma crise profunda e crescente do Direito, que se manifesta através de múltiplos níveis. Dentre os aspectos-chave está a crise de legalidade que impede uma separação clara entre os interesses estatais e os interesses privados, os quais pressionam (ou controlam) o aparato político-jurídico; e a inadequação estrutural do Estado aos direitos sociais, tendo em vista sua origem no individualismo. Soma-se a isso o movimento mundial de integração, o qual questiona a soberania e relativiza a validade do direito concebido sob a ótica do Estado-Nação, agregando novas fontes. Porém, essa integração passa por “globalizações”, no plural: uma apenas impõe o modelo neoliberal, despreocupado com a supressão da cultura e a marginalização; a outra trata de inclusão e diálogo, promovendo formas democráticas de convivência e efetividade aos direitos sociais<sup>1</sup>.

A globalização não é um conceito acabado. Trata-se de um processo complexo que atravessa as mais diversas áreas da vida social. Ao integrar sistemas produtivos e financeiros gerou avanços tecnológicos, causando a erosão dos rígidos limites que modernamente formaram o Estado Nacional, visto que a população de cada Estado passa a estar inserida também em uma sociedade de mundo. Disso decorre a percepção de problemas comuns, como o aumento exponencial das desigualdades sociais, das grandes movimentações de pessoas como, por exemplo, migrantes em busca de melhores condições de vida.

Nesse novo cenário, o protagonismo pertence as empresas multinacionais e as instituições financeiras multilaterais, sem sede ou mão-de-obra vinculada, bem como ao



consumo globalizado<sup>2</sup>. As relações de trabalho para se adequarem ao ritmo imposto pelo Mercado tornam-se flexíveis, voláteis, sem vínculo ou segurança, o que repercute em uma nova classe cada vez maior: o precariado. O termo combina “precário” e “proletário”, referindo-se a alguém que para sobreviver necessita oferecer sua força de trabalho sem, no entanto, estar sujeito à proteção conquistada historicamente pelo proletariado, tais como estabilidade no emprego e aposentadoria<sup>3</sup>. Com esses conceitos iniciais é possível levantar a questão se é o Estado em si que sofre relativização ou se é o Estado social, o Estado promotor da igualdade material, que está em cheque.

Por outro lado, inegável que o direito buscou o desenvolvimento de normas que acompanhassem as mudanças globais. Principalmente após a Segunda Guerra Mundial iniciou-se um esforço para a criação de mecanismos internacionais de proteção a direitos que deveriam ser exigíveis por qualquer indivíduo da raça humana, tendo por maior expoente a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Cumpre ressaltar que a própria dimensão do que significou o holocausto não pode ser desvinculada da novidade da comunicação em massa possibilitada pelas novas tecnologias. Pessoas do mundo todo foram informadas sobre os horrores da guerra, experimentando uma empatia comum, um senso de humanidade<sup>4</sup>. Em que pese seja possível questionar se o crescimento exponencial da comunicação esteja criando mais apatia do que empatia atualmente, esse foi um fator indispensável para a DUDH.

A esse momento de reflexão ocorrido na história recente, Norberto Bobbio chama de Era dos Direitos<sup>5</sup>. Houve um esforço mundial em universalizar direitos humanos, deslocando o problema do fundamento para o problema da efetividade. Costa Douzinas<sup>6</sup>, na obra “o fim dos direitos humanos”, faz uma análise crítica das declarações e celebrações, colocando em pauta se a finalidade da universalização é compartilhar os benefícios de uma humanidade consciente de sua interdependência ou se acabou por favorecer práticas neocolonialistas. A revelia das inúmeras boas intenções, explica que o termo foi banalizado de tal modo que – na linha do que expõe Bobbio – corre-se o risco de ser transformado em um de “título de nobreza”. Porém, fato é que as nações, de modo geral, consentem na defesa dos direitos humanos, mesmo que possam divergir sobre o significado do termo e existam críticas plausíveis a sua finalidade. Nesse aspecto, outro instrumento importante foi o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 previu a responsabilização internacional dos Estados-parte pela violação dos direitos enumerados na DUDH. No entanto, esses direitos poderiam ser concretizados de forma progressiva, havendo o comprometimento de prestar contas.

Para fins do presente estudo, o foco está no problema da efetividade. Norberto Bobbio observa que os consensos obtidos no plano internacional necessitam de efetivação dentro dos Estados, sendo que a natureza das formas de controle é distinta. Mesmo com a existência do Pacto supracitado, no plano internacional vigora a “influência”, a qual incide sobre a escolha, tendo por modalidades a dissuasão, o desencorajamento e o condicionamento, limitando-se a conceder uma direção<sup>5</sup>. Não se pode negar que a influência do Mercado, por outro lado, pode ser extremamente coativa. Em outras palavras, apesar de o fato ocorrido em um local do globo influenciar todos os demais, a tradução da norma em realidade ocorre no interior do próprio Estado através do poder de coerção, mas este não detém o controle das flutuações do Mercado. Um exemplo disso pode ser observado quando empresas multinacionais contratam funcionários terceirizados em países em desenvolvimento e decidem migrar para outro que ofereceu maiores “atrativos”: os desempregados passam a depender do sistema assistencial do próprio Estado, o qual, muitas vezes, deixou de receber tributos para ser “convidativo” ou modificou sua legislação para facilitar a dispensa dos próprios nacionais<sup>3</sup>.

Outro efeito do mundo globalizado é uma população cada vez mais conectada e ao mesmo tempo mais isolada nas suas pretensões em razão da precarização que impossibilita o fortalecimento dos laços duradouros que são essenciais à associação. O tempo das garantias, do profissionalismo, está cedendo lugar ao que Zygmunt Bauman chamou de tempos líquidos<sup>7</sup>. Um diploma não garante um emprego, um emprego não garante propriedade. A rigidez do vínculo empregatício não está de acordo com a fluidez do Mercado atual e tem sido revisto no mundo todo.

