

## Solo urbano; reforma, propostas para a Constituinte

Miguel Lanzellotti Baldez

Procurador do Estado. Coordenador do Núcleo de Regularização de Loteamentos da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro.

Quem observe a cidade logo perceberá, em sua realidade mais aparente, divisão fundamental: uma parte urbanizada, habitável, com estradas e ruas, saneamento básico e demais serviços públicos; outra desurbanizada, com parcas ou sem quaisquer condições de habitabilidade. Esta reflexão quer tomar como ponto de arrimo a questão do solo urbano em seu espaço dramaticamente dividido, que se desdobra entre zonas abastadas e inúmeras áreas submetidas a condições subumanas de sobrevivência, e repensar a Cidade, tomando-a como processo histórico de lutas e conquististas. Cabe um registro preliminar sobre a formação jurídica das terras no Brasil.

Na origem, os descobridores (ou invasores) portugueses, abstrahindo da relação dos indígenas com a terra brasileira, entraram na posse de todo este nosso solo em nome e sob o domínio da Coroa de Portugal. Aplicava-se às terras descobertas o Tratado de Tordesilhas, ajustado entre Espanha e Portugal no ano de 1494 para resolver conflitos dominiais sobre os novos mundos que as grandes navegações engendradas pelo surto mercantilista viessem a descobrir. Pelo Tratado, caberiam a Portugal as terras que se encontrassem até o Meridiano de 370 léguas para oeste do Arquipélago de Cabo Verde. Coube-lhe, assim, o Brasil. De pleno direito, na visão dos conquistadores, que em nenhum momento deste primeiro e histórico ato de grilagem cogitaram de respeitar a relação natural e comunitária dos índios com as terras brasileiras. Na origem, portanto, as terras pertenciam à Coroa de Portugal, numa relação pessoal privatista. A elas, conseqüentemente, iniciado o processo de colonização, deveria aplicar-se o regime jurídico adequado ao modo de produção predominante. Com as terras conquistadas surgiu a oportunidade histórica de incrementar-se, pela exploração colonialista; o processo de acumulação do capitalismo mercantil, que despontava e se organizava. O sistema das sesmarias<sup>1</sup> foi o regime de que se valeu o colonizador português para consolidar-se nas terras conquistadas<sup>2</sup>. Ao transplantar-se para o Brasil, o sistema sesmarial não repetiu, como observa MESSIAS JUNQUEIRA, o regime caracteristicamente feudal da enfiteuse. Em suma, a carta de sesmaria que serviu ao minifúndio português, com o fim específico de produzir manti-

mentos, haveria de prosperar servindo ao latifúndio colonial, para a produção de bens de exportação<sup>3</sup>. O instituto jurídico da enfiteuse, pois, engendrado pelo modo de produção feudal, deixando de ser temporário, como em Portugal, para tornar-se perpétuo, no Brasil, adaptava-se ao projeto colonialista dessa etapa mais primitiva da acumulação capitalista.

Percebe-se, nestas escassas anotações, que as sesmarias eram a fórmula jurídica própria, ou disponível, para a constituição dos latifúndios compatíveis com a estrutura do modelo exportador gerado pela dinâmica do capitalismo mercantilista. A propriedade da terra somava-se a propriedade sobre o escravo, que "não entrava no processo de trabalho como vendedor da mercadoria força do trabalho e sim diretamente como mercadoria"<sup>4</sup>. Consolidava-se o escravismo como força de trabalho que, como observa JOSÉ DE SOUZA MARTINS<sup>5</sup>, se transfigurava, através do monopólio do próprio trabalho e não dos meios de produção, em renda capitalizada. Se o escravo, como trabalhador, não entrava no processo de trabalho como vendedor, mas sendo a mercadoria mesma, também não entrava, ele próprio, como capital, pois capital não era, entrava como equivalente do capital, como renda capitalizada<sup>6</sup>. A capitalização da renda não se dava sobre a terra mas no trabalhador. Assim, como objeto de comércio, o escravo devia produzir lucros antes mesmo de produzir mercadoria<sup>7</sup>. A terra não contava como valor, não era sobre a terra que se formava o monopólio indispensável à produção. A terra, por isso, por ser destituída de valor, não exigia, nem da Coroa Portuguesa, antes, nem do Império Brasileiro, depois, cautelas jurídicas que lhe vedassem o acesso às classes oprimidas. Mesmo após a extinção do regime das sesmarias, o que ocorreu em 1822, o sistema dominante não sentiu necessidade de constituir, através de normas e medidas legais, "um monopólio de classe sobre a terra", pois o próprio trabalho escravagista excluía o trabalhador, simples mercadoria, da propriedade. Essa situação perdurou até a Lei 601, de 10 de setembro de 1850, sendo de notar-se que, durante o período compreendido entre 1822 (suspensão das concessões de sesmarias) e 1850 (data da Lei 601), como observam vários autores, a terra brasileira, com a plena compreensão do Governo, ficou à disposição de quem "quisesse" ocupá-la<sup>8</sup>. Quisesse não exprime talvez a avaliação correta: de quem pudesse ocupá-la, e ao trabalhador, tanto o escravo-mercadoria, como o liberto, estava vedado, pela natureza de sua inserção no modo de produção, esse poder. LAFAYETTE RODRIGUES PEREIRA, jurista do século XIX, lembrado por MESSIAS JUNQUEIRA, dá insuspeito depoimento sobre o uso das ocupações, que hoje tanta preocupação causam às classes dominantes, como corriqueira modalidade de aquisição de terras depois da suspensão do regime sesmarial, em julho de 1822.<sup>9</sup> Até 1850, portanto, a ocupação, ou posse, mais do que uma prática, era um modo (tido como legítimo porque só acessível às classes dominantes) de adquirir a

propriedade. Foi a época da consagração da grilagem. A terra pertencia a quem a ocupasse, sem maiores riscos para o sistema porque, sendo escravista o regime de trabalho, a ocupação jamais poderia ser feita pelo próprio trabalhador.

Em torno de 1850, o mundo caminhava para o capitalismo industrial, sob a forte liderança da Inglaterra, que já vinha se empenhando na luta contra o tráfico negreiro, agindo na política externa e nos mares em aparente contradição com seus feitos anteriores de grande peso e presença no comércio internacional de escravos<sup>10</sup>. Mas a contradição é só aparente. Aquela altura o tráfico de escravos, um dos principais fatores da predominância imperialista inglesa na economia, não lhe interessava mais. De um lado, já alcançara, com o trabalho escravo em suas colônias, a acumulação de capital de que precisava para financiar sua produção industrial; e de outro lado, a luta contra o escravismo era a única forma de romper o bloqueio do monopólio das próprias colônias, pelos senhores locais, no fornecimento de gêneros à metrópole, pois o monopólio, representando preços altos para os consumidores ingleses, exercia grande pressão sobre os salários pagos ao operariado<sup>11</sup>.

