

# POLÍTICA E DIREITO: A EMERGÊNCIA DE CONTRADIÇÕES URBANAS E LEGAIS\*

Alexandrina Sobreira de Moura \*\*

## 1 INTRODUÇÃO

Este trabalho se propõe analisar as diversas dimensões do direito positivo estatal que se revelam nos conflitos urbanos. Esse direito — considerado em geral como instrumento de dominação — apresenta-se também como uma alternativa para as classes populares que, indo ou não ao judiciário, dele se apropriam suscitando contradições legais no contexto da estrutura urbana. <sup>1</sup> Embora reconheçamos a importância do direito inoficial que se desenvolve fora do aparelho do Estado, e que também revela contradições legais, este não será problematizado neste texto.

As considerações teóricas que se seguem baseiam-se no estudo de casos de invasões urbanas antigas (consolidadas) e recentes que tiveram lugar no Recife. <sup>2</sup> Desse modo, os conflitos urbanos aqui referidos são aqueles relativos à luta das classes populares pela habitação.

Os conflitos suscitados pela ação do Estado e os movimentos sociais urbanos têm sido fontes de mudança e inovação nas cidades. A luta da população pela habitação e pelo solo, ilustra essa interação, ocasionando mudanças a diversos níveis. De fato, as invasões urbanas não só desarrumam os “moldes” físicos da cidade (LYNCH 1960) mas sobretudo desafiam os “moldes” institucionais estabelecidos para tutelar as relações de propriedade e os próprios limites do Estado.

Observamos que o direito permeia todo esse conflito, quer através do Estado no exercício de sua função regulatória, quer através dos moradores que politicamente se mobilizam em torno das questões como a da legalização da posse da terra...

É insuficiente analisarmos a cidade como um espaço meramente geográfico, econômico, arquitetônico ou urbanístico. <sup>3</sup> Os aspectos legais das políticas

\* O texto discute alguns pontos teóricos abordados na tese de mestrado da autora “Urban Politics and Law” — University of Wisconsin — Madison — Março, 1984.

\*\* Pesquisadora da Fundação Joaquim Nabuco (Departamento de Ciência Política) e professora da Faculdade de Direito do Recife — UFPE.

urbanas nos oferecem uma nova perspectiva para o estudo da cidade através do seu “espaço legal”, ou seja o espaço que se configura à medida em que o direito, permeando as questões urbanas, máxime aquelas ligadas à habitação, torna-se objeto ou arena das lutas urbanas.

Para que a leitura desse “espaço legal” não nos conduza a um “panlegalismo” da questão urbana, restringimos nossa análise a duas vertentes que se entrecruzam: i) as relações entre política e direito que trazem à tona considerações sobre mobilização, alianças de classe e a função regulatória do Estado; ii) as relações entre contradições urbanas e legais que se explicitam ao nível concreto das lutas urbanas.

Antes, porém, de analisarmos esses pontos, veremos como o espaço legal se interconecta com outros enfoques sobre a cidade. É uma tentativa de identificar, em algumas perspectivas da questão urbana, o prisma legal dessa questão.

## 2 O ESPAÇO LEGAL E OS MODELOS DE ANÁLISE DO URBANO

Há basicamente duas abordagens principais da questão urbana: a primeira se prende ao estudo da cidade como um espaço econômico. A segunda reporta-se à cidade como um local de transformações sociais.

Uma das teorias, que se opõe à ortodoxia do modelo neoclássico da economia urbana, exemplificada pelos trabalhos de Alonso, Muth e Mills, <sup>4</sup> analisa a cidade como um *locus* privilegiado para gerar e manter circulação de mais-valia. O espaço econômico da cidade implica em luta de classe, uma vez que o Estado interfere direta ou indiretamente na renda das classes sociais. Neste contexto, os efeitos das externalidades urbanas <sup>5</sup> constituem um mecanismo “invisível” através do qual o Estado alarga a diferença entre as classes e protege os interesses do capital. Tudo isso leva Harvey a afirmar que as atividades políticas na cidade são guiadas pelos mecanismos de redistribuição das externalidades espaciais de forma a adquirir vantagens indiretas sobre a renda (HARVEY, 1977:66).

O espaço legal interconecta-se com o econômico na medida em que o direito pode ser um canal que viabiliza esses mecanismos “invisíveis” de redistribuição de renda. Por exemplo, a expulsão dos invasores urbanos (considerados uma externalidade negativa) aumenta o valor das áreas tidas como marginais. A expulsão representa pois, uma forma indireta de garantir os investimentos do capital (à medida que valoriza o solo urbano) e de redistribuir indiretamente a renda e o espaço entre as classes sociais da cidade.

Por outro lado, o direito também pode ser usado como um mecanismo explícito para controlar essa redistribuição indireta de renda. Referimo-nos ao exemplo da contribuição de melhoria que, juntamente com a taxa e o imposto, é uma espécie de tributo prevista na Constituição Federal. A contribuição de melhoria é o tributo que incide sobre o “acréscimo do valor do imóvel) localizado nas áreas beneficiadas direta ou indiretamente por obras públicas <sup>6</sup> (Decreto-Lei nº 195, de 24.02.67). Entretanto os proprietários não chegam a ser tributados e nem por isso deixam de usufruir as vantagens das externalidades positivas providas pelo Estado.

No entanto, a cidade não pode ser analisada apenas sob o ponto de vista da "Game Theory" <sup>7</sup> — onde se analisam as relações estratégicas e as probabilidades de ganho dos atores do conflito. O espaço econômico não pode desconsiderar a luta política como um fator de mudança social na estrutura urbana, e portanto, deixar de identificar a cidade enquanto um espaço em transformação.