Aos desafios impostos pela globalização muitos estudiosos buscaram apresentar respostas dentro da teoria constitucional. De um lado querem atentar para a insuficiência das fronteiras e o quanto se manter isolado no próprio Direito seria provinciano, e de outro apresentam teorias de uma Constituição global ou da globalização do direito doméstico. Para Marcelo Neves, sob o risco de transformar a constituição em mero símbolo, precisa-se retomar a sólida noção de constituição em sentido estritamente moderno, como base político-jurídica do Estado, e acrescentar a ideia de transversalidade a fim de solucionar demandas compartilhadas<sup>8</sup>. O transconstitucionalismo estaria apto ao desenvolvimento de soluções aos problemas que perpassam os diversos tipos de ordens jurídicas, como é o problema da moradia e das cidades sustentáveis. Não se trata de sobrepor uma ordem jurídica à outra e sim de dialogar com diversas fontes na busca de soluções conjuntas. No entanto, o que se pretende destacar é que enquanto o direito estatal se vê abarrotado ante todas as novas referências

internacionais, supranacionais e – agora – tenta conciliar o conceito de transversalidades e agir em rede, o Mercado nunca esteve tão adaptado.

Com o incremento da sociedade de consumo e a revisão do sentido de fronteiras, o trânsito do capital, das coisas e das pessoas nunca foi tão intenso. Nesse ambiente, empresas multinacionais terceirizam serviços a países emergentes com leis trabalhistas mais “flexíveis”, fazendo verdadeiros leilões de renúncia de receita em troca de suposta geração de empregos. Instituições financeiras distribuem crédito sem vinculação real à riqueza e recorrem ao Estado para saldar as dívidas a que deram causa, gerando crises mundiais cujo maior exemplo é a crise dos derivativos imobiliários nos EUA, em 2008. Incontáveis proprietários perdem suas casas e encontram os “não proprietários” na rua. A cada megaevento oportunizado pela globalização o espaço é gentrificado, enobrecido, substituindo populações inteiras que construíram a história de determinada localidade por residentes de novos empreendimentos imobiliários.

Por outro lado, a necessidade de manter as instituições financeiras atuantes mistura-se à sustentação do próprio Estado. Conforme Eduardo Farias, não se trata de uma simples oposição entre Estado e Mercado e sim de uma complexa teia de fatores antigos e novos que encontrou um ambiente para autorreprodução fora de controle<sup>9</sup>. Difícil negar que tudo está interligado, interdependente, que a cada solução se cria um novo problema. A linha tênue entre o público e o privado não é uma peculiaridade do Brasil e de suas raízes clientelistas. A confusão entre o interesse particular e o público, principalmente no que se refere às instituições financeiras, é uma realidade no mundo todo. O que se entende por particular não pode ser reduzido e simplificado em um indivíduo, cabendo falar de grandes grupos econômicos e corporações.

Um exemplo emblemático da confusão público-privado foi a tentativa de descentralização da Fundação de Atendimento Sócio-Educativo do Estado do Rio Grande do Sul - FASE. Em dezembro de 2009, o Governo do Estado do Rio grande do Sul apresentou o Projeto de Lei n.º 388/09, Processo n.º 21188.01.00/09-3, o qual autorizaria a Fundação a alienar ou permutar imóvel situado no município de Porto Alegre. O PL não dedicou uma linha sequer às ocupações existentes no local, reafirmando a invisibilidade de mais de 70 anos que as obrigou a uma sobrevivência sem equipamentos urbanos básicos. Foram ignoradas duas mil famílias, o meio ambiente e o patrimônio cultural. Até mesmo a finalidade do projeto foi esquecida, pois nada mencionava sobre o destino dos adolescentes que cumpriam medida socioeducativa, ou seja, consubstanciava-se exclusivamente em um pedido de autorização para venda. A ligação com os interesses privados de corporações e a proximidade da Copa do

Mundo de 2014 era clara, principalmente porque os jogos ocorreriam no estádio em frente à área. Assim, havia a pressão de um “megaevento” que reuniria turistas do mundo todo conciliada aos interesses privados. Cabia ao Estado revestir a higienização de legalidade. O projeto não foi aprovado devido à mobilização de diversos setores da sociedade que conseguiram, inclusive, que os poderes executivo, legislativo e judiciário assentissem que o local deveria ser objeto de regularização fundiária sem remoção<sup>10</sup>. Porém, nada foi feito no sentido de efetivar o direito à moradia digna, retornando as famílias à invisibilidade.

Essas considerações, longe de negar os benefícios que podem advir da globalização e do avanço tecnológico, questionam seu alinhamento ao respeito aos direitos humanos que orienta o direito da maioria dos Estados. Visam a contextualizar as consequências percebidas hoje quando se fala de déficit habitacional e direito à cidade e porque apesar dos esforços legislativos internos e externos os problemas permanecem e se ampliam.

Outro aspecto primordial é a compreensão de que a sociedade moderna, com sua promessa de progresso, cedeu lugar a uma sociedade de consumo. Se antes havia um esforço teórico para justificar sacrifícios de determinados grupos em razão de um futuro melhor para todos, um mantra do desenvolvimento, atualmente essa perspectiva é no mínimo ingênua. O economista Guy Standing demonstra que uma fábrica na China produz em um ano vestuário suficiente para todos os habitantes do planeta<sup>3</sup>. Contudo, isso não permite fazer uma estimativa que em poucos anos ninguém no mundo mais precisará se preocupar com roupas. Outro exemplo emblemático é a superprodução de alimentos. As “leis” do Mercado que, como ensina Jacques Távora Alfonsin, de regra são interpretadas com um poder hierárquico bem superior às que protegem os pobres<sup>11</sup>, incentivam a produção mesmo que não haja demanda e, ao mesmo tempo, estimula à manutenção de ritmo crescente de lucro. A consequência é que para manter o preço, evitando um efeito cascata que afetaria inúmeras pessoas, é preferível o descarte.

Na outra face da moeda, um número alarmante de seres humanos sofre com a fome. O relatório da Organização das Nações Unidas – ONU intitulado “Fatos sobre alimentação” dispõe que uma grande reforma do sistema de alimentação e de agricultura é necessária para garantir segurança alimentar para cerca de um bilhão de pessoas que atualmente sofrem com a fome e suportar o crescimento estimado de dois bilhões da população mundial até 2050<sup>12</sup>. Fica evidente que, para uma vida compartilhada que leve a sério os direitos humanos, a economia não pode se sobrepor aos demais sistemas sociais, sendo totalmente alheia ao direito. Do mesmo modo, em uma sociedade complexa, o direito não se encontra fechado

cognitivamente, sem comunicação com outros sistemas sociais<sup>13</sup>, assistindo sem qualquer resposta a cooptação do Estado pelos interesses privados.

