

DIREITO À CIDADE E DESLOCAMENTO URBANO FORÇADO POR FACÇÕES EM FORTALEZA: LIMITES DAS RESPOSTAS ESTATAIS SOB A ABORDAGEM DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Resumo

O presente relato de pesquisa examina, à luz da abordagem Direito e Políticas Públicas, a (in)suficiência do arranjo jurídico-institucional de resposta ao deslocamento urbano forçado por facções criminosas na cidade de Fortaleza, tomando o direito à cidade como parâmetro normativo central. Parte-se da premissa de que a coerção territorial exercida por organizações criminosas produz expulsões, mobilidade condicionada pelo medo, rupturas comunitárias e descontinuidade no acesso a direitos, sem que o fenômeno seja reconhecido, de modo sistemático, como objeto de política pública integrada. O estudo tem por objetivo avaliar em que medida os instrumentos normativos, administrativos e judiciais existentes e/ou praticados, nos planos federal, estadual e municipal, são capazes de prevenir, mitigar ou reparar os efeitos desse deslocamento sobre permanência, moradia, circulação, proteção e acesso a serviços urbanos. Metodologicamente, adota-se pesquisa qualitativa, com revisão bibliográfica sistematizada e análise documental de atos normativos, relatórios técnicos, decisões judiciais, audiências públicas, projetos legislativos e estudos especializados. Sustenta-se, como hipótese, que a ausência de reconhecimento normativo e administrativo do fenômeno compromete a efetividade da resposta estatal, produzindo fragmentação institucional, déficits de coordenação e baixa capacidade protetiva. Como contribuição, o trabalho busca oferecer uma avaliação jurídico-institucional do problema e subsidiar, no âmbito da dissertação em desenvolvimento, a formulação de recomendações legislativas, administrativas e judiciais aptas a fortalecer a proteção do direito à cidade em contextos de coerção territorial armada.

Palavras-chave: direito à cidade; deslocamento interno; coordenação intersetorial; facções criminosas.

1. Introdução

A cidade de Fortaleza, capital do Estado do Ceará, constitui espaço urbano historicamente marcado por profundas desigualdades socioespaciais, assimetrias no acesso a infraestrutura e serviços públicos, precariedades habitacionais e dinâmicas persistentes de segregação territorial. Nesse cenário, sobretudo na última década, consolidaram-se formas de controle territorial exercidas por facções criminosas em diversas áreas periféricas, mediante violência armada, ameaça, intimidação e imposição de regras informais de circulação e permanência na capital do Ceará. Tal fenômeno repercute diretamente na vida urbana, exigindo dos órgãos públicos a adoção não apenas de políticas de segurança pública com viés repressivo, como, também, de medidas voltadas à concretização das ideias de desenvolvimento urbano e das funções sociais da cidade, bem como do bem-estar de todos os habitantes da urbe.

É nesse contexto que se insere o deslocamento interno urbano forçado por facções, entendido, para os fins deste relato, como a situação em que pessoas ou famílias, diante de ameaça, coerção territorial crível ou risco concreto associado à atuação de organizações criminosas, são compelidas a abandonar sua moradia, a se deslocar dentro do espaço urbano ou a frequentar determinados equipamentos públicos de educação, saúde, assistência social e lazer, seja para outro setor do mesmo bairro, seja para bairro diverso, seja, ainda, para área da região metropolitana, quando o movimento se apresenta como prolongamento necessário da expulsão inicial.

Sob tal perspectiva, o fenômeno não pode ser reduzido a efeito colateral da criminalidade urbana. Ao contrário, ele deve ser compreendido como problema jurídico e de política pública, com incidência direta sobre dimensões centrais do direito à cidade, que englobam a não discriminação social, a cidadania inclusiva, a função social e a qualificação dos espaços públicos (Saule Júnior; Libório, 2021). A coerção territorial exercida por facções produz, assim, formas de expulsão e confinamento que reorganizam o acesso real à cidade e aprofundam padrões de exclusão em territórios já vulnerabilizados.

À vista disso, o presente relato de pesquisa, vinculado à pesquisa de dissertação em andamento no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Direito na Universidade Federal do Ceará, tomando Fortaleza como recorte empírico e analítico principal, examina o problema a partir da abordagem Direito e Políticas Públicas, de modo a investigar não apenas a ocorrência de violações, mas principalmente a capacidade do arranjo jurídico-institucional existente de reconhecer, prevenir, mitigar e reparar os efeitos do deslocamento urbano forçado sobre o direito à cidade em Fortaleza.

A relevância do tema é, em primeiro lugar, social. O deslocamento urbano forçado por facções afeta, de modo agudo, pessoas e famílias expostas a regimes informais de dominação territorial, comprometendo a continuidade de suas condições de vida, suas redes de cuidado, seu acesso a escola, saúde, assistência social, trabalho e proteção institucional. De janeiro de 2024 a setembro de 2025, Fortaleza registrou cerca de 143 eventos com expulsões de moradores de suas casas, o que representa cerca de 65% do total de registros de todo o Estado do Ceará (G1 Ceará, 2025). Em contextos de coerção armada organizada, a cidade deixa de ser espaço de circulação relativamente livre e converte-se, para determinados grupos, em ambiente regulado por fronteiras informais, zonas de medo e restrições de pertencimento.

A relevância jurídica decorre do fato de que tais deslocamentos atingem um feixe de posições jurídicas fundamentais que podem ser reconduzidas ao direito à cidade,

compreendido, para fins desta pesquisa, como parâmetro normativo que articula permanência segura no território, acesso igualitário a bens e serviços urbanos, mobilidade, não discriminação e fruição material da vida urbana. Embora o ordenamento jurídico brasileiro disponha de marcos relevantes em matéria constitucional, urbanística, habitacional e protetiva, a resposta institucional ao problema tende a permanecer fragmentada e não integrada.

A relevância institucional, por sua vez, reside na insuficiência de reconhecimento administrativo e normativo do fenômeno como objeto de política pública integrada. Em geral, as respostas estatais incidentes sobre a matéria distribuem-se de forma descontínua entre segurança pública, assistência social, habitação, saúde, educação e acesso à justiça, sem fluxos protetivos claros, protocolos intersetoriais consistentes ou mecanismos adequados de monitoramento e *accountability*. Em consequência, multiplicam-se situações de invisibilidade administrativa, subnotificação e desproteção, em prejuízo da efetividade de direitos fundamentais.

Justifica-se, portanto, a investigação proposta pela necessidade de produzir leitura jurídico-institucional capaz de ultrapassar tanto a mera descrição sociológica do fenômeno quanto o enquadramento exclusivamente penal da questão. O problema demanda análise situada no campo de Direito e Políticas Públicas, apta a examinar desenho institucional, repartição de competências, instrumentos normativos, articulação federativa, coordenação intersetorial, capacidade de implementação, mecanismos de monitoramento e possibilidades de formulação de respostas mais adequadas.

O problema de pesquisa deste relato, destarte, pode ser assim formulado: em que medida o arranjo jurídico-institucional ora vigente, nos planos federal, estadual e municipal, é capaz de prevenir, mitigar ou reparar os efeitos do deslocamento interno urbano forçado por facções sobre o direito à cidade em Fortaleza?

A delimitação proposta possui três dimensões principais: (i) material, na qual o objeto não abrange genericamente toda a violência urbana, mas especificamente os deslocamentos compulsórios decorrentes de ameaça, intimidação ou coerção territorial associadas à atuação de facções criminosas; (ii) jurídico-analítica, em que o foco do estudo não recai apenas sobre a identificação de violações, mas sobre a (in)suficiência das respostas estatais, consideradas em seu desenho normativo, administrativo e institucional; e (iii) territorial, cujo recorte empírico concentra-se em Fortaleza, sem prejuízo da consideração de políticas, normas e arranjos de diferentes níveis federativos que incidam sobre o problema.

A questão central, assim, não é simplesmente saber se há deslocamentos forçados no contexto urbano de Fortaleza, mas verificar se o Estado dispõe de instrumentos aptos a reconhecer o fenômeno como problema público, organizar respostas coordenadas e assegurar proteção imediata, permanência segura ou soluções adequadas de recomposição do acesso a direitos.

O objetivo geral do relato é avaliar, à luz da abordagem Direito e Políticas Públicas, a suficiência e os limites das respostas estatais ao deslocamento intraurbano forçado por facções em Fortaleza.

Para a consecução desse propósito, estabelecem-se os seguintes objetivos específicos: (i) mapear as políticas públicas, normas, programas e instrumentos com incidência sobre permanência, moradia, proteção, assistência e atenção a deslocados internos nos níveis federal, estadual e municipal; (ii) examinar os principais gargalos de coordenação federativa e intersetorial entre segurança pública, assistência social, habitação, saúde, educação e acesso à justiça; (iii) analisar o papel de protocolos, indicadores, mecanismos de monitoramento, governança de dados e *accountability* na conformação de resposta institucional adequada ao problema; (iv) identificar, a partir do estado da arte e da análise documental, as principais lacunas de reconhecimento jurídico e administrativo do deslocamento intraurbano forçado em contextos de violência armada organizada; e (v) formular, ao final da dissertação em andamento, recomendações legislativas, administrativas e judiciais aptas a fortalecer a proteção do direito à cidade de pessoas e famílias deslocadas por facções em Fortaleza.

