



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS JURÍDICAS**

FRANCISCO CLÁUDIO OLIVEIRA SILVA FILHO

**CRISE DE HEGEMONIA DO DIREITO E PROTEÇÃO JURÍDICA DOS
DESLOCADOS INTERNOS POR VIOLÊNCIA ARMADA: um estudo de
caso na cidade de Fortaleza**

JOÃO PESSOA - PB

Novembro de 2025



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS JURÍDICAS**

FRANCISCO CLÁUDIO OLIVEIRA SILVA FILHO

**CRISE DE HEGEMONIA DO DIREITO E PROTEÇÃO JURÍDICA DOS
DESLOCADOS INTERNOS POR VIOLÊNCIA ARMADA: um estudo de
caso na cidade de Fortaleza**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciências Jurídicas (PPGCJ) da Universidade Federal da Paraíba, em nível de doutorado, na área de concentração em Direitos Humanos e Desenvolvimento, referente à linha de pesquisa Inclusão Social, Proteção e Defesa dos Direitos Humanos.

Orientador: Prof. Dr. Enoque Feitosa Sobreira Filho

**JOÃO PESSOA - PB
Novembro de 2025**

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

S586c Silva Filho, Francisco Cláudio Oliveira.
Crise de hegemonia do direito e proteção jurídica
dos deslocados internos por violência armada : um
estudo de caso na cidade de Fortaleza / Francisco
Cláudio Oliveira Silva Filho. - João Pessoa, 2025.
296 f.

Orientação: Enoque Feitosa Sobreira Filho.
Tese (Doutorado) - UFPB/CCJ.

1. Migração forçada - Violência armada. 2.
Deslocamento interno. 3. Proteção jurídica. 4.
Normatividade criminal. 5. Hegemonia. I. Sobreira
Filho, Enoque Feitosa. II. Título.

UFPB/BC

CDU 314.15.045:343.9(043)



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS JURÍDICAS

ATA DE DEFESA DE DOUTORADO

Ata da Banca Examinadora do Doutorando FRANCISCO CLÁUDIO OLIVEIRA SILVA FILHO candidato ao grau de Doutor em Ciências Jurídicas.

Às 14h00 do dia 07 de NOVEMBRO de 2025, de forma híbrida, reuniu-se a Comissão Examinadora formada pelos seguintes Professores Doutores: Enoque Feitosa Sobreira Filho (Orientador PPGCJ/UFPB), Gustavo Barbosa de Mesquita Batista (Avaliador Interno PPGCJ-UFPB), Robson Antão de Medeiros (Avaliador Interno PPGCJ/UFPB), Lorena de Melo Freitas (Avaliadora Externa/UFPB), Adriana Castelo Branco de Siqueira (Avaliadora Externa UFPI), David Barbosa de Oliveira (Avaliador Externo/UFC) e Priscila Luciene Santos de Lima (Avaliadora Externa/FAVENI), para avaliar a tese de Doutorado do aluno Francisco Cláudio Oliveira Silva Filho, intitulada: **“PROTEÇÃO JURÍDICA DOS DESLOCADOS INTERNOS POR VIOLÊNCIA ARMADA: um estudo de caso na cidade de Fortaleza”**, candidato ao grau de Doutor em Ciências Jurídicas, área de concentração em Direitos Humanos e Desenvolvimento. Compareceram à cerimônia, além do candidato, professores, alunos e convidados. Dando início à solenidade, o professor Enoque Feitosa Sobreira Filho (Orientador PPGCJ/UFPB) apresentou a Comissão Examinadora, passando a palavra ao doutorando, que discorreu sobre o tema dentro do prazo regimental. O candidato foi a seguir arguido pelos examinadores na forma regimental. Ato contínuo, passou então a Comissão, em caráter secreto, à avaliação e ao julgamento do referido trabalho, concluindo por atribuir-lhe o conceito APROVADO, o qual foi proclamado pela Presidência da Comissão, achando-se o candidato legalmente habilitado a receber o grau de Doutor em Ciências Jurídicas, cabendo à Universidade Federal da Paraíba providenciar, como de direito, o diploma de Doutor ao que o mesmo faz jus. Nada mais havendo a declarar, a presidência deu por encerrada a sessão, da qual eu, Wily Annie Feitosa Barbosa, Assistente em Administração do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas, lavrei a presente ata, que assino juntamente com os demais membros da banca, para certificar a realização desta defesa, assim como também a participação dos membros acima descritos na comissão examinadora. João Pessoa, 07 de novembro de 2025. XXX

Wily Annie Feitosa Barbosa
(Secretária PPGCJ - UFPB)

Prof. Dr. Enoque Feitosa Sobreira Filho
(Orientador PPGCJ - UFPB)

Prof. Dr. Robson Antão de Medeiros
(Avaliador Interno PPGCJ - UFPB)

Prof. Dra. Lorena de Melo Freitas
(Avaliadora Externa - UFPB)



Prof. Dr. Gustavo Barbosa de Mesquita Batista
(Avaliador Interno PPGCJ/UFPB)



Profª. Dra. Adriana Castelo Branco de Siqueira
(Avaliadora Externa - UFPI)

Prof. Dr. David Barbosa de Oliveira
(Avaliador Externo – UFC)



Profª. Dra. Priscila Luciene Santos de Lima
(Avaliador Externo - FAVENI)

Emitido em 12/11/2025

ATA Nº 02/2025 - CCJ - PPGCJ (11.01.46.04)
(Nº do Documento: 2)

(Nº do Protocolo: NÃO PROTOCOLADO)

(Assinado digitalmente em 12/11/2025 08:16)
WLLY ANNIE FEITOSA BARBOSA
ASSISTENTE EM ADMINISTRACAO
2385717

Para verificar a autenticidade deste documento entre em <https://sipac.ufpb.br/documentos/> informando seu número: **2**,
ano: **2025**, documento (espécie): **ATA**, data de emissão: **12/11/2025** e o código de verificação: **3033d249b3**

FRANCISCO CLÁUDIO OLIVEIRA SILVA FILHO

**CRISE DE HEGEMONIA DO DIREITO E PROTEÇÃO JURÍDICA DOS
DESLOCADOS INTERNOS POR VIOLÊNCIA ARMADA: um estudo de
caso na cidade de Fortaleza**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciências Jurídicas (PPGCJ) da Universidade Federal da Paraíba, em nível de doutorado, na área de concentração em Direitos Humanos e Desenvolvimento, referente à linha de pesquisa Inclusão Social, Proteção e Defesa dos Direitos Humanos.

BANCA EXAMINADORA

ENOQUE FEITOSA SOBREIRA FILHO (UFPB - Presidente)

GUSTAVO BARBOSA DE MESQUITA BATISTA (UFPB - Examinador Interno)

LORENA DE MELO FREITAS (UFPB - Examinadora Interna)

ROBSON ANTAO DE MEDEIROS (UFPB - Examinador Interno)

PRISCILA LUCIENE SANTOS DE LIMA (UNISBA - Examinadora Externa)

DAVID BARBOSA DE OLIVEIRA (UFC - Examinador Externo)

ADRIANA CASTELO BRANCO DE SIQUEIRA (UFPI - Examinadora Externa)

Resultado: APROVADO

João Pessoa - PB, 7 de novembro de 2025.

Dedico à minha mãe, Tetê Dutra (*in memoriam*). Às minhas avós Zenor (*in memoriam*) e Maria das Dores.

À Dona Edinir e outras pessoas obrigadas a fugir do lar.

AGRADECIMENTOS

Essa tese, como qualquer trabalho do conhecimento, é produto de um esforço coletivo. Apesar de escrita por mim, não seria possível sem a orientação, o apoio e a solidariedade de pessoas que contribuíram, direta ou indiretamente, para sua realização. Agradeço inicialmente, e sempre, à minha família. À Camila Garcia, além de minha companheira, meus pés e asas, é minha revisora de textos. A caminhada acadêmica é uma das formas de nossa apaixonada convivência. À minha sogra, Águeda Coelho, compreensiva e presente na exaustiva rotina de estudos. Aos meus filhos, Tito e Caio, minhas maiores e melhores fontes de vontade para qualquer desafio. Obrigado por compreender a ausência do pai e por quebrar minha concentração sempre que necessário. Reverencio minhas avós, Zenor (*in memoriam*) e Maria das Dores, meu pai, Cláudio Silva, e minha mãe, Tetê Dutra (*in memoriam*), que dedicaram suas vidas para formação dos filhos. Minha mãe, como mulher da classe trabalhadora, teria orgulho de ver seus dois filhos doutores. Ao meu irmão e camarada, Pedro Silva, pelas longas conversas gramscianas.

Aos colegas de trajetória profissional ao longo deste anos de doutorado: Samara Santos, do Escritório Dom Aloísio Lorscheider; colegas professores e estudantes do Centro Universitário Christus; parceiros de consultoria Carliana e Diego; e colegas do Comitê Internacional da Cruz Vermelha. Cada um ao seu modo contribuiu para o resultado deste trabalho.

Agradeço à professora Cynara Mariano, orientadora no mestrado, pela inspiração e incentivo acadêmico. Também agradeço aos meus professores do PPGCJ da UFPB: Enoque Feitosa, meu orientador e referência intelectual (muito obrigado!), Lorena Freitas, Robson Medeiros, Newton Lima, Jailton Araújo e Sven Peterke. Da mesma forma, agradeço aos professores que se somam à banca de defesa, David Oliveira e Adriana Siqueira. Obrigado aos servidores da secretaria do PPGCJ, especialmente Willy e Rosandro.

Faço um agradecimento especial aos profissionais do Núcleo de Habitação e Moradia (NUHAM) da Defensoria Pública do Estado do Ceará, Elizabeth Chagas, Lino Fonteles e Tibério Baima. Além do trabalho imprescindível na defesa dos direitos das pessoas deslocadas por violência armada no estado do Ceará, são profissionais corajosos e engajados na efetividade dos Direitos Humanos e na democratização do acesso à justiça. À Defensora Pública Elizabeth (supervisora do

NUHAM), muito obrigado pelo acesso às informações e pela confiança que foram fundamentais para realização deste trabalho. Ao Defensor Público Lino Fonteles, muito obrigado pelas longas conversas. Ao Tibério, pelos diálogos acadêmicos que fizemos. Este trabalho também é dedicado ao Núcleo de Habitação e Moradia da Defensoria Pública do Ceará.

Agradeço profundamente aos/às profissionais que atuam na atenção aos deslocados por violência armada na cidade de Fortaleza e, em especial, às pessoas que passaram por essa situação e que tive a oportunidade de trabalhar para a sua proteção. Espero que essa tese contribua, de alguma forma, para a garantia dos seus direitos.

RESUMO

O objeto da pesquisa aborda o fenômeno do deslocamento interno em razão da violência armada na cidade de Fortaleza (Ceará, Brasil), sob as perspectivas sociojurídica e dogmático-normativa. A expulsão de pessoas de seus locais de moradias por grupos armados ilegais é uma questão global que afeta milhões de pessoas. A maior parte dessas pessoas permanece no interior de seus países: o deslocamento interno. Esse tipo de deslocamento tem crescido no mundo, em razão do aumento dos conflitos armados e de outras situações de violência armada. Em Fortaleza, a exemplo de outros centros urbanos da América Latina, o deslocamento de pessoas por violência é recorrente em territórios marcados pela presença de grupos armados, especialmente facções criminosas e milícias, que exercem um controle sobre as populações. Em paralelo, o deslocamento por violência armada expressa uma incapacidade do Estado em fazer cumprir suas normas e os mecanismos de proteção das pessoas afetadas, apontando para uma crise de hegemonia da normatividade jurídica. O problema da pesquisa é: como são e qual a eficácia dos mecanismos de proteção jurídica das pessoas afetadas pelo deslocamento interno por violência armada na cidade de Fortaleza? A hipótese levantada para responder à questão aponta que os mecanismos de proteção jurídica das pessoas deslocadas por violência armada em Fortaleza são insuficientes, diante da ausência de um tratamento jurídico específico e da inobservância das normas de proteção internacional dos deslocados internos. Além disso, há uma especificidade nas causas que motivam esse deslocamento: a governança criminal exercida pelos grupos armados ilegais. O objetivo do trabalho é analisar como se apresenta e qual a eficácia dos mecanismos de proteção jurídica (internacionais e nacionais) das pessoas deslocadas por violência armada, tendo como recorte empírico a cidade de Fortaleza. São objetivos específicos: 1) conhecer as causas e as condicionantes que levam ao deslocamento interno por violência armada em Fortaleza; 2) analisar os mecanismos de proteção jurídica das pessoas deslocadas por violência armada; 3) discutir as respostas estatais e sua eficácia para a proteção das pessoas deslocadas por violência armada em Fortaleza, a partir de estudo de caso. Emprega-se na pesquisa o método histórico-dialético, o tipo de pesquisa qualitativa-descritiva e o estudo de caso. Quanto ao recorte empírico, a pesquisa delimita-se espacialmente à cidade de Fortaleza e temporalmente aos anos de 2014 e 2024. Como referenciais teóricos, o trabalho parte de Óscar Correia, em sua interlocução com Kelsen e Gramsci, sobre a relação Direito e Hegemonia; C. Oliveira e C. Trindade, acerca do conceito de proteção aos deslocados internos; e, Briceño-León, quanto à sociologia da violência na América Latina.

Palavras-chave: Deslocamento interno. Proteção jurídica. Violência armada. Normatividade criminal. Hegemonia.

ABSTRACT

This research addresses the phenomenon of internal displacement due to armed violence in the city of Fortaleza (Ceará, Brazil), from socio-legal and dogmatic-normative perspectives. The expulsion of people from their homes by illegal armed groups is a global issue affecting millions of people. Most of these people remain within their countries: internal displacement. This type of displacement has been growing worldwide due to the increase in armed conflicts and other situations of armed violence. In Fortaleza, as in other urban centers in Latin America, the displacement of people due to violence is recurrent in territories marked by the presence of armed groups, especially criminal factions and militias, which exert control over the populations. In parallel, displacement due to armed violence expresses an inability of the State to enforce its norms and the mechanisms for protecting the affected people, pointing to a crisis of hegemony of legal normativity. The research problem is: what are the mechanisms of legal protection for people affected by internal displacement due to armed violence in the city of Fortaleza, and how effective are they? The hypothesis raised to answer the question suggests that the legal protection mechanisms for people displaced by armed violence in Fortaleza are insufficient, given the absence of specific legal treatment and the disregard for international norms on the protection of internally displaced persons. Furthermore, there is a specificity in the causes that motivate this displacement: the criminal governance exercised by illegal armed groups. The objective of this work is to analyze the nature and effectiveness of the legal protection mechanisms (international and national) for people displaced by armed violence, using the city of Fortaleza as an empirical focus. Specific objectives are: 1) to understand the causes and conditions that lead to internal displacement due to armed violence in Fortaleza; 2) to analyze the legal protection mechanisms for people displaced by armed violence; 3) to discuss state responses and their effectiveness in protecting people displaced by armed violence in Fortaleza, based on a case study. The research employs the historical-dialectical method, a qualitative-descriptive research approach, and a case study methodology. Regarding the empirical scope, the research is spatially limited to the city of Fortaleza and temporally to the years 2014 and 2024. As theoretical references, the work draws on Óscar Correias, in his dialogue with Kelsen and Gramsci, on the relationship between Law and Hegemony; C. Oliveira and C. Trindade, concerning the concept of protection for internally displaced persons; and Briceño-León, regarding the sociology of violence in Latin America.

Keywords: Internal displacement. Legal protection. Armed violence. Criminal normativity. Hegemony.

RESUMEN

Esta investigación aborda el fenómeno del desplazamiento interno por violencia armada en la ciudad de Fortaleza (Ceará, Brasil), desde perspectivas sociojurídicas y dogmático-normativas. La expulsión de personas de sus hogares por grupos armados ilegales es un problema global que afecta a millones de personas. La mayoría de estas personas permanecen dentro de sus países: desplazamiento interno. Este tipo de desplazamiento ha ido en aumento a nivel mundial debido al incremento de los conflictos armados y otras situaciones de violencia armada. En Fortaleza, al igual que en otros centros urbanos de América Latina, el desplazamiento de personas por violencia es recurrente en territorios marcados por la presencia de grupos armados, especialmente facciones criminales y milicias, que ejercen control sobre la población. Paralelamente, el desplazamiento por violencia armada expresa la incapacidad del Estado para hacer cumplir sus normas y los mecanismos de protección de las personas afectadas, lo que evidencia una crisis de hegemonía de la normatividad jurídica. El problema de investigación es: ¿cuáles son los mecanismos de protección jurídica para las personas afectadas por el desplazamiento interno por violencia armada en la ciudad de Fortaleza y cuál es su eficacia? La hipótesis planteada para responder a la pregunta sugiere que los mecanismos de protección jurídica para las personas desplazadas por la violencia armada en Fortaleza son insuficientes, dada la ausencia de un tratamiento jurídico específico y el desprecio por las normas internacionales sobre la protección de las personas desplazadas internamente. Además, existe una especificidad en las causas que motivan este desplazamiento: la gobernanza criminal ejercida por grupos armados ilegales. El objetivo de este trabajo es analizar la naturaleza y la eficacia de los mecanismos de protección jurídica (internacionales y nacionales) para las personas desplazadas por la violencia armada, tomando como caso de estudio la ciudad de Fortaleza. Los objetivos específicos son: 1) comprender las causas y condiciones que conducen al desplazamiento interno debido a la violencia armada en Fortaleza; 2) analizar los mecanismos de protección jurídica para las personas desplazadas por la violencia armada; 3) analizar las respuestas estatales y su eficacia en la protección de las personas desplazadas por la violencia armada en Fortaleza, a partir de un estudio de caso. La investigación emplea el método histórico-dialéctico, un enfoque cualitativo-descriptivo y la metodología de estudio de caso. En cuanto al alcance empírico, la investigación se limita espacialmente a la ciudad de Fortaleza y temporalmente a los años 2014 y 2024. Como referencias teóricas, el trabajo se basa en Óscar Correias, en su diálogo con Kelsen y Gramsci, sobre la relación entre Derecho y Hegemonía; C. Oliveira y C. Trindade, en relación con el concepto de protección de las personas desplazadas internamente; y Briceño-León, en relación con la sociología de la violencia en América Latina.

Palabras clave: Desplazamiento interno. Protección jurídica. Violencia armada. Normatividad criminal. Hegemonía.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Lista de famílias deslocadas atendidas pelo NUHAM em 2024	45
Figura 2 - Mapa da cidade de Fortaleza com divisão de bairros	47
Figura 3 - Mapa das Áreas Integradas de Segurança (AIS) de Fortaleza	125
Figura 4 - Mapa IDH por bairros de Fortaleza em 2010	126
Figura 5 - Carta do grupo Guardiões do Estado (GDE)	140
Figura 6 - Mapa: produção habitacional de Fortaleza (2011-2023)	147
Figura 7 - Mapa: localização do residencial Alameda das Palmeiras no bairro Pedras	148
Figura 8 - Gráfico: Pessoas deslocadas internas no mundo (2015-2024)	164

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Quantidade de assistidos pelo NUHAM expulsos por facções por localidade	46
Tabela 2 - Procedimentos judiciais do NUHAM analisados na pesquisa	49
Tabela 3 - Municípios com maiores taxas de MVI em 2024	123
Tabela 4 - CVLI por ano (2010-2024) no estado do Ceará	124
Tabela 5 - Registros de ocorrências policiais relacionados aos deslocamentos no Alamedas das Palmeiras	155
Tabela 6 - Registros de ocorrências em delegacias de polícia	193
Tabela 7 - Processos judiciais do NUHAM no caso Alameda das Palmeiras	227

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR - Agência da Organização das Nações Unidas para os Refugiados
AIS - Áreas Integradas de Segurança
CAI - Conflitos Armados Internacionais
CANI - Conflitos Armados Não Internacionais
CICV - Comitê Internacional da Cruz Vermelha
CIOPS - Coordenadoria Integra de Operações de Segurança
COPAC - Comando de Prevenção e Apoio às Comunidades da Polícia Militar do Ceará
CRAVV - Centro de Referência e Apoio à Vítima de Violência
CVLI - Crimes Violentos Letais Intencionais
DIDH - Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH)
DIH - Direito Internacional Humanitário
DPE/CE - Defensoria Pública do Estado do Ceará
DPU - Defensoria Pública da União
IDCM - Internal Displacement Monitoring Centre
IDH - Índices de Desenvolvimento Humano
LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social
MCMV - Minha Casa Minha Vida
MVI - Mortes Violentas Intencionais (MVI)
NUAVV - Núcleo de Acolhimento a Vítima de Violência do Ministério Público do Ceará
NUHAM - Núcleo de Habitação e Moradia da Defensoria Pública do Ceará
OIM - Organização Internacional para as Migrações (OIM) da ONU
ONU - Organização das Nações Unidas
PPCAAM - Programa de Proteção à Criança e Adolescente Ameaçados de Morte
PPDDH - Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Ambientalista e Comunicadores Ameaçados de Morte
PPPRO - Programa de Proteção Provisória
Provita - Programa de Proteção a Vítima e Testemunhas Ameaçadas
SEDIH - Secretaria dos Direitos Humanos do Estado do Ceará
SENASP - Secretaria Nacional de Segurança Pública

SSPDS - Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social (SSPDS)

SUAS - Sistema Único da Assistência Social

SUS - Sistema Único de Saúde

SUSP - Sistema Único de Segurança Pública

UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância

UNODC - Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
2 METODOLOGIA	33
2.1 Pesquisa qualitativa	35
2.2 Estudo de caso e triangulação metodológica	37
2.2.1 <i>Pesquisa documental</i>	40
2.2.2 <i>Observação não participante</i>	52
2.3 <i>Análise dos dados: abordagem dialético-hermenêutica</i>	53
3 DIREITO E HEGEMONIA: UMA INTERPRETAÇÃO SOCIOJURÍDICA DO DESLOCAMENTO INTERNO POR VIOLÊNCIA ARMADA	56
3.1 O “outro” Kelsen: direito como ordem normativa do poder	58
3.2 Gramsci: Estado e sociedade civil	66
3.2.1 <i>Estado ampliado: política e economia</i>	72
3.2.2 <i>Estado e a relação entre sociedade política e sociedade civil</i>	74
3.2.3 <i>Estado como condensação de uma relação de forças.....</i>	77
3.3 O “outro” Gramsci: eficácia do direito como hegemonia política estatal ..	84
3.3.1 <i>Eficácia e hegemonia como um processo</i>	86
3.3.2 <i>Validade como direção política</i>	89
3.3.3 <i>Processo de hegemonia estatal e o escalonamento das normas jurídicas</i>	92
3.4 Direito e o monopólio da violência: do “bando de salteadores” às facções criminosas	94
3.5 Deslocamento por violência armada como crise de hegemonia estatal ..	103
4 (DES)ORDEM URBANA E CRIMINALIDADE VIOLENTA: DESLOCAMENTOS POR VIOLÊNCIA ARMADA NA CIDADE DE FORTALEZA	105
4.1 Direito e violência na sociedade capitalista: a construção sociojurídica do crime	106
4.2 O crime e a cidade: da violência urbana aos deslocamentos por violência armada	112
4.2.1 <i>(Des)ordem urbana e alterações na criminalidade violenta em Fortaleza</i>	119
4.2.2 <i>A territorialização da violência armada</i>	121
4.2.3 <i>Deslocamentos por violência armada e restrições violentas à mobilidade ..</i>	127
4.2.4 <i>Os agentes que promovem o deslocamento: grupos armados ilegais</i>	134

4.2.5 As normas impostas pelos grupos armados: normatividade criminal	142
4.3. O caso de deslocamento interno por violência armada no residencial Alameda das Palmeiras	147
4.3.1 O território: pobreza e escassez de serviços públicos	148
4.3.2 Governança criminal: controle territorial, expulsão de moradores e cobrança de “pedágio” do comércio local pela GDE	150
4.3.3 Disputas entre GDE e Massa: o deslocamento coletivo	153
4.4 Crise urbana e governança criminal como condições para o deslocamento interno por violência armada	161
5 PROTEÇÃO JURÍDICA INTERNACIONAL DOS DESLOCADOS INTERNOS POR VIOLÊNCIA ARMADA	163
5.1 Contexto internacional do deslocamento interno	163
5.2 Da origem da proteção aos refugiados aos Princípios Orientadores	167
5.3 Mecanismos de proteção internacional dos deslocados internos	172
5.3.1 Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH)	173
5.3.2 Direito Internacional Humanitário (DIH)	175
5.3.3 Direito dos Refugiados	178
5.4 Possibilidade de proteção internacional dos deslocados no Brasil	179
6 PROTEÇÃO JURÍDICA DOS DESLOCADOS INTERNOS POR VIOLÊNCIA ARMADA NO DIREITO BRASILEIRO: O CASO ALAMEDA DAS PALMEIRAS. 181	181
6.1 Contexto do deslocamento interno na América Latina e no Brasil	181
6.2 Existe um conceito de deslocamento interno por violência armada no direito brasileiro?	187
6.2.1 Esbulho possessório e deslocamento interno por violência armada	190
6.2.2 Outras tipificações de natureza criminal	192
6.2.3 A origem da portaria n.º 488/2017 do Programa MCMV	194
6.2.4 Conceitos básicos da política de proteção social	196
6.2.5 Um conceito dogmático de deslocamento interno por violência armada para o contexto brasileiro	200
6.3 Mecanismos de proteção jurídica a pessoas deslocadas na cidade de Fortaleza	202
6.3.1 Direito à moradia e o programa de locação social	203
6.3.2 Direito à assistência social	207

6.3.3 <i>Direito à saúde</i>	211
6.3.4 <i>Direito à segurança pública</i>	213
6.3.5 <i>Direito ao emprego e à renda</i>	218
6.3.6 <i>Programas de proteção a pessoas ameaçadas de morte</i>	218
6.3.7 <i>Direito à assistência jurídica</i>	221
6.4 Ações judiciais do NUHAM em favor das famílias deslocadas no Alameda das Palmeiras	224
6.5 Necessidade de proteção jurídica independente da situação de deslocamento por violência armada	232
7 CONCLUSÕES	235
REFERÊNCIAS	247
APÊNDICE A - PESQUISA NORMATIVA SOBRE DESLOCADOS INTERNOS..	260
APÊNDICE B - PESQUISA EM MATÉRIAS JORNALÍSTICAS	283

1 INTRODUÇÃO

A expulsão de famílias de seus locais de moradias por grupos armados ilegais é um problema recorrente no mundo e no Brasil. O deslocamento interno por violência armada é uma questão global que afeta milhões de pessoas. A maior parte das pessoas obrigadas a se deslocar, permanece dentro do próprio país. Os deslocados internos, mesmo tendo sido forçados a deixar seus lares por razões similares às dos refugiados (perseguições, conflito armado, violência generalizada, grave e generalizada violação dos direitos humanos), permanecem legalmente sob proteção de seu próprio Estado, mesmo que esse Estado seja a causa de sua fuga¹.

O deslocamento por violência armada tem crescido no mundo, em razão do aumento dos Conflitos Armados Internacionais (CAI), dos Conflitos Armados Não Internacionais (CANI) e de outras situações de violência armada, como a violência urbana². Na cidade de Fortaleza (capital do estado do Ceará, localizado no Nordeste do Brasil), a exemplo de outros centros urbanos da América Latina, o deslocamento de pessoas em razão da violência é recorrente em territórios marcados pela presença de grupos armados que atuam ilegalmente, especialmente facções criminosas e milícias, que exercem uma governança criminal sobre as populações. Em paralelo, o deslocamento por violência armada expressa uma incapacidade do Estado em fazer cumprir suas normas e seus mecanismos de proteção da população, apontando para uma crise de hegemonia da normatividade jurídica.

O objeto desta pesquisa aborda o fenômeno do deslocamento interno em razão da violência armada no Brasil, sob as perspectivas sociojurídica e dogmática-normativa. O problema da pesquisa consiste em compreender como são e qual a eficácia dos mecanismos de proteção jurídica das pessoas afetadas pelo deslocamento interno por violência armada na cidade de Fortaleza (Ceará)? A hipótese levantada para responder à questão é que os mecanismos de proteção jurídica das pessoas deslocadas por violência armada na cidade de Fortaleza são insuficientes, diante da ausência de um tratamento jurídico específico no Brasil e da inobservância das normas de proteção internacional dos deslocados internos. Além

¹ ACNUR Brasil. **Deslocados internos**. Disponível em: <https://www.acnur.org/br/sobre-o-acnur/quem-ajudamos/deslocados-internos>. Acesso em: 30.09.2025.

² O conceito de violência urbana é detalhado na seção 4.2. Já os conceitos de CANI, CAI e outras situações de violência serão explicados na seção 5.3.2.

disso, há uma especificidade nas causas que motivam esse tipo de deslocamento, a governança criminal exercida pelos grupos armados ilegais.

A pesquisa foi desenvolvida no âmbito do Programa de Pós-graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba (PPGCJ-UFPB), na área de concentração em Direitos Humanos e Desenvolvimento, na linha de pesquisa de Inclusão Social, Proteção e Defesa dos Direitos Humanos. O curso de doutorado para o desenvolvimento da pesquisa teve duração de julho de 2021 a dezembro de 2025.

A justificativa e relevância da pesquisa possuem motivações de ordem social, jurídica, acadêmica e pessoal. Quanto às razões de ordem social, o deslocamento de pessoas é uma das grandes questões contemporâneas. A Agência da Organização das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), estima que no final de 2024, cerca de 123,2 milhões de pessoas foram obrigadas a se deslocar em razão de perseguições, conflitos armados, violações aos direitos humanos, eventos que alteraram gravemente a ordem pública e outras situações de violência. Das pessoas forçadas a se deslocar, a maior parte (aproximadamente 73,5 milhões ou 59,67% do total) são deslocadas internas, ou seja, foram obrigadas a sair de seus locais de moradia, mas permanecem dentro das fronteiras nacionais³.

Os *Principios Rectores del Desplazamiento Interno*⁴, que é considerada a norma básica internacional sobre o deslocamento interno, define os deslocados internos como:

[...] las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o

³ Informação disponível em: <<https://www.acnur.org/>>.

⁴ Ao longo do trabalho, serão denominados como Princípios Orientadores. Ainda não há tradução oficial deste documento internacional para o português. O documento está disponível em: <<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0022.pdf>>. Acesso em 2 out.2025. Como será discutido no capítulo 5, este documento não é um tratado de direito internacional em sentido estrito, mas é reconhecido pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) e pelo Direito Internacional Humanitário (DIH) como a norma básica sobre deslocamentos internos.

provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida (OCHA, 1998)⁵.

A partir da definição acima, tem-se que o deslocamento interno pode ser motivado por conflitos e violência ou por desastres⁶. Segundo a *Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC)*⁷, 30% dos deslocamentos internos em 2024 (ou 20,1 milhões de pessoas) foram motivados por situações de conflito ou violência. Ainda de acordo com o IDMC, no Brasil, apenas em 2024, 1.124.000 de pessoas foram deslocadas por desastres. Esta foi a maior quantidade de pessoas deslocadas internamente já registrada no Brasil em um único ano. A principal causa dos deslocamentos foram desastres climáticos e ambientais, especialmente as enchentes no estado do Rio Grande do Sul. Além disso, cerca 35.000 pessoas se deslocaram devido a secas no estado do Amazonas e 11.000 pessoas por causa de incêndios florestais, especialmente no Pará.

Apesar da principal causa de deslocamento interno no Brasil ser por desastres, o fenômeno dos deslocamentos por violência armada merece atenção, apesar de não existirem ainda dados oficiais sobre o problema. De acordo com o IDMC, 19.000 pessoas se deslocaram em razão da violência em 2024. Porém, esse dado é baseado apenas nas remoções motivadas por conflitos fundiários, tendo como fonte o relatório anual da Comissão Pastoral da Terra (CPT)⁸,

⁵ Item 2, da introdução dos *Principios Rectores De Los Desplazamientos Internos*, disponível em: <<https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/IDPersons/GPSpanish.pdf>>. Tradução: Pessoas ou grupos de pessoas que foram forçadas ou obrigadas a abandonar ou fugir de sua casa ou local de residência habitual, em particular como resultado de, ou para evitar os efeitos de, conflitos armados, situações de violência generalizada, violações de direitos humanos ou desastres naturais ou provocados pelo homem, e que não cruzaram uma fronteira estatal internacionalmente reconhecida.

⁶ Essa distinção é deduzível do conceito dos *Principios*, mas também é adotada pela Organização Internacional para as Migrações (OIM) da Organização das Nações Unidas (ONU) e pelo *International Displacement Monitoring Centre (IDMC)*. Cf. McAuliffe, M. y L.A. Oucho (eds.), 2024. **Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2024**. Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Ginebra. Disponível em: <https://publications.iom.int/books/informe-sobre-las-migraciones-en-el-mundo-2024>. Acesso em 30.set.2025.

⁷ IDMC. **Global Report on Internal Displacement 2025**, disponível em: <https://www.internal-displacement.org/>. O IDMC é a principal fonte mundial de dados e análises sobre deslocamento interno. Foi fundado em 1998, como parte do Conselho Norueguês para Refugiados (NRC), e oferece dados e análises a organizações internacionais, a exemplo das agências da ONU, como ACNUR e OIM. Informações disponíveis em: <<https://www.internal-displacement.org/about-us/>>.

⁸ “In terms of violence, conflict over land has been a long-standing phenomenon in Brazil, with displacement being mostly triggered by housing destruction or expulsions by land-grabbers and farmers. The country recorded 19,000 associated movements in 2024, the second highest since 2021 when data on displacement linked to violence first became available through the Comissão Pastoral da Terra, a non-governmental organisation. The states of Goiás, Mato Grosso do Sul and Maranhão

desconsiderando os casos de deslocamento por grupos armados ilegais, como facções criminosas e milícias, a exemplo dos levantamentos realizados em outros países da América Latina.

O deslocamento interno em razão da violência armada é um evento em que as pessoas são forçadas a deslocar-se de forma abrupta e inesperada em razão de conflitos armados, instabilidades internas e graves violações de direitos humanos (LAVOYER, 1995, p. 3). No Brasil, a expulsão de famílias de suas moradias é uma das mais graves expressões da violência armada. Tornou-se frequente, na cidade de Fortaleza, notícias sobre pessoas expulsas por facções criminosas, como a matéria que cita a expulsão de uma comunidade inteira, em outubro de 2017:

O assassinato com requintes de crueldade do comerciante Manoel Pedro Birino, 59, no Grande Jangurussu, teria sido motivado pelo **interesse de integrantes de uma facção criminosa em uma vila de 12 casas** que seu Birino possuía na comunidade Unidos Venceremos. **A intimidação de pessoas ou de famílias expulsas dos lares por traficantes** tem sido uma escrita no cenário da insegurança pública na periferia de Fortaleza⁹ (OPovo, 2017, sem grifos no original).

A questão também tornou-se rotineira no Poder Judiciário, especialmente a partir da atuação do Núcleo de Habitação e Moradia (NUHAM) da Defensoria Pública do Estado do Ceará (DPECE) e do Núcleo de Acolhimento a Vítimas de Violência (NUAVV) do Ministério Público do Estado do Ceará (MPCE). Ainda em 2015, um trecho de uma Ação Civil Pública do MPCE exemplifica a situação em algumas localidades de Fortaleza:

[...] as declarantes relataram, em suma, que residem na G (Residencial Escritores), e que no local moram diversos criminosos e outros transitam por lá, praticando o tráfico de drogas e de armas, com o apoio de menores aliciados; as drogas são vendidas livremente no local; **o grupo de bandidos possuiu pelo menos um apartamento invadido em cada bloco**; as luzes externas são apagadas para facilitar o tráfico; somente entra e sai do condomínio o morador que for autorizado; o bloco nº X é o de maior movimento na venda de drogas; policiais somente adentram no condomínio para receber propina; as correspondências são violadas; a droga fica escondida nas caixas de energia, de telefones e nas tubulações de esgotos; **nas reuniões de condomínios sempre fica claro que o comando do local é feito pelos traficantes**; que a CAIXA nunca compareceu ao local para dar apoio aos moradores

were the most affected". Disponível em: <<https://www.internal-displacement.org/countries/brazil/>>. Acesso em 30.set.2025. Percebe-se uma falha metodológica no levantamento realizado pelo IDMC, ao não considerar as situações de violência armada, como faz em outros países da América Latina que não vivem contextos de conflitos armados internos, a exemplo de Haiti, Honduras, México e Equador. Esses dados e o contexto brasileiro serão aprofundados no cap. 6.

⁹ O pesquisador visitou este local durante a pesquisa de campo do mestrado.

e verificar quem são os verdadeiros ocupantes das unidades habitacionais; **que não podem pagar a taxa do condomínio e por isso são ameaçadas pelo síndico de que serão expulsas do local**; os traficantes que comandam o local são conhecidos como B. e G.

Atos de violência desse jaez foram abordados por ocasião da aludida reunião, como sendo os reais motivos de impedimento de verdadeiros titulares dos imóveis do PMCMV tomar em posse de suas unidades habitacionais, em razão das mesmas terem sido indevidamente ocupadas por terceiros. Além disso, veio à tona as sérias **difficultades de permanência dos proprietários nos citados empreendidos [empreendimentos], por razões de segurança, ausência de transporte público, saúde e educação, somados a outros tantos problemas que foram identificados e que, abaixo, serão considerados, fazendo com que muitos desistam da sua unidade residencial** (CEARÁ, Justiça Federal, ACP nº XXXXXX-87.2016.4.05.8100. As informações pessoais foram omitidas).

O trecho acima apresenta um fato que seria, à época, uma novidade na cidade de Fortaleza: o controle de territórios por grupos armados ilegais, corrupção policial, ameaças e extorsões cotidianas, precarização ou ausência de serviços públicos produzem um cenário de altos riscos e vulnerabilidades que culminam com o deslocamento de moradores.

De acordo com as informações levantadas ao longo da pesquisa, a expulsão pode ocorrer por diversos motivos: o morador expulso, ou algum membro de sua família, é suspeito de integrar uma facção rival; o deslocado é tido como “X9”¹⁰ da polícia; um grupo armado pretende se apropriar das residências para exploração econômica; pessoas que moravam em um local “dominado” por uma determinada facção e passam a residir em outra área controlada por um grupo rival. As formas também variam, desde a expulsão sumária, quando a vítima é obrigada a se retirar apenas com a “roupa do corpo”, ou pode ser concedido um prazo para a pessoa procurar um outro local. O deslocamento pode ser coletivo, quando envolve uma elevada quantidade de famílias ou mesmo uma comunidade inteira, ou “gota-a-gota”, quando ocorre com indivíduos ou famílias de forma pontual e dispersa.

Os deslocamentos por violência armada são caracterizados pela obrigação de retirada do local de moradia habitual, em geral de forma imediata e sob grave ameaça, gerando a ruptura traumática dos vínculos familiares e comunitários, e pela insuficiência (ou ineficácia) de uma resposta adequada por parte do Poder Público. Esse rompimento brusco tem diversas consequências para as pessoas afetadas, como falta de acesso aos serviços públicos, quebra do vínculo escolar de crianças e adolescentes, desemprego ou diminuição da renda, dentre outras. Além disso, o

¹⁰ Expressão popular para referir-se a um informante da polícia.

deslocamento por violência armada gera relevantes desdobramentos jurídicos de natureza criminal (como a perseguição e responsabilização dos praticantes do evento violento), cível (a exemplo da reparação por danos e reintegração da posse) e administrativa (como o restabelecimento de vínculos com serviços públicos e com programas sociais).

Sobre a relevância jurídica da presente pesquisa, parte-se da questão de que não existe no Brasil uma legislação específica que defina o deslocamento interno de pessoas. Em maio de 2024, dois projetos de lei que tratam de deslocados internos foram apresentados no Congresso Nacional. O Projeto de Lei nº 2.038/2024, no Senado Federal, propõe a instituição de uma Política Nacional para Deslocados Internos. Este projeto trata do deslocamento interno por conflitos armados, de caráter internacional ou não, e outras situações de violência armada coletiva, além de outras causas, como desastres ambientais ou causados pelo ser humano. Já o Projeto de Lei nº 1.594/2024, na Câmara dos Deputados, é mais específico, propondo uma Política Nacional dos Deslocados Ambientais e Climáticos – PNDAC¹¹. Ambos os projetos foram apresentados no bojo da repercussão das enchentes que ocorreram no estado do Rio Grande do Sul, entre abril e maio de 2024, que deslocou mais de 650 mil pessoas e afetou cerca de 2,3 milhões de pessoas¹².

Ainda que não haja uma regulamentação específica, nem registros oficiais no Brasil sobre o deslocamento de pessoas por violência armada, a expulsão de moradores por facções criminosas e milícias tornou-se algo rotineiro. Exemplo disso é o que ocorre na cidade de Fortaleza. Apenas em 2024, a partir do levantamento de casos atendidos pelo Núcleo de Moradia da Defensoria Pública do Estado do Ceará (NUHAM)¹³, mais de 500 famílias foram expulsas de suas casas, em razão de ameaças de integrantes de facções criminosas.

A situação de expulsões de moradores de suas comunidades na cidade de Fortaleza levantam diversos questionamentos jurídicos práticos: como definir a

¹¹ Esses projetos de lei serão analisados no cap. 6.

¹² Dados da Defesa Civil do Estado do Rio Grande de Sul, disponíveis em: <https://www.defesacivil.rs.gov.br/defesa-civil-atualiza-balanco-das-enchentes-no-rs-22-5-9h>.

¹³ O Núcleo de Habitação e Moradia da Defensoria Pública do Estado do Ceará (NUHAM) tem o objetivo de assistir famílias e comunidades, urbanas e rurais, na defesa do direito à moradia e ao território. Esse dado é baseado em uma estimativa elaborada pelo autor, a partir dos atendimentos do NUHAM no ano de 2024.

situação sofrida junto às autoridades, como ameaça, roubo, dano, esbulho possessório? Como lidar com as situações em que as pessoas deslocadas não podem, ou não têm interesse, em regressar para seus imóveis? Como as pessoas deslocadas participam de forma segura de atos processuais (audiências, tomada de depoimentos etc.)? Como as famílias deslocadas podem acessar serviços públicos, escolas, unidades de saúde e equipamentos da assistência social, em territórios “controlados” por facções criminosas? Na rotina de famílias deslocadas na cidade de Fortaleza, o exercício de direitos e obrigações elementares tornam-se algo extremamente arriscado e instável.

Além da relevância social e jurídica, outra justificativa é a necessidade de produção de estudos sobre o problema. Ao lado da invisibilidade social e política, há uma invisibilidade acadêmica. Em estudo sobre o “estado da arte”¹⁴ da pesquisa sobre deslocados internos no Brasil, percebe-se praticamente um vazio quanto ao deslocamento em razão da violência armada (SILVA FILHO; FEITOSA, 2023, p. 56-72), o que também fundamenta o ineditismo da presente tese. Outra justificativa para a escolha da temática foram os resultados da pesquisa de mestrado do autor, quando foi analisado o acesso aos serviços públicos em uma comunidade na periferia da cidade de Fortaleza que sofria com as consequências da violência armada (SILVA FILHO, 2019). Foi constatado que os usuários de serviços eram limitados por “fronteiras invisíveis” impostas pelas disputas territoriais entre facções criminosas. Além disso, durante o trabalho de campo da pesquisa de mestrado, o pesquisador teve contato com comunidades onde ocorreram deslocamentos em razão da violência armada. A partir destas evidências, despertou-se o interesse pelos aspectos jurídicos da temática do deslocamento interno e de estudar de forma mais direta o problema do deslocamento motivado pela violência armada na cidade de Fortaleza.

O trabalho se justifica, por fim, pela trajetória do pesquisador. Além das atividades de pós-graduação e docência, o pesquisador trabalhou como assessor jurídico popular junto a movimentos populares, rurais e urbanos, e a organizações

¹⁴ O estudo constata que o problema é tratado especialmente nas áreas da psicologia social, do serviço social e da sociologia da violência. No direito, o problema é discutido no Direito Internacional dos Direitos Humanos e no Direito Humanitário, especialmente em estudos sobre outros países da América Latina. Outra tendência no Brasil são os estudos relacionados a questões ambientais. No direito também a questão aparece sobre a proteção dos “refugiados ambientais”, no plano internacional e nacional. Não foi identificada nenhuma tese sobre deslocamento por violência armada na área do direito.

de defesa dos Direitos Humanos. Também atuou em programas de proteção a pessoas ameaçadas de morte e como Ouvidor dos Direitos Humanos do Governo do Estado do Ceará. Ao longo da atuação profissional, teve a oportunidade de vivenciar de perto as modificações do contexto de violência na cidade de Fortaleza e acompanhar situações de pessoas deslocadas por facções criminosas e grupos milicianos. O pesquisador também prestou consultorias para instituições públicas e organizações internacionais sobre a temática da proteção a pessoas deslocadas e a pessoas ameaçadas de morte. O pesquisador atualmente trabalha no Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), onde elabora análises sobre as consequências humanitárias da violência armada no Brasil. Por fim, a própria vivência na cidade de Fortaleza, terra natal do pesquisador, com suas dores e delícias, permitiu acompanhar as mudanças na sociabilidade urbana e na dinâmica da criminalidade violenta ao longo dos anos.

O objetivo do trabalho é analisar como se apresenta e qual a eficácia dos mecanismos de proteção jurídica (internacionais e nacionais) das pessoas deslocadas por violência armada, tendo como recorte empírico a cidade de Fortaleza. São objetivos específicos: 1) conhecer as causas e as condicionantes que levam ao deslocamento interno por violência armada na cidade de Fortaleza; 2) analisar os mecanismos de proteção jurídica das pessoas deslocadas por violência armada, em âmbito internacional e interno; 3) discutir as respostas estatais e sua eficácia para a proteção das pessoas deslocadas por violência armada na cidade de Fortaleza, a partir do estudo de um caso emblemático, o deslocamento coletivo ocorrido no conjunto residencial Alameda das Palmeiras.

No esforço de apreensão do objeto de pesquisa em toda sua complexidade e múltiplas determinações, parte-se do método histórico-dialético, compreendido como o caminho teórico para apreensão da dinâmica real da realidade concreta, reconhecida como um processo histórico (MINAYO, 2002, p. 107-108). A partir deste método, o sujeito pesquisador deve apoderar-se do objeto, analisando suas diferentes formas de desenvolvimento e indagar sobre a relação entre elas (MARX, 1968, p. 16). Dessa forma, pretende-se analisar o direito na totalidade concreta da sociedade, investigando suas contradições e mediações. Não se trata, portanto, de compreender as relações jurídicas como objeto autônomo da totalidade social.

Busca-se apreender o direito em suas múltiplas determinações (relações jurídicas, normas, institutos e conceitos) articuladas com a totalidade da realidade social.