Com isso, buscou-se trazer a noção de que os problemas coletivamente construídos estão condicionados a soluções, de igual modo, coletivas. Um sistema que impõe ao indivíduo todo o ônus e o bônus de sua existência carece de análise conjectural, do quanto as possibilidades são diminuídas ou aumentadas a depender do contexto. Essa leitura parecia superada pelos eventos ocorridos na primeira metade do séc. XX, quando os Estados percebem as disfunções do capitalismo, principalmente após a queda da bolsa de Nova Iorque, passando a garantir bem-estar social: é essa garantia que novamente está em questão. Em outras palavras, a racionalidade moderna transferiu ao futuro o alicerce da fraternidade consubstanciada nos direitos sociais, na igualdade material, e, novamente, estes podem ser relegados antes mesmo de se expressarem plenamente, enquanto que no sistema econômico o antigo Estado Liberal retorna globalizado.

Nessas poucas linhas, pretendeu-se transitar por informações indispensáveis a uma leitura realista do ambiente dos 40 anos de HABITAT, a qual nasce em um momento de crescente interesse por direitos sociais e se desenvolve já na contramão das práticas econômicas que exigem cada vez mais espaço e menos intervenção, mais consumidores e menos cidadãos.

## **2 ANÁLISE QUANTITATIVA DA HABITAT III: BRASIL E EUA**

No último relatório da Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Sustentável – Habitat III, realizado em outubro de 2016, reafirmou-se o compromisso com a moradia digna e a urgência que o sistema internacional dos direitos humanos incorpore o direito coletivo à cidade, em especial para grupos vulneráveis e desfavorecidos:

Compartilhamos o ideal de uma cidade para todos, em termos de igualdade na utilização e desfrute das cidades e assentamentos humanos, buscando promover a integração e garantir que todos os habitantes, tanto as gerações presentes quanto as futuras, sem discriminação de qualquer espécie, possam criar cidades e assentamentos humanos justos, seguros, com acessibilidade, saudáveis, com preços acessíveis, resistentes e sustentáveis, e habitar neles, a fim de promover a prosperidade e a qualidade de vida para todos. Observamos os esforços de alguns governos nacionais e locais a integrar esta ideal, conhecido como "o direito à cidade" em suas leis, declarações políticas e cartas<sup>14</sup>.

Nas considerações gerais da conferência supramencionada, concluiu-se que pela primeira vez na história a maioria da população mundial, cerca de 54%, vive em centros urbanos. Estima-se que este contingente deverá quase duplicar até 2050, apresentando desafios ao desenvolvimento sustentável, aumentando desigualdades, exclusão social e

econômica. Dentre os pontos a serem observados nos próximos 20 anos, o tema da redistribuição e do combate à pobreza é pré-requisito, sendo indispensável à adoção de medidas afirmativas (tais como repasses obrigatórios para implementação de acessibilidade) pelos Estados a fim de promover a inclusão social, principalmente de grupos vulneráveis. A cidadania é fator chave, tendo em vista que o incremento de políticas urbanas deve ocorrer, conforme a diretiva, com a participação da população envolvida.

Em que pese o rol de direitos declarados, a constatação presente na Carta Mundial pelo Direito à Cidade de 2006 continua atual: a maior parte da população urbana permanece privada ou limitada – em virtude de suas características econômicas, sociais, culturais, raciais, étnicas, de gênero e idade – nas possibilidades de satisfazer suas mais elementares necessidades<sup>15</sup>. Segundo os dados divulgados pela relatora Leilani Farha à Organização das Nações Unidas – ONU, o número de pessoas em situação de rua cresceu nos últimos 20 anos no mundo todo. Soma-se a isso o reconhecimento de que a cidade não pode mais ser explicada a partir de uma visão reducionista e excludente, que divide o espaço entre proprietários e não proprietários, regulares e irregulares, visíveis e invisíveis<sup>16</sup>.

Para ilustrar que não se trata de situação restrita a um só país, interessante se faz a comparação entre o relatório apresentado pelo Brasil e pelos EUA, tendo em vista que possuem tradições legais e níveis de desenvolvimento distintos.

No Brasil<sup>17</sup>, houve nos últimos 20 anos mudanças significativas no plano jurídico visando a reforma urbana. Pode-se exemplificar com a inclusão – mesmo que tardia – na Constituição Federal de 1988 do direito à moradia como um dos direitos sociais explícitos no artigo 6º por meio da Emenda Constitucional n.º 26. Esta foi proposta em 1996 quatro dias após o relatório do Habitat II em que o Brasil, no ponto referente ao direito à moradia, foi o relator. Na justificativa apresentada consta a delicada e contraditória posição brasileira em afirmar a necessidade de se garantir o direito à moradia frente a outros países sem que o próprio país tivesse positivado em sua Constituição o reconhecimento da moradia como direito fundamental. Seguiu-se a isso o estabelecimento de percentuais mínimos de habitações adaptadas e reservadas a pessoas com deficiência (art. 32 da Lei n.º 13.146/2015) e a idosos (art. 38 da Lei n.º 10.741/2003 – Estatuto do Idoso), bem como a previsão de que a moradia quando de sua regularização deve ser preferencialmente titulada em nome da mulher (art. 35 da Lei 11.977/2009).

Salienta-se que estas conquistas também são decorrentes de décadas de participação ativa dos movimentos por reforma urbana e agrária, anteriores até mesmo a Habitat I. Na década de 60, quando a migração do campo para a cidade se tornou caótica no país, houve

tentativas de normatização por parte dos movimentos sociais e do Governo Federal para o planejamento urbano. Porém, somente em 2001 foi aprovado o Estatuto da Cidade, instrumento de gestão obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes, que veio a integrar os municípios aos parâmetros de urbanização previstos constitucionalmente no Capítulo de Política Urbana para, enfim, concretizá-los.

Dentre os institutos presentes na constituição brasileira, destacam-se a Usucapião Especial para Fins de Moradia (a qual se divide em individual e coletiva), utilizada para concretizar o direito à moradia em áreas privadas, podendo ser obtida por via judicial ou administrativa, e a Concessão Especial de Uso para Fins de Moradia, destinada a ocupações em terras estatais, reconhecida como direito subjetivo, sendo que as disposições da Lei n.º 13.465/17 complementam a norma constitucional.

