

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direitos sociais e políticas públicas II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Janaína Machado Sturza; Cezar Cardoso de Souza Neto; Fabio Fernandes Neves Benfatti – Florianópolis: CONPEDI, 2026.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-578-1

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Constituição, Processo e Justiça Social: o papel da jurisdição constitucional na efetivação de direitos

2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. IX Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2026: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II

Apresentação

O Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito — CONPEDI realizou o IX Encontro Virtual do CONPEDI, que aconteceu de 22 a 26 de junho de 2026, em formato integralmente on-line, com o tema “Constituição, Processo e Justiça Social: o papel da jurisdição constitucional na efetivação de direitos”.

A realização de mais uma edição virtual reafirma o compromisso do CONPEDI com a promoção do conhecimento jurídico acessível, democrático e plural, fortalecendo a integração da comunidade acadêmica nacional e ampliando os espaços de apresentação e debate da produção científica em Direito.

Nesta edição, o evento propõe uma reflexão sobre os desafios contemporâneos da jurisdição constitucional na efetivação de direitos, especialmente diante das demandas sociais, institucionais e democráticas que atravessam o cenário jurídico brasileiro, no GT DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II, teve a apresentação dos seguintes artigos:

1 - ECA DIGITAL E EFETIVIDADE DOS DIREITOS SOCIAIS: ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO INFANTOJUVENIL NO AMBIENTE VIRTUAL BRASILEIRO – de Rodrigo Murad Vitoriano, presente artigo analisa a efetividade dos direitos sociais de crianças e adolescentes no ambiente digital brasileiro, à luz do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e das inovações introduzidas pela Lei nº 15.211/2025, denominada “ECA Digital”. Considerando a centralidade das tecnologias digitais na vida infantojuvenil, o estudo problematiza a capacidade das políticas públicas existentes em assegurar a proteção integral desse grupo em contextos virtuais.

3 - O RECONHECIMENTO DA IAG COMO PRECURSORA DE SUCESSIVAS DISRUPÇÕES TECNOLÓGICAS COMO CONDIÇÃO PARA UMA POLÍTICA PÚBLICA EFETIVA PARA A ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA E PRESERVAÇÃO DA ESPÉCIE HUMANA de Maria Rafaela Junqueira Bruno Rodrigues , Cezar Cardoso de Souza Neto , José Sérgio Saraiva, demonstrar que a Inteligência Artificial Generativa, embora seja uma evolução da tecnologia Inteligência Artificial, sendo somente considerada como mais uma de suas “ondas” é a precursora de uma grande mudança para a sociedade, que necessita ser pensada de forma mais profunda, ante as sucessivas disrupções tecnológicas que certamente não deixarão de acontecer, de forma constante.

4 - MÉTODO ABA E TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA: INSUFICIÊNCIA QUALITATIVA DA OFERTA PÚBLICA E OMISSÃO ESTRUTURAL COMO PARÂMETROS DE EXIGIBILIDADE JUDICIAL de Rafael da Silva Melo Glatzl , Keylla dos Anjos Melo Glatzl, tem por tema a recusa estatal ao fornecimento do método ABA (Applied Behavior Analysis) a crianças com Transtorno do Espectro Autista (TEA) no âmbito do Sistema Único de Saúde e a exigibilidade judicial dessa prestação. A hipótese é a de que tal recusa, quando ausente oferta pública equivalente em frequência, intensidade e especialização, configura violação do dever constitucional de proibição de proteção deficiente e não constitui exercício legítimo de discricionariedade administrativa.

5 - A EVOLUÇÃO HUMANITÁRIA DA PRESENÇA DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA NA SOCIEDADE, de Maria Vitória De Araújo Lopes Luz , Glaucia Maria de Araújo Ribeiro analisa a evolução humanitária e jurídica da pessoa com deficiência na sociedade brasileira, perscrutando as transformações históricas e axiológicas que fundamentam essa trajetória. Partindo de uma retrospectiva que remonta ao período colonial, marcado pela invisibilidade e pela exclusão segregacionista, a pesquisa investiga a transição do modelo médico-assistencialista para o paradigma social e de direitos humanos.

7 - O SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA (SUSP) E O ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER NO BRASIL, de Silvio Carlos Leite Mesquita , Nena Mendes Castro Buceles , Fabiano Ferreira de Aragão, analisa a atuação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) no enfrentamento da violência contra a mulher no Brasil, considerando a violência de gênero como fenômeno multifacetado e estrutural associado às desigualdades históricas de poder entre homens e mulheres. O estudo tem como objetivo compreender de que maneira as políticas públicas de segurança pública vêm sendo desenvolvidas para prevenir, combater e reduzir a violência contra a mulher, especialmente a partir da implementação do SUSP e da integração institucional entre os órgãos de segurança pública e defesa social.

8 - O INVISÍVEL EXÍLIO URBANO: COERÇÃO TERRITORIAL POR FACÇÕES E O DIREITO À CIDADE NO BRASIL de Marcus Euler Rodrigues Barrocas , Jáder Rocha Pereira dos Santos , Samy Chagas Brasiliense Canuto, o deslocamento interno urbano provocado por coerção territorial exercida por facções criminosas, com o objetivo de verificar sua caracterização jurídica como modalidade contemporânea de deslocamento forçado e identificar os deveres de proteção devidos pelo Estado brasileiro. Parte-se da hipótese de que a eliminação da "alternativa razoável de permanência" por grupos armados não estatais converte mudanças residenciais intraurbanas em deslocamentos compulsórios, exigindo um tratamento que extrapole a esfera penal.

9 - Inclusão Digital como Política de Reintegração Social de Egressos do Sistema Penal, de Henrique Bassi Da Silva, a exclusão social e a alta reincidência de egressos do sistema penal brasileiro, agravadas pela ausência de políticas eficazes de inclusão no contexto da sociedade da informação. A ineficácia da pena privativa de liberdade em cumprir seu papel ressocializador impõe a busca por novos vetores de reintegração.

10 - ESTADO, FAVELA E NECROPOLÍTICA: POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA E SELETIVIDADE ESTATAL NO BRASIL CONTEMPORÂNEO, de Rubia Spirandelli

11 - Educação como base para o Acesso à Justiça: Uma Análise da Eficácia dos Direitos Sociais sob a Ótica do Direito Educacional, de Daniel Alexandre Pinto de Paiva , Rafael Oliveira Lourenço da Silva , Thiago Affonso De Araujo Costa, a relação de interdependência entre o direito social à educação e o acesso à justiça à luz da Constituição Federal de 1988. Diante do abismo entre a normatividade constitucional e a realidade material brasileira, investiga-se como o déficit educacional atua como o principal entrave cognitivo à efetivação dos direitos fundamentais. A pesquisa adota o método dedutivo com abordagem qualitativa, amparada em revisão bibliográfica, documental e na análise de dados estatísticos secundários do IBGE, INEP e PISA.

12 - A ORFANDADE POR FEMINICÍDIO NO BRASIL E O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO: LACUNAS NA PROTEÇÃO MEDIANTE POLÍTICAS PÚBLICAS de Karini Luana Santos Pavelquesi , Liana Raimundo De Lima Lourenço, analisa o cenário do Estado Democrático de Direito brasileiro, sob a perspectiva da dignidade da pessoa humana quanto à proteção de órfãos do feminicídio, especialmente, ocorrido no âmbito intrafamiliar. Trata-se de pesquisa de abordagem qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, desenvolvida por meio de pesquisa bibliográfica e documental. Investiga-se a problemática da ausência de dados e informações, o que evidencia a invisibilidade estatística sobre as crianças e adolescentes vítimas secundárias do crime letal de gênero.