Para Marx, a crítica do conhecimento dá-se pelo reexame racional, explicitando seus fundamentos, condicionamentos e limites. Ao mesmo tempo, faz-se a análise do conteúdo desses conhecimentos a partir dos processos históricos reais. O que distingue a ciência de outras formas de saber, como a arte ou a religião, é a compreensão da sua teoria como conhecimento da estrutura e da dinâmica do objeto em sua existência real, independente dos desejos e da vontade do pesquisador. É o método de pesquisa que possibilita o conhecimento teórico, partindo da aparência e buscando a essência do objeto (NETTO, 2011, p. 18-22).

O pesquisador deve utilizar diversos instrumentos e técnicas para “apoderar-se da matéria”, mas isso não se confunde com o método. De acordo com o método proposto por Marx, busca-se compreender a lógica de um determinado objeto, e não uma lógica geral e abstrata. Descobrir esta lógica consiste em reproduzir idealmente, ou seja, no plano teórico, a estrutura e dinâmica deste objeto. Marx inicia sua análise pelo real e pelo concreto, que aparece na forma de dados. Pela análise, os elementos concretos vão sendo abstraídos, chegando-se aos conceitos. Porém, isso não é suficiente para a adequada elaboração teórica. É necessário realizar um “caminho de volta”, um retorno das concepções abstratas e dos conceitos para o concreto. A abstração não deve ser confundida como mera oposição ao concreto, mas sim como a capacidade intelectual que permite extrair, de sua contextualidade determinada um elemento para isolá-lo e examiná-lo. É um esforço e um procedimento intelectual que torna viável a análise do objeto (NETTO, 2011, 44).

Para Marx, “o concreto é concreto porque é síntese de muitas determinações, isto é, unidade do diverso” (MARX, 1982 p. 43). Assim, afirma Marx, o concreto, o real, aparece no pensamento como processo de síntese, como resultado do processo de conhecimento, e não como ponto de partida. Já as determinações são características pertinentes aos elementos constitutivos da realidade (NETTO, 2011, 45). As categorias “exprimem [...] formas de modo de ser, determinações de existência, frequentemente aspectos isolados de [uma] sociedade determinada” (MARX, 1982, 43). Apenas quando uma forma mais complexa se desenvolve e se torna conhecida é que se pode compreender inteiramente a forma menos complexa

(NETTO, 2011, p. 48). Em uma analogia com o direito, pode-se afirmar que o direito moderno ajuda a explicar as formas jurídicas mais antigas.

O método marxista não é um conjunto de regras formais que se aplicam ao objeto de determinada investigação. Mas sim a compreensão da lógica do efetivo movimento do processo sócio-histórico. É a reprodução ideal do movimento real da sociedade. Não se dissocia a elaboração teórica e a formulação metodológica, ou seja, o método não é autônomo em relação à teoria. A partir dessa compreensão, este trabalho busca compreender a lógica do direito a partir de suas determinações concretas e reais, e não da dedução de um direito geral, abstrato e universal.

Para o método materialista e dialético, a sociedade burguesa apresenta-se como uma totalidade concreta, não um todo constituído da soma de partes. A totalidade concreta é complexa, ou seja, formada por diversas totalidades menos complexas. Além disso, há elementos mais determinantes que outros. São essas múltiplas complexidades que permitem a diversidade das formas sociais, como no caso das diferentes expressões do direito. É objetivo da investigação científica descrever as tendências de cada complexidade específica. A crítica dialética permite a compreensão do direito como fenômeno histórico e social e como parte de uma totalidade. Ao mesmo tempo, o direito também configura uma totalidade concreta, com suas contradições e particularidades internas. As normas, institutos, decisões, discursos, falas, devem ser compreendidos como elementos históricos e concretos de uma totalidade social mais ampla que as relações jurídicas que os constituem.

Analisando o método marxista, José Paulo Netto (2011) afirma que a sociedade é uma totalidade dinâmica que está em permanente movimento, resultado do caráter contraditório de todas as totalidades que a compõem. Não há regras formais que pré-determinam a compreensão dessas contradições. Elas devem ser analisadas a partir da investigação científica sobre o real. Assim, se faz necessário compreender as relações entre os processos que ocorrem e compõem a totalidade (NETTO, 2011, 57). Deve-se analisar o direito como uma realidade concreta e complexa, portanto, articulada e estruturada em uma complexidade de nível superior, que é a sociedade capitalista. São as diferenciações, contradições e mediações que determinam diferentes expressões do direito. Em razão disso, este trabalho baseia-se na pesquisa empírica sobre procedimentos jurídicos, decisões judiciais e normas de direito para realizar o estudo de caso. Mas, para além disso,

também procura analisar, em perspectiva sociojurídica, as múltiplas determinações, gerais e específicas, sobre o problema dos deslocamentos por violência armada. E procura fazer isso a partir da compreensão dos movimentos das relações sociais na cidade de Fortaleza, tanto em seus aspectos de desenvolvimento urbano como da dinâmica criminal.

Quanto à sua natureza, a pesquisa apresenta-se como qualitativa e, quanto ao objetivo, caracteriza-se como descritiva (GIL, 2002, p. 42). De acordo com Minayo (2014, p. 57), o método qualitativo aplica-se ao estudo da história, das relações sociais, das representações simbólicas, das crenças, das percepções e das opiniões, compreendidos como produtos das interpretações que os sujeitos constroem sobre si mesmos, sobre os modos como vivem, produzem artefatos e significados, sentem e pensam. Esse tipo de método revela-se mais apropriado para investigações centradas em grupos ou segmentos sociais específicos, focalizando histórias sociais sob a perspectiva dos próprios atores, as dinâmicas das relações sociais, bem como a análise de discursos e de documentos, como é o caso deste trabalho. Trata-se de uma abordagem que possui fundamento teórico consistente e que, além de permitir a compreensão de processos sociais ainda pouco explorados, especialmente no que se refere a grupos particulares, também favorece a construção de novas abordagens interpretativas. Isso serve ao estudo sobre deslocamento por violência armada no Brasil, que ainda possui caráter inaugural e exploratório. Ao longo da pesquisa, o método possibilita a revisão e a criação de conceitos e categorias analíticas, na medida em que se estrutura com base na experiência empírica e na sistematização progressiva do conhecimento, visando à apreensão da lógica interna do grupo ou do processo estudado. Em razão dessa característica, o método qualitativo é também amplamente utilizado para a formulação de novas hipóteses, bem como para a construção de indicadores qualitativos, variáveis e tipologias analíticas. Dessa forma, esta pesquisa não possui a pretensão de apresentar conclusões teóricas definitivas, mas propiciar um estudo aprofundado sobre aspectos concretos e específicos.

A modalidade de abordagem metodológica corresponde ao estudo de caso e a triangulação de métodos. O estudo de caso pode ser definido como intensivo de uma única unidade com o propósito de compreender uma classe maior de unidades semelhantes (GERRING, 2004, p. 341). Esse tipo de estudo é voltado para a

produção de conhecimento específico e descritivo (REZENDE, 2011, p. 307), que busca reunir o maior número de informações detalhadas e, para isso, utiliza diferentes técnicas de pesquisa (LAKATOS; MARCONI, 2008. p. 274). Ao contrário das generalizações estatísticas, o estudo de caso busca uma generalização analítica, em que se identificam mecanismos e dinâmicas do caso estudado que podem operar de maneira semelhante em outros contextos, mesmo diante das particularidades e variações (ALMEIDA, p. 60-64). O caso estudado é o deslocamento coletivo ocorrido no início de 2024 no conjunto residencial Alameda das Palmeiras, no bairro Pedras, na cidade de Fortaleza. Esse caso será detalhadamente apresentado na seção 4.3. O problema concreto da pesquisa e o caso especificamente estudado são descritos e desenvolvidos ao longo de todo o trabalho, especialmente nas seções conclusivas parciais.

A escolha pela triangulação de métodos, justifica-se por entendê-la como uma estratégia de validação do objeto de estudo por meio da combinação de diferentes técnicas de pesquisa. É uma dinâmica investigativa capaz de articular diferentes dimensões da realidade: a análise das estruturas sociais, dos processos institucionais e dos resultados concretos; a compreensão das relações envolvidas na implementação de ações; e a leitura dos significados atribuídos por diversos atores ao projeto em sua totalidade. Essa perspectiva considera as percepções dos sujeitos sobre o desenvolvimento do projeto, as relações hierárquicas, as mediações técnicas e institucionais, e o transforma em um construto singular atribuído pelos próprios atores sociais (MINAYO, 2014, p. 361). Para isso, o trabalho recorreu ao levantamento de informações, sistematização e análise com base na pesquisa documental de procedimentos jurídicos, especialmente processos judiciais do Núcleo de Habitação e Moradia da Defensoria Pública do Ceará (NUHAM) e de informações de registros policiais. Além disso, foi utilizada a técnica de observação não participante. As técnicas de pesquisa serão detalhadas no capítulo 2.

Acredita-se que essa estratégia de abordagem, baseada no estudo de caso e na triangulação de métodos, é condizente com o método histórico-dialético e com a tipologia de pesquisa qualitativa-descritiva, ao articular uma diversidade de técnicas de investigação que permitam “dissecar” o objetivo e descrevê-lo em suas articulações internas e externas. A análise do *corpus* do material qualitativo é

baseado na operacionalização da proposta hermenêutica-dialética, formulada por Maria Cecília Minayo (2014), detalhada no capítulo seguinte.

Quanto ao recorte empírico, a pesquisa delimita-se espacialmente à cidade de Fortaleza e temporalmente aos anos de 2014 e 2024. Algumas razões justificam essa delimitação. A cidade de Fortaleza está entre as mais violentas do país há alguns anos e foi considerada a capital brasileira mais violenta em 2014 (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2015; BRASIL, 2016). A elevada taxa de homicídios pode ser explicada pela mudança na dinâmica da criminalidade violenta, com o acirramento das disputas entre as facções criminosas pelo controle do tráfico de drogas e de outras atividades econômicas na cidade, aliada aos confrontos destes grupos armados com as forças de segurança pública. O recorte temporal da pesquisa se encerra em 2024, quando ocorre o maior deslocamento coletivo por violência armada já registrado na cidade de Fortaleza, o caso ocorrido no conjunto residencial Alameda das Palmeiras, que é o estudo de caso que conduz esta pesquisa.

Como referenciais teóricos, o trabalho parte das contribuições de Óscar Correias¹⁵ para propor uma interpretação sociojurídica sobre o deslocamento interno por violência armada. A escolha do referencial de Correias deu-se em razão deste autor basear parte relevante de sua obra em um diálogo crítico entre o positivismo jurídico do filósofo e jurista austríaco Hans Kelsen¹⁶ e as teorias do dirigente comunista italiano Antonio Gramsci¹⁷. Este trabalho parte de uma análise positiva do direito, para compreender sociológica e dogmaticamente, os mecanismos de proteção jurídica das pessoas deslocadas internas em razão da violência armada. Porém, como já afirmado, o método histórico-dialético propõe uma análise da totalidade em suas múltiplas determinações, tanto do fenômeno jurídico como da sociedade como um todo. Assim, pareceu, desde a revisão bibliográfica, que Óscar Correias serviria de base teórica para compreensão do problema. Dessa forma, pode-se dizer que Correias fundamenta a análise da totalidade da tese. Ainda quanto

¹⁵ Não há edições em língua portuguesa da obra de Correias. Dessa forma, nas citações diretas ao longo do trabalho, será mantido o idioma original, o espanhol, com a tradução livremente feita pelo pesquisador em nota de rodapé.

¹⁶ Foram consultadas as edições publicadas no Brasil.

¹⁷ Foi consultada a edição italiana GRAMSCI, Antonio. **Quaderni del carcere**. Edizione critica a cura di Valentino Gerratana. Torino: Einaudi, 2008, em cotejo com a edição brasileira GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

ao referencial teórico, a pesquisa recorre às contribuições de Cançado Trindade, juiz da Corte Interamericana de Direitos Humanos e da Corte Internacional de Justiça, em especial motivada por sua compreensão sobre os mecanismos de proteção internacional dos direitos humanos e sua aplicação para as pessoas deslocadas internas. Por fim, a pesquisa dialoga com a obra do sociólogo da violência venezuelano Roberto Briceño-León¹⁸, especialmente sobre sua interpretação do problema da violência urbana na América Latina e que influenciou um conjunto de pesquisadores sobre violência na cidade de Fortaleza¹⁹.

Alguns conceitos são fundamentais para compreensão do problema e sua apresentação preliminar auxiliará na leitura do trabalho. São definições que possuem articulação entre si, e serão aprofundadas ao longo da tese.

O conceito central para compreender o problema levantado na tese é o de *deslocamento interno*. Já afirmado anteriormente²⁰, pode ser definido como a situação em que pessoas ou grupos de pessoas são forçadas ou obrigadas a fugir de seu local de moradia, em razão dos efeitos de conflitos armados (internacionais ou não), situações de violência generalizada, violações aos direitos humanos ou catástrofes naturais, ou provocadas pelo humano, e que não tenham atravessado uma fronteira estatal internacionalmente reconhecida. A travessia ou não de uma fronteira é elemento indispensável para caracterização jurídica do termo e, por consequência, identificar a responsabilidade jurídica de proteção do Estado sobre as pessoas afetadas pelo deslocamento²¹. Dessa forma, pode-se identificar duas razões principais para o deslocamento: violência armada coletiva e catástrofes

¹⁸ As citações diretas das obras em língua espanhola estão mantidas no original, com a tradução livremente feita pelo pesquisador em nota de rodapé.

¹⁹ Referência direta ao Laboratório de Estudos da Violência (LEV) da Universidade Federal do Ceará, que desenvolve relevantes estudos sobre violência na cidade de Fortaleza e servem de fonte para este trabalho.

²⁰ OCHA, 1998. **Principios Rectores De Los Desplazamientos Internos**. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/IDPersons/GPSpanish.pdf>>.

²¹ Assim, não é adequada a utilização da expressão refugiados (urbanos, ambientais, climáticos etc.), para caracterizar a situação dessas pessoas, como foram tratadas algumas situações, a exemplo de OPovo, Refugiados urbanos a fuga e o abrigo na rua, disponível em: <https://mais.opovo.com.br/jornal/reportagem/2018/01/refugiados-urbanos-a-fuga-e-o-abrigo-na-rua.html>, acesso em: 30 set.25; Intercept Brasil, Cenas de um colapso: para onde vão os refugiados climáticos do Rio Grande do Sul?, disponível em: <https://www.intercept.com.br/2024/05/08/para-onde-vao-os-refugiados-climaticos-do-rio-grande-do-sul/>, acesso em: 30 set.25; Diário do Nordeste, Entenda o que são refugiados ambientais e como situação afeta o Brasil, disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/estilo-de-vida/meio-ambiente/entenda-o-que-sao-refugia-dos-ambientais-e-como-situacao-afeta-o-brasil-1.3587577>, acesso em: 30 set.25.

(naturais ou causadas pela ação humana). O trabalho utiliza o termo deslocamento interno por violência armada para enfatizar a atuação de grupos de pessoas que portam armas de forma ilegal ou arbitrária. Essa questão é central para compreensão do problema, pois remete a capacidade do exercício da força desses grupos sobre determinados territórios, em choque com o exercício do poder estatal, por meio do direito. Como será detalhado nos capítulos 5 e 6, o conceito de deslocados internos não trata de outras motivações como questões religiosas, culturais, econômicas ou busca por melhores oportunidades de vida.

Como *mecanismo de proteção jurídica* entende-se, de forma geral, os instrumentos normativos, procedimentais ou institucionais previstos no direito positivo, no plano internacional e nacional, para prevenir, fazer cessar ou reparar violações de direitos, garantindo a eficácia desses direitos.

Já o conceito de *violência armada* é utilizado em contraste com a definição de conflito armado, adotado pelo Direito Internacional Humanitário (DIH)²². Essa violência é caracterizada por ser praticada por uma coletividade de pessoas que portam armas ilicitamente ou arbitrariamente, com algum grau de organização. Além disso, essa violência se expressa em confrontos entre grupos armados ilegais, ou destes com forças de segurança estatal, em considerável grau de intensidade capaz de causar consequências coletivas ou massivas como, por exemplo, os deslocamentos internos de pessoas.

Com relação direta à violência armada, os *grupos armados ilegais* são coletivos de pessoas que portam armas ilicitamente. No Brasil, são conhecidos especialmente as facções criminosas e os grupos milicianos. Estes últimos, não são objeto de análise deste trabalho por não terem atuação no caso estudado. O conceito de grupo armado não se confunde com o termo organização criminosa²³, previsto no direito brasileiro. O que se pretende com este conceito é enfatizar o porte de armas ilicitamente e, como é discutido ao longo do trabalho, a capacidade de impor um certo controle social sobre parcelas da população. Grupos armados ilegais

²² Conforme será detalhado na seção 5.3.2.

²³ De acordo com a lei nº 12.850/2013, conhecida como lei das organizações criminosas, no art. 1º, §1º, “considera-se organização criminosa a associação de 4 (quatro) ou mais pessoas estruturalmente ordenada e caracterizada pela divisão de tarefas, ainda que informalmente, com objetivo de obter, direta ou indiretamente, vantagem de qualquer natureza, mediante a prática de infrações penais cujas penas máximas sejam superiores a 4 (quatro) anos, ou que sejam de caráter transnacional”.

contrapõem-se às forças de segurança pública, em especial as polícias, que fazem o uso de armas considerado legal e considerado legítimo.

O controle exercido pelos grupos armados pode ser compreendido pelo conceito de *governança criminal* que, conforme Lessing e acolhido por Briceño-Leon, se expressa na imposição de regras e restrições sobre o comportamento das pessoas por uma organização criminosa (ou, um grupo armado ilegal). É um processo de regulação social exercido por atores não estatais (LESSING, 2021, p. 3)²⁴. A pesquisa cunha o conceito, a partir das categorias empíricas analisadas, de *normatividade criminal*, para enfatizar os aspectos de imposição de normas sociais sobre parcela da população e em determinados territórios “controlados” pelos grupos armados ilegais.

Por fim, o *processo de hegemonia* é a capacidade de um grupo exercer o poder sobre o conjunto da sociedade. Com base em Gramsci, Correias compreende que esse exercício não é um ato específico, mas um conjunto de ações que, do ponto de vista da normatividade estatal, expressa-se como um escalonamento normativo, tal como descrito pela Teoria Pura do Direito de Kelsen. Assim, o poder não é exercido como “tudo ou nada”, mas em graus de eficácia. Nesse sentido, esta pesquisa identifica uma espécie de *gradiente normativo*, desde a variação do grau da eficácia das normas estatais até a imposição das normas criminais. Dessa forma, o grupo representante das classes dominantes que exerce o poder no Estado pode ter que conviver com “fissuras” internas provocadas por grupos armados ilegais que, por diversas razões, exercem uma normatividade criminal sobre parcelas da população. Isso ocorre, de forma bastante explícita, em contextos de conflitos armados não internacionais, em que grupos armados não estatais controlam efetivamente determinados territórios.

A tese é estruturada da seguinte forma. Após os capítulos introdutório e metodológico, o capítulo 3 discute, em uma abordagem teórica, as causas e as condicionantes do deslocamento, propondo uma interpretação sociojurídica do problema do deslocamento interno por violência armada. O capítulo 4 também trata das causas e condicionantes, mas sobre aspectos mais concretos, especialmente do contexto da cidade de Fortaleza. Estes dois capítulos pretendem enfrentar o objetivo

²⁴ Este conceito é amplamente difundido na sociologia da violência estadunidense como entre autores da América Latina, como o já citado Briceño-Léon.

específico 1 da pesquisa. Os capítulos 5 e 6, lidam com o objetivo específico 2 da pesquisa, ao descreverem e analisarem os mecanismos de proteção jurídica internacional e nacional, respectivamente. Além disso, o capítulo 6, analisa as respostas estatais no caso de deslocamento coletivo ocorrido no residencial Alameda das Palmeiras (Fortaleza), conforme proposto no objetivo específico 3. Por fim, o capítulo com uma síntese conclusiva da tese.

2 METODOLOGIA

Neste capítulo são detalhadas as etapas da operacionalização metodológica da pesquisa, partindo da apresentação de sua natureza qualitativa. Em seguida, é explicada a estratégia da pesquisa, que combina o estudo de caso com a triangulação metodológica. Por fim, é feita uma descrição pormenorizada do levantamento dos dados durante a pesquisa e os pressupostos teórico-metodológicos para sua análise.

O trabalho parte do pressuposto que a pesquisa científica e seu processo metodológico são indissociáveis. Como afirma Álvaro Vieira Pinto (1979, p. 30), a ciência é a investigação metódica e organizada da realidade e a indissociabilidade entre a pesquisa científica e a metodologia decorre da compreensão do fazer pesquisa como trabalho. O autor argumenta que, assim como em qualquer atividade prática, a pesquisa científica exige do sujeito o uso de instrumentos. A justificativa para essa exigência reside na própria natureza dos instrumentos: eles condensam forças da realidade e materializam um poder de ação que possibilita ao pesquisador enfrentar as resistências impostas pelo objeto que se pretende compreender ou transformar. Dessa forma, as ideias operam como verdadeiros instrumentos de trabalho, em analogia com as ferramentas materiais, que representam o acúmulo de um longo desenvolvimento intelectual e cultural. Seu valor epistemológico não está apenas na abstração conceitual, mas na eficácia prática que demonstram ao serem testadas na experiência investigativa. Cada vez que são utilizadas para formular hipóteses, orientar a observação e interpretar os resultados da pesquisa, essas ideias reafirmam sua validade, funcionando como mediações teóricas indispensáveis no processo de construção do conhecimento (PINTO, 1979, p. 463-465). Além disso, a pesquisa não é um esforço despretensioso, ela deve buscar descobrir a essência das coisas, dos fenômenos naturais e sociais e as leis que os regem, com o objetivo de produzir benefícios para a sociedade (PINTO, 1979, p. 30).

Partindo desses pressupostos, a pesquisa adota a compreensão de metodologia do trabalho científico tal como proposta por Maria Cecília Minayo (2009, 2014), que abrange tanto as questões epistemológicas como instrumentos operacionais. O conceito de metodologia deve ser compreendido,

concomitantemente, como a reflexão epistemológica sobre o “caminho do pensamento” exigido pelo tema ou objeto de investigação. A metodologia compreende a apresentação justificada dos métodos, técnicas e instrumentos operativos a serem empregados na busca de respostas às questões formuladas pela pesquisa e, por fim, como a expressão daquilo que se denomina a “criatividade do pesquisador”, a marca pessoal e específica com que este articula as teorias, os métodos e os achados, em resposta às indagações científicas. A metodologia ocupa posição central no interior da sociologia do conhecimento, uma vez que integra a própria visão social de mundo expressa pela teoria (MINAYO, 2014, p. 44).

Portanto, a metodologia é compreendida para além da dimensão técnica. Ela envolve a elaboração de concepções teóricas que orientam a abordagem do objeto de estudo e se constrói na articulação entre o referencial teórico, a realidade empírica e os modos de pensar e interpretar essa realidade. Trata-se, em suma, de um campo de mediação entre teoria e prática, que exige do pesquisador um compromisso crítico e reflexivo com os fundamentos e os caminhos de sua própria investigação (MINAYO, 2009, p. 15). Dessa forma, concorda-se com Minayo, quando afirma que a pesquisa é:

[...] atividade básica da ciência na sua indagação e construção da realidade. [...]. Portanto, embora seja uma prática teórica, a pesquisa vincula pensamento e ação. Ou seja, *nada pode ser intelectualmente um problema se não tivesse sido em primeiro lugar um problema da vida prática*. As questões da investigação estão, portanto, relacionadas a interesses e circunstâncias socialmente condicionadas. São frutos de determinada inserção na vida real, nela encontrando suas razões e seus objetivos (MINAYO, 2009, p. 16).

A escolha da concepção de Minayo (2009, 2014) sobre metodologia do trabalho científico não é arbitrária. A autora parte do método histórico-dialético desenvolvido por Marx, que é referência para o trabalho, com o propósito de apreensão do problema de pesquisa em sua totalidade, em seu processo de desenvolvimento e na multiplicidade de determinantes.

2.1 Pesquisa qualitativa

Esses pressupostos teórico-metodológicos também fundamentam a natureza qualitativa da pesquisa, que pretende incorporar, como afirma Minayo (2014, p. 22-23), o significado e a intencionalidade como elementos inerentes aos atos, às relações e às estruturas sociais. Quanto a essas últimas, são compreendidas tanto no seu estabelecimento quanto na sua transformação, como construções humanas significativas. Isso não implica na perda de objetividade científica, ao contrário, explicita os procedimentos que levaram ao “caminho do conhecimento” e evidenciam os interesses e posições dos sujeitos (pesquisador e pesquisado).

Como afirmado na introdução, a pesquisa, quanto ao seu objetivo, é caracterizada como descritiva. Desde o início das leituras teóricas, da pesquisa documental e do trabalho de campo, pretendeu-se uma análise objetiva da realidade concreta, em um esforço descritivo do fenômeno, e não propositivo ou prescritivo. Ou seja, não se quer, ao final do trabalho, apresentar sugestões ou recomendações para “resolver” o problema da (in)eficácia dos mecanismos de proteção jurídicas dos deslocados internos, mas descrevê-lo, “dissecá-lo” e analisá-lo em suas múltiplas determinações. A objetivação na pesquisa qualitativa implica em negar o discurso ingênuo ou malicioso da neutralidade científica, sem, contudo, prescindir do esforço em conter a incursão excessiva de juízos de valor no interior da pesquisa. Os métodos e técnicas empregados na delimitação do objeto, bem como na coleta e no tratamento dos dados, exercem dupla função: permitem ao pesquisador desenvolver uma postura crítica diante de sua própria prática e oferecem instrumentos que orientam a produção de análises mais objetivadas (MINAYO, 2014, p. 62).

Dessa forma, objetividade científica não se confunde com neutralidade. Mesmo nas ciências naturais, a delimitação do objeto, a escolha dos métodos e procedimentos metodológicos são permeados pela visão social de mundo do pesquisador. Löwy (1996, p. 201-202) argumenta que há uma diferença qualitativa significativa quanto ao papel, à relevância e ao significado das visões sociais de mundo²⁵ nas ciências humanas, quando comparadas às ciências naturais. Em

²⁵ Nesse sentido, concorda-se com Löwy que, a partir da leitura de Marx, Gramsci, Lukács e Goldmann, estabelece uma relação entre as “visões sociais de mundo” e a sociologia do conhecimento, a partir de uma discussão crítica sobre as principais tentativas de elaboração de um

primeiro lugar, os fenômenos sociais e culturais apresentam um caráter histórico, por serem constantemente produzidos, reproduzidos e transformados pela ação dos sujeitos sociais, o que os distingue radicalmente das leis da natureza, que operam sob uma lógica de regularidade e imutabilidade. Em segundo, verifica-se uma identidade parcial entre o sujeito e o objeto do conhecimento nas ciências humanas, uma vez que ambos pertencem à mesma condição de “ser social”. Terceiro, os problemas sociais são a arena dos conflitos e antagonismos entre as classes e os grupos sociais. Além disso, o conhecimento da verdade, no âmbito das ciências humanas, produz efeitos concretos sobre o comportamento das classes sociais. Por fim, os cientistas, como os intelectuais de modo geral, ainda que tenham uma autonomia relativa ou uma flutuação entre interesses, tendem a se vincular a uma das visões de mundo existentes no universo cultural de sua época. Isso porque, todo o processo de produção do conhecimento científico-social, desde a formulação das hipóteses até a elaboração das conclusões teóricas, passando pela observação, seleção e análise dos casos, é atravessado, impregnado e “colorido” por valores, opções ideológicas ou utópicas²⁶ e visões de mundo (LÖWY, 1996, p. 203)²⁷.

modelo de objetividade científica. Segundo Löwy (1996, p. 13), a noção de “visão social de mundo” refere-se a um conjunto orgânico, articulado e estruturado de valores, representações, ideias e orientações cognitivas, unificado internamente por uma perspectiva específica, socialmente condicionada. Ao acrescentar o qualificativo “social” à expressão, o autor enfatiza dois aspectos: primeiro, trata-se da visão de mundo social, ou seja, de um conjunto relativamente coerente de ideias sobre o ser humano, a sociedade, a história, e sua relação com a natureza (e não sobre o cosmos ou a natureza enquanto tais); segundo, esta visão de mundo está ligada a certas posições sociais, isto é, aos interesses e à situação de certos grupos e classes sociais.

²⁶ Löwy define ideologia no sentido desenvolvido por Mannheim, como “uma forma de pensamento orientada para a reprodução da ordem estabelecida”. Em contraposição à ideologia, a utopia é o pensamento que “aspira a um estado não-existente das relações sociais, o que lhe dá, ao menos potencialmente, um caráter crítico” (LÖWY, 1996, p. 11). Estes dois conceitos são articulados na expressão “visão social de mundo”, como uma forma de pensamento em “perspectiva de conjunto” e “estrutura categorial” que é “socialmente condicionado”. As visões de mundo tanto podem ideológicas ou utópicas (LÖWY, 1996, p. 12).

²⁷ Para Marx, em Dezoito de Brumário, é a classe que cria e forma as visões de mundo, mas estas não são idênticas aos interesses materiais de classe, mas também à sua situação social. Além disso, os intelectuais são relativamente autônomos. O que faz dos intelectuais representantes de determinada classe é a ideologia que eles produzem. Assim, o que define uma ideologia não é uma ideia isolada, mas uma certa forma de pensar, um certo horizonte intelectual. Essa concepção embasa a própria escolha dos referenciais teóricos. Os chamados autores clássicos, como Hans Kelsen e Antonio Gramsci, que embasam este trabalho, conseguiram realizar descobertas e desenvolver análises fundamentais para as ciências contemporâneas, no limite de seus horizontes científicos. Ao contrário, os autores “vulgares” seriam apenas sistematizadores de teorias ou, mais ainda, meros apologeticos que pretendiam proclamar e naturalizar verdades tidas como eternas. Para explicar a diferença entre autores “clássicos” e “vulgares” é preciso considerar a relativa autonomia dos intelectuais e a relação entre ciência e luta de classes. Sobre essa relativa autonomia dos intelectuais, cf. LÖWY (1996), Gramsci (1982) e Coutinho (2011).

Além das condicionantes de classe, a “forma de olhar” do pesquisador também é condicionada por outras determinações, por outras pertinências sociais não-classistas relativamente autônomas com relação às classes sociais, como nacionalidade, geração, religião, cultura, sexo (LÖWY, 1996, p. 213). Pode-se acrescentar que, no âmbito jurídico, tanto acadêmico como da prática jurisdicional, há uma “pressão” ou um “conforto” dos intelectuais que atuam, na expressão de Coutinho (2011, p. 27), no “intimismo à sombra do poder”, que pode enviesar as opções metodológicas e teóricas na pesquisa.

Antes de adentrar na operacionalização da análise do conteúdo, é importante expor a construção da estratégia de abordagem da pesquisa qualitativa, baseada no estudo de caso e na triangulação metodológica. Isso é feito em paralelo ao percurso da pesquisa (e do pesquisador) e à elaboração dos dados.

2.2 Estudo de caso e triangulação metodológica

Como afirmado na introdução, a escolha do objeto de pesquisa partiu da experiência acadêmica e profissional do pesquisador. Os primeiros contatos diretos com o problema dos deslocados internos por violência armada se deram pela atuação profissional na defesa dos Direitos Humanos e durante a pesquisa de campo no mestrado. A pretensão inicial do projeto de doutorado era realizar um estudo comparado entre as cidades de Fortaleza e de Bogotá, capital da Colômbia, cidade da América Latina que mais recebeu pessoas deslocadas, em decorrência do conflito armado que perdura há décadas no país²⁸. Porém, como afirma Umberto Eco (2007, p. 33), “quem quer fazer uma tese deve fazer uma tese que seja capaz de fazer”. As disciplinas do curso de pós-graduação e os debates no Grupo de Pesquisa Marxismo, Teoria e Filosofia do Direito permitiram a adequação do objeto e da metodologia da pesquisa.

A construção da abordagem metodológica não foi aleatória. Ela decorre do próprio problema, da viabilidade operacional e das técnicas de pesquisa disponíveis.

²⁸ Em março de 2025, o pesquisador participou de um treinamento do Comitê Internacional da Cruz Vermelha na Colômbia, nas cidades de Villa de Leyva e de Bogotá, quando teve a oportunidade de dialogar sobre situações de pessoas deslocadas no contexto deste país.

A estratégia metodológica do estudo de caso é particularmente eficaz quando o objetivo é compreender, com profundidade, um evento específico, isolado ou de ocorrência rara. Como afirma Gomes Neto (2024, p. 21), essa abordagem exige, por parte do pesquisador, a responsabilidade de identificar adequadamente o caso selecionado, fornecendo uma descrição detalhada e evidenciando os aspectos que o distinguem de outros. Além disso, cabe ao pesquisador justificar a escolha do caso em função de sua pertinência ao problema de pesquisa, sua representatividade e a presença de informações relevantes, bem como delimitar os contextos espacial e temporal em que o caso se insere. Diferentemente das pesquisas quantitativas, que se baseiam na lógica da inferência estatística por amostragem, o estudo de caso adota uma lógica inferencial qualitativa. Essa lógica está orientada pela suficiência do caso (ou dos casos) em prover elementos que possibilitem a compreensão e a resolução do problema de pesquisa. Ao adotar essa técnica de estudo, a pesquisa deve identificar devidamente o caso, com riqueza de detalhes e foco na diferenciação em relação a outros; justificar sua escolha, em relação ao problema de pesquisa e à existência de informações relevantes; e, delimitar os contextos espacial e temporal nos quais o caso está inserido (GOMES NETO, 2024, p. 21-24).

Para a pesquisa, foi adotado o estudo de caso descritivo, que tem o objetivo, de acordo com Almeida (2016, p. 60), de sistematizar as características de um caso, identificando agentes, acontecimentos e situações. É um diagnóstico de determinada situação social com as suas diversas variáveis. Dessa forma, o estudo de caso descritivo não tem a pretensão de uma análise causal, mas sim, a reconstituição dos principais elementos da situação em questão. Nesse sentido, para Gomes Neto (2024, p. 60), esse tipo de estudo de caso permite uma análise aprofundada de um problema e, por isso, é uma ferramenta importante para desenvolver e refinar estruturas conceituais, identificando aspectos que não seriam discerníveis por outros métodos de pesquisa.

Gomes Neto (2024, p. 59), propõe quatro fases para realização de um estudo de caso descritivo. Primeiro, a elaboração de um problema de pesquisa a partir da literatura disponível sobre o tema estudado. Esta pesquisa pretende responder a seguinte questão: como são e qual a efetividade dos mecanismos de proteção jurídica das pessoas afetadas pelo deslocamento interno por violência armada na cidade de Fortaleza (Ceará)? Como justificado na introdução, foi feita uma revisão

de literatura e identificado que ainda há lacunas nas pesquisas sobre a proteção das pessoas deslocadas em razão da violência armada, especialmente em estudos na área do direito.

A segunda fase é identificar um caso, típico ou divergente, justificadamente representativo do fenômeno estudado. Alguns critérios devem ser considerados para escolha de um caso: 1) são acontecimentos, agentes ou situações que devem ser representativos da classe mais ampla de fatos da mesma natureza; 2) tem relação com a literatura sobre o tema de onde foi formulado o problema de pesquisa; 3) fornece informações capazes de serem estruturadas para construção da resposta ao problema de pesquisa; e, 4) estar delimitado temporal e espacialmente. Durante o percurso da investigação, o pesquisador realizou algumas visitas ao Núcleo de Habitação e Moradia (NUHAM) da Defensoria Pública do Estado do Ceará, onde conversou sobre o histórico e o contexto de deslocamentos por violência armada na cidade de Fortaleza. Ao longo dos diálogos, a equipe do NUHAM²⁹ chamou a atenção para os casos de expulsão de famílias no residencial Alameda das Palmeiras, do programa habitacional Minha Casa Minha Vida (MCMV), localizado no bairro Pedras, ao sul do município de Fortaleza. Segundo os defensores públicos do NUHAM, mais de 200 famílias (cerca de mil pessoas) foram deslocadas, entre os meses de janeiro e fevereiro de 2024 do residencial, além da ocorrência de uma série de homicídios. As expulsões teriam relação com o acirramento de disputas entre facções criminosas pelo controle territorial do conjunto habitacional. Além da quantidade de famílias deslocadas, também chamava a atenção o fato de ser em um residencial do programa Minha Casa Minha Vida, onde, em tese, deveria haver melhores condições de moradia e uma maior “presença” do Estado, por meio da oferta de infraestrutura e serviços públicos.

Para além dos fatos mais evidentes, os interlocutores da pesquisa não tinham mais detalhes sobre as causas que levaram ao deslocamento coletivo. Também não havia informações sobre as pessoas ou grupos que promoviam as ameaças, nem as respostas do Poder Público para as famílias. O objetivo principal do NUHAM, em casos como este, é garantir as condições mínimas de dignidade para as famílias afetadas, enquanto a demanda principal (o direito à moradia), não é resolvida

²⁹ À época a equipe do NUHAM era formada por uma defensora pública (supervisora), um defensor público (substituto) e um assessor jurídico.

eficazmente. Em 27 de fevereiro de 2025, a supervisora do NUHAM disponibilizou para a pesquisa uma tabela de 40 casos atendidos pelo Núcleo no ano de 2024, que tinham relação com o deslocamento de famílias por facções criminosas. Destes casos, 28 faziam referência ao residencial Alameda das Palmeiras, sendo que em 19 havia processo judicial em trâmite. Além disso, foram feitos contatos com alguns interlocutores³⁰, para mais informações sobre os deslocamentos ocorridos neste residencial. Todos os interlocutores reforçaram que este teria sido o maior deslocamento de famílias em decorrência de disputas territoriais de facções criminosas no estado do Ceará. A partir disso, decidiu-se por escolher o deslocamento coletivo ocorrido no residencial Alameda das Palmeiras para um estudo de caso.

A terceira fase do estudo de caso descritivo é extrair, codificar e descrever em detalhes e profundidade as principais informações sobre o caso escolhido para pesquisa. Por fim, a quarta fase é interpretar as informações descritas para a formulação de prováveis explicações qualitativas para o problema de pesquisa. Essas fases são desenvolvidas ao longo do trabalho.

Além do estudo de caso, a pesquisa utiliza a triangulação de métodos, entendida como a combinação de diversas metodologias no estudo de um fenômeno, com o objetivo de abranger a máxima amplitude da descrição (LAKATOS: MARCONI, 2008, p. 283). É uma dinâmica investigativa que articula a análise das estruturas, dos processos e dos resultados (MINAYO, 2009, p. 361). Para isso, também foram realizadas a pesquisa documental e a observação não participante.

2.2.1 Pesquisa documental

Documentos são as fontes primárias ou secundárias que são exploradas, e não criadas, durante um processo de pesquisa³¹. A pesquisa documental foi dividida em três fases: primeira, uma pesquisa de normas (leis, decretos e atos

³⁰ Neste momento, o pesquisador fez contatos com profissionais de programas de proteção, com um assessor da defensoria pública e com um ex-comandante da polícia militar.

³¹ As fontes primárias são produzidas diretamente por testemunhas diretas do fato. Já as fontes secundárias provêm de pessoas que não presenciaram o fato, mas que o reproduziram posteriormente (CELLAR, 2012, p. 297).

administrativos) e de projetos de lei que tratem, direta ou indiretamente, o deslocamento interno de pessoas no Brasil, no estado do Ceará e no município de Fortaleza; segunda, uma pesquisa sobre notícias jornalísticas relacionadas ao deslocamento por violência armada na cidade de Fortaleza; e, terceira, levantamento de todos os procedimentos judiciais relacionados ao caso Alameda das Palmeiras.

A primeira fase da pesquisa documental foi um exaustivo levantamento de normas jurídicas relacionadas ao deslocamento interno. O objetivo foi ter uma noção do “estado da arte” legislativo sobre a temática no Brasil. Esse levantamento foi feito anteriormente a qualificação do projeto de tese e revisado no momento da redação do relatório final. A busca foi realizada em repositórios oficiais, tomando como base fontes federais, do Estado do Ceará e do Município de Fortaleza. Em caso de dúvida sobre a fonte, era realizada a consulta no Diário Oficial do respectivo ente federativo. Para legislação federal, a consulta foi realizada no sítio da Subchefia para Assuntos Jurídico da Casa Civil da Presidência da República. Os projetos de lei foram pesquisados nos portais da Câmara dos Deputados³² e do Senado Federal³³. A legislação estadual foi consultada no Banco Eletrônico de Leis Temáticas da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará³⁴. Em âmbito municipal, a pesquisa foi realizada no Sistema de Apoio ao Processo Legislativo da Câmara Municipal de Fortaleza³⁵. Também foram consultados sítios de órgãos oficiais para atos normativos internos.

Os primeiros termos utilizados na pesquisa foram: “deslocamento interno” (e variações como “deslocados” e “pessoas deslocadas”), “expulsões” combinado com “moradia” ou “habitação” e “violência” ou “ameaça”. A partir dessa pesquisa preliminar, chegou-se a algumas considerações iniciais relevantes. Primeiro, a inexistência, no ordenamento jurídico brasileiro do termo “deslocamento interno” ou “deslocados internos”.

Foi encontrada apenas uma norma no Brasil que traz as expressões “deslocados forçados” e “deslocados internos”, a lei do estado do Ceará que dispõe sobre o Programa de Segurança Cidadã e o Comando de Prevenção e Apoio às

³² Disponível em: <https://www.camara.leg.br/busca-portal/proposicoes/pesquisa-simplificada>.

³³ Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias>

³⁴ Disponível em: <https://belt.al.ce.gov.br>

³⁵ Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/norma/pesquisar>

Comunidades (COPAC)³⁶. Essa é a primeira vez que os termos são citados em uma norma do direito brasileiro³⁷. Além disso, há a portaria nº 488/2017, do Ministério das Cidades, que dispõe sobre o distrato dos contratos de beneficiários de unidades habitacionais do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), que foi criada para responder a pedidos da Defensoria Pública da União, no estado do Rio Grande do Sul, em relação à expulsão de moradores de residências de programa habitacional³⁸. Além dessa norma, foram identificados dois projetos de lei, um em tramitação no Senado Federal e outro na Câmara dos Deputados, que tratam explicitamente de uma política para pessoas deslocadas no Brasil. Esses dois projetos de lei foram apresentados no contexto das enchentes ocorridas no estado do Rio Grande do Sul no primeiro semestre de 2024.

Essa primeira pesquisa, apesar de não indicar explicitamente o termo “deslocamento interno”, indicou outras “pistas” sobre o tratamento normativo do problema, ainda que de forma indireta ou incompleta. Assim, uma segunda pesquisa foi realizada procurando identificar normas que tratam em seu texto referência à “vulnerabilidade social”, “risco social”, “violência urbana”, “violência armada”, “situação de rua”, “pobreza”, por serem categorias que, tendo em conta as características particulares do deslocamento por violência armada, podem servir, ainda que em tese, para regular a situação. Quanto à pesquisa de projetos de lei, seguiu-se o mesmo procedimento acima descrito, mas delimitando a segunda busca a expressões de “deslocados”, “violência” e “locação ou aluguel social”. A partir disso, procurou-se estabelecer novos critérios para organização das normas pesquisadas:

- a) Normas que tratam dos direitos sociais³⁹ de forma geral, independente da condição de deslocada interna. Exemplo são as normas que

³⁶ Lei nº 18.313, de 03 de março de 2023, dispõe sobre o Programa de Segurança Cidadã e o Comando de Prevenção e Apoio às Comunidades - COPAC da Polícia Militar do Ceará, objetivando a reunião de estratégias de ações especializadas e integradas destinadas à proteção social e ao fortalecimento das forças policiais do Estado do Ceará. Disponível em: <https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/defesa-social/item/8269-lei-n-18-313-de-03-03-23-d-o-03-03-23>. Acesso em 30 set.2025. Mais comentários sobre essa lei são feitos na seção 6.2.

³⁷ Essa informação é corroborada pelo major da Polícia Militar do Estado do Ceará que participou diretamente da criação do COPAC e foi seu primeiro comandante.

³⁸ Essa portaria e toda a legislação e projetos de lei pesquisados serão apresentados e analisados no capítulo 6.

³⁹ A referência é o artigo 6º da Constituição Federal: Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

estruturam as políticas e serviços públicos, acessíveis a qualquer pessoa independente de estar em situação de deslocamento por violência armada;

- b) Normas que são gerais, mas que podem ser aplicadas diretamente à situação das pessoas deslocadas. Pode-se citar a normas que tratam de programas de locação social para pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade;
- c) Normas que tratam especificamente de pessoas deslocadas internas, ainda que utilizem expressões diversas, como a portaria nº 488/2017, do Ministério das Cidades, e a Lei do COPAC, da Polícia Militar do Ceará;
- d) Normas que não tratam de pessoas deslocadas internas, mas podem ser utilizadas de forma análoga, ou que podem servir de exemplo para criação de normas jurídicas. É o caso da lei nº 11.156/2021, do município de Fortaleza, que criou o aluguel social Maria da Penha para mulheres expulsas de suas moradias em razão da violência doméstica-familiar.

A partir desta segunda pesquisa, foram identificados 42 normas, entre leis, decretos e atos administrativos, e dois projetos de lei, que foram tabulados em uma planilha (apêndice A) com as seguintes colunas:

- a) Competência legislativa: federal, estadual (Ceará) e municipal (Fortaleza);
- b) Identificação / Ementa / “Link” de acesso na *Internet*;
- c) Identificação dos beneficiários, ou usuário do programa, ou política pública, com destaque quando o beneficiário for especificamente pessoa em situação de deslocamento;
- d) Órgãos responsável ou competente;
- e) Comentários, fazendo-se referência à categorização citada acima, bem como informações relevantes para a pesquisa.

Cada linha da planilha contém uma norma, em ordem cronológica crescente, divididas por temática (direitos sociais) e âmbito federal, estadual e municipal. Essa planilha foi a “matéria-prima” para as análises do capítulo 6.