Conforme os dados apresentados no relatório, a demanda habitacional brasileira é de aproximadamente 7,71 milhões de unidades, sendo que 5,430 milhões está concentrada na faixa de três salários mínimos, ou seja, 73,6%. Apesar de a Lei n.º 11.445/2007 ter estabelecido diretrizes nacionais para o saneamento básico (abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas) 7,02% dos municípios brasileiros não têm atendimento urbano de água e 43,7% não possuem coleta de esgoto. Nesse sentido, o Plano Nacional de Saneamento Básico – PLANSAB, aprovado pelo Decreto Federal nº 8.141/2013, firmou prazo de até 2030 universalizar o acesso ao saneamento e à água potável.

A desigualdade no acesso aos equipamentos urbanos manifesta-se nas condições de mobilidade da população, sobretudo em função da renda. A população de rua, embora tenha opção de ser considerada prioridade pelo gestor municipal, alcança o patamar de 50 mil pessoas no Brasil. Contudo, Marco Antônio Carvalho Natalino, especialista em políticas públicas e gestão governamental, critica a ausência de dados oficiais fornecidos por muitos municípios brasileiros. Em seu estudo, apresentado em 2016 ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, afirmou que existem atualmente mais de 101 mil pessoas em situação de rua no Brasil<sup>18</sup>. Desde a HABITAT II, tornou-se claro e obrigatório que a gestão pública deve acontecer sob a égide do planejamento e da participação social com mecanismos integrados que busquem a produção de cidades para todos, razão pela qual a legislação prevê ampla participação das populações envolvidas.

Verifica-se que não faltam no Brasil institutos jurídicos no que concerne à função social da propriedade e da cidade. No entanto, Edésio Fernandes e Betânia Alfonsin alertam que as leis urbanísticas brasileiras muitas vezes não partem da cidade real, impondo critérios

técnicos ideais que excluem qualquer possibilidade de regularização fundiária, empurrando a população pobre para lugares cada vez mais insalubres. Referem que os gestores urbanos ficam diante de um dilema: por um lado precisam lidar com a tradição do planejamento tecnocrático, que tudo quer regular em detalhe, mas abandona os grupos sociais mais carentes; por outro lado, estão sujeitos à pressão (nacional e internacional) da ideologia liberal, que propõe a total flexibilização das regras do jogo de produção das cidades<sup>19</sup>.

Nesse contexto, a ideia de uma Administração dotada de inúmeros “poderes” e que parece contraposta à sociedade deve ceder lugar a uma Administração preocupada em ter uma atuação efetivamente em comunhão com os anseios e necessidades da sociedade, ou seja, uma Administração democrática e consensual<sup>20</sup>. Para que isso ocorra, instituir Zonas Especiais de Interesse Social pode ser um importante avanço, pois são áreas em que há uma flexibilização das normas e padrões urbanísticos a fim de regularizar ocupações sem remoção. Entretanto, precisam constar no plano diretor ou serem definidas por outra lei municipal e – como visto – não raras vezes ocorre influência contrária de interesses privados.

Apesar de o quadro apresentados sobre o déficit habitacional brasileiro, a situação poderia estar pior não fossem os esforços consubstanciados no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, que desde 2007 investiu R\$27,8 bilhões na urbanização de assentamentos precários, beneficiando dois milhões de pessoas; e o programa “Minha Casa, Minha Vida”, que desde 2009 investiu R\$294,494 bilhões em habitação, o que repercutiu em 4.219.366 unidades contratadas e na construção de 2.362.953 novas moradias, beneficiando cerca de 15 milhões de pessoas<sup>21</sup>.

No que se refere aos Estados Unidos da América<sup>22</sup>, diferente do Brasil, não há previsão constitucional da função social da propriedade, do direito à moradia, tampouco um capítulo reservado à política urbana. Porém, a propriedade é limitada pelos precedentes judiciais, pelos acordos comunitários e de vizinhança, sendo que esses institutos de *common law* têm contribuído para a defesa do patrimônio cultural. Por outro lado, ao se analisar a história recente, importa destacar que também esse “direito da vizinhança” foi fundamento de segregação: até o julgamento realizado pela Suprema Corte em 1948, ao apreciar o caso *Shelley vs. Kraemer*<sup>23</sup>, eram válidos os pactos que restringiam o acesso a propriedade a minorias e vedavam, por exemplo, venda de imóvel para pessoas negras ou hispânicas.

Nesse sentido, o capítulo 04 do relatório apresentado pelos EUA à HABITAT III dispõe sobre a necessidade de melhoria na legislação e de normas integradas. Isso se deve ao fato que o federalismo estadunidense difere do brasileiro, pois os entes federados tem maior autonomia. Sendo assim, embora o Congresso Federal possa promulgar políticas para



melhorar a legislação urbana, a segurança jurídica depende mais das leis e práticas locais. Nos últimos 20 anos, de acordo com o relatório, os principais resultados obtidos pelo Governo Federal se consubstanciam na Lei de Reforma de Habitação e Acessibilidade, de 1997, a qual autorizou arrendamento habitacional para população de baixa renda.

Cabe destaque, apesar de não constar no relatório por ser uma norma local, que a cidade da Filadélfia aprovou lei que limita o aumento de impostos sobre imóveis de residentes de longa data, mesmo isso repercutindo em diminuição substancial da receita<sup>24</sup>. Essa atitude, embora seja uma raríssima exceção, percebe que a substituição de populações que constroem a cultura da cidade por novos empreendimentos imobiliários é a nova roupagem de uma política higienista que em um primeiro momento empurrou a pobreza para regiões periféricas e que, com o crescimento da cidade, exige cada vez mais espaço. Mesmo sendo uma das maiores economias do mundo, cerca de 20% da população estadunidense é considerada pobre, sendo que 5,5% vivem em habitações inadequadas (sem água potável, iluminação, etc.). Do total de pessoas que tem moradia, 49% são locatário; 51% são proprietários.