13 - JUSTIÇA BIVALENTE E SEGURIDADE SOCIAL TRANSGÊNERO NO BRASIL SOB A ÓTICA DA REDISTRIBUIÇÃO E DO RECONHECIMENTO de José Antonio de Faria Martos , Laura Samira Assis Jorge Martos , Silvio Marques Garcia, a seguridade social transgênero no Brasil a partir da teoria da justiça bivalente desenvolvida por Nancy Fraser, especialmente em sua crítica ao deslocamento das lutas sociais da redistribuição econômica para o reconhecimento cultural. A expressão seguridade social transgênero é empregada como categoria jurídico-analítica destinada a evidenciar a necessidade de leitura integrada da saúde, da previdência social e da assistência social à luz da identidade de gênero, da igualdade material e da vedação de proteção insuficiente.

digitais permanece marcado por profundas desigualdades socioeconômicas, educacionais e regionais, atingindo principalmente grupos socialmente vulneráveis. Nesse contexto, o estudo investiga de que forma a ausência de inclusão digital compromete o exercício da cidadania e limita a efetividade das garantias constitucionais previstas na Constituição Federal de 1988.

15 - O RECONHECIMENTO DA IAG COMO PRECURSORA DE SUCESSIVAS DISRUPÇÕES TECNOLÓGICAS COMO CONDIÇÃO PARA UMA POLÍTICA PÚBLICA EFETIVA PARA A ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA E PRESERVAÇÃO DA ESPÉCIE HUMANA; de Maria Rafaela Junqueira Bruno Rodrigues , Cezar Cardoso de Souza Neto , José Sérgio Saraiva, demonstrar que a Inteligência Artificial Generativa, embora seja uma evolução da tecnologia Inteligência Artificial, sendo somente considerada como mais uma de suas “ondas” é a precursora de uma grande mudança para a sociedade, que necessita ser pensada de forma mais profunda, ante as sucessivas disrupções tecnológicas que certamente não deixarão de acontecer, de forma constante. No que diz respeito à administração da Justiça, pois, toda mudança afeta os ser humano em seus Direitos e na sua dignidade enquanto sujeito de direitos, demanda políticas públicas efetivas de proteção, o que justificou o trabalho realizado.

16 - A FUNÇÃO JURÍDICA DAS COMISSÕES DE HETEROIDENTIFICAÇÃO COMO GARANTIA DA POLÍTICA PÚBLICA DE COTAS NO ENSINO SUPERIOR: ENTRE A DISCRICIONARIEDADE E O DEVIDO PROCESSO LEGAL; de Edna Raquel Rodrigues Santos Hogemann , Matheus Novais da Silva, a função jurídica das comissões de heteroidentificação no âmbito das políticas públicas de cotas raciais no ensino superior brasileiro, com enfoque na tensão entre discricionariedade administrativa e observância do devido processo legal. O problema central consiste em compreender em que medida tais comissões atuam como instrumentos legítimos de concretização da igualdade material sem violar garantias fundamentais. Parte-se da hipótese de que as comissões de heteroidentificação são juridicamente válidas e necessárias para assegurar a efetividade da política de cotas, desde que observem critérios objetivos, transparência e garantias

Cezar Cardoso de Souza Neto

Fabio Fernandes Neves Benfatti

Janaína Machado Sturza

O INVISÍVEL EXÍLIO URBANO: COERÇÃO TERRITORIAL POR FACÇÕES E O DIREITO À CIDADE NO BRASIL

THE INVISIBLE URBAN EXILE: TERRITORIAL COERCION BY GANGS AND THE RIGHT TO THE CITY IN BRAZIL

Marcus Euler Rodrigues Barrocas ¹
Jáder Rocha Pereira dos Santos
Samy Chagas Brasiliense Canuto

Resumo

Analisa-se o deslocamento interno urbano provocado por coerção territorial exercida por facções criminosas, com o objetivo de verificar sua caracterização jurídica como modalidade contemporânea de deslocamento forçado e identificar os deveres de proteção devidos pelo Estado brasileiro. Parte-se da hipótese de que a eliminação da "alternativa razoável de permanência" por grupos armados não estatais converte mudanças residenciais intraurbanas em deslocamentos compulsórios, exigindo um tratamento que extrapole a esfera penal. A pesquisa adota abordagem qualitativa e jurídico-propositiva, examinando o arcabouço normativo nacional e internacional, além de dados institucionais e respostas de acesso à informação com foco no contexto de Fortaleza e do Estado do Ceará. Sustenta-se que a anomia normativa nacional não afasta a incidência de deveres estatais de prevenção, assistência e soluções duráveis. Conclui-se que o reconhecimento desse fenômeno como violação complexa de direitos humanos é pressuposto para a institucionalização de políticas intersetoriais orientadas à recomposição do direito à cidade e à proteção integral dos deslocados internos urbanos.

Palavras-chave: Deslocamento interno urbano, Direito à cidade, Facções criminosas, Coerção territorial, Conteúdo mínimo de proteção

Abstract/Resumen/Résumé

This article analyzes urban internal displacement triggered by territorial coercion from criminal factions, aiming to verify its legal characterization as a contemporary form of forced

construction of durable solutions. The article concludes that recognizing this phenomenon as a complex human rights violation is a prerequisite for the institutionalization of intersectoral policies aimed at effectively restoring the right to the city and ensuring the integral protection of urban internally displaced persons.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Urban internal displacement, Right to the city, Criminal factions, Territorial coercion, Human rights

1. INTRODUÇÃO

O direito à cidade pressupõe uma cidade justa e sustentável, na qual os habitantes possuam condições efetivas de viver, circular e participar da produção do espaço urbano (Gomes, 2018). No entanto, nas periferias brasileiras, esse direito é mitigado por uma forma contemporânea de exílio: o deslocamento interno por coerção territorial. Diferente de refugiados que cruzam fronteiras internacionais, esses sujeitos habitam uma “zona de penumbra” administrativa, perdendo casas e vínculos comunitários sob o domínio de grupos armados não estatais, muitas vezes sem que o Estado reconheça sua condição.

Historicamente, a atuação de facções criminosas no Brasil tem sido interpretada estritamente pelas lentes do Direito Penal e da segurança pública. Contudo, quando o controle territorial impede a permanência e expulsa famílias, o fenômeno extrapola a esfera criminal para exigir proteção humanitária e política urbana coordenada.

A hipótese central deste artigo é que a coerção exercida por grupos criminosos elimina a alternativa razoável de permanência, configurando deslocamento interno forçado, ainda que ocorra dentro da mesma região metropolitana.

A anomia normativa brasileira sobre o tema não isenta o Estado de seus deveres constitucionais. Ao contrário, exige uma interpretação sistemática que integre o direito à moradia, a proteção integral de crianças e adolescentes e os parâmetros internacionais sobre deslocados internos.

Metodologicamente, a pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza jurídico-dogmática e jurídico-propositiva, combinando revisão bibliográfica, análise documental e exame normativo. A investigação parte dos parâmetros internacionais relativos aos deslocados internos, especialmente os Princípios Orientadores Relativos aos Deslocados Internos e os Princípios de Pinheiro, confrontando-os com o ordenamento constitucional brasileiro, a legislação urbanística, os projetos legislativos em tramitação sobre deslocamento interno e deslocamento forçado, bem como com documentos institucionais produzidos por órgãos públicos e programas de proteção.

A dimensão empírico-documental da pesquisa foi construída a partir de dados primários obtidos por meio de pedidos de acesso à informação dirigidos a órgãos federais e estaduais, com especial atenção ao Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania e aos programas de proteção atuantes no Estado do Ceará, entre eles PROVITA, PPCAAM, PPDDH e Programa de Proteção Provisória. As respostas foram analisadas não com o objetivo de produzir estimativa estatística exaustiva do fenômeno, mas para verificar a existência, ou não,

de categorias administrativas, marcadores institucionais, fluxos de atendimento, mecanismos de sigilo, articulação intersetorial e registros específicos sobre deslocamento interno urbano por coerção territorial.