A segunda fase da pesquisa documental foi hemerográfica, com o levantamento e a sistematização de notícias relacionadas ao deslocamento por violência armada na cidade de Fortaleza. A pesquisa iniciou nos portais na *internet* dos veículos de maior repercussão no estado do Ceará: Diário do Nordeste e O Povo⁴⁰. Ao longo das buscas, outros veículos foram consultados de forma complementar, como G1 e BBC, e *sites* de relacionamento, especialmente *Facebook* e *Youtube*. A pesquisa combinou os marcadores “facções” e “facções criminosas” com “deslocamentos”, “expulsões” ou “refugiados⁴¹” e “Fortaleza”. Foram feitas buscas de eventos específicos, para levantamento de detalhes ou confirmar informações. Dessa forma, foram realizadas buscas utilizando termos dos nomes ou siglas das facções criminosas ou de localidades onde ocorreram os eventos. Esse levantamento foi delimitado ao recorte temporal da pesquisa, de 2014 a 2024. Ao total, foram analisadas 46 notícias. As matérias foram tabuladas em uma segunda planilha (apêndice B), com as seguintes colunas:

- a) ano da informação;
- b) data da informação;
- c) referência (fonte);
- d) manchete/chamada;
- e) link de acesso à *internet*;
- f) se reportar deslocamento ou outro evento violento;
- g) local do evento;
- h) data do evento;
- i) trechos em destaque.

A terceira fase da pesquisa documental foi o levantamento e sistematização de todos os procedimentos judiciais relacionados ao caso do conjunto residencial Alameda das Palmeiras. Como afirmado anteriormente, o NUHAM forneceu para a pesquisa uma tabela com os casos atendidos de famílias expulsas por facção no ano de 2024.

⁴⁰ Acessíveis em <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/> e <https://www.opovo.com.br/>.

⁴¹ O termo “refugiados urbanos” foi utilizado pelo jornal OPovo nas primeiras ocorrências de expulsão.

Figura 1 - Lista de famílias deslocadas atendidas pelo NUHAM em 2024

FAMÍLIAS EXPULSAS POR FACÇÕES- 2024								
ASSISTIDO	OBJETO	ENDEREÇO	LOCALIDADE	DELEGACIA	Nº DO B.O.	OFÍCIO	RECEBIMENTO	AÇÃO PROTOCOLADA
	Expulsa por facção. Expulsão coletiva do Alameda.	Conjunto Residencial Alameda das Palmeiras, quadra [REDACTED] lot. [REDACTED] apartamento [REDACTED] Bairro Pedras, Fortaleza/CE	Conjunto Residencial Alameda das Palmeiras	Delegacia Eletrônica	991 [REDACTED] 2024	[REDACTED] 2024 - NUHAM - DPGE [REDACTED] 2024 - NUHAM - DPGE	[REDACTED] 2024 - SCidade; No Aguardo.	[REDACTED] 30.2024.8.06.0001
	Expulsa por facção. Expulsão coletiva do Alameda.	Rua [REDACTED] quadra [REDACTED] lot. [REDACTED] Bloco [REDACTED] Apt. [REDACTED] Residencial Alameda das Palmeiras, bairro Pedras, Fortaleza-CE	Conjunto Residencial Alameda das Palmeiras	-	-	[REDACTED] 2024 - NUHAM - DPGE	No Aguardo.	[REDACTED] 34.2024.8.06.0001
	Expulsa por facção. Expulsão coletiva do Alameda.	Rua [REDACTED] quadra [REDACTED] lot. [REDACTED] Bloco [REDACTED] Apt. [REDACTED] Residencial Alameda das Palmeiras, bairro Pedras, Fortaleza-CE	Conjunto Residencial Alameda das Palmeiras	Não fez B.O.	Não fez B.O.	[REDACTED] 2024 - NUHAM - DPGE [REDACTED] 2024 - NUHAM - DPGE [REDACTED] 2024 - NUHAM - DPGE	[REDACTED] 2024 - ASJUR/SOIDS	[REDACTED] 18.2024.8.06.0001
	Expulsa por facção. Expulsão coletiva do Alameda.	Quadra [REDACTED] Bloco [REDACTED] lot. [REDACTED] apartamento [REDACTED] do Residencial Alameda das Palmeiras, bairro Pedras, Fortaleza-CE	Conjunto Residencial Alameda das Palmeiras	Não fez B.O.	Não fez B.O.	[REDACTED] 2024 - NUHAM - DPGE	[REDACTED] 2024 - GARSEC/HABITAFOR	[REDACTED] 04.2024.8.06.0001

Fonte: NUHAM. Reprodução da planilha original com rasuras que não permitem a identificação dos assistidos.

A tabela possui as seguintes colunas:

- Assistido: nome completo da pessoa assistida pelo NUHAM;
- Objeto: expressão “Expulsa por facção”. Nos casos relacionados ao residencial Alameda das Palmeiras há a expressão “Expulsão coletiva do Alameda”;
- Endereço: referência a moradia do assistida;
- Localidade: indicando o residencial ou comunidade onde residia o assistido;
- Delegacia: indicando o Distrito Policial competente para o registro da ocorrência, quando houver;
- Nº do B.O.: caso tenha sido registrado, indicando o respectivo número;
- Ofício: indicando os ofícios remetidos pelo NUHAM para órgãos responsáveis por dar respostas à demanda de moradia do assistido;
- Recebimento: o protocolo do órgão destinatário do ofício do NUHAM, se for o caso;
- Ação protocolada: número do processo judicial iniciado pela Defensoria Pública do Estado do Ceará. Alguns casos ainda não havia ação protocolada.

A planilha indica 40 famílias assistidas pelo NUHAM, sendo que em 19 casos havia processo judicial em trâmite.

Tabela 1: Quantidade de assistidos pelo NUHAM expulsos por facções por
localidade

Localidade	Quantidade de assistidos (famílias)
Conjunto Residencial Alameda das Palmeiras	28
Conjunto Residencial Cidade Jardim	8
Vila Velha	1
Jardim Iracema	1
Assentamento Lagoa da Serra (município de Caucaia)	1
Sapiranga	1
Total	40

Elaboração: autor, com dados do NUHAM.

A imagem a seguir apresenta a localização do bairro Pedras, onde está o conjunto residencial Alameda das Palmeiras:

Figura 2 - Mapa da cidade de Fortaleza com divisão de bairros



Fonte: Fortaleza em Mapas⁴². O bairro Pedras está ao sul do mapa (grifo em amarelo).

Dos 28 casos do residencial Alameda das Palmeiras, em 17 há processos judiciais iniciados pelo NUHAM em favor das famílias deslocadas. Em 31 de maio de 2025, estes processos foram acessados pelo pesquisador, por meio do portal “Processo Judicial Eletrônico” do Tribunal de Justiça do Ceará⁴³, e feito *download* em arquivo único no formato PDF. A partir daí, o pesquisador realizou a leitura e anotações nestes documentos, entre os dias 31 de maio e 12 de junho de 2025.

⁴² Disponível em: <<https://mapas.fortaleza.ce.gov.br/>>. Acesso em 30 set.2025.

⁴³ Disponível em <<https://pje.tjce.jus.br/pje1grau/login.seam>>. Acesso em 30 set.2025.

Todos os processos analisados são ações impetradas pela Defensoria Pública do Estado do Ceará, em favor dos assistidos atendidos diretamente pelo NUHAM, e são classificados como ações de *Indenização por Dano Moral*, *Indenização por Dano Material*, *Obrigação de Fazer / Não Fazer*. Além disso, todos têm como requeridos o Município de Fortaleza e o Estado do Ceará e, portanto, tramitam em varas da Fazenda Pública da Comarca de Fortaleza. Os processos judiciais, até a data em que foram consultados, ainda estão em trâmite na primeira instância do Poder Judiciário do Estado do Ceará.

Durante a análise de um dos processos que trata da expulsão de uma moradora do residencial Alameda das Palmeiras, foram identificados dois procedimentos criminais que também integram o *corpus* da investigação. O primeiro, um inquérito policial⁴⁴ que reúne diversos registros de ocorrência de expulsões de moradores, ainda que estes eventos recebam denominações diversas. O segundo é um processo criminal⁴⁵ que trata do homicídio de Caio Hilário Rodrigues, e traz informações bastante detalhadas do conflito entre as facções criminosas Guardiões do Estado (GDE) e Massa, que ajudam a explicar o contexto que levou o deslocamento das famílias.

A partir do primeiro procedimento criminal citado acima, a pesquisa teve acesso a 21 registros de ocorrência de policial, boletins de ocorrência, registros no CIOPS⁴⁶ e outras formas de registro, relacionados ao deslocamento ou ameaça de deslocamento de pessoas, ainda que classificados com outras denominações, como ameaça e violação de domicílio, no residencial Alameda das Palmeiras.

Em todos os procedimentos, foram analisadas as petições (iniciais, contestações e réplicas), documentos probatórios relevantes, ofícios de órgãos responsáveis pelas políticas de habitação, no caso, a Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional (Habitafor) e a Secretaria das Cidades do Governo do Ceará, boletins de ocorrência, relatórios sociais produzidos pela equipe psicossocial do NUHAM, citações de jurisprudência, doutrinas jurídicas, legislações e as decisões judiciais de primeira e segunda instância. As informações dos processos judiciais,

⁴⁴ CEARÁ, Justiça Estadual, processo nº XXXXXXXX-70.2024.8.06.0296 (IP n. XXX-28/2024).

⁴⁵ Processo nº XXXXXXXX-38.2024.8.06.0001 em tramitação na 2ª Vara do Juri de Fortaleza.

⁴⁶ Coordenadoria Integrada de Operações de Segurança do Ceará. A forma mais comum de acionamento e registro é pelo telefone de emergência 190.

cíveis e criminais, e dos registros de ocorrência foram tabulados em um planilha com as seguintes colunas:

- a) Ano da informação, sendo todos de 2024;
- b) Tipo de documento: processo judicial, originário do NUHAM ou criminal, registro de ocorrência policial;
- c) Número do processo ou procedimento e localização (vara ou delegacia);
- d) Breve resumo com indicação das partes e histórico;
- e) Local do evento, sendo todos no Residencial Alameda das Palmeiras;
- f) Data da informação, no caso dos processos judiciais a data de protocolo;
- g) Data do evento;
- h) Outros comentários de interesse da pesquisa. Por exemplo: como se a pessoa é beneficiária do programa Minha Casa Minha Vida, concessão de medidas liminares, relação com outros processos etc.

Tabela 2 - Procedimentos judiciais do NUHAM analisados na pesquisa

Assistida do NUHAM (iniciais)	Nº do processo e vara da Fazenda Pública do Estado do Ceará	Situação processual	Data do protocolo da ação	Data do evento
A.C.A.S.	X-34.2024.8.06.0001 13ª Vara	<u>Deferida liminar em primeira instância</u> para inclusão da assistida do NUHAM em programa de locação social.	19/06/2024	Início de fevereiro de 2024
M.A.V.	X-39.2024.8.06.0001 12ª Vara	<u>Deferida liminar em primeira instância</u> para inclusão da assistida do NUHAM em programa de locação social.	19/06/2024	31/01/2024
M.A.N.	X-34.2024.8.06.0001	<u>Deferida liminar em primeira instância e</u>	20/06/2024	26/01/2024

	4ª Vara	<u>negada em segunda instância</u> para inclusão da assistida do NUHAM em programa de locação social.		
A.A.S.	X-04.2024.8.06.0001 12ª Vara	<u>Deferida liminar em primeira instância</u> para inclusão da assistida do NUHAM em programa de locação social.	20/06/2024	Final de fevereiro de 2024
F.O.S.	X-26.2024.8.06.0001 4ª Vara	<u>Deferida liminar em primeira instância</u> para inclusão da assistida do NUHAM em programa de locação social.	20/06/2024	Não informado
R.V.F.S.	X-18.2024.8.06.0001 5ª Vara	<u>Indeferida liminar em primeira instância</u> para inclusão da assistida do NUHAM em programa de locação social.	20/06/2024	29/01/2024
T.L.S.	X-93.2024.8.06.0001 10ª Vara	<u>Indeferida liminar em primeira instância</u> para inclusão da assistida do NUHAM em programa de locação social.	20/06/2024	18/01/2024
M.A.S.A.	X-18.2024.8.06.0001 7ª Vara	<u>Deferida liminar em primeira instância</u> para inclusão da assistida do NUHAM em programa de locação social.	25/06/2024	Fevereiro de 2024
B.F.S.	X-96.2024.8.06.0001 12ª Vara	<u>Deferida liminar em primeira instância</u> para inclusão da assistida do NUHAM em programa de locação	26/06/2024	Início de fevereiro de 2024

		social.		
B.S.A.	X-05.2024.8.06.0001 12ª Vara	<u>Deferida liminar em primeira instância</u> para inclusão da assistida do NUHAM em programa de locação social.	03/07/2024	26/01/2024
D.F.A.	X-80.2024.8.06.0001 10ª Vara	<u>Deferida liminar em segunda instância</u> para inclusão da assistida do NUHAM em programa de locação social.	03/07/2024	Início de janeiro de 2024
R.M.S.	X-06.2024.8.06.0001 10ª Vara	<u>Indeferida liminar em primeira instância</u> para inclusão da assistida do NUHAM em programa de locação social.	03/07/2024	Final de 2024
Z.M.B.	X-58.2024.8.06.0001 5ª Vara	<u>Deferida liminar em primeira instância</u> para inclusão da assistida do NUHAM em programa de locação social.	03/07/2024	Fevereiro de 2024
M.A.S.A.	X-31.2024.8.06.0001 13ª Vara	<u>Indeferida liminar em primeira instância e em segunda instância</u> para inclusão da assistida do NUHAM em programa de locação social.	08/07/2024	29/01/2024
E.M.P.	X-95.2024.8.06.0001 3ª Vara	<u>Não deferida liminar em primeira instância</u> para inclusão da assistida do NUHAM em programa de locação social.	15/07/2024	22/03/2024
M.I.V.	X-87.2024.8.06.0001	<u>Indeferida liminar em primeira instância</u> para	15/07/2024	29/01/2024

	7ª Vara	inclusão da assistida do NUHAM em programa de locação social.		
V.B.S.C	X-57.2024.8.06.0001 10ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Fortaleza	<u>Indeferida liminar em primeira instância e em segunda instância</u> para inclusão da assistida do NUHAM em programa de locação social.	15/07/2024	29/01/2024

Elaboração: autor, com informações do NUHAM e consulta aos processos judiciais no Portal do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará.

Os dados sistematizados foram analisados e utilizados ao longo do trabalho. Em paralelo à pesquisa documental, foi realizada uma observação do tipo não participante, para complementar e aproximar da forma mais “real possível” das informações sobre o problema dos deslocados internos por violência armada na cidade de Fortaleza.

2.2.2 Observação não participante

Ao longo das visitas, o pesquisador colocou-se na posição de observador, do tipo não participante, quando o investigador não toma conhecimento do objeto de estudo como se fosse membro do grupo, mas sim como um espectador atento (RICHARDSON, 2012, p. 260-261). No primeiro semestre de 2024, foram feitas visitas a conjuntos habitacionais onde ocorreram deslocamentos por violência armada: Alto da Paz, no bairro Vicente Pinzón, residencial José Euclides, no bairro Jangurussu e residencial Maria Alves Carioca, no bairro Granja Lisboa. Em março de 2025, foram feitas duas visitas ao residencial Alameda das Palmeiras. Essas visitas foram facilitadas por contatos do pesquisador com integrantes de movimentos populares.

As visitas foram registradas em diário de campo, especialmente sobre percepções das pessoas diante da vida no residencial. Por questões de segurança, o tema das expulsões de famílias por facções criminosas não era tratado diretamente. Mas foi possível sentir a tensão e o medo do contexto de violência armada. Nessa visita, não era incomum o pesquisador encontrar com membros dos grupos armados.

Além disso, foram realizadas duas visitas ao Núcleo de Habitação e Moradia (NUHAM) da Defensoria Pública do Estado do Ceará, nos dias 16 de janeiro e 27 de fevereiro de 2025, com o objetivo de ouvir as percepções dos integrantes do NUHAM sobre o problema da pesquisa e colher informações dos casos atendidos. Como afirmado anteriormente, estas visitas permitiram ao pesquisador acessar relevantes dados sobre processos judiciais que permitiram o aprofundamento do estudo do caso Alameda das Palmeiras. Com o levantamento do conjunto de informações, passou-se a analisar os dados empíricos, conforme se detalha na seção seguinte.

2.3 Análise dos dados: abordagem hermenêutica-dialética

A análise do *corpus* levantado na pesquisa qualitativa, deu-se seguindo a proposta de metodologia de Minayo (2014, p. 301), a partir de uma operacionalização da abordagem hermenêutica-dialética. Entende-se que essa abordagem é adequada ao método histórico-dialético assumido pela pesquisa. Além disso, ela permite uma perspectiva crítica da análise de conteúdo da pesquisa documental, que é a principal base de informações empíricas do trabalho.

A autora evidencia as contribuições e os limites da hermenêutica e da dialética na análise e crítica da realidade social. Para Minayo (2014, p. 349), a hermenêutica ao se dedicar à compreensão de textos, fatos históricos, experiências cotidianas e da própria realidade, revela limitações que podem ser amplamente compensadas pelas possibilidades analíticas oferecidas no método dialético. Por outro lado, a dialética, ao privilegiar o dissenso, a transformação e os macroprocessos sociais, pode se beneficiar significativamente da abordagem

hermenêutica, que valoriza o consenso e a centralidade da vida cotidiana. Assim, conclui-se que hermenêutica e dialética se configuram como momentos complementares e necessários na produção da racionalidade voltada à compreensão dos processos sociais.

A análise qualitativa inicia-se com a ordenação dos dados, envolvendo a leitura e organização dos documentos e registros de campo, de forma a estruturar um panorama geral da pesquisa qualitativa. Esse processo é compreendido como um exercício hermenêutico, no qual o material empírico é concebido como um *corpus* a ser tecnicamente trabalhado (MINAYO, 2010, p. 356). O material da pesquisa documental foi arquivado e tabulado em três tabelas, a partir do tipo de documento (notícias, normas jurídicas e processos judiciais/procedimentos policiais). As anotações em diário de campo foram digitadas e feitos comentários complementares.

Ainda segundo Minayo (2010, p. 355), segue-se a etapa de classificação, marcada por uma leitura horizontal, exaustiva e interrogativa dos dados. Reconhece-se que o “dado” é construído, não simplesmente extraído do campo, já que carrega as formulações e indagações do pesquisador. A imersão analítica do pesquisador nesse material contribui para a construção das categorias empíricas, as quais serão posteriormente confrontadas com as categorias analíticas, previamente estabelecidas a partir do referencial teórico, a fim de se explorar suas inter-relações e interconexões.

A interpretação exige a elaboração de Categorias Analíticas (geralmente trabalhadas desde o início da investigação) capazes de desvendar as relações mais abstratas e mediadoras para a parte contextual e de Categorias Empíricas e Operacionais, criadas a partir do material de campo, contendo e expressando relações e representações típicas e específicas do grupo em questão. A partir dos dados colhidos e acumulados, o investigador se volta para os fundamentos teóricos que fizeram parte da elaboração dos conceitos iniciais na fase exploratória, para pôr em dúvida ideias evidentes anteriormente e para verificar em que medida o momento pós-trabalho de campo e exige aprofundamento de outros temas (MINAYO, 2010, p. 355-356).

Durante o processo classificatório, busca-se agrupar temas, categorias ou unidades de sentido similares, de modo a identificar suas conexões internas. A

organização desse conteúdo é codificada e arquivada em diversas “gavetas” provisórias (MINAYO, 2014, p. 357-358). Assim, após a leitura de todo o material, chegou-se aos seguintes temas: “expulsão de moradores”, “restrições à liberdade de ir e vir”, “poder ou domínio das facções” e elementos relacionados aos contextos socioeconômicos e/ou territoriais. É importante ressaltar que a análise dos textos busca relacionar o conteúdo com o problema de pesquisa. Textos relevantes e que chamavam a atenção, mas que não tinham relação direta com o problema de pesquisa, não foram sistematizados. Esses “conceitos empíricos” foram divididos em colunas e, nas linhas abaixo, foram distribuídos textos relacionados semanticamente.

Finalizada essa primeira organização, inicia-se uma nova fase, o refinamento das classificações, com a redução das “gavetas” e a busca pela compreensão dos elementos considerados mais relevantes e representativos. Tal movimento analítico exige uma reflexão contínua, em que a relevância de determinados temas, uma vez determinada pela articulação entre teoria e dados empíricos, conduz ao reagrupamento das categorias em torno de núcleos centrais, organizados por uma lógica interpretativa unificadora (MINAYO, 2014, p. 358). A partir disso, o quadro conceitual passou a ter as seguintes categorias: deslocamento interno por violência armada, restrições violentas à mobilidade, normatividade criminal/governança criminal, grupos armados ilegais e elementos relacionados aos contextos socioeconômicos e/ou territoriais. Essas categorias, juntamente às categorias analíticas iniciais, são utilizadas e desenvolvidas ao longo dos capítulos do trabalho.

3 DIREITO E HEGEMONIA: UMA INTERPRETAÇÃO SOCIOJURÍDICA DO DESLOCAMENTO INTERNO POR VIOLÊNCIA ARMADA

Neste capítulo são apresentadas as bases teóricas da pesquisa. A questão é compreender, a partir da teoria geral do direito e da crítica marxista do direito, a capacidade do Estado em fazer cumprir suas normas jurídicas diante da existência de grupos armados ilegais que pretendem exercer o controle social e impor normas de conduta sobre parcelas da população. Esse problema é imprescindível para compreender os mecanismos de proteção jurídica das pessoas deslocadas pela violência armada. Isso porque a própria existência de pessoas que fogem de seus locais de moradia por risco de morrer pela ação de grupos armados não estatais, demonstra fissuras na capacidade dos mecanismos de proteção do Estado.

As pessoas em situação de deslocamento interno que, ao contrário das refugiadas, não cruzaram as fronteiras do território nacional, devem ser protegidas pelos próprios Estados onde residem de forma habitual, sejam cidadãos nacionais ou não. Atualmente, as situações mais graves desse tipo de deslocamento ocorrem em países em Conflitos Armados Internacionais (CAI), como na Ucrânia e na faixa de Gaza, e em Conflitos Armados Não Internacionais (CANI)⁴⁷, como no Sudão, Síria e Colômbia⁴⁸. Na América Latina, com exceção da Colômbia, a principal razão para o deslocamento violento de pessoas é a violência armada praticada por *pandillas*, *maras*, *gangues*, *colectivos*, *facções* e *milícias*⁴⁹, que também são os principais agentes não estatais que provocam os deslocamentos internos. Nas situações de deslocamento motivadas por contextos de violência é bastante comum que os grupos não estatais procurem exercer o controle sobre a população em determinados territórios, impondo suas normas e estabelecendo mecanismos de controle, seja para fins políticos, ideológicos ou econômicos.

⁴⁷ O conflito armado internacional é aquele em que dois ou mais Estados, ou outras entidades internacionais ou interestatais se opõem por armas. Já no conflito armado não internacional, ao menos uma das partes não é um Estado ou uma organização supranacional. Estes conceitos serão explicados no tópico 5.3.2.

⁴⁸ O conflito entre Ucrânia e Rússia e o genocídio em Gaza são, atualmente, os maiores conflitos armados internacionais. Sudão e Síria são os países com maior número de deslocados em contextos de CANI. Na América, a Colômbia se destaca e já foi, por vários anos, o que abrigava o maior número de deslocados do mundo.

⁴⁹ InSight Crime. **Mapeamento de grupos armados no mundo**. Disponível em: <<https://insightcrime.org/es/noticias-crimen-organizado-brasil/>>. Acesso em 2 out.2025

Essa característica dos deslocamentos por violência armada, expressa-se em duas faces, por um lado, como a imposição de normas de conduta pelos grupos armados sobre a população afetada e, por outro lado, pelas limitações do Estado em garantir a proteção das pessoas nos territórios de sua jurisdição. O Estado, ao reconhecer o problema dos deslocamentos internos, está admitindo, ainda que tacitamente, a dificuldade ou incapacidade de exercer o controle político, e portanto jurídico, pleno sobre parcelas do território, o que poderia apontar para uma crise de hegemonia do poder político estatal.

Para enfrentar essas questões, parte-se das contribuições da Crítica Jurídica Latino-americana, especialmente de seu impulsionador e maior referência, o jurista Argentino e exilado no México, Óscar Correas Vázquez⁵⁰, que produziu uma teoria jurídica a partir da combinação da recepção crítica da Teoria Pura do Direito de Hans Kelsen com uma profícua leitura de Marx e do marxismo, em especial de Antonio Gramsci. Interessa à pesquisa, particularmente, a compreensão do processo de exercício da hegemonia do poder estatal por meio do direito para, a partir disso, entender como são e qual a eficácia dos mecanismos de proteção nos contextos em que os grupos armados atuam impondo suas próprias normas de conduta e exercendo controle sobre determinados territórios. Para isso, a pesquisa segue o percurso teórico do jurista latino-americano. Na primeira seção apresenta-se a interpretação de Correas sobre a obra de Kelsen. Na segunda seção, o diálogo com Gramsci sobre a eficácia do direito e a hegemonia política. Em seguida, retoma-se a

⁵⁰ Correas foi um advogado e professor de direito argentino que foi obrigado a exilar-se no México, em fevereiro de 1976, após sofrer ameaças de morte pela organização de extrema-direita Aliança Anticomunista Argentina (AAA, ou *Triple A*), por sua atuação como advogado na defesa de trabalhadores e de presos políticos, no contexto da Ditadura Militar argentina (1976-1983) (DE LA TORRE RANGEL, 2020, p. 367-368). No México, foi um dos fundadores e principal articulador do Movimento Crítica Jurídica Latino-americana, tendo como referência a revista Crítica Jurídica e os Congressos Latino-americanos de Crítica Jurídica. Concomitante ao trabalho intelectual desenvolveu intensa militância política e profissional, procurando enfrentar os problemas sociais e jurídicos desde a realidade da América Latina. Correas (2017, p. 404) afirma que seu interesse é saber o que os juristas marxistas têm feito na, ou para América Latina, compreendendo suas relações com o marxismo europeu e outros juristas marxistas, além das suas relações com as teorias sociais e jurídicas não marxistas. Isso não o distanciou de uma análise rigorosamente descritiva e científica do direito, o que pode colocá-lo em um campo do conhecimento acadêmico que se chama, contemporaneamente, da Teoria Geral do Direito. Se o objetivo de uma prática científica é a transformação social e a defesa da democracia, afirma Correas (1980), a ciência jurídica que se propõe a servi-los será inevitavelmente uma ciência que atende preferencialmente aos conteúdos das normas jurídicas. Não basta o estudo da estrutura das normas, trata-se de estudar as relações sociais que se expressam nestas técnicas normativas e como tal ali se expressa. Correas (1994, p. 49) chega a afirmar que para uma análise materialista histórica e dialética do direito é necessário partir dos resultados das ciências jurídicas contemporâneas, que têm Hans Kelsen como referência fundamental.

centralidade do problema da pesquisa para analisar, a partir da crítica marxista do direito, a relação entre Estado e violência armada. Na última seção é feita uma primeira aproximação do contexto do deslocamento por violência armada na cidade de Fortaleza.

3.1 O “outro” Kelsen: direito como ordem normativa do poder

O título dessa seção é baseado na obra homônima de Correias, em que o autor sustenta que a *Teoria Pura do Direito*, de Kelsen, longe de constituir uma teoria “pura”, revela-se como uma densa filosofia política, que busca fundamentar uma ciência jurídica (CORREAS, 1989, p. 29). Para Correias, uma análise materialista histórica e dialética do direito parte necessariamente dos resultados da ciência jurídica contemporânea, que tem na obra de Kelsen sua principal referência⁵¹ (CORREAS, 1994, p. 49). Portanto, como afirma Hagel, o confronto entre a Teoria Pura do Direito e a sociologia marxista do direito não deve ser tratada como unilateralidades externas, como se uma análise sociológica servisse para “reformular” a teoria kelseniana. Diferente disso, uma sociologia do direito fundada no materialismo dialético e histórico tem o objetivo de explicar esta ideologia jurídica como uma expressão de fatos sociais (Hagel, 1984, p. 117-118). Ainda assim, Correias mantém uma postura crítica quanto à concepção de ciência adotada por Kelsen que, segundo ele, influenciou sua recepção entre juristas conservadores⁵².

Kelsen padeció de la ideología central del mundo moderno: el fetiche de la ciencia. La creencia en la ciencia como si se tratara de una actividad no ligada a la política, como si la metodología de la ciencia no se basara en una filosofía tan filosófica como la contraria: el empirismo⁵³ (CORREAS, 2004, p. 247).

⁵¹ Óscar Correias faz uma analogia com a crítica da economia política de Marx, que partiu dos clássicos, especialmente Adam Smith e David Ricardo, para formular suas teorias.

⁵² Considerando o espectro político em que viveu, Kelsen não deve ser considerado um conversador ou reacionário. Apesar de ser um crítico do marxismo em sua vertente stalinista, o jurista teve relações com membros da socialdemocracia austríaca e alemã, tendo influenciado na elaboração das constituições da Áustria, após a I Guerra Mundial, e da Alemanha, que marcou o início da República de Weimar.

⁵³ Tradução: Kelsen sofria da ideologia central do mundo moderno: o fetiche da ciência. A crença na ciência como se fosse uma atividade alheia à política, como se a metodologia da ciência não se baseasse em uma filosofia tão filosófica quanto seu oposto: o empirismo.

Kelsen acreditava que era possível garantir que a ciência jurídica fosse politicamente neutra. No prólogo à primeira edição da Teoria Pura do Direito (1934), ele defende essa possibilidade, como na célebre passagem:

Os fascistas declaram-na liberalismo democrático, os democratas liberais ou os sociais-democratas consideram-na um posto avançado do fascismo. Do lado comunista é desclassificada como ideologia de um estatismo capitalista, do lado capitalista-nacionalista é desqualificada, já como bolchevismo crasso, já como anarquismo velado (KELSEN, 1998, p. 8).

Para Kelsen, essa “pureza” metodológica permitiria construir uma ciência jurídica estritamente descritiva, voltada apenas à análise das normas, independentemente da ideologia política do ordenamento em questão, seja nazista, comunista, liberal-capitalista ou estatista⁵⁴. Nessa perspectiva, a Teoria Pura do Direito teria como mérito fundar uma ciência jurídica capaz de se adaptar a qualquer regime político vigente.

É nesse ponto que Correias se destaca por sua originalidade. Em vez de rejeitar a teoria de Kelsen, propõe incorporá-la de forma crítica. Para Correias, a Teoria Pura do Direito não funda uma ciência jurídica destinada a legitimar o Estado ou o poder vigente, ao contrário, ela oferece as bases para uma ciência jurídica que se opõe a qualquer tentativa de legitimação do poder por meio do discurso pretensamente científico. Assim, Correias entende que a obra de Kelsen não constitui, propriamente, um tratado de ciência jurídica, já que nela não há descrição de normas concretas. Trata-se, antes, de uma reflexão no campo da filosofia política que, por razões políticas específicas, propõe a criação de uma ciência “pura” do direito:

Kelsen está en la lucha por la democracia en contra de los totalitarismos contemporáneos. Si esto es así, enfrentados a la lectura de su libro más conocido, *Teoría pura del derecho*, podemos aceptar dos posiciones. 1) leerlo como un texto “científico” o “metodológico” que forma parte de otra faceta que no es la del Kelsen politólogo, sino la del profesor-científico-jurista. 2) leerlo como un escrito más del filósofo político, defensor de la democracia. Ambas lecturas son posibles. Y seguramente quienes opten por una rehazan la otra como “tergiversación. [...] Me

⁵⁴ Kelsen parece estar tentando se distanciar das formas políticas que ele considerava autoritárias, de um lado o nazifascismo e de outro o estalinismo soviético.

parece perfectamente sostenible que la *Teoría pura del derecho* es un texto que debe leerse como siendo la segunda parte del pensamiento de su autor. [...]. *Teoría pura del derecho* es un libro de filosofía política que por razones políticas funda una ciencia “pura”, es decir, reducida a describir normas y no a opinar si son o no justas⁵⁵ (CORREAS, 1989, p. 49).

Dessa forma, para Kelsen, o papel do jurista não é emitir juízos de valores sobre as normas, devendo limitar sua atividade a descrevê-las e analisá-las. Nesse sentido, não cabe ao jurista legitimar o poder por meio do direito, mas tão somente manter uma postura analítica. Para Correas, o objetivo de Kelsen, com a Teoria Pura do Direito, é criticar às abordagens jurídicas que se apresentam como científicas, mas na verdade funcionam como discursos apologéticos do poder (CORREAS, 2004, p. 247). Correas, ao propor a leitura do “outro Kelsen”, identifica justamente um potencial crítico não explicitado pelo jurista austríaco. Para Correas, a teoria de Kelsen, apesar de marcada pela ideologia do cientificismo, contém as bases para uma crítica profunda ao poder. Assim, de acordo com o jurista latino-americano, o que se apresenta como uma teoria “pura” revela-se, na verdade, como uma teoria crítica do direito.

Do ponto de vista da histórica do pensamento jurídico, Kelsen se posiciona fortemente contras as teorias jusnaturalistas do século XIX e início do século XX, em suas mais diferentes vertentes teóricas e espectros políticos. Dessa forma, Kelsen pode ser identificado como um autor do positivismo jurídico, que, errônea e equivocadamente, é assimilado como adepto da filosofia positivista. Na polêmica entre positivistas e jusnaturalistas, o alvo das críticas de Kelsen são as diversas teorias jusnaturalistas, tidas por ele como pseudocientíficas que, sob uma pretensa teoria jurídica, busca justificar o direito e o poder. Segundo Kelsen, a justificação do direito não é função da ciência, mas da política, da moral, da filosofia ou da religião.

Este parece ser o ponto fundamental da interpretação de Correas sobre Teoria Pura do Direito. Segundo o jurista argentino, a obra de Kelsen lança as bases

⁵⁵ Tradução: Kelsen está na luta pela democracia contra os totalitarismos contemporâneos. Se assim for, diante da leitura de seu livro mais conhecido, Teoria Pura do Direito, podemos aceitar duas posições. 1) lê-lo como um texto “científico” ou “metodológico” que se insere em outra faceta que não a do Kelsen cientista político, mas sim a do professor-cientista-jurista. 2) lê-lo como apenas mais um escrito do filósofo político, defensor da democracia. Ambas as leituras são possíveis. E quem optar por uma certamente reformulará a outra como uma “distorção”. [...]. Parece-me perfeitamente defensável que Teoria Pura do Direito seja um texto que deva ser lido como a segunda parte do pensamento de seu autor. [...]. Teoria Pura do Direito é um livro de filosofia política que, por razões políticas, institui uma ciência “pura”, isto é, reduzida à descrição de normas e não a opinar sobre sua justiça ou não.

para uma abordagem realista do direito, procurando descrevê-lo e analisá-lo tal como se apresenta modernamente. Diz Correias, a partir de Kelsen, que “el objetivo de fundar una ciencia pura del derecho no es justificar todo poder, como se ha dicho, sino lo contrario: despojar de toda justificación “científica” a cualquier poder” (CORREAS, 2006, p. 20). Nesse sentido, “la sociología puede señalar a los individuos que ejercen el poder. La ciencia jurídica puede decir cómo deben ser designados los que *deben ejercer* el poder. Pero no puede decir que Juan o Pedro deben ejercer el poder” (CORREAS, 1989, p. 54. Grifo no original).

Para explicar sua compreensão da Teoria Pura do Direito com uma tratado de filosofia política e de crítica ao direito, Correias apresenta os fundamentos do pensamento de Kelsen, expostos em diferentes obras. Segundo Correias (1994, p. 52), embora influenciado pelo neokantismo, Kelsen absorveu elementos do empirismo de David Hume. Enquanto a filosofia de Kant é dualista, distinguindo entre mundo sensível (regido pela causalidade) e mundo racional (regido pela vontade e liberdade), a de Hume é monista, considerando que razão e sentidos pertencem a um mesmo plano da realidade humana e social. Assim, a distinção entre natureza e sociedade, para Kelsen, refere-se apenas ao modo como as conhecemos, e não ao modo como funcionam. Isso significa que, para Kelsen, a conduta humana está sujeita a determinações causais, à semelhança do que propõe o empirismo de Hume. A sociedade, como a natureza, opera com base em regularidades e probabilidades, ainda que os fenômenos sociais não sejam completamente necessários ou inevitáveis.

O monismo de Hume compreende a sociedade e a natureza como parte de um mesmo todo, ainda que regidos por princípios distintos: causalidade e imputação. Ambos os mundos podem ser pensados pela causalidade, e é a partir do conhecimento das causas que o ser humano desenvolve a noção de imputação, ou seja, a capacidade de associar um fato a uma consequência normativa, ou, de forma sintética dado um fato, deve ocorrer outro. Porém, isso não implica que um fato necessariamente ocorrerá. Assim, para Kelsen, a imputação deriva da causalidade, o dever ser nasce do ser, as normas se originam nos fatos. Mais do que derivar, o dever ser está integrado ao ser, as normas fazem parte dos próprios fatos sociais.

Lo que Kelsen defiende es la inexistencia de poderes por encima del hombre, tales como Dios, la sociedad y el Estado. Éstas no son otra cosa que creaciones humanas, de esta parte irracional y emotiva del alma, que tan bien manipulan los dominadores. Pero la razón, la ciencia, la democracia, pueden combatir eficazmente estos mitos alienadores de la libertad humana⁵⁶ (CORREAS, 1989, p. 55).

Para Kelsen, só existe uma realidade, que a conhecemos através de uma ciência descritiva, com a qual se pretende explicar os fenômenos através de uma conexão de causalidade (CORREAS, 1994, p. 66).

Se se parte da distinção entre ciências da natureza e ciências sociais e, por conseguinte, se distingue entre natureza e sociedade como objetos diferentes destes dois tipos de ciência, põe-se logo a questão de saber se a ciência jurídica é uma ciência da natureza ou uma ciência social, se o Direito é um fenômeno natural ou social. Mas esta contraposição de natureza e sociedade não é possível sem mais, pois a sociedade, quando entendida como a real ou efetiva convivência entre homens, pode ser pensada como parte da vida em geral e, portanto, como parte da natureza (KELSEN, 1998, p. 2).

Embora Kelsen se aproxime do empirismo de Hume, sua concepção antropológica revela forte influência da psicanálise de Sigmund Freud⁵⁷ e da filosofia política de Tomas Hobbes. Nela, o ser humano é visto como egoísta e hedonista por natureza. Correias observa que, nesse ponto, há uma possível contradição na teoria kelseniana, pois a ideia de uma natureza humana fixa remete a um certo resquício metafísico. Kelsen entende que essa natureza egoísta exige repressão social para que a convivência em sociedade seja possível e, entre os mecanismos de controle, o direito desempenha papel central. Se a imputação normativa decorre da causalidade, também pode influenciar o comportamento humano, já que a previsão de sanções tende a condicionar condutas, conforme o princípio da causalidade. A

⁵⁶ Tradução: O que Kelsen defende é a inexistência de poderes acima do homem, como Deus, a sociedade e o Estado. Estes nada mais são do que criações humanas, daquela parte irracional e emocional da alma, tão bem manipulada por aqueles que dominam. Mas a razão, a ciência e a democracia podem combater eficazmente esses mitos que alienam a liberdade humana.

⁵⁷ Correias (1989, p. 30-31) afirma que “en la linea de Freud. Kelsen penso al hombre como un ser cuya naturaleza mas recondita incluye pulsiones egoistas, violentas y anticomunitarias. Pero tambien, en la misma linea, que el hombre puede ser "educado", esto es, reprimido. Su conducta puede ser "controlada" socialmente, y eso es, precisamente, aquello en que consiste el derecho”. A leitura de Kelsen sobre Freud pode ser encontrada no texto *El concepto de Estado y la psicología social*, publicado originalmente em 1922 com o título *Der Begriff des Staates und die Sozialpsychologie, Mit Besonderer Berücksichtigung von Freuds Theorie der Masse* [O conceito de Estado e a psicologia social, com referência especial à teoria das multidões de Freud]. A versão em espanhol consulta neste trabalho está disponível em CORREAS, Óscar. **El otro Kelsen**. México-DF: Coyoacán, 1989.

partir dessas bases, Correias entende que Kelsen tem uma visão dual do ser humano, de um lado um ser cuja natureza inclui impulsos egoístas, violentos e anticomunitários, de outro, o indivíduo pode ser educado e seu comportamento socialmente controlado. Nesse sentido é que o direito se expressa como uma técnica de controle social. Porém, Kelsen reconhece a liberdade como valor supremo. Essa exigência ética, confrontada com sua perspectiva antropológica, implica a fundamentação, para Kelsen, da democracia como maior valor ético-político (CORREAS, 1994, p. 73). Nas palavras de Correias,

el hombre quiere ser libre, pero no puede subsistir sin el control social; su única esperanza, entonces, es la tolerancia democrática [...]. Frente a la violencia y el egoísmo originario, la normatividad; frente al edictor de las normas, la democracia⁵⁸ (CORREAS, 1994, p. 73).

Do ponto da filosofia moral, Kelsen considera a liberdade o valor mais elevado, o que o leva a defender politicamente a democracia. Mas isso não o torna, necessariamente, um liberal clássico. Sua visão antropológica, leva Kelsen a conceber o Estado como um “mal necessário”, próximo à perspectiva de Hobbes, reconhecendo seu papel necessariamente repressivo. Correias afirma que há uma coerência entre as diversas bases da teoria kelseniana. As normas jurídicas, para Kelsen, derivam do princípio da imputação, o qual decorre do princípio da causalidade. Elas funcionam como técnicas sociais de repressão voltadas à contenção de comportamentos egoístas que comprometem a liberdade coletiva. Por isso, são emitidas por órgãos estatais que representam um “mal necessário” (CORREAS, 1994, p. 74).

Dessa forma, as normas jurídicas nascem de um ato de vontade praticado por alguém com legitimidade para isso, com objetivo de controle social, ou, como afirma Correias (1989, p. 14) “[...] el derecho es una técnica social que consiste en normas, que tienen el efecto, en la conducta de los dominados, de hacer que éstos se comporten como quiere el dominador”. Correias entende que esse ponto revela o caráter eminentemente político do direito na teoria kelseniano. Assim, o ato de aplicação de uma norma, que é em si um ato de vontade, é resultado também de

⁵⁸ Tradução: O homem quer ser livre, mas não pode sobreviver sem controle social; sua única esperança, então, é a tolerância democrática [...]. Diante da violência e do egoísmo primitivo, há normatividade; diante do editor de normas, há democracia.

uma escolha política entre as possibilidades de aplicação ao caso concreto. Essa margem de decisão (ato de vontade) na aplicação do direito, Kelsen (1998, p. 245-246) define como um quadro ou moldura, quando trata da relativa indeterminação no ato de aplicação do direito. As normas não nascem da justiça ou da moral, mas de atos de vontade de autoridades constituídas e reconhecidas como válidas pelo sistema jurídico. O direito, assim, é constituído politicamente dentro do Estado, que atua tanto como ordem coercitiva (causalidade) quanto como ordem jurídica (imputação) (CORREAS, 1989, p. 12). Afirma Kelsen que

É usual caracterizar-se o Estado como uma organização política. Com isto, porém, apenas se exprime que o Estado é uma ordem de coação. Com efeito, o elemento “político” específico desta organização consiste na coação exercida de indivíduo a indivíduo e regulada por essa ordem, nos atos de coação que essa ordem estatui. São-no precisamente aqueles atos de coação que a ordem jurídica liga aos pressupostos por ela definidos (KELSEN, 1998, p. 200).

Como atos de vontade, as normas jurídicas não podem ser reduzidas à lógica formal. Seus conteúdos são arbitrários e determinados por quem detém o poder político (legitimidade) e a competência jurídica (validade) para emití-los, seja no plano das normas gerais (como as leis), seja nas normas individuais e concretas (decisões judiciais e contratos). Aplicar uma norma geral é criar uma norma individual, o que envolve um ato de vontade que seleciona, entre várias possibilidades, aquela que parece mais adequada ao caso concreto. Nos Estados constitucionais modernos, a norma mais geral e abstrata, aquela que, por sua própria autoridade, confere competência jurídica aos demais órgãos, é a constituição⁵⁹.

⁵⁹ Uma questão clássica posta por Kelsen é sobre o fundamento de validade da própria constituição. Na primeira edição da Teoria Pura do Direito (1934), Kelsen afirma que a norma fundamental é imposta. Já na segunda edição, reformulada e publicada na década de 1960, passa a considerar a norma fundamental como pressuposta. Assim, a norma fundamental deixa de ser um ato de vontade para se tornar um ato de conhecimento. Por esse ato de conhecimento, determinado grupo social atribui reconhecimento jurídico (ou seja, validade) a um determinado ato de vontade fundacional de uma ordem jurídica, como as constituições modernas. Correias acredita que esta última solução dada por Kelsen à teoria da norma fundamental é mais um passo para esvaziar a legitimidade do poder, ao mesmo tempo em que permite desvelar a essência política do Direito. Isso porque “la norma fundante distribuye la palabra autorizada. La palabra autorizada es la que enuncia la ideología autorizada” (CORREAS, 1994, p. 171).

A partir daqui, pode-se estabelecer a relação entre validade e eficácia na teoria de Kelsen, e é nesta relação que Correias faz uma mediação entre a teoria kelseniano e a teoria política de Gramsci. Kelsen considera a eficácia jurídica como uma condição necessária para a validade das normas, não apenas de normas isoladas, mas do ordenamento jurídico como um todo. Uma norma apenas será válida se for eficaz entre seus destinatários, e uma ordem jurídica só terá validade se, em geral, for eficaz no grupo social ao qual se destina. A eficácia não causa a validade, mas é uma de suas condições. Ser eficaz significa que o ato de vontade expresso pela norma está produzindo os efeitos esperados. Esses efeitos, por sua vez, ocorrem porque os destinatários reconhecem juridicamente a autoridade do emissor. Como afirma Correias, “la eficacia es el signo de la validez de las normas” (CORREAS, 1994, p. 117). Assim, a eficácia é ao mesmo tempo condição e indício de que uma norma jurídica é reconhecida como tal.

A norma jurídica é, portanto, um ato de vontade que expressa um querer ativo de um emissor que é reconhecido como legítimo por seus destinatários. Como afirma, Enoque Feitosa (2008b, p. 47) o direito tem a característica de justificar o poder, tornando esse poder legítimo e havendo, assim, a justificação da própria dominação, ou como afirma Stammler (1947, p. 71), “el derecho es un querer, autónomo, vinculante e inviolable”. Esse processo envolve, no mínimo, duas ações sociais: a emissão da norma (ato de vontade) e o reconhecimento da norma (ato de reconhecimento).

reconocer el sentido de una orden, adherir a ella incluso, debe distinguirse del reconocimiento de la legitimidad de la orden; o sea del reconocimiento del dador de sentido como quien puede darlo. Se trata del problema de la validez, que ya se nos ha presentado como una cuestión de reconocimiento, de hegemonía. Mantiene la hegemonía quien consigue que las órdenes que dicta sean interpretadas como normas emanadas de quien está autorizado para producirlas. Dicho de otro modo, mantiene la hegemonía quien consigue ser reconocido como dirigente hegemónico⁶⁰ (CORREAS, 1994, p. 181).