Diante da forte presença do imperialismo inglês, a estrutura escravista começou a ceder, e em 1850, foi abolido o tráfico negreiro para o Brasil. Começava a surgir uma categoria nova e diferenciada de trabalho: o trabalho assalariado. A classe dominante já não poderia mais tratar a terra como fator subalterno; era fundamental, para manter o trabalhador submisso ao sistema de produção, sujeitá-lo, através de elaborações jurídicas, ao trabalho nas fazendas, e regularizar a farta grilagem que campeara livremente nos períodos anteriores<sup>12</sup>. O trabalhador que vai irrompendo na história entra no processo de trabalho destituído de bens materiais, trazendo consigo apenas sua força de trabalho. Como não tem matéria-prima, nem instrumento de trabalho, põe no mercado, para sobreviver, este único bem de que não foi despojado, a força de trabalho<sup>13</sup>. Passa, portanto, na medida em que — no processo de exploração do trabalho — deixa de ser mercadoria, a desfrutar de conceito de liberdade e igualdade típicos da relação social capitalista. Torna-se, em sentido jurídico-burguês, livre de qualquer submissão, ou ao proprietário da terra, ou ao fazendeiro. Pois nada obstaria a que esse trabalhador, economicamente tão ou mais dependente que o escravo, mas juridicamente livre e igual, tivesse acesso à terra, pela ocupação, até então, enquanto só o senhor lhe tinha acesso, modalidade comum da aquisição de terras. O sistema de produção passa a exigir do Estado que regule o acesso à terra de modo a preservar, ao lado da igualdade jurídica, a sujeição do trabalhador ao trabalho nas fazendas<sup>14</sup>. Há uma perfeita articulação entre o processo de extinção do cativo do homem e o processo subsequente de escravização da terra, indispensável para manter a hegemonia de classe no sistema de produção. MANOEL MAURÍCIO DE ALBUQUERQUE registra em

sua **Pequena História da Formação Social Brasileira** uma elucidadora declaração do Conselho de Estado, em 1842: "Como a profusão de datas de terras tem, mais que outras causas, contribuído para a dificuldade que hoje se sente de obter trabalhadores livres, é seu parecer que dora em diante sejam as terras vendidas sem exceção alguma. Aumentando-se, assim, o valor das terras e dificultando-se, conseqüentemente, a sua aquisição, é de esperar que o imigrado pobre alugue o seu trabalho efetivamente por algum tempo, antes de obter meios de se fazer proprietário"<sup>15</sup>. A Lei n.º 601, de 18 de setembro de 1850, conhecida como Lei de Terras, veio compor no plano jurídico a nova relação específica imposta pelo modo de produção para impedir, num momento historicamente importante de ascensão capitalista, o acesso do trabalhador sem recursos à terra. A Lei n.º 601, depois de toda a grilagem consentida entre os anos de 1822 e 1850<sup>16</sup>, submeteu a aquisição das terras devolutas<sup>17</sup> à compra e venda, o que economicamente significava destinar a terra a quem tivesse dinheiro para comprá-la, e, quanto ao trabalhador, que primeiro deveria sujeitar-se ao trabalho na fazenda, para depois, pela compra, adquirir a terra. Isso se conseguisse algumas sobras de seus poucos ganhos... Nota-se sem esforço que nunca, ou raras vezes, lograva êxito. Estava pois sancionado, como lei maior, o princípio que banuiu o trabalhador da terra. Tanto o trabalhador rural como, com o avanço da industrialização, o trabalhador urbano. Na Cidade, o capital, organizando-se com mais eficiente mediação do Estado<sup>18</sup>, foi restringindo as liberdades sociais do trabalhador, cuja manipulação se deu sempre em função das características de que se revestiu o Poder burguês nas várias etapas de seu curso histórico, desde a oligarquia agro-industrial, antes de 1930, até o estágio atual, passando pelo populismo, inclusive do estado novo, a democracia liberal e, mais recentemente, a ditadura militar, ora em fase de abrandamento, transformação e tramitação para os setores empresariais.

Depois de 1930, já não era mais possível submeter a classe trabalhadora, que vinha se organizando desde o início do século, ao controle físico-repressivo dos métodos policiais. A nascente burguesia industrial, valendo-se do Estado como aparelho de seu projeto histórico<sup>19</sup>, retoma, através de complexo sistema legal, o controle dos trabalhadores, cuja ascensão política foi cortada, não só pela nova estrutura sindical, cooptativa e imobilizante, como em razão das concessões que, através do Estado, a classe dominante, para preservar-se, viria a fazer, inaugurando assim, no confronto com a organização e mobilização dos trabalhadores, as práticas populistas que caracterizaram o regime no Governo Vargas. "Façamos a revolução antes que o povo a faça". Só que não se fazia a revolução mas a contra-revolução<sup>20</sup>. Apesar do silêncio da história oficial, uma avaliação séria do período não pode desconhecer que, fundado em 1922, o Partido Comunista Brasileiro passou a ter, a partir de 1927, um órgão na imprensa, o jornal a **Nação**, dirigido por LEÔNIDAS DE RE-

SENDE, e liderou, neste mesmo ano, a formação do Bloco Operário e Camponês, que, assumindo a representação do proletariado, viria a ultrapassar os limites da proposta política burguesa e, com a candidatura de MINERVINO DE OLIVEIRA, a participar da campanha eleitoral de 1930. A articulação entre o espaço sindicalista e o espaço político não poderia deixar de refletir-se sobre a classe dominante, mobilizando-a e renovando a metodologia da contra-revolução<sup>21</sup>.

