

Despejos autoexecutados pelo município de Fortaleza como forma de “solução” de conflitos fundiários: reflexos da não concretização do direito à moradia adequada

Cynara Monteiro Mariano

Professora adjunta da Universidade Federal do Ceará. Mestre em Direito Público pela Universidade Federal do Ceará. Doutora em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza. Pós-Doutora pela Universidade de Coimbra. *E-mail:* <cynaramariano@gmail.com>.

Guilherme Bezerra Barbosa

Graduado em Direito pela Universidade Federal do Ceará. *E-mail:* <guilhermebezerra.barbosa@gmail.com>.

Resumo: O presente trabalho pretende analisar os conflitos fundiários urbanos envolvendo imóveis públicos de propriedade do município de Fortaleza, debruçando-se fundamentalmente no principal método por meio do qual o município lida com tais conflitos: o despejo autoexecutado pela Administração Pública com a retirada violenta e forçada das famílias ocupantes, sem prévio procedimento administrativo ou judicial. Trata-se de pesquisa qualitativa de caráter exploratório, realizada por meio dos relatos dos despejos supramencionados, bem como por outras fontes, com o objetivo de sistematizar as características de tal maneira de resolução de conflitos fundiários urbanos, à luz do ordenamento jurídico urbanístico aplicável e sob a perspectiva da bibliografia jurídica utilizada. Procura-se ainda entender os fatores sociais, jurídicos e políticos que possibilitaram a emergência dos conflitos fundiários estudados nesta pesquisa.

Palavras-chave: Política Urbana em Fortaleza; Despejos Executados pelo Município; Direito Fundamental à Moradia.

Sumário: **1** Introdução – **2** O déficit habitacional de Fortaleza e o descumprimento da ordem jurídico-urbanística – **3** As diretrizes do ordenamento jurídico para a concretização do direito à moradia e para a resolução de conflitos fundiários – **4** Os despejos autoexecutados como forma de “resolução” de conflitos fundiários: a medida que extrapola a exceção e que se transmuta em resposta institucional – **5** Considerações finais – Referências

1 Introdução

A pesquisa ora desenvolvida teve como motivação de início o alarmante número de despejos violentos, sem ordem judicial ou procedimento administrativo formal,

que vêm ocorrendo, pelo menos desde 2012, por iniciativa do poder executivo do município de Fortaleza, conforme se depreende dos relatos utilizados como fonte de pesquisa primária. Buscou-se, portanto, colher as informações necessárias para entender o que leva o poder público municipal a lançar mão de tão drástica metodologia de resolução de conflitos fundiários.

Este artigo é fruto de pesquisa de caráter exploratório, realizada a partir da análise qualitativa dos relatos concernentes a despejos forçados autoexecutados pela Administração pública do município de Fortaleza, como forma de solução de conflitos fundiários envolvendo imóveis públicos municipais. Os relatos em questão foram coletados dos autos do processo de número 0123744-94.2017.8.06.0001, que tramita atualmente na Justiça estadual do Ceará, na Nona Vara da Fazenda Pública da Comarca de Fortaleza, originado de uma Ação Civil Pública ajuizada pela Defensoria Pública do Estado do Ceará, assim como foram coletados relatos de atendimentos realizados pelo Escritório Frei Tito de Alencar¹ envolvendo vítimas de despejos forçados. Outras fontes de apoio também foram utilizadas na busca da sistematização em relação às características das ocupações urbanas realizadas em imóveis públicos de propriedade do município de Fortaleza, bem como na busca da sistematização das características dos despejos forçados, executados pelo mesmo município.

Antes de proceder à análise propriamente dita dos despejos executados, desenvolvem-se breves considerações acerca da política urbana praticada em Fortaleza, assim como acerca dos fatores socioeconômicos e políticos que geraram as condições propícias para a emergência dos conflitos fundiários estudados, como forma de melhor entender as condições concretas de existência do fenômeno aqui abordado. Ainda, procurou-se desenvolver breve análise do ordenamento jurídico-urbanístico aplicável ao município de Fortaleza, como fonte de parâmetros normativos pelos quais deve ser norteada e avaliada a política urbana municipal, sobretudo no que diz respeito às diretrizes adotadas para a política de habitação de interesse social e resolução de conflitos fundiários envolvendo assentamentos precários, localizados em imóveis públicos.

A partir do contexto fático e normativo acima delineado, desenvolve-se a análise dos dados obtidos junto aos relatos analisados com o objetivo de compreender as ocupações urbanas e os despejos autoexecutados, à luz do ordenamento jurídico pátrio, bem como por meio do instrumental teórico-doutrinário buscado na pesquisa bibliográfica realizada. Desenvolvidas as considerações acerca do fenômeno estudado, procede-se às considerações finais deste breve estudo.

¹ O Escritório Frei Tito de Alencar de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular é vinculado à Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. Trata-se de escritório composto de advogados e estagiários e que tem como objetivo a prática da assessoria jurídica popular, voltada para a atuação em casos graves de violação de direitos humanos.

2 O déficit habitacional de Fortaleza e o descumprimento da ordem jurídico-urbanística

As questões relacionadas à moradia na cidade de Fortaleza são históricas. Trata-se da consequência natural do desenvolvimento urbano pautado pela lógica da mercantilização da terra, em um país subdesenvolvido, no qual as benesses do crescimento econômico raramente chegam às camadas mais pobres da população. A concentração de riqueza é uma constante na história do Brasil, sendo tal fato transcendente aos indicadores sociais, dado que pode ser constatado visualmente na própria silhueta das cidades brasileiras.

O planejamento e a regulação urbanística no Brasil não raro, no lugar de subverter a lógica de reprodução urbana mercantil, acaba por reforçar o modelo de cidade excludente, conformado aos ditames da especulação imobiliária. A regra em relação ao urbanismo brasileiro é o comprometimento com a regulação de apenas parte da cidade, aquela parte que justamente já concentra os benefícios do desenvolvimento urbano, ou seja, a parte na qual é economicamente interessante a aplicação de determinada parcela de normas do ordenamento jurídico-urbanístico.

Não obstante, há ainda uma cidade ilegal, uma cidade que escapa ao direito, um “lugar fora das ideias”.² A essa cidade informal que se reproduz na periferia dos grandes bolsões de acumulação do capital urbano se reserva o “não-direito” da atuação do poder público. Paradoxalmente, levando em conta apenas o plano jurídico-normativo, a parte da cidade que demanda a maior intervenção estatal regulamentada, na forma de políticas públicas e planos de desenvolvimento, é justamente a parte do tecido urbano que se mostra mais carente nesse sentido.

A cidade de Fortaleza, palco de históricas e contundentes desigualdades sociais, segue a tendência observada no Brasil no que diz respeito à apropriação desigual do espaço urbano. Nesse sentido, observa Armíria Brasil:³

A conformação do espaço urbano de Fortaleza teve início no século XIX, bastante influenciado (*sic*) pela transformação da terra urbana em mercadoria e da sua efetivação enquanto propriedade privada. Essa característica tornou a terra inacessível a grande parte da população, que não podia pagar por ela. Isso culminou na apropriação desigual e na produção ilegal do espaço urbano. Desde o início da formação da cidade é possível perceber a propriedade da terra concentrada em poucas famílias e uma crescente ocupação irregular e precária.

² MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 2013, p. 122.

³ BRASIL, Armíria Bezerra. *A ineficácia das ZEIS: um problema de legislação ou uma questão político social? O caso de Fortaleza*. 2016. 260 f. Tese (Doutorado) – Curso de Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016, p. 46.

A concentração da propriedade de terras, em uma sociedade desigual, na qual a terra urbana aparece como mercadoria e, portanto, sujeita aos ditames da lógica de mercado, configura-se como a gênese do problema da moradia em Fortaleza, afinal a grande parcela da população sem condições de ingressar no mercado imobiliário formal, seja adquirindo a propriedade de um imóvel, seja por meio de locação, não tem como suprir a perene necessidade por moradia adequada.

Nesse contexto, em 2010, de acordo com dados da Fundação João Pinheiro, foi apontado para a Região Metropolitana de Fortaleza um déficit habitacional de 165.123 moradias.⁴ A enorme cifra acima apresentada demonstra que a moradia adequada, em Fortaleza, é algo inexistente para boa parte da população urbana, mesmo sendo o direito à moradia previsto em diversas normas do ordenamento jurídico pátrio. Com efeito, em 2012, quando da elaboração das pesquisas que compõem o Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza (PLHIS), o diagnóstico referente à precariedade habitacional na cidade revelou um cenário ainda mais preocupante. Concluídos os estudos que deram origem ao PLHIS, foram localizados oitocentos e quarenta e três assentamentos precários em Fortaleza, que servem de moradia para 269.265 famílias, ou seja, cerca de 1.077.059 pessoas.⁵

Assim, o restritivo mercado imobiliário formal, em Fortaleza, criou um contingente imenso de pessoas vivendo em condições inadequadas de moradia. Excluída boa parte da população do mercado imobiliário formal, torna-se inegável o papel de um Estado cuja vigia mestra, a Constituição Federal de 1988, imprime aos poderes públicos o dever de superação de desigualdades, a atuação no sentido da concretização do direito à moradia, o qual, por sua vez, resta expressamente positivado em diversos dispositivos no ordenamento jurídico brasileiro, sobretudo o *caput* do art. 6º da Constituição Federal. Ainda de acordo com o texto constitucional, os municípios possuem papel central na concretização do direito à moradia e na definição das diretrizes de desenvolvimento urbano. Exemplos de normas presentes na Constituição que estabelecem tais deveres de atuação do município podem ser encontrados nos art. 23, *caput*, I e IX, bem como no art. 182.

Em que pese a existência das disposições legais acima apontadas, as administrações municipais são permeadas por interesses políticos e econômicos. Assim, no processo de concretização de uma norma jurídica, sobretudo quando esta trata

⁴ PEQUENO, Renato. Condições de moradia e desigualdades socioespaciais: o caso de Fortaleza. In: COSTA, Maria Clélia Lustosa; PEQUENO, Renato (Eds.). *Fortaleza: transformações da ordem urbana*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, p. 251.

⁵ BARBOSA, Guilherme Bezerra. *O lugar da constituição nos conflitos fundiários urbanos envolvendo imóveis públicos: um estudo de caso sobre os despejos autoexecutados pelo município de Fortaleza*. 2018. 151 f. TCC (Graduação) – Curso de Direito, Departamento de Direito Público, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/33893/1/2018_tcc_gbbarbosa.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2018, p. 10.

de direitos fundamentais que demandam atuação intensa do Estado, os preceitos normativos acabam por sofrer influência dos diversos interesses em disputa e do próprio modo de produção econômico, que conforma a atuação do Estado.

Tendo as considerações acima formuladas como premissas, entende-se as razões pelas quais boa parte dos instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) e no Plano Diretor de Fortaleza (Lei Complementar Municipal nº 62/2009) sofreram tanta resistência por parte do poder público, tanto na esfera do executivo, como na esfera do legislativo, no que diz respeito à sua aplicação e regulamentação. Observa-se ainda que instrumentos de política urbana passíveis de serem apropriados por interesses mercadológicos, tais como as Operações Urbanas Consorciadas e a Outorga Onerosa do Direito de Construir, vêm sofrendo intensa desnaturação no que diz respeito às razões iniciais que motivaram a criação de tais institutos, traduzindo-se, na prática, como formas previstas no próprio ordenamento jurídico municipal de flexibilização das normas urbanísticas aplicáveis à cidade de Fortaleza.⁶

Quando a regulamentação e a aplicação de determinado instrumento de política urbana vai, contudo, de encontro aos interesses econômicos relacionados à lógica da especulação imobiliária, a sua concretização acaba encontrando muito mais óbices. O tardio processo de regulamentação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em Fortaleza ilustra a seletividade aplicada à utilização dos instrumentos de política urbana na gestão urbana da cidade.

Com efeito, Iacovini e Pinheiro⁷ ao realizarem o resgate o histórico do processo de construção do atual Plano Diretor de Fortaleza demonstram as contradições e a intensa polarização que marcou a feitura do Plano Diretor Participativo de Fortaleza. Antes do diploma normativo municipal entrar em vigor, as ZEIS já eram objeto de disputa, de modo que setores conservadores envolvidos na construção do Plano Diretor defendiam até mesmo que o município de Fortaleza não previsse ZEIS na norma básica da política urbana. Embora constem no Plano Diretor, as ZEIS sofreram assim contundentes ataques, tanto no âmbito legislativo como no âmbito do executivo, de modo que a sua regulamentação em Fortaleza se mostrou e se mostra extremamente dificultosa. Em estudo abrangente sobre o tema, Armíria Brasil⁸ observa o seguinte:

⁶ BARBOSA, Guilherme Bezerra. *O lugar da constituição nos conflitos fundiários urbanos envolvendo imóveis públicos: um estudo de caso sobre os despejos autoexecutados pelo município de Fortaleza*. 2018. 151 f. TCC (Graduação) – Curso de Direito, Departamento de Direito Público, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/33893/1/2018_tcc_gbarbosa.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2018, p. 17.

⁷ IACOVINI, Rodrigo Faria Gonçalves; PINHEIRO, Valéria. Conflitos e ambiguidades na experiência do plano diretor participativo de Fortaleza. In: NUNES, Ana Carolina et al. (Orgs.). *Acesso à terra e Direitos Humanos*. Fortaleza: Edições Ufc, 2016, p. 33.

⁸ BRASIL, Armíria Bezerra. *A ineficácia das ZEIS: um problema de legislação ou uma questão político social? O caso de Fortaleza*. 2016. 260 f. Tese (Doutorado) – Curso de Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016, p. 236.