2. Principais métodos empregados

No contexto contemporâneo das políticas públicas brasileiras, especialmente ao tratar de fenômenos como a violência urbana e o deslocamento forçado de populações, a integração de múltiplas abordagens torna-se imperativa. Neste relato, assim, analisa-se a arquitetura metodológica necessária para investigar a eficácia das intervenções estatais, focando no diálogo entre a abordagem de Direito e Políticas Públicas (DPP), na perspectiva de Maria Paula Dallari Bucci, e a metodologia de Avaliação em Profundidade, proposta por Lea Carvalho Rodrigues.

A abordagem DPP rompe com a visão tradicional do Direito Administrativo, que se limita à análise da legalidade do ato isolado, para focar na capacidade do Direito de organizar a ação governamental e produzir resultados sociais. A perspectiva teórica fundamenta-se na necessidade de rematerializar o direito, legitimando a ordem jurídica por meio do cumprimento

de objetivos constitucionais e da entrega de políticas públicas efetivas (Bucci, 2023). O conceito estruturante dessa abordagem, vale dizer, é o arranjo jurídico-institucional, definido como o conjunto de regras, processos e instâncias que moldam a implementação de uma política, permitindo a coordenação entre múltiplos atores públicos e privados (Bucci; Coutinho, 2017).

O mapeamento de arranjos jurídico-institucionais como roteiro metodológico interdisciplinar e útil na fixação do diálogo entre a racionalidade analítica do Direito e do empirismo estratégico da Ciência Política permite o emprego de quadros analíticos que servem como ferramentas de simplificação cognitiva frente à complexidade das políticas públicas (Bucci, 2023). No caso de Fortaleza, objeto deste relato, o mapeamento do Programa de Proteção Provisória (PPPPro) permite diagnosticar os chamados "vazios legislativos", isto é, as situações em que a ausência de uma normativa nacional para deslocados internos exige a criação de soluções locais improvisadas (CICV, 2021)

Como complemento à análise jurídica ora traçada, adota-se a Avaliação em Profundidade, que, priorizando a “compreensão” em detrimento da mera "medida" e valendo-se de métodos qualitativos e etnográficos para apreender a complexidade sociocultural implicada nas demandas de populações vulneráveis (como é o caso dos deslocados urbanos), critica a dependência de modelos clássicos assentados em paradigmas positivistas e referenciais economicistas (Rodrigues, 2008).

Destarte, no âmbito deste relato, a avaliação se estrutura em quatro pilares analíticos: (i) análise de conteúdo, em especial da base normativa vigente e aplicável aos deslocados internos em Fortaleza; (ii) análise de contexto, consistente no levantamento das condições sociopolíticas nacionais e locais, com ênfase na violência armada e nas disputas territoriais; (iii) trajetória institucional, notadamente a reconstituição do percurso do deslocado pelas instâncias governamentais e identificação das portas de entrada no sistema; e (iv) espectro temporal e territorial, mediante o confronto entre as propostas generalizantes e as especificidades locais, avaliando o alcance territorial da proteção.

A aplicação prática desse arcabouço teórico foca-se na realidade de Fortaleza, Ceará, onde o controle territorial exercido por facções criminosas, sobretudo no recorte temporal 2015-2026, impõe desafios à soberania estatal e aos direitos fundamentais dos cidadãos.

3. Fundamentação teórica

A fundamentação teórica deste relato de pesquisa estrutura-se a partir de três eixos articulados: o direito à cidade, tomado como parâmetro normativo central para a leitura das

violações em exame; o deslocamento interno urbano forçado, especialmente em contextos de violência armada organizada, como categoria apta a descrever processos de expulsão, confinamento e mobilidade condicionada pelo medo; e a abordagem DPP como instrumento analítico voltado a examinar a capacidade do arranjo jurídico-institucional de reconhecer, prevenir, mitigar e reparar os efeitos desse fenômeno sobre a fruição de direitos em Fortaleza.

3.1 Direito à cidade como categoria jurídica e parâmetro normativo

O processo de urbanização brasileiro, de um modo geral, é marcado pela desorganização. Em 1940, 26,35% da população brasileira vivia em cidades (Braga; Barbosa; Carvalho, 2021) e, com a disparada do movimento migratório voltado aos grandes centros urbanos nas décadas de 1950, 1960 e 1970, no contexto do “milagre brasileiro” (Valença, 2014), esse percentual alcançou 68,86% nas décadas de 1980 e 1990 (Santos, 1993) e cerca de 84%, na primeira década dos anos 2000 (IBGE, 2010).

No Censo 2022, por sua sorte, nota-se uma mudança paradigmática dos movimentos migratórios, os quais têm sido redirecionados das capitais para cidades menores, justamente pela busca por segurança, infraestrutura mais adequada e custo de vida (Rodrigues; Ribeiro, 2023).

Com efeito, a formulação do direito à cidade resulta de um processo histórico e teórico iniciado na segunda metade do século XX, em meio à intensificação da urbanização e à crítica às formas capitalistas de produção do espaço. Desde então, o conceito vem sendo reelaborado no pensamento acadêmico, nas lutas sociais e nas agendas institucionais voltadas à política urbana, sem perder seu caráter de categoria aberta e disputada (Camargo, 2016).

A expressão foi originalmente associada à obra de Henri Lefebvre, que, no contexto dos debates intelectuais e das mobilizações sociais dos anos 1960, propôs o direito à cidade como reivindicação coletiva dos habitantes urbanos contra a subordinação da cidade à lógica mercantil. Em sua formulação, não se tratava propriamente de um direito legal nos moldes tradicionais, dependente de simples positivação estatal (Trindade, 2012), mas de uma exigência política de reapropriação do espaço urbano pelos seus habitantes, tendo a cidade como reino do uso e não como simples objeto de valorização econômica (Lefebvre, 2001). Nessa chave, o direito à cidade expressa crítica à mercantilização da terra, da moradia e das relações urbanas, ao mesmo tempo em que afirma a cidade como obra social e espaço de realização da diferença, da convivência e da produção coletiva da vida urbana (Lefebvre, 2001).

Essa formulação inicial legou à teoria urbana uma compreensão duradoura: a de que o espaço urbano não é dado natural nem simples suporte físico, mas produto de relações sociais, econômicas, políticas e simbólicas. Ainda que Lefebvre não tenha desenvolvido de modo sistemático os contornos jurídicos do direito à cidade, sua contribuição foi decisiva para abrir um campo crítico que, posteriormente, seria explorado por autores interessados em traduzir essa ideia para o plano institucional e normativo. Por isso, a noção lefebvriana permaneceu marcada por deliberada abertura conceitual, vinculada a um projeto transformador que excedia os limites das estruturas legais vigentes (Fernandes, 2007; Reis, 2020).

Nas décadas seguintes, o conceito passou a dialogar com estudos sobre movimentos sociais urbanos, cidadania e conflitos distributivos nas cidades. Manuel Castells, por exemplo, deslocou parte do debate para uma perspectiva sociológica centrada nas mobilizações por direitos concretos, como habitação, serviços e infraestrutura, enfatizando o papel dos movimentos urbanos e da ação política na construção de uma vida urbana mais digna (Castells, 1983). A partir daí, tornaram-se visíveis duas inflexões complementares: de um lado, a dimensão mais radical e utópica do direito à cidade, vinculada à transformação estrutural do espaço urbano; de outro, sua apropriação como linguagem de reivindicação por políticas públicas, justiça urbana e cidadania material.

Nessa trajetória, o conceito ganhou novo impulso com David Harvey (2014), que recoloca o direito à cidade no quadro da geografia crítica e da crítica ao capitalismo contemporâneo. Segundo essa leitura, a urbanização passou a operar como importante mecanismo de reprodução do capital, por meio de processos como especulação imobiliária, financeirização e acumulação por despossessão, tornando a cidade um terreno central de disputa política e social. Reivindicar o direito à cidade significaria, então, disputar o controle do processo de urbanização e afirmar o poder coletivo de redefinir os usos, sentidos e finalidades do espaço urbano segundo necessidades sociais, e não segundo as exigências do lucro (Camargo, 2016).

Na América Latina, e especialmente no Brasil, o direito à cidade foi progressivamente apropriado por intelectuais, juristas e movimentos sociais como conceito agregador das lutas urbanas. No contexto da redemocratização, a noção mostrou-se particularmente fértil para articular reivindicações por moradia, regularização fundiária, saneamento, transporte e participação democrática, permitindo ultrapassar pautas setoriais isoladas e conectá-las a uma compreensão mais ampla de cidadania urbana (Maricato, 1999; Tavolari, 2016). Nessa perspectiva, a crítica à periferização, à informalidade urbana e à

precariedade estrutural do acesso à cidade revelou que o problema não se limitava à ausência de terra ou de teto, mas abrangia a negação da cidade como espaço de infraestrutura, oportunidades, serviços e vida pública (Maricato, 1999).

Esse processo de apropriação política e jurídica influenciou diretamente a agenda da reforma urbana brasileira e a construção do marco constitucional de 1988. A incorporação, pela Constituição, de um capítulo específico sobre política urbana, orientado pela função social da propriedade e da cidade, representou momento decisivo de aproximação entre a crítica urbana e a institucionalidade jurídica (Fernandes, 2016). A partir daí, o direito à cidade deixou de circular apenas como ideia crítica de origem europeia e passou a figurar também como horizonte normativo e político no contexto brasileiro, abrindo caminho para o desenvolvimento de instrumentos e categorias voltados à sua efetivação.