O relatório também demonstrou que a crise do mercado imobiliário de 2008 afetou desproporcionalmente habitação das populações mais vulneráveis. Em 2010, apenas 44,2% das famílias negras tinham a propriedade de suas moradias, uma diferença de quase 3% em relação a 2006. O custo despendido com habitação aumentou 3%, sendo que as famílias com crianças gastam no mínimo 30% de seus rendimentos mensais para morar. Além disso, o percentual de famílias carentes cresceu na última década, de 4,8 % de todos os agregados familiares em 2001 para 7,4% de todas as casas em 2011. No que se refere à população em situação de rua, o relatório aponta que o programa “Abertura de Portas: O Plano Federal Estratégico de Prevenção para Pessoas em Situação de Rua” teria diminuído em 10% o nível nacional de pessoas sem moradia. Mesmo assim, a cidade de Nova Iorque, de acordo com o Departamento de Habitação e Desenvolvimento Urbano dos EUA, em 2015, tinha 60.352 “homeless” (sem-teto), dos quais mais de 25 mil são crianças.

Em suas conclusões, o país se diz comprometido em promover cidades mais inclusivas e sustentáveis, salientando que os repasses do governo federal aos estados e municípios têm contribuído para um maior desenvolvimento urbano sem desrespeitar as características locais. Outra característica dos programas apresentados ao longo do relatório é a recorrente menção a parcerias público-privadas. No entanto, a ausência de uma legislação imperativa, que integre e comprometa – de fato – os entes federados, ainda é um desafio.

As abordagens e resultados do Brasil e dos EUA a partir de seus relatórios apresentados na última HABITAT revelam que é comum a ambos os países a dificuldade na

efetivação de direitos humanos já reconhecidos há décadas, com necessidade de especial atenção para grupos minoritários e vulneráveis.

O direito à moradia, apesar dos programas apresentados, teve atenção insuficiente das políticas públicas primárias, não havendo satisfatória inclusão e integração dessas populações na cidade. Observou-se, por outro lado, que diversos foram os tratados internacionais e legislações locais dos Estados-partes para buscar efetivar o direito à moradia. O direito à cidade também passou a integrar a pauta, tendo em vista a necessidade de construção de espaços de convivência democráticos, inclusivos e plurais, capazes de refletir nas cidades os compromissos assumidos nos planos nacional e internacional. No entanto, ao fim, cabe ao Estado alcançar esse direito fundamental humano que muitas vezes pela própria estrutura normativa interna impede o acesso de “não proprietários” e de estrangeiros, os quais são tratados como se não existissem ou – simplesmente – como se não fossem sujeitos de direitos.

### **3 HABITANTES DA PRECARIIDADE E UM NOVO USO DA MÁQUINA**

O ‘habitante’ é alguém que, por uma razão ou outra, tem um conjunto de direitos inferior ao dos cidadãos. A ideia de ‘habitante’, que pode ser rastreado até os tempos romanos, tem sido, geralmente, aplicada a estrangeiros que recebem direitos de residência e direitos para exercerem seu comércio, mas não direitos plenos de cidadania<sup>3</sup>.

Deste conceito extrai-se que um número crescente de pessoas em todo o mundo são “habitantes”. As definições presentes na doutrina consideram o povo formado pelo conjunto de cidadãos do Estado. Dessa forma, “o indivíduo, que no momento mesmo de seu nascimento atende aos requisitos fixados pelo Estado para considerar-se integrado nele, é, desde logo, cidadão”<sup>25</sup>. Esse é um parâmetro cada vez mais excludente. O que se observa no cenário atual é um fluxo imensurável de migrantes buscando oportunidades de trabalho longe do seu local de nascimento. Contudo, a ausência de um credenciamento global dificulta a prática da profissão, impedindo o exercício da formação profissional. Em países como os EUA, a Austrália e o Canadá, por exemplo, alguém que se mude de um estado para outro pode não ter sua licença reconhecida. O licenciamento tem sido uma parte do processo de trabalho global e até agora é uma maneira poderosa de negar direitos econômicos a um número crescente de pessoas em todo o mundo, o que dificulta ainda mais o acesso ao direito à moradia. Essa é uma constatação alarmante, tendo em vista que a população dos países, hoje, é uma coleção das diásporas, visto que qualquer cidade de dimensões consideráveis é um agregado de enclaves étnicos, religiosos e de estilo de vida, cuja linha divisória entre

cidadãos e “não cidadãos” se torna uma questão ferrenhamente discutida. Soma-se a isso que a busca da subsistência obriga à adaptação constante: a pessoa “não mutável” perde valor de consumo e utilidade ao Mercado, tornando-se refugio, descarte<sup>7</sup>. Assim, perde reconhecimento de sua cidadania mesmo correspondendo aos critérios formais descritos pelo próprio Estado. Nesse sentido, importante ressaltar que no Brasil o êxodo rural diminuiu e, em contrapartida, a fixação de população migrante, a “migração temporária” em função do trabalho temporário vinculado às atividades agropecuárias e também da construção civil, continua existindo. Nas áreas de expansão da fronteira agrícola e nas proximidades das grandes obras de integração territorial, o afluxo de migrantes não difere do processo vivido nos anos 1970. Isso também acontece nas periferias, as quais estão em franco processo de crescimento<sup>17</sup>.

Isso vai ao encontro do que Eva Altermanm já sinalizava na década de 70, quando o neoliberalismo ainda não tinha se espalhado por todo o globo, ao dizer que há uma cidade dentro da cidade, a qual permanece alheia ao planejamento urbano e seus habitantes não são considerados pertencentes à formação do poder da cidade formal. Porém, eles participam do desenvolvimento e da construção da mesma cidade que o exclui<sup>26</sup>. Como se pôde observar, de HABITAT em HABITAT o contingente de habitantes precarizados só aumenta. A moradia precária ou a falta de moradia é o lar da pessoa com trabalho precário ou sem trabalho. Ao dedicar-se exclusivamente a sobreviver, sem qualquer segurança ou expectativa, os “habitantes” carecem tem representatividade política, tendo em vista que a informalidade atinge também a própria moradia. Evitam se manifestar visto que cientes de sua inadequação, muitas vezes – inclusive – à lei.