[...] as ZEIS são o principal instrumento de garantia do direito à cidade para a parte da população excluída dos processos de decisão na cidade, entretanto elas confrontam diretamente com interesses políticos e econômicos de grupos sociais que vivem fora das ZEIS. As ZEIS de vazios não se efetivaram e diminuem a cada ano, pois confrontam diretamente com os interesses imobiliários e fundiários das classes mais altas. As ZEIS de ocupação não foram regulamentadas porque grande parte delas encontra-se localizada em áreas de grande interesse para o plano estratégico de construção da cidade turística de Fortaleza. Assim, a prioridade que deveria ser dada à regularização dessas áreas garantindo o direito à moradia estabelecido pela Constituição Federal e o direito à cidade também garantido por essa e referendado pelo Estatuto da Cidade, não têm sido assegurados, e em seu lugar tem-se priorizado obras que dão maior visibilidade à cidade e às gestões, principalmente aquelas de mobilidade urbana, mesmo quando elas coincidem com áreas de moradia popular.

A aplicação deficiente dos instrumentos de política urbana, no âmbito de Fortaleza, ainda pode ser explicada pela centralização das políticas públicas voltadas para habitação de interesse social no Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Trata-se, de fato, de dimensões distintas de um mesmo fenômeno: a captura de políticas públicas por interesses econômicos. Nesse contexto, o PMCMV, inicialmente idealizado como política econômica,⁹ toma a forma da principal política urbana para a habitação de interesse social no Brasil.

Em Fortaleza, como em outras cidades, as limitações e contradições de uma política pública intensamente pautada pelo capital financeiro se concretizam na periferização dos conjuntos habitacionais e nas dificuldades relacionadas à concretização do direito à cidade por meio de uma política de habitação de interesse social cuja centralidade, para as faixas mais pobres atendidas, consiste na construção de grandes conjuntos habitacionais situados, via de regra, nas franjas externas dos centros urbanos.

É preciso ainda pontuar que o Programa Minha Casa Minha Vida vem sendo ameaçado pelo acentuamento das políticas neoliberais observadas no Brasil nos últimos anos.¹⁰ A lógica neoliberal, nas palavras de David Harvey,¹¹ no plano das decisões políticas, torna submissos quaisquer direitos existentes aos direitos inalienáveis dos indivíduos, aqui incluídos os grandes agentes dos poderes econômicos. Nessa perspectiva, o Programa Minha Casa Minha Vida, que conta com

⁹ ROLNIK, Raquel. *Guerra dos Lugares: A colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015, p. 300.

¹⁰ BARBOSA, Guilherme Bezerra. *O lugar da constituição nos conflitos fundiários urbanos envolvendo imóveis públicos: um estudo de caso sobre os despejos autoexecutados pelo município de Fortaleza*. 2018. 151 f. TCC (Graduação) – Curso de Direito, Departamento de Direito Público, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/33893/1/2018_tcc_gbbarbosa.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2018, p. 30.

¹¹ HARVEY, David. *O neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo: Loyola, 2012, p. 189.

subsídios estatais para o financiamento de moradias para a faixa de baixa renda do programa, encontra-se ameaçado.

A conjugação dos fatores que levaram ao contexto acima descrito demonstra que a parcela da população de Fortaleza excluída do mercado imobiliário encontra no Estado políticas públicas deficientes para a habitação de interesse social. Nesse sentido, Henrique Botelho Frota¹² expõe a deficiência de uma política de habitação de interesse social centralizada no Programa Minha Casa Minha Vida:

Entre 2011 e 2012, o déficit [habitacional] brasileiro sofreu uma redução de 5,581 milhões para 5,430 milhões. Contudo, nos estados do Acre, Amazonas, Ceará, Sergipe, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Mato Grosso e no Distrito Federal o déficit aumentou de um ano para o outro. [...] Em relação à distribuição do déficit por renda familiar, todos os estudos apresentam consenso de que a carência de moradias está concentrada entre a população mais pobre. Essa constatação serviu de base para a definição das faixas de benefícios do Programa Minha Casa, Minha Vida, com subsídios maiores para as famílias com até três salários mínimos de renda mensal. Contudo, mesmo com as facilidades e benefícios do Programa, os estudos divulgados pela Fundação João Pinheiro indicam que o déficit habitacional diminuiu em quase todas as faixas de renda com exceção justamente das famílias com renda de até três salários (de 81%, em 2011, para 82,2%, em 2012).

A exclusão dos pobres do mercado imobiliário formal e a ausência de políticas públicas capazes de combater de forma eficiente o déficit habitacional relativo à população mais pobre gera, em Fortaleza, terreno fecundo para o florescimento de assentamentos precários, oriundos de ocupações de terras públicas e privadas e, conseqüentemente, de conflitos fundiários.

3 As diretrizes do ordenamento jurídico para a concretização do direito à moradia e para a resolução de conflitos fundiários

Ao cenário acima descrito é necessário adicionar o fato de que, em Fortaleza, existem inúmeros imóveis subutilizados. A subutilização de inúmeros imóveis de propriedade do município de Fortaleza, sobretudo o abandono de áreas verdes,¹³

¹² FROTA, Henrique Botelho. Justiciabilidade do direito social à moradia adequada. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico*, Belo Horizonte, v. 01, n. 01, p. 176.

¹³ BARBOSA, Guilherme Bezerra. *O lugar da constituição nos conflitos fundiários urbanos envolvendo imóveis públicos: um estudo de caso sobre os despejos autoexecutados pelo município de Fortaleza*. 2018. 151 f. TCC (Graduação) – Curso de Direito, Departamento de Direito Público, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/33893/1/2018_tcc_gbarbosa.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2018, p. 43.

leva ao surgimento de ocupações irregulares e assentamentos precários em imóveis públicos. Tem-se, portanto, conflitos fundiários nos quais o poder público é, ao mesmo tempo, um dos polos em conflito e, potencialmente, um dos agentes que pode atuar na resolução do conflito fundiário. Do outro lado, integrantes da cifa do déficit habitacional, das camadas sociais que apresentam maior fragilidade na cidade de Fortaleza. O contexto fático acima delineado encontra normatização aplicável, a qual, por sua vez, deveria nortear a atuação do município de Fortaleza.

De início, cabe ressaltar as disposições constitucionais presentes no art. 6º, *caput*, preceito semântico que veicula o direito fundamental à moradia, bem como as disposições contidas no art. 182 do vértice do ordenamento jurídico brasileiro. A positivação formal do direito à moradia e o seu conteúdo material conferem-lhe inegável estrutura de direito fundamental no direito brasileiro. Por ser um direito fundamental, em uma ordem jurídica estruturada por uma constituição social dirigente, o direito fundamental à moradia possui, além de uma dimensão subjetiva, uma dimensão objetiva, característica das normas de direitos fundamentais. Da dimensão objetiva do direito fundamental à moradia, decorre a sua eficácia vinculante, em relação ao Estado, corolário da ordem constitucional inaugurada em 1988 e em consonância com a norma contida no art. 5º, §1º da Constituição, que determina a aplicabilidade imediata das normas de direitos fundamentais.