Nos anos 1990 e 2000, essa inflexão se aprofundou com a produção de autores preocupados em conferir densidade normativa ao conceito. Nelson Saule Júnior, por exemplo, destacou a relação entre urbanização excludente, especulação imobiliária e desenho jurídico-institucional, defendendo a necessidade de instrumentos voltados à justiça social urbana (Saule Júnior, 1999). Paralelamente, o tema ganhou maior projeção internacional com a Agenda Habitat, derivada da Conferência Habitat II, e com documentos de referência como a Carta Mundial pelo Direito à Cidade, que o definiu como usufruto equitativo das cidades sob os princípios da sustentabilidade, da democracia, da equidade e da justiça social (Carta Mundial Pelo Direito À Cidade, 2009). O conceito, assim, passou a transitar entre a crítica insurgente e a linguagem programática das políticas urbanas, sem deixar de carregar tensão entre institucionalização e potência emancipatória.

No caso brasileiro, a positivação expressa do termo no Estatuto da Cidade representou marco especialmente relevante. Ao enunciar o direito a cidades sustentáveis como direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, a legislação urbanística conferiu formulação normativa explícita a conteúdos até então dispersos em lutas sociais e formulações teóricas (Brasil, 2001). Ainda assim, a literatura adverte que a adoção institucional do vocabulário do direito à cidade não eliminou suas ambiguidades. Ao contrário, justamente por ter sido apropriado por movimentos antes mesmo de existir consenso conceitual rígido, o termo passou a reunir dimensões sociológicas, filosóficas, econômicas, políticas e jurídicas, funcionando como categoria multifacetada de crítica e de orientação normativa (Casimiro, 2020).

Essa polissemia, longe de ser defeito, ajuda a compreender a força do conceito. O direito à cidade articula, simultaneamente, uma dimensão material, relativa ao acesso equitativo à moradia, infraestrutura, saneamento, transporte, saúde, educação, trabalho e lazer (Fernandes, 2007); uma dimensão política, associada à participação na definição dos rumos da cidade e à gestão democrática do espaço urbano (Borja, 2000); e uma dimensão simbólico-cultural, relacionada ao direito de grupos diversos produzirem, usarem e significarem a cidade segundo seus modos de vida, identidades e formas de pertencimento (Lefebvre, 1999). Nessa leitura, a cidade não se reduz a um conjunto de equipamentos e serviços: ela também é espaço de encontro, conflito, diversidade, centralidade e realização da obra coletiva (Calgaro et al., 2020).

A amplitude do conceito, contudo, também produz riscos. Com sua crescente institucionalização em leis, planos e agendas internacionais, o direito à cidade pode ser esvaziado e reduzido a fórmula genérica de boa governança urbana, desvinculada de sua crítica original à mercantilização do espaço e à produção desigual da cidade. Por isso, parte da literatura insiste em preservar a tensão constitutiva do conceito entre sua dimensão material, que afirma a primazia do valor de uso sobre o valor de troca, e sua dimensão utópico-transformadora, que projeta formas urbanas mais igualitárias, democráticas e socialmente inclusivas (Reis, 2020).

Para os fins deste relato de pesquisa, o direito à cidade é compreendido como categoria jurídica e parâmetro normativo apto a articular permanência territorial segura, acesso não discriminatório a bens e serviços urbanos, fruição material da vida urbana e participação na cidade como espaço comum. Nessa perspectiva, a proteção do direito à cidade reclama, ao menos, que a cidade seja livre de discriminações, promova cidadania inclusiva, permita participação política, cumpra suas funções sociais, assegure espaços públicos qualificados, valorize igualdade e diversidade e opere como sistema comum de assentamento e ecossistema urbano (Saule Júnior; Libório, 2021).

No cenário brasileiro, Matias e Jereissati (2022) tratam do “direito a cidades sustentáveis” como diretriz da política urbana, com conteúdo normativo expresso que inclui terra urbana, moradia, saneamento ambiental, infraestrutura urbana, transporte e serviços públicos, trabalho e lazer, com possibilidade de leitura ampliada do rol.

Em Fortaleza, apesar de o seu marco municipal de planejamento urbano incorporar, expressamente, diretrizes de justiça socioespacial, proteção de grupos vulneráveis e redução de vulnerabilidades territoriais, observa-se que tais instrumentos operam, predominantemente, com uma gramática de vulnerabilidade associada a risco socioambiental, precariedade

habitacional, déficits de acessibilidade e segurança viária, sem enfrentar, de modo equivalente e explícito, a dimensão contemporânea da violência organizada armada como fator estruturante da produção do espaço urbano e, particularmente, como indutor de deslocamentos urbanos forçados, cuja exposição dar-se-á na seção subsequente.

3.2 Deslocamento interno urbano forçado em contextos de violência armada organizada

Historicamente, os deslocamentos humanos forçados não se limitam a cenários bélicos clássicos. São diversos múltiplos e frequentemente sobrepostos os fatores que os motivam, tais como desastres ambientais, deterioração ecossistêmica, escassez de recursos, insegurança alimentar, pobreza e outras perturbações socioambientais, muitas delas agravadas por processos antrópicos de transformação do meio ambiente (Ramos, 2015).

No plano da formação da categoria, um marco recorrentemente lembrado é o Acordo de Addis Abeba de 1972, celebrado no Sudão, cujo texto já tratava do reassentamento de pessoas deslocadas dentro do país, sinalizando o aparecimento progressivo do problema na linguagem político-jurídica internacional, ainda antes de sua sistematização normativa posterior (Phuong, 2005). A consolidação do tema, contudo, só ganharia densidade institucional mais clara nos anos 1990, quando a proteção internacional passou a olhar para além do paradigma dos refugiados transfronteiriços (Oliveira, 2004).

Nesse percurso, a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos de Viena, realizada em 1993, representou ponto de inflexão importante ao conferir visibilidade internacional à situação das pessoas internamente deslocadas e ao recomendar atenção específica à busca de soluções duradouras para esse grupo (Oliveira, 2004).

Em 1998, foram publicados os Princípios Orientadores Relativos aos Deslocados Internos, elaborados sob a coordenação do Representante do Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), com a finalidade de reunir, sistematizar e tornar operativos os parâmetros de direitos humanos e de direito humanitário aplicáveis à prevenção do deslocamento arbitrário, à proteção durante o deslocamento e à construção de soluções duradouras (ONU, 1998). Trata-se de instrumento de *soft law*, sem força convencional equivalente à de um tratado, mas que adquiriu reconhecida autoridade internacional como referência normativa para Estados, organismos internacionais e sociedade civil.

A diferença em relação ao regime jurídico dos refugiados é nítida. Enquanto a proteção internacional dos refugiados se apoia em um sistema convencional estruturado pela Convenção de 1951 e pelo Protocolo de 1967, ambos internalizados no Brasil pelos Decretos

nº 50.215/1961 e nº 70.946/1972, os deslocados internos não contam, no plano global, com tratado específico e vinculante que lhes atribua estatuto jurídico autônomo e obrigações convencionais próprias para os Estados (Brasil, 1961; Brasil, 1972).

Os deslocados internos, assim, não dispõem de *status* especial em direito internacional, embora permaneçam protegidos pelo conjunto do direito internacional dos direitos humanos, do direito humanitário e, quando aplicável, do direito dos refugiados por analogia funcional (Guerra, 2023). Essa assimetria normativa permite explicar por que a proteção dos deslocados internos depende, em larga medida, de interpretação sistemática, incorporação doméstica e desenho institucional estatal.

No caso brasileiro, essa lacuna internacional repercute de modo particularmente sensível. Embora já exista debate legislativo mais recente sobre a matéria, como demonstra a tramitação, no Senado, do PL 2.038/2024, que propõe uma Política Nacional para Deslocados Internos, o país ainda não dispõe de regime geral consolidado de reconhecimento, prevenção, proteção e assistência voltado especificamente aos deslocados internos (Brasil, 2024). Isso é especialmente problemático porque a produção acadêmica já identificou, no Brasil, pelo menos três grandes vetores de deslocamento interno: a violência política e criminal, intervenções de desenvolvimento e exploração de recursos, e desastres naturais, o que indica que o fenômeno está longe de ser residual ou meramente excepcional (Muggah, 2015). A ausência de reconhecimento formal do deslocamento interno forçado como categoria jurídica e administrativa autônoma contribui, assim, para a manutenção de um quadro de baixa inteligibilidade institucional, respostas fragmentadas e proteção insuficiente.

Essa omissão assume especial gravidade em contextos urbanos como o de Fortaleza, onde a ascensão das facções criminosas, sobretudo a partir de 2016, marcou a passagem de uma sociabilidade violenta mais fragmentada, associada a gangues locais, para formas mais estruturadas de controle social armado e territorializado, com protagonismo de grupos como Guardiões do Estado (GDE), Primeiro Comando da Capital (PCC), Comando Vermelho (CV) e Terceiro Comando Puro (TCP) (Paiva, 2022).

Nesse ambiente, a geografia oficial da cidade passa a conviver com uma geografia paralela, composta por fronteiras invisíveis, zonas de circulação proibida e regras extraleais de pertencimento, permanência e mobilidade, cuja eficácia prática frequentemente supera a do próprio ordenamento estatal nos territórios periféricos (Silva Filho; Mariano, 2020). O deslocamento forçado de moradores não aparece, portanto, como evento isolado, mas como

uma das expressões da reorganização violenta do espaço urbano por poderes armados não estatais.