Esse prisma analítico ressalta o papel das lutas de classe como fonte de transformações urbanas (BORJA, 1974; CASTELLS, 1977; SANTOS, 1982). Estuda a cidade a partir das políticas urbanas que são definidas como a articulação dos processos urbanos com as lutas de classe e a instância política (aparato) do Estado — que é objeto, centro e arena daquelas lutas (CASTELLS, 1977: 290). Essa perspectiva, que analisa dialeticamente as políticas urbanas a dois níveis: a intervenção estatal (principalmente o planejamento urbano) e os movimentos sociais urbanos, merece duas considerações teóricas.

Em primeiro lugar, de modo subjacente, talvez essa abordagem sugira contornos nítidos entre Estado e sociedade civil. No entanto, frisamos que estes contornos são flexíveis a tal ponto de permitir uma interpenetração do centro e periferia do poder (SANTOS, 1980). E se endereçarmos essa observação à questão urbana, talvez a polarização de classe ou os limites classe/Estado sejam mais vulneráveis e passíveis de maior interpenetração, devido à intensidade das lutas num universo explosivo e espacialmente delimitado.

Em segundo lugar, a definição dos movimentos sociais urbanos como sendo aquelas lutas urbanas capazes de transformar as relações de poder, põe uma questão relativa à natureza da mudança. Serão movimentos sociais mesmo aqueles que não tiveram suas reivindicações atendidas? Quais os indicadores dessa transformação? Parece-nos que medidas intermediárias podem ser tomadas pelo Estado sem que se atenda totalmente às reivindicações sociais. Tais medidas, apesar de configurarem pequenas alterações, podem ser fundamentais ao nível da luta como um todo.

Imaginemos pois a questão do direito positivo estatal e das invasões urbanas. Se em cada caso, o poder judiciário alterar alguns procedimentos previstos nos códigos — é possível que um dia venha a se alterar um artigo, um código e até mesmo a Constituição no que tange ao direito de propriedade. Ao admitirmos que o direito momentaneamente pode atender às classes populares — admitimos que estes movimentos podem conduzir a reformas estruturais urbanas a partir do uso que fizer do próprio aparato do Estado. Conceitualmente pois, os movimentos sociais não devem ser vistos apenas como aqueles que evidenciem uma mudança nas relações de poder. Mesmo os movimentos que fracassam podem suscitar novos desafios que venham a transformar aquelas relações.

Os invasores urbanos aos poucos vão desafiando a coerência das decisões judiciais, administrativas e usando do próprio direito que lhes restringe a propriedade para se tomarem legalizados. Se perdem uma luta não perdem toda a batalha, e ainda, quando perdem uma arma, não chegam a perder a luta. Quando o direito positivo estatal não dá direitos, politizam a questão e criam novos direitos. <sup>8</sup>

### 3 ESTADO E CONTRADIÇÕES URBANAS

Estrutura urbana, de acordo com uma perspectiva dialética, é uma realidade contraditória sujeita a contínuas mudanças. As contradições suscitam lutas de classe que, por seu turno, redefinem aquela estrutura, acarretando mudanças sociais.

A análise do desenvolvimento urbano capitalista tem se centrado basicamente nas contradições urbanas (CASTELLS 1975, 1977, 1978; e BORJA 1973). Essa abordagem está centrada, por um lado, no papel do Estado que, incapaz de resolver a contradição básica entre capital e trabalho, intervém, ao nível da superfície da estrutura social, dispersando as contradições secundárias sem no entanto resolvê-las (SANTOS 1982).<sup>9</sup> E por outro lado, na atuação dos movimentos sociais urbanos como fontes de mudança social, desde que configuram sistemas de práticas contraditórias que abalam a ordem estabelecida a partir de contradições específicas da questão urbana (CASTELLS 1975:7) tais como: i) o investimento em equipamentos coletivos (transporte, educação e habitação) que se contrapõe à lógica capitalista da lucratividade; ii) a propriedade privada e mecanismos da renda fundiária que se contrapõem ao uso coletivo do solo, impedindo que o Estado intervenha efetivamente em benefício das classes populares (BORJA, 1974: 16).

Contradições emergentes da estrutura urbana têm se tornado um desafio diário frente ao Estado, na medida em que as organizações em torno de consumo coletivo estão à base do cotidiano dos grupos sociais (habitação, saúde, educação, etc). O Estado ao tentar intervir, provendo serviços públicos, esbarra nos limites impostos pelo processo de acumulação do capital e relações sociais de produção, dando margem a movimentos que se organizam para obtenção daqueles serviços. Diante disso, a intervenção do Estado administrando seus recursos abre, a um só tempo, flancos para que as classes sociais — a depender da dinâmica sócio-política — se organizem e se mobilizem em torno de um certo problema urbano e transformem as relações de força entre as classes, inovando modelos culturais e tornando-se um dos eixos essenciais das mudanças sociais (CASTELLS, 1978: 2).

