

Pluralismo jurídico e o direito à moradia em Fortaleza

Abreu Neto, Francisco Filomeno de

INTRODUÇÃO

O presente trabalho faz parte de uma dissertação apresentada no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco. A pesquisa abordou alguns aspectos da relação entre o pluralismo jurídico e a informalidade urbana.

Neste trabalho entende-se por informalidade urbana o fenômeno resultante do desenvolvimento desordenado das cidades, regido pelo mercado imobiliário excludente, provocando o surgimento de assentamentos informais como favelas, loteamentos irregulares e clandestinos, cortiços e conjuntos habitacionais irregulares. O pluralismo jurídico é, por sua vez, concebido como a existência de diferentes formas de Direito, de um Direito que não se origina do Estado, mas sim de necessidades humanas não atendidas, não providas, pela máquina estatal.

Buscou-se neste trabalho abordar o direito à moradia dentro de diferentes escalas, desde a escala internacional até a local, considerando na escala local assentamentos urbanos que vivem atualmente tanto processos de regularização fundiária como de conflitos fundiários. Faz-se uma análise do arcabouço institucional relacionado ao direito à moradia e a práxis local dentro dos assentamentos irregulares.

1 O PLURALISMO JURÍDICO E A CARTOGRAFIA SIMBÓLICA DO DIREITO

Ao se falar de pluralismo jurídico temos que tratar do Estado como produto das relações sociais. Os diferentes segmentos da sociedade vivem se relacionando, muitas vezes em relações de opressão de uns sobre os outros. As diferentes relações sociais, as diferentes relações de poder determinam a configuração das instituições estatais.

Como o Estado é produto de uma relação, ele não pode ser visto simplesmente como instrumento de uma classe, como marionetes da classe burguesa, pois nem mesmo existe uma unidade na classe burguesa. O Estado, sua política, sua forma, suas estruturas, traduzem, portanto, os interesses da classe dominante não de modo mecânico, mas através de uma relação de forças que faz dele uma expressão condensada da luta de classes em desenvolvimento (POULANTZAS, 1980).

Os diferentes atores da sociedade convivem dentro do Estado em contradição, em relação de força. Muitas vezes cada estrutura, cada camada do Estado, é ocupada por uma classe ou fração de classe. No entanto, da mesma maneira que o Estado não é o simples instrumento de uma classe, ele também não é simplesmente um produto desconexo das relações. O Estado tem uma unidade que se traduz por sua política global e maciça em favor da classe ou fração hegemônica.

Assim como o Estado, o Direito vai incorporar as lutas de classes. Como afirma Arruda Jr. (1992,p.96), “o Direito é um fenômeno histórico, que expressa o avanço ou não de uma luta política entre classes sociais. Assim

como o Estado expressa a condensação de forças sociais (mesmo que assimetricamente), também o direito acompanha o desenvolvimento de relações concretas (das relações de produção, das forças produtivas), embora reconheçamos que o sistema jurídico, enquanto arcabouço técnico, não se subordina, de forma imediata e mecânica, aos movimentos de infra-estrutura, não estando, contudo, imune ao mesmo.”

Acrescentando, Wolkmer (2003, p. 155) coloca que “toda estrutura jurídica reproduz o jogo de forças sociais e políticas, bem como os valores morais e culturais de uma dada organização social”. Como os autores colocam, o Direito é uma instituição que está sendo moldada pelas lutas de classes, pelas relações de forças. Dentro do Estado, vários segmentos lutam pelos seus direitos e influenciam nas instituições formadas, cada segmento influencia na lei criada, assim, o direito estatal vai ser fruto das relações das forças capitalistas, incorporando as reivindicações que tiverem mais força para se firmar. O Direito Estatal não é neutro como alguns juristas insistem em afirmar. O Direito é um reflexo das relações de força, as leis tendem a cristalizar concepções e ideologias.

As necessidades humanas são uns dos fatores que levam as pessoas a se organizar e reivindicar por direitos. Muitas vezes a organização popular em torno das necessidades humanas não consegue força suficiente para se transformar em direitos e, mesmo se transformado em direitos, estes não são efetivados. O não atendimento das necessidades humanas provoca o surgimento de formas paralelas de direito, surge o pluralismo jurídico.

Joaquim Falcão Neto (1984, p.80-81) coloca que existem duas concepções de direito: uma monista, para quem só existe o direito positivo estatal, e outra dualista, que admite a existência de vários direitos, “quer quando se comparam sociedades diversas, quer mesmo no âmbito interno de uma única sociedade”.