Os cidadãos-servos são os sujeitos dos direitos sem poder. Da delegação no Estado e no mercado. Da privatização individualista. Os cidadãos se dobraram em servos ao ter dissolvido o seu poder, ao confiar só ao Estado a tutela dos seus direitos, ao tolerar uma democratização falsa e insuficiente que não impede o poder político privado a modelar "vontade estatal", que facilita o crescimento, supra estatal e extra-estatal, desse poder privado. (...) Os “cidadãos” são chamados a sacrificar-se a cada crise econômica (isto é: podem ver-se despedidos, aposentados de improviso, empobrecidos, marginalizados) enquanto se reestrutura o capital.<sup>27</sup>

Os grupos submetidos à precariedade não são homogêneos, sendo esta especialmente penosa em razão de gênero e raça. Conforme o relatório da Organização Internacional do Trabalho – OIT a jornada total de trabalho das mulheres – incluindo o tempo ainda dedicado quase que exclusivamente por elas aos afazeres domésticos e o cuidado com filhos e pessoas idosas – é cerca de cerca de cinco horas a mais que o dos homens<sup>3</sup>. Não seria descabido considerar tal distinção como produtora de “habitantes”, pois se alguém tem encargos diferenciados em razão de gênero e seu trabalho, ou parte dele, menos valor (ou nenhum

valor) não se está diante de um cidadão. A precariedade é complexa e se ramifica em diferentes níveis, porém converge no fato de que todos estão sujeitos a uma limitação dos seus direitos.

A redução das desigualdades é um interesse comum daqueles que tem seus direitos sociais negados, porém é característica da precariedade dificultar a associação. Exemplo disso, a desvinculação de um local próprio de trabalho, capaz de estabelecer relações de confiança de longo prazo, está seriamente comprometida. Como ensina Alcebíades de Oliveira Junior, os direitos dos trabalhadores só foram alcançados porque trabalhavam no mesmo local, e muitos abriram mão de seus interesses individuais para lutar pelos interesses de todos. Contudo, explica o autor que esse é um conhecimento muito bem aproveitado pelos níveis estratégicos das empresas adaptadas ao neoliberalismo, as quais utilizam ferramentas para impossibilitar a solidariedade entre os empregados, dentre as quais a extinção do local fixo de trabalho<sup>1</sup>.

Ressalta-se que a luta de classes passou a ser vista como algo anacrônico, próprio de uma visão binária de sociedade, dividida entre proletários e burgueses, estando – desta forma – inadequada a nova realidade. Porém, o que se observa é que tal leitura simplista, como esclarece Domenico Losurdo, não estava presente sequer em Karl Marx, que anteviu uma pluralidade na luta de classes, razão pela qual os conflitos de classe (longe de extintos) apenas agora possuem maior variegação<sup>28</sup>. A palavra “variegação” é utilizada na botânica para fazer referência à presença de zonas de coloração distintas em uma mesma folha. Da mesma forma, a universalização dos direitos humanos parece ter tingido a sociedade de uma só cor; de perto – porém – a quantidade de nuances revela inúmeras tonalidades, lutas de classes, com reivindicações comuns e diversas ao mesmo tempo.

A tentativa de pacificação dos conflitos sociais sobre o signo da igualdade formal não é novidade. Trata-se do retorno do velho Estado Liberal com a roupagem da tecnologia, enquanto o novo, o Estado Social, teve seu crescimento interrompido e já é tratado como antiquado. Como resultado, o pleito por igualdade material se transforma em algo pertencente ao passado, cabendo a cada indivíduo se adaptar sob pena de carregar sozinho a culpa pela própria condição de miséria. Afinal, se não existem classes e o acesso ao consumo foi generalizado, deixam de utilizar os benefícios da sociedade em rede apenas quem se recusa – por escolha livre e consciente – a manter-se em movimento.

Sobre essa disfunção, Michel Löwi demonstra como dois autores clássicos, Karl Marx e Max Weber, com teorias e visões distintas e até mesmo opostas em vários aspectos, concordam que o avanço desenfreado do Mercado é um risco ao direito e a qualquer outro

sistema social. Max Weber sustentou a enorme probabilidade de o capitalismo se transformar em “habitação duro como o aço”, absorvendo a vida humana de forma que tudo seria mercadoria, “uma escravidão sem mestre”<sup>29</sup>. De fato, a absorção total da vida humana não é mais apenas uma hipótese. Exemplo disso são as cidades industriais da China, criadas exclusivamente para o precariado:

O crescimento da China tem sido comandado pelo investimento estatal, especialmente em infraestrutura, e por investimento estrangeiro direto. As multinacionais se anteciparam, usando substitutos de todas as partes da China. Arrebanharam centenas de milhares de trabalhadores dentro de parques industriais construídos apressadamente, abrigando-os em complexos de dormitórios, forçando-os a trabalhar de forma tão intensa que a maioria desistiu num prazo de três anos. Esses trabalhadores podem se enquadrar na imagem de um proletariado industrial, mas são tratados como força de trabalho itinerante descartável. (...) Seus esquemas de trabalho ajudaram a aumentar o precariado global. Os baixos salários e a intensidade do trabalho (incluindo 36 horas extras por mês) que, tardiamente, chamaram a atenção mundial por um dilúvio de suicídios e tentativas de suicídio em 2009 e 2010, forçaram as empresas em todos os lugares a tentar competir cortando salários e optando pelo emprego flexível.<sup>3</sup>

Com essa citação alarmante fica evidente a atualidade da constatação de Max Weber de que seria absurdo atribuir ao capitalismo uma afinidade eletiva com a “democracia” ou até com a “liberdade” (em qualquer sentido do termo). Para o autor, a verdadeira e única questão é saber se sob dominação do Mercado, democracia e liberdade, a longo prazo, seriam possíveis<sup>26</sup>. Em que pese às previsões não sejam otimistas, algumas propostas para fugir da “jaula de aço” vão ao encontro da lição de Norberto Bobbio ao sustentar que não devemos aumentar o nosso atraso em relação às aspirações dos homens de boa vontade com a incredulidade.

Nesse contexto, parece que o Estado ainda tem – de fato – um importante papel a cumprir. Destaca-se que em épocas de crise econômica e política a polarização ignora o fato de que expoentes contrapostos chegaram à conclusão de que o Estado iria desaparecer, fosse pela livre concorrência ou pela revolução do proletariado. Gize-se que a isso se seguiram totalitarismos e autoritarismos de ambos os lados, podendo-se considerar que o problema não é a máquina e sim o uso da máquina<sup>25</sup>. Em outras palavras, significa que não são as instituições, o avanço tecnológico, os alvos e sim o manejo que se faz desses instrumentos, principalmente agora que já não existe um poder centralizado. Ao que tudo indica, o problema é exatamente a ausência de força institucional quando se trata de assegurar direitos humanos<sup>27</sup>. Faltam instituições desvinculadas dos interesses estritamente privados capazes de promover interesses verdadeiramente voltados para a humanidade hoje e não para a suposta redistribuição futura que – a toda a evidência – não parece o intuito do desenvolvimento produtivo e econômico.