A estrutura urbana e sua problemática são indefinidamente fragmentadas não só ao nível das reivindicações (ecologia, educação, transporte, etc) como ao nível das instituições encarregadas de lidar com cada problema (cf. LEFEBVRE 1970: 210). Esta fragmentação estrutural acarreta a fragmentada intervenção do Estado, à medida em que este atua dentro de isolados palcos urbanos. E por não desenvolver nenhum programa efetivo que compreenda todos esses itens, fragmenta sua intervenção abordando cada questão como se isolada fosse. Assim por exemplo, a remoção de invasores para áreas periféricas resolve aparentemente o seu problema de habitação, mas não raras vezes, eles abandonam o novo local alegando falta de eletricidade, proximidade das escolas, telefones públicos, perda da vizinhança. Ou então reagem à “tendência à estandardização” de que nos fala Gilberto Freyre, tão flagrante nos conjuntos habitacionais para onde são removidos. Neste caso, a intervenção do Estado não apenas revela a superficialidade de suas medidas como agrava problemas específicos, pois a remoção, por exemplo,

pode acarretar outras invasões por parte dos novos moradores insatisfeitos, que vêem “a casa como mais que abrigo físico” (FREYRE, 1979: 21).

### 3.1 Política e Contradições no Espaço Legal

O direito favorece a ação do Estado de forma globalizante face à fragmentada estrutura da questão urbana, na medida em que está na base das políticas e do planejamento urbano. Neste contexto é que as conclusões de um estudo do Ministério do Interior dizem que as políticas de desenvolvimento urbano adotam instrumentos legais em quase todas as suas ações (Ministério do Interior – SERFHAU 1971: 150-151).

O direito permeia a lógica política do Estado que influi na organização urbana e no consumo coletivo. Essa lógica, por um lado, ressalta a função regulatória do Estado, o que faz do direito um canal por excelência da ação estatal. Por outro, o Estado politiza os aspectos econômicos urbanos, de tal sorte que o consumo coletivo (que está à base da organização da cidade) torna-se antes uma questão política (e em muitos casos também jurídica) do que propriamente econômica. Nesse contexto, por exemplo, a questão da habitação passa a ser vista não sob o prisma exclusivo da escassez de recursos, mas através do processo decisório do Estado, e das contradições emergentes da interação do Estado e movimentos sociais urbanos.

Os elos entre direito/decisões políticas passam pela ação globalizante do Estado dentro da fragmentada arena urbana a dois níveis. Em primeiro lugar, o direito está ao lado da ideologia urbana que “naturaliza” as contradições de classe englobando essas diferenças de classes dentro de uma totalidade humanista (diferenças são consideradas como um fato natural) e pregando a casualidade social das formas espaciais (CASTELLS 1978: 126). Por sua vez, o direito, a partir de uma perspectiva liberal, também abrange as diferenças de classe que se evidenciam nos movimentos sociais urbanos, ao defender que todos são iguais perante a lei. . . No entanto sabemos que os indivíduos numa sociedade liberal existem dentro de hierarquias de riqueza e poder que podem operar como a negação da igualdade de tratamento requerida pelo ideal liberal (TRUBEK 1977: 548).

Em segundo lugar, se as políticas urbanas privilegiam a função regulatória do Estado, o direito se torna um elemento crucial na organização urbana e no consumo coletivo, desde que é o canal, por excelência, da ação globalizante do Estado que consiste, em última análise, em dispersar as contradições específicas sem no entanto resolvê-las.

Finalmente, o direito também pode se configurar como um elemento despolitizante dentro da estrutura urbana, ao desviar a atenção das contradições capitalistas para a legalização dos conflitos. Neste caso, por exemplo, os invasores de solos urbanos ao conseguirem ter a titularização de suas terras não mais se sentem marginais da sociedade e não põem questões sobre a sua marginalidade econômica.

Mas, por outro lado, o próprio direito pode ser foro de politização na medida em que os invasores — embora já legalizados — continuem sem condições

de recorrer ao judiciário para solução de conflitos relativos à habitação ou mesmo individuais. Desse modo, o direito despolitiza (distrai a atenção) os movimentos ao nível das contradições primárias (capital/trabalho) da estrutura urbana, politizando ao nível das contradições específicas. Nesse sentido, Grau argumenta que o direito é uma forma de expressão política, embora uma expressão política articulada em termos neutros e apolíticos que mascaram as desigualdades intrínsecas das relações sociais capitalistas. E como forma de expressão política as classes dominadas também têm buscado realizar seus objetivos políticos através do direito (1982: 205).

A politização do direito reflete pois uma mudança na condução dos conflitos urbanos à proporção que:

- i) diversifica o perfil dos atores do conflito, trazendo para a arena atores antes fora do litígio judicial e criando, em decorrência, condições para o desenvolvimento das alianças de classe;
- ii) desafia o Estado através dos seus canais de dispersão de contradições tais como os tribunais, a lei e as medidas administrativas, e revela que a ausência de critérios objetivos das decisões políticas (mesmo no judiciário) dá margem à ação política dos grupos que, por sua vez, relativiza ainda mais o estabelecimento daqueles critérios.

De acordo com essas considerações, temos que a organização das classes em torno da questão legal tem o poder específico de agregar forças de outros grupos (Igreja, partidos políticos, imprensa) e a um só tempo, de exacerbar as contradições internas do Estado quando em torno de um mesmo problema, por exemplo, uma decisão na esfera administrativa, está em desacordo com uma decisão dos tribunais.<sup>10</sup>

Argumentamos pois que questões legais revelam contradições dentro da estrutura urbana. O Estado, no exercício de sua função regulatória, termina por revelar a desigualdade existente no direito e o caráter "não-natural" dos problemas urbanos. E sendo assim, o direito não pode ser visto apenas como um instrumento mediador de conflitos, mas antes como uma fonte de contradições entre as classes sociais, dentro da estrutura urbana e do próprio aparato do Estado.