O cerne do pluralismo jurídico está na negação do Estado como centro único do poder político e a fonte exclusiva de toda a produção do direito. O Estado incorpora em suas instituições vários direitos oriundos de vários segmentos da sociedade, porém, esta incorporação, oriunda das relações de força, limitam-se ao mínimo necessário para que os conflitos sejam dispersados. O Direito, ou a necessidade, não incorporado no âmbito das correlações de força, torna-se um Direito marginal, alheio ao Estado e por ele não reconhecido. Na verdade, como Wolkmer coloca, temos no pluralismo jurídico uma perspectiva descentralizadora e antidogmática que estabelece a supremacia de elemento ético-político-sociológicos sobre critérios técnicoformais positivistas.

Daniela Madruga (2004, p. 186) coloca o Pluralismo Jurídico como “fruto da coexistência de várias ordens jurídicas no mesmo espaço geopolítico e surgiu da necessidade de uma abordagem crítica, inovadora, em relação a um direito que não atende mais, como deveria, a uma tão complexa demanda social, é um novo referencial teórico que busca, através de práticas plurais, atender às necessidades sociais”.

Wolkmer (2001) na mesma obra designa pluralismo jurídico como a multiplicidade de práticas jurídicas existentes num mesmo espaço sócio-político, integrados por conflitos e consensos, podendo ser ou não oficiais e tendo razão de ser nas necessidades existenciais, materiais e culturais.

Na perspectiva urbana temos a necessidade de moradia não atendida que leva a população a buscar outras formas de moradia. Os assentamentos irregulares surgem como uma forma plúrima de direito que aos poucos está sendo admitida no direito estatal.

Ao debate do pluralismo jurídico, Boaventura de Sousa Santos (2005) acresce o uso da cartografia como ferramenta de análise, definindo um paralelo com a geografia e estabelecendo uma relação entre a cartografia e o direito. O autor coloca que os mapas são representações imperfeitas da realidade. Estas distorções da realidade trazidas pelos mapas são controladas por aquele que quer representar o espaço, o autor disciplina que há uma similaridade desta técnica com a do direito, quando este representa a realidade. Segundo ele “as relações das diferentes juridicidades com a realidade social são muito semelhantes às que existem entre os mapas e a realidade espacial” (SANTOS, 2005, p. 199). A este procedimento o autor denominou ‘Cartografia Simbólica do Direito’.

Dentro da Cartografia Simbólica do Direito é trabalhada a questão da escala. A escala é o principal instrumento da cartografia. Seria a “relação entre a distância no mapa e a correspondente distância no terreno”. Temos as grandes escalas, que representam um espaço menor, e as pequenas escalas, que representam um espaço maior. A escolha da escala é relacionada com o fenômeno que se quer retratar ou potencializar.

Na grande escala identificamos a representação como característica mais forte, sendo “rica em detalhes, descreve pormenorizada e vivamente os comportamentos e atitudes, contextualiza-os no meio envolvente e sensível às distinções e relações complexas entre familiar e estranho, superior e inferior, justo e injusto”. A pequena escala privilegia a orientação, ela é “pobre em detalhes e reduz os comportamentos e as atitudes a tipos gerais e abstratos de ação”. (SANTOS, 2005, p. 210)

As diferenças entre pequena e grande escala são claras em duas pesquisas realizadas pelo autor: “Quando, em 1970, estudei o direito interno e não oficial das favelas do Rio de Janeiro, tive ocasião de observar que este direito local, um direito de grande escala, representava adequadamente a realidade sócio-jurídica da marginalidade urbana e contribuía significativamente para manter o *status quo* das posições dos habitantes das favelas enquanto moradores precários de barracas e casas em terrenos invadidos (Santos, 1977). Quando, dez anos mais tarde, estudei as lutas sociais e jurídicas dos moradores das favelas do Recife com o objetivo de legalizarem a ocupação das terras por meio de expropriação, compra ou arrendamento, verifiquei que a forma de direito a que recorriam privilegiadamente era o direito oficial, estatal, um direito de menor escala, que só muito seletiva e abstratamente representava a posição sócio-jurídica dos moradores, mas definia muito claramente a relatividade das suas posições face ao Estado e aos proprietários fundiários urbanos, um direito que, nas condições sociais e políticas da época, oferecia o atalho mais curto para o movimento de uma situação precária para uma posição segura (Santos, 1982b; 1983)” (SANTOS, 2005, p. 210).