Cabe ainda observar que o direito fundamental à moradia não se reduz à possibilidade de utilizar um abrigo para descanso. Observa Nelson Saule Júnior¹⁴ que o direito à moradia advém da conjunção dos valores da dignidade da pessoa humana e da vida. Trata-se de direito que busca concretizar a existência de um patamar digno de vida. Ainda de acordo com o autor, o direito à moradia pode ser considerado satisfeito quando aquele que o exerce vive em paz, com segurança e com dignidade. Assim, para o autor, o núcleo do direito à moradia é constituído pela segurança, pela paz e pela dignidade.

No que diz respeito ao poder executivo, como consequência da eficácia vinculante dos direitos fundamentais, o conceito de discricionariedade administrativa, em um Estado Democrático de Direito, estruturado em torno de uma constituição dirigente e social, sofre sensível redução de abrangência. Nesse sentido, observa Filipe Augusto dos Santos Nascimento:¹⁵

[...] No que tange ao Executivo, destaca-se um acréscimo no grau de controle da discricionariedade administrativa, já que a vinculação aos entes, servidores e órgãos públicos aos direitos fundamentais

¹⁴ SAULE JÚNIOR, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2004, p. 133.

¹⁵ NASCIMENTO, Filipe Augusto dos Santos. *Direitos fundamentais e sua dimensão objetiva*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2016, p. 148.

contrapõe-se à vetusta ideia de um núcleo de conveniência e oportunidade administrativa intangível ao controle jurisdicional. A discricionariedade, como se sabe, é a margem de liberdade outorgada pela lei ao administrador para que ele, mediante critérios subjetivos, integre o sentido normativo diante do caso concreto, satisfazendo a finalidade legal. No contexto da eficácia vinculante, essa margem de liberdade estreita-se, pois os direitos fundamentais passam a se impor como limites à subjetividade da autoridade pública.

Nessa perspectiva, além da evidente vinculação dos atos administrativos à dimensão subjetiva dos direitos fundamentais usualmente identificados como individuais, a administração pública municipal, quando se depara com uma ocupação ou assentamento precário situado em imóveis públicos de propriedade da municipalidade também está vinculada à busca da concretização do direito à moradia adequada, o que, por si só, já é suficiente para sustentar a ilegalidade de qualquer ação cometida no âmbito da discricionariedade administrativa, que implique no despejo forçado de indivíduos, sem qualquer procedimento formal ou alternativa conferida.

Em consonância com que foi exposto acerca do direito fundamental à moradia, estabelece o art. 182 da Constituição Federal o dever dos municípios em executar a política de desenvolvimento urbano, cujas diretrizes gerais estão expostas no Estatuto da Cidade, de modo a “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes”.¹⁶ Para concretizar as diretrizes gerais da política urbana, os municípios ainda podem combinar instrumentos de regularização fundiária e urbanização com instrumentos de planejamento urbanístico e zoneamento urbano,¹⁷ visando à integração entre ações que buscam garantir direitos sociais a comunidades e ocupações urbanas, com a própria reprodução sustentável e democrática do espaço urbano.

Dessa maneira, em cumprimento aos preceitos normativos federais, a Lei Orgânica do Município de Fortaleza¹⁸ estabelece o seguinte:

Art. 191^º – A política de desenvolvimento urbano, a ser executada pelo Município, assegurará:

I – a urbanização e a regularização fundiária das áreas, onde esteja situada a população favelada e de baixa renda, sem remoção dos moradores salvo:

¹⁶ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 16 fev. 2018.

¹⁷ CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. *A política urbana e o acesso à moradia adequada por meio da regularização fundiária*. 2010. 288 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Direito, Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010, p. 207.

¹⁸ FORTALEZA. *Lei Orgânica do Município*, aprovada em 1990. Fortaleza, CE, Disponível em: <http://legislacao.fortaleza.ce.gov.br/index.php/Lei_Orgânica_do_Município>. Acesso em: 25 abr. 2018.

a) em área de risco, tendo, nestes casos, o Governo Municipal a obrigação de assentar a respectiva população no próprio bairro ou nas adjacências, em condições de moradia digna, sem ônus para os removidos e com prazos acordados entre a população e a administração municipal;

b) nos casos em que a remoção seja imprescindível para a reurbanização, mediante consulta obrigatória e acordo de pelo menos dois terços da população atingida, assegurando o reassentamento no mesmo bairro;

[...].

Ou seja, o dispositivo em análise, que é autoaplicável, por força do art. 1º, §1º, da Lei Orgânica, estabelece que a regra para a atuação do município, no cumprimento da política urbana, é a urbanização e a regularização fundiária, ao passo que a remoção, cuja execução deve seguir o procedimento delineado na alínea b) do inciso I, do art. 191º, é a medida de exceção. Ressalte-se que mesmo a remoção da população, que deveria ser medida de exceção, possui procedimento delineado na legislação municipal e deve ainda obedecer aos ditames do Comentário Geral número 7 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. O Comentário em questão resulta da interpretação da tutela conferida ao direito à moradia, previsto no artigo 11 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro por força do Decreto Legislativo 226 de 12/12/1991 e do Decreto Federal 591, de 06/07/1992. O Comentário Geral ora em estudo estabelece que o Estado está obrigado a tomar as seguintes providências, dentre outras, no caso de possibilidade de despejo forçado:

(i) antes de realizar qualquer despejo forçado, especialmente os que envolvam grande grupos de pessoas, o Estado deve explorar todas as alternativas possíveis, consultando as pessoas afetadas, a fim de evitar ou de minimizar o uso da força ou, ainda, de impedir o despejo;

(ii) assegurar às pessoas afetadas pelo despejo, que elas possam utilizar os remédios legais (o direito de defesa e o recurso das decisões judiciais de despejo);

(iii) assegurar a todas as pessoas afetadas pelos despejos forçados o direito à indenização adequada, referente aos bens pessoais ou reais de que foram privados.¹⁹

Observa-se que as disposições de direito internacional aplicáveis encontram-se em confluência com as normas internas, sobretudo as disposições do direito municipal fortalezense, no que diz respeito ao direito urbanístico, uma vez que

¹⁹ CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *Curso de Direito Urbanístico*. Salvador: JusPodivm, 2015, p. 282.

os diplomas normativos que regulam a política urbana no município de Fortaleza, como não deveria deixar de ser, conformam-se às diretrizes de política urbana delineadas pela Constituição Federal e desenvolvidas no âmbito do Estatuto da Cidade.

Não obstante, as disposições legislativas municipais são frequentemente ignoradas pelo poder público, seja por meio da ausência de legislação regulamentadora, seja pela simples não aplicação das disposições normativas, como é o caso de diversos dispositivos da Lei Orgânica do município, dada a sua aplicabilidade imediata. Ainda, observa Carvalho que o desrespeito a dispositivos de aplicabilidade imediata, como é o caso do art. 191^o, I, b) da Lei Orgânica do município “gera vício no procedimento administrativo que envolve remoções ou obras com impacto ambiental, sendo passíveis de questionamentos judiciais”.²⁰

Do exposto, tem-se que diante de um conflito fundiário urbano, envolvendo a ocupação de um imóvel público para fins de moradia, é dever do poder público municipal avaliar as possibilidades de urbanização e regularização fundiária da população afetada. Em caso de impossibilidade de tais expedientes, estaria o poder público autorizado a proceder à remoção dos ocupantes, de acordo com os procedimentos previstos no ordenamento jurídico, sobretudo garantindo a possibilidade do exercício do contraditório e da ampla defesa e assegurando a higidez física, mental e, na medida do possível, patrimonial da população afetada pela medida.