⁶⁰ Tradução: Reconhecer o sentido de uma ordem, aderir a ela, inclusive, é diferente de reconhecer a legitimidade da ordem; ou seja, de reconhecer aquele que dá sentido como alguém autorizado a fazê-lo. Trata-se de um problema de validade, que já se apresentou como uma questão de reconhecimento, de hegemonia. Mantém a hegemonia quem consegue fazer com que as ordens que dita sejam interpretadas como normas emanadas de alguém autorizado a produzi-las.

Aqui Correias articula o conceito de hegemonia, central da teoria política gramsciana, com o conceito de validade na Teoria Pura do Direito. O reconhecimento da ordem jurídica e de suas normas particulares, para Correias, é uma forma de ação social que pode ser analisada a partir da linguística, especialmente pela distinção entre sentido e significado. A norma jurídica possui um sentido deôntico (voltado ao *dever ser*), e é por meio da compreensão desse sentido e significado que o destinatário reconhece o ato de vontade e se orienta por ele. Contudo, o reconhecimento não é apenas linguístico, é também político. Ele envolve uma disputa por hegemonia. Os atos de vontade, seja de um ditador, de um parlamento ou de um grupo armado, apenas terão validade jurídica se seus destinatários reconhecerem tais atos como legítimos. Caso contrário, esses atos perderão eficácia e, com isso, também sua validade jurídica.

Antes de aprofundar a relação que Óscar Correias faz entre a teoria da hegemonia de Antonio Gramsci e sua interpretação sobre a Teoria Pura do Direito de Hans Kelsen, é necessário apresentar os conceitos fundamentais do intelectual italiano. Para isso, é imprescindível compreender sua concepção sobre o Estado ampliado e sua relação com a sociedade civil e a sociedade política.

3.2 Gramsci: Estado e sociedade civil

Antonio Gramsci formulou seu conceito de Estado de forma bastante diversa das teses correntes em sua época. Entre os jusnaturalistas, Hobbes e Locke, observa-se que suas ideias emergem no contexto da transição do feudalismo para o capitalismo na Europa, período em que o liberalismo se consolida como visão de mundo legitimadora das novas exigências materiais e espirituais dessa sociedade em formação. Ambos os autores forneceram as bases teórico-filosóficas para a construção teórica do Estado moderno e para a formulação da concepção liberais de democracia e cidadania. Partindo da noção de que o homem é um ser natural, movido pela competição ilimitada, pela insegurança e pelo egoísmo, esses pensadores identificavam a necessidade de um ente mediador capaz de estabelecer regras que assegurassem um contrato entre os indivíduos em conflito.

A partir dessa concepção ontológica de “estado de natureza”, afirma Macpherson (1979, p. 15), os jusnaturalistas desenvolvem a noção de sociedade civil, caracterizada por relações de troca entre indivíduos livres e iguais, proprietários de suas próprias capacidades e do que viessem a adquirir mediante o exercício delas, e de sociedade política, voltada à proteção da propriedade e à manutenção de relações ordenadas de troca.

Para Hobbes, o Estado, enquanto poder soberano absoluto, não deveria estar sujeito a limites ou controles em sua atuação, sendo sua função essencial garantir a ordem e assegurar as liberdades individuais. Locke, por sua vez, relativiza esse absolutismo estatal ao reconhecer no cidadão-proprietário a origem do poder político, cabendo ao Estado apenas proteger seus interesses fundamentais, especialmente a propriedade e a segurança. Em ambos, portanto, os direitos e deveres do cidadão vinculam-se diretamente à preservação dos bens e riquezas de um grupo social restrito, os proprietários. Como observa Netto (1990, p. 18), a condição civil decorre da propriedade, de modo que a participação política e o estatuto de cidadania estavam condicionados à posse. A liberdade cívica, nessa tradição liberal, funda-se na propriedade, o que gera contradições insolúveis que limitam uma efetiva concepção democrática. Dessa forma, no contratualismo liberal, a sociedade civil, em oposição ao estado de natureza, representa o espaço no qual se asseguram a liberdade, a segurança e os interesses privados.

Uma perspectiva distinta é apresentada por Rousseau que, embora também parta da noção de “estado de natureza”, este não é marcado pelo egoísmo, mas pela interdependência entre os indivíduos. Na visão rousseauiana, a propriedade privada constitui a base das desigualdades sociais, de modo que um contrato social voltado apenas à sua proteção tende a perpetuar os privilégios de uma minoria e a dominação política de um grupo restrito sobre o povo. Com a finalidade de estabelecer uma verdadeira soberania popular, Rousseau (1973, p. 39) defende um contrato social que promova uma ordem social igualitária e uma ordem política legítima, fundada na adesão consciente e voluntária dos indivíduos. Para tanto, propõe dois pressupostos centrais, uma distribuição mais equitativa das riquezas e propriedades, limitando os excessos que geram injustiça, e a participação política ativa dos cidadãos em torno das questões públicas. Nessa perspectiva, o Estado deve estar submetido ao povo, sendo a “vontade geral” e o “interesse comum” os

critérios de legitimidade do governo. Como sintetiza Coutinho (2008, p. 126), diferentemente de Hobbes e Locke, Rousseau não vincula o contrato à defesa de interesses privados, mas à criação de uma vontade geral, expressão do interesse coletivo, condição subjetiva da soberania popular.

Nos três autores, entretanto, o Estado surge da vontade dos indivíduos, seja para garantir a propriedade privada e as liberdades individuais, como em Hobbes e Locke, seja para assegurar os direitos coletivos e a primazia do público sobre o privado, no caso de Rousseau. Assim, a sociedade civil se torna o *locus* privilegiado das mediações sociais e políticas que viabilizem a transição do estado de natureza para um nível superior de sociabilidade. Nas palavras de Rousseau,

A passagem do estado de natureza para o estado civil determina no homem uma mudança muito notável, substituindo na sua conduta o instinto pela justiça e dando às suas ações a moralidade que antes lhes faltava. E só então que, tomando a voz do dever o lugar do impulso físico, e o direito o lugar do apetite, o homem, até aí levando em consideração apenas sua pessoa, vê-se forçado a agir baseando-se em outros princípios e a consultar a razão antes de ouvir suas inclinações. Embora nesse estado se prive de muitas vantagens que frui da natureza, ganha outras de igual monta: suas faculdades se exercem e se desenvolvem, suas idéias se alargam, seus sentimentos se enobrecem, toda a sua alma se eleva a tal ponto, que, se os abusos dessa nova condição não o degradassem freqüentemente a uma condição inferior àquela donde saiu, deveria sem cessar bendizer o instante feliz que dela o arrancou para sempre e fez, de um animal estúpido e limitado, um ser inteligente e um homem (ROUSSEAU, 1973, p. 77).

No final do século XVIII, Hegel retoma e reformula o legado de Rousseau e embora rejeite a ideia de soberania popular, supera o idealismo do conceito de vontade geral. Segundo Tonet (1997, p. 27), Hegel rompe com a visão contratualista que via o Estado como fruto do consenso entre indivíduos. Para ele, o Estado é uma instância superior de racionalidade, capaz de elevar a sociedade civil, ainda dispersa e anárquica, a um patamar político mais elevado. Assim, a distinção central não está entre “estado de natureza” e “estado civil”, mas entre sociedade civil e sociedade política (ou Estado). Dessa forma, o Estado não é fundado pela sociedade civil, mas a precede e a organiza, sendo expressão da universalidade. Como explica Coutinho (2008, p. 132), trata-se da “totalidade sintética das várias esferas da vida social”. Afirma Hegel:

O Estado como realidade em ato da vontade substancial, realidade que esta adquire na consciência particular de si universalizada, é o racional em si e para si: esta

unidade substancial é um fim, próprio absoluto, imóvel, nele a liberdade obtém o seu valor supremo, e assim este último fim possui um direito soberano perante os indivíduos que em serem membros do Estado têm o seu mais elevado dever (HEGEL, 1997, p. 197).

Os interesses particulares só podem ser expressos dentro das corporações, órgãos que agrupam indivíduos segundo suas funções e aptidões, intensificadas pela divisão social do trabalho. Porém, esses interesses só têm validade se não contrariarem o interesse comum. Em Hegel, portanto, o Estado é não apenas mediador da vida social, mas também seu ente supremo, verdadeiro portador da “vontade geral”. Diferente do contratualismo, essa vontade estatal não surge de um pacto entre sujeitos, mas antecede e conforma a própria sociedade civil.

Com Marx e Engels, a discussão sobre sociedade civil e Estado ganha um novo estatuto teórico-político. A partir de uma crítica às filosofias anteriores, eles propõem uma inversão analítica, qual seja, compreender a relação entre Estado e sociedade civil a partir da luta de classes. Segundo sua célebre formulação, que “a história de todas as sociedades até agora tem sido a história das lutas de classe” (MARX; ENGELS, 1998, p. 8), rompe-se com a tradição anterior e permite uma leitura “não-fetichizada”, histórica e materialista do Estado. Para os autores revolucionários, o Estado não é uma instância neutra ou superior que representa o interesse coletivo, mas um instrumento que garante a dominação de uma classe sobre outra. Engels (1980, p. 120) afirma que sua função central é assegurar “o direito da classe possuidora explorar a não possuidora”. Nesse sentido, a noção de “vontade geral” não se sustenta em sociedades baseadas na propriedade privada e na divisão social do trabalho, pois reflete sempre a vontade da classe dominante. Para Engels, o Estado não é uma força externa, nem a realização da moral ou da razão, como sustentava Hegel, mas expressão das contradições sociais (ENGELS, 1980, p. 191). Assim, como afirma Frederico (1995, p. 85), se Hegel parte sua análise do Estado e considera o homem uma subjetivação deste Estado, Marx parte do homem e considera o Estado como uma objetivação deste.

Nas primeiras análises de Marx e Engels, o Estado capitalista aparece em um contexto histórico no qual sua presença era quase absoluta e a sociedade civil ainda incipiente. A ordem burguesa era mantida pela coerção direta sobre os trabalhadores, que começavam a organizar seus sindicatos e partidos. Conquistas

como o sufrágio universal, a jornada de trabalho regulamentada e a educação gratuita ainda eram embrionárias. Embora reconhecessem sua importância, Marx e Engels advertiam que tais avanços só teriam sentido se vinculados a um projeto de superação do capitalismo. Marx afirma que a emancipação política é, sem dúvida, um grande processo, mas “ela não é, decerto, a última forma de emancipação humana, em geral, mas é a última forma de emancipação política no interior da ordem mundial até aqui” (MARX, 2009, p. 52).

Com o amadurecimento da democracia burguesa ao longo do século XIX, fruto da luta operária, novas condições de disputa se colocaram às classes trabalhadoras. Engels, chegou a perceber que a transformação social não poderia ocorrer por um único golpe revolucionário, mas exigia uma luta prolongada:

Mas o fato de que mesmo esse poderoso exército do proletariado não tenha ainda alcançado o objetivo, esteja ainda longe de alcançar a vitória com um único e grande golpe, se veja obrigado a progredir lentamente de posição para posição, numa luta dura e tenaz, demonstra de uma vez para sempre como em 1848 era impossível conseguir-se a transformação social por meio de um simples ataque de surpresa. [...] para que as massas entendam o que há a fazer é necessário um longo e perseverante trabalho (ENGELS, 2008, p. 46-57).

Dessa forma, a contribuição de Marx e Engels inaugura uma tradição teórico-política que interpreta a sociedade a partir do ponto de vista dos oprimidos, tendo como horizonte a transformação radical da ordem capitalista. É nesse terreno que se insere o pensamento de Antonio Gramsci. Além disso, o autor italiano viveu e refletiu sobre um contexto social e político que possui elementos embrionários que marcariam o desenvolvimento do capitalismo ao longo do século XX, como as democracias de massa e os aparelhos “privados” da sociedade civil.

Para compreendermos a concepção gramsciana de Estado, é necessário analisá-la em relação à categoria de sociedade civil. Para Liguori (2007, p. 39), Gramsci tem uma compreensão dialética da realidade histórico-social, compreendendo Estado e sociedade civil em um nexo de unidade-distinção. O conceito de sociedade civil, anterior a Gramsci, era admitido, em um sentido relativamente comum, como o “âmbito dos apetites incontrolláveis, naturais, traduzidos através dos interesses, do mercado, da concorrência, do âmbito privado” (FONTES, 2010, p. 59).

Como destaca Virgínia Fontes (2010, p. 60), o conceito de sociedade civil é recriado por Gramsci. Retomando os elementos precedentes, principalmente das contribuições de Marx, Engels e Lênin, o revolucionário italiano utiliza os diversos usos dessa categoria como plataforma para analisar a realidade histórica concreta, não apenas da Itália, mas das sociedades capitalistas desenvolvidas contemporâneas.

Segundo Liguori (2007, p. 13), Gramsci analisa duas profundas mudanças do modo de produção capitalista. A primeira é decorrente da nova relação entre política e economia, que seria uma das particularidades do capitalismo à época e a relação entre “sociedade política”, compreendida até então como sinônimo de Estado, e “sociedade civil”, no sentido gramsciano de “lugar do consenso”. Daí o sentido de Estado ampliado⁶¹, utilizado por Gramsci, para apreender o nexos dialético entre Estado e sociedade civil e, por outro, indicar que tal unidade se dá sob a hegemonia do Estado. Nas palavras de Gramsci:

Si possono, per ora, fissare due grandi “piani”, superstrutturali, quello che si può chiamare della “società civile”, cioè dell’insieme di organismi volgarmente detti “privati”, e quello della “società politica o Stato” e che corrispondono alla funzione di “egemonia” che il gruppo dominante esercita in tutta la società e a quello di “dominio diretto” o di comando che si esprime nello Stato e nel governo “giuridico”. Queste funzioni sono precisamente organizzative e connettive. Gli intellettuali sono i “commessi” del gruppo dominante per l’esercizio delle funzioni subalterne dell’egemonia sociale e del governo politico, cioè: 1) del consenso “spontaneo” dato dalle grandi masse della popolazione all’indirizzo impresso alla vita sociale dal gruppo fondamentale dominante, consenso che nasce “soticamente” dal prestigio (e quindi dalla fiducia) derivante al gruppo dominante dalla sua posizione e dalla sua funzione nel mondo della produzione; 2) dell’apparato di coercizione statale che assicura “legalmente” la disciplina di quei gruppi che non “consentono” né attivamente né passivamente, ma è costituito per tutta la società in previsione dei momenti di crisi nel

⁶¹ De acordo com Guido Liguori (2007, p. 13), “a expressão, não diretamente gramsciana (Gramsci fala, antes, de ‘Estado integral’) mas deduzível dos textos [...] que indica melhor esta relação de unidade distinção [entre sociedade civil e sociedade política] é ‘Estado ampliado’, introduzida a partir de 1975 por Christine Buci-Glucksmann, que apontava a ‘ampliação do conceito de Estado’ como a maior contribuição teórico-política de Gramsci”.

comando e nella direzione in cui il consenso spontaneo vien meno⁶² (Gramsci, Quaderno 12, §1, p. 1519).

Essa compreensão é fundamental para o entendimento do direito, pois, como afirma Enoque Feitosa (2008a):

o Estado - e a expressão positiva de seu poder, o direito - se caracterizaria então pela junção de dois elementos: coerção e consentimento. Ao primeiro elemento corresponderia a função de dominação e ao segundo corresponderia a função de hegemonia (FEITOSA, 2008a, p. 380).

É na observação das profundas transformações sociais, políticas e econômicas que Gramsci descreve as novas características do Estado, não apenas de sua realidade mais próxima, a italiana, mas da sociedade capitalista como um todo, nas primeiras décadas do século XX. Passa-se a analisar as duas direções em que se dá a ampliação do conceito de Estado em Gramsci, na relação entre política e economia e na sua compreensão particular da relação entre sociedade política e sociedade civil.

3.2.1 Estado ampliado: política e economia

Gramsci, ao refundar a categoria de sociedade civil, não se desvincula do rigor do método materialista histórico dialético e nem faz uma inversão entre a economia e a política. Como ressalta Liguori (2007, p. 15), Gramsci reafirma o nexo

⁶² Tradução: Por ora, podem ser identificados dois grandes “níveis” superestruturais: o que se pode chamar de “sociedade civil”, isto é, o conjunto de organismos comumente chamados de “privados”, e o da “sociedade política ou Estado”. Estes correspondem à função de “hegemonia” que o grupo dominante exerce em toda a sociedade e à de “dominação direta” ou comando que se expressa no Estado e no governo “jurídico”. Essas funções são precisamente organizacionais e conectivas. Os intelectuais são os “prepostos” do grupo dominante para o exercício das funções subordinadas de hegemonia social e governo político, a saber: 1) o consentimento “espontâneo” dado pelas grandes massas da população à direção impressa na vida social pelo grupo fundamental dominante, consentimento que surge “historicamente” do prestígio (e, portanto, da confiança) decorrente da posição e da função do grupo dominante no mundo da produção; 2) do aparato de coerção estatal que assegura “legalmente” a disciplina daqueles grupos que não “consentem”, nem ativamente nem passivamente, mas é constituído para toda a sociedade em antecipação aos momentos de crise de comando e direção em que o consenso espontâneo falha.

dialético entre esses dois níveis da realidade, pesquisando profundamente a superestrutura, a partir das lições de Marx. Como afirmado, na tradição liberal há uma separação dicotômica entre sociedade civil e sociedade política (Estado), sendo que na primeira estão presentes o conjunto das relações econômicas e privadas. Gramsci afirma que, para os liberais, há uma distinção entre sociedade civil e sociedade política. Como a atividade econômica é a própria sociedade civil, não caberia à sociedade política intervir sobre sua regulamentação. Porém, a distinção entre sociedade política e sociedade civil é puramente metodológica, não orgânica, e, na concreta vida histórica, a sociedade política e a sociedade civil são uma unidade dialética.

Liguori, chama a atenção que não seria correto, a partir da leitura dos textos de Gramsci, concluir que há uma identidade total entre econômica e política, nem entre sociedade civil e sociedade política. A compreensão do novo papel que o político assume no século XX parte da compreensão da “não separação ‘ontológica’ de Estado e sociedade civil e de política e economia” (LIGUORI, 2007, p. 45). A ampliação do conceito de Estado e a superação da dicotomia estanque entre sociedade civil e sociedade política, típica do formalismo liberal, fazem com que Gramsci perceba que o Estado não se restringe à estrutura político-jurídica de exercício da política institucional. A complexidade do papel do Estado ampliado está na compreensão da unidade-distinção entre força e consenso, num nexo dialético. Nas sociedades onde, em geral, há predominância do consenso sobre o exercício da coerção, o elemento da “força” não desaparece. Da mesma forma, onde há o predomínio da força, não são excluídas as modalidades intensas de convencimento, tal como o demonstram os casos extremos do fascismo e do nazismo (LIGUORI, 2007, p. 47). A tomada do poder e a manutenção da classe dominante no Estado pela força não está dissociada do consenso por parte da população dominada.

Na síntese de Liguori (2007, p. 19) para Gramsci, o modo de produção capitalista continua tendo seu fundamento na economia e, seguindo a dialética marxista, a distinção entre estrutura e superestrutura (e entre Estado e sociedade civil no sentido clássico) é apenas metodológica ou não orgânica. Para Gramsci “è certo che lo Stato ut sic non produce la situazione economica ma è l'espressione

della economica⁶³” (Quaderno 10, §41, p. 1310). E, como conclui Liguori (2007, p. 52), cabe ao Estado o papel fundamental de adequar a sociedade civil à estrutura econômica. Percebe-se, com Gramsci, que a interação Estado e economia não se dá apenas por uma crescente relação de “intervenção” do primeiro sobre o segundo, mas pela própria modificação do modo de produção capitalista que tem no Estado uma de suas expressões, ao mesmo tempo em que a este cabe adequar a sociedade civil às relações econômicas.

Portanto, como visto, Gramsci descreve uma sociedade em que o político (Estado) e o econômico (sociedade civil) está cada vez mais imbricado e indissociado. Está ampliação do Estado moderno permite compreender a organização do poder para além dos aspectos jurídicos formais. O Estado, ao contrário dos liberais clássicos precedentes, não é produto de uma suposta vontade geral ou um Leviatã que se põe acima dos interesses interpessoais, ele é resultado e, ao mesmo tempo, necessário para reprodução das relações sociais na modernidade capitalista.

3.2.2 Estado e a relação entre sociedade política e sociedade civil

Conforme dito, Gramsci rompe com o conceito liberal clássico de sociedade civil como o âmbito das relações privadas. Para Coutinho (2008, p. 107) o conceito de sociedade civil em Gramsci é inseparável da noção de totalidade, ou seja, da luta de classes. O conceito liga-se às relações de produção, às formas sociais de produção da vontade e da consciência e ao papel exercido pelo Estado sobre ambas. Como afirma Fontes (2010, p. 133-137), o conceito de sociedade civil abrange os fundamentos da produção social da vida, da organização das vontades coletivas e sua conversão em aceitação da dominação, através do Estado. Assim, em Gramsci, a sociedade civil é muito mais que o conjunto de relações privadas, na sociedade capitalista, mediadas pelo mercado. Gramsci é o maior estudioso marxista das superestruturas (LIGUORI, 2007, p. 20) e a partir desse

⁶³ Tradução: o Estado não produz [...] a situação econômica, mas é a expressão da situação econômica.

aprofundamento conseguiu perceber a imbricação consenso-coerção que é conjugada no Estado ampliado.

A concepção de Estado em Gramsci incorpora o conjunto de aparelhos privados que formam a sociedade civil. Esses aparelhos, adequados aos interesses da burguesia, são a coluna vertebral da sociedade civil e se constituem de organizações associativas formalmente distintas das empresas e do Estado, e que apresentam, aparentemente, como uma associação voluntária. A luta de classe permeia todo o conjunto de aparelhos privados de hegemonia e encontra no Estado uma aparente resolução (FONTES, 2010, p. 133-136). Sobre a relação dialética entre sociedade civil e Estado, Fontes afirma que:

Nessa relação ampliada entre Estado e sociedade civil, o convencimento se consolida em duas direções – dos aparelhos privados de hegemonia em direção à ocupação de instâncias estatais e, em sentido inverso, do Estado, da sociedade política, da legislação e da coerção, em direção ao fortalecimento e à consolidação da direção imposta pelas frações de classe dominantes através da sociedade civil, reforçando a partir do Estado seus aparelhos privados de hegemonia. Não há um isolamento entre o terreno do consenso e do convencimento, ou uma sociedade civil idealizada, e o âmbito da coerção e da violência. Ambas encontram-se estreitamente relacionadas (FONTES, 2010, p. 136).

Gramsci analisa essa relação ao estudar a importância do papel desempenhado pelos intelectuais nas disputas de hegemonia e suas relações com o Estado. O trecho a seguir ajuda a compreender seu conceito de Estado:

o estudo que fiz sobre os intelectuais como plano é muito vasto [...]. Este estudo leva também a certas determinações do conceito de Estado, que é entendido habitualmente como sociedade política (ou até como aparato coercitivo para enquadrar a massa popular, segundo o tipo de produção e a economia de um momento dado) e não como um equilíbrio da sociedade política com a sociedade civil (ou hegemonia de um grupo social sobre a inteira sociedade nacional, exercida através das organizações chamadas privadas, como a igreja, os sindicatos, as escolas etc.) e precisamente na sociedade civil, nomeadamente, operam os intelectuais (Gramsci, Cartas do Cárcere, Estaleiro Editora, p. 264).

Os aparelhos privados (associações, sindicatos, sociedades empresariais etc.) se somam aos aparelhos coercitivos (exército, polícia) na concepção de Estado ampliado⁶⁴. Essa concepção de Estado é a forma de Gramsci expressar que tais

⁶⁴ Guido Liori (2007, p. 21), ressalta que Gramsci utiliza aspas para referir aos “aparelhos privados” ou acompanhada das expressões “ditas” ou o advérbio “vulgarmente” para destacar que, rigorosamente, estes aparelhos fazem parte do Estado. Isso é facilmente compreendido em contextos como o Estado brasileiro, em que há uma regulação pública (estatal) das diferentes estruturas ditas

aparelhos são aparentemente privados pois fazem parte, numa unidade dialética, do próprio Estado. Os aparelhos privados também têm o papel fundamental, que ganha maior relevância nas sociedades capitalistas desenvolvidas, no convencimento das classes dominadas para as necessidades do modo de produção. Para explicar o papel dos aparelhos privados, Gramsci utiliza uma metáfora contrapondo sociedades do “Ocidente” com “Oriente”. Nas primeiras, as sociedades de capitalismo desenvolvido, predomina o elemento do consenso como forma de dominação da classe burguesa, enquanto nas sociedades “orientais” o exercício da força tem maior destaque. Quanto mais desenvolvida a sociedade capitalista, os aparelhos privados ganham importância como forma de dominação de classe.

Conforme afirma Fontes (2010, p. 139), a reflexão de Gramsci tem como foco central o conflito entre a classe burguesa e o proletariado, porém sua análise do Estado e sua relação com os aparelhos privados de hegemonia nos permite analisar as formas associativas e de organização da própria burguesia, resultante de conflitos e disputas no interior da classe dominante. As disputas entre frações burguesas refletem na forma como essas frações se relacionam com as classes dominadas e como o Estado ampliado expressa distintos projetos burgueses, sejam mais democráticos, sejam mais autoritários.

Para além da análise formal do Estado, restrita aos aspectos jurídico-institucionais, a contribuição teórica e política de Gramsci permite compreender o Estado não como uma organização monolítica e homogênea que expressa uma pretensa vontade geral e abstrata, mas como a condensação de disputas que perpassam a conjugação dialética entre relações econômicas e políticas e entre sociedade civil e sociedade política. Isso permite aprofundar a compreensão sobre as funções do Estado e como essas funções se desenvolvem. Essa compreensão concreta sobre o Estado, que permite uma interpretação objetiva e realista das relações jurídicas, foi bem desenvolvida por Nicos Poulantzas.

privadas, a exemplo das associações civis, empresas, sindicatos e partidos políticos, além da regulamentação jurídica, e portanto estatal, das mais diversas atividades econômicas e contratuais. Do ponto de vista da teoria do direito, pode-se dizer que a forma jurídica é a mediação predominante e privilegiada das relações sociais em geral.

3.2.3 Estado como condensação de uma relação de forças

A revisão bibliográfica de Óscar Correias levou ao encontro do conceito de *grupo no poder*. Como discutido na seção 3.1, Correias não nega a compreensão de ordenamento jurídico de Kelsen e, ao contrário, relaciona o escalonamento das normas jurídicas, da Teoria Pura do Direito, com o que ele denomina de processo de hegemonia estatal (seção 3.3). Para descrever esse processo de realização do direito, Correias afirma que a ordem jurídica é um produto da vontade do *grupo no poder*. Ao mesmo tempo, a eficácia dessa ordem significa que os destinatários das normas jurídicas reconhecem a legitimidade e a hegemonia do *grupo no poder* (CORREAS, 1994, p. 127-128).

Ocorre que o conceito de *grupo no poder* não está presente em Gramsci. Um sentido semelhante ao utilizado por Correias pode ser encontrado na obra do filósofo e dirigente comunista grego Nicos Poulantzas, que utiliza a categoria *bloco no poder*. Poulantzas, seguindo a tradição teórica marxista e influenciado pelas concepções gramscianas, compreende o Estado não como um bloco monolítico, mas como uma *ossatura institucional*, composta por aparelhos que são controlados, em diferentes graus, pelo bloco no poder. Parece que essa visão, ainda que de forma indireta, influenciou fortemente Óscar Correias em sua leitura da obra de Hans Kelsen⁶⁵. Em razão disso, essa seção faz uma breve digressão sobre a concepção de Estado de Poulantzas, naquilo que é relevante para a leitura de Correias e para contribuir com a análise do objeto de pesquisa, ou seja, os mecanismos de proteção jurídica dos deslocados internos por violência armada.

Para compreender o conceito de Poulantzas sobre o Estado, inicialmente deve-se ter em vista o contexto em que esse autor está discutindo. Poulantzas deixa claro que sua concepção sobre Estado se contrapõe a duas teses correntes na

⁶⁵ Não se encontram citações de Correias a Nicos Poulantzas, em especial em seus textos mais “gramscinianos”, *El otro Kelsen* (1989) e *Kelsen y los marxistas* (1994). Mas é marcante o uso de termos que são de Poulantzas, ainda que influenciados pelas teorias gramscianas, como em “*el grupo en el poder hegemoniza el aparato de represión*” (Correias, 1994, p. 185). Ainda que não haja uma leitura direta de Correias sobre Poulantzas, a leitura do filósofo grego pode contribuir para ampliar e aprofundar algumas análises de Correias sobre o Estado enquanto aparato jurídico. Porém, essa discussão extrapola o escopo do presente trabalho. Por fim, para uma discussão entre Poulantzas e Kelsen, sugere-se Luiz Eduardo Motta, *Direito, Estado e Poder: Poulantzas e o seu confronto com Kelsen*. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 19, n. 38, p. 7-25, fev. 2011.

esquerda européia. A primeira tese, predominante no dogmatismo estalinista, é uma concepção instrumentalista do Estado. Nessa concepção, que Poulantzas denomina de Estado-Coisa, o Estado é analisado como um mero aparelho, onde a política de Estado é controlada de forma unitária pela classe dominante. No capitalismo, o aparelho de Estado é controlado pela burguesia e, particularmente na atual fase do capitalismo, pela fração burguesa do capital monopolista (POULANTZAS, 2000, p. 133). Uma outra concepção, muito em voga à socialdemocracia, compreende o Estado como árbitro das classes sociais. O Estado é dotado de uma “[...] vontade racionalizante, de poder próprio e de uma autonomia tendencialmente absoluta em relação às classes sociais, sempre exterior a elas [...]” (POULANTZAS, 2002, p. 133). A essa tese o autor denomina de Estado-Sujeito. Para o autor, as teses instrumentalista e autonomista não são capazes de explicar as contradições internas do Estado, pois analisam como uma relação de exterioridade entre Estado e classes sociais. Ambas compreendem o Estado como um bloco monolítico, unitário e sem fissuras.

Segundo Poulantzas (2000, p. 134), o Estado-Coisa parece dotado de unidade instrumental intrínseca, onde as contradições existem apenas como influências e pressões externas. Nessa compreensão, as contradições de classe são exteriores ao Estado. O esforço teórico de Poulantzas (2000) é desenvolver uma teoria do Estado que compreenda:

[...] a inscrição da luta de classes, muito particularmente da luta e da dominação política, na ossatura institucional do Estado [...] de maneira tal que ela consiga explicar as formas diferenciais e as transformações históricas desse Estado (POULANTZAS, 2000, p. 128).

Poulantzas afirma que o Estado tem um papel de organização da classe dominante.

Em relação principalmente às classes dominantes, em particular a burguesia, o Estado tem um papel principal de *organização*. Ele representa e organiza a ou as classes dominantes, em suma representa, organiza o interesse político a longo prazo do *bloco no poder*, composto de várias frações de classes burguesas (pois a burguesia é dividida em frações de classe), do qual participam em certas circunstâncias as classes dominantes provenientes de outros modos de produção,

presentes na formação social capitalista; caso clássico, ainda hoje em dia, nos países dominados e dependentes, dos grandes proprietários de terra. Organização, na perspectiva do Estado, da unidade conflitual da aliança de poder e do equilíbrio instável dos compromissos entre seus componentes, o que se faz sob a hegemonia e direção, nesse bloco, de uma de suas classes ou frações, a classe ou fração hegemônicas (POULANTZAS, 2000, p. 128-129).

Assim, o Estado tem um papel fundamental de manutenção da unidade política da classe dominante. Mais do que isso, ele instaura a classe como classe dominante (POULANTZAS, 2000, p. 128). Ao contrário das teorias que compreendem o Estado como um bloco monolítico, Poulantzas afirma que a dominação da classe dirigente não se dá pelo controle de apenas um aparelho. Ao contrário, a ossatura institucional do Estado é composta por um conjunto de aparelhos que são controlados em diferentes graus, pela classe dominante. Para Poulantzas, o Estado, para cumprir seu papel de organização e unificação dos interesses da burguesia, se apresenta com uma autonomia relativa em relação a determinadas frações do bloco no poder. Mais que isso, o Estado capitalista, em seu arcabouço material, detém uma separação relativa diante das relações de produção e à própria luta de classes (POULANTZAS, 2000, p. 128-129). Nicos Poulantzas (2000, p. 129) afirma que suas ideias:

[...] abrangem o núcleo estrutural desse Estado [que] agora como no passado, deve representar o interesse político a longo prazo do conjunto da burguesia [...] sob a hegemonia de uma de suas frações, atualmente o capital monopolista (POULANTZAS, 2000, p. 129).

Assim, o autor apresenta um conceito onde:

[...] o Estado, no caso capitalista, não deve ser considerado como uma entidade intrínseca mas, como aliás é o caso do “capital”, como uma relação, mais exatamente como a condensação material de uma relação de forças entre as classes e frações de classe, tal como ela expressa, de maneira específica, no seio do Estado.

[...] o Estado não é pura e simplesmente uma relação, ou a condensação de uma relação; é a condensação material e específica de uma relação de forças entre classes e frações de classe (POULANTZAS, 2000, p. 130-131).

Ao compreender o Estado como condensação de uma relação de forças entre classes e frações de classes, a política do Estado será resultante de uma série de contradições fruto do embate entre essas forças. O Estado, em seu funcionamento concreto e em seu papel de organização da classe dominante, não se apresenta de forma monolítica e unitária, mas, ao contrário, com fissuras, divisões e contradições internas. Ao contrário das concepções do Estado-Coisa ou do Estado-Sujeito, a política do Estado não é algo sem contradições. Também não basta, segundo Poulantzas, afirmar que as contradições ou lutas perpassam o Estado, como se este fosse uma substância pré-constituída suscetível ou influenciada aos embates das lutas de classes. O Estado-relação se constitui das contradições e disputas do conjunto de relações de forças das classes e frações que compõem o bloco no poder, “a política do Estado é o efeito de seu funcionamento no seio do Estado” (POULANTZAS, 2000, p. 135).

O conceito de Estado em Poulantzas leva a compreender que o bloco político dominante não garante a unidade de sua dominação de forma exterior ao Estado, como se o bloco político fosse formado por um grupo de interesses homogêneos e se “apropriasse” da estrutura organizacional do Estado para exercer sua dominação política sobre as outras classes. Contraditoriamente, mas não paradoxalmente, são os diversos conflitos na materialidade do Estado que tornam possível a função organizacional do Estado. Analisando o Estado de forma bastante concreta, o autor sintetiza o caráter contraditório da função de organização do Estado para a classe dominante:

As contradições de classe [...] assumem no seio do Estado a forma de contradições internas entre os diversos ramos e aparelhos do Estado, e, no seio de cada um deles [...]. Se isso acontece dessa maneira, é porque as diversas classes e frações do bloco no poder só participam da dominação política na medida em que estão presentes *no* Estado. [...] Executivo e parlamento, exército, magistratura, diferentes ministérios, aparelhos regionais municipais e aparelho central, aparelhos ideológicos, eles mesmos divididos em circuitos, redes e trincheiras diferentes, representam com frequência, conforme as diversas formações sociais, interesses absolutamente divergentes de cada um ou de alguns componentes do bloco no poder: grandes proprietários de terra (caso de numerosas formações sociais dominadas e dependentes), capital não-monopolista (e uma ou outra fração deste: comercial, industrial ou bancário), capital monopolista (e uma ou outra fração deste: capital monopolista com dominância bancária ou industrial), burguesia internacionalizada ou burguesia interna (POULANTZAS, 2000 p. 134-135).

O que se chama “a política do Estado” não é resultado da formulação racional de um projeto global e coerente, mas antes a coordenação de uma série de conflitos e divergências no seio da ossatura material do Estado. Para o autor, entender o Estado como condensação material de uma relação de forças de classes permite ter a visão que não se trata de relações de força entre iguais, e sim, compreender o Estado “como um campo e um processo estratégico, onde se entrecruzam núcleos e redes de poder que ao mesmo tempo se articulam e apresentam contradições de decalagens uns em relação aos outros” (POULANTZAS, 2000 p. 138-139). Porém, caso não houvesse uma centralização unitária do Estado, não seria possível sua existência como forma organizativa do bloco no poder.

O Estado, mesmo instituído sobre um conjunto de relações conflitantes, não é uma estrutura caótica e dispersa que se mantém apenas sob interesses conjunturais. As fissuras e as contradições internas, mesmo no seio do Estado, não permitem a desconstituição do Estado como estrutura organizacional da classe dominante. A unidade-centralização do Estado é garantida, segundo Poulantzas, pela classe ou fração de classe que detém a hegemonia sobre as outras classes ou frações que compõem o bloco no poder. Assim como o bloco no poder precisa da direção de um dos seus componentes para manter-se centralizado, o Estado, para manter sua unidade-centralização, funciona sob a organização estratégica da classe ou fração de classe hegemônica. Ou, nas palavras de Poulantzas (2000, p. 139), “o lugar privilegiado dessa classe ou fração é, ao mesmo tempo, um elemento constitutivo de sua hegemonia na constelação da relação de forças”.

Inicialmente Poulantzas caracteriza e analisa o Estado como condensação material de uma relação de forças a partir das contradições entre as classes dominantes ou suas frações que compõem o bloco político no poder. Porém, segundo o autor, essa caracterização é insuficiente. Para compreendermos o conjunto de relações que configura o Estado é necessário analisar o papel do Estado frente às classes dominadas. Para Poulantzas (2000, p. 143), a garantia da hegemonia do bloco no poder depende do estabelecimento de compromissos, mesmo que provisórios, das classes dominantes com determinadas frações das classes dominadas. Essa relação entre Estado e classes dominadas é garantida pela aparente autonomia relativa do Estado frente às classes ou frações

hegemônicas, e é necessária para a organização da hegemonia em conjunto e em longo prazo. Porém, a relação entre Estado e classes dominadas não se dá de forma externa. Essa relação está intrínseca à ossatura institucional do Estado. O Estado concentra não apenas as relações de forças entre frações do bloco no poder, mas também a relação de forças entre estas e as classes dominadas. Caso fosse diferente, as lutas das classes dominadas seriam elementos externos ao Estado, travadas como formas de pressão sobre o Estado. Como afirma o Poulantzas (2000, p. 143-144), “rigorosamente falando, se as lutas populares estão inscritas no Estado, não é porque sejam absorvidas por uma inclusão num Estado-Moloch totalizante, mas sim antes porque é o Estado que está imerso nas lutas que o submergem constantemente”.

Isso leva a compreender que as massas populares ou classes dominadas podem estar presentes na ossatura institucional do Estado. Porém, essa presença não significa necessariamente exercício de poder político, muito menos uma espécie de dualidade de poder no seio do Estado (POULANTZAS, 2000, p. 145). Não se trata apenas de ocupar os aparelhos estatais, como se fossem detentores intrínsecos de parcelas de poder político. A detenção do poder político é possível com uma transformação radical do Estado, por uma alteração na relação de forças entre o bloco no poder e as classes dominadas.

Essa “ocupação” de aparelhos por parte das classes dominadas não altera o controle político do Estado, pois a centralização da hegemonia exercida pela classe, ou fração dominante do bloco no poder, permite um deslocamento dos centros de poder real tão longo se constatar uma ameaça por parte das classes populares. Poulantzas relaciona a estrutura institucional do Estado com a capacidade de direção da classe hegemônica, garantindo a relação de subordinação da classe dominada mesmo estando presente no Estado. Em suas palavras:

Esse arcabouço consiste em mecanismos internos de reprodução da relação dominação-subordinação: ela assegura a presença de classes dominadas em seu seio, embora exatamente como classes dominadas. Mesmo no caso de uma mudança da relação de forças e da modificação do poder de Estado em favor das classes populares, o Estado tende, a curto ou longo prazo, a restabelecer sob nova forma algumas vezes, a relação de forças em favor da burguesia (POULANTZAS, 2000, p. 145-146).

O autor firma ainda que a unidade das classes dominantes não se dá de forma invariável ou estanque, ao contrário, o conjunto de interesses das diversas frações de classes entra em choque mesmo no bloco no poder. Ademais, a relação entre classes dominantes e dominadas interfere, em maior ou menor grau, na própria unidade do bloco no poder. Não há, concretamente, um acordo inequívoco entre as diferentes classes dominantes frente à pressão das massas populares.

Assim, o Estado se conforma como uma condensação material de uma relação de forças não apenas das classes dominantes e suas frações que compõem o bloco no poder, mas também as relações entre estas classes com as massas populares. Por isso que, segundo Poulantzas, “as lutas populares estão inscritas na materialidade institucional do Estado, mesmo se não se esgotam aí” (POULANTZAS, 2000, p. 147). Poulantzas lembra ainda que o ingresso dos dominados no Estado se dá não apenas de maneira subalterna, para assegurar a dominação e o convencimento, como exacerba situações de deslocamento da importância relativa de cada aparelho: os que estão sob controle direto da fração ou setor dominante (aparelhos estratégicos, podendo citar-se os órgãos do Sistema de Justiça) e os sob maior pressão dos dominantes (aparelhos esvaziados de poder e de conteúdo, como, por exemplo, “espaços de participação popular”, como conferências e orçamentos participativos).

Relacionando com o objeto da pesquisa, pode-se perceber dois aspectos. Por um lado, os grupos armados ilegais (facções e milícias, no caso do Brasil), não são elementos “externos” ao Estado, mas podem participar, de forma direta ou por representantes políticos, da sua *ossatura institucional*. Isso se dá por, por exemplo, com a presença em estruturas formais de poder, como parcelas dos Sistema de Justiça, das forças de segurança pública ou da burocracia estatal, em casos que podem ser considerados de “corrupção”. Por outro lado, essa integração de grupos armados ilegais às estruturas institucionais pode ser funcional ao próprio grupo no poder. Exemplo disso é a gestão interna das unidades prisionais feita pelas facções, onde há uma certa convivência tácita das autoridades públicas. Outro exemplo, é a “lavagem de dinheiro” oriundo do tráfico de drogas por empresas capitalistas, permitindo a integração entre os mercados ilegais e legais.

Feita essa breve digressão sobre a concepção de Estado em Poulantzas retoma-se à relação entre a teoria da hegemonia de Gramsci e a Teoria Pura do Direito de Kelsen proposta por Óscar Correas.

3.3 O “outro Gramsci”: eficácia do direito como hegemonia política estatal

A partir da discussão na seção 3.1, pode-se concluir que a eficácia do direito, compreendido como ordem normativa coercitiva, é referente à eficácia do próprio Estado. O título dessa seção faz um paralelo com a obra de Correas *El Otro Kelsen* (1989) para ressaltar que o jurista latino-americano também apresenta um “outro” Gramsci. Não se quer dizer com isso que Correas faz uma “revisão” de Gramsci, mas, tal como ocorreu com Kelsen, a partir de suas bases teóricas fundamentais, procura dar continuidade ao pensamento do autor e, especialmente, utilizar este pensamento como ferramenta analítica do direito.

Óscar Correas, ao afirmar que a ordem jurídica estatal é eficaz, reconhece-se que o exercício do poder estatal tem eficácia. Mas pode-se perguntar, o que significa a eficácia do Estado? Isso quer dizer que alguém, um indivíduo ou um grupo de indivíduos, exerce o poder do Estado através do ordenamento jurídico. Assim, eficácia pode ser compreendida como exercício do poder (CORREAS, 1994, p.127)⁶⁶. Sobre a relação entre eficácia e poder, Correas retira de Kelsen o seguinte trecho:

Si en lugar del concepto de realidad - como eficacia del orden jurídico - se recurre al concepto de poder, el problema de la relación entre validez y eficacia del orden jurídico, pasa a coincidir con el mucho más corriente de la relación entre derecho y poder. Y la solución aquí intentada no es más que la formulación [...] de la vieja verdad: el derecho, por cierto, no puede darse sin poder, pero, con todo, no es idéntico al poder. Es, en el sentido de la teoría aquí desarrollada, un determinado orden (u organización) del poder [...]⁶⁷.

⁶⁶ Afirma Correas, 1994, p. 127, “sólo, sencillamente, que ‘alguien’ ejerce el poder a través del orden jurídico o estado. ‘Eficacia’ quiere decir, entonces, ejercicio del poder.”

⁶⁷ Referência à Kelsen (1998, p. 225). Tradução: Se, em vez do conceito de realidade — como a eficácia da ordem jurídica — nos voltarmos para o conceito de poder, o problema da relação entre a validade e a eficácia da ordem jurídica começa a coincidir com o problema muito mais comum da relação entre direito e poder. E a solução aqui tentada nada mais é do que a formulação [...] da velha verdade: o direito, é claro, não pode existir sem poder, mas, ainda assim, não é idêntico a ele. É, no sentido da teoria aqui desenvolvida, uma certa ordem (ou organização) de poder [...].

Assim, a validade da norma jurídica, e da ordem jurídica como um todo, está condicionada à eficácia, assim como o direito dependente do poder. Como dito, Kelsen afirma que as normas são o sentido de atos de vontade. Portanto, a ordem jurídica, ou seja, o Estado enquanto organização do poder, é um produto de atos de vontade. Assim, a partir de Gramsci, pode-se afirmar que o Estado, como ordem jurídica, é um produto da vontade do grupo no poder. Afirmar a eficácia da ordem jurídica do Estado significa reconhecer que o grupo no poder exerce sua hegemonia (CORREAS, 1994, p. 127-128).

A eficácia das normas é um fato, observável empiricamente. Os cidadãos agem de acordo ou contrariamente às normas jurídicas. Em caso de descumprimento, os órgãos (aparelhos) estatais devem aplicar as sanções previstas em cada hipótese. Assim, a eficácia das normas é sua obediência ou, em caso de descumprimento, a aplicação das normas (CORREAS, 1994, p. 128). Nesse sentido, a eficácia do direito tem relação com a capacidade das autoridades constituídas obterem obediência da população subordinada.

A eficácia das normas é um dos símbolos da hegemonia do grupo no poder (CORREAS, 1994, p. 129). Pode-se afirmar, a partir disso, que a eficácia do ordenamento jurídico é um dado empírico que permite reconhecer que um grupo exerce hegemonia sobre a sociedade. No caso da realidade brasileira, por exemplo, as classes dominantes e suas frações, são o grupo no poder que exerce a hegemonia, por meio do direito, sobre o conjunto da sociedade. A eficácia do direito brasileiro, desde as normas da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 até atos concretos, como decisões judiciais e contratos, ainda que ocorram momentos de crise institucional, são uma sinalização da capacidade de exercício de hegemonia política da classe dominante.