O presente estudo se utiliza da cartografia simbólica do direito de Boaventura para análise da relação entre o nosso ordenamento jurídico brasileiro e a informalidade urbana, traçando a existência do pluralismo jurídico. Nos próximos itens serão trabalhados quatro espaços jurídicos, quatro escalas. Serão utilizadas as três escalas que Boaventura disciplinou (internacional,

nacional e local) e se acrescerá uma escala, a Municipal. No Brasil o pacto federativo e o modo em que se dispõe a legislação urbana torna imperativo a consideração de um âmbito municipal descolado do nacional, pois as normas federais poderão ser ou não regulamentadas no municipal, de acordo com as relações de força em cada Município.

As diferentes escalas têm diferentes direitos que se formam das diferentes relações sociais entre os diferentes atores. O nível de conscientização de conhecimento dos diferentes atores vai influenciar nas relações de poder e nas institucionalidades formadas. Notamos aí o fenômeno do pluralismo jurídico, onde diversas formas de direito se manifestam nos diferentes espaços jurídicos, nas diferentes escalas.

O direito à moradia vai ter um nível de efetividade diferente em cada escala, de acordo com as relações de força. O direito à moradia é trazido por diversas normatizações, mas os atores que as formam não são os atores diretos envolvidos nos conflitos fundiários oriundos da falta de moradia. A garantia da segurança jurídica da posse está nas normas internacionais e nas federais, mas a sua efetividade foi contida ao se delegar ao plano diretor a competência para se traçar a função social da propriedade, o conflito fundiário é dispersado para o âmbito municipal. No Município podemos ter um plano diretor que encampe os princípios do Estatuto da Cidade e realmente operacionalize a função social da propriedade ou somente ter um plano de fachada que traga os princípios, mas não os aplique. Já no campo social local muitas vezes nenhuma das legislações dos outros campos irão despontar, sendo ineficazes diante dos conflitos concretos de propriedade.

2 O DIREITO À MORADIA NAS ESCALAS INTERNACIONAL E NACIONAL

O direito à moradia foi retratado nas diferentes escalas. Neste artigo serão trabalhados superficialmente às escalas internacional e nacional, amplamente trabalhadas pela doutrina, e será dada maior atenção às escalas municipal e local.

No âmbito internacional temos várias normas internacionais que retratam o direito à moradia. A Declaração Universal dos Direitos Humanos traz em seu art. XXV que toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, direito a segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora do seu controle.

O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais detalhou vários dos direitos trazidos pelo art. XXV da Declaração Universal. Apesar das convenções e pactos internacionais trazerem o direito à moradia, as normas não detalhavam os contornos deste direito. Em 1991 o Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais produziu o Comentário Geral nº 4 sobre o Direito à moradia adequada, trazido pelo art. 11, do Pacto Internacional pelos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. O Comentário Geral traz como elementos do direito à moradia a segurança jurídica da posse, a habitabilidade, a capacidade de suportar os custos ligados à moradia, a disponibilidade de infra-estrutura e serviços básicos, a boa localização e o próprio acesso à moradia, além da adequação cultural desta moradia.

Outro Comentário que merece ser ressaltado é o Comentário Geral nº 7 sobre o Direito à Moradia Adequada que trata dos despejos forçados. A segurança na posse deve ser garantida de maneira a impedir os despejos forçados que desrespeitam vários direitos humanos. Neste sentido, o Comentário Geral busca trazer a proteção dos direitos humanos àqueles que estão ameaçados ou foram despejados, explicitando a necessidade de remédios legais para a sua proteção.

Na escala nacional temos o direito à moradia retratado expressamente no art. 6º da Constituição Federal. Além deste dispositivo, vários são os momentos em que a Constituição traz o direito à moradia, como quando trata da usucapião, do salário mínimo, das competências, dentre outros.

Apesar de não se tratar diretamente de direito à moradia, as normas jurídicas nacionais que tratam do planejamento urbano são essenciais no que se refere ao direito à moradia. A Constituição Federal traz que a propriedade deverá cumprir a sua função social e o plano diretor como o instrumento básico que irá regular a política urbana, sendo o plano diretor a lei que irá definir quando a propriedade urbana está ou não respeitando a função social da propriedade.