Observa-se que, ainda que seja medida que possui alta carga de violência, a remoção é uma figura jurídica e, como tal, deve obedecer às máximas da proporcionalidade e razoabilidade. Sendo algo contido pelo sistema jurídico, a remoção pressupõe a possibilidade de controle do indivíduo, tanto nas instâncias da Administração Pública como nas instâncias do Poder Judiciário, além de, evidentemente, estar submetida às disposições das normas de direitos fundamentais aplicáveis ao caso concreto. A remoção é algo diverso do despejo autoexecutado, pois o último escapa ao direito, em virtude da inobservância de qualquer procedimento, bem como em virtude do flagrante desrespeito ao patamar mínimo de direitos fundamentais que deve ser observado quando a Administração Pública pretende executar quaisquer atos que impliquem em prejuízo aos direitos dos administrados.

²⁰ CARVALHO, Harley Sousa de. *Sobre democracia e direito à cidade na política urbana de Fortaleza: aportes teóricos e desafios práticos*. 2017. 130 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Direito, Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2017. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/23808/1/2017_dis_hscarvalho.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2018, p. 59.

4 Os despejos autoexecutados como forma de “resolução” de conflitos fundiários: a medida que extrapola a exceção e que se transmuta em resposta institucional

No dia sete de abril de 2017, após realizar inúmeros atendimentos relacionados a despejos forçados executados pelo município de Fortaleza, a Defensoria Pública do Estado do Ceará ajuizou ação civil pública que deu origem ao processo de número 0123744-94.2017.8.06.0001, que tramita perante a Nona Vara da Fazenda Pública da Comarca de Fortaleza, no âmbito da Justiça estadual do Ceará. Em anexo à petição inicial, foram juntadas as transcrições dos relatos colhidos pelo Núcleo de Habitação e Moradia da Defensoria Pública do Ceará. Os primeiros casos envolvendo despejos realizados pelo poder público municipal, sem ordem administrativa ou judicial, em ocupações localizadas em imóveis públicos datam de 2012. Dos autos, é possível ter acesso ao seguinte relato:

[...] a declarante e mais 48 (quarenta e oito) famílias ocuparam há 02 (dois) meses e 15 (quinze) dias, o Loteamento Expedicionário I, na Rua ‘P’ s/nº, Itaperi, próximo ao IPPOO I, paralelo com a fábrica da Parrilho, em frente o ‘Motel Hora de Amar’, que a Guarda Municipal da Prefeitura de Fortaleza já desocupou o local mais de uma, que no último dia 26 de junho de 2012, por volta das 04:40, fiscais da Prefeitura Municipal de Fortaleza, acompanhados do sub-Secretário da Regional IV, [...] e com apoio da Guarda Municipal desocuparam o local, sem ao menos aguardar o dia amanhecer; que quando as pessoas acordaram não tiveram tempo de retirar (*sic*) seus pertences; queimaram todos os objetos dos moradores, tais como cama, sofá, cômoda, som e tudo mais que encontraram [...] QUE NO ATO DA DESOCUPAÇÃO A GUARDA MUNICIPAL NÃO APRESENTOU QUALQUER ORDEM JUDICIAL OU ADMINISTRATIVA, QUE NÃO HAVIAM RECEBIDO QUALQUER NOTIFICAÇÃO ADMINISTRATIVA ANTERIOR [...].²¹ (destaques presentes no próprio relato)

O presente relato contém vários dos elementos característicos, observados na atuação do município de Fortaleza na execução dos despejos, a saber: I) ocupações constituídas de dezenas de famílias; II) em imóveis subutilizados de propriedade presumivelmente do município de Fortaleza; III) despejos realizados com auxílio ou pela Guarda Municipal de Fortaleza; IV) com utilização de violência; V) com a destruição dos bens da população afetada; VI) sem apresentação de ordem judicial ou realização de procedimento administrativo; e com a consequente VII) desconsideração dos direitos fundamentais da população afetada.

²¹ DPGE/CE (Defensoria Pública-Geral do Estado do Ceará). Ação Civil Pública com pedido de tutela provisória de urgência (petição inicial, réplica e anexos). *Processo n. 0123744-94.2017.8.06.0001*. Fortaleza: Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, 2017. Disponível em: <<http://esaj.tjce.jus.br/esaj>>. Acesso em: 05 abr. 2018, p. 145.

Os despejos com as características acima delineadas se repetem nos anos seguintes. Em 2013, dentre outros, destaca-se o seguinte relato, em virtude da ênfase conferida à subutilização do imóvel ocupado, como algo que motivou o ato da ocupação e como fato utilizado pelos próprios ocupantes para buscar a legitimidade da ocupação. Relatou-se que o imóvel estava

[...] desocupado há mais de sete anos, que antigamente era um campo de futebol, mas está sem uso há cerca de seis anos, que o antigo campo tornou-se um terreno baldio, cheio de esgoto, lixo e mato bastante alto; que os imóveis ao redor da área onde ocupam também são fruto de ocupação, que praticamente toda a comunidade é fruto de ocupação; que as famílias da ocupação são muito pobres e não têm condições de comprar nenhum imóvel e nem de pagar aluguel, sendo famílias de baixa renda, inscrita em programas sociais [...].²²

Em tal relato, evidencia-se a subutilização do imóvel ocupado e a insuficiência dos programas habitacionais existentes à época. Tal contexto continua atual, em virtude da existência de inúmeros despejos com as mesmas características ocorridos entre 2012 e 2017. Ainda em 2013 (fls. 121-122 do processo), é possível observar relato coletado no dia dezanove de agosto de 2013, no qual os assistidos relataram a ocupação de imóvel abandonado há décadas e que, após a ocupação, que durou cerca de um ano, passaram a conferir utilização ao imóvel, até serem expulsos por “fiscais da Prefeitura Municipal de Fortaleza”.

Por sua vez, a pesquisa realizada junto ao Escritório Frei Tito de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular revelou que esse órgão da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará realizou atendimentos relacionados a despejos realizados pelo executivo municipal em três outros municípios da Região Metropolitana de Fortaleza: Maracanaú, Caucaia e Itaitinga.²³

Ainda que os despejos com as características acima descritas tivessem sido observados nos anos anteriores, a quantidade de relatos relacionados a despejos forçados em 2016, colhidos junto à Defensoria Pública do Ceará e ao Escritório Frei Tito de Direitos Humanos evidenciou a necessidade de que o tema fosse discutido de maneira mais ampla com a sociedade. Ainda, no ano de 2016, restou evidente outra característica dos despejos autoexecutados em Fortaleza: a

²² DPGE/CE (Defensoria Pública-Geral do Estado do Ceará). Ação Civil Pública com pedido de tutela provisória de urgência (petição inicial, réplica e anexos). *Processo n. 0123744-94.2017.8.06.0001*. Fortaleza: Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, 2017. Disponível em: <<http://esaj.tjce.jus.br/esaj>>. Acesso em: 05 abr. 2018, p. 111-112.