A subdimensionamento do problema decorre também da precariedade de dados, diagnósticos e registros oficiais. Esse tipo de deslocamento tende a permanecer invisível para o Estado e para parte da academia, seja porque as pessoas deslocadas evitam se identificar por medo, seja porque as instituições públicas registram os fatos em categorias dispersas, incapazes de capturar a experiência do deslocamento como tal (Bitencourt, 2023).

No Brasil, a produção sobre deslocamento interno por violência ainda é menos robusta do que aquela voltada a refúgio internacional ou a desastres ambientais, embora já se reconheça que a criminalidade organizada e a violência urbana produzem efeitos persistentes sobre territórios, vínculos comunitários e fruição de direitos fundamentais (Guerra, 2021). Em Fortaleza, por sua vez, esse quadro se agrava porque a violência letal e o desenvolvimento humano distribuem-se de forma profundamente desigual: estudos e levantamentos indicam correlação entre maiores taxas de homicídio e piores indicadores sociais nos bairros e AISs da cidade, revelando que a coerção territorial incide com maior intensidade justamente sobre os espaços mais vulnerabilizados (Almeida, 2025; Borges, 2020).

Nessas condições, o deslocamento forçado pode ser descrito como uma forma de conflito urbano socialmente naturalizada e institucionalmente mal reconhecida, embora produza efeitos análogos aos verificados em deslocamentos associados a guerras ou desastres: perda do território de referência, ruptura de vínculos comunitários, descontinuidade de trajetórias escolares e laborais, violação do direito à moradia, restrição de circulação e enfraquecimento do acesso à cidade e à proteção pública. A diferença está menos na gravidade dos efeitos e mais no grau de invisibilidade e de tolerância social e institucional que acompanha o fenômeno quando ele se desenvolve sob a forma de violência urbana organizada.

Embora o ordenamento jurídico brasileiro ainda não reconheça, de modo expresso e sistemático, o deslocamento interno forçado como categoria autônoma, suas repercussões alcançam diretamente o núcleo axiológico da Constituição de 1988. A expulsão territorial, a perda coercitiva da moradia e o impedimento de usufruir a cidade comprometem a dignidade da pessoa humana e incidem sobre um feixe de posições constitucionais, entre as quais o direito à moradia, a função social da propriedade e a política urbana orientada às funções sociais da cidade e ao bem-estar dos habitantes (Brasil, 1988). Também por isso a omissão estatal pode ser lida à luz das obrigações positivas assumidas pelo Brasil no âmbito do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, do Protocolo de San Salvador e da Convenção

Americana sobre Direitos Humanos, que, embora não regulem especificamente os deslocados internos, impõem deveres de proteção, não discriminação e progressiva realização de direitos econômicos, sociais e culturais (Guerra, 2023). A natureza não vinculante dos Princípios Orientadores, nesse quadro, não impede sua incidência hermenêutica; ao contrário, reforça seu uso como parâmetro interpretativo e integrador de obrigações já existentes no direito internacional e no direito constitucional interno.

A invisibilização dos deslocados produz ainda efeitos institucionais profundos. Sem reconhecimento adequado, torna-se mais difícil acessar justiça, assistência social, proteção habitacional, regularização fundiária e mecanismos de reconstrução dos vínculos comunitários. A omissão estatística e normativa alimenta, assim, ciclos de marginalização, exclusão e injustiça socioambiental, em que a pessoa ou família expulsa permanece à margem dos sistemas de proteção justamente porque o fato gerador de sua vulnerabilidade não é plenamente nomeado nem incorporado como objeto de política pública (Marston, 2019).

Há, ademais, uma dimensão ambiental e territorial que não deve ser negligenciada. Os deslocamentos humanos forçados frequentemente resultam da interação entre degradação ambiental, pobreza, violência e outros fatores de vulnerabilização, e não de causas isoladas (Ferreira; Serraglio, 2017). Em contexto urbano, a coerção territorial exercida por facções repercute sobre o meio ambiente urbano e sobre o próprio regime constitucional da propriedade, porque bloqueia o uso socialmente orientado do solo e converte imóveis e áreas inteiras em ativos de dominação armada. Daí a pertinência de retomar leituras doutrinárias segundo as quais a propriedade, no constitucionalismo contemporâneo, não pode ser concebida como direito subjetivo absoluto, mas como posição jurídica funcionalizada por deveres sociais, ambientais e ecológicos (Modugno, 1969). Quando grupos criminosos se apropriam clandestina e violentamente de imóveis, expulsando moradores e impondo domínio armado sobre o território, há violação frontal das funções social, ambiental e ecológica da propriedade, o que exige revisitação crítica das categorias jurídicas associadas ao seu regime contemporâneo.

3.3 A abordagem Direito e Políticas Públicas como instrumento analítico da resposta estatal ao deslocamento urbano forçado em Fortaleza

A abordagem DPP é mobilizada, neste relato, menos como campo teórico abstrato e mais como chave analítica para examinar se o Estado consegue converter o deslocamento urbano forçado por facções em problema público juridicamente reconhecível, institucionalmente organizável e politicamente enfrentável.

Nessa perspectiva, o ponto central não reside apenas em demonstrar que há violações ao direito à moradia, à circulação, à permanência territorial e ao direito à cidade, mas em verificar se existem arranjos normativos e institucionais aptos a prevenir essas violações, responder a elas com alguma coordenação e produzir soluções minimamente estáveis. É nesse sentido que a DPP possui vocação aplicada, dirige-se à análise de problemas concretos e busca colaborar com a construção institucional do Estado democrático e com a realização de direitos fundamentais, tomando por objeto a ação governamental coordenada sobre problemas complexos (Bucci, 2023).

Essa chave é particularmente útil para o objeto desta pesquisa porque o deslocamento urbano forçado não se deixa compreender adequadamente nem pela lente exclusiva da política criminal nem por simples inventário de direitos violados. O fenômeno se situa na interseção entre segurança pública, assistência social, habitação, política urbana, educação, saúde e acesso à justiça, o que exige examinar como normas, competências, instituições, fluxos de encaminhamento, programas e práticas administrativas se articulam (ou deixam de se articular) na resposta estatal. A contribuição da DPP, aqui, está em deslocar o foco do ato isolado para o arranjo jurídico-institucional, entendido como a combinação de regras, processos, instâncias e mecanismos de coordenação que conformam a implementação de uma política pública (Bucci; Coutinho, 2017).

No caso do deslocamento urbano forçado em Fortaleza, esse deslocamento metodológico é decisivo. A hipótese que orienta o relato não é a inexistência total de respostas estatais, mas sua baixa estabilização como política pública integrada. Por isso, a abordagem DPP permite trabalhar simultaneamente em dois planos: de um lado, o da situação-problema, isto é, a identificação do deslocamento forçado como questão que demanda ação estatal; de outro, o da referência jurídico-institucional, mediante a reconstrução das respostas já existentes, ainda que fragmentárias, de seus suportes normativos e de seus déficits de coordenação, implementação, monitoramento e *accountability* (Bucci, 2023). O foco, assim, desloca-se do questionamento acerca de quais direitos teriam sido impactados para a análise sobre quais as condutas comissivas ou omissivas do Estado diante de dado contexto.

Nesse ponto, a avaliação em profundidade reforça a adequação do modelo analítico adotado. Rodrigues (2008) sustenta que políticas públicas de caráter social devem ser examinadas por abordagem processual, multidimensional e interdisciplinar, capaz de abarcar quatro dimensões: análise de conteúdo, análise de contexto, trajetória institucional e espectro temporal e territorial. Para o presente relato, isso significa examinar, em primeiro lugar, o

conteúdo normativo das respostas existentes; em segundo, o contexto de violência armada e desigualdade urbana que lhes confere sentido; em terceiro, o percurso do deslocado pelas portas de entrada do sistema estatal; e, por fim, a forma como o problema se distribui no tempo e no território da cidade.

O uso combinado dessas duas perspectivas permite que a análise do caso fortalezense não se reduza nem à abstração normativa nem à simples descrição empírica. Pela lente da DPP, será possível indagar se há repartição clara de competências entre União, Estado e Município; se existem protocolos formais de atendimento e articulação entre segurança pública, assistência, saúde, educação e habitação; se as respostas emergenciais se conectam a estratégias de médio e longo prazo; se há produção padronizada de dados e acompanhamento dos casos; e se os mecanismos de controle e responsabilização conseguem tornar inteligível a atuação estatal diante do problema. Pela avaliação em profundidade, tais questões poderão ser apreciadas não apenas no plano formal, mas também em sua operação concreta, inclusive quanto às lacunas, sobreposições, descontinuidades e reinterpretações institucionais que marcam a implementação das respostas públicas.

Essa moldura analítica é especialmente pertinente em contextos de baixa institucionalização. A própria experiência brasileira demonstra que políticas públicas podem nascer como iniciativas da sociedade civil ou de certos governos e, apenas gradualmente, converter-se em políticas de Estado, com estruturas mais estáveis, rotinas consolidadas e menor dependência do impulso político originário (Bucci, 2013).

No tema do deslocamento interno urbano por facções, os dados preliminares sugerem precisamente o contrário: há iniciativas importantes, mas ainda dispersas, de densidade desigual, dependentes de redes locais de proteção e sem um marco nacional consolidado que lhes confira unidade, padronização e perenidade. A abordagem DPP, por isso, mostra-se especialmente apta a transformar essa fragmentação em objeto de análise jurídica.