A lei federal 10.257/01, o Estatuto da Cidade, traz vários princípios e instrumentos jurídicos que irão auxiliar no planejamento urbano, sendo regulamentados e aplicados dentro do plano diretor.

Pode-se dizer que tanto a legislação internacional como a nacional avançam muito no que tange ao direito à moradia e ao desenvolvimento urbano, mas estas terão sua aplicabilidade condicionada aos planos diretores que serão elaborados nos diferentes municípios no país.

Quanto aos assentamentos irregulares, temos uma avançada regulamentação no que tange a situações consolidadas, através da usucapião e concessões, mas temos uma regulamentação insuficiente no que se refere à assentamentos em conflito fundiário.

3 ESCALA MUNICIPAL E LOCAL

Quanto à habitação temos disciplinado na Lei Orgânica do Município - LOM de Fortaleza que a política habitacional do Município deverá priorizar programas destinados à população de baixa renda e se constituirá primordialmente de urbanização e regularização fundiária de assentamentos irregulares, sem exclusão dos projetos de provisão habitacional, atividades contínuas e permanentes a integrar o planejamento urbano do Município.

Ainda traz a LOM que o Poder Público só construirá conjuntos habitacionais para abrigar a população carente ocupante de assentamentos irregulares, quando por questões técnicas ou de estratégia de uso do solo não for possível a urbanização dos eventos.

Outra lei municipal que traz normas referentes à moradia é o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental, lei nº 7.061 de 16 de janeiro de 1992, principalmente no tratamento dos assentamentos espontâneos, regulamentados na seção de uso e ocupação diferenciados, nos arts. 73, 74 e 75. O artigo 73 considera assentamentos espontâneos, podendo ser objeto de regularização fundiária, as áreas ocupadas por população de baixa renda, favela ou assentamentos assemelhados, destituídos da legitimidade do

domínio dos terrenos, cuja forma se dá em alta densidade e em desacordo com os padrões urbanísticos regularmente instituídos.

Apesar de reconhecer a existência dos assentamentos irregulares em Fortaleza, não temos a instituição de Zonas Especiais de Interesse Social ou instrumento similar que proporcione ações como de flexibilização das normas de uso e ocupação do solo e proteção das comunidades contra o avanço da “expulsão branca”. Não há também normas referentes aos conflitos fundiários e o papel do Poder Público.

Passamos à análise da escala local como campo onde incide o pluralismo jurídico. A primeira questão a colocar é a da existência da própria informalidade urbana, só em Fortaleza, por exemplo, existem mais de 600 favelas. A informalidade urbana existe em tamanha proporção que a política pública de regularização fundiária se mostra tímida frente a quantidade de assentamentos informais.

Mostramos aqui dois tipos de assentamentos, uns que estão sendo atendidos pela política pública de regularização fundiária, seja pelo Município, seja pela sociedade civil organizada, e aqueles que estão à margem de uma política e estão sendo palco de conflitos que podem resultar a qualquer momento em um despejo violento.

Temos como assentamentos que não têm conflito fundiário nem ação judicial os antigos conjuntos habitacionais construídos em regime de mutirão pelo Município de Fortaleza. Como assentamentos que tem conflito fundiário, mas não tem ação judicial o Pirambu. Temos como assentamento que não tem conflito fundiário, mas tem ação judicial a Terra Prometida. E por último, temos como assentamentos que tem ação judicial e conflito fundiário o Morada da Paz, o Bom Sucesso e o Parque Santana.

A primeira demonstração de que existe pluralismo jurídico é que, com exceção do Pirambu, estes assentamentos surgiram depois da Constituição de Federal de 1988. Apesar de termos um grande avanço legal não temos uma imediata incorporação destas medidas nas diferentes legislações municipais.

Todas estas famílias ocupantes destes imóveis, com exceção dos conjuntos habitacionais, foram em busca de um imóvel para utilizar para suas moradias, famílias que necessitavam de uma terra para morar, a grande massa de excluídos que formou o Pirambu, os moradores da Terra Prometida movidos pela necessidade e pela fé ocupam um terreno vazio, os moradores de rua do centro da cidade procuram abrigo no prédio abandonado no centro, os moradores do Bom Sucesso, depois de ludibriados por uma liderança clientelista, ocupam um terreno que seria destinado à moradia, por fim as pessoas sem teto ocupam terreno não utilizado no Parque Santana.