Não queremos deixar a impressão de que apenas as lutas urbanas em torno da questão envolvendo o direito podem ser politizadas, como é o caso das lutas por habitação e uso do solo, onde os aspectos legais se sobressaem. Não estamos alheios ao fato de que movimentos para melhoria do custo de vida, transportes públicos, proteção do meio ambiente também têm suscitado protesto popular e interferência ou mesmo patrocínio dos partidos políticos. O que queremos fixar é que as lutas urbanas que se desenvolvem a partir de reivindicações de caráter legal evidenciam a função regulatória do Estado e demonstram que o direito, ao ser usado para dispersar as contradições urbanas, pode estar inversamente agravando-as mais ainda. Assim é que a decisão de um juiz expulsando os invasores salienta o conteúdo legal das lutas urbanas em maior escala do que uma decisão econômica que, atendendo as reivindicações do movimento de custo de vida, reduza os preços da alimentação. Entretanto, em ambos os casos, o Estado através de sua função regulatória poderá agravar as contradições de natureza

econômica pois, como já vimos, a expulsão ou a simples remoção pode remeter os invasores para áreas longe do seu trabalho, impelindo-os a desancadear novas invasões. No segundo caso, a simples redução do preço pode afetar o processo de acumulação do capital e despertar reações de frações de classe dominante.

Em suma, argumentamos que o Estado, ao regular os problemas urbanos, além de revelar as contradições gerais que advêm do modo capitalista de produção, tem que lidar com as contradições específicas a nível das políticas urbanas e do direito:

- i) a ideologia *globalizante* dos problemas urbanos (consumo coletivo) que se opõe à *fragmentação* da estrutura urbana (variedade e interconexão dos problemas);
- ii) ideologia *globalizante* do direito (tratando os casos sem atentar para as especificidades) que se opõe à sua *fragmentada* aplicação (a lei é aplicada individualmente ainda que o conflito seja coletivo). (No mesmo sentido PICIOTTO 1982). 11

### 3.2 Direito e Articulação das Lutas Políticas

A insuficiência do direito como mediador dos conflitos urbanos, torna-o um articulador entre essas lutas e as lutas políticas. Ou seja, cria condições sob as quais uma reivindicação urbana se transforma num valor político em jogo e a forma através da qual cada processo político resulta em diferentes decisões políticas (CASTELLS 1977: 406).

O exemplo mais nítido, refere-se à questão habitacional nas suas duas faces: de aplicação e de não-aplicação do direito. No momento em que o direito garante formalmente a habitação popular (exemplo clássico é a lei que criou o Sistema Financeiro de Habitação) — sem cumprí-la — enseja a nível de poder, ou da sociedade um questionamento dos interesses e dos fatos subjacentes à não-aplicação do direito. Noutra situação, quando o direito garante a reintegração de posse aos proprietários de terras invadidas — e cumpre à risca os códigos — enseja além de um questionamento, uma busca de alternativas para os invasores.

Em ambos os momentos, o direito não remete diretamente a questão legal à esfera pública. Enseja, todavia, que uma luta anterior pela habitação ao “passar” pelo direito, resulte numa luta política — agregando novos grupos em torno da questão e redireccionando, de certo modo, a política habitacional do Estado.

Em suma, os aspectos legais, ao permear o processo de articulação entre as lutas urbanas e políticas, ampliam a probabilidade de politização do direito, que no caso das invasões, está presente:

- i) no início (ou mesmo antes) do conflito, vez que envolve questões concernentes ao direito de propriedade;
- ii) na conexão entre as lutas urbanas e políticas quando o direito, insuficiente para resolver os conflitos, termina por expandir a luta;
- iii) a nível de decisão do Estado quando, por exemplo, numa tentativa de resolver (“dispersar”) os conflitos, desapropria as terras e remove os invasores.

A função política do Estado consiste precisamente em “dispersar” as contradições do modo de produção capitalista e as lutas sociais que elas suscitam, sem contudo resolvê-las estruturalmente, mas antes mantendo as tensões que se manifestam ao nível da superfície da formação social em que elas se produzem (B. SANTOS, 1982: 24-25). De acordo ainda com a posição do autor, a dispersão das contradições dá-se através de mecanismos acionados preferencialmente pelo direito.

No entanto, indo além da análise do Prof. B. Santos, argumentamos que a dispersão gera, por outro lado, uma concentração de contradições. O direito portanto, se aplicado para resolver uma questão entre invasores e proprietários — está resolvendo um conflito a nível do judiciário e criando outro (concentrando) a nível social. Pensar a cidade no seu “espaço legal” é pois, identificar a nível empírico as dispersões/concentrações das contradições e lutas que se manifestam através da aplicação/não-aplicação do direito.

Esse aporte teórico tem respaldo em casos concretos de invasão e ocupação de solo urbano ocorridos no Recife entre 1963 e 1980 em que vimos trabalhando nos últimos quatro anos.