No que diz respeito diretamente ao solo urbano, o surto industrial combinado com o incremento da mais-valia<sup>22</sup>, sempre tendente a absolutizar-se, engendrou um continuado processo de marginalização que drenou para a periferia das Cidades o grande exército de imigrantes atraídos pela industrialização do capital. No ano de 1937, a recém inaugurada ditadura populista de GETÚLIO VARGAS, preocupada com o risco de agudização do processo de exploração urbana que absorvia, para expandir-se, áreas rurais, e atenta para a necessidade de modernizar, também no campo de reprodução do capital, as relações de classe, baixou o Decreto-Lei n.º 58, que simplificou o loteamento em áreas urbanas, submetendo-o a tratamento específico, aparentemente mais benéfico aos trabalhadores, principais usuários, como adquirentes de lotes, do sistema de parcelamento do solo. O Decreto-Lei 58 é mais um instrumento tendente a controlar, submetendo-a a regras específicas, a venda em retalho da terra, do que uma forma de dar proteção ao interesse do trabalhador na moradia. Uma forma, em suma, de assegurar que o uso das áreas urbanas ficaria sujeito às regras de um modo de produção da cidade compatível com a modernização do modo de produção capitalista. Esse decreto-lei, ao estender aos negócios de compra e venda a prazo de terrenos rurais e urbanos as garantias da compra e venda (direito de haver o imóvel independentemente da vontade do compromitente vendedor), criou condições para a formação de mercados de terras que a produção capitalista da Cidade, mesmo em estágio primitivo, não poderia descartar. Era indispensável tornar os recursos destinados pelo Capital à habitação do trabalhador (parte do fundo destinado à sua sobrevivência)<sup>23</sup> compatíveis com o seu efetivo acesso à habitação. Acirrava-se, entretanto, progressivamente, a contradição expressa na mais-valia, reduzindo-se sempre, em consequência, as escassas sobras reservadas pelo Capital para a sobrevivência dos trabalhadores, notadamente a parcela da habitação, enquanto, simultaneamente, grassavam, como é próprio do regime capitalista, o sub-emprego e o desemprego. Depois de 1930, têm grande importância, no processo de acumulação capitalista e da formação do "exército de reserva", o complexo de leis trabalhistas, notadamente as relativas ao salário mínimo, que iguala e reduz, em benefício do controle e dos ganhos do empresariado, o preço da força de trabalho<sup>24</sup>. Tomando-se o salário mínimo como termômetro do regime salarial brasileiro para medir o aguçamento do processo de exploração do trabalho, tem-se uma acentuada linha declinante,

com algumas exceções nas épocas em que os trabalhadores conseguiram acumular algum poder político, mas que se agrava de modo intensivo a partir do golpe de 1964<sup>25</sup>. Nesse e nos anos seguintes, o sistema de produção capitalista da Cidade, aperfeiçoando-se com a vigorosa intervenção do Estado, reforçado pela ditadura empresarial-militar, contribuiu de modo decisivo para aumentar a lucratividade do capital investido na indústria da construção civil. Não foi outro o papel do BNH (criado juntamente com o SFH em agosto de 1964), que, gerindo o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo, "se transformou" — como registra GABRIEL BOLAFFI — "num funil por meio do qual os recursos do FGTS são drenados para o setor privado para alimentar o mecanismo de acumulação e concentração da renda"<sup>26</sup>. Concomitantemente, pois outra face do mesmo processo da luta de classes, avança o processo de marginalização urbana dos trabalhadores, que vão sendo empurrados para a periferia desurbanizada das grandes Cidades ou para cidades satélites, onde sobrevivem sem as mínimas condições de habitabilidade, enquanto a classe média, principalmente a alta classe média, vai se refugiando em guetos aristocráticos, na esperança de fugir ao perigoso contágio com a grande massa de oprimidos, responsáveis, segundo a perversa ideologia de classe predominante, pelos grandes males da Cidade.

Como a aquisição da propriedade passa pelo sistema de produção capitalista da Cidade, cabe historicamente ao Estado, no papel de agente da classe dominante, elaborar uma densa malha de leis, regulamentos e formas processuais que impeçam o acesso dos trabalhadores à habitação, sob qualquer forma (compra e venda, locação etc.), sem antes passarem pelo processo de trabalho, costurando em torno da propriedade um sistema de proteção eficiente e ágil, capaz de assegurar-lhe o caráter preponderante de mercadoria. E o trabalhador? Destituído de qualquer bem material, tendo de si apenas sua força de trabalho, deve levá-la ao mercado (aqui sob rígido controle estatal, que o deprime) para, vendendo-a, receber em troca os recursos de que minimamente carece. Mas, se o Capital, organizado e cioso de que é imprescindível preservar seu exército de reserva, não lhe dá trabalho? Ou se, dando o trabalho, retém, no processo de acumulação, quase integralmente o que na aparência lhe paga?<sup>27</sup> E a parcela de seu depreciado salário que o trabalhador é obrigado a destinar à sua alimentação e à de sua própria família? E a saúde, o transporte? Censo realizado pelo IBGE em 1981 revelou que naquele ano trabalhavam no Brasil, por gorjeta ou comida, cerca de 4.500.000 de trabalhadores; cerca de 14.000.000 recebiam menos que um salário mínimo; e sem carteira assinada em torno de 12.500.000; dos 6.500.000 empregados na indústria em 1980, mais de 4.000.000 ganhavam menos de 3 salários mínimos e apenas 163.500 recebiam acima de 10 salários mínimos<sup>28</sup>. Hoje, o trabalhador gasta

155 horas por mês para comprar uma ração básica de alimentos; de Cz\$ 804,00 o trabalhador gasta Cz\$ 536,00 com alimentação para uma única pessoa<sup>20</sup>.