Para que esse cenário seja reconstruído, Guy Standing<sup>3</sup> propõe uma renda básica global, nominal e incondicionada. Cada pessoa receberia um valor suficiente para suprir suas necessidades básicas, sem nenhuma contrapartida como – por exemplo – comprovar que tem procurado emprego ou que os filhos estão na escola. Seria um valor por pertencer à raça humana e ter obrigatoriamente parte em seus benefícios, tendo direito a uma quantia suficiente a suas necessidades básicas como alimentação e moradia. Todos receberiam, independentemente de sua condição social, podendo esta ser deduzida dos mais “ricos” na forma de tributos que realmente atendessem a finalidade de solidariedade. O autor refere que isso seria possível na própria estrutura. Em suma, a proposta é a redução do acúmulo de riqueza e maior redistribuição, uma universalização efetiva da igualdade material. Na linha do que ensina Nancy Fraser, tem-se que essa redistribuição seria essencial para promover a solidariedade e rever formas de não-reconhecimento, significando uma transformação com pressuposto em uma concepção universalista de reconhecimento, do valor moral das pessoas enquanto pertencentes a uma comunidade global<sup>30</sup>.

Se não é mais a escassez o que impede a ideia, visto que não se pretende igualdade na pobreza, o risco de uns poucos se aproveitarem de tal redistribuição para se entregar a letargia não tornaria ilegítima a proposta, mesmo por que nunca houve trabalho remunerado suficiente para todas as pessoas (e o contingente de reserva só aumenta). Antevendo possíveis críticas nesse sentido, o autor explica que as ideias de mérito contrapostas a um sistema assistencial é um embuste, tendo em vista que todos somos “herdeiros” de um capital construído coletivamente, sendo impossível uma divisão exata do merecimento. Fosse assim, a premissa de que uma renda básica fomentaria um enriquecimento sem causa da massa empobrecida também deveria ser aplicada ao sistema a transmissão hereditária do patrimônio, pois o mérito não é transmissível. Por outro lado, a própria palavra é relativa, pois se refere ao conjunto de ações que são consideradas dignas e valiosas em um dado tempo e lugar. Impossível, assim, quantificar quanto do “mérito” individual está imune a ações de uma cadeia histórica imensurável de pessoas, muitas delas “sem mérito”. Não bastasse isso, a fase do capitalismo na qual nos encontramos está ligada à especulação, sendo a produção uma referência mais volúvel e cada vez mais distante de uma ética do trabalho. Outro ponto interessante é um direito global ao credenciamento profissional, por meio do qual os governos e as corporações profissionais estabeleçam padrões de qualificação e reconhecimento mútuo. Seria uma maneira de incluir na cidade os “habitantes”, reconhecendo sua voz e, assim, sua cidadania<sup>3</sup>.

Nessa linha, a fim de afastar o perigo de uma uniformização que destrua a cultura local e crie novas formas de “não-reconhecimento”, Marcelo Neves propõe o transconstitucionalismo. Este seria aplicável quando diversas ordens jurídicas estão entrelaçadas na solução de um problema-caso constitucional, de direitos fundamentais ou humanos e de organização legítima do poder, que lhes são concomitantemente relevantes, como o direito à moradia, à cidade e ao trabalho digno. Defende, para tanto, o uso de formas transversais de articulação: cada ordem jurídica deve observar a outra, a fim de compreender os seus próprios limites e as possibilidades de contribuir para solucionar uma questão comum, levando em conta que o sistema econômico está cooptando os demais sistemas e precisa ser reequilibrado. A identidade do Estado não se perde e sim é reconstruída pela comunicação enquanto leva a sério a alteridade. Isso parece ao autor enriquecedor da própria identidade porque todo observador tem um limite de visão no “ponto cego”, algo que não pode ver devido a sua posição ou perspectiva de observação. O transconstitucionalismo implica o reconhecimento deste limite, constatando que o “ponto cego” de um observador (de uma ordem político-jurídica) o outro pode ver<sup>8</sup>.

Tem-se que essas sugestões buscam analisar os problemas comuns respeitando distinções de caráter cultural, sem impor um Estado Global acima do Estado-Nação, pois, consoante ensina Niklas Luhmann, é a diferença que possibilita respostas a partir de uma leitura própria do ambiente. A diferenciação não distancia e sim aproxima, pois apenas com o reconhecimento do outro pode haver comunicação. Caso contrário, gera-se um pensamento único, simples, incapaz de atender às contingências, pois não tem contato com outras ideias. Assim, a proposta é uma ação integrada que não elimine a identidade de cada Estado, ao mesmo tempo em que promove o diálogo para efetivação direitos humanos, reconstruindo o espaço sobre bases democráticas de reconhecimento e redistribuição.

## **CONCLUSÃO**

A globalização favoreceu uma análise ampla dos problemas comuns à humanidade e aproximou as reivindicações através de instrumentos jurídicos internacionais. Porém, o Mercado teve maior êxito em reorganizar o ambiente mundial na defesa da mobilidade econômica. As grandes corporações e instituições financeiras transitam livremente pela abertura das fronteiras atendendo a interesses privados, descomprometidos com as constituições dos países para os quais se deslocam ou com as consequências globais de sua atividade. Isso favorece o acúmulo de capital e o aumento das desigualdades sociais, repercutindo na crescente população em situação de rua e na crise habitacional generalizada nos grandes centros urbanos, problemas que atingem tanto países em desenvolvimento, como o Brasil, quanto os países considerados desenvolvidos, como os EUA.