3.3.1 Eficácia e hegemonia como um processo

Tanto a eficácia do direito quanto a hegemonia política devem ser compreendidas como processos contínuos, e não como resultados de atos isolados ou instantâneos. Para Correias (1994, p. 135), fazendo referência à teoria do escalonamento das normas de Kelsen, a eficácia de uma norma jurídica se constrói ao longo de uma cadeia de atos, desde sua formulação até seu cumprimento concreto. Isso inclui tanto a conduta do destinatário da norma quanto a eventual aplicação de sanções pelo Estado. Da mesma forma, a hegemonia é o resultado de um processo de construção política e ideológica, e não de uma decisão pontual (CORREAS, 1994, p. 135).

A partir dessa compreensão, pode-se estender o conceito de hegemonia como uma síntese entre coerção e consenso. Correias entende que a hegemonia é a capacidade de fazer com que os outros ajam segundo a vontade do grupo dominante, por meio do consenso. Dessa forma, a hegemonia pode ser entendida como a possibilidade de “fazer com que os outros façam”⁶⁸ (CORREAS, 1994, p. 136). Esse consenso é construído através da ideologia, que induz condutas e, ao se consolidar, transforma-se em “visão de mundo” (CORREAS, 1994, p. 136). Como afirma Gramsci:

La storia della filosofia come si intende comunemente, cioè la storia delle filosofie dei filosofi, è la storia dei tentativi e delle iniziative ideologiche di una determinata classe di persone per mutare, correggere, perfezionare le concezioni del mondo esistenti in ogni determinata epoca e per mutare quindi le conformi e relative norme di condotta ossia per mutare la attività pratica nel suo complesso (Gramsci, Quaderno 10, §17, p. 1255)⁶⁹.

Os juristas, nesse sentido, são responsáveis por garantir a eficácia do direito. Eles operam como agentes ideológicos do grupo dominante. Por meio de sua atuação, transformam normas jurídicas em condutas concretas. Por isso, a eficácia

⁶⁸ Nas palavras de Correias (1994, 136), “creo que leo bien a Gramsci si entiendo la hegemonía como la posibilidad de “hacer hacer” a otros a través del consenso de éstos”.

⁶⁹ Tradução: A história da filosofia como é comumente entendida, isto é, a história das filosofias dos filósofos, é a história das tentativas e iniciativas ideológicas de uma determinada classe de pessoas para mudar, corrigir, aperfeiçoar as concepções de mundo existentes em cada época e, portanto, mudar as normas de conduta correspondentes e relativas, isto é, mudar a atividade prática como um todo.

do direito é um indicador da hegemonia vigente (CORREAS, 1994, p. 138). Segundo Enfoque Feitosa:

[...] por hegemonia, entende Gramsci, a teia de relações institucionais e crenças organizadas pelas forças que detêm o poder numa dada sociedade, através de seus intelectuais orgânicos - isto é, daqueles que têm um papel organizativo, ou seja, formador, nas sociedades concretas nas quais atuam (FEITOSA, 2008a, p 380).

Como dito anteriormente, Gramsci afirma que “podem-se fixar dois grandes ‘planos’ superestruturais: o que pode ser chamado de ‘sociedade civil’ [...] e o da ‘sociedade política ou Estado’.” Para o autor, estes planos correspondem, “respectivamente, à função de ‘hegemonia’ que o grupo dominante exerce em toda a sociedade e àquela de ‘domínio direto’ ou de comando, que se expressa no Estado e no governo ‘jurídico’.”⁷⁰

Para Correias, essa distinção leva Gramsci, como outros marxistas, a ver o direito apenas como repressão. No entanto, essa é uma visão limitada do fenômeno jurídico. O direito não é apenas um instrumento de coerção, mas também uma técnica de direção que promove condutas e organiza a sociedade (CORREAS, 1994, p. 139). Correias critica essa leitura parcial predominante nas teorias marxistas, e afirma que o exercício da força também exige consenso. Mesmo os agentes estatais que aplicam a lei precisam obedecer normas superiores. Assim, a hegemonia está presente também no próprio exercício da dominação estatal.

El error de no ver el derecho también como positividad, como promotor de conductas y de verlo sólo como coacción, es lo que impide ver la función de hegemonía del derecho. De la misma manera, ello impide ver, a su vez, que la dominación, la fuerza, no puede ejercerse sin la hegemonía en el aparato estatal: para ejercer la violencia, es necesario el consenso de los órganos subalternos del estado.⁷¹ (CORREAS, 1994, p. 140).

⁷⁰ GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006, V. 2. Caderno 12, p. 20-21. Na versão original: Si possono, per ora, fissare due grandi “piani”, superstrutturali, quello che si può chiamare della “società civile” [...], e quello della “società politica o Stato” e che corrispondono alla funzione di “egemonia” che il gruppo dominante esercita in tutta la società e a quello di “dominio diretto” o di comando che si esprime nello Stato e nel governo “giuridico”. (Gramsci, Quaderno 12, §1, p. 1519).

⁷¹ Tradução: O erro de não ver também o direito como positivo, como promotor de comportamento, e de vê-lo apenas como coerção, é o que nos impede de ver a função hegemônica do direito. Da mesma forma, nos impede de ver, por sua vez, que a dominação, a força, não pode ser exercida sem hegemonia no aparato estatal: para exercer a violência, é necessário o consentimento dos órgãos subordinados ao Estado.

Dessa forma, aplicar o direito é também obedecer ao direito. Legisladores produzem normas seguindo regras jurídicas, e juízes criam normas concretas ao aplicar leis. Cada ato jurídico é, portanto, um ato de produção e de submissão simultaneamente. Correias destaca que o ordenamento jurídico envolve muitos agentes além do legislador e do juiz. No curso de um processo judicial, há a atuação de advogados, promotores, servidores públicos e oficiais de justiça. Mesmo quando há cumprimento voluntário das decisões, a ameaça de coerção está presente. No entanto, para Correias, aplicar a lei é, na maioria das vezes, mais um ato de criação normativa do que de imposição violenta. A norma é geralmente cumprida de forma espontânea, o que reforça a ideia de que a obediência decorre de reconhecimento e de hegemonia. Assim, o juiz que aplica uma norma também obedece a uma norma superior que lhe impõe essa função. A aplicação da sanção é, portanto, um ato duplo, de imposição e de submissão à ordem jurídica (CORREAS, 1994, p. 142-143).

Contudo afirmado até então, a hegemonia deve ser compreendida como um processo, isto é, um conjunto articulado de condutas orientadas pela vontade do grupo no poder. Essa abordagem permite entender que o exercício do poder não é resultado de um ato isolado ou de um soberano absoluto. O poder é exercido por meio de múltiplas ações interligadas, o sujeito do poder não é um indivíduo, mas um grupo social atuando coletivamente e a identificação desse grupo como detentor do poder é fruto de análise empírica da realidade social (CORREAS, 1994, p. 144-145).

O processo estatal de hegemonia é composto por condutas de agentes públicos. Essas condutas serão interpretadas como manifestações de hegemonia se forem vistas como obediência ou aplicação de normas cuja eficácia está sob investigação. Já o processo civil de hegemonia compreende as condutas de cidadãos, ou seja, de não-estatais, que serão interpretadas como cumprimento (ou descumprimento) dessas normas⁷². Ainda que a hegemonia não se reduza à eficácia do direito, essa eficácia é sempre um indicador de hegemonia. Pode-se dizer na conclusão de Correias (1994, p. 145) que a eficácia expressa o grau de hegemonia do grupo dominante sobre a sociedade.

⁷² Correias afirma que essa compreensão é compatível com a Teoria Pura do Direito. Os órgãos do Estado, segundo Kelsen, são constituídos por condutas de indivíduos que, em razão de normas específicas, são imputadas ao próprio Estado como parte do ordenamento jurídico.

3.3.2 Validade como direção política

Para Kelsen, a validade de uma norma representa sua forma de existência, não uma existência real (fática), mas ideal (normativa). A norma válida é aquela produzida por um agente autorizado, segundo um procedimento previsto por norma superior. Como afirma:

[...] a validade de uma norma é [...] sua específica existência. Não a existência de um fato do ser, mas a existência, i. e., a existência de um sentido (ou do conteúdo de um sentido), do sentido de um fato, do real ato estabelecido. A existência de um sentido constitui uma existência “ideal”, e não “real”. Que uma norma que prescreve uma certa conduta vale, significa que uma tal norma existe (KELSEN, 1986, p. 215-216).

Esse “sentido ideal”, tal como compreendido por Correias (1994, p. 147) é a intenção de dirigir condutas, de exercer domínio, ou seja, de impor a vontade de um sobre outro⁷³. Assim, validade indica a direção da conduta, enquanto eficácia corresponde à sua obediência, isto é, à hegemonia. O conteúdo da norma expressa a direção política desejada pelo grupo dominante. A validade revela a intenção de exercer poder; já a eficácia mostra se essa intenção se realiza concretamente.

Correias propõe uma correspondência entre os conceitos de Kelsen e Gramsci: validade (Kelsen) é equivalente a direção (Gramsci), enquanto eficácia (Kelsen) equivale a hegemonia (Gramsci). A validade estabelece o que deve ser feito, a eficácia demonstra que isso está, de fato, sendo feito.

si validez. significa producción de derecho, si derecho no es otra cosa que indicación de lo recto, de lo que debe hacerse, entonces validez., en Kelsen, coincide con dirección en Gramsci. Bien visto, hegemonía no es sinónimo de dirección, sino de la efectividad de la dirección. Validez es a dirección como eficacia es a hegemonía. Como se ve, la lectura de Kelsen puede proporcionar precisión a la lectura de Gramsci⁷⁴ (CORREAS, 1994, p. 148).

⁷³ Essa ideia aproxima-se do conceito de Weber (1983, p. 43) de poder, entendido como a probabilidade de impor a própria vontade numa relação social, mesmo contra resistências.

⁷⁴ Tradução: Se validade significa a produção do direito, se o direito nada mais é do que uma indicação do que é certo, do que deve ser feito, então a validade, em Kelsen, coincide com a direção em Gramsci. Vista de perto, hegemonia não é sinônimo de direção, mas sim da eficácia da direção. A validade está para a direção assim como a eficácia está para a hegemonia. Como se pode ver, a leitura de Kelsen pode fornecer precisão à leitura de Gramsci.

O significado de direção política para Gramsci é expresso nos seguintes termos:

Il criterio storico-politico su cui bisogna fondare le proprie ricerche è questo: che una classe è dominante in due modi, è cioè “dirigente” e “dominante”. È dirigente delle classi alleate, è dominante delle classi avversarie. Perciò una classe già prima di andare al potere può essere “dirigente” (e deve esserlo): quando è al potere diventa dominante ma continua ad essere anche “dirigente”⁷⁵ (GRAMSCI, Quaderno 1, §44, p. 41).

A direção é uma característica da forma moderna de poder, que não se apresenta como uma imposição, mas como uma forma consensual do próprio poder (FILIPPINI, 2017, p. 202). O espaço privilegiado da direção é exercida no Estado, pois “‘Stato’ significa specialmente direzione consapevole delle grandi multitudini nazionali, quindi necessario ‘contatto’ sentimentale e ideologico con esse e in certa misura “simpatia” e comprensione dei loro bisogni ed esigenze.”⁷⁶ (Gramsci, Quaderno 9, §42, p. 1122).

Retomando a Teoria Pura do Direito, Correias afirma que Kelsen sustenta que a validade de uma norma não depende de seu conteúdo, mas da forma como foi produzida (KELSEN, 1998, p. 139). Além disso, Kelsen afirma que a aplicação do direito, não resulta de um único “sentido correto”. A ideia de que cada norma tem uma única interpretação correta é uma ficção útil para manter a ilusão de segurança jurídica. Segundo Kelsen:

Não há absolutamente qualquer método – capaz de ser classificado como de Direito positivo - segundo o qual, das várias significações verbais de uma norma, apenas uma possa ser destacada como “correta” - desde que, naturalmente, se trate de várias significações possíveis: possíveis no confronto de todas as outras normas da lei ou da ordem jurídica.

Apesar de todos os esforços da jurisprudência tradicional, não se conseguiu até hoje decidir o conflito entre vontade e expressão a favor de uma ou da outra, por uma forma objetivamente válida. Todos os métodos de interpretação até ao presente elaborados conduzem sempre a um resultado apenas possível, nunca a um resultado que seja o único correto (KELSEN, 1998, p. 248).

⁷⁵ Tradução: O critério histórico-político no qual se deve basear a pesquisa é este: uma classe é dominante de duas maneiras, ou seja, ela é “dirigente” e “dominante”. Ela é dirigente das classes aliadas e dominante das classes opostas. Portanto, uma classe pode ser “dominante” (e deve ser) mesmo antes de chegar ao poder: quando está no poder, ela se torna dominante, mas também continua sendo “dominante”.

⁷⁶ Tradução: “Estado” significa especialmente a direção consciente das grandes multidões nacionais, daí o necessário “contato” emocional e ideológico com elas e, até certo ponto, “simpatia” e compreensão de suas necessidades e exigências.”

Assim, conclui Correias, cada ato de aplicação do direito é, na verdade, uma decisão política. O órgão estatal que interpreta e aplica a norma está criando uma nova norma jurídica, orientada por sua escolha política. A hegemonia começa a se esgotar quando as ordens são seguidas com relutância. Ela se mantém até o ponto em que, nas decisões mais concretas da cadeia normativa, já não há mais ninguém disposto a obedecer.

[...] la hegemonía comienza a perderse cuando se acepta a regañadientes; pero se conserva hasta el último momento en que ya no hay quien se deje "dirigir". Entonces, ¿por qué son válidas las normas que dictan los diputados y no los guerrilleros. En definitiva por una única razón: porque los guerrilleros aún no han logrado convencer a la suficiente cantidad de individuos, de que son ellos, y no los diputados, quienes establecen las normas válidas. (Entre quienes tienen que convencer, o suprimir, claro, están quienes tienen las armas que amenazan eficazmente a quienes no están muy convencidos)⁷⁷ (Correias, 1984, p. 151).

Kelsen afirma que a validade de uma norma está condicionada à sua eficácia, ou seja, deixa de ser considerada válida quando perde sua eficácia. Mas quem a deixa de considerar válida? Essa é uma pergunta que ele não responde diretamente. Para Correias (1994, p. 153), o sujeito que considera a norma válida é o conjunto das pessoas submetidas à ordem jurídica. A validade implica, portanto, o reconhecimento coletivo da norma, o cumprimento das condutas que ela estabelece e a aceitação da legitimidade da autoridade que a emitiu.

Isso remete à discussão sobre a norma fundamental como uma norma de reconhecimento do direito positivo. Para Kelsen (1998, p. 136), a norma fundamental é uma norma pressuposta pelo pensamento jurídico. Ela serve como base para considerar válidas todas as normas de um ordenamento jurídico. Essa norma básica não decorre de um ato real de vontade, mas de uma ficção construída pelo pensamento jurídico.

⁷⁷ Tradução: A hegemonia começa a se perder quando é aceita com relutância; mas é mantida até o último momento, quando não há mais ninguém para ser "liderado". Então, por que as regras ditadas pelos deputados são válidas, e não pelas guerrilhas? Em última análise, por uma única razão: porque as guerrilhas ainda não conseguiram convencer um número suficiente de indivíduos de que são elas, e não os deputados, que estabelecem regras válidas. (Entre aqueles que devem convencer, ou suprimir, é claro, estão aqueles que possuem as armas que efetivamente ameaçam aqueles que não estão muito convencidos).

Correas questiona quem é o sujeito que pressupõe, interpreta e reconhece essa norma como válida? Para ele, a ficção da norma fundamental oculta o fato de que o direito se sustenta sobre o reconhecimento do poder de alguém como legítimo. Trata-se de uma operação de linguagem que transforma um simples exercício de poder em uma autoridade normativa. Correas compara essa operação com o fetichismo da mercadoria em Marx: assim como os produtos aparecem como possuidores de valor por si mesmos, embora sejam produto de relações sociais, o Estado, em Kelsen, aparece como sujeito autônomo, quando é, na verdade, uma criação social que se volta contra seus criadores (CORREAS, 1994, p. 158.). A norma fundamental, nesse sentido, serve para “fingir” que quem detém o poder, também tem o direito de exercê-lo, uma legitimação imaginária de uma dominação de fato (CORREAS, 1994, p. 166).

Para Correas, os juristas são os principais agentes dessa ficção. São eles que, assumindo a norma fundamental como hipótese, definem quais normas são válidas. São os intelectuais orgânicos, nos termos de Gramsci, encarregados de produzir e preservar a ordem jurídica, apresentando-a como “devida”, ou que o grupo no poder quer que seja devida (CORREAS, 1994, p. 160-161; 168-169). No entanto, Correas também aponta que os juristas podem ter um papel contra-hegemônico, atuando para desestabilizar a dominação vigente.

Essa interpretação de Correas sobre a Teoria Pura do Direito revela que a norma fundamental não é um fato, mas um juízo de reconhecimento do êxito político. A validade jurídica não é, portanto, um critério objetivo, mas uma construção simbólica baseada no êxito do poder. Para Correas (1994, p. 167), o direito é uma forma de linguagem que naturaliza o exercício do poder, escondendo sua origem arbitrária por meio de deveres e obrigações. A norma jurídica transforma um comando em um “dever ser”, encobrindo sua natureza política e ideológica.

3.3.3 Processo de hegemonia estatal e o escalonamento das normas jurídicas

Correas propõe uma leitura da teoria da hegemonia de Gramsci para explicar o processo de dominação pelos órgãos do Estado. Ele parte da leitura de Gramsci

que enfatiza o processo de hegemonia pelos aparelhos privados que produzem consensos e que permitem a dominação do grupo no poder. Dessa forma, o processo estatal de hegemonia é o conjunto de condutas produzidas por órgãos estatais que garantem, por um lado, a aplicação das normas jurídicas e, por outro, a obediência dos destinatários das normas (CORREAS, 1994, p. 145). Os órgãos do Estado são condutas de certos indivíduos a quem o Estado, por meio do direito, confere um determinado poder. É a ordem jurídica que define a atuação de determinados indivíduos como atos do próprio Estado.

Correas faz uma descrição do que ele denomina de processo estatal de hegemonia, estabelecendo uma relação com o processo de escalonamentos das normas jurídicas. Este processo se inicia com a tomada de uma decisão (um ato de vontade política, como a decisão do parlamento de criar uma lei) que, seguindo uma forma determinada pelo próprio direito, é convertido em uma norma jurídica. Para que a cadeia de produção de normas se desenvolva e, portanto, garanta o exercício da hegemonia do grupo no poder, é necessário que haja o reconhecimento da autoridade superior pela inferior. A tomada de decisão é denominada por Kelsen como ato de vontade. Esse ato é um fato, cujo significado é um ato de linguagem, que carrega um sentido de dever-ser. Com este ato de vontade, o emissor da mensagem “quer” que o outro “deva” fazer algo. O sentido do ato de vontade é querer dominar o outro, fazendo com que realize a conduta devida. A compreensão do sentido da norma é o que permite o reconhecimento do ato de domínio dirigido da autoridade superior para inferior. Essa compreensão é fundamental para a manutenção do processo de hegemonia. Para isso, é de fundamental importância um corpo de agentes públicos de devam ter uma linguagem comum (CORREAS, 1984, p. 179-180), como os diversos profissionais do direito (magistrados, promotores de justiça, advogados, delegados de polícia etc.) e os servidores da ossatura institucional do Estado que utilizem a linguagem jurídica para se comunicar e para produzir atos que devem ser obedecidos pelos jurisdicionados em geral.

Porém, o reconhecimento do sentido da ordem não se confunde com o reconhecimento da legitimidade da ordem. O reconhecimento do sentido da ordem é uma questão de validade da norma, ou seja, é produzida por uma norma superior, segundo critérios de forma e competência. Porém, quem determina a legitimidade de uma ordem é o próprio direito. Para isso, os destinatários da norma, sejam os

legisladores, os juízes ou os cidadãos devem ser educados, no sentido gramsciano, para reconhecer, como legítima, a ordem hierarquizada estatal de produção de normas. A legitimidade da ordem alcança alto grau quando o processo de hegemonia converte em hábito a hierarquia estatal. Portanto, em regra, as pessoas cumprem a norma por adesão, e não por coerção. Obedecer ou cumprir uma norma é produzir uma conduta estabelecida como obrigatória. Quem consegue isso mantém sua hegemonia. Para Correias (1994, p. 182), o “momento” de coerção de que fala Gramsci nada mais é do que um aspecto do “momento” de consenso. Não se trata realmente de dois momentos, mas de um único que pode ser visto sob dois aspectos, com relação àqueles a quem a coerção é aplicada e com respeito a quem a aplica.

No processo de hegemonia estatal, aplicar uma norma é um ato correspondente ao cumprimento (obediência), mas realizado por um órgão responsável e essa é uma atitude típica dos órgãos jurisdicionais. Por isso, é de fundamental importância manter a hegemonia sobre os juízes, os intelectuais orgânicos do poder, por meio da educação e mecanismo de controle. Uma das condições para se garantir um maior grau de hegemonia é o controle sobre o Poder Judiciário (CORREAS, 1984, p. 187) e dos órgãos de repressão do Estado, como as forças armadas e a segurança pública.

3.4 Direito e monopólio da violência: do “bando de salteadores” às facções criminosas

Antes de encerrar este capítulo, é necessário ainda abordar um aspecto que não foi tratado por Óscar Correias de forma direta, mas que está presente na Teoria Pura do Direito de Kelsen e é relevante para o problema da pesquisa: a diferença entre o monopólio da violência exercido pelo Estado e a violência criminal. A primeira forma de violência (do Estado), é considerada legítima pelo direito, a segunda, de grupos armados não estatais, é tratada no âmbito criminal.

O problema da relação entre força, violência e direito está na gênese da Teoria do Direito. Para Kelsen, o problema da relação entre validade e eficácia pode

ser analisado como a questão entre direito e força, remetendo à velha máxima que direito não se confunde com força, mas depende dela para existir (KELSEN, 2000, p. 177). O principal critério distintivo do direito de outras ordens normativas é o momento da coação (KELSEN, 1998, p. 24).

A “essência” do direito não é forçar a conduta das pessoas conforme os preceitos da ordem jurídica. Em geral, as pessoas cumprem o direito espontaneamente. A coação surge como reação à conduta contrária ao prescrito pela norma jurídica. Os indivíduos subordinados à determinada ordem jurídica não agem forçadamente conforme seus preceitos, mas espontaneamente. Porém, a ordem jurídica dispõe de meios coercitivos que funcionam como sanção, no caso do descumprimento da conduta prescrita pela norma jurídica.

Em perspectiva histórica, a passagem do jusnaturalismo para o positivismo jurídico está no contexto da crise da sociedade medieval e do surgimento dos Estados modernos. As sociedades medievais eram política e juridicamente plurais, com uma produção do direito também a partir da sociedade civil como, por exemplo, normas de natureza social, moral ou religiosa. Com o desenvolvimento dos Estados modernos, há uma concentração do poder político, inclusive o de criar e impor as normas, através de um processo de monopolização da produção jurídica pelo Estado (BOBBIO, 1995, p. 27). Nos Estados pré-modernos, o juiz tinha o papel de resolver conflitos se valendo de várias “fontes” do direito como costumes, senso de justiça e editos de uma autoridade. Não havia uma noção de lei para regular as condutas de forma geral e abstrata. Já na Modernidade é retirada do juiz a faculdade de recorrer a normas produzidas de fontes diversas para serem aplicadas na resolução das controvérsias. Impõe-se aos próprios magistrados a obrigação de aplicar apenas as normas postas pelo Estado, que se torna, assim, o único criador do direito (BOBBIO, 1995, p. 29). Portanto, o positivismo jurídico, enquanto corrente teórica, é produto do processo histórico de monopolização do uso da força, que atinge sem pleno amadurecimento com o Estado moderno.

Tem-se o monopólio da coação por parte da comunidade jurídica, na medida em que o indivíduo a quem a ordem jurídica atribui o poder de aplicação dos atos de coerção, é considerado, por este mesmo ordenamento, um órgão de ordem jurídica (KELSEN, 1998, p. 26). Portanto, o indivíduo, ou o grupo de indivíduos, responsável pela aplicação e garantia da coação, age representando a ordem jurídica que exerce

o domínio sobre a totalidade do grupo social. No entanto, o ordenamento jurídico não tem condições de regular todas as condutas humanas e conflitos interpessoais possíveis. A tendência dos ordenamentos modernos, afirma Kelsen (1998, p. 41), é proibir, sem exceções, que um indivíduo impeça, com recurso à força física, a conduta não proibida de outro indivíduo. O emprego da força física, ou seja, a realização de atos coercitivos, passa a ser permitida apenas para aquelas pessoas a quem o ordenamento jurídico confere tal competência. A segurança coletiva, no sentido do impedimento do exercício privado da coerção, atinge o seu grau máximo quando a ordem jurídica, estabelece tribunais com competência obrigatória e órgãos executivos centrais, com efetiva capacidade de estabelecer e fazer realizar a coerção. Dentre todas as organizações sociais existentes, “é o Estado moderno, que representa uma ordem jurídica centralizada no mais elevado grau” (KELSEN, 1998, p. 26).

Para ilustrar o processo de monopolização e legitimação do uso da violência pelo direito, Kelsen estabelece um interessante paralelo entre a ordem proferida por uma autoridade judicial e a ordem de um “bando de salteadores de estrada”.

O ato de um salteador de estradas que ordena a alguém, sob cominação de qualquer mal, a entrega de dinheiro, tem [...] o sentido subjetivo de um dever-ser. [...] não existe qualquer diferença entre a descrição de um comando de um salteador de estradas e a descrição do comando de um órgão jurídico. A diferença apenas ganha expressão quando se descreve, não o sentido subjetivo, mas o sentido objetivo do comando que um indivíduo endereça a outro (KELSEN, 1998, p. 31)⁷⁸.

Do ponto de vista da descrição do ato, não existe diferença entre comando de um salteador e de uma determinação de um órgão jurisdicional (KELSEN, 1998, p. 31). A diferenciação entre a ordem válida e a inválida não é subjetiva, porque independe do sujeito emitente do comando, mas objetiva, pois está no pressuposto que fundamenta o ato de comando. A ordem de um grupo armado ilegal, como uma facção criminosa no caso do Brasil, é arbitrária porque se pressupõe que é proferida por alguém que não tem a competência para tal. Kelsen (1998, p. 32) afirma que “interpretamos o comando de um, mas não o comando do outro, como uma norma objetivamente válida”.

⁷⁸ De forma análoga, pode-se fazer um paralelo entre a ordem do membro de uma facção criminosa que determina a expulsão de moradores e uma ordem judicial de despejo.

Qual é o fundamento de validade da norma que nós consideramos como sendo o sentido objetivo deste ato? Esta é a questão decisiva. Uma análise dos juízos pelos quais interpretamos certos atos como atos jurídicos, quer dizer, como atos cujo sentido objetivo é norma, fornece-nos a resposta. Essa análise mostra o *pressuposto* sob o qual é possível esta interpretação (KELSEN, 1998, p. 32. Grifo no original).

Portanto, é a coletividade destinatária da ordem jurídica, que inclui tanto os juízes como os membros da facção criminosa, que reconhece e interpreta um comando como uma arbitrariedade (e mesmo um ato criminoso) ou como uma ordem válida. Essa interpretação é possível porque os destinatários da ordem jurídica reconhecem o juiz como uma pessoa investida de poder para aplicar as leis. Da mesma forma, reconhecem a lei como oriunda de um grupo de pessoas que integram um órgão legislativo que tem o poder de criar normas gerais. Por sua vez, os órgãos legislativos são reconhecidos como a realização da constituição do país, ou seja, entende-se que a constituição confere competência (poder) para o grupo de indivíduos estabelecer normas gerais coercitivas. Por fim, pressupõe-se que os indivíduos devem se comportar de acordo com o sentido exposto pela constituição do país. A partir da Teoria Pura de Kelsen e da teoria da hegemonia de Gramsci, este exercício de reconhecimento do escalonamento normativo não se restringe a uma dedução lógica e formal, mas pressupõe um fundamento de legitimidade e direcionamento do poder político do Estado por meio de um discurso normativo.

Por fim, tem-se a norma fundamental, que é o último fundamento de validade de uma determinada ordem jurídica estatal (KELSEN, 1998, 32-33).

A norma fundamental que representa o fundamento de validade de uma ordem jurídica refere-se apenas a uma Constituição que é a base de uma ordem de coerção eficaz. Somente quando a conduta real (efetiva) dos indivíduos corresponda, globalmente considerada, ao sentido subjetivo dos atos dirigidos a essa conduta é que este sentido subjetivo é reconhecido como sendo também o seu sentido objetivo, e esses atos são considerados ou interpretados como atos jurídicos (KELSEN, 1988, p. 32-33).

A verificação da eficácia da ordem jurídica é uma questão de observação e descrição empírica, factual.

Mas - e é esta a questão decisiva - por que é que não se pressupõe essa norma fundamental [da ordem do bando de salteadores]? Ela não é pressuposta porque,

ou melhor, se esse ordenamento não tem aquela eficácia duradoura sem a qual não é pressuposta qualquer norma fundamental que se lhe refira e fundamente a sua validade objetiva. Ele não tem claramente esta eficácia se as normas estatuidoras de sanções da ordem jurídica em cujo domínio territorial de validade se exerce a atividade do bando são aplicadas de fato a esta atividade enquanto ela constitui uma conduta contrária ao Direito e os componentes do bando são compulsoriamente privados da liberdade, ou mesmo da vida, por meio de atos que são interpretados como pena de privação da liberdade e pena de morte e, assim, se põe um termo à atividade do bando - ou seja: quando a ordem de coação reconhecida como ordem jurídica é mais eficaz do que a ordem de coação constitutiva do bando de salteadores (KELSEN, 1998, p. 34).

A ordem jurídica é válida porque é eficaz. O comando do grupo criminoso (o bando de salteadores de Kelsen, ou uma facção criminosa em Fortaleza) apenas seria considerado válido, e portanto reconhecido e interpretado como tal, se também alcançasse um grau de eficácia. Kelsen apresenta uma situação hipotética extrema, mas que pode servir para problematizar a questão contemporânea da atuação das facções criminosas em alguns territórios.

O confronto com uma ordem jurídica apenas seria de considerar se se tratasse da atividade sistemática de um bando organizado que tornasse inseguro um determinado território pelo fato de coagir os indivíduos que aí vivessem, sob a ameaça de certos males, à entrega do seu dinheiro e valores patrimoniais (KELSEN, 1998, p. 33).

Essa análise também permite compreender o sentido de um pretense “direito paralelo” de grupos criminais. Os destinatários do ordenamento jurídico não reconhecem os comandos dos líderes de uma facção criminosa como direito válido e eficaz. Isso não significa que as ordens dos coletivos criminais não sejam cumpridas e, geralmente, com alto grau de eficácia. Porém, falta uma eficácia global e um reconhecimento de validade de tais regras de conduta sobre o conjunto da sociedade. Por outro lado, um baixo grau de eficácia da ordem jurídica considerada válida pode apontar para uma crise do exercício do poder estatal, ainda que em circunstâncias bastante específicas e delimitadas.

A crise da normatividade jurídica sobre determinadas circunstâncias concretas e determinadas não implica necessariamente na negação da validade global do ordenamento jurídico estatal. Bem como a existência e a obediência das ordens de uma facção criminosa sobre determinada população não indica, para estes destinatários, que estas ordens são juridicamente válidas. A “descrença” da

população sobre a normatividade estatal é consequência da deslegitimação dos poderes constituídos produtores/aplicadores do direito de “fazer valer” esta normatividade. Essa “descrença” não significa a imediata revogação da ordem jurídica ou da existência de um “direito paralelo”, ainda que o agravamento desse cenário possa levar a uma crise de eficácia global do ordenamento jurídico.

Portanto, afirma Kelsen, não é um suposto valor de justiça que serve de critério para distinguir a comunidade jurídica do grupo de praticantes de crimes. A questão decorre de um grau de eficácia (KELSEN, 1998, p. 34).

A segurança coletiva ou a paz é função que - como já notamos - tem de fato, se bem que em grau diferente, as ordens coercitivas designadas como Direito que tenham atingido uma determinada fase de evolução. Esta função é um fato objetivamente determinável. A verificação, por parte da ciência jurídica, de que uma ordem jurídica estabelece a paz na comunidade jurídica por ela constituída não implica qualquer espécie de juízo de valor e, especialmente, não significa o reconhecimento de um valor de Justiça, que, destarte, não é por forma alguma elevado à categoria de um elemento do conceito de Direito e, por isso, também não pode servir como critério para a distinção entre comunidade jurídica e bando de salteadores [...] (KELSEN, 1998, p. 34).

Isso não significa minimizar a atuação dos grupos armados, sua capacidade de impor condutas e de regular as relações sociais em territórios “controlados”. Ao contrário, a emergência de outras formas de regulação da vida social, como as “normas” de grupos criminais, mais eficazes e obedecidas que as próprias normas jurídicas, apontam para uma crise de legitimidade do poder estatal.

A partir daqui, passa-se a fazer uma relação entre as teorias apresentadas neste capítulo com o objeto empírico da pesquisa. Pretende-se que as teorias estudadas permitam a construção de uma interpretação sociojurídica para o problema dos deslocamentos em razão da violência armada, que será desenvolvida ao longo do trabalho.

A tentativa dos grupos armados ilegais de dominar territórios e impor normas sobre a população não é uma novidade em Fortaleza e no Brasil. Porém, como será apresentado de forma detalhada no próximo capítulo, a partir de 2015, percebe-se uma profunda alteração na dinâmica da criminalidade violenta na capital cearense. Com a chegada de facções criminosas de outros estados brasileiros, em especial o Comando Vermelho (CV), do Rio de Janeiro, e o Primeiro Comando da Capital

(PCC), de São Paulo, e o surgimento de grupos locais, como os Guardiões do Estado (GDE) e a Massa Carcerária (Massa), os grupos armados passam a ter uma relevância na rotina dos moradores da cidade de Fortaleza.

Desde 2015, há registros da imposição de “leis” por membros de grupos armados, intimidando moradores e estabelecendo novas regras de conduta, como ilustra a notícia a seguir:

As ordens são claras. Quem adentrar nas ruas da comunidade das Goiabeiras, na Barra do Ceará, Área Integrada de Segurança (AIS) 1, em Fortaleza, deve baixar os vidros, caso esteja de carro, e tirar o capacete, caso esteja de moto. O descumprimento pode custar a vida⁷⁹ (Diário do Nordeste, 2015).

Além de ameaças explícitas, como a punição de moradores que colaborem com a polícia, há a imposição de regras internas, como a penalização para quem pratica furtos e estupros na comunidade. Em 2017, um jornal de grande circulação no Ceará publicou que a GDE afixou cartazes expondo as “novas regras” da comunidade:

Ei, população do Caça e Pesca. Nós estamos atrás de paz! Nossa guerra é contra a Polícia e não contra os cidadãos, mas só que existem pessoas que estão nos caboetando; se lembre que a Polícia vai embora e os caboetas ficam porque a paz é pra quem quer paz e nós não apoiamos caboetas bocas de prata estuprados, nem pirangagem com os cidadãos do Caça e Pesca. Ass: G.D.E [...]

Estamos querendo paz mais tem pessoas cabuetando, lembre que a polícia vai embora e você fica. A paz é para quem quer paz. Estamos do lado da comunidade mais queremos respeito. Não vamos aceita cabuetas, furtos na favela, estuprador e derramamento de sangue banal. Pra alguém morrer tem que ter motivos fortes. Vamos respeitar os moradores, mais queremos respeito também. Agradecemos⁸⁰ (Diário do Nordeste, 2017).

Mensagens com ordens dos grupos armados passam a ser vistas por toda a cidade gerando, ao longo dos anos, uma “naturalização” das novas regras na rotina

⁷⁹ Disponível em: <<https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/seguranca/trafico-cria-leis-e-intimida-moradores-1.1202138>>. Acesso em: 2 out.2025.

⁸⁰ Disponível em: <<https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/seguranca/ameacas-feitas-por-gangue-sao-fixadas-em-postes-1.1515667>>. Acesso em: 2 out.2025.

dos moradores de Fortaleza. A expulsão de moradores é parte desse novo processo de controle territorial pelos grupos armados ilegais. Sejam expulsões “gota-a-gota” e “invisíveis”, sejam deslocamentos coletivos, esse tipo de evento causa um profundo impacto nas comunidades em que ocorre e geram um sentimento de ineficácia das instituições estatais. Esses eventos passam a ocorrer tanto em comunidades que já sofriam com altos índices de violência, como nos novos conjuntos residenciais, construídos no âmbito do programa de habitação social Minha Casa Minha Vida⁸¹.

Os relatos sobre a imposição de normas e o controle territorial por grupos armados na cidade de Fortaleza também são incorporados por autoridades estatais, incluindo as que atuam no sistema de justiça. A Defensoria Pública do Estado do Ceará tem ingressado com ações judiciais para proteção e defesa de famílias deslocadas na cidade de Fortaleza. Antes do ingresso da ação, o órgão procura meios de realocar as famílias expulsas considerando o “faccionamento” dos conjuntos residenciais. Em ofício endereçado para Secretaria de Habitação do Município de Fortaleza, a Defensoria Pública solicitou, para um deslocamento ocorrido em 2024:

[a] possibilidade de realização da permuta por outra unidade habitacional, em Conjunto Habitacional que não seja dominada pela mesma facção criminosa denominada MASSA a qual a expulsou [família assistida pela Defensoria Pública] (CEARÁ, Justiça Estadual, processo nº XXXXXXX-34.2024.8.06.0001).

Em casos semelhantes, os próprios órgãos responsáveis pela política de habitação reconhecem o problema, como na seguinte situação:

Esta coordenadoria se exime de fazer maiores considerações sobre o tema Segurança Pública, por ser este atinente a outra área do Estado. Contudo observa que as expulsões pelo tráfico têm ocorrido não só em empreendimentos do programa

⁸¹ Diversas matérias, com vídeos, registram a situação, como: Rua fantasma: moradores são expulsos depois de confrontar facção. O bairro de Vila Velha, em Fortaleza, virou alvo de disputa entre duas facções, afetando a vida dos moradores do local. SBT News. Acesso em: <<https://sbtnews.sbt.com.br/noticia/primeiro-impacto/143751-rua-fantasma-moradores-sao-expulsos-depois-de-confrontar-faccao>>, e Beneficiados com moradias do "Programa Minha Casa Minha Vida" estão sendo expulsos de suas residências por facções criminosas que atuam na periferia de Fortaleza. G1. Disponível em: <https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/beneficiados-do-minha-casa-sao-expulsos-de-moradias-por-faccoes-criminosas-no-ceara.ghml?utm_source=chatgpt.com>. Acesso em 2 out.2025.

MINHA CASA MINHA VIDA e não apenas no Ceará, mas em todo o país. [...] Não vislumbramos no processo a busca pela autora dos direitos que lhe são facultados no dispositivo mencionado. Para nós, não ter procurado o Ente Público que supostamente a teria indicado, significa que ela abriu mão desses direitos, deixando para trás provavelmente um contrato de financiamento em aberto em seu nome, sem solução (CEARÁ, Justiça Estadual, processo nº XXXXXXXX-04.2024.8.06.0001. Trecho de ofício da Sec Cidades para a DPE. Sem grifo no original).

Os órgãos do Poder Judiciário, têm tomado decisões considerando a nova dinâmica criminal da cidade. Sobre um caso de homicídio ocorrido no residencial Alameda das Palmeiras, supostamente motivado pelo descumprimento da ordem de uma facção criminosa do morador abandonar sua moradia, um juiz afirmou:

Ressalta-se, ainda, que a Justiça tem como uma de suas principais missões a pacificação social e a garantia do "bem viver" dos jurisdicionados. Um crime dessa estirpe, que ocorre, supostamente, da rivalidade entre facções criminosas, atinge o tecido social de maneira altamente negativa, causando uma péssima sensação aos cidadãos. A justiça, nesse momento não pode coadunar com esse estar de coisas, sob o risco de haver uma severa degradação do meio social e uma descrença generalizada das Instituições (CEARÁ, Justiça Estadual, processo XXXXXXXX-38.2024.8.06.0001).

Em outro processo, um juiz disse que:

Não desconheço, por derradeiro, as mazelas habitacionais cada vez mais presentes, especialmente no Município de Fortaleza. Não ignoro, tampouco, a tragédia social que consiste na submissão de populações vulneráveis e de áreas por elas utilizadas ao controle de facções criminosas (CEARÁ, Justiça Estadual, processo XXXXXXXX-06.2024.8.06.0001).

Como será descrito no próximo capítulo, os deslocamentos de pessoas por violência armada não são eventos isolados e pontuais, mas é consequência da forma como se deu o desenvolvimento da cidade de Fortaleza, que produz territórios com baixa oferta de serviços públicos e infraestrutura urbana, imbricado às modificações das relações criminais violentas, especialmente com a consolidação dos grupos armados ilegais.

3.5 Deslocamento por violência armada como crise de hegemonia estatal

Para alcançar o objetivo da pesquisa de analisar como são e qual a eficácia dos mecanismos de proteção jurídica das pessoas deslocadas por violência armada, neste capítulo foram apresentadas as bases teóricas para uma interpretação sociojurídica do problema. Em situações de deslocamento motivadas pela violência, os grupos armados ilegais procuram exercer domínio sobre territórios e populações, criando suas próprias normas de conduta para fins políticos, ideológicos ou econômicos. Esse fenômeno apresenta duas dimensões: de um lado, a incapacidade do Estado de assegurar proteção jurídica plena em todo o seu território; de outro a imposição de uma normatividade criminal pelos grupos armados ilegais. Ao reconhecer o deslocamento violento como problema, o Estado admite, ainda que de forma implícita, uma limitação de seu controle político e jurídico, o que pode indicar uma crise de hegemonia do poder estatal.

A partir das contribuições teóricas de Correias, foi possível articular a relação entre validade e eficácia do direito, aproximando Kelsen e Gramsci. Para Kelsen, uma norma só é válida se for eficaz, e a validade do ordenamento jurídico depende de sua eficácia global. A eficácia não causa a validade, mas é condição dela, ou seja, a norma válida deve ser reconhecida e seguida pelos destinatários. Nesse ponto foi feita uma aproximação com a categoria gramsciana de hegemonia. Tanto a eficácia do direito quanto a hegemonia política devem ser entendidas como processos contínuos, e não como resultados de ações isoladas ou imediatas. Correias, dialogando com a teoria kelseniana do escalonamento das normas, sustenta que a eficácia de uma norma jurídica se constrói gradualmente, ao longo de uma cadeia de atos que vai desde sua criação até seu efetivo cumprimento. Esse percurso envolve tanto o comportamento dos destinatários da norma quanto a eventual imposição de sanções pelo Estado. De modo semelhante, a hegemonia resulta de um processo de construção política e ideológica. O exercício estatal da hegemonia é formado pelas condutas de agentes públicos, que só são reconhecidas como manifestações hegemônicas quando interpretadas como obediência ou aplicação de normas eficazes.

Na perspectiva de Kelsen, uma norma é considerada válida quando elaborada por um agente competente, de acordo com os procedimentos estabelecidos por uma norma superior. Correias estabelece um paralelo entre Kelsen e Gramsci: a validade (em Kelsen) corresponde à direção (em Gramsci), enquanto a eficácia (em Kelsen) equivale à hegemonia (em Gramsci). A validade define o que deve ser realizado. Já a eficácia demonstra se, na prática, isso vem sendo efetivamente realizado. Assim, conclui Correias, cada aplicação do direito constitui, em última instância, uma decisão política. O órgão estatal que interpreta e aplica uma norma está, na verdade, criando uma nova norma jurídica orientada por determinada escolha política. A hegemonia começa a se desgastar quando a obediência às ordens passa a ser relutante, e se sustenta apenas até o ponto em que, nos níveis mais concretos da cadeia normativa, deixa de haver disposição para obedecer. Dessa forma, a legitimidade da ordem jurídica depende do grau de hegemonia alcançado pelo Estado. Em geral, as pessoas cumprem as normas por adesão, não por coerção. O momento da coerção, em Gramsci, é apenas um aspecto do momento do consenso.

Nesse sentido, aponta-se que a eficácia jurídica não se apresenta de modo “tudo ou nada” mas, observada a ordem normativa em perspectiva global, a eficácia do direito se dá de forma gradual. Para isso, utiliza-se a imagem de um *gradiente normativo*, desde normas com alta eficácia até normas completamente ineficazes. Portanto, a análise dos mecanismos de proteção jurídica das pessoas deslocadas pela violência armada deve considerar que o direito também como expressão do processo de hegemonia estatal. A eficácia do direito é, ao mesmo tempo, o grau de adesão social às normas e a capacidade do grupo dominante de impor sua vontade. Como se verá no capítulo seguinte, a normatividade estatal convive com uma normatividade criminal, por vezes, com grau de obediência e eficácia superior às normas jurídicas. Onde surgem fissuras, como nas áreas dominadas por grupos armados, abre-se espaço para crises de hegemonia e de eficácia da normatividade estatal. No capítulo seguinte serão discutidos os aspectos mais específicos para o deslocamento interno por violência armada no contexto da cidade de Fortaleza.

4 (DES)ORDEM URBANA E CRIMINALIDADE VIOLENTA: DESLOCAMENTOS POR VIOLÊNCIA ARMADA NA CIDADE DE FORTALEZA

No capítulo anterior foram apresentadas as bases teóricas que fundamentam a interpretação, a partir da teoria do direito, para explicar o fenômeno do deslocamento interno em decorrência da violência armada e descrever as causas do deslocamento violento em seus aspectos teóricos mais gerais. Neste capítulo, é feita uma aproximação do contexto da violência armada na cidade de Fortaleza, a partir de uma análise sociojurídica, buscando uma descrição dos elementos específicos e particulares do problema da pesquisa. Esses capítulos iniciais, procuram enfrentar o objetivo do trabalho de descrever as causas que levam ao deslocamento por violência armada na cidade de Fortaleza, em particular, no caso do residencial Alameda das Palmeiras. A partir disso, é que a tese ingressa na análise propriamente dita dos mecanismos de proteção das pessoas afetadas pelos deslocamentos por violência armada.

Na primeira seção, serão apresentados, de forma geral, os elementos teóricos e históricos da construção social da ideia de crime e das classes sociais consideradas perigosas. Até agora, o trabalho tratou da violência sob o aspecto do processo de monopolização da violência legítima pelo Estado. A outra faceta deste processo é a construção do crime como uma prática violenta ilegítima e que deve ser sancionada pelo direito. Recorrendo às contribuições teóricas da criminologia marxista na América Latina, serão elencadas as categorias operacionais que auxiliam na compreensão do fenômeno criminal na cidade de Fortaleza.