A produção capitalista da Cidade, portanto, que tem na propriedade um dos fatores de sua lucratividade, marginalizou o trabalhador<sup>30</sup>, empurrando-o para as faixas desurbanizadas das áreas urbanas, encurralando-o nos cortiços (como em São Paulo onde de cerca de 10 milhões de habitantes vivem hoje encortiçados cerca de 3 milhões e meio), submetendo-o ao uso das palafitas em zonas alagadas. Não tendo, em suma, acesso à habitação, que a ditadura da burguesia, através de suas leis e agentes (como o Poder Judiciário e os órgãos policiais), lhe corta, embora tenha inscrito na Constituição o princípio da função social da propriedade, o trabalhador começou a compreender que era preciso organizar-se e mobilizar-se para lutar, no espaço de reprodução do Capital, como já o fizera na Produção, pelo reconhecimento de princípios e direitos sociais que lhes assegurassem a cidadania. Conquistar a sua própria história é o caminho inevitável da classe trabalhadora. É dela a tarefa de eleger e desenvolver as lutas necessárias à execução de seu projeto político, valendo-se, em cada conjuntura, da releitura de antigos códigos e estruturas sociais, para redefinir velhos instrumentos de ação, e desenvolver novas práticas que lhes assegurem novas conquistas ou a institucionalização de espaços já conquistados<sup>31</sup>. No campo jurídico, em que se coloca esta reflexão, uma tarefa sem dúvida importante será a de desvendar de que maneira o Direito construiu a teia jurídica de proteção da propriedade. Pois o sistema fechado que assegura à propriedade as características de absolutismo, plenitude e perpetuidade, integra-se principalmente em três códigos básicos: a Constituição Federal, o Código Civil e o Código de Processo Civil. Nas Constituições, desde a imperial de 1824 ("É garantido o direito de propriedade em toda a sua plenitude") até a Emenda n.º 1, de 1969, ainda em vigor ("É assegurado o direito de propriedade"), a classe dominante a fincou como princípio básico das relações de produção, definindo-a, sem qualquer distinção entre propriedade e moradia, sob o véu, ou embuste, da garantia individual. Qualquer propriedade, seja ela a da simples habitação ou os grandes palacetes da classe média, ou os latifúndios, ou as poderosas empresas nacionais ou multinacionais, fica acobertada pelo grande manto jurídico-ideológico da garantia individual. Mas se a propriedade se define constitucionalmente como princípio (regra absoluta), defini-la como objeto das relações entre os homens, ou, em sua dimensão histórica desvendada pela observação mais atenta, entre possuidores e destituídos, é tarefa para a codificação civil, lei ordinária cujos destinatários são pessoas físicas e jurídicas em suas recíprocas relações privadas. Cabe à legislação civil estabelecer o conteúdo e a extensão da propriedade, cuja formação no curso da história (regime de sesmarias, até 1822, ocupações ou apossamentos, de 1822 a 1850, com-

pra e venda depois de 1850) se fez com a exclusão da classe trabalhadora. E a essa propriedade, acumulada no tempo pelas classes dominantes, o Código Civil, consolidando no concreto a submissão da terra ao modo de produção capitalista, definiu como absoluta.

Não bastava, entretanto, conceber a propriedade como princípio e garantia constitucional e defini-la como plena, absoluta e ilimitada, pois o direito não é só norma mas, principalmente, relação<sup>32</sup>.

Como não se pode entender o domínio sobre qualquer bem sem a sua posse, o direito, além de prever a plena indenizabilidade para a eventual perda do bem, a qualquer título, construiu um elaborado sistema de proteção à posse (uso, fruição e disposição), antecipando, assim, a proteção à propriedade.

Os dois grandes guardiães da propriedade no arcabouço da normatividade jurídica são, portanto, a desapropriação (garantia de indenizabilidade) e as chamadas ações possessórias ou interditos possessórios. A desapropriação protege o bem em si mesmo como valor econômico, e as ações possessórias, fazendo o papel de sentinelas avançadas do sistema, dão pronta garantia à simples relação factual entre o homem, possuidor, e a propriedade, pela simples razão de aquele homem parecer o proprietário. Note-se que a desapropriação aparece no corpo das constituições como se fosse uma exceção, assim como se dissesse: a propriedade é plena, exclusiva e ilimitada, salvo o poder, que se reserva à administração federal, estadual e municipal de destiná-la a fins públicos ou sociais. Acontece que essa destinação só será possível mediante justa e prévia indenização, quer dizer, mediante a paga antecipada de valor em dinheiro que seja equivalente ao seu valor econômico. Se a administração pública quiser adquirir uma área para destiná-la à realização de obra pública, ou para assentar uma comunidade oprimida, deve submeter-se ao denominado processo de desapropriação, que não se esgota na instância administrativa, mas, ao contrário, tem sua principal fase transferida e submissa ao Poder Judiciário, a quem incumbe, por força da sistemática de controle estabelecido, em última instância, pelo Capital, fixar o valor pelo qual o bem poderá ser adquirido. Cai-se, enfim, no fato concreto da aplicação da lei e no reconhecimento dos órgãos que devem aplicá-la, os órgãos judiciais, compostos de juízes e advogados.

Quanto às ações possessórias, ou interditos possessórios, assemelham-se a um grande cobertor estendido pelo Estado em torno da posse, que o direito define como aparência da propriedade. Essas ações são de três espécies, cada uma delas envolvendo momentos distintos do confronto entre o destituído, o sem-terra, e aquele que, tendo a posse, é ou parece ser o proprietário. No primeiro momento, é considerada a mera ameaça, conferindo-se a quem se diga ameaçado (o aparente dono da terra, ou o grileiro), a medida judicial de interdito proibitório, uma ordem dada pelo juiz para impedir que se toque na posse; no segundo momento, leva-se em conta o fato

possível de que a posse (ou propriedade) já venha sendo tocada, turbada, diz a lei, e aí o direito concede ao dono da terra, ou ao grileiro, a ação de manutenção na posse, meio judicial de impedir as ocupações ainda não consumadas; no terceiro e último momento, dá-se a medida de reintegração na posse, que, como o próprio nome diz, tem a força de reverter os fatos já consumados, servindo, na hipótese das ocupações, para o despejo da comunidade. Vê-se, pois, que a vontade da lei, que juízes e tribunais aplicam no concreto dos conflitos de posse, é a de evitar a ocupação ou, se consumada, a de despejar prontamente os ocupantes. Por isso, para tornar essa vontade mais forte e eficaz, sempre que os atos de ocupação da terra datem de menos de um ano e dia, a lei autoriza os juízes a concederem a manutenção ou reintegração na posse liminarmente, sem ouvir a outra parte, os ocupantes. A lei é assim, na prática dos tribunais, quase sempre articulada com a prática policial, na execução dos despejos, o grande instrumento da destinação classista da propriedade. Esse direito burguês, quando observado na tensão das relações sociais, revela com clareza, a par de sua função ideológica (chama ao grileiro, proprietário; e ao posseiro, esbulhador), a importante missão a ele atribuída no continuado processo de opressão movido pela classe dominante contra os trabalhadores. O direito, repetindo STOYANOVITCH, não está na norma mas no concreto das tensões sociais, que se resolvem ou pela obediência ou pela força dos tribunais. É na prática da submissão à ideologia predominante, ou na prática da opressão jurisdicional, que o direito cumpre, no concreto, sua função de controle da classe trabalhadora em todos os seus espaços de atuação<sup>33</sup>, e a própria **praxis** de discriminação e exclusão dos trabalhadores se incumbe de reservar os órgãos judiciários (como qualquer outro órgão do Estado) a representantes da classe dominante, bem formados e informados na ciência (antes ideologia) jurídica.