O recorte territorial de Fortaleza e do Estado do Ceará justifica-se pela presença documentada de expulsões territoriais associadas à atuação de facções criminosas, pela existência de programas locais de proteção com informações institucionais disponíveis e pela possibilidade de examinar, em escala delimitada, a tensão entre invisibilidade normativa, produção de dados públicos e formulação de respostas administrativas. A pesquisa reconhece, como limitação, que os dados administrativos disponíveis são fragmentários, protegidos por sigilo em parte relevante e incapazes de mensurar integralmente a extensão do fenômeno, razão pela qual são utilizados como indícios qualificados de baixa legibilidade estatal, e não como retrato quantitativo completo dos deslocamentos urbanos forçados no Brasil.

2. DESLOCAMENTO INTERNO URBANO POR COERÇÃO TERRITORIAL: LACUNA NORMATIVA, TIPOLOGIA EMERGENCIAL E INVISIBILIDADE ADMINISTRATIVA

A mobilidade humana e a migração voluntária pressupõem algum grau de liberdade, planejamento e escolha subjetiva. O indivíduo decide mudar de lugar motivado por oportunidades de trabalho, ascensão educacional, reagrupamento familiar ou preferências pessoais. O deslocamento forçado, ao contrário, caracteriza-se pela ruptura compulsória do vínculo territorial, ocorrendo quando a permanência no local de residência habitual se torna irrazoável, perigosa ou materialmente impossível. Em contextos contemporâneos, a violência pode evoluir de distúrbios civis para cenários complexos que envolvem grupos armados, guerrilhas, tráfico ilícito de drogas e formas territorializadas de controle social, tornando o fenômeno do deslocamento um dos mais intrincados da história recente (Carneiro, 2021).

A definição adotada nos Princípios Orientadores Relativos aos Deslocados Internos considera deslocado interno qualquer pessoa ou grupo forçado ou obrigado a fugir de sua casa ou de sua residência habitual em virtude de conflito armado, violência generalizada, violações de direitos humanos ou desastres naturais ou provocados pelo homem, desde que permaneça dentro das fronteiras do seu Estado (ONU, 1998). Essa definição evidencia dois elementos estruturais indispensáveis: a natureza involuntária da mobilidade, em que o deslocamento decorre da necessidade de preservar a vida, a integridade física ou condições mínimas de segurança, e a permanência dentro das fronteiras do próprio Estado, circunstância que distingue formalmente os deslocados internos dos refugiados (CICV, 2022).

A consolidação internacional da categoria dos deslocados internos resultou de processo gradual de reconhecimento normativo. O tema passou de uma fase de invisibilidade conceitual para formulação mais abrangente a partir dos Princípios Orientadores Relativos aos Deslocados Internos, de 1998, que estabeleceram parâmetros mínimos de proteção em todas as fases do deslocamento e reafirmaram a responsabilidade primária do Estado (Nogueira, 2014). Embora se trate de instrumento de soft law, sua relevância está em organizar parâmetros interpretativos sobre prevenção, proteção durante o deslocamento, assistência humanitária, retorno, reassentamento e reintegração.

Esse arcabouço foi adensado pelos Princípios de Pinheiro, de 2005, que sistematizaram o direito à restituição de moradia, terra e patrimônio como componente central da proteção de pessoas deslocadas. Ao aplicarem direitos humanos fundamentais à esfera específica da recuperação de bens e da recomposição territorial, os Princípios de Pinheiro reforçam a ideia de que a resposta estatal ao deslocamento não pode limitar-se à assistência emergencial, devendo alcançar prevenção, reparação integral e garantias de não repetição. Sob essa perspectiva, o deslocamento forçado deixa de ser apenas categoria sociológica ou humanitária e passa a constituir fato jurídico qualificado, apto a acionar deveres estatais de proteção, assistência, restituição e reparação (Carneiro, 2021).

No cenário das grandes metrópoles brasileiras, o deslocamento forçado adquire contornos específicos de governança criminal. O deslocamento interno urbano por coerção territorial distingue-se da migração econômica porque a mudança residencial é imposta pela ameaça, pela expulsão direta ou pela impossibilidade de permanecer em razão do domínio armado local (Menezes, 2025). Esse padrão de violência urbana guarda semelhança com experiências críticas na América Latina, como a da cidade portuária de Buenaventura, na Colômbia, onde o controle territorial exercido por grupos armados produziu expressivo número de vítimas de deslocamento forçado (Carneiro, 2021).

Em Fortaleza, a consolidação de facções criminosas, a exemplo do Comando Vermelho (CV), dos Guardiões do Estado (GDE), do Primeiro Comando da Capital (PCC), do Terceiro Comando Puro (TCP) e da dissidência local denominada “Massa”, reconfigurou a dinâmica espacial da violência (Torres, 2024). Famílias relatam que determinadas ruas ou bairros se tornam inacessíveis ou proibidos; crianças deixam de frequentar a escola; comerciantes encerram atividades; e moradores são obrigados a abandonar suas residências por ameaça direta ou indireta dessas organizações (Torres, 2024), cujos impactos se estendem por

municípios como Fortaleza, Maracanaú, Caucaia, Sobral, Pacatuba, Maranguape e Morada Nova (G1 Ceará, 2025).

No Ceará, a fragilidade do planejamento urbano e as falhas estruturais na implementação de programas habitacionais populares, como o Minha Casa Minha Vida (MCMV), contribuíram para transformar diversos condomínios periféricos em espaços submetidos a intenso controle territorial por facções organizadas (Menezes, 2025). Nesses territórios segregados, a ausência de fiscalização estatal e a precariedade das redes de serviços públicos permitiram que grupos armados instalassem uma ordem territorial informal e coercitiva, controlando acessos, cobrando taxas extorsivas de moradores e comerciantes e determinando expulsões em massa de famílias sob graves ameaças de morte (Menezes, 2025).

Entre 2021 e 2026, o PROVITA/CE identificou 69 pessoas em situação relacionada a deslocamento forçado, distribuídas em 26 casos, distinguindo 15 registros de expulsão territorial e 54 de deslocamento por autoproteção (PROVITA/CE, 2026b). Diante da lacuna normativa nacional, o programa passou a adotar, de modo pragmático, duas categorias analíticas compatíveis com a realidade observada nos atendimentos: “expulsão territorial” e “deslocamento por autoproteção”. A primeira compreende situações em que grupos criminosos organizados impõem a saída compulsória de indivíduos ou famílias de determinado território, mediante ameaça explícita, imposição de prazo para desocupação, vigilância armada, retaliação anunciada ou proibição de permanência em área sob controle informal. A segunda abrange hipóteses em que a pessoa ou o núcleo familiar deixa o território em razão de ameaça prévia, risco percebido, intimidação indireta ou expectativa fundada de violência iminente (PROVITA/CE, 2026a).

Essa categorização institucional confirma que o deslocamento interno urbano não se limita à ordem expressa de expulsão. A coerção pode operar de modo indireto, por meio da produção de medo crível, ameaça difusa ou percepção fundada de risco. Nesses casos, embora a saída do território possa aparentar decisão autônoma da família, ela decorre da eliminação concreta da alternativa razoável de permanência.