Em seguida, busca-se relacionar o desenvolvimento urbano da cidade de Fortaleza com as mudanças na dinâmica da criminalidade violenta, procurando entender estes dois processos no mesmo movimento que altera a sociabilidade nos espaços urbanos. A partir de marcadores sociais e econômicos dos territórios e dos sujeitos sociais (pessoas que promovem o deslocamento e pessoas afetadas), o trabalho apresenta dados empíricos sobre o problema da violência armada em Fortaleza.

Após o contexto da cidade, será descrito detalhadamente o caso de deslocamento coletivo por violência armada ocorrido no conjunto residencial

Alamedas das Palmeiras. Com base em informações empíricas, procura-se aprofundar as razões específicas e concretas que levaram ao maior deslocamento por violência já registrado na cidade.

4.1 Direito e violência na sociedade capitalista: a construção sociojurídica do crime

Antes de tratar da violência armada na cidade de Fortaleza, e seguindo os referenciais teórico-metodológicos do marxismo que conduzem essa pesquisa, é preciso introduzir os princípios básicos da criminologia crítica. Essa base auxiliará a compreender as relações criminais articuladas com as múltiplas determinações que formam a realidade social, e também apresenta categorias operacionais úteis para descrição e análise do problema da pesquisa.

De acordo com Juarez Cirino dos Santos (2021, p. 226-227), o Estado emerge das condições materiais da sociedade capitalista, constituído pela relação entre proprietários dos meios de produção e trabalhadores expropriados. Sua função histórica é garantir, pela força, a dominação das classes hegemônicas. O direito surge como necessidade da reprodução cotidiana das relações de produção capitalista, regulando formalmente trocas entre sujeitos juridicamente iguais, mas socialmente desiguais. A esfera jurídica da circulação mercantil oculta a exploração do trabalho por meio da aparência de igualdade entre os sujeitos da troca. Marx explicita essa contradição:

A esfera de circulação ou de troca de mercadorias, no limite dos quais a compra e venda da força de trabalho se move, é realmente um verdadeiro Éden dos inatos direitos humanos. O que sozinho aqui domina é liberdade, igualdade, propriedade e Bentham. Liberdade! Pois comprador e vendedor de uma mercadoria, por exemplo, a força de trabalho, são determinados apenas pela sua livre vontade. Eles contratam como pessoas livres, juridicamente iguais. O contrato é o resultado final, no qual suas vontades dão uma expressão jurídica comum. Igualdade! Pois eles se relacionam reciprocamente apenas como proprietários de mercadorias e trocam equivalente por equivalente. Propriedade! Pois cada um dispõe apenas do que é seu. Bentham! Pois cada um deles se preocupa em fazer apenas por si (MARX, 1968, p. 280).

Marx analisou a origem do sistema de justiça criminal a partir da transição do feudalismo para o capitalismo, descrita de forma eloquente no processo de acumulação primitiva do capital. Segundo Santos (2021, p. 228), o processo descrito por Marx explica o surgimento das chamadas “classes perigosas”, compostas por camponeses expropriados de suas terras e dos meios de produção. Incapazes de se adaptar imediatamente à disciplina do trabalho assalariado, muitos acabaram marginalizados, sendo vistos como vagabundos, ladrões e mendigos, um reflexo direto da violência estrutural promovida pelas mudanças históricas no modo de produção. Como afirma Marx:

Através da dissolução do estabelecimento feudal e expulsos mediante empurrões e violenta expropriação da terra e do chão, este proletariado fora-da-lei não pôde ser absorvido pela emergente manufatura, tão rápido quanto foi jogado no mundo. Por outro lado, não puderam os expulsos repentinamente de seus tradicionais espaços de vida, tão rapidamente se adequar à disciplina da nova situação. Eles se transformaram em massas de mendigos, ladrões, vagabundos, em parte por tendência, na maioria dos casos por força das circunstâncias. Daí, no final do século 15 e durante todo o século 16, em toda Europa ocidental, uma legislação sangrenta contra a vagabundagem. Os pais da atual classe trabalhadora foram logo punidos pela sua forçada mudança em vagabundos e pobres. A legislação os tratou como criminosos “voluntários” e pressupôs que dependia de sua própria boa-vontade continuar a trabalhar nas velhas relações não mais existentes (MARX, 1968, p. 761-762).

O Estado capitalista, ainda em formação, buscou proteger os interesses da burguesia por meio de legislações penais severas e da criação de forças policiais. Prisões substituíram castelos feudais falidos, funcionando como instrumentos de repressão e disciplinamento da massa excluída do mercado de trabalho. Segundo Juarez Cirino dos Santos, Marx não tinha interesse em analisar atos criminosos individuais, como furtos ou fraudes, a chamada “criminalidade de varejo”. Seu foco era a violência estrutural e institucional que marca as relações sociais de produção, especialmente a contradição entre capital e trabalho assalariado. Essa violência de larga escala, ou “criminalidade por atacado”, é sustentada por sistemas jurídicos e políticos que reproduzem ideologicamente essas relações de exploração, mascarando-as por meio de discursos que ocultam a opressão de classe. Assim, a violência e a fraude individuais, que expressam as relações sociais concretas, são secundárias em relação à análise da violência estrutural do capitalismo. Essa violência é legitimada pelos discursos produzidos pelo Estado capitalista, que

moldam a natureza humana ora como conformista, ora como desviante (SANTOS, 2021, p. 245).

A descrição realizada por Marx do processo de transformação da base econômica material e das formas jurídicas e políticas de controle social, pode ser entendida como a primeira referência às ideias fundamentais que sustentam a Criminologia Crítica. De um lado, estão as determinações estruturais das relações de produção desiguais da sociedade capitalista, de outro, as determinações institucionais da repressão jurídico-política exercida pelo Estado. Juntas, essas forças contribuem para a produção sistêmica do desvio e do crime, compreendidos como fenômenos sociais necessários dentro de um modelo marcado por desigualdade, exploração, opressão e repressão de classe. Esse quadro se agrava no contexto da globalização neoliberal, em que o capital imperialista intensifica a dominação sobre os países da periferia do capitalismo (SANTOS, 2021, p. 229).

No contexto do capitalismo contemporâneo, como analisa Alessandro Baratta (1999, p. 183-184), o cárcere assume um papel central nos mecanismos de criminalização da população periférica. Em vez de promover a reeducação ou a reinserção social das pessoas em situação de encarceramento, a prisão opera de forma contrária, seus efeitos levam à consolidação de carreiras criminosas definitivas. As condições de coação e anulação da vontade impostas ao preso, desde os rituais de degradação até a saída do sistema, inviabilizam qualquer proposta séria de correção ou ressocialização. Essas transformações apenas seriam possíveis em contextos de liberdade e respeito mútuo, isto é, fora do ambiente violento do cárcere. Afinal, a pena não converte indivíduos violentos em sociáveis, pois as prisões não são instituições educacionais (BARATTA, 1999, p. 184).

Ainda de acordo com Baratta (1999, p. 186-189), a prisão desencadeia dois processos simultâneos: um processo de desculturação, com efeitos psíquicos como a perda de autonomia do indivíduo e o afastamento das normas sociais, e um processo de “prisionalização”, marcado pela assimilação de valores próprios da subcultura carcerária. Nesse contexto, a pessoa aprisionada tende a assumir dois papéis, de “bom preso” (aceitando as normas de internas da prisão, com passividade e oportunismo, mas também desconfiança e hostilidade em relação à autoridade da prisão) e de “criminoso” (como parte da minoria que exerce poder

informal dentro da prisão, controlando recursos, promovendo a violência como forma de autoridade e se dedicando integralmente à apologia da violência integral). Essas formas de adaptação e sobrevivência no cárcere são amplamente documentadas por estudos empíricos e pela realidade cotidiana do sistema penitenciário brasileiro. No Brasil, a dinâmica interna das prisões é controlada por organizações como o Comando Vermelho e o PCC, em nível nacional, e as “facções locais”, como GDE e Massa, no estado do Ceará. Esses grupos exercem poder real tanto dentro quanto fora das unidades prisionais, operando redes de tráfico e estabelecendo normas de convivência “intra e extra muros”.

A estrutura carcerária brasileira reflete heranças da formação social escravista. Jacob Gorender (2016, p. 99) explica que, no escravismo colonial, trabalho e castigo privados eram indissociáveis, sendo a dominação exercida pelos senhores da Casa Grande sobre os trabalhadores escravizados, por meio de capatazes ou outros escravizados. A repressão do Estado na modernidade não é exercida diretamente pelos capitalistas sobre a população civil, mas por meio de agentes das forças de segurança pública que, em geral, são oriundos da classe trabalhadora, e que agem “em nome da lei e da ordem” para reprimir e encarcerar as massas marginalizadas ou completamente excluídas do mercado de trabalho.

As teorias criminológicas críticas, especialmente as marxistas, propõem uma nova abordagem da sociologia do direito penal. Com base em uma nova epistemologia e em uma política criminal alternativa, essas teorias interpretam o crime como fenômeno social vinculado às estruturas de dominação de classe⁸². Santos, com base em Lola Aniyar (1977) sintetiza alguns dos princípios que fundamentam esse criminologia: a relação entre o delito e o modo de produção, tanto no plano material quanto no ideológico, ou seja, a conexão material e

⁸² A criminologia crítica na América Latina começou a se estruturar com a publicação da obra *La criminología de la reacción social* (1977), de Lola Aniyar de Castro. Esse livro foi o primeiro esforço sistemático de construir uma criminologia marxista na região e teve grande repercussão em encontros científicos nas décadas de 1970 e 1980, realizados em cidades como Bogotá, Caracas, São José da Costa Rica e Rio de Janeiro. Aniyar coordenou o Grupo Latino-Americano de Criminologia Comparada, que reuniu pesquisadores engajados na crítica marxista ao sistema penal. Sua atuação integrou teoria e prática, já que, além de professora da Universidade de Zulia, na Venezuela, foi também Senadora e Governadora do Estado de Zulia. Lola Aniyar de Castro teve papel destacado na sistematização e divulgação dessas ideias na América Latina, reforçando a centralidade de Karl Marx para a constituição de uma Criminologia Crítica. Em sua obra, define o marxismo como método científico de aplicação universal e como uma epistemologia voltada à transformação social (SANTOS, 2021, p. 290–291).

ideológica entre o delito e o modo de produção capitalista; a compreensão da lei penal como parte da superestrutura jurídica, subordinada à base econômica da sociedade; o direito como instrumento ideológico de controle social, e não como ciência neutra; a adoção do método histórico, que analisa sociedades concretas e não modelos abstratos e, por isso, reconhece que cada sociedade demanda uma criminologia distinta; o conceito de alienação, relacionado à venda da força de trabalho e à percepção do produto do trabalho como algo estranho ao trabalhador; a concepção de ser humano como produtos das relações sociais; a mais-valia como categoria chave para compreensão do processo de formação, reprodução e expansão do capital; a valorização de formas de organização socialistas e de valores solidários, em contraste com os valores capitalistas.

A criminologia crítica apresenta alguns conceitos operacionais (ANIYAR, 1977, p. 263-267) que contribuem para a análise do fenômeno da violência e do crime nas sociedades latino-americanas. Alguns desses conceitos - papéis sociais, normas de conduta, comportamentos desviantes e reação social - serão apresentados nos parágrafos seguintes.

Os *papéis sociais* referem-se às formas específicas de atuação individual no âmbito das relações sociais. Os termos “faccionado” e “envolvido” são comumente utilizados para referir-se não apenas aos membros de grupos armados, mas às pessoas que moram em locais controlados por esses agrupamentos. A estigmatização das pessoas e dos territórios gera uma ideia de que estes sujeitos são vistos como inimigos da sociedade e, portanto, não merecem a proteção do Estado. Em contrapartida, há o papel do “cidadão”, como as pessoas “trabalhadoras” e “de bem” que são merecedoras da proteção do Estado contra os “faccionados”. Esses papéis sociais, por vezes, servem para justificar ações, ou omissões, dos poderes públicos nos mecanismos de proteção das pessoas afetadas pela violência armada.

Por outro lado, as *expectativas sociais* são as atitudes esperadas da coletividade diante de certos papéis sociais atribuídos a determinadas pessoas ou grupos sociais no contexto da formação social. É comum justificar os altos índices de violência armada, especialmente os números de homicídios dolosos, como resultado dos confrontos violentos entre as facções criminosas pela disputa do

tráfico de drogas ilícitas. Parte-se de premissas que naturalizam e generalizam comportamentos e relações sociais, criando estigmatizações que servem para fundamentar processos de criminalização e coerção. Por outro lado, pessoas que são investidas de papéis sociais considerados dignos, podem ter comportamentos ilegais e violentos tolerados, como de agentes públicos que podem agir de forma arbitrária ou abusiva, mas que são justificadas pelos fins que almejam.

Por sua vez, as *normas de conduta* são comandos que definem comportamentos e expectativas esperadas. As normas jurídicas que regulam condutas e comportamentos podem ser consideradas como expectativas institucionalizadas. Por outro lado, os grupos armados ilegais impõem suas normas de condutas, muitas vezes, com grau de eficácia superior às normas estatais. Na realidade social concreta, relações sociais mediadas por normas jurídicas convivem com normas de conduta não institucionalizadas, ora em conflito, ora em acomodação e tolerância.

Os *comportamentos desviantes* são formas de classificar as condutas e atos que violam as expectativas sociais esperadas, seja para identificar como oposição às normas de condutas, seja para patologizar os comportamentos a partir de parâmetros de conformidade. A partir disso, deve-se entender que o crime é uma construção social, resultado da criação de normas que definem determinadas condutas como criminosas e da reação social que rotula certos indivíduos como criminosos. O crime não é uma qualidade intrínseca da conduta, mas uma qualificação atribuída a ela a partir de relações de poder econômico e político.

Por fim, a *reação social* como as respostas do grupo social ao desvio (crime), que pode se expressar nas formas de aprovação, tolerância ou desaprovação. Neste último caso, provocando a atuação dos mecanismos estatais de controle e coerção (polícias, ministério público, justiça criminal e sistema penitenciário).

É imprescindível ter em vista, como defende Santos (2021, p. 291-292) que o objetivo da criminologia crítica não é a redução da criminalidade, mas a transformação da consciência política dos indivíduos e grupos sociais selecionados para a repressão estatal. Em certos contextos, o crime pode ser interpretado como ato de resistência à opressão. Embora muitas vezes inconsciente ou desorganizado,

o comportamento criminoso pode expressar uma crítica às condições sociais injustas, ainda que essa resistência acabe sendo reprimida e desviada para formas individualistas ou destrutivas. A criminologia crítica, portanto, não romantiza o crime, mas busca compreender seu conteúdo político e sua relação com os processos de dominação e exploração. A proposta é transformar a criminologia em uma prática política. Isso envolve o engajamento de juristas, movimentos populares e associações civis, para a crítica ao aparato repressivo do Estado e a luta pela superação do modelo penal vigente.

A partir dessas premissas e categorias operacionais, a pesquisa procura analisar as relações sociais criminais e as visões sociais de mundo sobre o fenômeno criminal. Para avançar na compreensão da violência armada na cidade de Fortaleza, é preciso compreender a relação entre o processo de desenvolvimento da cidade com as transformações da dinâmica da violência.

4.2 O crime e a cidade: da violência urbana aos deslocamentos por violência armada

Antes de aprofundar a análise dos deslocamentos pela violência armada na cidade de Fortaleza, é importante compreender o que se chama violência urbana para, então, conceituar a violência armada. Como afirma Minayo (2006), não há um conceito geral sobre violência, que pode ser caracterizada desde suas tipologias, natureza e públicos afetados. Além disso, segundo a autora, não há um conceito dogmático para violência urbana. Para esta pesquisa, interessa a compreensão sociológica sobre a violência urbana, que está imbricada com o processo de desenvolvimento das cidades brasileiras e latino-americanas.

Michel Misse (2006, p. 7) define a violência urbana como um conjunto diverso de eventos que, embora nem sempre envolvem agressões físicas diretas, estão ligados ao modo de vida nas grandes metrópoles da modernidade tardia. A expressão abrange desde aquilo que é considerado como vandalismo, desordem pública, motins e saques até crimes individuais, incluindo aqueles não intencionais, como os causados por negligência ou consumo excessivo de álcool e drogas.

Segundo o autor, o termo “violência urbana” tem uma função sociológica, busca relacionar esses eventos a causas mais amplas e complexas, sem separá-los das dinâmicas sociais e estilos de vida urbanos. Essa ampliação do conceito reflete, por um lado, o aumento das experiências de violência no cotidiano urbano e, por outro, a crescente demanda por relações sociais civilizadas. Para Misse, violência urbana e incivildade são, desde a segunda metade do século XX, duas expressões complementares de um mesmo fenômeno.

O autor também distingue duas abordagens possíveis para tratar da violência urbana. A primeira, marcada pela tomada de posição, pela acusação da violência indesejada e pelo uso de expressões denunciadoras, é comum nos editoriais da imprensa, manifestações políticas e discursos ideológicos. A segunda abordagem, de caráter analítico, propõe suspender juízos morais e analisar a violência utilizando as ferramentas das ciências sociais. O objetivo não é justificar a violência, mas compreendê-la para formular políticas públicas eficazes, legítimas e que evitem perpetuar o próprio ciclo da violência (MISSE, 2006, p. 8).

Misse critica cinco teses amplamente difundidas sobre a criminalidade urbana no Brasil, presentes no discurso midiático, político e acadêmico. A primeira tese afirma que a criminalidade seria causada pela pobreza. Essa tese, chamada por Misse de extremamente ingênua, embora tenha se generalizado no imaginário social e fundamentada em várias teorias chamadas “científicas”. Ela é refutada por algumas constatações: a grande maioria dos pobres não é criminoso, a imensa maioria das pessoas encarceradas é de pobres, pretos e desocupados pela forma de atuação das polícias com base na relação entre pobreza e criminalidade. Os próprios pobres não se identificam com nenhuma carreira criminal, ao contrário, se veem como “trabalhadores honestos”. A segunda “tese” sustenta que o criminoso das favelas seria um herói popular, uma espécie de “Robin Hood” que redistribui a riqueza ao roubar dos ricos para beneficiar os pobres. Embora essa imagem ainda seja difundida culturalmente, ela se refere a uma criminalidade mais antiga e convencional, anterior ao crime organizado ligado ao tráfico de drogas. Misse argumenta que, mais do que negar a imagem como “falsa”, é preciso compreendê-la como expressão de uma pretensão de dominação legítima por parte de líderes locais, que se apresentam como “protetores” das comunidades. A terceira tese, semelhante a anterior, seria que criminalidade urbana seria herdeira direta de formas históricas de resistência negra, como os quilombos, a capoeira ou a “ética da

malandragem”. Essa ideia é baseada em uma continuidade imaginária presentes entre as figuras do antigo de resistências históricas e o criminoso contemporâneo. A quarta tese equivocada atribui à figura do migrante rural, isolado e em situação precária nas grandes cidades, a centralidade na violência urbana. Essa visão, comum no senso comum e na cultura popular, é contestada principalmente pela baixa taxa de crimes violentos nos estados de origem desses migrantes e pela maior importância das condições sociais de recepção do que a migração em si. Por fim, a ideia equivocada de que o aumento da criminalidade violenta é uma expressão direta do aprofundamento da luta de classes. Essa ideia é rejeitada por diversos estudiosos que apontam que a maioria das vítimas da violência são pobres, e não ricos, e que períodos de crise econômica, com maior desemprego e marginalização, nem sempre coincidem com picos na criminalidade violenta (MISSE, 2006, p. 35-40).

Para Briceño-Leon (2016), historicamente as cidades são espaços de segurança, de progresso e dos direitos. As cidades se constituíram para proteger seus habitantes de ataques externos, estabelecendo-se normas para o uso do espaço e dos modos de comportamento, criando-se as polícias para regular as relações pessoais e dissuadir ou castigar delinquentes. Para o autor, a cidade não é um território passivo, onde ocorrem as atividades humanas, mas um espaço ativo, que influencia e condiciona as condutas humanas. Por isso, “la ciudad, en sus múltiples formas y circunstancias, es considerada como causa de la violencia o, de su contrario, del orden social, moral y civilizado” (BRICEÑO-LEÓN, 2016, p. 201).

A violência na América Latina chama atenção não apenas pelos elevados índices, muito superiores a diversas situações de guerra, mas pelo “novo tipo” de violência, especialmente nos últimos anos. A violência está presente no cotidiano e processos de transformação social do continente: violência da colonização, violência da escravidão, violência nos processos de independência, violência na apropriação das terras e expropriação do excedente. Também há uma forte expressão política da violência: golpes militares, lutas das guerrilhas, coronéis na região do Nordeste brasileiro, ações de grupos paramilitares (BRICEÑO-LEÓN, 2002, p. 35). Porém, mesmo com o histórico de violência presente no processo de formação social do continente, a partir dos anos 1980 as taxas de homicídio tornam-se um problema particularmente grave. Quando se observam as taxas de homicídios nos países da América Latina, entre o começo dos anos 1980 e os anos seguintes, percebe-se

uma situação muito mais grave em relação à quantidade de homicídios dos períodos anteriores, com as ditaduras militantes e conflitos armados em alguns países.

A violência urbana na América Latina, especialmente a partir dos anos 1980, pode ser caracterizada como uma violência qualificada como social, por expressar conflitos sociais e econômicos. Alguns fatores podem explicar os significados dessa nova violência urbana na América Latina. O primeiro traço significativo é a relação com as pessoas pobres nas grandes cidades. Não que classes mais abastadas não sofram ou temam a violência, mas as vítimas das situações mais graves e letais são os mais pobres. Uma conclusão apressada poderia indicar que a causa da violência é a pobreza, como refutado por Misse anteriormente. Porém, essa relação não tem fundamento na realidade social, pois as maiores taxas de homicídios encontram-se nos estados e cidades economicamente mais abastadas, o que poderia indicar que não é a pobreza do fator que influencia a violência, mas o empobrecimento e a desigualdade econômica e social (BRICEÑO-LEÓN, 2002, p. 35-36).

Outro fator relevante é a exclusão escolar e o desemprego. Como argumenta Briceño-Leon (2002, p. 38), o rompimento com a escola, para além das dificuldades da instrução formal, significa a quebra de vínculos sociais formais que podem proporcionar um sentido de futuro para crianças e jovens. A migração do meio rural para o urbano também é um elemento para explicar a explosão de violência a partir dos anos 1980 na América Latina. As primeiras gerações que migraram para os centros urbanos nos países latino-americanos buscavam oportunidades de vida que não tinham no campo. Ocorre que as gerações posteriores, que já nasceram nas grandes cidades, possuem novas expectativas, para além daquelas gerações anteriores. O contato com bens e serviços que muitas vezes não têm condições de exercer, especialmente por parte dos jovens, propicia um aumento de expectativas inviáveis de serem realizadas (BRICEÑO-LEÓN, 2002, p. 40).

A explicação para a violência urbana não se dá apenas pela existência de bairros ou territórios de urbanização informal ou precarizados, mas pela existência de zonas que estão fora do controle social formal ou informal.

En la mayoría de los barrios informales la presencia del Estado de Derecho es muy precaria, no solo por las dificultades de origen y de funcionamiento antes referidos,

sino por la ausencia de los mecanismos efectivos de aplicación de la ley formal. A su lado el control social informal ha funcionado regularmente, se urbaniza, se establecen obligaciones y derechos, se compra, alquila o hereda la propiedad de los inmuebles y la posesión de la tierra. Pero hay unas zonas donde las oportunidades para el delito son mucho mayores, pues el control social informal ha sido destruido por razones políticas o por la fuerza de los grupos delincuenciales, en las que tampoco hay los mecanismos de protección del Estado. En estas zonas no hay un ejercicio de dominio real por parte del Estado, ni tampoco un control social informal positivo por parte de las propias comunidades (BRICEÑO-LEÓN, 2016, p. 361).

Segundo Briceño-León, é possível identificar três tipos de zonas, na América Latina, conforme a presença e a eficácia do Estado. *Zonas a-normativas*, caracterizadas pela ausência ou renúncia do Estado ao controle territorial permanente. Nessas áreas, o poder público não exerce sua autoridade de forma contínua ou efetiva. *Zonas de dupla normativa*, áreas como regiões de fronteira entre países, em que coexistem duas legislações diferentes. Isso favorece práticas econômicas e jurídicas distintas, criando espaços de sobreposição normativa. E, por fim, *zonas sob normativa criminal*, como aquelas onde o ordenamento jurídico estatal foi substituído pela normativa imposta por grupos criminosos. Nesses territórios, o poder de regular condutas passou das mãos do Estado para o controle de organizações ilegais (BRICEÑO-LEÓN, 2016, p. 361-375). Há outros fatores fundamentais para compreensão do fenômeno da violência urbana na América Latina, e em particular na cidade de Fortaleza, como a facilidade de acesso às armas de fogo, a relação entre ações violentas e a construção de um certo ideal de masculinidade e as intervenções das forças de segurança pública.

A partir dos suportes teóricos apresentados pela sociologia da violência, pode-se analisar o contexto dos territórios da cidade de Fortaleza com presença de grupos armados ilegais como um gradiente normativo. Em parte, há o exercício da normatividade estatal, variando em graus de alta e baixa eficácia. Porém, em determinadas situações, como caso de imposições de normas pelos grupos armados e deslocamentos coletivos, constata-se uma normatividade criminal extremamente eficaz.

Se o conceito de violência urbana é desenvolvido pela sociologia da violência, a violência armada é uma expressão utilizada nas discussões políticas e jurídicas no âmbito do Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) e no Direito

Internacional Humanitário (DIH), ainda que não haja um consenso sobre sua definição.

Assim como os conflitos armados, a violência armada tem caráter complexo e multidimensional. De acordo com Hamann-Nielebock (2008, p. 108), para compreendê-las é necessário observar quatro elementos interligados. Primeiro, o uso de armas de fogo como principal instrumento da violência contemporânea, especialmente as armas pequenas e leves. Assim, políticas de controle e desarmamento são essenciais, sobretudo em países onde a violência armada não se enquadra tecnicamente como guerra civil ou conflito armado. Segundo, os agentes da violência, que incluem tanto atores estatais quanto não estatais, com diferentes motivações. Embora suas ações se assemelhem às dos conflitos armados, diferem por, geralmente, não visarem à tomada do poder estatal. Terceiro, o ambiente institucional, ou seja, a violência armada costuma surgir em contextos de abandono estatal e de falência da segurança pública, marcados por práticas como execuções extrajudiciais. E, por fim, a população afetada pela violência armada, que se concentra em grandes centros urbanos, densamente povoados e marcados pelo crescimento desordenado. Nessas áreas, muitas vezes controladas por grupos armados não estatais ou gangues organizadas, a população vive em constante vulnerabilidade. Assim, o reconhecimento desses contextos como “violência armada organizada” visa alertar para situações em que a ausência de segurança pública gera níveis de violência comparáveis ou superiores aos de guerras civis.

Comumente, nas discussões internacionais, a caracterização da violência armada se dá pelos impactos, tanto de natureza quantitativa, especialmente a taxa de homicídios, e qualitativos, como os deslocamentos violentos. De acordo com Hamann-Nielebock (2008, p. 109-110), as altas taxas de homicídio, sobretudo de homens jovens, são especialmente causadas por confrontos entre grupos armados, ou entre estes e forças de segurança estatais. Disso decorre uma certa banalização da morte, naturalizada por autoridades e pela sociedade como um “fardo necessário” ao controle da violência. Além dos homicídios, a violência armada gera um grande número de feridos, danos psicossociais e desestruturação familiar, além dos deslocamentos forçados, fechamento de escolas, suspensão de serviços públicos,

perda de bens, retração econômica e restrição da mobilidade. Por fim, a crescente aceitação da violência como forma legítima de resolver conflitos, reforçando um ciclo contínuo e geracional de violência armada.

No âmbito do Direito Internacional Humanitário, a violência armada é gênero de duas espécies, conflito armado e outras situações de violência. A diferença entre essas formas de violência é baseada em dois critérios: os grupos armados devem ter um mínimo de organização e os confrontos devem alcançar um grau mínimo de intensidade. Esses critérios são determinados a partir dos casos concretos. Em relação ao nível de organização do grupo armado, são considerados fatores como a existência de uma cadeia de comando, a capacidade de transmitir e executar as ordens, a habilidade de planejar e lançar operações militares coordenadas e a capacidade de recrutar, treinar e equipar novos combatentes. Quanto ao grau de intensidade da violência, são verificados indicadores como a duração e a gravidade dos confrontos, o tipo de forças governamentais envolvidas, o número de combatentes e tropas presentes, os tipos de armamentos empregados, o número de vítimas e o alcance dos danos causados pelos combates. Não são considerados, para caracterização do conflito armado, a motivação do grupo armado. Dessa forma, a definição de violência armada se dá por exclusão, ou seja, quando o grau de organização dos grupos armados e a intensidade dos confrontos entre os grupos, ou destes com forças estatais não alcança patamares considerados como conflito armado⁸³. A principal consequência jurídica para a distinção entre conflitos armados ou outras situações de violência armada é a aplicação, ou não, do Direito Internacional Humanitário (DIH), que abrange apenas situações de conflitos armados, sejam internacionais ou internos. Já nos casos de outras situações de violência armada, é aplicado o Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) e o direito interno.

Para o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), o que caracteriza o contexto de situações de violência armada é um certo grau de violência coletiva, ou seja, cometido por um ou vários grupos consideráveis de pessoas, que alcançam níveis de produzir consequências humanitárias. Portanto, o CICV utiliza como

⁸³ Definição trazida pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha, em Conflitos internos ou outras situações de violência – qual a diferença para as vítimas? Disponível em: <<https://www.icrc.org/pt/content/conflitos-internos-ou-outras-situacoes-de-violencia-qual-diferenca-para-vitimas>>. Acesso em 2 out.2025.

critério para distinção entre conflitos armados e outras situações de violência armada o grau de consequências humanitárias sobre a população civil, ou seja, não envolvida diretamente nos combates armados⁸⁴. São exemplos de situações de violência não caracterizadas como conflitos armados distúrbios civis, motins, atos isolados de terrorismo, violência coletiva urbana ou rural, e outros atos esporádicos de violência. Pode-se considerar os deslocamentos internos como uma consequência da violência armada que, no Brasil, e em particular na cidade de Fortaleza, não é reconhecida como conflito armado.

Apresentado o conceito sociológico de violência urbana e sua caracterização como violência armada, passa-se a discutir como esse tipo de violência se expressa na cidade de Fortaleza, até gerar, como consequência, o deslocamento interno por violência armada.

4.2.1 (Des)ordem urbana e alterações na criminalidade violenta em Fortaleza

Para analisar o contexto de violência armada em Fortaleza, é necessário compreender as características gerais do processo de urbanização da capital cearense. O marco para o desenvolvimento de Fortaleza como centro urbano é o período entre o final do século XVIII e o início do XIX, com a independência administrativa do Ceará em relação a Pernambuco (1799) e pela abertura dos portos do Brasil às “Nações Amigas”, encerrando o monopólio comercial português. Esse contexto coincidiu com as secas de 1790 e 1793, que prejudicaram a pecuária local e reduziram a competitividade dos criadores nordestinos diante dos produtores do Sul do país (ANDRADE, 2012, p. 32-34).

Em 1872, a vila que viria a se tornar a cidade de Fortaleza já contava com mais de 20 mil habitantes. Contudo, a seca de 1877 desencadeou um fluxo migratório maciço do interior para a capital, multiplicando sua população por seis (COSTA, 2004, p. 68). Estima-se que naquele ano 480 mil pessoas foram afetadas pela seca e mais de 100 mil migraram para a capital. Com base nos modelos

⁸⁴ CICV. Impactos humanitários da violência armada. Disponível em: <<https://www.icrc.org/pt/document/e-mais-do-que-se-ve#mental>>. Acesso em: 2 out.2025.

sanitários e econômicas do período, as autoridades adotaram a segregação espacial, isolando os retirantes em “abarracamentos” fora da área central. A mortalidade elevada entre esses migrantes reduziu o crescimento populacional, tanto que no início do século XX Fortaleza tinha 78.536 habitantes (PAIVA, 2012, p. 5), ou seja, mais de 50 mil pessoas teriam morrido no período. Dessa forma, consolidava-se um modelo de urbanização excludente, legitimado inicialmente por um discurso sanitarista e posteriormente pelo mercado das terras urbanas. As secas recorrentes e a valorização imobiliária criaram comunidades periféricas habitadas pelas classes populares. A ocupação de áreas urbanas “indesejadas”, como alagados, áreas de risco ou distantes da infraestrutura, gerou conflitos fundiários, à medida que proprietários reivindicavam terras já consolidadas como moradia popular. Esse padrão excludente intensificou-se a partir da década de 1930 (RUFINO, 2012, p. 110-113).

A industrialização cearense, inicialmente ligada à produção algodoeira até meados do século XX, atraiu indústrias e trabalhadores para Fortaleza, favorecida por infraestrutura ferroviária, rodoviária e pela construção do Porto do Mucuripe, na década de 1940. Entre 1950 e 1960, a população saltou de 270 mil para 514 mil habitantes. O segundo ciclo industrial (1960-1980), impulsionado pelas políticas de incentivo da Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e pelo distrito industrial de Maracanaú, triplicou a população, que chegou a mais 1,3 milhão de habitantes, iniciando o processo de metropolização de Fortaleza (PAIVA, 2012, p. 6-9).

A partir da década de 1980, o estado do Ceará buscou integração aos mercados internacionais por meio de incentivos fiscais, modernização e parcerias internacionais (ELIAS; PEQUENO, 2013, p. 104), atraindo investimentos industriais e acelerando a urbanização. No início dos anos 2000, Fortaleza já contava com mais de 2,1 milhões de habitantes. Paralelamente, com a manutenção do modelo de urbanização excludente, houve o crescimento do número de favelas. Em 1970, Fortaleza tinha 73 favelas, onde moravam cerca de 223 mil pessoas. Em 1991, eram 313 favelas, totalizando 544.730 pessoas, ou seja, 31% da população (SOUZA, 2006, p. 135-138). A lógica sanitarista e de concentração econômica, presente desde o século XIX, continuou orientando o crescimento desordenado da cidade.

Com a criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH, 1964-1986) 4,5 milhões de novas moradias no país foram viabilizadas, das quais apenas 1,5 milhão foi para baixa renda (PONTE, 2016, p. 66). Em Fortaleza, a Companhia de Habitação do Ceará construiu grandes conjuntos habitacionais como Cidade 2000, Conjunto Prefeito José Walter e Conjunto Ceará, majoritariamente destinados às classes trabalhadoras e localizados na periferia. Isso valorizou áreas intermediárias e intensificou a periferização e segregação socioespacial. Na década de 1970, a prefeitura de Fortaleza iniciou um processo amplo de “desfavelização” da cidade, com a remoção massiva das habitações das populações de baixa renda do centro das áreas centrais e com o seu reassentamento em conjuntos habitacionais periféricos. Com o fim do SFH, surgiram outros programas descentralizados, mas sem uma estrutura estatal unificada para habitação (BARBOSA, 2009, p. 48-49).

Nos anos 2000, iniciativas como o programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) retomaram investimentos federais em moradia. Apesar das ações realizadas, o déficit habitacional em Fortaleza manteve-se elevado. Além disso, permaneceu uma lógica de construção de moradias populares em regiões com valor da terra mais baixo e pouca oferta de infraestrutura urbana e de serviços públicos. O processo de urbanização de Fortaleza impactou diretamente as dinâmicas da criminalidade. A segregação espacial das classes trabalhadoras e populares é uma marca do processo de urbanização da cidade de Fortaleza, tanto de territórios “ilegais”, como nos programas de habitação social, antigos conjuntos habitacionais e os atuais residenciais do programa MCMV. O padrão de urbanização da cidade marginaliza expressivas parcelas da população em bairros e comunidades periféricas, com baixa ou nenhuma oferta de infraestrutura e serviços urbanos. Nesses territórios, são criadas as condições propícias para o agravamento da violência armada, como se observará na seção seguinte.

4.2.2 A territorialização da violência armada

A violência armada provoca diversos impactos sobre a população afetada. Uma das expressões mais graves e visível dessa violência é a quantidade de

homicídios⁸⁵. Segundo o Ministério da Justiça e Segurança Pública (BRASIL, 2025), em 2024, 35.365 pessoas foram vítimas de homicídios dolosos no Brasil, o que significa uma taxa de 16,64 mortes por 100 mil habitantes. O número de homicídios dolosos no Brasil tem diminuído nos últimos anos, apesar de se manter em patamares elevadíssimos (BRASIL, 2025)⁸⁶. A maior taxa de homicídio já registrada no Brasil foi em 2016, 29,9 mortes por 100 mil habitantes, quando 61.619 pessoas foram vítimas de homicídio (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2017). O Ceará foi o estado com a maior taxa de homicídios dolosos do Brasil em 2024, 34,42%, e Fortaleza o 3º município em números absolutos (801 pessoas mortas), atrás apenas de Salvador (864) e Rio de Janeiro (1053) (BRASIL, 2025).

Porém, a violência letal não se expressa de forma homogênea no território nacional, variando entre as regiões e municípios brasileiros. Nos últimos anos, as cidades com maiores índices de violência letal estão na região Nordeste. De acordo com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, em 2024, dos 10 municípios com maiores taxas de Mortes Violentas Intencionais (MVI), todas são do nordeste brasileiro, sendo 5 do estado da Bahia, 3 do Ceará e 2 de Pernambuco. O município com a maior taxa de homicídios foi Maranguape, na Região Metropolitana de Fortaleza, com 79,9 mortes por 100 mil habitantes.

⁸⁵ Neste trabalho, o termo homicídio é utilizado como sinônimo para Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) que englobam homicídios dolosos, feminicídios, latrocínios e lesões corporais seguidas de morte. Essa classificação segue as diretrizes da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP).

⁸⁶ MJSP (2025) e IPEA-FBSP (2025). Para efeitos comparativos, a taxa global de homicídios em 2021, segundo o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (UNODC) foi de 5,8 por 100 mil pessoas, conforme <https://www.unodc.org/unodc/data-and-analysis/global-study-on-homicide.html>. Acesso em 2.out.2025.

Tabela 3 - Municípios com maiores taxas de MVI em 2024

Mortes Violentas Intencionais – Municípios				
Posição	Município	UF	Taxa	N. Abs.
1	Maranguape	CE	79,9	87
2	Jequié	BA	77,6	131
3	Juazeiro	BA	76,2	194
4	Camaçari	BA	74,8	239
5	Cabo de Santo Agostinho	PE	73,3	159
6	São Lourenço da Mata	PE	73,0	86
7	Simões Filho	BA	71,4	86
8	Caucaia	CE	68,7	258
9	Maracanaú	CE	68,5	171
10	Feira de Santana	BA	65,2	429

Elaboração: Autor, a partir de dados do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Apesar das altíssimas taxas de homicídios em municípios da Região Metropolitana de Fortaleza, a capital é responsável pela grande quantidade de homicídios do estado e, apesar de variações negativas desde o pico de 2017, tem se mantido em patamares elevados.

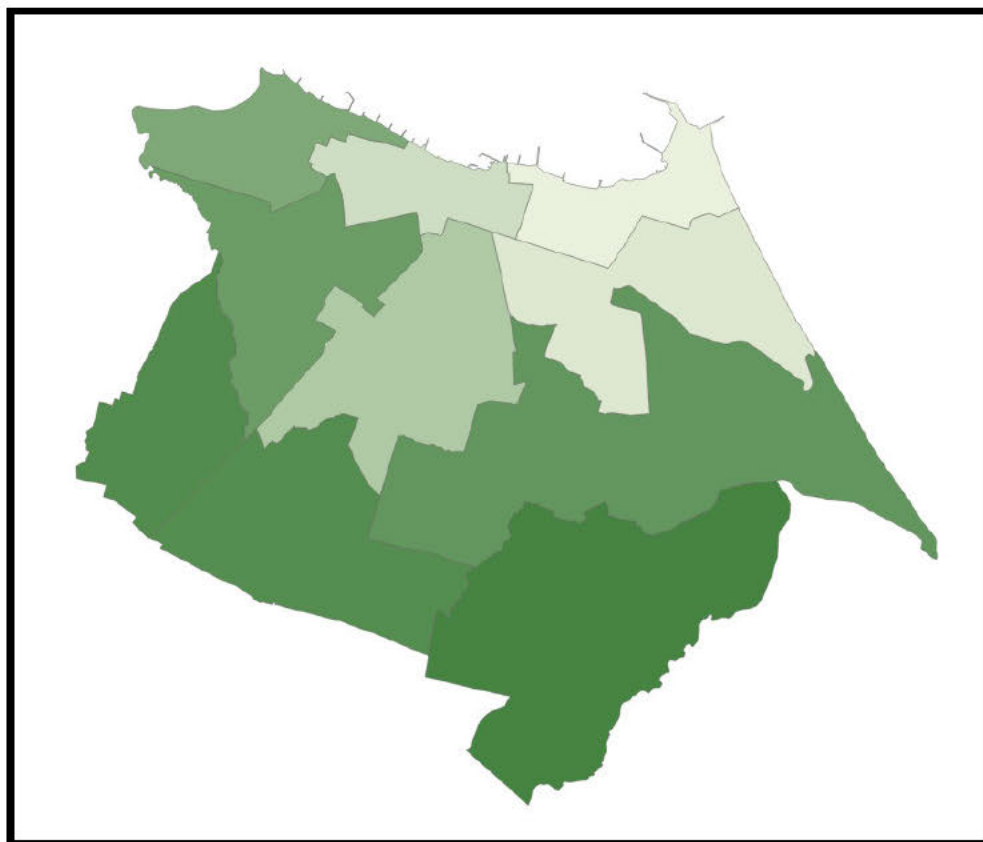
Tabela 4 - CVLI por ano (2010-2024) no estado do Ceará

Número de vítimas de CVLI										
Mês	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Janeiro	431	323	349	482	192	265	306	251	252	284
Fevereiro	331	297	269	361	164	459	250	276	251	257
Março	323	316	358	414	189	359	249	227	227	278
Abril	327	274	378	367	213	439	275	244	217	320
Maio	323	285	471	372	179	365	244	269	229	316
Junho	282	248	474	384	169	358	275	214	211	259
Julho	261	255	474	378	196	297	263	257	242	246
Agosto	355	291	460	352	186	260	281	250	255	254
Setembro	332	222	460	391	183	253	301	250	240	231
Outubro	341	278	516	363	176	322	298	249	293	268
Novembro	354	298	470	326	205	343	285	235	287	270
Dezembro	359	320	454	328	205	319	272	248	266	289
Total	4019	3407	5133	4518	2257	4039	3299	2970	2970	3272

Fonte: SSPDS

Porém, a apresentação geral de dados dos homicídios não é suficiente para uma descrição detalhada do fenômeno. Observando o problema mais de perto, percebe-se que a violência armada não ocorre de forma homogênea na cidade. A Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social (SSPDS) do Estado do Ceará divide a cidade de Fortaleza em 10 Áreas Integradas de Segurança (AIS). Segundo dados da própria SSPDS, as AIS com maior quantidade de homicídios são as que abrangem os bairros da periferia de Fortaleza. A AIS mais violenta em 2024 foi a de número 3, com 143 mortos, que abrange os bairros Messejana, Ancuri, Barroso, Jangurussu, Conjunto Palmeiras, Curió, Lagoa Redonda, Guajeru, São Bento, Paupina, Parque Santa Maria, Coaçu e Pedras. Neste último bairro, se localiza o conjunto residencial Alameda das Palmeiras, local do estudo de caso da pesquisa.

Figura 3 - Mapa das Áreas Integradas de Segurança (AIS) de Fortaleza



Fonte: SSPDS (2025). Quanto mais escura a cor, maior o número de homicídios.

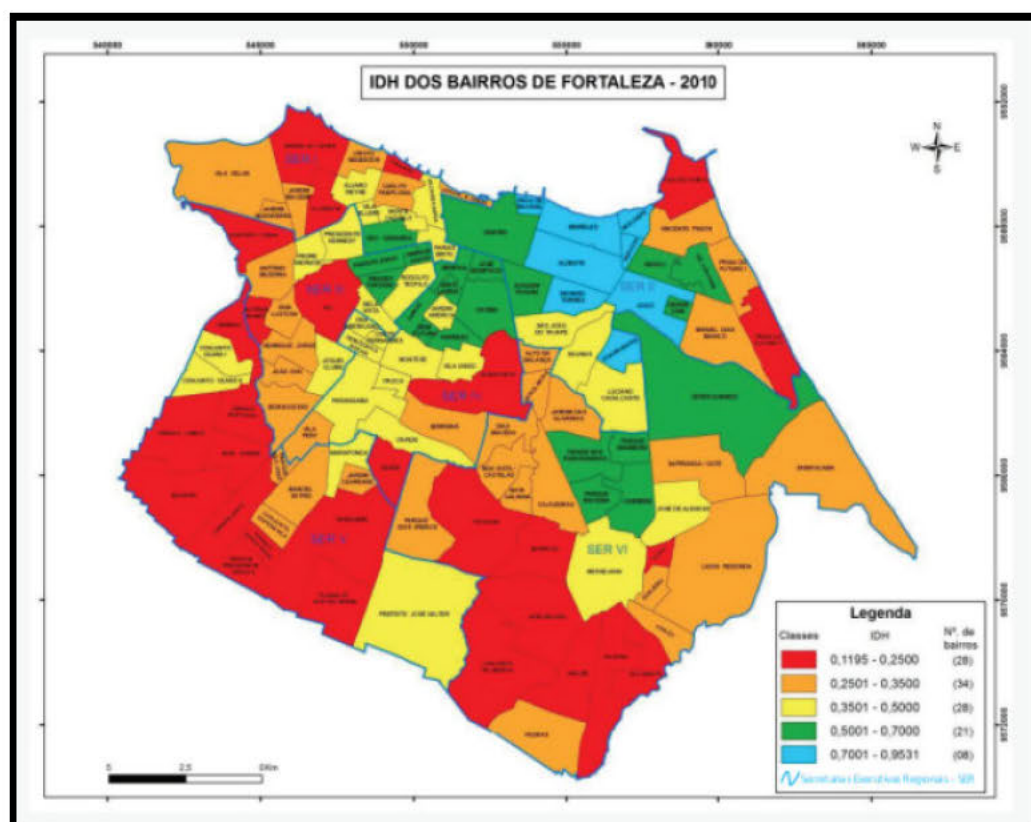
Por outro lado, as Áreas de Segurança com as menores quantidades de homicídios estão nas regiões centrais e na faixa de praia “turística” da cidade. A AIS menos violenta é a de número 1, que teve 29 homicídios ao longo de 2024. Esta área abrange alguns dos bairros considerados “mais nobres” de Fortaleza⁸⁷. A partir das regiões de divisão administrativa da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social, pode-se afirmar que a violência letal não se expressa da mesma forma na cidade, havendo regiões extremamente violentas e outras consideradas mais seguras.