²³ BARBOSA, Guilherme Bezerra. *O lugar da constituição nos conflitos fundiários urbanos envolvendo imóveis públicos: um estudo de caso sobre os despejos autoexecutados pelo município de Fortaleza*. 2018. 151 f. TCC (Graduação) – Curso de Direito, Departamento de Direito Público, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/33893/1/2018_tcc_gbarbosa.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2018, p. 37.

repetição, consequência de múltiplos despejos de uma mesma comunidade. Com efeito, no dia quinze de maio de 2016, o Escritório Frei Tito de Direitos Humanos atendeu uma comunidade que afirmava ter sido despejada pelo município de Fortaleza onze vezes, sem ordem judicial ou administrativa.²⁴

A existência de numerosos relatos de comunidades despejadas sucessivas vezes evidencia a ausência de alternativa viável apresentada pelo município à situação geradora dos conflitos fundiários estudados. O mero cadastro realizado pelo município para habilitar as pessoas removidas para a espera de ser beneficiadas por uma unidade habitacional via Programa Minha Casa Minha Vida não fornece a resposta necessária à demanda imediata por moradia das pessoas despejadas. Nesse contexto, ocorre uma verdadeira disputa de forças entre as ocupações urbanas em imóveis públicos e o poder executivo municipal. Assim, após o despejo

[...] caso os ocupantes não tenham como buscar outras possibilidades para tentar suprir a necessidade por moradia, ocorre uma nova ocupação. O município, por sua vez, incapaz de produzir unidades habitacionais via PMCMV para suprir tanto o déficit habitacional causado pela própria forma como as cidades brasileiras se estruturam e pela ausência de políticas institucionais voltadas para a regularização fundiária e urbanização, não tem outra resposta estatal a oferecer além do despejo autoexecutado sem ordem administrativa e sem ordem judicial. Dessa maneira, explica-se a existência de relatos de comunidades despejadas múltiplas vezes pelo executivo municipal.²⁵

Com efeito, o vácuo gerado pela deficiência nas políticas públicas relacionadas à habitação de interesse social no município de Fortaleza é preenchido pelo despejo autoexecutado, que agora se torna a regra para a solução de conflitos fundiários urbanos envolvendo imóveis públicos de propriedade do município de Fortaleza. A rigor, não se trata de uma exceção à regra, pois, como visto, a exceção é a remoção, que conta com procedimento e regulação normativa, ao contrário do despejo autoexecutado, que ocorre à margem do direito, sendo este puro exercício desmedido de poder.

²⁴ BARBOSA, Guilherme Bezerra. *O lugar da constituição nos conflitos fundiários urbanos envolvendo imóveis públicos*: um estudo de caso sobre os despejos autoexecutados pelo município de Fortaleza. 2018. 151 f. TCC (Graduação) – Curso de Direito, Departamento de Direito Público, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/33893/1/2018_tcc_gbbarbosa.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2018, p. 39.

²⁵ BARBOSA, Guilherme Bezerra. *O lugar da constituição nos conflitos fundiários urbanos envolvendo imóveis públicos*: um estudo de caso sobre os despejos autoexecutados pelo município de Fortaleza. 2018. 151 f. TCC (Graduação) – Curso de Direito, Departamento de Direito Público, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/33893/1/2018_tcc_gbbarbosa.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2018, p. 39-40.

A utilização do despejo autoexecutado como resposta às consequências de uma política de habitação de interesse social deficiente aliada a uma cidade desigual, que se guia por interesses econômicos, gerou a institucionalização da prática no seio da Administração pública municipal. Assim, a medida excepcional, que não encontra guarida no ordenamento jurídico pátrio acaba por se tornar medida de governo, adotada como algo comum, em relação às ocupações irregulares ocorridas em imóveis de propriedade do município.

Prova da avançada institucionalização do despejo autoexecutado é a existência do Grupo de Trabalho de Ocupações Irregulares (GTOI), integrado por diversas secretarias municipais e pela Guarda Municipal de Fortaleza, cuja principal função é proceder à retirada de ocupações irregulares em imóveis do município.²⁶ Ressalte-se ainda que a Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente da Prefeitura de Fortaleza chega a divulgar os despejos autoexecutados pelo GTOI, com a utilização da força da Guarda Municipal de Fortaleza, por meio de sua página institucional no *facebook*, fornecendo, inclusive, número de telefone por meio do qual é possível comunicar à Secretaria a existência de ocupações irregulares, as quais podem ser alvo de despejos autoexecutados pelo município.

Diante de tal contexto, foi realizada audiência pública na Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, no dia 12 de julho de 2016, que tratou do tema sem que, no entanto, fossem tomadas medidas efetivas para que cessassem os despejos autoexecutados na cidade de Fortaleza. Ainda foram realizadas audiências públicas junto ao Ministério Público do Estado do Ceará para tratar do tema e também junto à Câmara de Vereadores de Fortaleza, esta última ocorrida em dezembro de 2017. Em tais ocasiões, restou evidente a utilização, por parte do município de Fortaleza, dos despejos forçados sem ordem judicial ou procedimento administrativo, como resposta primária em relação a ocupações surgidas em imóveis públicos municipais.

Na audiência pública realizada na Câmara dos Vereadores, o Laboratório de Estudos em Habitação da Universidade Federal do Ceará (LEHAB/UFC) apresentou relatório preliminar de pesquisa desenvolvida envolvendo remoções na cidade de Fortaleza. O relatório, que também utilizou como fontes relatos obtidos junto ao Escritório Frei Tito e ao Núcleo de Habitação e Moradia da Defensoria Pública expôs o seguinte:

²⁶ BARBOSA, Guilherme Bezerra. *O lugar da constituição nos conflitos fundiários urbanos envolvendo imóveis públicos: um estudo de caso sobre os despejos autoexecutados pelo município de Fortaleza*. 2018. 151 f. TCC (Graduação) – Curso de Direito, Departamento de Direito Público, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/33893/1/2018_tcc_gbbarbosa.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2018, p. 42.

Os dados coletados de 2009 até setembro de 2017 apontam que mais de 28 mil famílias sofreram ameaça ou foram removidas na região metropolitana de Fortaleza (RMF), sendo quase 23 mil, só em Fortaleza. Deste total foram removidas de fato mais de 13 mil famílias na RMF e mais de 11.700 em Fortaleza. Só este ano foram mais de 1.440 famílias removidas em Fortaleza. Importante destacar que a cidade de Fortaleza tem hoje mais de 160 mil famílias cadastradas na Habitafor para receber uma unidade habitacional.²⁷

A pesquisa do Laboratório ainda apontou que entre 2009 e 2017 em 61% dos casos de ameaça ou remoções houve violência e, em 53% dos casos analisados, não houve qualquer apresentação de ordem judicial ou administrativa. Embora o LEHAB não tenha analisado apenas os despejos autoexecutados pelo município de Fortaleza para a elaboração do relatório, observa-se que esta forma de desocupação forçada contribuiu bastante para o alto número de famílias impactadas, bem como para a constatação de uma alta porcentagem de atos realizados sem qualquer procedimento administrativo formal ou sem a apresentação de ordem judicial.