A partir desses elementos, sustenta-se que o deslocamento interno urbano por coerção territorial se configura quando presentes quatro elementos: a) existência de residência habitual ou vínculo territorial estável; b) ameaça, intimidação, expulsão ou restrição grave de circulação imposta por grupo armado não estatal; c) ausência de alternativa razoável de permanência sem risco relevante à vida, à integridade, à liberdade ou à subsistência; e d) permanência da pessoa deslocada dentro das fronteiras do Estado brasileiro. Esses elementos

permitem distinguir o deslocamento forçado da migração voluntária, da mobilidade residencial ordinária e da remoção administrativa legítima.

O Brasil, contudo, ainda convive com quadro de anomia normativa em relação aos deslocamentos internos. A natureza de *soft law* dos Princípios Orientadores Relativos aos Deslocados Internos, de 1998, somada à ausência de lei nacional específica, produz insegurança conceitual, administrativa e institucional quanto à identificação, ao registro e ao tratamento jurídico dessas situações. Na prática, essa lacuna tem levado órgãos públicos a adotarem, de modo fragmentado e por vezes improvisado, tipologias próprias para enquadrar fenômenos que já se apresentam concretamente nos territórios, mas que ainda não dispõem de estatuto jurídico nacional uniforme.

Essa indefinição repercute diretamente na produção de dados públicos e na formulação de respostas institucionais. A ausência de marco normativo específico contribui para que mesmo órgãos nacionais, como o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, informem não dispor de informações pormenorizadas que permitam identificar, resgatar ou sistematizar dados sobre atendimentos, denúncias, orientações, benefícios, encaminhamentos ou casos tratados sob o enquadramento específico de deslocamento interno forçado (Brasil, 2026a). Assim, a invisibilidade normativa converte-se também em invisibilidade estatística, dificultando a compreensão da extensão do fenômeno e a construção de políticas públicas adequadas.

A lacuna brasileira, portanto, não se limita à ausência de lei específica. O tratamento dos deslocamentos por violência permanece fragmentado entre boletins de ocorrência, medidas de segurança, programas de aluguel social e acolhimento emergencial, aplicados de forma dispersa, sem registro sistemático, proteção adequada de dados ou acompanhamento continuado das famílias (Torres, 2024). O deslocamento interno urbano por coerção territorial tende, assim, a aparecer em registros administrativos variados, como ameaça, violência, proteção, risco territorial ou atendimento socioassistencial, sem constituir categoria própria de identificação, monitoramento e formulação de política pública.

Situação semelhante ocorre nos deslocamentos provocados por desastres socioambientais, em que categorias como “desabrigados” e “desalojados” capturam apenas a perda habitacional imediata, sem assegurar acompanhamento posterior. Em 2024, tragédias ambientais de grandes proporções reativaram o debate sobre deslocados internos, especialmente após as enchentes no Rio Grande do Sul, que afetaram mais de dois milhões e meio de pessoas, provocaram centenas de mortes e deixaram milhares de desabrigados (Agência Senado, 2024).

As respostas emergenciais, descoordenadas e frequentemente remocionistas tendem a produzir invisibilidade administrativa e a amplificar vulnerabilidades.

No plano legislativo, a lacuna normativa começou a ser enfrentada pelo PL 2038/2024, que propõe a Política Nacional para Deslocados Internos e reconhece como deslocada interna a pessoa forçada a abandonar o domicílio por conflito armado, calamidade humana ou natural de grande proporção ou grave violação de direitos humanos (Brasil, 2024). Embora ainda em tramitação, o projeto confirma a necessidade de reconhecimento jurídico dos deslocamentos compulsórios ocorridos dentro do território nacional.

No campo específico da violência urbana, o PL 640/2026 propõe tipificar o crime de deslocamento forçado e instituir, como política de segurança pública despojada de viés eminentemente repressivo-policial, um Cadastro Nacional de Pessoas Expulsas de suas Casas e de Comerciantes Expulsos de seus Estabelecimentos por Ação Criminosa, com vistas à priorização das vítimas no acesso a programas habitacionais e socioassistenciais do governo federal (Brasil, 2026b). A proposição evidencia que a resposta estatal ao fenômeno não pode restringir-se ao tratamento penal da conduta, devendo alcançar mecanismos de identificação, proteção, assistência e recomposição das condições mínimas de vida.

A experiência colombiana oferece parâmetro comparativo relevante. Antes da década de 1990, a negação oficial da política estatal contrastava com o movimento massivo de populações rurais em direção às cidades, o que revela trajetória de invisibilidade semelhante àquela observada no Brasil em relação aos deslocamentos urbanos por violência (Carneiro, 2021). Posteriormente, a Sentença T-25 de 2004, da Corte Constitucional da Colômbia, reconheceu a existência de um estado de coisas inconstitucional em matéria de deslocamento forçado e impôs mecanismos estruturais de acompanhamento ao Poder Executivo para assegurar a dignidade dos deslocados (Carneiro, 2021). Essa experiência demonstra que o reconhecimento jurídico do deslocamento forçado exige registro, proteção, acompanhamento psicossocial, reparação e soluções duráveis, não apenas resposta penal (Carneiro, 2021).

No Brasil, a ausência de dados federais sistematizados não significa inexistência do fenômeno, mas revela sua baixa legibilidade administrativa. Ao tratar especificamente de ameaças e deslocamentos urbanos decorrentes da atuação de facções criminosas em Fortaleza, o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania informou não dispor de informações pormenorizadas que permitissem identificar, resgatar ou sistematizar atendimentos, denúncias, orientações, benefícios, encaminhamentos ou casos sob esse enquadramento específico. Registrou, ainda, que, no âmbito do PROVITA, marcadores aproximativos como mudança

compulsória de domicílio, ameaça grave, risco territorial e deslocamento interno estão protegidos por sigilo legal, e que não há dados consolidados, no âmbito da pasta, sobre articulação com SUAS, CadÚnico, benefícios, protocolos de sigilo de endereço ou referência e contrarreferência com esse recorte (Brasil, 2026).

A ausência de lei nacional específica, contudo, não significa ausência de deveres. A responsabilidade estatal decorre da Constituição Federal, dos direitos fundamentais sociais, do direito à moradia, da segurança pública, da proteção integral de crianças e adolescentes, da política urbana e dos parâmetros internacionais de direitos humanos aplicáveis aos deslocados internos. A vítima de coerção territorial não pode ser tratada apenas como comunicante de ocorrência policial, beneficiária eventual da assistência social ou demandante isolada de política habitacional. O deslocamento interno urbano revela uma violação complexa, que articula ameaça à vida, perda forçada da moradia, ruptura de vínculos territoriais, descontinuidade de serviços públicos e privação do direito à cidade.

É nesse contexto que se abre espaço para o exame do direito à cidade e do conteúdo mínimo de proteção devido aos deslocados internos urbanos. A anomia normativa e a invisibilidade administrativa não eliminam a incidência dos deveres estatais de prevenção, proteção, documentação, assistência, acesso à justiça, restituição, reparação e construção de soluções duráveis. Ao contrário, tornam mais urgente a formulação de parâmetros jurídicos capazes de orientar uma resposta pública intersetorial, territorialmente sensível e voltada à recomposição efetiva das condições de pertencimento, segurança e permanência digna na cidade.

3. DIREITO À CIDADE E CONTEÚDO MÍNIMO DE PROTEÇÃO AOS DESLOCADOS INTERNOS URBANOS

O direito à cidade não se reduz ao acesso individual à moradia. Trata-se do direito coletivo de usufruir equitativamente da cidade, interferir nas decisões sobre o uso do território e participar da produção do espaço urbano. Nesse sentido, Henri Lefebvre (2001) propõe o direito à cidade como o resgate do espaço urbano como “reino do uso”, concebendo-o como uma obra social dos próprios habitantes contra a lógica mercantil. David Harvey (2014), por sua vez, amplia essa formulação ao definir que o direito de refazer a cidade constitui um direito coletivo de exercer poder sobre o processo de urbanização.