Dos nove casos estudados na pesquisa sócio-jurídica “Conflitos de Propriedade no Grande Recife”, cinco foram escolhidos para fundamentar empiricamente a análise deste texto:

- i) Skylab — invasão de propriedade da Imobiliária Vieira da Cunha, em Casa Amarela, por cerca de 300 famílias de baixa renda em julho de 1979. A imobiliária tentou expulsar os moradores através de força particular e policial. As famílias, com o apoio da Comissão de Justiça e Paz que interveio junto à Secretaria de Habitação, negociaram com os proprietários a locação do terreno por cinco anos. Hoje, passado esse prazo, os moradores pleiteiam a desapropriação do terreno onde as antigas casas de taipa se transformaram em casas de alvenaria.
- ii) Vila das Crianças — invasão de propriedade da Ártica Comercial S/A (filiação à multinacional NIASI), em Afogados, por cerca de 300 famílias de baixa renda em outubro de 1979. A empresa entrou na justiça com uma ação de reintegração de posse, expulsando sumariamente os invasores através da força policial autorizada pelo Juiz.
- iii) Vila Camponesa — invasão de propriedade pública das empresas de energia elétrica federal (CHESF) e estadual (CELPE), no Curado, por cerca de 2000 famílias de baixa renda em novembro de 1979. As empresas ingressaram em juízo com uma ação de reintegração de posse, no entanto os moradores se mobilizaram politicamente e o Governo Estadual removeu-os três anos depois para outra área.
- iv) Ilha de Joaneiro — invasão consolidada de propriedade pública e privada, em Campo Grande, com cerca de 1400 famílias muitas das quais residentes há mais de 40 anos. Dentre os inúmeros conflitos ali existentes, a pesquisa registrou: a) a expulsão de 100 famílias pela COHAB-PE para construção da atual sede da Secretaria de Habitação de Pernambuco; b) a ação de interdito proibitório dos 350 mo-

radores para sustar as ameaças de expulsão do Governo do Estado, conseguindo permanecer na área até hoje.

- v) Gomes Taborda – invasão consolidada em propriedade particular, onde os proprietários resolveram aumentar as taxas de uso do solo das 600 famílias de baixa renda ali residentes. Depois de persistentes reivindicações os moradores conseguiram em 1965 desapropriar a área. Os proprietários, inconformados, há 15 anos que brigam em juízo pelo “justo preço” que o Governo do Estado deverá indenizá-los. Enquanto isso os moradores continuaram residindo na área.

O “espaço legal” desses casos demonstrou que o direito, ao ampliar a luta urbana para a luta política, revelou as suas próprias contradições à medida que foi i) aplicado igualmente a casos diferentes; ii) aplicado diferentemente a casos semelhantes; iii) ou foi paralisado.

Assim é que nos casos de Skylab e Vila das Crianças, a Secretaria de Segurança Pública enviou seus carros para garantir a demolição das casas. No entanto as razões legais eram diferentes. No Skylab o respaldo legal foi apenas o “registro” de ocorrência na delegacia do Alto José do Pinho, enquanto na Vila das Crianças o juiz autorizara a demolição. De sorte que, o mesmo ato de força digo, de proteção à propriedade existiu a partir de uma “decisão legal” e outra apenas de uma situação de fato com pretensões a ser legal.

Noutro ponto, comparamos os casos de Vila Camponesa e Vila das Crianças. Os proprietários impetraram ação de reintegração de posse para expulsar os moradores. No entanto, as decisões para estes casos foram diversas. Na Vila das Crianças, os moradores foram expulsos dentro de dois meses; na Vila Camponesa o juiz adiou a decisão por mais um ano, por força das pressões populares e do próprio governo local que pedia tempo para remover as famílias. Desse modo, se configura a contradição a nível jurídico em que casos semelhantes, com mesmos fundamentos legais, são julgados diferentemente ou tomam um rito processual diverso do previsto em lei.

Num terceiro caso, na Ilha de Joaneiro, os moradores foram autores de um interdito proibitório que sustasse a demolição de suas casas já iniciadas pela Companhia de Habitação de Pernambuco. O juiz decidiu preliminarmente em favor dos moradores e resolveu sustar o andamento do caso até que o governo do Estado de Pernambuco chegasse a um acordo com os moradores. Nesse ponto cabe considerar que o judiciário hoje é local onde se buscam tanto decisões incertas toleráveis quanto não-decisões (FALCÃO, 1984: 94)

Qualquer uma dessas tentativas de resolução dos conflitos deixa claro que o “ineditismo” dessa decisão judicial não se prende à resolução do conflito no judiciário e menos ainda à resolução do problema habitacional, mas ao fato de ser uma decisão partilhada ou mesmo transferida à esfera das políticas urbanas. Quando juízes expulsam, adiam ou condicionam sua decisão à governamental – estão eles refletindo as contradições internas do próprio aparelho do Estado, aguçando as contradições da estrutura urbana e, por conseguinte, fomentando as formações de movimentos sociais urbanos através da prática política de que nos fala Summer. 12

Na esteira dessas considerações, não assiste razão a Bankowski ao afirmar que o direito — ao mediar interesses, impede a ação direta do povo (cf. 1976: 112-116). Depreendemos, entretanto, que o direito não é necessariamente mediador dos conflitos urbanos, podendo, pelo contrário, suscitar novos conflitos ou, agravar os já existentes, levando às ruas o que não coube na limitada e contraditória esfera judiciária.

#### 4 LUTAS URBANAS E O CARÁTER DE CLASSE DO DIREITO

A intervenção do Estado na estrutura urbana envolvendo aspectos legais traz à discussão o caráter de classe do direito.<sup>13</sup> As correntes marxistas instrumentalistas defendem que o Estado e o direito são meros instrumentos de defesa do poder das classes dominantes “ou diretamente através da manipulação da política estatal ou indiretamente através de pressões sobre o Estado” (Gold et. al. citado em GRAU, 1982: 196). No entanto, rejeitar essa concepção não significa considerar que o direito é neutro e igualmente disponível para todas as forças políticas e sociais (HUNT 1981: 3), ou no dizer de Piciotto, “um vaso vazio que pode ser preenchido com qualquer conteúdo a critério da sociedade” (1982: 170). Assim é que, sob determinadas circunstâncias políticas, econômicas e históricas as classes dominadas, contrariando os instrumentalistas, podem se apropriar do direito para lutar ou fazer acordos com o Estado ou com frações das classes dominantes, do mesmo modo que o uso do direito pelo Estado pode privilegiar ou não seu próprio interesse ou de frações das classes dominantes.