É a partir dessa chave que se abre o tópico seguinte. Os resultados parciais da pesquisa não serão apresentados como mera listagem de programas e atos normativos, mas como evidência de um campo de respostas públicas em formação, marcado por assimetrias setoriais, heterogeneidade territorial e déficits relevantes de coordenação. A utilidade da DPP, nesse passo, será justamente permitir que esses achados sejam lidos como componentes (ainda incompletos e por vezes contraditórios) de um arranjo jurídico-institucional cuja suficiência ou insuficiência deverá ser aferida diante do direito à cidade e das exigências de proteção das pessoas deslocadas.

4. Desenvolvimento: resultados parciais, achados e discussão

A análise bibliográfica e documental realizada até o momento permite identificar, como resultado parcial central, que o Brasil ainda não dispõe de uma política nacional plenamente consolidada para deslocados internos, considerados em suas distintas subcategorias. Em lugar de um sistema geral, articulado e estável de reconhecimento, prevenção, proteção e assistência, o que se observa é a existência de respostas setoriais, territorialmente desiguais e fortemente marcadas por lógica emergencial. Esse quadro varia conforme a causa do deslocamento: mostra maior densidade institucional nos casos de desastres naturais; revela tratamento fragmentário nos conflitos agrários e territoriais; e permanece especialmente incipiente nos deslocamentos urbanos forçados por violência armada organizada, precisamente o núcleo deste relato.

Essa constatação é relevante para a abordagem DPP porque indica que o problema não reside apenas na ocorrência de violações individuais, mas na baixa estabilização jurídico-institucional do tema como objeto de ação governamental coordenada. A heterogeneidade das respostas públicas, nesse contexto, fornece importante chave de leitura para aferir a suficiência ou insuficiência do arranjo estatal diante do direito à cidade e das exigências de proteção de pessoas e famílias deslocadas.

4.1 Deslocamentos internos por desastres naturais

No que concerne aos deslocamentos internos ocasionados por desastres naturais, a pesquisa identificou o campo de respostas públicas mais estruturado entre as subcategorias examinadas. Em âmbito federal, a principal referência normativa é a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, instituída pela Lei nº 12.608/2012, que organiza o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil e estabelece diretrizes de atuação coordenada entre os entes federativos para prevenção, mitigação, resposta e reconstrução em contextos de desastre (Brasil, 2012b). Trata-se, nesse particular, de arranjo mais denso do que aquele existente para outras modalidades de deslocamento interno, pois já há reconhecimento normativo mais claro da situação-problema e da necessidade de ação integrada do poder público.

Ainda no plano federal, a resposta a desastres passou a combinar instrumentos estruturais e emergenciais. Exemplo disso foi o Plano Nacional de Gestão de Riscos e Resposta a Desastres Naturais (2012-2014), que previu ações articuladas em contenção de encostas, drenagem urbana e outras obras voltadas à redução de riscos em municípios vulneráveis (Brasil,

2012a). Em paralelo, consolidaram-se mecanismos de alívio emergencial e recomposição mínima das condições materiais de vida das famílias atingidas, a exemplo do Auxílio Reconstrução, pago a centenas de milhares de famílias afetadas por enchentes e outros eventos extremos (Brasil, 2024), bem como da possibilidade de saque do FGTS por calamidade, autorizada para trabalhadores residentes em áreas oficialmente atingidas (Brasil, 1990). Também se registram medidas complementares de mitigação de danos econômicos e sociais, como suspensão temporária de obrigações financeiras e abertura de linhas extraordinárias de crédito.

No campo habitacional, os achados da pesquisa indicam aprofundamento recente da resposta federal. O Programa Minha Casa, Minha Vida passou a incorporar modalidades voltadas à realocação e ao reassentamento de famílias atingidas por calamidades. A Portaria MCid nº 488/2025, por exemplo, reservou unidades habitacionais para localidades em situação de emergência ou calamidade pública, ao passo que a linha Minha Casa, Minha Vida Reconstrução foi concebida para substituir moradias destruídas ou interditadas definitivamente por desastres, mediante oferta de novas unidades subsidiadas (Brasil, 2025). Esse movimento é importante porque aproxima a política habitacional da agenda de proteção de deslocados, superando, ao menos em parte, a restrição da resposta ao momento estritamente emergencial.

No plano estadual, a pesquisa identificou proliferação de programas de auxílio-moradia temporária, usualmente denominados de “aluguel social”, voltados a famílias desalojadas ou desabrigadas em razão de enchentes, deslizamentos e outros eventos extremos. O Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, regulamentou o Aluguel Social após as chuvas de 2011, com o objetivo de atender famílias atingidas por desastres na Região Serrana (Rio de Janeiro, 2011). O Rio Grande do Sul, por sua vez, após as enchentes históricas recentes, instituiu o programa “Volta por Cima”, com transferência de renda extraordinária a famílias de baixa renda desalojadas ou desabrigadas, além de estruturar apoio para moradia provisória até a reconstrução habitacional (Rio Grande do Sul, 2023). Em ambos os casos, percebe-se a presença de instrumentos estaduais destinados a preencher o hiato entre a remoção emergencial e a solução habitacional definitiva.

No plano municipal, os dados examinados apontam que as prefeituras operam como instância decisiva de implementação imediata, especialmente na gestão de abrigos, na identificação de famílias atingidas, na concessão de benefícios eventuais e na operacionalização de soluções provisórias de moradia. Embora a densidade normativa municipal varie amplamente entre os entes locais, os municípios aparecem como porta de entrada material das

respostas públicas, seja pela proximidade com os territórios atingidos, seja por sua capacidade de acionar a rede socioassistencial e urbana. Ainda assim, mesmo nesse campo relativamente mais desenvolvido, o arranjo permanece fortemente orientado pela emergência, com dificuldades frequentes de articulação entre proteção imediata, reconstrução habitacional, reterritorialização e recomposição mais ampla das condições de vida.

O primeiro resultado parcial, portanto, é que os deslocamentos por desastres naturais constituem a subcategoria em que o Estado brasileiro alcançou maior grau de institucionalização, o que indica, pelo menos, a existência de linguagem normativa, instrumentos administrativos e mecanismos federativos mais nítidos do que aqueles encontrados nas demais modalidades de deslocamento interno.

4.2 Deslocamentos internos por conflitos agrários e territoriais

Situação diversa foi identificada nos deslocamentos internos decorrentes de conflitos agrários, fundiários e territoriais. Nesse campo, a pesquisa não encontrou política pública nacional unificada, voltada especificamente à proteção de pessoas e comunidades deslocadas em razão de disputas por terra, invasões de territórios tradicionais, violência no campo ou conflitos fundiários urbanos. O tratamento estatal permanece setorial e disperso, distribuído entre políticas agrárias, medidas protetivas para defensores de direitos humanos e ações pontuais de segurança e assistência.

Em âmbito federal, destaca-se o Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas, regulamentado pelo Decreto nº 6.044/2007 e coordenado pelo Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (Brasil, 2007). Embora não tenha sido concebido como política de proteção a comunidades deslocadas em sentido amplo, o programa opera como instrumento relevante em contextos de conflito fundiário e territorial, ao oferecer medidas individualizadas de proteção a lideranças rurais, indígenas, quilombolas e ambientalistas ameaçados. Entre essas medidas podem estar incluídos apoio para mudança temporária de domicílio, articulação com autoridades policiais, acompanhamento jurídico e suporte psicossocial. O achado, aqui, é importante: a proteção existe, mas é desenhada prioritariamente para pessoas ameaçadas em razão de sua atuação, e não para responder, em chave coletiva, ao fenômeno do deslocamento interno propriamente dito.

No plano estadual, a pesquisa verificou a existência de arranjos locais e convênios de execução inspirados no programa federal, a exemplo de experiências em estados como Pará e Maranhão. Tais iniciativas mostram que parte das respostas ao problema é descentralizada e

depende de adesão federativa ou de capacidade institucional local. Ainda assim, esses mecanismos seguem lógica protetiva individual, com limitada integração com políticas de habitação, regularização fundiária, reconstrução territorial ou reassentamento coletivo. Em outros termos, há proteção contra a ameaça imediata, mas não, em regra, um sistema consistente de reparação territorial e recomposição duradoura das condições de vida das populações afetadas.

No plano municipal, os achados são ainda mais rarefeitos. Não se identificou, de forma consistente, desenho municipal padronizado voltado à proteção de deslocados por conflitos agrários e territoriais. Quando há atuação local, ela costuma ocorrer por meio de políticas setoriais ordinárias, tais como assistência social, habitação, mediação fundiária ou atendimento emergencial, sem, contudo, reconhecimento estável do deslocamento interno como categoria de intervenção pública. Essa constatação reforça a percepção de que, fora do campo dos desastres, o Estado brasileiro ainda opera com baixa inteligibilidade institucional diante da perda coercitiva do território e da moradia.

O segundo resultado parcial, assim, é que os deslocamentos por conflitos agrários e territoriais permanecem em zona intermediária de reconhecimento: mais visíveis do que os deslocamentos urbanos por facções em alguns contextos, mas ainda destituídos de política nacional integrada que articule prevenção, proteção, reassentamento, reparação e recomposição de vínculos territoriais.

4.3 Deslocamentos internos por violência urbana e armada

É no campo dos deslocamentos internos por violência urbana, especialmente por ação de facções criminosas, que a pesquisa encontrou o quadro mais diretamente relacionado ao objeto do relato e, ao mesmo tempo, o mais marcado por lacunas institucionais. Diferentemente do que ocorre na área de desastres, ainda não há, no Brasil, regime jurídico-administrativo consolidado para famílias expulsas de suas casas ou compelidas a alterar sua circulação, moradia e acesso a serviços em razão da coerção territorial exercida por grupos armados não estatais.