Relativamente ao trato das relações entre o homem e a terra, a estrutura jurídico-judiciária atua de modo expressivo no desempenho das tarefas necessárias à reserva e destinação da propriedade às práticas compatíveis com a produção capitalista da habitação. Dentro desse quadro em que se articulam empresários, proprietários e agentes da administração pública, para produzirem lucros com a manipulação da cidade, transformada em mercadoria, como devem ou podem reagir os trabalhadores, sitiados em favelas, palafitas, cortiços e loteamentos periféricos abandonados? A luta possível é certamente política, e seu objetivo mais imediato perseguir uma reforma capaz de refazer e democratizar o urbano, mesmo que em níveis ainda suportáveis pelo regime capitalista. Como essa conquista depende de uma luta política, só organizando-se e mobilizando-se os trabalhadores poderão obtê-la. É nesse nível da luta política que o dado jurídico-judiciário deve ser refletido e concebido como instrumento de ação concreta. Por isso, as associações de

moradores têm um importante papel a cumprir no processo de emancipação do trabalhador: aqui, no espaço de reprodução do capital.

Foi a luta organizada dos moradores de loteamentos abandonados em São Paulo, que provocou a expedição da Lei n.º 6.766, de 1979<sup>34</sup>, em cujo texto, embora se tenha de admitir sua integração num processo mais amplo de reforço do grande capital, foram incluídos alguns importantes instrumentos de ação jurídica, como a pena de prisão contra o loteador faltoso, e a suspensão dos pagamentos ainda devidos ao loteador, para compeli-lo a executar as obras de urbanização a que se tenha obrigado. Além dessas medidas, tratando-se da Lei n.º 6.766, é importante refletir sobre sua importância até como alavanca para a organização e atuação dos moradores urbanos: essa lei, fugindo do caráter individualista e desorganizador do direito burguês (cada um deve ter e exercer o seu direito individualmente), atribuiu ao Município e ao Ministério Público o poder de representar o interesse difuso das comunidades oprimidas. Desarte, os trabalhadores organizados nas suas associações de moradores podem, na medida em que se mobilizem de modo conseqüente, compeli-lo ao Município a agir, no interesse deles, contra o loteador, e, simultânea ou subseqüentemente, se a mobilização alcançar níveis razoáveis de acumulação de força política, exigir do Município, por sua responsabilidade pela urbanização da Cidade<sup>35</sup>, que execute ele próprio, e depois exija do loteador, as obras não realizadas. A Lei n.º 6.766, de 1979, mesmo não tendo sido esta a sua intenção (e certamente não foi), criou condições objetivas para o fenômeno que se poderia chamar de politização do direito de ação, cuja efetivação no concreto vai depender, como aconteceu no exemplo citado do Rio de Janeiro (embora todas as fragilidades do processo), da efetiva organização da classe trabalhadora na luta pela moradia.

Outra forma de luta, mais comum entre os sem-terra do campo, que vem sendo assimilada pelos sem-terra da Cidade, é a ocupação organizada de áreas vazias. Há também ocupações mais antigas e já tradicionais, que acabaram se consolidando em aglomerados urbanos, como as favelas. Sob qualquer modalidade, ocupações organizadas ou desorganizadas, o que se tem é o fato da ocupação e o grande anseio dessas populações pela conquista do uso do solo, da habitação e da implementação de equipamentos urbanos que lhes assegurem o reconhecimento da cidadania. No caso das ocupações, a luta se desdobra em duas etapas jurídicas: a primeira relativa à aquisição do solo pelo Poder Público, se já não lhe pertence, e a segunda à transferência da propriedade aos ocupantes. Na primeira etapa, ocorre uma das seguintes situações: ou o solo pertence ao Estado ou à União, e, como tal, deve ser identificado, ou, se não o foi ainda, deve ser discriminado da propriedade privada (primeira situação); ou o solo pertence a particulares, e nesse caso pode vir a ser desapropriado para o fim do assentamento (segunda situação). Na segunda etapa, relativa ao assentamento, a transferência

da propriedade aos comunitários ou se faz por compra-e-venda a preço simbólico, ou através do instrumento da concessão real de uso. Alguns pontos aqui merecem destaque e avaliação mais cuidadosa. As ocupações estão sempre sujeitas, nos termos do sistema de proteção da propriedade, ao risco dos despejos massivos que se tornam mais ou menos possíveis em razão do nível de mobilização das comunidades e do instrumento jurídico de que se valem os supostos donos da terra para expulsarem os ocupantes, a ação possessória. Como essa ação desdobra-se em dois tempos — o primeiro judiciário, que se estende do pedido de despejo até a ordem de despejo expedida pelo Juízo; o segundo policial, que se concretiza no ato de expulsão, quase sempre praticado por policiais requisitados para o serviço pelo próprio Poder Judiciário, a comunidade deve estar preparada para o embate no campo processual, cobrindo-se de apoio jurídico. É bom registrar que esse embate é sempre muito desfavorável ao oprimido, que, por sua condição de vida numa sociedade de classes, ou não tem advogado, ou será assistido por profissional submisso ao mesmo processo de marginalização, e, por isso, de recursos técnicos certamente mais escassos que os daqueles advogados de grandes proprietários e grileiros. Mas é sem dúvida fundamental ter um advogado (que pode ser o Defensor Público, onde, como no Rio, exista uma Defensoria Pública organizada) a quem se dê o encargo de acompanhar em Juízo, defendendo a ocupação, a ação possessória proposta pelo suposto dono da terra ocupada. Com essa cautela pode evitar-se uma liminar e ganhar tempo para exigir do Governo, municipal, estadual ou federal, a desapropriação — se a terra tiver dono legitimado pelas leis em vigor — da área e o assentamento definitivo da comunidade. Nessa hipótese de articulação da ocupação com a desapropriação da terra há de ter-se clareza sobre as várias etapas do processo expropriatório. A autoridade expropriante incumbe não só baixar o decreto expropriatório, que apesar do nome tem como único efeito declarar a utilidade pública ou o interesse social sobre a área, como propor, se não houver acordo com o suposto dono da terra, a chamada ação expropriatória, cuja única finalidade é obter a fixação do preço pelo qual a terra poderá ser adquirida. Enquanto a terra não é adquirida pelo pagamento do preço<sup>38</sup>, o Governo não pode entrar na sua posse, nem conseqüentemente, garantir a ocupação. Há, entretanto, um meio legal de assegurar desde logo a posse da terra pelo Governo, criando-se condições para a imediata garantia da ocupação: a medida de imissão (ingresso) provisória na posse, instrumento próprio da ação expropriatória, e que é acionado quando o Poder Público declara ser urgente a aquisição do bem e deposita o preço arbitrado pelo Juiz para a transferência de posse. Assim, entre os desdobramentos próprios da luta política pela posse da terra através da ocupação por necessidade, não se pode deixar de incluir, sempre que se optar pela desapropriação, a luta específica pela propositura efetiva da ação (não basta o decreto expropriatório) articulada com