A questão que se põe é de medida. Em que medida e sob que circunstância o direito favorece a uma classe mais do que a outras? Alguns pontos teóricos merecem consideração.

Em primeiro lugar, o direito cristaliza contradições que evoluem dentro de um contexto de soluções temporárias e decisões permanentes. O Estado ao aplicar, criar ou mudar a lei com o escopo de solucionar um conflito de solo urbano, está ao mesmo tempo dispersando e criando novas contradições porque apenas administra o problema temporariamente. No entanto essa mesma lei, apesar de insuficiente para administrar novos problemas, continua incorporada ao aparato jurídico como decisão permanente, podendo ser invocada para resolver futuros conflitos que, apesar de serem legalmente semelhantes aos anteriores, são diferentes dentro de cada contexto político e histórico.

Desse modo, dependendo do momento político, o direito pode constrianger e limitar a ação e o interesse do Estado e das frações da classe dominante (supondo que estão no mesmo lado do conflito): i) quando os moradores acionam o Estado ou proprietários permanecendo na área à espera de solução. Como foi o caso da Ilha de Joaneiro onde os 350 moradores conseguiram sustar a demolição de suas casas; ii) quando o Estado e proprietários litigam através duma ação desapropriatória de área invadida. Enquanto o caso tramita no fórum, os moradores continuam vivendo em suas casas à espera da desapropriação e da legalização da terra. Este é o caso da ação de desapropriação da Gomes Taborda, que com quase 15 anos de pendência no judiciário, permite aos moradores viverem na área comprando, vendendo e alugando suas casas como se proprietários fossem.

Um outro ponto que relativiza o caráter de classe do direito como instrumento de dominação diz respeito à potencial mobilidade das alianças de classe na área urbana. Essas alianças se formam de acordo com a natureza da reivindicação que pode agregar diferentes classes para lutar por interesses comuns (por exemplo, a ecologia). Mas ao mesmo tempo que essas classes estão unidas em defesa de uma questão, podem estar brigando entre si por outras razões (por exemplo, as invasões de terra).

Essa mobilidade das alianças no espaço urbano sugere uma flexibilidade tutelar do direito face ao interesse das classes e do Estado. Diferentes classes podem se articular em torno da mesma reivindicação e agir contra os interesses do Estado e de frações das classes dominantes. Exemplo dessa situação é o movimento da Causa Comum, agregando mutuários do Sistema Financeiro de Habitação que se recusam a pagar as prestações das suas casas “próprias”. O advogado da Causa Comum em Pernambuco declara que dos 10 mil mutuários na Justiça Federal, 60 são de conjuntos populares e os demais de classe média. “A estratégia para a maioria dos mutuários de conjunto popular é muito mais do encaminhamento político da luta (. . .) Entretanto, a luta da classe média é também política. A reivindicação jurídica é apenas um braço de luta, uma forma de mobilização para mostrar que o governo não respeita os nossos contratos e que tem ‘empurrado com a barriga’ o problema sem tomar medidas concretas”.<sup>14</sup>

Por outro lado, essa flexibilidade enseja inclusive alianças entre o Estado e as classes populares em detrimento dos seus próprios interesses ou de frações de classe dominante. Como vimos, casos de desapropriação de áreas invadidas exemplificam essa aliança. A pressão dos moradores faz com que o Estado desaproprie áreas de certo valor imobiliário (contrariando o interesse de agentes do capital) a fim de repassá-las para os moradores.

O “espaço legal” da cidade é tão mais flexível quanto mais diversificadas forem as alianças que se formam. Isso nos remete a Poulantzas quando diz que Estado não é só ideologia e repressão — tem que fazer concessões reais, agindo de modo positivo, transformando e construindo a realidade (1968: 30-31).

O direito pode ser um canal para a concessão de “benefícios tangíveis”, no dizer de Fitzpatrick, por parte do Estado, a partir das lutas urbanas pela habitação. A grosso modo, podemos pensar que “ganhar” uma casa ou obter um título de posse de uma área urbanizada significa uma concessão positiva. Chamamos a atenção para o fato de que essa análise pode ser perigosa ou ingênua se não analisarmos, em concreto, a situação desses moradores “beneficiados”. Por exemplo, a urbanização da área que aparentemente favorece aos moradores, pode significar um aumento de preço de cada lote caso haja uma subsequente legalização da área ocupada ou invadida.<sup>15</sup>

Assim, o direito, ao tutelar concessões “positivas”, corporifica um rearranjo na correlação de forças entre as classes — demonstrando que — a partir de uma perspectiva dinâmica das relações sociais — um dia pode ser da caça e outro do caçador. Mesmo que apenas um dia seja da caça e todos os outros dos caçadores.