O mapa a seguir apresenta os bairros de Fortaleza e as indicações dos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH). Verifica-se que os bairros com piores

⁸⁷ A AIS 1 integra os bairros: Cais do Porto, Vicente Pinzón, Mucuripe, Aldeota, Varjota, Praia de Iracema e Meireles.

IDH (que estão nas cores vermelha e laranja) são os que possuem os mais altos números de homicídios.

Figura 4 - Mapa IDH por bairros de Fortaleza em 2010



Fonte: Prefeitura Municipal de Fortaleza, com dados do IBGE (2010).

Para comparação, o bairro Meireles, que possui o melhor IDH (0,95 em uma escala de 0 a 1), está localizado na AIS 3, considerada a área menos violenta da cidade. Esse bairro, possui uma ampla disponibilidade de serviços públicos e de infraestrutura urbana, como cobertura completa das redes de água e esgoto, vias de acesso por vários modais (faixas exclusivas para ônibus, ciclofaixas, bicicletas compartilhadas etc.), escolas públicas estaduais e municipais, equipamentos culturais e vias de acesso a Centro de Atenção Psicossocial (CAPS), Centros de Referência da Assistência Social e unidades de saúde (públicas e privadas). Por outro lado, os bairros que integram a AIS 3, a mais violenta de Fortaleza, possuem

baixa cobertura das redes de água e esgoto, escassez de serviços públicos e de infraestrutura urbana e os equipamentos de saúde, assistência social e educação são insuficientes para atender a população (FORTALEZA, 2025).

Aproximando ainda mais a análise, percebe-se que a concentração da violência ocorre em territórios bem delimitados. Segundo pesquisa realizada pelo Comitê de Prevenção a Homicídios na Adolescência (CEARÁ, 2016)⁸⁸, 73% dos adolescentes assassinados em Fortaleza foram mortos no bairro onde moravam. Em 49% dos casos pesquisados a família conhecia o agressor. Ou seja, a pesquisa do CPHA aponta que o local de assassinato dos adolescentes é o mesmo de moradia da família vitimada. Segundo a Secretaria Municipal de Saúde, em 2016, 41% dos adolescentes mortos moravam em apenas 96 territórios de Fortaleza. Apenas 18 bairros da cidade, que equivale a 15% dos 119 bairros, ou seja, esses territórios concentram 44% dos assassinatos de pessoas com idade de 10 a 19 anos. Essa alta concentração territorial de homicídios de adolescentes ocorreu em locais definidos como assentamentos precários e favelas. Em Fortaleza, são identificados 843 assentamentos precários. Eles ocupam apenas 13% da área total da capital cearense, mas é onde residem 40% da população, indicando a altíssima concentração populacional vivendo em condições precárias.

A partir dos dados apresentados, percebe-se que a violência letal ocorre de forma concentrada, em determinados territórios localizados em bairros com baixo IDH, caracterizados pela precarização ou inexistência de serviços públicos. Se os homicídios são a expressão mais visível da violência armada, os deslocamentos internos ainda são invisibilizados socialmente.

4.2.3 Deslocamentos por violência armada e restrições violentas à mobilidade

Não há levantamentos oficiais sobre os deslocamentos internos por violência armada. Para se ter uma ideia da ocorrência desses eventos, é necessário recorrer

⁸⁸ O Comitê de Prevenção a Homicídios na Adolescência do Ceará foi instituído em 2016, pela Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. Foi marcante, quando de sua criação, a elaboração de uma pesquisa de campo que mapeou as famílias que tiveram adolescentes assassinados em 2015 em sete cidades cearenses, incluindo Fortaleza. Esta pesquisa resultou no relatório “Cada Vida Importa”. Disponível em: <<https://cadavidaimporta.com.br/sobre/>>. Acesso em 2 out.2025.

às fontes disponíveis que, de alguma forma, trazem registros e relatos dessa situação. Para isso, foi feita uma pesquisa nos veículos de imprensa locais e em processos judiciais especialmente relacionados ao caso Alameda das Palmeiras. O objetivo desta seção não é fazer uma descrição detalhada dos deslocamentos na cidade de Fortaleza, nem uma quantificação dos casos e pessoas afetadas. Pretende-se, tão-somente, fazer um panorama da relação dos deslocamentos com as mudanças da dinâmica da criminalidade violenta na cidade de Fortaleza.

Segundo um defensor público do NUHAM⁸⁹, a expulsão de moradores não é uma prática recente na cidade de Fortaleza, especialmente nos bairros periféricos. As gangues tinham a prática de expulsar pessoas como forma de punição. Ao mesmo tempo, eram uma demonstração de poder sobre determinado território. Para além da ação das gangues, também havia conflitos interpessoais que poderiam gerar tensões a tal nível que uma das partes se via na situação de fugir do local de moradia. Os motivos eram diversos, expulsão de um “X9”⁹⁰, “caboetas”⁹¹, dívidas com traficantes ou pessoas “problemáticas” na comunidade, como praticantes de furtos. Essas expulsões eram consideradas eventos esporádicos e isolados⁹². Além disso, a expulsão era uma forma de punição, não havia, em geral, a pretensão de controlar os territórios.

Porém, a partir de 2016, alguns casos de expulsão de moradores passam a chamar a atenção da imprensa e das autoridades que atendem vítimas de violência, pela quantidade de famílias, pelo grau de ameaça e violência e, por trazerem um elemento novo, o controle do território, especialmente para exploração de atividades econômicas ilícitas. Outra novidade era os agentes que promoviam as expulsões: não se tratava de desavenças interpessoais, mas ações de grupos organizados⁹³.

De acordo com os interlocutores da pesquisa e as matérias na imprensa local, entre os anos de 2015 e 2017, além do crescimento do número de pessoas expulsas, foi perceptível a relação destes eventos com a atuação de grupos

⁸⁹ Assim como os outros interlocutores da pesquisa, não serão identificados por questões de segurança. Os contatos foram registrados em diário de campo.

⁹⁰ Informante da polícia.

⁹¹ “Dedo duro”.

⁹² Desde a criação do Núcleo de Habitação e Moradia (NUHAM) da Defensoria Pública do Estado do Ceará, há atendimento de pessoas ou famílias expulsas de moradia. Porém, eram considerados casos envolvendo conflitos interpessoais ou ameaças individuais.

⁹³ Segundo o NUHAM, no ano de 2016, chamou a atenção a ocorrência de deslocamentos coletivos e que tinham o objetivo de explorar economicamente os imóveis tomados.

organizados. Além disso, as expulsões deixam de ter um caráter de punição contra determinadas pessoas, como no caso dos “X9” ou dos que “rasgam a camisa”⁹⁴. Neste período, as expulsões parecem atingir pessoas de forma indiscriminada, sem qualquer relação com a atividade dos grupos armados. Também é deste período as expulsões de comunidades inteiras. A prática reiterada e massiva de expulsões de moradores neste período parece apresentar características semelhantes, como a exploração econômica dos imóveis invadidos e as disputas pelo controle dos territórios “tomados” por grupos armados.

As mudanças na percepção sobre as expulsões de moradores coincide com a abordagem que a imprensa fazia do cenário de violência na cidade de Fortaleza. No início de 2015, foi noticiado que o “tráfico cria leis e intimida moradores”.

O que pode parecer cenário de filme é a realidade enfrentada pela comunidade na região. Na madrugada de ontem, dois homens, moradores do bairro, foram baleados por descumprirem a 'lei' imposta pelo tráfico. Um deles foi ferido de raspão. O outro, porém, foi atingido na cabeça e, até o fechamento desta edição, permanecia internado em estado grave no Instituto Doutor José Frota (IJF), no Centro da Capital.

Nas paredes e até nas ruas da comunidade das Goiabeiras estão pichadas as regras para transitar naquela área. "Se subir de carro abaixe o vidro. Se subir de moto, tire o capacete". Em outra mensagem, a ameaça. "Suba direito senão a bala come" (Tráfico [...], Diário do Nordeste, 2015).

Essas mensagens, que passaram a ser comuns na cidade de Fortaleza ao longo dos anos, eram, na época desta matéria, uma novidade que surpreendia os agentes de segurança pública e amedrontava moradores das localidades onde as regras eram expostas.

Em 2016 houve uma série de expulsões no residencial do programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) conhecido como “Escritores”, no bairro Paupina. A partir destes eventos, a Procuradoria da República em Fortaleza instaurou um procedimento administrativo e posteriormente ingressou com uma ação civil pública contra o Estado do Ceará, a Caixa Econômica Federal e o Município de Fortaleza. Um trecho da narrativa inicial exemplifica a percepção sobre o novo cenário de violência armada na cidade.

⁹⁴ Pessoas que rompem com um grupo e se filiam ao rival.

As declarantes relataram, em suma, que residem na X (Residencial Escritores), e que no local moram diversos criminosos e outros transitam por lá, praticando o tráfico de drogas e de armas, com o apoio de menores aliciados; as drogas são vendidas livremente no local; o grupo de bandidos possuiu pelo menos um apartamento invadido em cada bloco; as luzes externas são apagadas para facilitar o tráfico; somente entra e sai do condomínio o morador que for autorizado; o bloco nº X é o de maior movimento na venda de drogas; policiais somente adentram no condomínio para receber propina; as correspondências são violadas; a droga fica escondida nas caixas de energia, de telefones e nas tubulações de esgotos; nas reuniões de condomínios sempre fica claro que o comando do local é feito pelos traficantes; que a CAIXA nunca compareceu ao local para dar apoio aos moradores e verificar quem são os verdadeiros ocupantes das unidades habitacionais; que não podem pagar a taxa do condomínio e por isso são ameaçadas pelo síndico de que serão expulsas do local; os traficantes que comandam o local são conhecidos como B. e G.

Atos de violência desse jaez foram abordados por ocasião da aludida reunião, como sendo os reais motivos de impedimento de verdadeiros titulares dos imóveis do PMCMV tomar em posse de suas unidades habitacionais, em razão das mesmas terem sido indevidamente ocupadas por terceiros. Além disso, veio à tona as sérias dificuldades de permanência dos proprietários nos citados empreendimentos [empreendimentos], por razões de segurança, ausência de transporte público, saúde e educação, somados a outros tantos problemas que foram identificados e que, abaixo, serão considerados, fazendo com que muitos desistam da sua unidade residencial (CEARÁ, Justiça Federal, processo nº XXXXXXX-87.2016.4.05.8100. Trecho da petição inicial).

Em outubro de 2017, ocorreu um deslocamento de todas as famílias (aproximadamente 35) da comunidade Unidos Venceremos, localizada no Grande Jangurussu. Integrantes de uma facção tinham interesse em tomar a vila de casas, pertencente ao comerciante Manoel Pedrosa Birino, que se recusou a entregá-las. Com isso, os membros da facção sequestram o dono da vila e o torturaram por três dias. Seu corpo foi encontrado carbonizado, em um barraco da comunidade. Além das casas da vila, outras 25 famílias foram expulsas da comunidade. A situação na comunidade é descrita como “um inferno”, moradores não saem de casa durante todo o dia, crianças não frequentam a escola. Um delegado de polícia afirmou que o assassinado do dono da vila não se deu no contexto de rivalidade entre facções, mas por “imposição do poder paralelo” no bairro (Facções [...], 2017).

Ao longo de 2018, são registradas diversas situações que alguns veículos de comunicação denominam de “refugiados urbanos”.

Feito retirantes, alguns se abrigam nas casas de amigos e parentes. Outros, porém, sem ter para onde ir, acabam encorpando a triste paisagem de lençóis e colchões estendidos sobre as calçadas de Fortaleza. Embora ainda não existam números que comprovem, estatisticamente, o aumento dessa população, o crescimento já é reconhecido pela Prefeitura, percebido por quem lida com o problema e relatado pelos próprios refugiados [...].

Com o Ensino Fundamental incompleto e morando na Praça do Ferreira, no Centro, **o rapaz diz que foi expulso do bairro Henrique Jorge após a facção que dominava a área ser substituída por outro grupo**. Histórias semelhantes foram contadas ao O POVO por outros cinco personagens.

Na avenida Tristão Gonçalves, outro jovem, de 21 anos, natural de Pacajus, conta que está há quase dois anos na rua. **“Comprei drogas fiado e não paguei. Desde esse tempo, vivo aqui, na rua**. Meu pai, quando quer me ver, tem que vir aqui me procurar. Se eu voltar pra casa, sou morto”, lamenta.

Na rua Major Facundo, um casal contou que teve a residência tomada e incendiada por criminosos, no bairro Bonsucesso. Ela, com 54 anos, e ele, com 58, agora vivem nas ruas. “Nem as nossas coisas a gente pôde tirar. Documentos, roupas, tudo foi queimado. E eles ainda disseram que se a gente aparecesse por lá, nos matariam”, lamentou a mulher (Refugiados [...], 2018).

Ainda em 2018, ocorreram expulsões no conjunto residencial José Euclides Ferreira Gomes, localizado no bairro Jangurussu.

Do último mês de agosto para cá, o 30º DP (Conjunto São Cristóvão), já instaurou quatro inquéritos para investigar as ações. O total de vítimas ainda é desconhecido. Nesta semana, teriam acontecido novas expulsões, mas a Polícia não confirma.

O silêncio predomina. **“É um crime que a própria vítima não colabora. Tem gente que chega aqui e não quer dizer com medo. No último caso, quase prendemos uma pessoa, mas a vítima não quis vir para a Delegacia. É uma situação muito difícil”**, disse o titular do 30º DP [...].

O residencial é palco de uma disputa entre facções, segundo o [delegado de polícia]. **“A disputa pelo tráfico não aceita pessoas de outras comunidades. Tomam o território para ficar como ponto estratégico**. Essas invasões não são novas, já vêm acontecendo há um tempo. Se intensificam, param e voltam”, revelou (Facção [...], 2018).

O medo impõe limitações à própria investigação. A autoridade reconhece a influência das facções sobre a população. Nesse caso, os motivos das expulsões seriam a proibição de pessoas oriundas de comunidades dominadas por outras facções e controle de pontos estratégicos do residencial. Outro motivo para expulsão de famílias é a tentativa de cooptação de jovens para os grupos armados.

“Fiquei muito alegre, dando pulo de alegria... a casa era muito linda”, conta uma moradora, ao receber a casa do programa do Governo Federal. **“Eles [membros de organização criminosa] falaram assim: ou a senhora aceita ele [o filho de 18 anos] se batizar na nossa facção ou então vamos dar três dias; se a senhora não aceitar, pra vocês pegar o beco daqui.”**

O filho não entrou para o grupo e a família, expulsa da casa com violência, teve que viver na rua. “Quando eu olhei para o lado, já tava com a pistola na cabeça do meu filho de seis anos e um 38 na cabeça do meu de 11”, conta (Beneficiados [...], 2018).

Em 2019 continuaram ocorrendo expulsões no residencial José Euclides, além de ameaças e torturas contra moradores. Um dos casos seria a punição contra um morador:

A investigação policial apurou que C., como liderança local da facção, ordenava a expulsão de moradores do Residencial, além de ser o encarregado de cobrar a “caixinha” (espécie de mensalidade) dos demais integrantes da organização criminosa na região.

Uma das vítimas das expulsões seria um acusado pela facção de “molestar” uma adolescente. Ele contou à Polícia Civil que foi raptado e “julgado” pelo grupo criminoso em um “tribunal do crime” - quando sofreu agressões e ameaças. O homem acabou liberado, mas teve de deixar o condomínio (Membros [...], 2019).

Os deslocamentos continuam ocorrendo em 2020, tanto em conjuntos residenciais do programa MCMV, como em favelas da cidade. No bairro Vila Velha, ocorreu um dos maiores deslocamentos coletivos já registrados na cidade de Fortaleza⁹⁵.

Uma rua do bairro de Vila Velha, em Fortaleza, ficou vazia depois que uma facção criminosa expulsou os moradores do local.

Um vídeo gravado por um policial, mostra diversas casas fechadas. Segundo o agente, as famílias precisaram sair da rua depois de serem expulsas pelo tráfico do bairro. Além disso, a criminalidade na área é muito grande o que levou muitos moradores a irem embora.

O abandono e expulsão das residências ocorre, segundo a polícia, porque há uma disputa entre duas facções pelo território (Rua [...], 2020).

Em 2022, ocorreram expulsões de famílias em alguns residenciais do MCMV recentemente inaugurados: no residencial Alameda das Palmeiras, no bairro Pedras, e no Alto da Paz, localizado no bairro Vicente Pinzón (Facção [...], 2022).

A denúncia foi formalizada por uma entidade de Direitos Humanos, que terá seu nome preservado, e reportada ao Ministério Público do Ceará (MPCE) por meio da 9ª Promotoria de Justiça do Núcleo de Conflitos Fundiários e Defesa da Habitação. A reportagem teve acesso ao documento.

“Os relatos indicam que muitos moradores recém chegados nas unidades foram recebidos por membros de Organização Criminosa que proferiram ameaças e tomaram as chaves das unidades, expulsando-os e afirmando que pessoas advindas de determinados bairros atingidos pelo VLT não poderiam morar no Alto da Paz, sob risco de vida”, diz trecho do documento (Moradores [...], 2022).

⁹⁵ Informação do defensor público do NUHAM.

Em 2023, são registradas expulsões nos bairros Conjunto Palmeiras (Famílias [...], 2023), Vila Peri (Trio [...], 2023) e no Conjunto José Walter. Neste último caso, todas as famílias de um prédio do recém inaugurado residencial Cidade Jardim V foram obrigadas a se retirar.

Moradores de um prédio do residencial Cidade Jardim V, localizado no bairro José Walter, em Fortaleza, foram ameaçados de expulsão por criminosos no último dia 4 de agosto. Uma pichação feita dentro de uma das unidades dizia que moradores cujos familiares fossem integrantes da facção criminosa Comando Vermelho (CV) tinham 24 horas para se mudarem. A ameaça era assinada pela facção Guardiões do Estado (GDE) (Moradores [...], 2023).

Por fim, dois eventos chamaram a atenção em 2024. No bairro Caça e Pesca, o acirramento das disputas entre o CV e o PCC geraram uma série de homicídios, explosões, ameaças e expulsão de moradores.

Um dos episódios ocorridos nesse confronto foi o assassinato de Weinder Ferreira da Silva, de 24 anos, na madrugada do dia 13 de março, na Rua Santa Rita. Cerca de cinco homens invadiram a casa onde ele estava e assassinaram-no com mais de 20 tiros. [...]

Cerca de dez dias após essa execução, homens que também seriam ligados ao CV arremessaram artefatos explosivos em uma casa da comunidade. Eles ainda determinaram que os moradores não poderiam mais permanecer no local. As vítimas só conseguiram recolher seus bens ao serem escoltadas pela PM. [...]

Outras expulsões de moradores também teriam ocorrido, conforme informações que chegaram à 10ª DHPP. Em 27 de março, PMs foram acionados após uma denúncia ser feita ao 190 de que moradores estavam sendo expulsos no Caça e Pesca (Guerra [...], 2023).

Também neste ano, ocorreu uma série de expulsões de moradores no residencial Alameda das Palmeiras, que teria sido o maior deslocamento coletivo em decorrência da violência armada já registrado na cidade de Fortaleza.

Há cerca de duas semanas, moradores têm deixado o residencial Alameda das Palmeiras, localizado no bairro Pedras, no limite de Fortaleza com Itaitinga, devido à guerra entre facções na comunidade. [...]

O POVO apurou que saída dos moradores ocorre em um contexto de acirramento da disputa entre grupos criminosos no residencial. No Alameda das Palmeiras, age a facção conhecida como Massa Carcerária, organização criminosa que surgiu após integrantes da facção Guardiões do Estado (GDE) deixarem este grupo.

A GDE, agora, quer retornar ao residencial, provocando tiroteios, homicídios e também expulsões de moradores. Pessoas que teriam parentes que integraram a

GDE ou qualquer outro tipo de ligação com a facção teriam sido obrigados a se mudar de lá, para evitar sofrer retaliação. [...]

Não é a primeira vez que casos de expulsão de moradores são registrados no Alameda das Palmeiras. O POVO mostrou em matéria no último dia 10 de novembro que quatro homens foram denunciados por uma série de crimes no residencial, que incluíam expulsão de moradores e extorsão de comerciantes (Em meio [...], 2024).

O motivo para a expulsão seria, de acordo com a Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social, que “familiares de suspeitos de integrarem grupos criminosos decidiram se retirar” do local (Em meio [...], 2024). O deslocamento coletivo ocorrido no residencial Alameda das Palmeiras será detalhado na seção 4.3.

A partir dos registros apresentados nesta seção, percebe-se que os locais onde ocorreram deslocamentos por violência armada coincidem com territórios com maiores quantidades de homicídios e também regiões da cidade com precarização de serviços públicos e de infraestrutura urbana. Além desses fatores relacionados ao processo de urbanização da cidade de Fortaleza, um outro elemento é decisivo para compreensão dos deslocamentos forçados, o surgimento, consolidação e disputas entre os grupos armados ilegais na cidade de Fortaleza.

4.2.4 Os agentes que promovem o deslocamento: grupos armados ilegais

A expansão das facções criminosas para o Nordeste brasileiro é uma dos fatores que influenciaram o agravamento do contexto de violência armada na região (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2020; BRASIL, 2020). Como já afirmado, o triênio de 2015 a 2017 é um marco para a reconfiguração da dinâmica da criminalidade violenta na cidade de Fortaleza.

Antes desse período, o termo “facções criminosas” ainda não era utilizado por estudiosos, jornalistas, autoridades e a população em geral para se referir aos grupos de pessoas que praticavam crimes na cidade de Fortaleza. Conforme Diógenes (1998, p. 34), as gangues eram os coletivos, geralmente formados por jovens, que se articulavam para práticas ilícitas e exercícios de sociabilidade violenta. As chamadas facções criminosas apareciam como uma realidade dos estados da região Sudeste, especialmente no estado de São Paulo, com o Primeiro

Comando da Capital (PCC) e no estado do Rio de Janeiro, com o Comando Vermelho (CV).

Isso não quer dizer que as duas grandes facções não estavam presentes em outros estados brasileiros. A violência urbana no Rio de Janeiro e em São Paulo, já exerciam forte influência sobre outras partes do país. Na década de 1990, observava-se a circulação das siglas, símbolos e marcas das facções oriundas do Sudeste no contexto nordestino. Ainda segundo Diógenes (1998, p. 228), a sigla “CV”, por exemplo, já se fazia presente nas pichações espalhadas pelas cidades, sinalizando alinhamentos reais ou imaginários com o crime organizado carioca.

A partir dos anos 1990, observou-se a migração de integrantes do Comando Vermelho (CV) para o estado do Ceará, com foco inicial na prática de assaltos a bancos. Posteriormente, entre o final daquela década e o início dos anos 2000, membros do Primeiro Comando da Capital (PCC) também passaram a atuar na região, com várias práticas ilícitas, mas priorizando o tráfico de drogas. A presença do PCC em território cearense tornou-se evidente e teve repercussão nacional com o assalto ao Banco Central de Fortaleza, considerado à época o maior do país⁹⁶ (MANSO; DIAS, 2018, p. 195).

O interesse das facções no território cearense, no entanto, não se restringia a ações contra instituições financeiras. Segundo Marinho *et al* (2019, p. 59), o Ceará passou a ser percebido como um ponto estratégico para a circulação de drogas e armas, por rotas marítimas, terrestres ou aéreas, devido à sua localização geográfica privilegiada e à fiscalização menos rigorosa em comparação a grandes centros urbanos como São Paulo e Rio de Janeiro, o que também facilitava o armazenamento e o posterior envio de entorpecentes para a Europa⁹⁷. Outro fator relevante, como ressaltam Sá e Aquino (2018, p. 9), é o mercado do turismo no

⁹⁶ O crime envolveu pelo menos dez membros da facção paulista. Desde 2001, Alejandro Juvenal Herbas Camacho Júnior, irmão de “Marcola” e foragido do Complexo do Carandiru, teria se estabelecido em Fortaleza, onde viveu até 2006 sob identidade empresarial falsa, desempenhando, nesse período, um papel importante na articulação do furto ao Banco Central (MANSO; DIAS, 2018, p. 195).

⁹⁷ Nesse contexto, destaca-se a “rota do Solimões”, utilizada há mais de duas décadas para a entrada de cocaína oriunda do Peru e da Colômbia e, posteriormente, de maconha, especialmente da Colômbia. Essa rota adentra o território brasileiro por meio dos rios Japurá, Içá e Negro, conectando-se ao tráfico oriundo da Colômbia e da Venezuela, “que está sob controle da Família do Norte e do Comando Vermelho”, enquanto o PCC domina a rota proveniente do Paraguai. Conflitos envolvendo o controle desse corredor logístico contribuíram para as mortes ocorridas entre 2016 e 2019 em unidades prisionais das regiões Norte e Nordeste, impactando diretamente o cenário da violência no Ceará (MARINHO *et al.*, 2019, p. 59).

Ceará, especialmente de Fortaleza, cuja economia de serviços favorece a convivência entre o mercado formal e atividades ilícitas, como o tráfico, a prostituição e os assaltos. Nesse ambiente, jovens de periferias mantêm contato constante com fluxos globais de pessoas e bens, o que amplia sua exposição ao mundo do crime. Tal como ocorrido nos estados do Rio de Janeiro e São Paulo, onde autoridades inicialmente negaram a presença de organizações criminosas articuladas, as autoridades da Segurança Pública do Ceará também resistiram a reconhecer a atuação de esses grupos⁹⁸.

As pesquisas de Paiva (2019; 2021) analisam que a chegada das facções ao Ceará provocou uma reconfiguração do crime em Fortaleza. Até então, o cenário era dominado por gangues locais, formadas por jovens que disputavam o controle de territórios com base em códigos próprios de identidade e linguagem. Essas disputas envolviam o uso de armas improvisadas, como paus, pedras e, eventualmente, barras de ferro, mas não armas de fogo, e maneiras peculiares de se relacionar dentro e fora de seus territórios. A percepção do tráfico como atividade lucrativa provocou mudanças internas nas gangues, gerando disputas entre elas e viabilizando a ascensão de líderes ao tráfico, ao lado de pequenos comerciantes de drogas não filiados às gangues. Esse processo levou à consolidação de pontos de venda nas comunidades. Embora o tráfico passasse a controlar os territórios, a relação com a comunidade, num primeiro momento, restringia-se à exigência de silêncio (PAIVA, 2019, p. 171-172).

A partir de meados da década de 2010, gangues locais passaram a se articular com facções do Sudeste, dentro e fora do sistema prisional, o que resultou em sua incorporação, profissionalização e expansão territorial. Como identificaram Sá e Aquino (2018, p. 11), a presença do PCC e do CV em Fortaleza se intensificou quando essas facções tentaram dominar pontos estratégicos de venda de drogas nos arredores do estádio de futebol, denominado Arena Castelão, que foi uma das sedes da Copa das Confederações de 2013 e da Copa do Mundo de 2014 realizadas no Brasil.

⁹⁸ Como exemplificam as matérias: Camilo reage a informações sobre facções criminosas. Disponível: <<https://www3.al.ce.gov.br/index.php/ultimas-noticias/item/49452-camilo-reage-a-informa%C3%A7%C3%B5es-sobre-fac%C3%A7%C3%B5es-criminosas>>; Secretário nega pacto com facções. <<https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/seguranca/secretario-nega-pacto-com-faccoes-1.2059956>>. Acessos em: 2 out.2025.

Em 2016, dois marcos alteraram a dinâmica criminal no Ceará: o surgimento da facção local Guardiões do Estado (GDE) e um breve período de “pacificação”. Segundo Briceño-León, Barreira e Aquino (2022, p. 27-28), a origem dos Guardiões do Estado é pouco clara, já que seus membros nunca divulgaram uma história oficial do grupo. Assim, as versões sobre seu surgimento foram construídas a partir de entrevistas realizadas pelos autores e de relatos da imprensa. A narrativa mais difundida localiza o nascimento do GDE em 2015, no sistema prisional do Ceará, durante um conflito entre detentos locais e membros do CV e do PCC. Algumas versões informam que a GDE resultou de uma cisão interna do PCC, motivada por disputas de poder e pela insatisfação com os altos valores cobrados como “cebola”, a contribuição mensal exigida pela facção paulista. A criação da GDE envolveu também uma tentativa de legitimação social, ao se associar à figura do “bandido formado”, que conhece e respeita as “regras do jogo” da comunidade, o que lhe conferiria certa aceitação. Tal movimento articula-se à ideia de um “nativismo criminoso” e à resistência local diante da presença das facções oriundas do Sudeste.

A GDE destacou-se por práticas violentas e ostensivas, incorporando adolescentes e empoderando-os por meio de armamento, missões e exposição em redes sociais, o que favoreceu a criação de vínculos identitários, sensação de pertencimento e status entre os pares (BRICEÑO-LEÓN; BARREIRA; AQUINO, 2022, p. 33-34). Para esses jovens, ser GDE representa não apenas sobrevivência, mas acesso a um estilo de vida, prestígio e consumo, valores cultivados socialmente. No mesmo sentido, Sá e Aquino (2018, p. 9), afirmam que a facção se apresenta como um coletivo que garante proteção, identidade e status, estruturado por códigos de conduta e normas internas que reforçam o “proceder” ético do crime.

A pesquisa de Paiva e Melo (2021, p. 52), informa que inicialmente, a GDE contou, apesar do racha que lhe deu origem, com o apoio logístico do PCC, recebendo drogas e armas em troca de participação nas vendas. Apesar da rivalidade histórica entre CV e PCC-GDE, celebrou-se, entre o fim de 2015 e meados de 2016, um pacto de não agressão conhecido como “pacificação”, que visava reduzir conflitos e dar aparência de unidade entre as facções, inclusive proibindo crimes como furtos e roubos nas periferias de Fortaleza. Conforme Paiva (2019, p. 170), com o processo de “pacificação” estabelecido entre facções

criminosas atuantes em Fortaleza, uma das medidas iniciais foi o fim dos limites territoriais impostos por gangues locais, permitindo à população circular livremente em áreas antes conflagradas. Esse cenário proporcionou, temporariamente, uma sensação de tranquilidade. No entanto, tal reorganização também intensificou o controle das facções sobre os territórios, por meio da imposição de normas e da disseminação do medo. As punições passaram a ser aplicadas com crueldade, incluindo tiros nas mãos e pernas de quem desobedecesse às regras.

Como já afirmado, esse “acordo de paz” entre os grupos armados seria uma das razões para a redução histórica dos homicídios entre os anos de 2015 e 2016. As autoridades, entretanto, negavam a existência das facções e atribuíam a queda dos homicídios às ações das forças de segurança⁹⁹. Em março de 2015, foi noticiado um vídeo que mostrava uma caminhada em celebração à pacificação entre os grupos:

Nas imagens, dezenas de pessoas que seriam oriundas das comunidades estão em um momento de confraternização e uma delas grita aos demais “Toma meu Pai, o Alecrim, a Piçarreira, a Lagoa Seca e o Muro Alto”. Após o momento de oração, os moradores gritaram “Uh é só na paz! Uh é só na paz!”. [...]

O tenente-coronel PM Sávio Bezerra, comandante da Área Integrada de Segurança (AIS) 3, analisou de “forma positiva” os moradores e trabalhadores de bem das comunidades se unirem pedindo paz pelo bairro, mas não acredita que nas imagens existam pessoas ligadas a gangues. “No vídeo, o que podemos ver são pessoas de bem. Não existem homens armados ou portando material ilícito”, relatou (Vídeo [...], 2015).

Em março de 2016, o grupo Guardiões do Estado (GDE) fixou cartazes nos bairros Caça e Pesca e Vicente Pinzón declarando que o grupo estaria em guerra com a polícia e não com os cidadãos do bairro.

Ei, população do Caça e Pesca. Nós estamos atrás de paz! Nossa guerra é contra a Polícia e não contra os cidadãos, mas só que existem pessoas que estão nos

⁹⁹ Os efeitos da “pacificação” estremeceram a partir de março de 2016, em virtude de uma série de ações criminosas, cujas ordens de execução partiram de dentro dos presídios, tendo sido contabilizados, ao todo, 13 atentados, que atingiram bens e prédios públicos. Em 4 de abril de 2016, um carro-bomba foi deixado nas imediações da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, como retaliação a instalação de bloqueadores de celulares nas penitenciárias locais. Ainda em maio do mesmo ano, durante uma greve de agentes penitenciários, rebeliões eclodiram em distintas unidades prisionais, por ordem das lideranças, vislumbrando-se atos de grande barbaridade, culminando com a morte de 14 pessoas. Um tal estado de coisas levou o Estado a afirmar que o poder das facções encontrava-se restrito aos muros prisionais, uma vez que a “pacificação”, de certa forma, ainda era vivida além das grades da prisão (PAIVA, 2019, p. 175).

caboetando; se lembre que a Polícia vai embora e os caboetas ficam porque a paz é pra quem quer paz e nós não apoiamos caboetas bocas de prata estuprados, nem pirangagem com os cidadãos do Caça e Pesca. Ass: G.D.E

Estamos querendo paz mais tem pessoas cabuetando, lembreçe que a polícia vai embora e você fica. A paz é para quem quer paz. Estamos do lado da comunidade mais queremos respeito. Não vamos aceita cabuetas, furtos na favela, estuprador e derramamento de sangue banal. Pra alguém morrer tem que ter motivos fortes. Vamos respeitar os moradores, mais queremos respeito também. Agradecemos (Ameaças [...], 2016).

Em abril de 2016, o Ministério Público do Ceará realizou uma operação com o objetivo de investigar o “acordo de paz” e tentar desarticular as lideranças dos grupos.

Segundo o órgão, “a investigação demonstrou que o grupo se valia de uma falsa pregação de paz nas comunidades, inclusive com a organização de ‘marchas pela paz’, sendo que o único intuito era de fato consolidar os negócios ilícitos de venda de drogas, roubos qualificados e homicídios naquela região” (Diário do Nordeste, 21/04/2016).

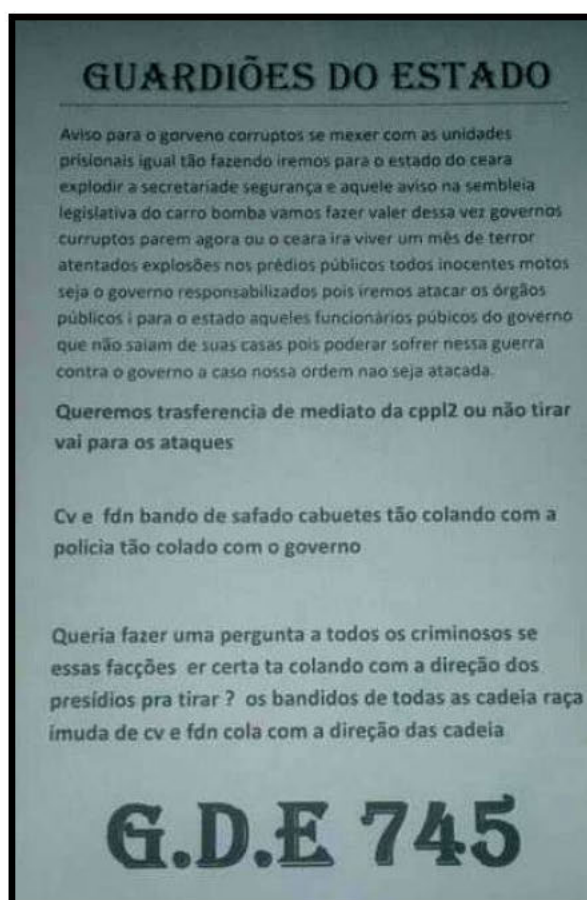
O que percebemos nessa investigação em especial é que, alguns indivíduos fazem referências a uma dessas facções de nível nacional. Dentro da organização criminosa do Vicente Pinzón, por exemplo, há pessoas que eventualmente se identificam como de uma ou outra dessas grandes facções. Eles têm dificuldade de ser todos pertencentes a uma única facção. É como se os grupos do Ceará tivessem dificuldade de se agregar a um conjunto de regras que essas facções impõem”, disse um dos promotores do caso (Acordo [...], 2016).

Porém, a “pacificação” na cidade de Fortaleza foi quebrada, acompanhando o rompimento nacional da aliança entre PCC e CV, como descrevem Sá e Aquino (2018, p. 14). O confronto entre facções criminosas passou a marcar a realidade local, afetando toda a sociedade e alterando significativamente o cotidiano das comunidades já em situação de vulnerabilidade. Nesse cenário, intensificaram-se os “batismos” nas periferias e nos presídios, como parte de uma disputa pela hegemonia territorial. Essa rivalidade desencadeou frequentes confrontos armados pela conquista de áreas de atuação. Pichações nos muros das casas e em locais de grande circulação passaram a sinalizar o controle sobre determinados territórios. Surgiram códigos como “TUDO 2”, em referência ao Comando Vermelho, e “TUDO 3”, alusivo ao Primeiro Comando da Capital e aos Guardiões do Estado. Como percebeu Barreira (2013, p. 224) as disputas violentas entre facções passaram a interferir em aspectos básicos da vida cotidiana, como ir ao mercado, ao posto de saúde, à escola, ao ponto de ônibus ou ao trabalho, brincar na rua, visitar familiares,

abrir e fechar janelas, escolher roupas, cortes de cabelo, religião ou até o exercício do voto. Atividades comerciais também foram impactadas. Foram instituídos códigos de conduta, constantemente modificados e divulgados por “Salves” e mensagens de WhatsApp, com o objetivo de atualizar as comunidades sobre as regras e reafirmar quem são os “donos da quebrada”. Os “tribunais do crime” aplicam punições severas: usar cores proibidas – como o vermelho em áreas controladas pelo GDE – pode levar à expulsão, à condenação à morte, a torturas ou até ao esquartejamento. Nesse ambiente de regras voláteis, a violência assume caráter difuso.

Em abril de 2017 ocorreu uma série de ataques a ônibus, agências bancárias e delegacias. O governador da época, Camilo Santana, chegou a chamar as ações de terroristas. Diversos jornais noticiaram que foram deixadas cartas do grupo GDE em locais onde ocorreram as ações.

Figura 5 - Carta do grupo Guardiões do Estado (GDE)



Fonte: Jornal Brasil de Fato (2017).

De acordo com a carta, teria ocorrido a quebra do acordo de paz entre as facções criminosas, ao afirmar “CV e FDN bando de safado cabuetas tão colando com a polícia tão colado com o governo”. Como afirma Vasconcelos (2023, p. 18), a GDE e o PCC mantêm uma aliança na distribuição de drogas no mercado varejista no estado do Ceará. Além disso, essa parceria evitava um confronto direto entre o PCC e o CV. Para isso, a facção paulista fornece apoio a GDE em forma de armas e logística para defender suas áreas de comércio do tráfico de drogas.

O sistema prisional tornou-se extensão dos territórios dominados pelos grupos armados ilegais. Assim como ocorreu no surgimento das facções CV e PCC, que faziam a gestão e estabeleciam as normas de condutas dentro das unidades prisionais, as facções no estado do Ceará passaram a fazer o controle interno das prisões. Porém, ao contrário dos estados do Rio de Janeiro e de São Paulo, em que apenas uma facção monopoliza o sistema penitenciário, no Ceará, havia uma disputa intensa e violenta entre os diversos grupos. A gestão penitenciária passou a distribuir os presos nas unidades e nos pavilhões conforme a facção que supostamente pertenciam. Isso fortaleceu ainda mais seu poder, revelando a incapacidade estatal de aplicar sua própria normatividade no interior das prisões. Em 2019, com a nomeação de um novo secretário de administração penitenciária do Estado do Ceará, conhecido pelo perfil “linha dura”, foi encerrada a separação de presos por facção e o endurecimento do regime penitenciário. Como resposta à retomada do controle do sistema penitenciário pela administração penitenciária e ao recrudescimento de regras internas, ocorreram uma série de ações violentas no estado do Ceará organizadas pelas facções criminosas. Nessas ações, foi estabelecida uma nova trégua entre os grupos armados para enfrentar seu inimigo comum.

Em 2020, um grupo novamente “rasga a camisa”, dessa vez a do Comando Vermelho. Um grupo dissidente do CV cria a chamada “Massa Carcerária” (ou simplesmente “Massa”), ou ainda conhecido como “Neutros”, adotando práticas ainda mais violentas que a GDE, como decapitação, transmissão *on-line* de torturas e assassinatos e expulsão de moradores. Assim como ocorreu no surgimento da facção local GDE, a criação da Massa gera um novo processo de reorganização violenta das disputas territoriais, culminando com séries de assassinatos extremamente violentos e deslocamentos por violência armada.

Atualmente existem 7 grupos armados atuando no estado do Ceará. Segundo o Relatório do Mapa de Organizações Criminosas (SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICA PENAI, 2023)¹⁰⁰, existiam, em 2023, quatro grupos no Ceará: Comando Vermelho, Guardiões do Estado, Primeiro Comando da Capital e Neutro/Massa. Porém, há registros de duas outras facções no Ceará, o Terceiro Comando Puro (TCP), originária do estado do Rio de Janeiro e rival do CV no estado do Rio de Janeiro, e a Família do Norte (FDN), oriunda do estado do Amazonas. Além disso, outros grupos estão fazendo tentativas recentes de se instalar no território cearense, como a Nova Okaida, originada no estado da Paraíba.

4.2.5 As normas impostas pelos grupos armados: normatividade criminal

Uma das questões que chama a atenção na atuação dos grupos armados é o estabelecimento de normas de condutas sobre a população de determinados territórios. Segundo Lessing (2021, p. 3), esse fenômeno é compreendido como uma governança criminal, “a imposição de regras ou restrições sobre o comportamento por uma organização criminosa”. Trata-se de um processo de regulação exercido por atores distintos da burocracia estatal, com normas que diferem das leis do Estado formalmente instituído. Esse tipo de governança, como afirma Briceño-Leon (2022, p. 21) pode assumir diferentes formas, a depender das características dos grupos que a exercem e do contexto social e político em que se desenvolve. Fatores como as oportunidades de obtenção de lucros e de captação de rendas ilícitas, bem como o tipo de vínculo estabelecido com as diversas instâncias do aparato coercitivo estatal, influenciam diretamente a forma como “as vidas, rotinas e atividades daqueles que são governados são afetadas por regras ou códigos impostos por uma organização criminosa” (LESSING, 2021, p. 85). Para que uma organização criminosa consiga impor normas e controlar a vida de pessoas em determinado território, é necessário que algumas condições estejam previamente ou

¹⁰⁰ Em 2024, o SENAPPEN não repetiu a publicação detalhada, onde citava os grupos armados (chamadas na publicação de ORCRIM, Organizações Criminosas), mas apresentou os dados gerais, indicando a existência de 88 grupos operando no Brasil, sendo que duas, o CV e o PCC, atuam em todo o território nacional.

concomitantemente presentes, de forma a garantir que essa dominação seja contínua e não apenas pontual (BRICEÑO-LEON, 2022, p. 22).

A primeira condição, conforme Briceño-Leon (2022, p. 22) refere-se à capacidade de força física, expressa no número de membros ativos e no poder de fogo do grupo. Esse aparato garante a imposição da vontade da organização sobre o território, permitindo-lhe enfrentar rivais e defender-se da repressão policial. A segunda é a capacidade de comunicar e impor normas, o que exige uma estrutura eficiente de transmissão de ordens, vigilância sobre o cumprimento das regras e aplicação rápida e eficaz de punições. A terceira condição envolve uma base financeira sólida, capaz de sustentar as atividades da organização, remunerar seus integrantes e garantir regularidade nos fluxos de recursos. Para isso, é necessário dispor de uma acumulação inicial de capital que viabilize o início da governança e seu posterior crescimento. A quarta condição diz respeito ao sujeitamento da população local. Conforme Weber (1977, p. 57), o domínio duradouro requer, ainda que minimamente, a cooperação, mesmo que passiva, dos governados. Para alcançar essa legitimidade, os grupos combinam mecanismos de coerção e recompensa, alternando entre práticas de proteção ou benefícios, e ameaças ou punições. Por fim, a quinta dimensão é a relação com o Estado. A organização criminosa precisa estabelecer algum tipo de acordo com os representantes estatais locais, que pode variar entre a colaboração plena e o confronto aberto. O posicionamento nesse espectro determina, conforme Briceño-Leon (2022, p. 22-24), o grau de violência empregado por ambos os lados e regula suas expectativas mútuas. Uma das dificuldades para definir com precisão o gradiente de conflito ou cooperação entre organizações criminosas e o Estado reside no fato de que esse posicionamento pode variar conforme o nível da instância estatal envolvida. É possível que haja alta cooperação com agentes locais, atuantes nas ruas, ao mesmo tempo em que se mantém uma relação conflituosa com o governo federal. Ou, inversamente, pode-se observar conflito no plano local e colaboração em níveis mais altos da administração pública (BRICEÑO-LEON, 2022, p. 23).

Em relação à atuação dos grupos armados ilegais na cidade de Fortaleza, é possível verificar as suas capacidades física e material, tanto nos confrontos entre rivais como no enfrentamento com as forças de segurança pública. Segundo dados

da SSPDS, em 2018 as quatro facções existentes nos presídios do Ceará tinham mais de 18 mil integrantes, sendo 9.056 do CV, 5.718 da GDE, 3.230 do PCC e 663 da Família do Norte (FDN)¹⁰¹. Em 2021, segundo a Polícia Civil, apenas a GDE teria 25 mil integrantes no estado do Ceará, dentro e fora do sistema penitenciário¹⁰². No ano de 2025, cerca de 100 pessoas são presas por dia no Ceará, supostamente vinculados a um 7 grupos armados que operam no estado¹⁰³. Se essa tendência se seguir, o número de pessoas presas, supostamente vinculadas às facções, poderia ultrapassar 30 mil apenas no ano de 2025. Considerando que em 2024, 38.446 pessoas estavam em cumprimento de pena, sendo 22.343 em celas¹⁰⁴, a população em cumprimento de pena chegaria a mais de 68 mil pessoas, o que representa aproximadamente 2,65% da população de Fortaleza.

Além dos recursos humanos dos grupos armados, o armamento utilizado é cada vez mais pesado e sofisticado, como é perceptível nas apreensões de armas em operações das forças de segurança pública. Em 2024, foram apreendidas 6.393 armas de fogo no estado do Ceará¹⁰⁵, uma média de 17,5 armas por dia.