Em âmbito federal, os achados indicam que o tema somente recentemente passou a ingressar, de forma mais explícita, na agenda legislativa. O Projeto de Lei nº 3.657/2021 propôs alterar a legislação do Minha Casa, Minha Vida para assegurar a realocação ágil de famílias beneficiárias expulsas de suas moradias por organizações criminosas. Conforme o texto aprovado em comissão temática da Câmara dos Deputados, a família, uma vez comprovada a

coação, poderá ser transferida provisoriamente para outra unidade habitacional e, posteriormente, optar por permanecer no novo imóvel, ser contemplada com outra moradia popular ou desistir do programa com restituição das parcelas quitadas (Brasil, 2025). Trata-se de proposição relevante porque reconhece, ainda que de forma setorial, que a permanência segura no território integra o conteúdo do direito à moradia adequada.

No mesmo sentido, o Projeto de Lei nº 5.898/2025, apresentado no Senado, pretende instituir cadastro nacional de pessoas expulsas de suas casas por ação criminosa e estabelecer prioridade desse público em programas habitacionais, benefícios assistenciais e acompanhamento psicossocial e jurídico (Brasil, 2025). O significado institucional dessas iniciativas é expressivo: embora ainda não autorizem afirmar a existência de política nacional consolidada, demonstram que o fenômeno deixou de ser completamente invisível no plano legislativo e passou a disputar reconhecimento formal como objeto de proteção pública específica.

No plano estadual, o caso do Ceará ocupa posição de destaque nos resultados parciais da pesquisa. Em 2020, o Estado instituiu, por meio do Decreto nº 33.506/2020, o Programa de Proteção Provisória (PPPro), voltado ao atendimento de famílias deslocadas pela violência urbana na Região Metropolitana de Fortaleza (Ceará, 2020). A iniciativa é particularmente relevante porque figura entre as primeiras experiências brasileiras de reconhecimento administrativo do deslocamento interno por violência armada como problema de intervenção estatal. No desenho identificado pela pesquisa, o programa busca oferecer resposta emergencial mediante proteção imediata, apoio para mudança de domicílio, acolhimento temporário, auxílio para moradia provisória, orientação jurídica e articulação com a rede de segurança e proteção social.

Todavia, a relevância pioneira do PPPro não elimina seus limites. Ao contrário, a avaliação acadêmica mais diretamente voltada ao programa demonstra que sua estrutura ainda é insuficiente para garantir proteção continuada e reintegração social das famílias atendidas. Segundo Torres (2024), o PPPro constitui iniciativa inovadora e institucionalmente importante, mas enfrenta desafios significativos de coordenação interinstitucional, escassez de recursos humanos e financeiros, ausência de protocolos mais padronizados e fragilidade de estratégias de médio e longo prazo. O resultado é um desenho capaz de operar como resposta emergencial à ameaça imediata, mas ainda pouco robusto para assegurar estabilidade habitacional, reconstrução de vínculos comunitários, reinserção territorial e acompanhamento continuado. Em termos da abordagem DPP, trata-se de arranjo em formação, visto que há reconhecimento

administrativo do problema e alguma capacidade de resposta, mas a densidade de coordenação, a sustentabilidade institucional e a integração com políticas setoriais permanecem reduzidas (Bucci; Gaspardo, 2024).

Essa leitura crítica é reforçada por outros achados da pesquisa. O Ceará ampliou redes de acolhimento a vítimas da violência por meio de iniciativas como a Rede Acolhe, no âmbito da Defensoria Pública estadual, e do Centro de Referência e Apoio às Vítimas de Violência, vinculado à Secretaria da Proteção Social. Embora tais mecanismos fortaleçam o suporte psicossocial, jurídico e assistencial, ainda não se identificou sistema integrado de monitoramento específico para deslocados por facções, nem fluxo unificado que conecte proteção emergencial, habitação, educação, saúde, assistência social e acesso à justiça. No mesmo plano, o Programa Integrado de Prevenção e Redução da Violência (PReVio), lançado como expansão do Pacto por um Ceará Pacífico, revela esforço estadual de enfrentamento territorial das vulnerabilidades associadas à violência armada, mas não se configura como política especificamente voltada a deslocados internos, incidindo antes sobre fatores estruturais que podem agravar ou mitigar o fenômeno (Ceará, 2022).

Os achados institucionais do Comitê Internacional da Cruz Vermelha convergem com essa avaliação. Em relatório sobre pessoas deslocadas pela violência, o CICV registrou que Fortaleza dispõe de política de proteção e que o Ceará criou o PPPro para tratar de casos de deslocamento, mas advertiu que ainda há longo trajeto a ser percorrido na construção de respostas capazes de compreender a complexidade das necessidades dessa população e mitigar adequadamente as consequências do fenômeno (CICV, 2021). Em balanço posterior, o Comitê também destacou a realização, em Fortaleza, do II Encontro dos Programas de Proteção Provisória do Nordeste, com participação de autoridades federais, estaduais e equipes técnicas de diferentes unidades da Federação, além do fornecimento de ajuda emergencial a pessoas deslocadas pela violência na capital cearense (CICV, 2024). Esses dados sugerem que o Ceará ocupa posição relativamente avançada no reconhecimento administrativo do problema, mas ainda distante da consolidação de política pública abrangente e perene.

No plano municipal, os resultados parciais revelam justamente o elo mais frágil do arranjo. Embora Fortaleza constitua o principal recorte empírico da pesquisa e concentre parcela expressiva dos episódios de expulsão registrados no Ceará, não se identificou, até o momento, política municipal específica voltada ao deslocamento urbano forçado por facções criminosas. Os instrumentos locais de planejamento urbano e gestão territorial, embora incorporem diretrizes de justiça socioespacial, proteção de grupos vulneráveis e redução de

vulnerabilidades, ainda operam predominantemente com gramática associada a risco socioambiental, precariedade habitacional, déficit de infraestrutura e vulnerabilidade social, sem reconhecer de maneira equivalente e explícita a violência armada organizada como fator de produção do espaço urbano e de indução de deslocamentos compulsórios.

Esse dado é particularmente relevante para o direito à cidade. A ausência de incorporação explícita do deslocamento por facções na escala municipal contribui para que o fenômeno permaneça administrativamente difuso entre políticas ordinárias de assistência, saúde, educação, habitação e segurança, sem protocolos próprios, sem governança integrada de dados e sem arranjo claro de responsabilização institucional. Em consequência, a resposta local tende a depender de redes estaduais, da atuação da Defensoria Pública e de iniciativas interinstitucionais ad hoc, o que limita a capacidade do Município de atuar sobre dimensões centrais do problema, como permanência territorial segura, reassentamento, continuidade escolar, acesso territorializado a serviços e reconstrução dos vínculos urbanos rompidos pela expulsão.

Dessa forma, o terceiro resultado parcial da pesquisa é que os deslocamentos urbanos por facções criminosas ainda se encontram em fase inicial de reconhecimento institucional no Brasil. O tema já não é inteiramente invisível, sobretudo em razão da experiência cearense e do recente movimento legislativo federal, mas permanece sem tradução em política pública nacional integrada, sem clara coordenação federativa e sem enraizamento municipal compatível com a centralidade urbana do fenômeno.

5. Considerações finais

O presente relato de pesquisa examinou, à luz da abordagem DPP, a (in)suficiência das respostas estatais ao deslocamento urbano forçado por facções criminosas em Fortaleza, tomando o direito à cidade como parâmetro normativo central. Partiu-se da hipótese de que a ausência de reconhecimento sistemático do deslocamento urbano forçado como objeto de política pública integrada compromete a proteção jurídica e material das pessoas atingidas, produzindo fragmentação institucional, descontinuidades na ação estatal, baixa capacidade de coordenação e reduzida efetividade na garantia de direitos. Os resultados parciais alcançados permitem afirmar que essa hipótese, ao menos no estágio atual da investigação, encontra respaldo consistente nos achados empíricos, normativos e documentais analisados.

A análise das três subcategorias de deslocamento interno examinadas revelou que o Estado brasileiro responde de modo desigual a esse fenômeno, conforme a causa do

deslocamento e o respectivo grau de sedimentação institucional do problema. Nos casos de desastres naturais, identificou-se arranjo relativamente mais consolidado, com base normativa mais clara, instrumentos emergenciais mais estruturados e alguma conexão com políticas habitacionais e de reconstrução. Nos deslocamentos decorrentes de conflitos agrários e territoriais, verificou-se predomínio de respostas setoriais e protetivas, voltadas sobretudo à tutela de pessoas ameaçadas, sem a conformação de sistema unificado de proteção coletiva, reparação territorial e recomposição duradoura das condições de vida. Já nos deslocamentos urbanos por violência armada organizada, especialmente aqueles associados à atuação de facções criminosas, constatou-se o nível mais incipiente de reconhecimento jurídico e administrativo, embora já existam sinais recentes de abertura institucional e legislativa.