## NOTAS E REFERÊNCIAS

- 1 Entendemos com Borja que “estructura es una realidad contradictoria y en contínuo cambio. Estas contradicciones objectivas dan lugar a conflictos sociales que aparecen como agentes inmediatos de cambio. No hay estructuras que no sean otra cosa que um conjunto de relaciones sociales contradictorias y conflictivas, más o menos cristalizadas, pero siempre en processo de cambio”. (1974:15).
- 2 Falcão, J., Moura, A., Pereira, A. – “Conflitos de Propriedade no Grande Recife” – Relatório Final – Vol. III, mimeo. UFPE/FINEP/FUNDAJ – 1984. Descrição detalhada de 9 estudos de casos da pesquisa sócio-jurídica “Conflito de Propriedade no Grande Recife”. Os casos selecionados foram: Vila das Crianças, Skylab, Vila Camponesa, Dendê, Cajueiro Seco, Ilha de Joaneiro, Rede Ferroviária, Gomes Taborda e Conjunto Ipiranga.
- 3 Para uma visão das várias correntes teóricas sobre a cidade, inclusive as abordagens filosóficas de Spengler e Heidegger v. a obra antológica de CHOAY, F. “L’urbanisme, utopies et réalités”.
- 4 William Alonso, “Location and Land Use” (Cam., Mass., 1964). Richard Muth, “Cities and Housing: The Spatial Pattern of Urban Residential Land Use” (Chicago, 1969). Edwin Mills, “Studies in the Structure of the Urban Economy” (Baltimore, 1972).
- 5 Externalidades urbanas (“spill-over effects” ou “third-party effects”) são “as atividades de qualquer elemento em um sistema urbano que gera um certo efeito inestimável e talvez não-monetário sobre outros elementos do sistema” (HARVEY, 1977: 58). Tais externalidades podem ser positivas como rodovias, eletricidade, serviços de esgoto, ou negativas como poluição.
- 6 O art. 2º deste Decreto enumera os casos em que se considera que o Poder Público valoriza os imóveis de propriedade privada. Dentre outros, destacamos: melhoramento de praça e via pública; ampliação de sistema de trânsito rápido; serviços e obras de água, luz, telefone, construção de estradas de ferro, aeródromos e realização de embelezamento em geral.
- 7 De um modo geral a Game Theory refere-se à tomada de decisões em situação de conflitos, descrevendo em detalhes as recompensas potenciais que alguém espera ganhar e salientando as melhores estratégias de ganho à luz das opções abertas pelos seus oponentes (cf. Shubik e Lucas citados por KADANE e LARKEY, 1983: 1365-1349). Essa teoria tem sido aplicada além da Ciência Política e da Economia, a análises sociológicas (V. Roemer, J. “General Theory of Exploitation and Class”). De acordo com as estraté-

gias escolhidas, cada ator recebe recompensas em sentido estrito: um benefício material (uma casa seria a recompensa da luta por habitação, por exemplo); e em sentido amplo: tudo que seja valioso para o ator em cada jogo. (Cf. ESLTER, 1982: 464). Vemos portanto que os conflitos urbanos pela habitação teriam sua análise limitada à luz dessa teoria, principalmente porque no caos urbano em que se desenvolve a luta — é-nos impossível detalhar o nível racional dessas estratégias de decisão e muito menos o “cálculo probabilístico dos “ganhos” e “perdas””.

- 8 V. Moura, A. “Direito de Habitação às Classes de Baixa Renda”, *Ciência & Trópico* (Recife, 11(1), jan/jun 1983), pp. 71-78.
- 9 B. Santos no texto “O Estado, o Direito e a Questão Urbana” que elaborou enquanto consultor da pesquisa *Conflitos de Propriedade no Grande Recife*, distingue os seguintes mecanismos de dispersão das contradições que “estão presentes em todas as políticas setoriais do Estado”:
  - a) mecanismos de socialização/integração (seria por exemplo, a legalização da posse dos invasores);
  - b) mecanismos de trivialização/neutralização (seria o caso do Estado saber das invasões em suas terras, mas fazer “vista grossa”, deixando os moradores ali permanecerem);
  - c) mecanismos de repressão/exclusão (expulsão dos moradores da área).
- 10 No caso da Vila Camponesa no Recife, o juiz queria reintegrar os autores na posse, enquanto que o governo discordou da decisão do juiz, alegando que os moradores seriam removidos da área e que por isso a expulsão legal deveria ser evitada.
- 11 Piciotto discute as abordagens instrumentalistas e ideológicas (“mere mask”) do direito em face à autonomia do direito nas sociedades capitalistas. No ataque à mistificação do direito nas ordens liberais, refere-se à contradição entre a *generalidade* da aplicação versus *especificidade* como característica do liberalismo das normas legais. Defende a desmistificação e a desprofissionalização do direito para “não manter a credibilidade dos mitos liberais” (cf. 1982: 169-180).
- 12 Convém anotar a posição de Collin Summer: “legalização e decisões judiciais são sempre políticas desde que juízes e legisladores como agentes da prática política têm como objetivo imediato a resolução dos conflitos e mediato o equilíbrio das forças de classe. Necessidades econômicas, pressão ideológica e política são sempre considerações causais importantes nessa prática política” (cf. 1982: 256).
- 13 A escola da “lógica do capital”, desenvolvida na Alemanha Ocidental, trouxe à tona a discussão sobre “o caráter essencial de classe do direito sob sua aparência de igualdade, neutralidade e universalidade” (V. B. Jessop, p. 340-41)