Nessa perspectiva, a cidade deve ser compreendida como bem comum, e a moradia como ponto de ancoragem das relações sociais, do acesso a serviços públicos, da circulação, da convivência comunitária e da participação na vida urbana. O deslocamento interno urbano

imposto por facções criminosas viola esse direito não apenas porque retira pessoas de um imóvel, mas porque rompe vínculos territoriais, redes de pertencimento, trajetórias escolares, relações de trabalho, acesso a equipamentos públicos e formas ordinárias de sociabilidade. Produz-se, assim, situação próxima ao que Ermínia Maricato (1999) descreve como “exílio” ou “antiurbano”, em que o acesso precário à terra, sem a cidade plena, nega a própria cidadania.

A partir dessa compreensão, o conteúdo mínimo de proteção aos deslocados internos urbanos não pode ser limitado à reação policial ao fato consumado. Ele deve ser concebido como um conjunto articulado de deveres preventivos, assistenciais, documentais, habitacionais, reparatórios e institucionais. Essas dimensões não constituem etapas estanques, mas eixos complementares de resposta pública ao deslocamento interno urbano por coerção territorial. Sua utilidade está em demonstrar que a omissão estatal não decorre apenas da ausência de lei específica, mas também da inexistência de protocolos capazes de identificar o deslocamento, proteger as vítimas, preservar direitos sociais e construir soluções duráveis.

Em primeiro lugar, a prevenção exige que o Estado atue antes da consumação da expulsão, especialmente quando houver sinais objetivos de controle armado em determinado território. Restrições de circulação, ameaças reiteradas, fechamento de equipamentos públicos, expulsões anteriores, interdição de serviços essenciais e domínio ostensivo por grupos criminosos indicam risco territorial previsível e impõem resposta estatal antecipada. Como o direito de propriedade no Brasil é condicionado pela função social da cidade (art. 182, CF/88), o Poder Público deve atuar para garantir o bem-estar e a segurança coletiva. Essa atuação, contudo, esbarra na seletividade territorial (Silva; Maia, 2021), pela qual investimentos e proteção estatal concentram-se em áreas ricas, enquanto periferias passam a operar como “territórios de exceção” (Costa; Antonello, 2021), submetidos a formas informais de controle.

Embora formulado no contexto da emergência climática, o Parecer Consultivo PC-32/25 é relevante, por analogia limitada, ao afirmar a necessidade de mecanismos institucionais robustos, independentes e tecnicamente capazes de monitorar riscos graves a direitos humanos. No presente artigo, esse parâmetro não é utilizado para equiparar danos ambientais e violência urbana, mas para reforçar que riscos territorializados, previsíveis e reiterados, como ameaças, expulsões anteriores, fechamento de equipamentos públicos e restrições de circulação impostas por facções, exigem atuação estatal preventiva. Em territórios sob coerção armada, portanto, a prevenção deve envolver monitoramento qualificado, produção de dados protegidos, fluxos intersetoriais de alerta e respostas coordenadas antes da expulsão. Na esfera cearense, esse aprimoramento metodológico e operacional foi debatido pela Secretaria da Segurança Pública

e Defesa Social (SSPDS) e órgãos vinculados em 2025, com vistas à construção de protocolo integrado de monitoramento e investigação direcionado a reprimir e prevenir ocorrências de deslocamento forçado deliberado (Ceará, 2025).

Quando a expulsão já ocorreu, o conteúdo mínimo de proteção exige resposta imediata, capaz de garantir segurança, acolhimento, transporte emergencial, sigilo e documentação. A Lei Orgânica de Fortaleza (1990) estabelece que a política habitacional deve assegurar o “mínimo existencial” compatível com a dignidade da pessoa humana, o que impede que a vítima seja abandonada à própria sorte após a perda forçada da moradia. A escuta institucional deve ser qualificada, protegida e orientada pela não revitimização, de modo a evitar que a pessoa deslocada tenha de reiterar sucessivamente o relato traumático sem receber encaminhamento efetivo. Essa assistência deve observar os padrões da ONU (Comitê DESC, 1991), que definem a moradia adequada a partir da segurança da posse e do acesso a serviços básicos.

No Ceará, experiências como a atuação do Comando de Prevenção e Apoio às Comunidades (COPAC) da Polícia Militar do Ceará e do Grupo de Apoio às Vítimas de Violência (GAVV), que atua desde 2013 e foi formalizado por lei estadual em 2023, sob a filosofia de policiamento comunitário focado em proteção e acolhimento, indicam a relevância de respostas emergenciais que articulem acolhimento, transporte seguro, escolta para retirada de pertences e encaminhamento protegido a abrigo provisório (Torres, 2024). Tais medidas evidenciam que a proteção imediata não deve ser confundida com mera lavratura de ocorrência policial, pois envolve salvaguarda concreta da vida, da integridade, da moradia emergencial e da privacidade das vítimas.

A proteção também deve assegurar a continuidade de direitos. O deslocamento interno não suspende direitos fundamentais, nem autoriza a interrupção de políticas públicas essenciais em razão da mudança compulsória de endereço. Marshall (1963) destaca que a cidadania plena exige o direito de participar do bem-estar social e da vida da comunidade. Por isso, crianças e adolescentes deslocados não podem perder matrícula escolar; pessoas em tratamento de saúde não podem ter acompanhamento interrompido; famílias inseridas em programas sociais não podem ser excluídas por alteração territorial forçada; e trabalhadores informais não podem ser abandonados à perda total de renda. O componente de “cidadania inclusiva” do direito à cidade reconhece deslocados internos como titulares de direitos em qualquer parte do território (Saulle Júnior; Libório, 2021).

A ruptura territorial, portanto, deve ser tratada como dano jurídico relevante. Como observou estudo sobre deslocamento interno na Colômbia, os deslocados internos têm suas

redes sociais de apoio desarticuladas (Viana, 2009). Essa desarticulação repercute sobre a renda, a saúde mental, a escolarização, o acesso a benefícios, a documentação civil e a capacidade de reconstrução da vida cotidiana. Por isso, o conteúdo mínimo de proteção deve incluir preservação de benefícios assistenciais e previdenciários, transferência segura de prontuários médicos, manutenção de matrícula escolar, facilitação do acesso ao trabalho e recomposição documental.

Além da resposta emergencial e da continuidade de direitos, a proteção aos deslocados internos urbanos deve orientar-se pela construção de soluções duráveis. Essas soluções organizam-se em três possibilidades principais: retorno seguro, integração local ou reassentamento digno. O retorno somente pode ser considerado quando houver avaliação concreta de segurança, cessação da ameaça e garantia de não retaliação. A integração local deve ser assegurada quando a família não puder ou não quiser retornar, garantindo acesso a moradia, serviços, renda, transporte e proteção comunitária. O reassentamento, por sua vez, deve ser digno, informado, acompanhado e incapaz de reproduzir precariedades anteriores ou novas violações de direitos humanos.

A implementação dessas soluções deve superar o “formalismo normativo” (Rolnik, 2013), em que leis e planos existem apenas no plano abstrato, sem transformar a realidade urbana. Em Fortaleza, as soluções devem alinhar-se ao novo Plano Diretor (Fortaleza, 2025), que preconiza a justa distribuição de benefícios e o combate à especulação que isola populações vulneráveis. O PL 2038/2024, ao conceituar “regresso”, “realocação” e “reintegração”, enfatiza que as pessoas só serão deslocadas para outra região se assim optarem (Brasil, 2024). Essa lógica deve ser adaptada ao deslocamento por violência urbana, considerando que o retorno ao território de origem pode ser inviável ou letal. Ainda assim, o Estado deve avaliar alternativas concretas e impedir que o deslocamento se converta em abandono institucional.