a imissão provisória na posse da terra<sup>37</sup>. Ainda com referência à ocupação, levando-se a ótica para o plano do assentamento e deixando-se de lado a compra-e-venda a preço simbólico que, por sua tradição, dispensa maiores cautelas, a opção pela concessão real de uso, muito em voga nas discussões entre comunitários e autoridades, merece algumas ponderações. Em primeiro lugar, embora assegure de modo absoluto a posse e o uso do solo, não transfere a propriedade plena, além de caracterizar-se por ser temporária. Pode, entretanto, em face de legislação local (municipal ou estadual), constituir-se na única forma possível de assentamento. Se isso acontecer, ou se a comunidade por razões de ordem social (evitar a venda do bem, por exemplo), preferir a modalidade da concessão de uso, é indispensável que a ajuste de modo vitalício, com prazos em torno de cem anos, renováveis, e evitando, ou removendo, causas de rescisão. Ninguém deve ignorar que a concessão real de uso pode servir para assentamentos provisórios, considerados inevitáveis diante de eventuais conjunturas políticas, mas que, por não serem definitivos, continuem susceptíveis de futuras remoções, tão ao gosto dos Governos e das classes privilegiadas.

Na luta pela reforma urbana é também vital que, nos municípios, trabalhadores, organizados e mobilizados, em suas associações de moradores, participem permanentemente das discussões e decisões relativas à definição e construção da Cidade, principalmente quanto à destinação das verbas orçamentárias e ao zoneamento, pois são esses os principais instrumentos de que se valem, na instância municipal, a indústria da construção civil e a classe média para manipularem seus interesses quanto à reserva de mercado e preservação de privilégios<sup>38</sup>. A contrapartida dessa manipulação é sempre a segregação dos trabalhadores, e somente a organização política, acumulando forças através de lutas e conquistas, pode equilibrar, contra o poder econômico e contra o peso discriminatório da ideologia predominante nos aparelhos do Estado burguês, esse jogo desigual. As lutas municipais ficariam reforçadas se alguns institutos jurídicos previstos no Projeto de lei n.º 775, de 1983, ora em tramitação na Câmara de Deputados, fossem efetivamente incorporados ao direito positivo (sistema legal em vigor), como o usucapião especial urbano, antes banido do projeto original, e agora reconduzido através de emenda recentemente apresentada<sup>39</sup>; o reconhecimento da legitimação das associações para representarem em Juízo os interesses dos comunitários; o direito de preempção (preferência), que obriga a Municipalidade, em determinadas condições previstas no Projeto, a exercer a preferência para aquisição de terras postas à venda em áreas previamente delimitadas, desde que restaurada em suas características mais democráticas, bem como o parcelamento e a edificação compulsórios<sup>40</sup>.

Na conjuntura atual, estando em curso o processo constituinte, não se pode deixar de anotar a necessidade de definir alguns instrumentos que, se adotados na Constituição Federal, muito contribuiriam

para que se conquistasse, no concreto das lutas do povo oprimido, a reforma urbana. Não basta aludir, como é da praxe constitucional, à função social da propriedade, deixando morta essa referência programática no corpo de Constituição, nem tampouco abandonar a definição da propriedade às leis ordinárias. Os movimentos populares devem apresentar algumas propostas concretas que transfiram ao seu comando político o exercício dos direitos e das ações que, no reflexo da luta de classes no urbano, lhes assegurem ganhos positivos. Lembre-se, em primeiro plano, a necessidade fundamental de ter reconhecida a soberania popular, em substituição ao conceito de soberania nacional, tendente ao autoritarismo, como dão conta alguns exemplos históricos. Com soberania popular quer significar-se a criação de mecanismos capazes de assegurar a participação direta e permanente das organizações populares em todos os níveis do aparelho do Estado. Junto ao Legislativo, propondo, referendando e vetando leis; discutindo com as instâncias administrativas e interferindo em suas decisões; e relativamente ao Judiciário, integrando-se, através de representantes democraticamente escolhidos, nos tribunais, principalmente na formação dos órgãos competentes para julgarem os conflitos em torno da posse da terra, que não poderão ser ética e socialmente encaminhados por juízos sem representação popular, compostos apenas por magistrados culturalmente comprometidos com a ideologia fundiária do direito.

No trato democrático da terra, alguns instrumentos que propiciem a sua melhor distribuição devem ser incluídos no rol das propostas populares. Assim, a desapropriação sem custo ou a baixo custo, ou, ainda, financiada, com pagamento em títulos da dívida pública, para assentamentos comunitários em regiões de baixa renda.

O usucapião<sup>41</sup> especial urbano, com prazo de três anos e procedimento simplificado, será outra medida de inestimável valor para a luta que as classes oprimidas vêm travando pela moradia. Não chega a constituir uma novidade, pois vem sendo discutido pelos movimentos populares, foi proposto no primeiro anteprojeto de lei de desenvolvimento do solo urbano, depois banido, e agora recuperado, através de substitutivo ao Projeto de Lei n.º 775, de 1983, em curso na Câmara Federal. Sua adoção, desde que articulada com o reconhecimento da legitimação ativa das associações representativas dos moradores para exercê-lo, como ação judicial, junto aos Tribunais, terá notável influência no processo de regularização fundiária urbana. É só pensar na realidade das favelas e ocupações urbanas para perceber a importância da proposta, que inclui a redução do prazo de aquisição a 3 anos, a simplificação dos procedimentos e a coletivização do direito de ação, com o seu uso atribuído às associações de moradores. Incontáveis comunidades poderão ter seus títulos de propriedade regularizados.

A suspensão da medida liminar nas ações de manutenção e reintegração na posse quando o uso ou ocupação da terra ocorra por necessidade efetivamente comprovada, circunstância que impli-

cará, também, em tornar obrigatória a audiência de justificação da posse, pois só assim será possível abrir, no processo judicial, o prazo dessa comprovação. O estado de necessidade é conceito de aplicação jurídica, tanto no campo do direito penal, como no campo do direito civil, e sua extensão à posse para mitigar o rude absolutismo do direito de propriedade, redefinindo o dado jurídico em consequência da tensão social, caberá perfeitamente dentro do conjunto das regras gerais do direito vigente.