- 14 A faixa de financiamento dos mutuários da Causa Comum varia de 500 UPCs (para os que ganham até 5 salários mínimos) e 5000 UPCs (para quem ganha 30 salários). A grande maioria dos mutuários que estão na Causa Comum são de classe média porque a reivindicação consiste em ajustar o valor das prestações ao reajuste dos mutuários. Aos mutuários da COHAB, não interessa esse argumento vez que, apesar de terem um aumento de salário (197,8%) acima da classe média (120%), maior parte do seu salário vai para atender as necessidades básicas de alimentação. Esses mutuários, segundo Dr. João Braga – advogado da Causa, “não entram na Justiça, mas estão lutando junto aos que entraram – no boicote das prestações, na organização, etc.” (Entrevista em 18.10.84, Recife).
- 15 Em dois casos estudados por nós atualmente no Recife (Mangueira e Mustardinha), verificamos que as comunidades decidiram com a COHAB-PE que a legalização da posse deveria anteceder a urbanização da área para evitar a valorização dos lotes que serão repassados aos moradores.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BANKOWSKI, Z. e G. Mungham, *Images of law* – (London: Routledge, 1976).
- BORJA, J. “Movimientos urbanos y estructura urbana”, in *Cuadernos de Analisis Urbano* 1, (Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona, 1974), pp. 13-42.
- CASTELLS, M. *Movimientos sociales urbanos* (México: Siglo Vientiuno, 1980).
- . *City, class and power* (London: MacMillan 1978).
- . *La cuestion urbana* (México: Siglo Vientiuno, 1977). 4th ed.
- CAVALCANTI, C. “Escolhas autocráticas e vida de horrores: o caso da política habitacional”, in *Conflito de Direito de Propriedade*, Falcão, J. (org.) (Rio de Janeiro: Forense, 1984), pp. 217-230.
- CHOAY, F. *L'urbanisme, utopies et réalités* (Paris: Editions du Seuil, 1965).
- ELSTER, J. “Marxism, Functionalism and game theory: the case for methodological individualism”, *Theory and Society*, 11:4, July, 1982, pp. 453-482.

- FALCÃO, J. "Justiça social e justiça legal: conflitos de propriedade no Recife", in *Conflito de Direito de Propriedade*, Falcão, J. (org.) (Rio de Janeiro: Forense, 1984), pp. 79-101.
- FALCÃO, J., MOURA, A. e PEREIRA, A. "Conflitos de propriedade no Grande Recife", Relatório Final, Vol. III – UFPE/FINEP/FUNDAJ, 1984.
- FITZPATRICK, P. "Law, plurality and underdevelopment", in *Law, State and Society* series: "*Legality ideology and the State*". Sugarman, D. (org.) (London and New York: Academic Press, 1983), pp. 159-182.
- FREYRE, G. – *Oh de Casa! Em torno da casa brasileira e de sua projeção sobre um tipo nacional de homem*. (Recife e Rio de Janeiro: LUNPS/ARTENOVA, 1979).
- GALANTER, M. "Why the 'Haves' come out ahead: speculations on the limits of legal change", *Law & Society Review*, 1974: 9, pp. 95-160.
- GRAU, C. W., "Whatever happened to politics? A critique of structuralist Marxist accounts of State and Law" in *Marxism and Law*, Beirner, P., Quinney, R. (org.) (New York: John Wiley e Sons, 1982) pp. 196-209.
- HARDOY, J. e Oscar Moreno, "Tendencias y alternativas de la reforma urbana", in *Cuadernos de Analisis Urbano 1*, (Barcelona: Universidad Autônoma de Barcelona, 1974), pp. 71-83.
- HUNT, A. "The politics of Law and Justice", in *Politics and Power* (London: Routledge, 1981), pp. 3-26.
- JESSOP, B. "On recent marxist theories of Law, the State and the juridico-political ideology", *International Journal of Sociology of Law*, 1980: 8, pp. 339-368.
- KADANE, J. B. e Larke, P. D. "The confusion of is and ought in game theoretic contexts" in *Management Science* (Vol. 29, 1983), pp. 1365-1383.
- LEFEBVRE, H. *La revolution urbaine* (France: Gallimard, 1970).
- LYNCH, K. *The image of the city* (Cambridge, MA, 1960).
- MELO, M.A.B.C., "A cidade dos mocambos: Estado, habitação e luta de classes no Recife (1920/1964)" (Inglaterra, mimeo, ago/1983).
- MINISTÉRIO DO INTERIOR, Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU, *Anais do Seminário de Desenvolvimento Urbano e Local*. Brasília, julho 1971.

- MOISÉS, J. et al., *Contradições urbanas e movimentos sociais* (Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978).
- MOURA, A. "Direito de habitação às classes de baixa renda", *Ciência & Trópico*, (Recife, 11(1), jan/jun 1983), pp. 71-78.
- PICCIOTTO, S. "The theory of the State, class struggle and the rule of Law", in *Marxism and Law*, Beirner, P., Quinney R. (org.) (New York: John Wiley e Sons, 1982), pp. 169-180.
- POULANTZAS, N., *State, power, socialism* (London: NLB, 1978).
- SANTOS, B. "Law and community: the changing nature of State Power in late capitalism", *International Journal of Sociology of Law* (1980 c), pp. 8, 379.
- \_\_\_\_\_. "Estado, direito e questão urbana", in *Revista Crítica de Ciências Sociais* (Coimbra, 1982), pp. 9-86.
- SUMMER, C. "The ideological nature of Law" in *Marxism and Law*, Beirner, P., Quinney R. (org.) (New York: John Wiley e Sons, 1982), pp. 255-261.
- TRUBEK, D. M. "Complexity and contradictions in the legal order: balbus and the challenge of critical social thought about Law", in *Law & Society Review* 11:3, 1977, pp. 529-569.
- TRUBEK, D. M. e Galanter, M. "Scholars in self-estrangement: some reflections on the crisis in Law and development studies in the United States", *Wisconsin Law Review*, 1974, pp. 1062-1102.