A necessidade por moradia faz com que as famílias busquem, através de meios não legais, um espaço na cidade para constituir a suas moradias. Temos sim aqui pluralismo jurídico, temos o acesso à terra urbana, acesso à moradia, não pelo mercado, nem por políticas habitacionais, mas através da ocupação urbana organizada.

Mesmo com o avanço da legislação ainda temos este modo de aquisição de moradia muito presente em Fortaleza, vê-se que mesmo com todo o avanço institucional não temos ainda um acesso amplo à terra urbanizada por parte da população de baixa renda.

Quanto aos casos estudados temos a demonstração de alguns casos de, mesmo com a legislação, não houve o pleno acesso à moradia; e temos outros que mesmo com a legislação contra os moradores, o acesso a moradia se mostra como uma possibilidade no futuro.

Temos inicialmente encontrado em alguns casos que, mesmo com o avanço da legislação, verificamos o impedimento ao acesso à moradia. Temos como primeiro caso o da Terra Prometida onde temos a usucapião amplamente regulamentada no âmbito nacional, mas uma discordância doutrinária faz com que o direito não seja reconhecido pelo judiciário. O Estatuto da Cidade regulamenta que não é possível a transferência *inter vivos* no caso da usucapião individual e o Código Civil diz que é possível. Esta discordância é levantada pelo Ministério Público e faz com que ele se oponha à usucapião dos moradores da Terra Prometida, negando-lhes o acesso à segurança na posse e por decorrência à moradia.

Outro caso é a falta de documentação por parte dos ocupantes das terras públicas. Tanto os beneficiários do Pirambu como os dos Conjuntos Habitacionais não tem os seus RGs e CPFs o que inviabiliza a emissão de títulos de Concessão de Direito Real de Uso e inviabiliza a Regularização Fundiária. A falta de uma formalidade que é o documento, acaba inviabilizando uma outra formalidade que é o título do imóvel no nome dos respectivos beneficiários.

Outra questão que chama a atenção é a falta de regulamentação das Zonas Especiais de Interesse Social e a discordância entre as secretarias municipais. Tanto no caso do Pirambu como no caso dos Conjuntos Habitacionais temos a inviabilidade do registro dos imóveis devido à irregularidade no parcelamento do solo. E mesmo que tivesse as ZEIS, ou mesmo que o parcelamento estivesse regulamentar, a falta de cooperação e estrutura entre a Secretaria de Infra-estrutura e a Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza - HABITAFOR inviabiliza o trâmite dos imóveis que estão de acordo com a lei de ordenamento do solo urbano.

Mesmo com o reconhecimento do direito à moradia a nível internacional, do reconhecimento do direito à moradia daqueles que moram em assentamentos informais a nível nacional, mesmo com a flexibilização das normas para habitação de interesse social feita pela Lei Federal de Parcelamento do Solo Urbano, mesmo com o Estatuto da Cidade, as normas municipais não permitem a regularização de ocupações espontâneas como o Pirambu e de assentamentos produzidos pelo próprio Poder Público Municipal. Mesmo com todo o avanço legal, as diferentes escalas de direito tem avanços diferentes quanto à efetividade do direito à moradia, enquanto a escala local também não tiver este avanço, podemos falar que nestes casos temos formas de direito paralelas ao direito oficial, temos um pluralismo jurídico.

Com relação a estes três primeiros casos (Pirambu, Conjuntos Habitacionais e Terra Prometida) faz-se interessante colocar que a necessidade pela segurança jurídica da posse, de um título jurídico que possa servir de garantia para aqueles moradores, não foi sempre uma necessidade ou desejo dos moradores destes locais. Por um lado este interesse veio do Poder Público, tanto como na hora de promover a regularização fundiária, no caso dos conjuntos habitacionais, ou como ameaça, no caso do Projeto Costa-oeste para o Pirambu e Terra Prometida. Apesar de termos avanços legais nas escalas nacional e internacional quanto à moradia e à titularidade jurídica, não

podemos dizer que existia um empoderamento deste discurso no âmbito local. Podemos perceber aqui um pluralismo jurídico, pois aqueles que promoveram o debate e as lutas a nível nacional não são os mesmos que lutam a nível local, o nível diferente de consciência das necessidades faz com que o direito nas diferentes escalas seja diferente, seja efetivado a nível nacional, e não seja nem percebido como necessidade a nível local.