A simplificação do processo discriminatório de terras públicas e a sua utilização a instâncias das comunidades oprimidas. O processo discriminatório tem como objetivo identificar e reaver terras devolutas, que estejam imbricadas com terras tidas como privadas. De grande utilidade para a efetivação de assentamentos comunitários, é, entretanto, por força de sua estrutura pesada e onerosa, muito pouco usado, além de servir, quase sempre, para legitimar, através da prática combinada de discriminar e vender, propriedades antes duvidosas, favorecendo a formação ou consolidação de latifúndios. Esse processo pode ser resgatado na medida em que se torne mais leve sua composição formal e se abra espaço em sua estrutura à participação comunitária que assegure a identificação das terras e garanta a sua destinação.

A Assistência Judiciária aos oprimidos como encargo dos estados-membros da federação, pois somente um corpo bem formado de defensores públicos, admitidos por concurso público e suficientemente esclarecidos sobre as lutas sociais, poderá fazer, com sucesso, o confronto com as classes privilegiadas nas demandas judiciais. Há recantos no Brasil em que as classes oprimidas sequer têm apoio jurídico nos embates do foro; e nas grandes cidades, quando dispõem de assistência, ela é quase sempre deficiente, em consequência da massificação do trabalho ou da má formação técnica dos advogados, também marginalizados pelo sistema capitalista. A saída é fazer da Assistência Judiciária, ideologicamente discriminada na composição dos órgãos jurídicos do Estado, uma forte instituição, com peso de garantia constitucional.

Cabe, finalmente, distinguindo-se entre processo constituinte e Constituição, compreender que o espaço de participação popular, no processo de construção da democracia, efetivamente cresceu, e que é tarefa dos movimentos organizados lutar pela conquista de seus direitos sociais. Aos trabalhadores não bastam os direitos individuais que serviram de sustentação às conquistas da burguesia, nem, tampouco, que os direitos sociais fiquem aprisionados dentro da norma jurídica como princípios programáticos. Só dispondo de medidas e instrumentos por eles próprios manipuláveis, os trabalhadores poderão ampliar a base jurídica de suas lutas políticas. E esse resultado pode ser alcançado, no que se refere à democratização do solo urbano, se as propostas formuladas nestas reflexões alcançarem, na Constituição, foro de garantia constitucional.

## NOTAS

<sup>1</sup> "Sesmaria vem de sesma (significa incisão, corte), que é a sexta parte dos frutos que, no regime feudal da enfiteuse, o titular do domínio útil está obrigado a entregar ao senhorio, titular do domínio direto" Messias Junqueira, **O Instituto Brasileiro das Terras Devolutas**, 1976, p. 12.

<sup>2</sup> **Ob. cit.**, p. 1.

<sup>3</sup> **Ob. cit.**, p. 30.

<sup>4</sup> José de Souza Martins, **O Cativo da Terra**, p. 15.

<sup>5</sup> **Idem, ibidem**, p. 15.

<sup>6</sup> **Idem, ibidem**, p. 15.

<sup>7</sup> **Idem, ibidem**, p. 15.

<sup>8</sup> Messias Junqueira. **Ob. cit.**, p. 73.

<sup>9</sup> Lafayette. **Direito das Cousas**, 1877, I § 36.1: "Lei 601, de 18 de setembro de 1850. Antes da promulgação da citada lei vigorava o costume de adquirirem-se, por ocupação (posse era o termo consagrado) as terras devolutas, isto é, as terras públicas que não se achavam aplicadas a algum uso ou serviço do Estado, províncias ou municípios".

<sup>10</sup> Calo Prado Jr., **História Econômica do Brasil**, 24.<sup>a</sup> ed., p. 145.

<sup>11</sup> José de Souza Martins, **A Imigração e a Crise do Brasil Agrário**, Livraria Ploneira, 1973, p. 47.

<sup>12</sup> José de Souza Martins, **O Cativo da Terra**, Ciências Humanas, 1979, p. 59.

<sup>13</sup> José de Souza Martins. **Os Camponeses e a Política no Brasil**, Vozes, 1981, p. 152.

<sup>14</sup> Karl Marx. **Contribuição à Crítica da Economia Política**, FLAMA, 1946, pp. 30-31: "na produção social da própria existência, os homens entram em relações determinadas, necessárias, independentes de sua vontade; estas relações de produção correspondem a um grau determinado de desenvolvimento de suas forças produtivas materiais. O conjunto dessas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se eleva uma estrutura jurídica e política à qual correspondem formas sociais determinadas de consciência. O modo de produção da vida material condiciona o processo de vida social, política e intelectual.

<sup>15</sup> Manuel Maurício de Albuquerque, **Pequena História da Formação Social Brasileira**, Graal, 1981, p. 286.

<sup>16</sup> "Sob o Império caiu em desuso a concessão de sesmarias; continuou, porém, a ocupação primária, modo único pelo qual nas primeiras décadas de nossa independência, o domínio particular se expandia e manso e manso se consolidava nas zonas sertanejas". Francisco Norato "Da Prescrição nas Ações Divisionárias", em Messias Junqueira, **O Instituto das Terras Devolutas**, 1976, p. 74.

<sup>17</sup> Messias Junqueira, **ob. cit.**, p. 74: "§ 19 — É preciso advertir, todavia, que a expressão terras devolutas há séculos trazia o significado de terras vagas, vazias, ermas, não ocupadas; consideradas, evidentemente, terras públicas por esse fato".

<sup>18</sup> "Não há Estado no Brasil desde meados do século XIX até as três primeiras décadas do século atual. O conflito de classes não recorta apenas entre

classes sociais antagônicas, mas de uma outra forma estarão todas contra o emergente proletariado urbano: oligarcas, burguesia industrial emergente, as débeis classes médias cidadinas, o Estado (ou seu simulacro), a Igreja, o Exército e longe, muito longe, até o compesinato. Isto já nas primeiras décadas do século". Francisco de Oliveira, **Ensaios de Opinião**, v. 6, 1978.

<sup>19</sup> Francisco de Oliveira, **ob. cit.**, p. 110.

<sup>20</sup> "A famosa palavra de ordem, lançada pelo Sr. Antônio Carlos nos primórdios do movimento — "façamos a revolução antes que o povo a faça" — significava na realidade o seguinte: "façamos a contra-revolução antes que as massas façam a revolução". Astrogildo Pereira, **Ensaio**, Alfa-Omega, 1979, p. 191.