É nesse ambiente que a Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Sustentável avalia os resultados dos Estados signatários quanto ao direito à moradia e à cidade. Mais do que a pretensão de demonstrar avanços, percebe-se que nos 40 anos desde a primeira HABITAT, os países tentam impedir retrocessos. Conforme os dados analisados, as expectativas estão cada vez mais alinhadas e ao mesmo tempo os problemas permanecem os mesmos em escala crescente, ou seja: com ou sem legislação específica em algum momento a inefetividade se transmuta em regra. Tem-se que um número cada vez maior de pessoas apenas compartilha o ônus da sociedade em rede e não tem parte nos benefícios. Com a moradia e o trabalho precário ocorre a precarização da cidadania: os habitantes não tem sua participação na construção da cidade considerada. Para um novo quadro, que fomente um ambiente propício e correspondente aos anseios da DUDH e da HABITAT, faz-se necessária a redistribuição. Nesse aspecto, a proposta do economista Guy Standing de uma renda básica universal e incondicionada parece apta a sedimentar um terreno no qual os direitos humanos, a igualdade material, possa se desenvolver, tendo em vista que essa tarefa não pode mais ficar a cargo exclusivo do Estado-Nação. A proposta de transconstitucionalismo do jurista Marcelo Neves poderia ser um complemento, evitando o risco de decisões unilaterais acabarem por impor encargos desleais a Estados que – historicamente – tiveram menos parte nos recursos.

Desta forma, na linha do que ensina José Alcebíades de Oliveira Junior, verifica-se que os direitos humanos não se encontram em risco devido às distinções existentes entre Estados e constituições, principalmente após a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e outros consensos internacionais terem consubstanciado uma lógica comum entre as ordens jurídicas, a exemplo da Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Sustentável. A ameaça reside na dificuldade de implantação de formas democráticas de convivência que deem conta da complexidade de uma sociedade global e que reconheçam o valor intrínseco do ser humano em qualquer parte do mundo, sua existência e sua voz. Necessita de comprometimento com o direito à moradia e ao trabalho, de participação coletiva na construção e reconstrução da cidade. A dignidade humana não pode ser negada pelo Mercado, pelos interesses econômicos ou pela inadequação da estrutura político-jurídica. Isso não significa dizer que deve ser extinta a estrutura e sim que é urgente um novo uso (ou um resgate das finalidades), com instituições comprometidas em concretizar direitos humanos e resistentes à assimilação pelos interesses privados, em outras palavras, instituições com a chave para abrir a “jaula de aço” que se transformou o Mercado global.



## REFERÊNCIAS

- 1 OLIVEIRA JUNIOR, José Alcebíades e SOUZA, Leonardo da Rocha. **Sociologia do Direito – Desafios Contemporâneos**. Porto Alegre: Liv.do Adv. Editora, 2016.
- 2 SANTOS, Boaventura de Souza. **A Globalização e as Ciências Sociais**. São Paulo: Cortez, 2002.
- 3 TANDING, Guy. **O Precariado: a nova classe perigosa**. Trad. Cristina Antunes. Belo Horizonte: Autêntica, 2014.
- 4 PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos**. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- 5 BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Trad. Carlos N. Coutinho. RJ:Elsevier, 2004.
- 6 DOUZINAS, Costas. **O Fim dos Direitos Humanos**. Trad. Luzia Araújo. São Paulo:Unisinos, 2009.
- 7 BAUMAN, Zygmunt. **A ética é possível em um mundo de consumidores?**. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.
- 8 NEVES, Marcelo. **Transconstitucionalismo**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.
- 9 FARIA, José Eduardo. **O Estado e o Direito depois da crise**. São Paulo:Saraiva, 2011.
- 10 Disponível em < <https://morrosantateresa.wordpress.com>> Acesso em 20 de jun. 2017.
- 11 ALFONSIN, Jaques Távora. **Das Legalidades Injustas às (I)Legalidades Justas**. Porto Alegre: Armazém, 2013.
- 12 Disponível em < <http://www.onu.org.br/rio20/alimentacao.pdf>> Acesso 30 de jun. de 2017.
- 13 LUHMANN, Niklas. **O Direito da Sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 2016.
- 14 Disponível em < <http://habitat3.org/>>. Acesso em: 20 jun. 2017.
- 15 Disponível em < <http://www.polis.org.br/uploads/709/709.pdf>> Acesso em 20 jun. 2017.
- 16 ANFONSIN, Jacques Távora. **Acesso a Terra como Conteúdo de Direitos Humanos Fundamentais à Alimentação e à Moradia**. Porto alegre: Fabris, 2003.
- 17 Disponível em <<http://habitat3.org/wp-content/uploads/National-Report-LAC-Brazil-Portuguese.pdf>> Acesso em 20 jun. 2017.
- 18 Disponível em <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7289/1/td\\_2246.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7289/1/td_2246.pdf)>. Acesso em 20 jun. 2017.
- 19 FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 348

- 20 RAMOS, Rafael Vincente. **A Consensualidade no regime jurídico administrativo e o Estatuto da Cidade:** gestão democrática da cidade. ALFONSIN, Betânia M.; PRESTES, Vanêsa Buzelato; *In:* II Congresso de Direito Urbano-Ambiental, 2011, Porto Alegre. Congresso Comemorativo aos 10 anos do Estatuto da Cidade, 2011. v. 1. p. 273-284.
- 21 Disponível em <<http://www.minhacasaminhvida.gov.br>>. Acesso em: 20 jun. 2017.
- 22 Disponível em <<https://unhabitat.org/wp-content/uploads/2014/07/United-States-of-America-National-Report.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2017.
- 23 Disponível em <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/334/1/case.html>>. Acesso em: 20 jun. 2017.
- 24 Disponível em < <https://www.nytimes.com/2014/03/04/us/cities-helping-residents-resist-the-new-gentry.html>>. Acesso em: 20 fev. 2017.
- 25 DALLARI Dalmo Abreu. **Elementos Teoria Geral do Estado**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 1998. p 85.
- 26 ALTERMAN, Eva. **A Luta pelo Espaço:** Textos de Sociologia Urbana. Petrópolis: Vozes, 1979.
- 27 CAPELLA, Juan Ramon. **Os cidadãos Servos**. *Apud.* ALFONSIN, Jacques Távora. *O acesso à terra como conteúdo de Direitos Humanos fundamentais à alimentação e à moradia*. POA: Fabris, 2003. p. 236.
- 28 LOSURDO, Domenico. **A Luta de Classes:** Uma história política e filosófica. São Paulo: Boitempo, 2015.
- 29 LÖWI, Michael. **A Jaula de Aço:** Max Weber e o marxismo weberiano. São Paulo: Boitempo, 2014.
- 30 FRASER, Nancy. **Da redistribuição ao reconhecimento?** *In* Democracia hoje: Novos desafios para a teoria democrática contemporânea. Brasília: UNB, 2001.