Quanto aos casos que tem conflito fundiário e ação judicial temos alguns fatores que se tornam comuns nos três casos. A primeira questão é que mesmo não havendo posse por parte dos proprietários em nenhum dos casos a ação judicial, que foi utilizada nos três casos, foi a reintegração de posse. Apesar de o instrumento cabível ser a ação reivindicatória, que discute a propriedade, resolveram entrar com uma ação que discute a posse, mesmo sem ela existir. Sendo, inclusive, um dos argumentos que os ocupantes usam para se legitimar a questão que os imóveis estavam vazios e sendo usados para o cometimento de ilícitos e eles pegaram o imóvel e deram uma função social, a moradia.

As ações de reintegração foram impetradas, aproximadamente, na mesma época e tiveram três fins diferentes: uma foi extinta por se reconhecer que não há posse, outra foi dada uma liminar de reintegração de posse e até hoje está sendo prorrogada sem nenhuma solução na Vara Cível e a outra, também, vem sendo adiada, mas foi para a Vara da Fazenda Pública.

Todos os três casos tiveram como argumento da defesa a questão de que o conflito fundiário não é meramente uma causa particular, uma causa cível, mas sim uma questão social, uma questão de falta de moradia. Este argumento passou despercebido pelo Juiz do caso Morada da Paz. No Parque Santana, ainda, temos um mandado de liminar de reintegração de posse em voga, mas o juiz, por motivos cristãos, não executa este mandado, despacho este que foi criticado em agravo por não se fundamentar em causas jurídicas, no direito formal.

No caso do Bom Sucesso foi o único em que se percebeu a real conotação social dos conflitos e da necessidade de uma intervenção mais ampla dos executivos dos Poderes Públicos para a busca de uma solução. Então, temos que o reconhecimento da ocupação como necessidade por moradia só se deu em um caso dos três em que houve conflito e ação judicial, mas mesmo neste caso a ação ainda continua correndo na 26ª Vara Cível e este argumento não é utilizado para de dar o fim da ação com julgamento do mérito.

Outro fato que chama a atenção é a da chamada do Poder Público para a solução dos conflitos em voga. O Juiz que julga o caso do Morada da Paz entende que neste caso não é pertinente a chamada do Poder Público, por uma questão de formalidade coloca que o interesse do Poder Público só pode ser averiguado por uma Vara da Fazenda Pública, sendo que dessa maneira uma ação de reintegração de posse nunca chegaria à Vara da Fazenda e nunca se teria a intervenção do Poder Público.

No caso do Parque Santana, na esfera cível a HABITAFOR demonstra interesse na causa, o que faz com que o processo seja enviado para a vara da Fazenda Pública. A intervenção da HABITAFOR não tem por fim, até aí, solucionar o conflito, mas sim ganhar tempo, conseguindo a prorrogação por dois anos.

Já no caso do Bom Sucesso, o Juiz entende que o caso deve sim ser alvo da chamada dos entes públicos que devem fazer parte da solução do problema. Passa-se aqui a defender a existência de uma vara especial para conflitos fundiários e esta deve trabalhar conjuntamente com a União, Estado e Município para a solução dos conflitos.

Percebemos que o envolvimento ou não do Poder Público nos conflitos em questão, também, transparece a percepção de que o conflito fundiário não é uma questão de simples lide pela propriedade, mas sim uma demanda social que vem da necessidade humana por moradia.

Quanto às soluções para os conflitos fundiários em questão, podemos notar que não há uma solução conclusiva para nenhum deles. Na verdade os conflitos até agora tem sido dispersados através dos anos de discussão judicial, mesmo no caso do Parque Santana que tem uma liminar de reintegração de posse ativa, não verificamos medidas efetivas para o seu cumprimento.

No caso do Parque Santana temos a utilização do direito oficial de forma desvirtuada e de maneira a possibilitar o reconhecimento da moradia de maneira diferente. No caso do Parque Santana nem se nega o direito à moradia das famílias lá residentes nem se nega o direito de propriedade dos autores da ação, através de negociação com a HABITAFOR buscou-se uma outra alternativa que foge ao direito oficial. O proprietário doará as terras ocupadas como áreas verdes, institucional e fundo de terras para o poder público de maneira que este faça a regularização fundiária das terras que serão públicas, as terras restantes ocupadas serão desapropriadas.