Por fim, a proteção a deslocados internos urbanos deve incluir reparação e garantias de não repetição. É necessário afastar a natureza apenas “simbólica” da legislação urbanística (Jereissati, 2022), exigindo que o sistema de justiça assegure a restituição de direitos violados. A expulsão por facções pode gerar perda de bens, abandono de moradia, interrupção de renda, danos morais e psicológicos, quebra de vínculos familiares e comunitários e agravamento da pobreza. A resposta estatal, assim, deve prever responsabilização dos agentes envolvidos, restituição possível, indenização quando cabível, recomposição de documentos, apoio psicossocial e reformas institucionais.

A reparação e as garantias de não repetição devem ser extraídas, primariamente, dos deveres constitucionais de proteção, da política urbana, da segurança pública, da assistência social e dos parâmetros internacionais sobre deslocamento interno. O PC-32/25 pode contribuir apenas como parâmetro analógico de devida diligência, ao reforçar que riscos graves, previsíveis e territorialmente concentrados exigem mecanismos institucionais de prevenção, monitoramento, reparação e não repetição. Desse modo, o direito à cidade oferece a chave normativa para compreender que o deslocamento interno urbano por coerção territorial não representa apenas perda de moradia, mas violação ampla das condições materiais, sociais e territoriais que tornam possível uma vida urbana digna.

4. INSTITUCIONALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E PROTEÇÃO INTERSETORIAL DOS DESLOCADOS INTERNOS URBANOS

A principal consequência prática do reconhecimento da categoria de deslocado interno urbano por coerção territorial é a necessidade de sua institucionalização administrativa. Sem reconhecimento, não há registro; sem registro, não há política pública; e, sem política pública, a resposta estatal permanece improvisada. Por isso, impõe-se a criação de protocolo de identificação de deslocados internos urbanos, com fluxo protegido de atendimento, cadastro sigiloso e observância rigorosa da proteção de dados pessoais, a fim de evitar retaliações, exposição indevida e revitimização. Esse registro não pode obrigar a pessoa deslocada a escolher entre proteção e exposição, devendo admitir formas flexíveis de comunicação, inclusive por representantes, órgãos da rede de proteção ou instituições de acesso à justiça, sem exigir a apresentação imediata de notícia-crime como condição para atendimento.

As respostas institucionais obtidas por meio de pedidos de acesso à informação confirmam que o deslocamento interno urbano por coerção territorial já aparece nas políticas de proteção, embora de modo fragmentado e sem categoria administrativa própria. No plano federal, o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania informou não dispor de dados pormenorizados que permitam identificar ou sistematizar atendimentos, denúncias, benefícios ou encaminhamentos relativos a ameaças e deslocamentos urbanos decorrentes da atuação de facções criminosas em Fortaleza. Registrou, ainda, que informações aproximativas no âmbito do PROVITA, como mudança compulsória de domicílio, ameaça grave, risco territorial e deslocamento interno, estão protegidas por sigilo legal, inexistindo dados consolidados sobre articulação com SUAS, CadÚnico, benefícios, protocolos de sigilo de endereço e referência ou contrarreferência com esse recorte (Brasil, 2026a).

No âmbito estadual, a resposta do Programa de Proteção Provisória do Ceará evidencia dificuldade classificatória semelhante. O PPPro/CE informou não dispor de dados sistematizados com o recorte específico de deslocamento intraurbano forçado, embora tenha observado que a maioria dos casos atendidos se refere a situações de expulsão do território decorrentes de ameaças por facções criminosas. Os registros existentes são lançados sob categorias mais amplas, como ameaça, situação de risco, violência e proteção, sem categorização específica consolidada para o deslocamento forçado territorial (PPPRO/CE, 2026). Em contraste, os dados agregados do PROVITA/CE demonstram que a adoção de marcadores específicos é possível e juridicamente útil: entre 2021 e 2026, o programa identificou 69 pessoas em situação relacionada a deslocamento forçado, distribuídas em 26 casos, distinguindo 15 registros de expulsão territorial e 54 de deslocamento por autoproteção. Essa diferenciação evidencia a importância de reconhecer tanto a expulsão direta quanto a saída motivada por ameaça prévia, risco percebido, intimidação indireta ou expectativa fundada de violência iminente (PROVITA/CE, 2026a; PROVITA/CE, 2026b).

A experiência do PPCAAM/CE reforça a necessidade de registro protegido e tecnicamente qualificado. O programa utiliza marcadores aproximativos, como mudança compulsória de domicílio, ameaça grave, risco territorial, violência armada, proteção provisória, deslocamento interno e perda de moradia por violência, além de fluxos com SUAS, CadÚnico, benefícios, sigilo e articulação com saúde, educação, habitação e direitos humanos (PPCAAM/CE, 2026a). O Guia para utilização da Ficha de Pré-Avaliação do PPCAAM demonstra que o registro protegido não se confunde com mera coleta burocrática de informações, pois orienta o levantamento de dados sobre identificação da pessoa ameaçada, contexto da ameaça, território em que ocorreu, eventual vinculação a grupo ou facção criminosa, área de influência do ameaçador, ameaças anteriores, rede familiar, relação com serviços do território e medidas emergenciais adotadas, com a finalidade de permitir avaliação mais segura, responsável e humanizada, sem agravar a situação de risco (PPCAAM/CE, 2025). Esse modelo pode inspirar, com as adaptações necessárias, um protocolo nacional de identificação de deslocados internos urbanos, desde que observados o sigilo, a proteção de dados pessoais, a não revitimização e a possibilidade de registro por órgãos da rede de proteção.

Além do reconhecimento administrativo, é indispensável assegurar articulação intersetorial entre segurança pública, assistência social, saúde, educação, habitação, sistema de justiça e órgãos de direitos humanos. A situação de deslocamento interno urbano deve acionar simultaneamente a polícia, para proteção e investigação; o sistema de justiça, para medidas

cautelares e proteção de testemunhas; a rede socioassistencial, para acolhimento e benefícios; a saúde, para atendimento físico e psicossocial; a educação, para preservação de matrícula e transferência segura; a habitação, para solução habitacional digna; e a Defensoria Pública, para assistência jurídica individual e coletiva. Embora o PC-32/25 não estabeleça obrigações específicas sobre deslocamento urbano por violência armada, ele oferece matriz de devida diligência útil à construção de respostas institucionais em contextos de risco grave e previsível, ao reforçar que a atuação estatal não pode limitar-se à reação policial ao fato consumado, devendo produzir capacidade permanente de identificar riscos, proteger pessoas ameaçadas, registrar informações com sigilo, acompanhar trajetórias familiares e construir soluções duráveis (CORTE IDH, 2025).

No Estado do Ceará, as bases de um sistema protetivo foram estruturadas pela Lei Estadual nº 16.962/2019, que previu a coordenação do Sistema Estadual de Proteção à Pessoa pela Secretaria da Proteção Social, Justiça, Cidadania, Mulheres e Direitos Humanos, sob supervisão do Comitê Estadual de Proteção a Pessoas (Torres, 2024). Nesse sistema, o Decreto Estadual nº 33.506/2020 instituiu o Programa de Proteção Provisória, destinado a oferecer medidas de proteção e assistência integral de caráter urgente, transitório, provisório e emergencial para pessoas sob ameaça iminente de morte ou grave violação de sua integridade física (Torres, 2024). A execução do PPPro, em parceria entre a SPS e a organização da sociedade civil GAJOP, oferece acolhimento seguro, alimentação e apoio logístico por período máximo de 30 dias, prorrogáveis mediante parecer técnico, funcionando como porta de entrada e resguardo temporário para vítimas e testemunhas sob risco extremo, enquanto aguardam avaliação para ingresso em programas de proteção permanentes, como PROVITA, PPCAAM e PPDDH (Torres, 2024).