O que ocorre, portanto, é a naturalização da exceção como medida de governo, já que o despejo autoexecutado se torna a principal resposta institucional para ocupações em imóveis de propriedade do município. Tais ocupações, por sua vez, ocorrem frequentemente, pois o desenvolvimento urbano de Fortaleza, pautado pela lógica da mercantilização da terra e a ausência, no âmbito estatal, de políticas públicas eficazes de combate ao déficit habitacional, somados ao fato de o município manter inúmeros imóveis subutilizados, geram um grande número de ocupações, que são apenas temporariamente desfeitas, por meio dos despejos.

Desse modo, suspende-se momentaneamente parte da ordem jurídica para a eliminação de uma consequência indesejada do desenvolvimento urbano de Fortaleza. Ocorre que nada se faz para mudar as causas que geram o conflito fundiário e então a medida de exceção se mantém ao longo do tempo, tornando-se regra. Diante desse contexto, a afirmação de Agamben²⁸ no sentido de que a criação de um estado de emergência permanente, um estado de exceção, declarado ou não, tornou-se uma das práticas essenciais do Estado contemporâneo, torna-se interessante para a análise.

O surgimento permanente de crises institucionais e governamentais, a emergência permanente, é característica das sociedades da periferia do capitalismo, cuja economia, em permanente fragilidade, justificaria a constante flexibilização e descumprimento das normas estatais. Assim, a supremacia dos ideais

²⁷ LEHAB (Fortaleza). Universidade Federal do Ceará. *Relatório Parcial de 2017*. Fortaleza: Observatório das Remoções, 2017.

²⁸ AGAMBEN, Giorgio. *Estado de exceção*. São Paulo: Boitempo, 2004, p. 13.

de autorregulação e soberania dos mercados desloca os processos decisórios das instâncias públicas em Estados cujas instituições já se encontram fragilizadas para o âmbito do mercado, o qual é hegemonizado por interesses econômicos, pela lógica da competitividade e da flexibilização de regras. Há o “convívio do decisionismo de emergência para salvar os mercados com o funcionamento dos poderes constitucionais”.²⁹

Carlos Vainer,³⁰ no contexto dos megaeventos ocorridos na cidade do Rio de Janeiro, chamou o paradigma da exceção como forma de governo, aplicado à gestão urbana, de “cidade de exceção”. A cidade de exceção se caracteriza por flexibilizar as próprias regras, possibilitando que políticas públicas e que as diretrizes de desenvolvimento urbano, por exemplo, sejam ignoradas e que instrumentos de política urbana sejam desconsiderados ou desnaturados em prol de interesses mercadológicos.

Em Fortaleza, a conformação da cidade ao mercado, que torna o direito à moradia submisso à mercantilização da terra, é parte da causa do surgimento de ocupações urbanas em imóveis públicos. O município, então, lida com tais ocupações mais uma vez por meio da exceção, suspendendo momentaneamente o Estado Democrático de Direito em relação às ocupações de imóveis públicos, para realizar o despejo daqueles que ocupam tais terras. Assim, a cidade de exceção se manifesta como “solução” para consequências da cidade de exceção.

Em um ciclo vicioso de suspensão momentânea e pontual da ordem democrática, como forma de contornar as consequências de uma gestão municipal que desvia das diretrizes estabelecidas para a política urbana, a exceção se alonga no tempo e passa a conviver com a ordem democrática. Não existe a suspensão completa da ordem jurídica na cidade de exceção, até porque, conforme observa Pedro Serrano,³¹ no século XXI, o estado de exceção é antes técnica de governo inserida na própria democracia e não a suspensão completa da “normalidade” jurídica.

Nessa toada, Carlos Vainer³² afirma que na cidade de exceção “O governo eleito governa, o legislativo municipal legisla... Mas a forma como governam e legislam produz e reproduz situações e práticas de exceção [...]”. Tais considerações se aplicam a Fortaleza, na medida em que a ausência de um combate

²⁹ BERCOVICI, Gilberto. Carl Schmitt e a tentativa de uma revolução conservadora. In: ALMEIDA, Jorge de; BADER, Wolfgang (Orgs.). *O pensamento alemão no século XX – Volume 1: Grandes protagonistas e recepção das obras no Brasil*. São Paulo: Cosac Naify, 2013, p. 117.

³⁰ VAINER, Carlos. *Cidade de exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro*. 2011. Disponível em: <https://br.boell.org/sites/default/files/downloads/carlos_vainer_ippur_cidade_de_excecao_reflexoes_a_partir_do_rio_de_janeiro.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2018, p. 12.

³¹ SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. *Autoritarismo e golpes na América Latina: breve ensaio sobre jurisdição de exceção*. São Paulo: Alameda, 2016, p. 169.

³² VAINER, Carlos. *Cidade de exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro*. 2011. Disponível em: <https://br.boell.org/sites/default/files/downloads/carlos_vainer_ippur_cidade_de_excecao_reflexoes_a_partir_do_rio_de_janeiro.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2018, p. 11.

eficiente ao déficit habitacional e a própria manutenção, por parte do município, de numerosos imóveis subutilizados, faz com que a prática do despejo autoexecutado sem procedimento administrativo ou ordem judicial seja observada ao longo dos anos, gerando até mesmo a conformação da estrutura administrativa para a execução permanente de tais atos.

5 Considerações finais

Os conflitos fundiários urbanos abordados neste breve trabalho são apenas uma amostra de um modelo de desenvolvimento urbano socialmente excludente em relação à parcela mais pobre da população de Fortaleza. A conjugação das desigualdades urbanas em relação à apropriação do espaço da cidade com o déficit habitacional de Fortaleza faz com que haja a necessidade de que o direito à moradia adequada seja concretizado fora do mercado imobiliário, cujo acesso restrito requer renda considerável.

A atuação do Estado, por sua vez, revela-se deficiente no que diz respeito à garantia do acesso à moradia por meio de políticas públicas, no âmbito do município de Fortaleza, uma vez que a centralidade da política de habitação de interesse social se dá em torno do Programa Minha Casa Minha Vida, o qual possui diversas limitações, pois a produção massificada de unidades habitacionais tem se mostrado insuficiente para o combate ao déficit habitacional, sobretudo se considerada a faixa mais pobre de atuação do Programa.

Os diversos instrumentos de política urbana que poderiam ser utilizados para a concretização do direito à moradia, no âmbito de Fortaleza, encontram bastante resistência no que diz respeito à sua regulamentação e à sua aplicação. Ainda, instrumentos outrora previstos como forma de melhorar e de democratizar o espaço urbano são apropriados pelo mercado imobiliário, servindo, na prática, como forma de flexibilização da legislação urbanística municipal.