No Morada da Paz temos uma decisão extinguindo a ação de reintegração da posse por motivos técnico-formais, não sendo verificada a posse destes. Com o fim da ação de reintegração da posse surge uma ação reivindicatória e uma ação de usucapião. Mas a solução do conflito pode vir por uma dispersão deste por meio da violência. A Prefeitura Municipal de Fortaleza, que no caso do Parque Santana proporcionou o acesso à moradia, nesse caso o nega, promovendo uma ação demolitória do prédio que é utilizado para moradia destas famílias. Em resposta a essa ação da Prefeitura, os próprios moradores estão demolindo e reformando o prédio em questão para que desapareça o novo argumento utilizado pelos proprietários.

No caso do Bom Sucesso temos uma real dispersão do conflito, pois este permanece sem solução. O judiciário se pronunciou informalmente que eles não sairiam de lá, mas a ação ainda corre normalmente, temos aqui um caso em que nem se nega a propriedade nem se garante o direito à moradia destas famílias.

Temos nos casos encontrado resultados que:

- O direito à moradia é reconhecido e a ocupação urbana como resultado da necessidade por moradia;
- O direito à propriedade é garantido, não sendo repudiado em nenhum momento;
- Que o judiciário não decidiu em nenhum momento nem a favor do direito à propriedade nem a favor do direito à moradia.

Podemos notar que, com relação ao diálogo entre as quatro escalas, não temos aqui uma real inter-relação entre estas. Temos o direito à moradia amplamente regulamentado na escala internacional, temos na escala nacional a informalidade urbana reconhecida e o desenvolvimento urbano

regulamentado. Quando chegamos na escala municipal não vamos ter os direitos das escalas internacional e nacional suficientemente regulamentados.

Colocamos que o judiciário e a política pública de regularização são os dois espaços em que as diferentes escalas se tocam. Quanto à primeira, temos que o direito de propriedade e o direito à moradia são ao mesmo tempo reconhecidos e negados, não havendo um pronunciamento definitivo. O Judiciário aceita o direito de propriedade trazido pelo âmbito nacional, mas ao mesmo tempo legitima a ocupação urbana, como uma forma de direito a não promover de logo as reintegrações de posse.

Nas políticas de regularização fundiária temos o reconhecimento da legislação nacional de que o direito à moradia deve ser efetivado e deve ser garantida a segurança na posse, mas esta esbarra na legislação municipal que não regulamenta as ZEIS e na questão local da falta de documentação dos pretensos beneficiários da regularização fundiária.

É claro aqui que temos práticas jurídicas diferentes nos quatro espaços: internacional, nacional, municipal e local. Que nestas práticas verificamos consensos (solução no Parque Santana) e conflitos (no caso Morada da Paz), sendo as soluções, quando existentes, dadas aos casos com base em direitos oficiais (reconhecimento da propriedade) ou não oficiais (ocupação urbana como modo de acesso à moradia), mas temos que em todos a razão de ser, a necessidade existencial, material e cultural por moradia.

Concluimos que mesmo com o avanço da legislação no reconhecimento do direito à moradia, ainda podemos falar na existência de pluralismo jurídico na informalidade urbana, originado pela necessidade por moradia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRUDA JR., Edmundo Lima de. Direito alternativo – notas sobre as condições de possibilidade. In: ARRUDA JR., Edmundo Lima de. Lições de Direito Alternativo. São Paulo: Editora Acadêmica, 1992.

FALCÃO, Joaquim de Arruda. Justiça social e justiça legal: conflitos de propriedade em Recife. In FALCÃO, Joaquim de Arruda. Conflito de direito de propriedade: invasões urbanas. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

POULANTZAS, Nicos. O Estado, o poder, o socialismo. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1980.

SANTOS, Boaventura de Sousa. A Crítica da Razão Indolente. Contra o desperdício da experiência. São Paulo: Cortez, 2005.

SANTOS, Boaventura de Souza. O Estado, o direito e a questão urbana, in FALCÃO, Joaquim de Arruda. Conflito de direito de propriedade: invasões urbanas. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

SAULE JÚNIOR, Nelson. A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2004.

WOLKMER, Antonio Carlos. Ideologia, Estado e Direito. 4ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

WOLKMER, Antonio Carlos. Introdução ao Pensamento Jurídico Crítico. 3ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2001.

WOLKMER, Antonio Carlos. Pluralismo Jurídico: fundamentos de uma nova cultura do Direito. 3ª ed. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 2001.