<sup>21</sup> "Se durante algum tempo o BOC foi uma força importante no conjunto das oposições como agremiação parlamentar e eleitoral da classe operária, a partir do momento em que ele transgrediu decididamente as regras do jogo político, mobilizando o operariado numa greve de mais de 70 dias em São Paulo e organizando uma Confederação Geral do Trabalho com mais de 60.000 operários sindicalizados, esse mesmo movimento de oposição que já o havia visto como interlocutor, ampliou a sua luta contra o fantasma da oligarquia, atribuindo a este a responsabilidade de fazer vistas grossas ao perigo comunista". Edgar de Decca, **1930, O Silêncio dos Vencidos**, 1981, p. 105.

<sup>22</sup> "O possuidor do dinheiro compra a força de trabalho pelo seu valor, que, como o de qualquer outra mercadoria, é determinado pelo tempo de trabalho socialmente necessário para a sua produção (isto é, pelo custo de manutenção do operário e da sua família). Tendo comprado a força de trabalho, o possuidor do dinheiro fica com o direito de a consumir, isto é, de a obrigar a trabalhar durante um dia inteiro, suponhamos durante doze horas. Mas em seis horas (tempo de trabalho "necessário"), o operário cria um produto que cobre as despesas de sua manutenção e durante as outras seis horas (tempo de trabalho "suplementar") cria um "sobreproudo", não retribuído pelo capitalista, que constitui a mais-valia". Lênin, **Obras Escolhidas**, 1, Alfa-Omega, p. 16.

<sup>23</sup> "Análise ulterior revelará que o trabalhador está, constantemente, criando um duplo fundo para o capitalista, ou uma forma de capital. Uma parte deste fundo preenche as condições de sua própria existência, a outra parte as condições de existência do capital". K. Marx **Formações Econômicas Pré-Capitalistas**, 2.<sup>a</sup> ed., Paz e Terra, p. 100.

<sup>24</sup> Francisco de Oliveira, **Crítica à Razão Dualista**, CEBRAP, 1977, p. 12

<sup>25</sup> **Idem, ibidem**, p. 42.

<sup>26</sup> Gabriel Bolaffi. **A Produção Capitalista da Casa no Brasil Industrial**, Alfa-Omega, p. 54.

<sup>27</sup> "Em milhões de brasileiros — entre esses, cerca de 25 milhões de crianças — vivem ao nível da carência, da pobreza, da miséria. Expulsas de suas terras, 12 milhões de famílias perambulam pelo país". Frei Beto. **Desemprego, Causas e Conseqüências**, Paulinas, 1984, p. 9.

<sup>28</sup> **Ob. cit.**, p. 11.

<sup>29</sup> **Jornal do Brasil**, 29-06-1986.

<sup>30</sup> "A taxa de mortalidade infantil aumentou 25% entre 1982 e 1984, segundo pesquisa do Ministério da Saúde. Só o Nordeste que abriga 29% da população brasileira, guarda também 52% dos óbitos no Brasil e um quarto de toda a América Latina. O estudo demonstra que a queda do poder de compra da população é a principal causa do aumento da mortalidade. A tendência, segundo um técnico da Presidência da República, é para uma taxa de 130 óbitos por mil crianças nascidas vivas". **Jornal do Brasil**, 29-06-1986.

<sup>31</sup> "A história não é um ato de criação intelectual dos historiadores. Ela constitui um processo de autodeliberação progressiva da massa do povo. Os que precisam emancipar-se coletivamente é que a conquistam — e a constroem. Isso, pelo menos, nos ensina o Brasil moderno, o que nos situa de hoje para a frente!" Florestan Fernandes, **Nova República?** Zahar, 1985.

<sup>32</sup> "O direito é uma relação. Não é uma norma. Se não tem em conta este caráter social que tem a esta tensão de que é produto; se, outras palavras, não se enfoca ele mais que em si mesmo enquanto norma, não se pode compreendê-lo". Konstantin Stoyanovitch, **O Pensamento Marxista e o Direito, Siglo Veintiuno**, p. 80.

<sup>33</sup> Há algo mais muito mais grave e muito mais dramático. Isto: o direito (ou o Estado) não existe enquanto verdadeiramente jurídico mas sim para manter um estado de coisas constantemente ameaçado em seus fundamentos, e isto por uma força que não somente pode como ainda deve fazê-lo cair" *Ob. cit.*, p. 80.

<sup>34</sup> "Mas, felizmente, vem-se firmando a força da classe trabalhadora, que passa a exigir a regularização do loteamento. Isso é recente. E o governo tem que dar uma resposta; tem que anistiar, regularizar; tem que lidar com essa questão. Aí surge a Lei 6.766, de dezembro de 79, a Lei Lehman". Cândido Malta F.<sup>o</sup>, **O Uso do Solo Urbano à Guisa de Introdução do Texto da CNBB, Virada do Século na América Latina**, p. 216.

<sup>35</sup> No Rio de Janeiro, as associações de moradores das regiões marginalizadas, principalmente da zona oeste, organizadas e com a liderança da FAMERJ conquistaram, na prática de sua atuação junto à Procuradoria Geral do Estado, depois de anos de luta, a formação do Núcleo de Regularização de Loteamentos, com a participação efetiva das associações através de coletivo comunitário, cujas decisões têm sido até agora respeitadas pelo Núcleo (embora nem sempre pelos órgãos do Governo) como decisões soberanas. Contam-se entre suas conquistas efetivas o reconhecimento por parte da Municipalidade de sua responsabilidade histórica pelas obras não realizadas e a inclusão no orçamento do Município de verba destinada a obras nos loteamentos clandestinos e irregulares.

<sup>36</sup> Ver tudo quanto se diz neste trabalho sobre a desapropriação como garantia constitucional da propriedade.

<sup>37</sup> Dec.-Lei n.º 3.365, de 21-09-1941; Dec.-Lei n.º 1.075, de 22-01-1970.

<sup>38</sup> "Essa cidade, que vai crescendo ao deus-dará, passa a amedrontar uma classe média urbana, que também está crescendo em número e quer se proteger. Para se proteger, lança mão do instrumento, socialmente disponível, que são as zonas de zoneamento, com as quais as classes médias altas objetivam proteger os seus bairros residenciais". Cândido Malta, *ob. cit.*, p. 204.

<sup>39</sup> Substitutivo do Deputado Raul Ferraz ao Projeto de Lei n.º 775, de 1983.

<sup>40</sup> *Idem.*

<sup>41</sup> Usucapião é modalidade de aquisição da propriedade. Adquire-se a propriedade por usucapião quando se possui um imóvel durante certo prazo previsto na lei.

## PODER JUDICIÁRIO