É precisamente nesse último campo que se situa o núcleo temático deste trabalho. Considerado o recorte territorial de Fortaleza e o recorte temporal compreendido, de modo mais próximo, entre 2015 e 2026 — período em que se intensificam as dinâmicas de territorialização armada das facções e seus efeitos sobre circulação, permanência e acesso à cidade —, os achados indicam que o deslocamento urbano forçado ainda não se converteu em objeto suficientemente reconhecido de política pública intersetorial. A experiência cearense, especialmente com a criação do Programa de Proteção Provisória, mostra que houve importante avanço no plano do reconhecimento administrativo do problema e na construção de resposta emergencial voltada à retirada de famílias de situações imediatas de risco. Contudo, a análise também demonstra que tal resposta permanece provisória, fragmentada e insuficientemente articulada com políticas habitacionais, urbanísticas, educacionais, assistenciais, de saúde e de acesso à justiça.

Em termos de arranjo jurídico-institucional, o que se delinea, no caso estudado, é uma estrutura ainda em formação, dotada de alguma capacidade de resposta emergencial, mas marcada por baixa densidade normativa, insuficiência de protocolos integrados, fragilidade no monitoramento, subnotificação, escassa produção sistemática de dados e reduzida capacidade de oferecer soluções duradouras. A proteção estatal, nessas condições, tende a operar de modo reativo, descontínuo e dependente de iniciativas localizadas, sem alcançar grau satisfatório de coordenação federativa e intersetorial. Com isso, o deslocamento intraurbano forçado por facções permanece, em larga medida, como problema parcialmente percebido pelo Estado, mas ainda não plenamente traduzido em fluxos estáveis de proteção pública.

Essa constatação é particularmente relevante quando lida à luz do direito à cidade. Em contextos de coerção territorial armada, a violação não se resume à perda da moradia em

sentido estrito. O que está em jogo é a própria possibilidade de permanência segura no território, de circulação livre, de continuidade de vínculos comunitários, de acesso territorializado a escola, saúde, assistência social, trabalho, mobilidade e demais bens e serviços urbanos. A expulsão forçada reorganiza desigualmente o acesso real à cidade, aprofunda segregações preexistentes e submete populações já vulnerabilizadas a novas camadas de desproteção. Por isso, a efetividade do direito à cidade, nesses contextos, depende não apenas da existência formal de normas protetivas, mas da construção de respostas públicas integradas, intersetoriais e sensíveis à especificidade do deslocamento intraurbano forçado.

O relato, assim, oferece exame jurídico-institucional preliminar de problema urbano de alta complexidade, demonstrando que a insuficiência estatal não decorre apenas da ausência de legislação específica, mas também da limitada articulação entre instrumentos já existentes, da fragilidade dos mecanismos de coordenação e da baixa capacidade institucional de reconhecer o fenômeno como questão pública autônoma. Confirma-se, portanto, que a ausência de reconhecimento normativo e administrativo mais robusto do deslocamento urbano forçado por facções compromete a efetividade da resposta estatal e restringe a proteção do direito à cidade em Fortaleza.

Como desdobramento, a etapa subsequente da pesquisa deverá aprofundar, em chave avaliativa, se e em que medida as iniciativas já identificadas podem evoluir de respostas fragmentárias e provisórias para arranjo jurídico-institucional mais integrado, coordenado e responsivo às exigências constitucionais de permanência, moradia, circulação, proteção e acesso à cidade. É nesse ponto que se situam, de forma mais nítida, a contribuição e a agenda futura da investigação: demonstrar que enfrentar o deslocamento urbano forçado por facções não é apenas questão de segurança pública, mas de política urbana, de proteção de direitos fundamentais e de reconstrução institucional das condições mínimas de pertencimento à cidade.

6. Referências

ALMEIDA, Lara Cruz de. **Os deslocamentos internos forçados pelas organizações criminosas em Fortaleza enquanto violação ao direito social à moradia**. 2025. 115 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2025.

BITENCOURT, João Vitor. **(Des)proteção social nos deslocamentos internos e forçados no Rio de Janeiro**. 2023. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

BORJA, Jordi. **Espacio publico, ciudad y ciudadania**. Barcelona: Zaida Muxí, 2000.

BORGES, Messias. Geografia do crime: áreas de Fortaleza com piores IDHs concentram maior número de homicídios em 2020. **Diário do Nordeste**, 11 de março de 2021. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/seguranca/geografia-do-crime-areas-de-fortaleza-com-piores-idhs-concentram-maior-numero-de-homicidios-em-2020-1.3057840>. Acesso em: 14 jun. 2025.

BRAGA, F. A.; BARBOSA, G. B.; CARVALHO, H. S. de. Direito à moradia no orçamento de Fortaleza: a execução das despesas com Habitação de Interesse Social (HIS) de 2010 a 2017 no contexto da implementação do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS). **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 3, p. 1596-1626, 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 3.657, de 2021**. Altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, e a Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021, para garantir aos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida e do Programa Casa Verde e Amarela, que tenham sido expulsos de suas residências ou estejam sob ameaça de organizações criminosas, o direito à rescisão contratual, com a consequente restituição das prestações pagas, ou de serem contemplados de imediato com outra unidade habitacional. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2303343>. Acesso em: 7 mar. 2026.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 jul. 2001.

BRASIL. **Medida Provisória n. 1.219, de 15 de maio de 2024**. Institui Apoio Financeiro destinado às famílias desalojadas ou desabrigadas nos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul com estado de calamidade pública ou situação de emergência reconhecido pelo Poder Executivo federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2024/Mpv/mpv1219.htm. Acesso em: 7 mar. 2026.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Plano nacional de gestão de riscos e resposta a desastres naturais: 2012-2014**. Brasília, DF: Ministério da Integração Nacional, 2012. Disponível em: https://bibliotecadigital.gestao.gov.br/bitstream/123456789/197/1/120808_Plano_Nac_Risco_2.pdf. Acesso em: 7 mar. 2026.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Minha Casa, Minha Vida apoia municípios impactados por calamidades e obras**. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 9 set. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/noticias-1/noticia-mcid-n-1560>. Acesso em: 7 mar. 2026.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Portaria MCID n. 488, de 19 de maio de 2025**. Estabelece meta e procedimento para apresentação de propostas e contratação de empreendimentos habitacionais no âmbito da linha de atendimento de provisão subsidiada de unidades habitacionais novas em áreas urbanas, com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2025a. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes->

[e-programas/habitacao/programa-minha-casa-minha-vida/arquivos/PORTARIAMCIDN488DE19DEMAIODE2025.pdf](https://www.gov.br/cidades/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/habitacao/programa-minha-casa-minha-vida/arquivos/PORTARIAMCIDN488DE19DEMAIODE2025.pdf). Acesso em: 7 mar. 2026.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Portaria MCID n. 1.024, de 8 de setembro de 2025**. Divulga as propostas de empreendimentos habitacionais enquadradas no âmbito da linha de atendimento de provisão subsidiada de unidades habitacionais novas em áreas urbanas, com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida, de que trata a Portaria MCID n. 488, de 19 de maio de 2025. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2025b. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/habitacao/programa-minha-casa-minha-vida/portarias-de-divulgacao-de-propostas-enquadradas-mcmv-far>. Acesso em: 7 mar. 2026.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas (PPDDH)**. Brasília, DF: MDHC, 2025c. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/pessoas-ameacadas-de-morte/acoes-e-programas/programa-de-protecao-aos-defensores-de-direitos-humanos-comunicadores-e-ambientalistas-ppddh>. Acesso em: 6 mar. 2026.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto n. 6.044, de 12 de fevereiro de 2007**. Aprova a Política Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos - PNPDDH, define prazo para a elaboração do Plano Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6044.htm. Acesso em: 7 mar. 2026.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n. 8.036, de 11 de maio de 1990**. Dispõe sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8036consol.htm. Acesso em: 7 mar. 2026.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n. 12.608, de 10 de abril de 2012**. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm. Acesso em: 7 mar. 2026.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei n. 2.038, de 2024**. Institui a Política Nacional para Deslocados Internos. Brasília, DF: Senado Federal, 2024a. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/163826>. Acesso em: 7 mar. 2026.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei n. 5.898, de 2025**. Cria o Cadastro Nacional de Pessoas Expulsas de suas Casas e Comerciantes de seus Estabelecimentos por Ação Criminosa, estabelece medidas de proteção e prioridade em políticas públicas, e altera a Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023. Brasília, DF: Senado Federal, 2025d. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/171701>. Acesso em: 7 mar. 2026.

BUCCI, Maria Paula Dallari. A abordagem direito e políticas públicas no Brasil: quadros analíticos. **Campo de Públicas: conexões e experiências**, [S. l.], v. 2, n. 1, p. 91-125, 2023. Disponível em: <https://revista.fjp.mg.gov.br/index.php/campo-de-publicas/article/view/24/19>. Acesso em: 6 mar. 2026.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

BUCCI, Maria Paula Dallari; COUTINHO, Diogo Rosenthal. Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas. In: COUTINHO, Diogo Rosenthal; FOSS, Maria Carolina; MOUALLEM, Pedro Salomon B. (org.). **Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais**. São Paulo: Blucher, 2017. p. 313-339.

BUCCI, Maria Paula Dallari; GASPARD, Murilo. Mapeamento de arranjos jurídico-institucionais: um roteiro metodológico para estudos das relações entre direito e política. **Revista Estudos Institucionais**, [S. l.], v. 10, n. 1, p. 1-36, 2024. DOI: 10.21783/rei.v10i1.777. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/777>. Acesso em: 6 mar. 2026.

CALGARO, Cleide; HERMANY, Ricardo; SILVA, Diego Coimbra Barcelos da. Espaço abstrato e espaço diferencial: a compreensão do direito à cidade em Henri Lefebvre. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 3, p. 476-501, 2020.