Excluída do mercado e negligenciada pelo Estado, parte da população de Fortaleza encontra nos imóveis subutilizados do município uma possibilidade da satisfação da necessidade de moradia. Diante de tal fato, a resposta estatal se manifesta na forma de despejos violentos, executados à margem do ordenamento jurídico, sem procedimento administrativo formal ou ordem judicial. Nesse contexto, de manutenção das deficiências da política de habitação de interesse social, tais conflitos fundiários se tornam comuns, assim como os despejos autoexecutados.

A medida de exceção, o despejo forçado, assume o lugar da política pública, preenchendo o vácuo estatal, tornando-se a resposta institucional ao problema da falta de moradia que gera os conflitos fundiários relacionados às terras urbanas do município de Fortaleza. O despejo autoexecutado, portanto, torna-se parte das técnicas de gestão urbana na cidade de exceção que caracteriza a atuação do município de Fortaleza.

Nesse contexto, o problema da utilização dos despejos autoexecutados pelo município de Fortaleza, como forma de administrar conflitos fundiários ocorridos em virtude de ocupações em imóveis públicos, não depende apenas da reivindicação e da observância dos direitos fundamentais, quando ocorrer a necessidade de se proceder com uma remoção. A observância das normas aplicáveis ao ato de remoção apenas garante que algo já prejudicial por natureza ocorra dentro das balizas do direito, ao contrário do despejo forçado. Por outro lado, a forma mais eficaz de solução dos conflitos fundiários estudados pressupõe a atuação do município, por meio dos instrumentos de política urbana disponíveis, com vistas à concretização do direito fundamental à moradia para a parcela da população excluída do mercado imobiliário formal.

No entanto, ainda que o ordenamento jurídico municipal direcione Fortaleza no sentido do direito à cidade, a Administração Pública, em regra submissa aos ditames da lógica mercantil de reprodução do espaço urbano, vem seguindo a tendência histórica de reforçar as desigualdades urbanas, pouco contribuindo para melhorar ou agravando as condições que fazem surgir os conflitos fundiários abordados. Prevalece a cidade de exceção em detrimento do direito à cidade; mantém-se os despejos autoexecutados como forma de solução para conflitos fundiários envolvendo imóveis de propriedade do município.

Administrative evictions executed by the municipality of Fortaleza as a way of “dealing” with urban land conflicts: consequences of the absence of concretization of the fundamental right to housing

Abstract: This work intends to comprehend the urban land conflicts occurred in public properties owned by the municipality of Fortaleza, as well as the way by which this municipality manages this conflicts: the forced and violent eviction executed by public administration, without any formal administrative procedure or judicial warrant. This explorative study relies on qualitative research developed by analysis of reports of the mentioned forced evictions and by data collected from other sources of research. It aims to systemize the characteristics of the forced evictions executed by the public administration through the insights provided by the law marks related to the issue and by the bibliographical research that was done. It is also the focus of this paper the understanding of the social, legal and political factors that in some way are related to the urban land conflicts analysed by this research.

Keywords: Urban Policy in Fortaleza; Forced Evictions Executed by Municipality; Fundamental Right to Housing.

Referências

AGAMBEN, Giorgio. *Estado de exceção*. São Paulo: Boitempo, 2004.

BARBOSA, Guilherme Bezerra. *O lugar da constituição nos conflitos fundiários urbanos envolvendo imóveis públicos*: um estudo de caso sobre os despejos autoexecutados pelo município de Fortaleza. 2018. 151 f. TCC (Graduação) – Curso de Direito, Departamento de Direito Público, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/33893/1/2018_tcc_gbbarbosa.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2018.

BERCOVICI, Gilberto. Carl Schmitt e a tentativa de uma revolução conservadora. In: ALMEIDA, Jorge de; BADER, Wolfgang (Orgs.). *O pensamento alemão no século XX*. Volume 1: Grandes protagonistas e recepção das obras no Brasil. São Paulo: Cosac Naify, 2013. p. 83-122.

BRASIL, Armíria Bezerra. *A ineficácia das ZEIS: um problema de legislação ou uma questão político social? O caso de Fortaleza*. 2016. 260 f. Tese (Doutorado) – Curso de Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 16 fev. 2018.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *Curso de Direito Urbanístico*. Salvador: JusPodivm, 2015.

CARVALHO, Harley Sousa de. *Sobre democracia e direito à cidade na política urbana de Fortaleza: aportes teóricos e desafios práticos*. 2017. 130 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Direito, Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2017. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/23808/1/2017_dis_hscarvalho.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2018.

CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. *A política urbana e o acesso à moradia adequada por meio da regularização fundiária*. 2010. 288 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Direito, Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

DPGE/CE (Defensoria Pública-Geral do Estado do Ceará). Ação Civil Pública com pedido de tutela provisória de urgência (petição inicial, réplica e anexos). *Processo n. 0123744-94.2017.8.06.0001*. Fortaleza: Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, 2017. Disponível em: <<http://esaj.tjce.jus.br/esaj>>. Acesso em: 05 abr. 2018.

FORTALEZA. *Lei Orgânica do Município*, aprovada em 1990. Fortaleza, CE, Disponível em: <http://legislacao.fortaleza.ce.gov.br/index.php/Lei_Orgânica_do_Município>. Acesso em: 25 abr. 2018.

FROTA, Henrique Botelho. Justiciabilidade do direito social à moradia adequada. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico*, Belo Horizonte, v. 01, n. 01, p. 173-193, jul. 2015. Semestral.

HARVEY, David. *O neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo: Loyola, 2012.

IACOVINI, Rodrigo Faria Gonçalves; PINHEIRO, Valéria. Conflitos e ambiguidades na experiência do plano diretor participativo de Fortaleza. In: NUNES, Ana Carolina et al. (Org.). *Acesso à terra e Direitos Humanos*. Fortaleza: Edições Ufc, 2016. p. 17-47.

LEHAB (Fortaleza). Universidade Federal do Ceará. *Relatório Parcial de 2017*. Fortaleza: Observatório das Remoções, 2017.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 2013. p. 121-192.

NASCIMENTO, Filipe Augusto dos Santos. *Direitos fundamentais e sua dimensão objetiva*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2016.

PEQUENO, Renato. Condições de moradia e desigualdades socioespaciais: o caso de Fortaleza. In: COSTA, Maria Clélia Lustosa; PEQUENO, Renato (Eds.). *Fortaleza: transformações da ordem urbana*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 238-282. (Metrópoles: território, coesão social e governança democrática).

ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: A colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.

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

SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. *Autoritarismo e golpes na América Latina: breve ensaio sobre jurisdição de exceção*. São Paulo: Alameda, 2016.

VAINER, Carlos. *Cidade de exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro*. 2011. Disponível em: <https://br.boell.org/sites/default/files/downloads/carlos_vainer_ippur_cidade_de_excecao_reflexoes_a_partir_do_rio_de_janeiro.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2018.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

MARIANO, Cynara Monteiro; BARBOSA, Guilherme Bezerra. Despejos autoexecutados pelo município de Fortaleza como forma de “solução” de conflitos fundiários: reflexos da não concretização do direito à moradia adequada. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, p. 63-83, jul./dez. 2017.