Apesar do pioneirismo institucional, a implantação do PPPro em Fortaleza revelou gargalos operacionais relevantes, como ausência de integração intersetorial efetiva, limitações orçamentárias e de pessoal especializado, além de insuficiência de soluções habitacionais de médio e longo prazo para a realocação segura e a reintegração socioeconômica duradoura das famílias expulsas por facções (Torres, 2024). A própria resposta institucional do PPPro/CE confirma tanto a relevância quanto os limites do modelo existente: por seu caráter transitório, provisório e emergencial, o programa concentra-se na proteção imediata, podendo viabilizar, quando necessário, emissão de documentação civil, orientação para acesso a benefícios socioassistenciais, procedimentos de sigilo de informações sensíveis e fluxos de referência e contrarreferência com assistência social, saúde, educação e direitos humanos. Contudo, tais

fluxos não estão estruturados especificamente para casos de deslocamento forçado por violência territorial (PPPRO/CE, 2026).

Esses dados demonstram a existência de respostas protetivas parciais, mas revelam que a política opera predominantemente de forma reativa, a partir da ameaça individualizada, sem arquitetura própria para reconhecer a perda compulsória do território como violação autônoma. Para superar esses entraves, as forças de segurança estaduais — SSPDS, Polícia Militar, Polícia Civil, COPAC e DRACO — realizaram reuniões de alinhamento estratégico em outubro de 2025, com o objetivo de aperfeiçoar metodologias integradas de intervenção, deliberando pelo fortalecimento de protocolos rápidos que articulem assistência social, monitoramento patrimonial imediato de residências abandonadas e investigação criminal baseada em inteligência integrada (Ceará, 2025).

O registro protegido deve integrar sistema nacional de dados sobre deslocamento interno, com informações agregadas e seguras sobre expulsões, ameaças, territórios sob controle armado, equipamentos públicos impactados e perfis das pessoas deslocadas. A proteção de dados é condição indispensável para evitar que informações sensíveis sejam acessadas por grupos criminosos ou utilizadas de modo discriminatório. Esse sistema deve permitir o acompanhamento da trajetória das famílias, a avaliação da efetividade das soluções propostas e o subsídio a políticas preventivas de urbanização, regularização fundiária, habitação e presença estatal. Por fim, a prioridade habitacional para deslocados internos urbanos deve ser expressamente reconhecida, com acesso a programas de moradia e subsídios, sem exigência de regularização documental imediata. A transferência de benefícios, como Bolsa Família ou Benefício de Prestação Continuada, não deve ser interrompida por mudança forçada de endereço ou falta de documentos; crianças e adolescentes têm direito à continuidade escolar, com preservação do sigilo pelos profissionais da educação; e a Defensoria Pública, como instituição de acesso à justiça e de promoção dos direitos humanos, deve identificar padrões de deslocamento, provocar a rede de proteção, exigir políticas públicas intersetoriais e garantir que a pessoa deslocada não seja tratada como ocupante irregular, migrante voluntária ou mera comunicante de ocorrência policial.

5. CONCLUSÃO

O deslocamento interno urbano por coerção territorial não é um subproduto colateral da criminalidade, mas uma patologia da soberania estatal nas periferias brasileiras. Quando o domínio armado de facções criminosas dita quem pode permanecer e quem deve partir, o

Direito à Cidade é substituído por um exílio invisível, onde a perda da moradia é apenas o prelúdio de uma desarticulação sistêmica de direitos fundamentais.

A qualificação jurídica proposta, ancorada no nexo entre o vínculo territorial, a ausência de alternativa razoável de permanência e a coerção por grupos não estatais, oferece ao sistema de justiça a ferramenta necessária para romper com a invisibilidade administrativa. Os dados inéditos obtidos via Lei de Acesso à Informação junto ao MDHC e aos programas de proteção do Ceará confirmam o diagnóstico: a ausência de uma categoria administrativa específica para o deslocado interno urbano condena milhares de famílias a um labirinto institucional, onde são tratadas apenas como comunicantes de ocorrências policiais, e não como vítimas de graves violações de direitos humanos.

Conclui-se que o conteúdo mínimo de proteção aqui sistematizado, abrangendo desde a prevenção territorialmente sensível até a garantia de soluções duráveis, não é uma concessão política, mas um imperativo constitucional. A anomia normativa nacional não pode continuar servindo de salvo-conduto para a omissão. É urgente que o Estado brasileiro transite de uma reação puramente repressiva e penal para uma política pública intersetorial que reconheça o território como espaço de vida e a permanência como o núcleo essencial da cidadania plena. Reconhecer o deslocado interno urbano é, em última análise, um ato de resistência contra a fragmentação da soberania e um passo indispensável para que a cidade deixe de ser um cenário de guerra e volte a ser um bem comum.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA SENADO. Paim apresenta projeto que institui Política Nacional para Deslocados Internos. **Senado Notícias**, Brasília, DF, 1 jul. 2024. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/07/01/paim-apresenta-projeto-que-institui-politica-nacional-para-deslocados-internos>. Acesso em: 12 maio 2026.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Formulário de Resposta ao Cidadão: Solicitação de Acesso à Informação – Plataforma Fala.BR, Protocolo NUP nº 00105.001650/2026-41**. Brasília, DF: MDHC, 30 abr. 2026a.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 2038, de 2024**. Institui a Política Nacional para Deslocados Internos. Brasília, DF: Senado Federal, 2024. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/163826>. Acesso em: 12 maio 2026.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 640, de 2026**. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, Código Penal, para definir o crime de Deslocamento Forçado. Brasília, DF: Senado Federal, 2026b. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/172722>. Acesso em: 12 maio 2026.

CARNEIRO, Wellington Pereira. Displacement in Colombia: IDPs, Refugees, and Human Rights in the Legal Framework of the 2016 Peace Process. In: JUBILUT, Liliana Lyra et al. (ed.). **Latin America and Refugee Protection**. New York: Berghahn Books, 2021.

CEARÁ. **Decreto Estadual nº 33.506, de 2020**. Institui o Programa de Proteção Provisória. Fortaleza: Diário Oficial do Estado do Ceará, 2020.

CEARÁ. **Lei Estadual nº 16.962, de 2019**. Institui o Sistema Estadual de Proteção à Pessoa. Fortaleza: Diário Oficial do Estado do Ceará, 2019.

CEARÁ. Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social. **Aperfeiçoamento de ações de combate a ocorrências de deslocamento forçado é deliberado pela SSPDS e seus órgãos vinculados**. Fortaleza: SSPDS, 16 out. 2025. Disponível em: <https://www.sspds.ce.gov.br/2025/10/16/aperfeiçoamento-de-acoes-de-combate-a-ocorrencias-de-deslocamento-forcado-e-deliberado-pela-sspds-e-seus-orgaos-vinculados/>. Acesso em: 12 maio 2026.

COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. **Comentário Geral nº 4: o direito à moradia adequada**, art. 11, § 1º, do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. E/1992/23. Genebra: Nações Unidas, 1991.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. **Pessoas deslocadas pela violência em Fortaleza**. Genebra: CICV, 2022. Disponível em: <https://www.icrc.org/pt/publication/pessoas-deslocadas-em-fortaleza>. Acesso em: 12 maio 2026.

COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Sentencia T-025/04**. Bogotá: Corte Constitucional de Colombia, 2004.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Parecer Consultivo PC-32/25, de 29 de maio de 2025: emergência climática e direitos humanos**. San José, Costa Rica: Corte IDH, 2025. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_32_pt.pdf. Acesso em: 12 maio 2026.

COSTA, Eduarda Marques da; ANTONELLO, Ideni Terezinha. Urban Planning and Residential Segregation in Brazil: The Failure of the “Special Zone of Social Interest” Instrument in Londrina City (PR). **Sustainability**, Basel, v. 13, n. 23, 13285, 2021.

DERANI, Cristiane; VIEIRA, Ligia Ribeiro. Displaced by development: analysis on the implications of the principle of permanent sovereignty over natural resources. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 13, n. 27, p. 89-114, 2016.

FORTALEZA. **Lei Complementar nº 450, de 27 de novembro de 2025**. Institui o Plano Diretor Participativo e Sustentável de Fortaleza. Fortaleza: Diário Oficial do Município, 27 nov. 2025.

FORTALEZA. **Lei Orgânica do Município de Fortaleza**. Promulgada em 24 de abril de 1990. Fortaleza: Diário Oficial do Município, 1990.

G1 CEARÁ. Fações expulsaram 219 famílias de suas casas no Ceará, aponta relatório. **G1 Ceará**, Fortaleza, 4 nov. 2025. Disponível em: <https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2025/11/04/faccoes-expulsaram-219-familias-de-suas-casas-no-ceara-aponta-relatorio.ghtml>. Acesso em: 10 maio 2026.

GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. **Cortes y cambio social: cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia**. Bogotá: Dejusticia, 2010.

GOMES, Ana Maria Isar dos Santos. O direito à cidade sob uma perspectiva jurídico-sociológica. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 14, n. 2, p. 492-512, maio/ago. 2018. DOI: 10.1590/2317-6172201820.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. Tradução de Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

INTERNATIONAL INSTITUTE OF HUMANITARIAN LAW; UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES; INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS. **Manual on Internal Displacement**. Sanremo: IHL, 2022. Disponível em: <https://www.onlinelibrary.iihl.org/wp-content/uploads/2023/03/2022-UNHCR-ICRC-Manual-on-Internal-Displacement.pdf>. Acesso em: 12 maio 2026.

JEREISSATI, Lucas. 20 anos de Estatuto da Cidade: uma legislação simbólica? In: JEREISSATI, Lucas. **Tópicos de sociologia do direito e do Estado**. Fortaleza: Mucuripe, 2022. p. 95-127.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. 3. ed. São Paulo: Centauro, 2001.

MARICATO, Ermínia. A terra é um nó na sociedade brasileira... também nas cidades. **Cultura Vozes**, Petrópolis, n. 6, p. 7-22, nov./dez. 1999.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status**. Introdução de Phillip C. Schmitter. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1963.

MENEZES, Ana Júlia Dantas. **Deslocamentos forçados no Ceará: a negação do estado democrático de direito e o papel da polícia militar para a garantia de direitos fundamentais em territórios faccionados**. 2025. 142 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2025.

MORETTI, Julia Azevedo; ZOEGA ROSIM, Danielle; MAUER DOS SANTOS, Ana Cláudia. Riscados do mapa: deslocados climáticos em conflitos urbanos em áreas de risco. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU**, Belo Horizonte, ano 11, n. 20, p. 51-79, jan./jun. 2025.

NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. **Resolução 1803 (XVII): Permanent Sovereignty over Natural Resources**. Nova York: ONU, 14 dez. 1962.

NAÇÕES UNIDAS. Subcomissão de Promoção e Proteção dos Direitos Humanos. **Principles on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons**. E/CN.4/Sub.2/2005/17. Genebra: ONU, 2005.

NOGUEIRA, Maria Beatriz Bonna. A proteção dos deslocados internos na sociedade internacional: evolução conceitual e normativa. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, v. esp., p. 67-89, 2014.

OLIVEIRA, Sameque Farias Cunha de; SILVA, Carlos Augusto Uchôa da. Caracterização de padrões de deslocamentos urbanos em Fortaleza com a utilização de dados de redes sociais georreferenciadas. **Transportes**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 5, p. 136-153, 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Princípios Orientadores Relativos aos Deslocados Internos**. Genebra: ONU, 1998.

PPCAAM/CE. **Dados 2013 a 2026**. Fortaleza: Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte do Ceará, 2026b. Planilha recebida pelo autor em resposta a pedido de informação.

PPCAAM/CE. **Guia para utilização da Ficha de Pré-Avaliação para os Órgãos Solicitantes**. Fortaleza: Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte do Ceará, jul. 2025.

PPCAAM/CE. **Resposta Técnica – PPCAAM/CE (2015–2026)**. Fortaleza: Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte do Ceará, 2026a. Documento recebido pelo autor em resposta a pedido de informação.

PPDDH/CE. **Ofício nº 051/2026/PPDDH/CE**. Fortaleza: Programa Estadual de Proteção aos Defensores/as de Direitos Humanos do Ceará, 23 abr. 2026.

PPPRO/CE. **Ofício nº 162/2026 – PPPro/CE-GAJOP: resposta ao pedido de acesso à informação – pesquisa acadêmica**. Fortaleza: Programa de Proteção Provisória do Ceará; GAJOP, 2026. Documento recebido pelo autor em resposta a pedido de informação.

PROVITA/CE. **Dados PROVITA/CE 2021–2026**. Fortaleza: Instituto de Arte e Cidadania do Ceará; Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas do Ceará, 2026b. Planilha recebida pelo autor em resposta a pedido de informação.

PROVITA/CE. **Nota Explicativa – Resposta à Solicitação de Informações (PROVITA/CE)**. Fortaleza: Instituto de Arte e Cidadania do Ceará; Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas do Ceará, 2026a.

ROLNIK, Raquel. Ten years of the City Statute in Brazil: from the struggle for urban reform to the World Cup cities. **International Journal of Urban Sustainable Development**, v. 5, n. 1, p. 54-64, 2013.

SAULE JÚNIOR, Nelson; LIBÓRIO, Daniela Campos. Questões chaves sobre a noção jurídica do direito à cidade. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 3, p. 1195-1218, 2021.

SILVA FILHO, Francisco Cláudio Oliveira; MARIANO, Cynara Monteiro. Fronteiras invisíveis e deslocamentos forçados: impactos da “guerra” de facções na periferia de

Fortaleza (Ceará, Brasil). **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, p. 1826-1857, 2020.

SILVA, Poliana de Oliveira; MAIA, Fernando Joaquim Ferreira. O aumento da violência urbana como expressão da negação do direito à cidade relacionada ao não acesso à moradia digna. **Direitos Fundamentais e Justiça**, Belo Horizonte, v. 15, n. 44, p. 279-304, 2021.

TORRES, Alexandre Beserra. **Deslocados internos em Fortaleza: avaliação do Programa de Proteção Provisória (Decreto Estadual nº 33.506/2020)**. 2024. Dissertação (Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2024.

UNHCR. **Mid-Year Trends 2025**. Genebra: UNHCR, 2025a. Disponível em: <https://www.unhcr.org/mid-year-trends>. Acesso em: 12 maio 2026.

UNHCR. **No Escape II: The Way Forward: extreme weather, conflict and forced displacement**. Genebra: UNHCR, 2025b. Disponível em: <https://www.unhcr.org/sites/default/files/2025-11/no-escape-ii-the-way-forward.pdf>. Acesso em: 12 maio 2026.

VIANA, Manuela Trindade. Cooperação internacional e deslocamento interno na Colômbia: desafios à maior crise humanitária da América do Sul. **Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 6, n. 10, p. 138-161, jun. 2009. DOI: 10.1590/S1806-64452009000100008.