CAMARGO, Frank Molano. El derecho a la ciudad: de Henri Lefebvre a los análisis sobre la ciudad capitalista contemporánea. **Folios**, Bogotá, n. 44, p. 3-19, jan./jun. 2016.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão aprova realocação de famílias do Minha Casa, Minha Vida expulsas pelo crime. **Agência Câmara Notícias**, Brasília, DF, 12 jan. 2026. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1237922-comissao-aprova-realocacao-de-familias-do-minha-casa-minha-vida-expulsas-pelo-crime/>. Acesso em: 6 mar. 2026.

CARTA MUNDIAL PELO DIREITO À CIDADE. **Carta Mundial pelo Direito à Cidade**. [S. l.: s. n.], 2009. Disponível em: <https://polis.org.br/wp-content/uploads/2021/09/Carta-Mundial-pelo-Direito-a-Cidade.pdf>. Acesso em: 4 fev. 2026.

CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. A atualidade do debate sobre políticas urbanas para a promoção do direito à cidade. In: MOTTA, Fabrício; GABARDO, Emerson (coord.). **Desenvolvimento nacional: por uma agenda propositiva e inclusiva**. Curitiba: Íthala, 2020.

CASTELLS, Manuel. **The City and the Grassroots: a cross-cultural theory of urban social movements**. London: Edward Arnold, 1983.

CEARÁ (Estado). **Com investimento de R\$ 350 milhões, Governo do Ceará lança Programa Integrado de Prevenção e Redução da Violência**. Fortaleza: Governo do Estado do Ceará, 10 mar. 2022. Disponível em: <https://www.ceara.gov.br/2022/03/10/com-investimento-de-r-350-milhoes-governo-do-ceara-lanca-programa-integrado-de-prevencao-e-reducao-da-violencia/>. Acesso em: 6 mar. 2026.

CEARÁ (Estado). **Decreto n. 33.506, de 4 de março de 2020**. Institui o Programa de Proteção Provisória e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Ceará*, Fortaleza, 4 mar. 2020.

CEARÁ (Estado). **Sistema Estadual de Proteção a Pessoas é tema de encontro on-line entre SPS e Defensoria Pública**. Fortaleza: Governo do Estado do Ceará, 4 out. 2021. Disponível em: <https://www.ceara.gov.br/2021/10/04/sistema-estadual-de-protecao-a-pessoas-e-tema-de-encontro-on-line-entre-sps-e-defensoria-publica/>. Acesso em: 6 mar. 2026.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA (CICV). **Brasil: encontro debate desafios para proteção de pessoas no contexto de violência armada no Nordeste**. [S. l.]: Comitê Internacional da Cruz Vermelha, 6 dez. 2024. Disponível em: <https://www.icrc.org/pt/artigo/II-encontro-programas-protecao-provisoria-nordeste>. Acesso em: 7 mar. 2026.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA (CICV). **Pessoas deslocadas pela violência em Fortaleza: caminhos para proteção**. [S. l.]: CICV, 2021. Disponível em: https://www.icrc.org/pt/download/file/240661/pessoas_deslocadas_pela_violencia_foz.pdf. Acesso em: 6 mar. 2026.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO CEARÁ. **Rede Acolhe**. Fortaleza: DPCE, [s. d.]. Disponível em: <https://www.defensoria.ce.def.br/rede-acolhe/>. Acesso em: 7 mar. 2026.

FACÇÕES expulsaram 219 famílias de suas casas no Ceará, aponta relatório. **G1 Ceará**, 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: 5 mar. 2026.

FERNANDES, Edésio. Constructing the “Right to the City” in Brazil. **Social & Legal Studies**, v. 16, n. 2, p. 201-219, 2007. DOI: 10.1177/0964663907076529.

FERNANDES, Edésio. Estatuto da cidade, mais de 10 anos depois: razão de descrença, ou razão de otimismo? **Revista da Universidade Federal de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 20, n. 1, p. 212-233, 2016. DOI: 10.35699/2316-770X.2013.2681. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/revistadaufmg/article/view/2681>. Acesso em: 4 fev. 2026.

FERREIRA, Helene Sivini; SERRAGLIO, Diogo Andreola. **A proteção dos deslocados ambientais com destaque para a dimensão social do Estado de Direito Ecológico**. In: DINNEBIER, Flávia França; MORATO LEITE, José Rubens (orgs.). *Estado de Direito Ecológico: conceito, conteúdo e novas dimensões para a proteção da natureza*. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2017. p. 510–535.

GUERRA, Alejandra Zapata. **Manifestações urbanas do conflito armado interno colombiano: o caso do assentamento informal de Moravia na cidade de Medellín**. 2021. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2021.

GUERRA, Amina Welten. **A formação do Direito Internacional por via de soft law: uma visão sistêmica sobre os seus meios de produção**. 2023. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2023.

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

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Trad. Sérgio Martins. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

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**, n. 6, p. 7-22, 1999.

MARSTON, Jerome; JEROME, Alain. **The urban displaced: criminal violence-induced displacement in Latin American cities**. Geneva: Internal Displacement Monitoring Centre, 2019. Disponível em: https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2019/downloads/background_papers/MarstonJerome_PaperUrbDispl_FinalPaper.pdf. Acesso em: 6 mar. 2026.

MATIAS, João Luis Nogueira; JEREISSATI, Lucas Campos. O direito a cidades sustentáveis na ordem jurídica brasileira e o caminho para a urbanização racional. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 297-319, 2022.

MODUGNO, Franco. **Funzione**. In: Enciclopedia del Diritto. Varese: Giuffrè, v. 18, 1969.

MUGGAH, Robert. The invisible displaced: a unified conceptualization of population displacement in Brazil. **Journal of Refugee Studies**, Oxford, v. 28, n. 2, p. 222-237, jun. 2015. DOI: 10.1093/jrs/feu033.

OLIVEIRA, Eduardo Cançado. **A proteção jurídica internacional dos deslocados internos**. Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos, Fortaleza, v. 5, n. 5, p. 73-92, 2004.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Princípios orientadores relativos aos Deslocados Internos**. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Documentos_da_ONU/Principios_orientadores_relativos_ aos_deslocados_internos_1998.pdf. Acesso em: 14 jun. 2025.

PAIVA, Luiz Fábio S. O domínio das facções nas periferias de Fortaleza-CE. **Tomo**, São Cristóvão, n. 40, p. 87-122, 2022.

PHUONG, Catherine. **The international protection of internally displaced persons**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

RAMOS, Erika Pires. **Refugiados, migrantes ou deslocados ambientais: uma abordagem inspirada na proteção do meio ambiente e nos direitos humanos**. In: LEITE, José Rubens Morato (Coord.). Manual de Direito Ambiental. 1a ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

REIS, Ana Beatriz Oliveira. A luta pelo direito à cidade: contribuições do debate da derivação do Estado. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 46-63, 2020.

RIO GRANDE DO SUL (Estado). **Lei n. 15.977, de 12 de julho de 2023**. Institui auxílio para situações de calamidade ou emergência destinado à população do Estado do Rio Grande do Sul vítima das contingências decorrentes de eventos climáticos. Porto Alegre: Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 2023. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rs/lei-ordinaria-n-15977-2023-rio-grande-do-sul-institui-auxilio-para-situacoes-de-calamidade-ou-emergencia-destinado-a-populacao-do-estado-do-rio-grande-do-sul-vitima-das-contingencias-decorrentes-de-eventos-climaticos>. Acesso em: 7 mar. 2026.

RODRIGUES, Juciano; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **Distribuição da população brasileira segundo o Censo 2022: desmistificando o esvaziamento das metrópoles**. Observatório das Metrópoles, 6 jul. 2023. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrosoles.net.br/distribuicao-da-populacao-brasileira-segundo-o-censo-2022-desmistificando-o-esvaziamento-das-metrosoles/>. Acesso em: 4 fev. 2026.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. **Aval – Revista Avaliação de Políticas Públicas**, Fortaleza, v. 1, n. 1, p. 7-15, 2008.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.

SAULE JÚNIOR, Nelson. O direito à moradia como responsabilidade do Estado brasileiro. In: SAULE JÚNIOR, Nelson. **Direito à cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis**. São Paulo: Max Limonad, 1999.

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.

SENADO FEDERAL. ONU avalia que política nacional para deslocados internos está correta. **Senado Notícias**, Brasília, DF, 2 set. 2024. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/09/02/onu-avalia-que-politica-nacional-para-deslocados-internos-esta-correta>. Acesso em: 6 mar. 2026.

SENADO FEDERAL. Vítimas expulsas por facções podem ter prioridade em políticas públicas. **Senado Notícias**, Brasília, DF, 19 fev. 2026a. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2026/02/19/vitimas-expulsas-por-faccoes-podem-ter-prioridade-em-politicas-publicas>. Acesso em: 6 mar. 2026.

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.

TAVOLARI, Bianca. Direito à cidade: uma trajetória conceitual. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 35, n. 1, p. 93-109, mar. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/hdLsr4FXMpVZWpJ7XswRRbj/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 4 fev. 2026.

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. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/79878>. Acesso em: 6 mar. 2026.

TRINDADE, Thiago Aparecido. Direitos e cidadania: reflexões sobre o direito à cidade. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 87, p. 139-165, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/jwkcWk7tfGHXfHLR85fKPcL/?lang=pt>. Acesso em: 4 fev. 2026.

VALENÇA, Márcio Moraes. Anotações críticas acerca da política habitacional brasileira. In: **Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar**. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 341-354.