Quanto à base financeira, a principal fonte de financiamento dos grupos armados em Fortaleza é o tráfico de armas e drogas ilícitas. No entanto, suas atividades econômicas ilícitas não se restringem a esses mercados. Os grupos armados também participam de assaltos e furtos, incluindo roubos de cargas, ataques a casas lotéricas e estabelecimentos comerciais, além de, em menor escala, investidas contra agências bancárias e residências situadas fora das áreas sob seu controle. Além dessas práticas, os grupos armados realizam lavagem de

¹⁰¹ Dados da inteligência da SSPDS, divulgados em: <<https://www.opovo.com.br/noticias/ceara/2023/06/13/facciao-criminosa-no-ceara-quais-grupos-atuam-no-estado-entenda.html>>. Acesso em: 2 out.2025.

¹⁰² Informações divulgadas em <<https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/seguranca/gde-tem-mais-de-25-mil-membros-e-domina-maioria-dos-bairros-de-fortaleza-diz-pc-1.3034221>>. Acesso em 2 out.2025.

¹⁰³ Este dado foi apresentado pelo governador do estado do Ceará em diversas entrevistas no mês de julho de 2025. Como exemplo: <<https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2025/07/09/confrontos-entre-7-faccoes-causam-90percent-dos-homicidios-no-ceara-diz-elmano.ghtml>>;

<<https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/seguranca/100-pessoas-sao-presas-no-ceara-por-dia-diz-elmano-que-se-preocupa-com-solturas-de-reincidentes-1.3668218>>. Acesso em: 2 out.2025.

¹⁰⁴ Segundo o SENAPEN, em abril de 2024, 909.067 pessoas cumpriam pena no Brasil, sendo 674.016 em regime fechado. Disponível em: <<https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen>>. Acesso em: 2 out.2025.

¹⁰⁵ Disponível em: <<https://www.supesp.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/89/2025/01/Apreensao-de-Arma-de-Fogo-Estasticas-Mensais.pdf>>. Acesso em 2.out.2025.

dinheiro proveniente do tráfico, reinvestindo os lucros em empreendimentos e negócios legais, os quais servem não apenas como fonte adicional de receita, mas também como estratégia de inserção na economia formal.

Duas informações podem ajudar a dar uma dimensão da rentabilidade das operações dos grupos armados. Segundo a SSPDS, em 2025, ao menos 40 lideranças do Comando Vermelho que atuam no Ceará estavam residindo em áreas controladas por essa facção no estado do Rio de Janeiro pagando um valor mensal de, ao menos, 100 mil reais, o que significa 4 milhões de reais por mês¹⁰⁶. O segundo dado tem relação direta com o problema da pesquisa, que é o aluguel de imóveis tomados pelos grupos armados.

Alguns elementos que caracterizam a governança criminal são particularmente relevantes para o problema da pesquisa. Os grupos armados demonstram uma capacidade de comunicar e impor suas normas de forma bastante eficaz, se valendo de mecanismos de controle e sujeição da população em determinados territórios. Isso ocorre com algum tipo de relação com as forças de segurança públicas, em confrontos ou em colaboração, ativa ou permissiva.

O primeiro controle se dá sobre os membros dos grupos armados, a partir da construção de identidades próprias e da aplicação de recompensas e punições. Os grupos buscam o controle exclusivo de seus territórios, expulsando membros dos grupos rivais para manter o domínio sobre o tráfico de drogas, seja no varejo ou no atacado. Os pequenos distribuidores precisam de autorização para atuar nas áreas sob controle e vendedores independentes ou ligados a outras facções são punidos. O resultado disso pode ser a proteção e a estabilidade no mercado local de drogas. Em geral, são proibidos furtos e roubos dentro da comunidade, deixando explícita a norma em pichações como “proibido roubar na favela”. Na disputa pelo controle territorial em Fortaleza, os grupos armados ilegais recorrem a punições extremamente severas, como tortura e execuções sumárias contra membros de grupos rivais que ingressam em áreas sob seu domínio.

106

Disponível

em:

<<https://mais.opovo.com.br/reportagens-especiais/2025/03/08/conexao-entre-faccoes-criminosos-cear-enses-pagam-alugueis-de-rs-100-mil-para-se-esconder-no-rio.html>>. Acesso em: 2 out.2025.

Como forma de vigilância, é comum os membros dos grupos confiscarem celulares de moradores em zonas controladas ou em disputa, inspecionando mensagens em busca de vínculos com facções inimigas, com a polícia ou de posturas que possam ameaçar seus interesses. As punições aos que violam as normas impostas variam de disparos nas mãos a mutilações de orelhas ou dedos, comuns em casos de roubo ou venda não autorizada de drogas. Casos de violência misógina também se tornaram frequentes e altamente divulgados. Mulheres e adolescentes são submetidas a castigos cruéis, como cortes forçados de cabelo, mutilações nos seios, e assassinatos, motivados por relações afetivas com membros de facções adversárias. Algumas normas são mais explícitas e direcionadas ao ambiente criminal, com as pichações proibindo roubar na quebrada. Outras normas se tornaram costumeiras para a população em geral da cidade de Fortaleza, como a que os motoristas devem baixar os vidros dos carros e os motociclistas retirar os capacetes ao ingressarem em determinados territórios, ou a proibição de fazer símbolos relacionados a algum dos grupos¹⁰⁷.

Dentre as punições estão as expulsões individuais ou coletivas. Esse tipo de evento, embora em algumas situações não seja acompanhado de castigos físicos, possui um alto impacto social para a família afetada e na comunidade que presenciou a situação. Além da coerção direta e explícita, os grupos armados procuram construir uma legitimidade nos territórios onde atuam. Uma das formas é o fornecimento de proteção aos moradores e comerciantes locais, sobretudo por meio da imposição de normas de convivência e da repressão a crimes como furtos e agressões. Tornou-se rotina na cidade de Fortaleza, moradores procurarem líderes dos grupos armados para resolverem conflitos interpessoais, como pagamento de dívidas, brigas familiares e outros tipos de desavenças.

As relações dos grupos armados com as forças de segurança públicas podem se dar em confrontos diretos, mas também em situações de cooperação, geralmente com agentes da base da hierarquia policial. Esses vínculos são informais, sigilosos e marcados por instabilidade. É comum a extorsão dos policiais que cobram para permitir a continuidade do tráfico. Em outros, ocorre cooperação direta, com a venda de armas ou drogas apreendidas de outras facções.

¹⁰⁷ Por exemplo, o gesto de “V” com os dedos da mão, é interpretado como “CV”. O gesto de três com os dedos da mão na horizontal é visto como símbolo da GDE.

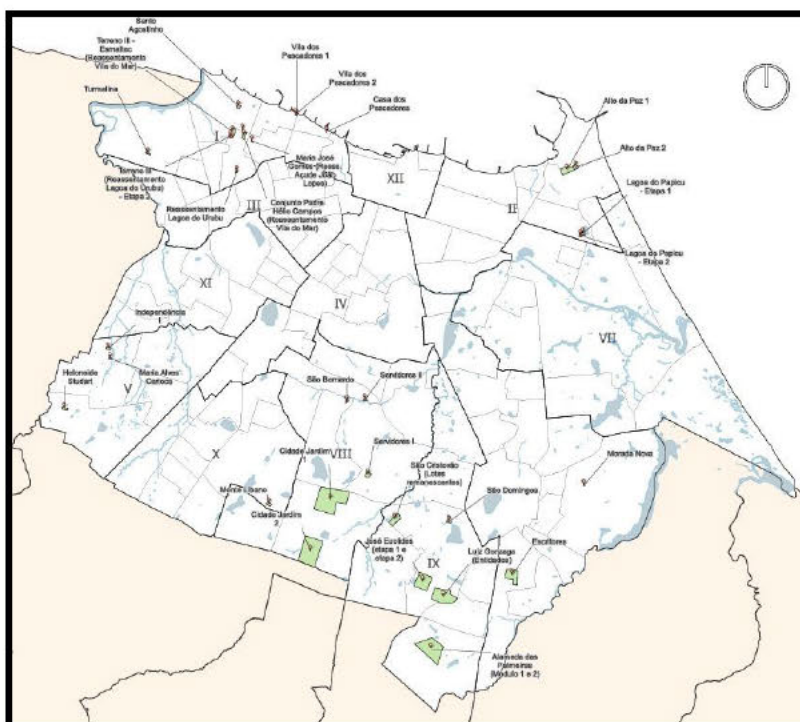
Apresentados os elementos gerais do contexto de violência armada na cidade de Fortaleza que contribuem para compreensão das causas determinantes dos deslocamentos violentos, a próxima seção apresenta de forma detalhada o caso Alameda das Palmeiras, objeto de estudo da pesquisa.

4.3 O caso de deslocamento interno por violência armada no residencial Alameda das Palmeiras

Entre os meses de janeiro de fevereiro de 2024, cerca de 200 famílias, aproximadamente mil pessoas, foram obrigadas a se deslocar do conjunto residencial Alameda das Palmeiras, naquele que seria o maior deslocamento coletivo em decorrência da violência armada já registrada na cidade de Fortaleza.

O residencial Alameda das Palmeiras foi, na época, a maior obra habitacional realizada por uma prefeitura no Brasil e foi construído no âmbito do programa habitacional Minha Casa Minha Vida (MCMV).

Figura 6 - Mapa: produção habitacional de Fortaleza (2011-2023)



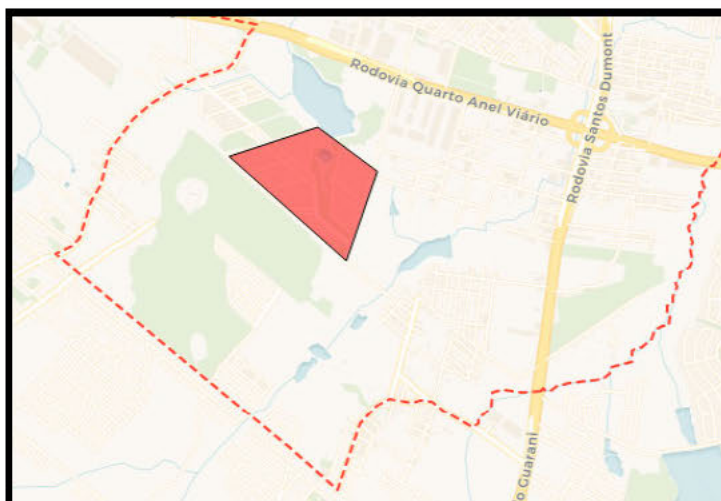
Fonte: Fortaleza (2023).

O programa MCMV tinha como uma das características a construção de conjuntos residenciais com grande quantidade de unidades e em áreas periféricas da cidade. Isso tem relação com a redução dos custos dos empreendimentos, especialmente o valor da terra. Entre 2011 e 2023, foram construídos 40 conjuntos habitacionais na cidade de Fortaleza (FORTALEZA, 2023). A maioria está localizada em bairros da periferia da cidade, com escassez de infraestrutura urbana e baixa oferta de serviços públicos. Esses residenciais foram produzidos pelo Estado do Ceará, por meio da Secretaria das Cidades, pela Secretaria de Habitação (Habitafor), por meio da Prefeitura de Fortaleza, ou por organizações sociais, por meio do Programa MCMV na modalidade “entidades”.

4.3.1 O território: pobreza e escassez de serviços públicos

O residencial Alameda das Palmeiras está localizado no bairro Pedras, extremo sul de Fortaleza, nos limites com os municípios de Itaitinga e Eusébio. O Alameda das Palmeiras está entre o anel viário que circunda a cidade e a Rodovia Santos Dumont (BR-116). O acesso ao residencial se dá pelas ruas Palmeiras dos Índios, Palmeira Buriti e Palmeira Areca.

Figura 7 - Mapa: localização do residencial Alameda das Palmeiras no bairro Pedras



Fonte: Fortaleza (2023).

O bairro Pedras integra a Secretaria Executiva Regional 9 (território 33), na divisão administrativa do município. A população é de 17.101 pessoas, em uma área de 7.127 km², ou seja, uma densidade 2,40 pessoas por km², uma das mais baixas da cidade de Fortaleza¹⁰⁸. Segundo os dados disponibilizados pela Prefeitura de Fortaleza, a população do residencial Alameda das Palmeiras é superior a do bairro Pedras, o que seria uma contradição. De toda forma, é possível inferir que quase a totalidade da população do bairro reside no Alameda das Palmeiras. Ou seja, a densidade populacional indicada não reflete a realidade da moradia da população. Quanto ao IDH do bairro, é considerado um dos mais baixos da capital cearense (0,05) (FORTALEZA, 2023).

O residencial Alameda das Palmeiras está ligado à rede de abastecimento de água, ao contrário da maior parte das outras comunidades do bairro Pedras. Também a rede de esgoto só existe no residencial. Todo o restante do bairro não possui esgotamento sanitário adequado.

Quanto à mobilidade urbana, não existem pontos de ônibus no residencial Alameda das Palmeiras. Para se deslocar, as pessoas precisam ir para pontos mais distantes do bairro, o que as expõem aos riscos de restrições violentas à mobilidade impostas pelos grupos armados. Não há estações compartilhadas de bicicleta, nem faixas exclusivas para esse modal.

No bairro existem apenas dois equipamentos de cultura, esporte ou lazer, a Pracinha da Cultura e uma Areninha, como são chamados os campos de futebol de grama sintética construídos pela prefeitura e pelo governo do estado (FORTALEZA, 2023). Há cinco escolas no bairro: Escola Municipal (Educação Infantil) Francisca Oriá Serpa, Escola Municipal (Educação Infantil) Tristão de Alencar, Creche Santa Luzia (escola particular em convênio com a prefeitura), e as Creches Municipais Professor José Teodoro Soares e Professora Luiza de Teodoro Vieira, essas duas últimas localizadas no Alameda das Palmeiras. Não há escolas de ensino fundamental e médio no bairro Pedras.

Há duas unidades de atendimento básico em saúde no bairro. Não existem equipamentos odontológicos ou de hospitais. O bairro também não possui equipamentos de assistência social, como CRAS e CREAS, nem de assistência psicossocial (CAPS).

¹⁰⁸ Os dados da Prefeitura de Fortaleza tem por base a previsão da população com dados do Censo Demográfico de 2022.

Não há equipamentos ou programa de segurança cidadão da Prefeitura de Fortaleza, como bases da Guarda Municipal, Núcleo de Mediação de Conflito e Programa Municipal de Proteção Urbana (PMPU) (FORTALEZA, 2023).

No bairro Pedras ainda há muitas áreas verdes, pequenos riachos e lagoas, com destaque para Lagoa do Ancuri, que fica próxima ao residencial Alameda das Palmeiras. Não há parques urbanos nem praças no território do bairro.

As obras do residencial Alameda das Palmeiras iniciaram em 2014 e em dezembro de 2016 foi concluída a primeira fase, com a entrega de 2.032 unidades habitacionais. Em março de 2018, as obras do residencial foram concluídas, com a chegada de mais 2.960 famílias, totalizando 4.992 famílias, aproximadamente, 20 mil pessoas.

4.3.2 Governança criminal: controle territorial, expulsões de moradores e cobrança de “pedágio” do comércio local pela GDE

Desde a entrega das primeiras unidades do residencial há registros de expulsão de moradores: em janeiro de 2017 uma mulher de 29 anos teve seu apartamento invadido por integrantes de uma facção e, juntamente com sua família, foi expulsa do bairro porque, antes de viver no Alameda das Palmeiras, vivia em uma “área de outra facção criminosa”¹⁰⁹; em maio de 2018, uma mulher, de 44 anos, quando foi receber o imóvel percebeu que a fechadura estava danificada e o imóvel arrombado, e abandonou o apartamento¹¹⁰; ainda em 2018, em julho, uma mulher de 43 anos teve o apartamento tomado por membros da facção local¹¹¹; em agosto de 2018, uma jovem de 25 anos, ao chegar pela primeira vez ao seu novo apartamento, foi informada que “a facção tinha invadido e se apossado do imóvel”¹¹²; já em agosto de 2020, uma mulher e sua família recebeu uma ordem para sair do imóvel, caso contrário seriam mortos¹¹³; em novembro de 2022, uma senhora de 60 anos teve o imóvel invadido e a facção ordenou que não retornasse, se não seria morta¹¹⁴; em

¹⁰⁹ BO nº 106-4XXX-2023.

¹¹⁰ BO nº 106-1XXX-2024.

¹¹¹ BO nº 110-6XXX-2024.

¹¹² BO nº 106-1XXX-2024.

¹¹³ BO nº 106-1XXX-2024.

¹¹⁴ BO nº 106-4XXX-2023.

janeiro de 2023, um homem de 29 anos, após sofrer ameaças pela facção abandonou o apartamento.

Desde a entrega das primeiras unidades do residencial Alameda das Palmeiras, a facção Guardiões do Estado (GDE) era o grupo armado que exercia a governança sobre a população do território. Além dos relatos que a GDE estaria expulsando moradores do residencial, também havia registros de exigência de pagamento de dinheiro dos comerciantes locais e das empresas de fornecimento de serviços de *internet* para continuar suas atividades no Residencial. Esses eventos levaram a Polícia Civil a instaurar uma investigação específica no Alameda das Palmeiras. O relato de uma testemunha que foi expulsa do residencial em março de 2022, detalha o contexto:

Há cerca de 2 anos, o declarante tomou conhecimento das primeiras expulsões de moradores; que a primeira pessoa que viu sendo expulso foi uma mulher cujo nome não lembra bem; [...] que ela morava com o marido e dois filhos [...] tendo saído depois que criminosos efetuaram disparos de espingarda calibre 12 na porta da casa [...] durante o dia e na frente de quem estava na rua; que, de imediato, ela abandonou o apartamento; que isso aconteceu há cerca de 2 anos e alguns meses e o motivo foi o fato de que os criminosos acreditavam que [...] e sua família estariam revelando para a polícia fatos de pessoas envolvidas com o crime local; que uma família (um cadeirante com a mulher e dois filhos) [...] também foi expulsa, após o que o apartamento deles passou a ser usado pela facção para esconder drogas [...] (CEARÁ, Justiça Estadual, processo nº XXXXXXX-40.2022.8.06.0296).

Além das expulsões, fazia parte da rotina do residencial o “arrebato”, como é conhecida a situação em que pessoas são desaparecidas, sessões de tortura e homicídios, que eram realizados na frente de diversas pessoas da comunidade.

Por várias vezes presenciou membros da facção [...] arrebatando pessoas que tinham dívidas de drogas e que seriam mortos por eles; que nas vezes que presenciou abordagem, o declarante interveio e chegou a pagar dívidas para que as pessoas não fossem assassinadas; [...] que viu [...] assassinando um rapaz na rua 14 há cerca de 2 anos; que foi o [...] que efetuou o primeiro disparo, após o que o [...] deu várias furadas na vítima com uma faca, tendo ainda o [...] arremessado várias pedras na vítima; que o [...] exerce uma posição de liderança em relação aos demais e, após dar a ordem, ficou só assistindo; que a vítima se chamava [...] e, assim como a mãe dele, parecia ter algum problema mental [...] que eles tinham um grupo de WhatsApp em que essas atrocidades eram divulgadas entre os membros da facção (CEARÁ, Justiça Estadual, processo nº XXXXXXX-40.2022.8.06.0296).

As expulsões, arrebatamentos e assassinatos eram parte da dinâmica do controle territorial exercido pela GDE, conformando toda a rotina e convivência no residencial.

Essa é a facção que domina todo o Conjunto Habitacional Alameda das Palmeiras e também o condomínio vizinho, Residencial Luiz Gonzaga; que são, portanto, mais de 10 mil apartamentos sob o domínio dessa facção GDE; [...] a partir de 00h00min, vários criminosos caminham ostentando armas até pontos estratégicos com o fim de “defender” o condomínio contra eventuais tentativas de invasão por integrantes das facções rivais, principalmente, do CV, ao passo que outros indivíduos permanecem realizando a venda de drogas; que, além disso, eles também cobram taxas dos comerciantes locais, os quais pagam em torno de 300 reais por mês; [...] um outro comerciante [...] montou uma loja de manutenção de ar-condicionado, mas teve que abandonar o negócio por ter atrasado o pedágio que pagava para a facção criminosa; que na época ele não conseguiu pagar o pedágio e os criminosos disseram “a empresa aqui não aceita atraso não”, após o que ele fechou a loja de manutenção; que também existem comerciantes que são dispensados de pagar o pedágio em troca de trabalhar para a facção; que um exemplo é a pessoa conhecida como [...] [que] destrava celulares roubados, oculta armas e drogas, de modo que ele mesmo anda armado direto [...] (CEARÁ, Justiça Estadual, processo nº XXXXXXX-40.2022.8.06.0296).

Para exercer o controle do território do residencial Alameda das Palmeiras, a GDE possuía uma estrutura interna organizada, com lideranças reconhecidas pela população e uma estrutura gerencial e financeira eficiente.

[o líder é] O Marcílio; que ele é o que chamam na facção de “sintonia”; que é a segunda pessoa depois dele é uma mulher chamada “Barbie” [...]; que é a “Barbie” e a mulher do Marcílio, que se chama Regilane, que são as responsáveis pelo controle financeiro da atuação local da facção, pois são elas que arrecadam o dinheiro do pedágio dos comerciantes; que elas alegam que o dinheiro tem como destinatário o criminoso conhecido “Samsung” (cujo nome é Noé), como que sem conta preso; [...] que, de acordo com o que ouviu falar, Marcílio exerce em nome da GDE o controle local no residencial alameda das Palmeiras e se reporta aos irmãos Samsung e Juruna (vulgo Peixe), que estão presos; que Samsung e Juruna seriam primos do principal comparsa, conhecido como Dólar e que também está preso [...] (Ceará, Justiça Estadual, processo nº XXXXXXX-40.2022.8.06.0296).

O líder da GDE, Marcílio, participou pessoalmente da expulsão da testemunha que fez esses relatos, porque ela trabalhava em um bairro controlado pela facção rival, o Comando Vermelho. A testemunha recorreu à polícia para tentar reaver alguns utensílios domésticos e bens que abandonou durante a fuga.

O contexto iria se agravar com uma mudança na dinâmica dos grupos armados na cidade de Fortaleza. O surgimento da Massa Carcerária, como já dito anteriormente, é baseado na dissidência de várias lideranças, especialmente GDE e CV, que queriam ser “neutras” e ter mais liberdade para suas operações. Dentre as

lideranças que “rasgaram a camisa” estão os irmãos Samsung e Peixe, que rompem com a GDE enquanto estavam presos, e assumem a identidade de Massa. Dessa forma, o residencial Alameda das Palmeiras passa a ser controlado pela facção Massa.

Porém, um terceiro irmão de Samsung e Peixe, conhecido como Bioco, que também estava preso e era integrante da GDE, foi posto em liberdade e prometeu retomar o território do residencial que tinha “virado” Massa Carcerária. Assim, a partir de um conflito entre irmãos que eram lideranças de grupos armados rivais, deu-se início a uma onda de ataques, ameaças e assassinatos, que levou ao deslocamento coletivo ocorrido no residencial.

4.3.3 Disputa entre GDE e Massa: o deslocamento coletivo

Em fevereiro de 2024, um jovem chamado Caio Hilário Rodrigues foi assassinado com vários tiros dentro do residencial Alameda das Palmeiras¹¹⁵. A vítima caminhava com seu filho bebê, de casa para um comércio local, quando foi parado por vários outros jovens armados. Caio entregou seu filho para uma pessoa que caminhava na rua e correu, mas foi alcançado a poucos metros e assassinado na frente de vários moradores. O motivo para o homicídio de Caio seria que ele não cumpriu a ordem da GDE de abandonar sua casa. Segundo os membros desse grupo, Caio seria ligado à facção Massa.

A disputa entre a Massa, liderada por “Peixe” e “Samsung”, e a GDE, tendo Bioco à frente, estava provocando uma série de expulsões e homicídios. O retorno de Bioco ao Alameda das Palmeiras gerou uma onda de perseguições contra quem teria “virado” para Massa. Um morador do residencial que presenciou o assassinato de Caio relata o conflito entre os grupos armados.

O condomínio Alameda das Palmeiras sempre foi dominado pela facção criminosa GDE, mas, há cerca de um ano, virou facção MASSA; que os frentes da Massa no Alameda (ou seja os líderes) são os irmãos "PEIXE" e "SAMSUNG", os quais se encontram presos; que em dezembro/2023, outro irmão de "PEIXE" e "SAMSUNG", de alcunha "BIOCO" saiu da prisão; que "BIOCO" é ligado à facção GDE e aliado ao "LEUDIM"; que nesse contexto, "BIOCO" começou a tentar tomar o poder no condomínio, a fim de restabelecer o domínio da GDE no referido local; que os integrantes da GDE, liderados por "BIOCO", iniciaram uma onda de expulsões de

¹¹⁵ Informações do processo nº XXXXXXX-38.2024.8.06.0001 (CEARÁ, Justiça Estadual). Trecho da denúncia.

famílias do condomínio ALAMEDAS DAS PALMEIRAS; que os moradores do Condomínio Alameda das Palmeiras que não aceitavam sair e resistiam à expulsão, eram decretados à morte e executados por integrantes da facção criminosa GDE; que a situação é explícita aos moradores remanescentes do Alameda das Palmeiras (Depoimento de testemunha protegida pelo Provita¹¹⁶).

O grupo de jovens que assassinou Caio, também praticou outros homicídios e arrebatamentos nas primeiras semanas de 2024. O grupo passou vários dias acampado em áreas verdes nas proximidades do residencial Alameda das Palmeiras, com mochilas e portando armas¹¹⁷, procurando assassinar pessoas que teriam traído à facção GDE. Segundo a mãe de Caio, o jovem tinha integrado à facção GDE, mas há algum tempo estava trabalhando e queria deixar o crime, “mas o crime não permite que saia da facção, tem as consequências!”¹¹⁸.

Algumas das pessoas que participaram do homicídio foram presas. Na decisão que converteu as prisões em flagrante em preventiva, o magistrado expressa sua perplexidade diante do contexto de violência.

Ressalta-se, ainda, que a Justiça tem como uma de suas principais missões a pacificação social e a garantia do “bem viver” dos jurisdicionados. Um crime dessa estirpe, que ocorre, supostamente, da rivalidade entre facções criminosas, atinge o tecido social de maneira altamente negativa, causando uma péssima sensação aos cidadão. A justiça, nesse momento não pode coadunar com esse estar de coisas, sob o risco de haver uma severa degradação do meio social e uma descrença generalizada das Instituições (CEARÁ, Justiça Estadual, Proc n. XXXXXX-40.2022.8.06.0296).

Em paralelo aos homicídios, diversas famílias estavam sendo expulsas do residencial Alameda das Palmeiras. Diante do confrontos entre as facções, tanto membros da GDE como da Massa ameaçavam e expulsavam pessoas consideradas integrantes ou colaboradoras do grupo rival. Uma moradora expulsa disse que:

[...] indivíduos do Residencial Alameda das Palmeiras estão ameaçando sua família, conta que alguns dias atrás seu marido foi na residência pegar alguns bens, quando indivíduos, todos encapuzados, entraram do apartamento falando que iriam matar seu marido, estavam com arma de fogo e já iam levar seu esposo, mas marido implorou por sua vida e foi embora, os faccionados disseram que não voltassem ao local, do contrário iriam morrer; que a declarante não está mais em sua residência por medo de sua segurança e de sua família; que esta situação vem ocorrendo com outros moradores; que não consegue identificar os indivíduos, mas são faccionados da “Massa”; que os pertences pessoais da declarante e de sua família ficaram todos no apartamento, inclusive documentos pessoais [...]¹¹⁹.

¹¹⁶ Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas de Morte.

¹¹⁷ Depoimento de testemunha protegida pelo Provita.

¹¹⁸ *Idem*.

¹¹⁹ *Idem*.

No primeiros meses de 2024, foram registradas várias situações de deslocamentos, conforme é sintetizado na tabela a seguir:

Tabela 5 - Registros de ocorrências policiais relacionados aos deslocamentos no Alamedas das Palmeiras

Registro e localização	Data do registro (2024)	Data do evento (2024)	Descrição do evento (citações literais dos registros de ocorrência, os erros ortográficos foram mantidos)
BO n. 931-X-2024 Delegacia Eletrônica	18/02	31/01	Na tarde do dia 31 de janeiro de 2024 alguns homens de grupos criminosos pediram para que todos que morace na quadra 4 do residencial Alameda as Palmeiras deixa-se seus apartamentos em tons de ameaça, eu tenho minha família adolescentes e crianças retirei minhas coisas no dia seguinte dia 01 de fevereiro de 2024 e fui embora, preservando assim a vida. Estou pagando hoje um aluguel de 500 reais, dinheiro que faz muito falta principalmente para a Alimentação. Estou aqui fazendo esse registro para formalizar o ato, tendo em vista que o apartamento é no meu nome, procurei o habitafor Órgão responsável para devolver o imóvel temendo pela vida não tenho mais interesse em retoma para o Residencial.
Registro CIOPS	03/02	03/02	03/02/2024. FORTALEZA. PEDRAS. ALAMEDA DAS PALMEIRAS. SOL [solicitante] INF QUE TEM VÁRIOS CAMINHOS DE MUDANÇAS NO LOCAL. SOL INF QUE UM GRUPO CRIMINOSO ESTÁ AMEAÇANDO OS MORADORES [...]. VIA FREQ. DA CIOPS. MORADORES QUE ESTÃO DE MUDANÇA: A., A., F., L.. (MORAM NO BLOCO X, RUA X, APTO X) ESTÃO SE MUDANDO PAR BAIRRO ANCURI (RUA...). INFORMARAM QUE DOIS INDIVÍDUOS ARMADOS AMEAÇARAM OS MORADORES, UM GORDO, BAIXO E MORENO E OUTRO MORENO ALTO. NAO SOUBERAM INFORMAR OS NOMES

Registro CIOPS	06/02	06/02	SOL [solicitante] INF QUE OS MELIANTES DO ANCURI DA FACCAO GDE PROMETEU INVADIR O ALAMEDA DAS PALMEIRAS HOME A NOITE PARA VINGAR A MORTE DE UM INTEGRANTE DO GRUPO DELES QUE FOI MORTO POR MELIANTES QUE MORAM NO ALAMEDA DAS PALMEIRAS. SEG SOL OS IND ESTAVAM SE COMBINANDO DE IREM A NOITE FAZER ESSA INVASAO. SOL INF QUE OS IND DA FACCAO DO ALAMEDA DAS PALMEIRAS ESTAVAM AVISANDO AOS MORADORES DA TAL INVASAO. SOL ANONIMO. SOL INF QUE ONTEM TEVE UM TIROTEIO NO LOCAL ONDE FOI MORTO O IND DO ANCURI. SEG SOL OS IND VAO INVADIR O RESIDENCIAL DE MADRIGADA
BO n. 133-X-2024 33ºDP	27/02	08/02	INFORMA A QUEIXOSA QUE NO DIA E HORA ACIMA MENCIONADOS, REGISTRA BOLETIM DE OCORRÊNCIA DO FATO DE QUE A MESMA FOI CONTEMPLADA COM UM IMÓVEL NA LOCALIDADE DE PEDRA - FORTALEZA - CEARÁ [...] RESIDENCIAL ALAMEDA DAS PALMEIRAS, TODAVIA A MESMA FOI EXPULSA DO LOCAL NO DIA 08/02/2024, POR FACÇÕES CRIMINOSAS SIMPLEMENTE PELO FATO DE QUE DESCOBRIRAM QUE A MESMA TERIA MORADO NA BARRA DO CEARÁ, ASSIM DIRIGIU-SE ATÉ O HABITAFOR E LÁ FOI ORIENTADA A REGISTRAR BOLETIM DE OCORRÊNCIA PARA PROVIDENCIAS.
E-mail CIOPS	17/02	Não identificado	s/d. GRUPO CRIMINOSO (AMEAÇA A MORADORES) [...] RESIDENCIAL ALAMEDA DAS PALMEIRAS. SOL L. INF QUE FOI AMEAÇADA OPR GRUPO CRIMINOSO, E TERA QUE SAIR DA SUA CASA. SOL PEDE APOIO PARA RECOLHER SEUS OBJETOS PESSOAIS EM SEGURANÇA. REF [...]. INFORMA QUE QUANDO VIR A VTR [viatura] VAI DESCER. [...]. ao chegar ao local foi feito s51, logo feito a devida assistência a solicitante: L., 23 anos, a mesma havia solicitado um apoio para que pudesse ser feito a sua mudança.

BO n. 108-X-2024 8ºDP	20/02	18/02	[...] AO CHEGAR EM SEU IMÓVEL VERIFICOU QUE HAVIAM O ARROMBADO E TROCADO A FECHADURA DA PORTA; QUE, POR MEDO DE QUE LHE FIZESSEM ALGUM MAL FOI EMBORA DO LOCAL IMEDIATAMENTE; QUE, NÃO SABE INFORMAR QUEM INVADIU SEU APARTAMENTO E NEM QUANTAS PESSOAS ESTÃO NELE ATUALMENTE; QUE, TODOS OS SEUS PERTENCES AINDA ENCONTRAM-SE NO IMÓVEL.
BO n. 110-X-2024 10ºDP	12/07	17/02	Recebeuartamento mas a organização criminosa tomou posse. a mesma pede um apartamento em um outro local.
BO n. 106-X/2024 6ºDP	28/02	20/02	A declarante afirma que deste a apontada data não mais reside na unidade habitacional de endereço acima descrito, vez qu naquela oportunidade pessoas envolvidas com a facção criminosa que atua naquele bairro invadiram seu apartamento e furtaram seus objetos pessoais, tendo a declarante tomado conhecimento do fato cerca de cinco dias depois. Retornou ao local quando foi então abordada por uma mulher cujo nome desconhece, a qual orientou a não mais voltar para ali residir, vez que o apartamento estava agora em poder da facção. Registra o fato por orientação da Habitafor para desvincular seu nome do financiamento daquela unidade habitacional.

BO n. 301-X/2024 6ºDP	18/03	02/03	informa a vítima que dia, hora e local citados estava em sua residência quando foi sofreu [sic] uma ameaça; QUE estava em casa juntamente com seus 03 (três) filho uando 04 (quatro) homens encapuzados e armados entraram em sua residência e ordenaram que a vítima teria 24 (vinte e quatro) horas para abandonar o seu lar; QUE diz ter ficado desesperada e muito nervosa e logo em seguida juntou alguns documentos e saiu de sua casa juntamente com os seus 03 (três) filhos; QUE diz ter saído somente com a roupa do corpo e alguns documentos; QUE ficou sabendo que membros da facção MASSA entraram em sua casa e levaram móveis, eletrodomésticos e pertences pessoais; QUE a disputa territorial entre a facção GDE e a facção MASSA é o principal motivo dela ter sido expulsa de sua casa; QUE segundo a vítima o ponto chave para à sua expulsão de casa era o fato da vítima ir visita à sua mãe em um outro bairro cuja as facções são inimigas; QUE sua mãe mora na Cldade Jardim, bairro José Walter, com predominância da facção GDE; QUE a vítima morava na Alameda das Palmeiras, bairro Pedras, com predominância da facção MASSA
Registro CIOPS	19/03	19/03	SOL [solicitante] PEDE APOIO DE UMA VTR [viatura] POIS ESTA SOFRENDENDO AMEACAS E QUE REALIZAR SUA MUDANCA MAS ESTA COM MUITO MEDO POIS ESTA SOZINHA COM OS FILHOS". "SOL PEDE VTR NO LOCAL".
Registro CIOPS	17/04	17/04	SOLIC [solicitante] INFORMA QUE HOMEM CONHECIDO COMO I. [...] ESTA EM UMA BICICLETA CARGUEIRA VERMELHA. SOLIC INFORMA QUE AMEACA MORADORES PARA SAIR DAS CASAS.

Mensagem em aplicativo (Wpp)	Não identificado	Não identificado	INFOR [informa] QUE ONTEM AS PESSOAS DE GRUPO CRIMINOSO LHE TIROU DE CASA E AGORA PRECISAR RETIRAR OS PERTENCES DA CASA E PEDE AJUDA DA PM, POI ESTA SENDO AMEAÇADA DE MORTE. [...]. no local contato com a solicitante B., genitora: F., a mesma informou que já faz mais de um mês que foi expulsa do local e pediu um apoio para retirar seus pertences do apartamento. segundo a solicitante os indivíduos que expulsaram, são conhecidos como [...]. motorista do caminhão da mudança: F., caminhão branco de placa [...].
Registro CIOPS	Não identificado	Não identificado	SOL [solicitante] PEDE VTR [viatura] POIS ESTA GUARDANDO VTR PARA RETIRAR SUAS COISAS DA CASA. CARCAT CAMISA AMAELA E SHORT LILAS. ** EVENT HELD FOR 9999 MINUTES. SOL PEDE REFORCO POLICIAL POIS INFOR QUE OS ELEMENTOS COSTUMA EFETUAR DISPAROS CONTRA PM. SOL INFOR QUE VAI AGUARDAR VTR NO PATIO LEBLON. FEITO S51 PORÉM NINGUÉM SE MANIFESTOU. VTR EM APOIO A MUDANÇA. ACOMPANHAMOS A SRA NAYANE DA SILVA,23, AO SEU APARTAMENTO 304, NO BL 16, DA ALAMEDA DAS PALMEIRAS 2 CHEGANDO LÁ ELA RETIROU SEUS PERTENCES DO APARTAMENTO E FOI EMBORA COM O CARRO DA MUDANÇA PRO SEU NOVO ENDEREÇO QUE INFORMOU QUE ERA NO EUSÉBIO MÃS NÃO SABIA COM PRECISÃO. DISSE QUE NÃO SABIA OS NOMES DOS INDIVÍDUOS QUE A EXPULSARAM. QUE A AMEAÇA OCORREU A DUAS SEMANAS.

Elaboração: o autor, com informações do NUHAM e consulta aos processos judiciais no Portal do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. Os fatos citados nas ocorrências estão na tabela em apêndice. As informações que possam identificar as pessoas foram omitidas.

Além dos registros policiais, neste período diversas famílias procuraram o Núcleo de Habitação e Moradia da Defensoria Pública do Estado do Ceará (NUHAM) solicitando assistência jurídica para lidar com a situação. Os atendimentos no NUHAM registram eventos ocorridos entre o final de dezembro de 2024 até meados de março de 2025. Alguns destes atendimentos geraram o ingresso de

ações judiciais pela Defensoria Pública, totalizando 17 processos judiciais. De forma sintética, as ações da DPE trazem relatos de que as assistidas estavam nos apartamentos em moravam quando foram expulsas por homens encapuzados e portando armas ou receberam recados, verbais ou bilhetes escritos, de que teriam que sair dos imóveis. Os integrantes dos grupos armados determinaram, em média, prazos de 24 horas para retirada, sendo que algumas tiveram poucas horas. Todas as assistidas relatam que não tiveram tempo de retirar móveis e utensílios domésticos, tendo que fugir apenas com a “roupa do corpo”. Uma das moradoras teve a situação mediada por um líder comunitário, que conseguiu estender o tempo de “decretação” que era até o meio-dia para um prazo de 48 horas.

Ocorre que, por volta das 12h, no dia da ocorrência, foi ordenada por supostos “chefes” da organização criminosa do bairro, em que mandou um homem desconhecido entregar um recado à peticionante para que se retirasse da sua casa em um prazo de 48h, sendo que o agente comunitário do local conseguiu negociar com os supostos faccionados, permitindo que a autora saísse do local após três dias (CEARÁ, Justiça Estadual, processo XXXXXXX-34.2024.8.06.0001. Trecho da petição inicial).

Alguns relatos ajudam a detalhar as motivações para os deslocamentos e o contexto em que ocorreu:

Informa a vítima que dia, hora e local citados estava em sua residência quando sofreu uma ameaça; que estava em casa juntamente com seus 03 (três) filhos quando 04 (quatro) homens encapuzados e armados entraram em sua residência e ordenaram que a vítima teria 24 (vinte quatro) horas para abandonar o seu lar; que diz ter ficado desesperada e muito nervosa e logo em seguida juntou alguns documentos e saiu de sua casa juntamente com seus 03 (três) filhos; que ficou sabendo que membros da facção Massa entraram em sua casa e levaram móveis, eletrodomésticos e pertences pessoais; que a disputa territorial entre a facção GDE e a facção Massa é o principal motivo dela ter sido expulsa de sua casa; que segundo a vítima o ponto chave para à sua expulsão de casa era o fato da vítima ir à sua mãe em um outro bairro cuja as facções são inimigas; que sua mãe mora na [...], bairro [...], com predominância da facção GDE; que a vítima morava na Alameda das Palmeiras, bairro Pedras, com predominância da facção Massa (CEARÁ, Justiça Estadual, processo nº XXXXXXX-34.2024.8.06.0001. BO nº XXX-XXX-2024 em anexo à contestação do Estado do Ceará).

Em outro caso, a família foi obrigada a sair do imóvel por ter se recusado a colaborar com a facção Massa e não ter aceitado que o filho fosse “batizado” pelo grupo armado.

Conforme narrado pela assistida, no dia acima mencionado ela e sua família foram expulsas por supostos grupos criminosos após se recusarem a guardar armas no local e o seu filho ser coagido a se “batizar” e realizar atos criminosos, o qual negou-se. Portanto, a família recebeu aviso para sair imediatamente do imóvel em que residiam, sob pena de pagarem com a própria vida (CEARÁ, Justiça Estadual, processo nº XXXXXXX-39.2024.8.06.0001. Trecho da petição inicial do NUHAM).

Os relatos levantados pelo NUHAM são contrários ao argumento das autoridades da segurança pública do Estado do Ceará que afirmaram que as famílias se retiraram no residencial Alameda das Palmeiras porque eram filiadas à facção GDE¹²⁰. O posicionamento oficial da segurança pública é permeada de vieses estigmatizantes, baseada em uma visão de criminalização dos moradores de áreas sob a governança dos grupos armados.

Essa seção teve o objetivo de apresentar, da forma mais detalhada possível e com base nos documentos levantados de processos judiciais e registros policiais, as circunstâncias concretas em que ocorreu o deslocamento coletivo no residencial Alameda das Palmeiras. A análise detalhada dos processos judiciais e das respostas estatais para as famílias deslocadas é feita no último capítulo do trabalho.

4.4 Crise urbana e governança criminal como condições para o deslocamento interno por violência armada

Neste capítulo, foram apresentadas as causas mais concretas para o deslocamento interno em razão da violência armada na cidade de Fortaleza. Inicialmente foram apresentadas, a partir da criminologia crítica, categorias que

¹²⁰ De acordo com a matéria do Jornal O Povo, segundo a “Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social do Estado (SSPDS), levantamentos da Polícia Militar indicam que ‘familiares de suspeitos de integrarem grupos criminosos decidiram se retirar’ do local. <https://www.opovo.com.br/noticias/fortaleza/2024/02/12/em-meio-a-conflito-de-faccoes-moradores-deixam-o-alamedas-das-palmeiras.html>

permitem compreender a violência armada como construção social, resultado da definição normativa de condutas e da reação que rotula determinados grupos como criminosos. Termos como “faccionado” e “envolvido” estigmatizam moradores de territórios sob controle dos grupos armados ilegais, vistos como inimigos sociais e desprovidos de proteção estatal, em contraste com os “cidadãos de bem”, moradores de áreas consideradas “nobres” da cidade. Assim, naturaliza-se a violência entre facções e toleram-se abusos de agentes estatais, enquanto normas jurídicas convivem com normas impostas por grupos armados, muitas vezes mais eficazes. Na América Latina, a violência urbana expressa conflitos sociais e organiza-se em territórios sob normatividade estatal, criminal ou mista. Na cidade de Fortaleza, a violência combina vulnerabilidade, desigualdade e disputas entre facções, resultando em homicídios e no deslocamentos por violência armada concentrados em áreas periféricas.

A formação da cidade, marcada por segregação socioespacial e déficit habitacional, criou condições para a expansão das facções. Ao passo que entre 2015 e 2017, o Ceará tornou-se estratégico para o tráfico. Além da expansão das facções “de fora”, especialmente o Comando Vermelho e o Primeiro Comando da Capital, ocorreu um processo de surgimento de grupos locais, os Guardiões do Estado e, depois, a Massa Carcerária. Essa nova dinâmica criminal intensificou as consequências da violência armada, a exemplo do crescimento do número de homicídios, das restrições violentas à mobilidade e dos deslocamentos de moradores. Nessas disputas, a atuação dos grupos armados configura uma “governança criminal”, baseada em força física, comunicação eficaz de normas, base financeira, sujeição da população e relações colaborativas com o Estado.

Essa governança produz uma normatividade criminal que passa a regular a vida cotidiana. Combinando coerção e consenso, os grupos armados ilegais buscam legitimidade oferecendo proteção e mediando conflitos, enquanto estabelecem relações ambíguas com agentes estatais. O resultado é um gradiente normativo, em que normas criminais e estatais coexistem em ordem híbrida e compartilhada.

No caso de Fortaleza, as facções priorizam a rentabilidade e a continuidade de seus negócios ilícitos, diferindo de outros grupos latino-americanos que visam poder político. Ainda que hoje se restrinjam à esfera econômica, não se pode descartar que, no futuro, avancem para disputar espaços institucionais.

5 PROTEÇÃO JURÍDICA INTERNACIONAL DOS DESLOCADOS INTERNOS POR VIOLÊNCIA ARMADA

Nos capítulos anteriores, foram apresentadas as causas e as condicionantes do deslocamento interno em razão da violência armada, desde o aspecto mais geral, que é a crise de hegemonia do poder estatal, expressada como uma crise de eficácia da normatividade, até os elementos específicos, relacionados ao processo de desenvolvimento urbano que produz territórios extremamente vulnerabilizados e às alterações da dinâmica da violência armada. A combinação destes dois elementos específicos geram as condições para o estabelecimento da governança criminal e, conseqüentemente de uma normatividade criminal, sobre parcelas da população em determinados territórios. O estudo do caso do deslocamento coletivo no residencial Alameda das Palmeiras ilustra a conjugação desses fatores.

Neste capítulo e no seguinte, será feita uma análise dogmática do problema, mas sempre relacionado com dados empíricos da pesquisa e com o estudo do caso Alameda das Palmeiras. Na próxima seção, será apresentado um panorama do contexto internacional do deslocamento interno motivado por violência armada. Em seguida, é discutido o desenvolvimento das normas internacionais que tratam da proteção dos deslocados internos, desde a proteção aos refugiados até a criação dos Princípios Orientadores que, atualmente, são reconhecidos globalmente como os padrões de proteção das pessoas deslocadas internas. Por fim, são apresentados os mecanismos de proteção internacional das pessoas deslocadas: o Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), o Direito Internacional Humanitário (DIH) e o Direito dos Refugiados.

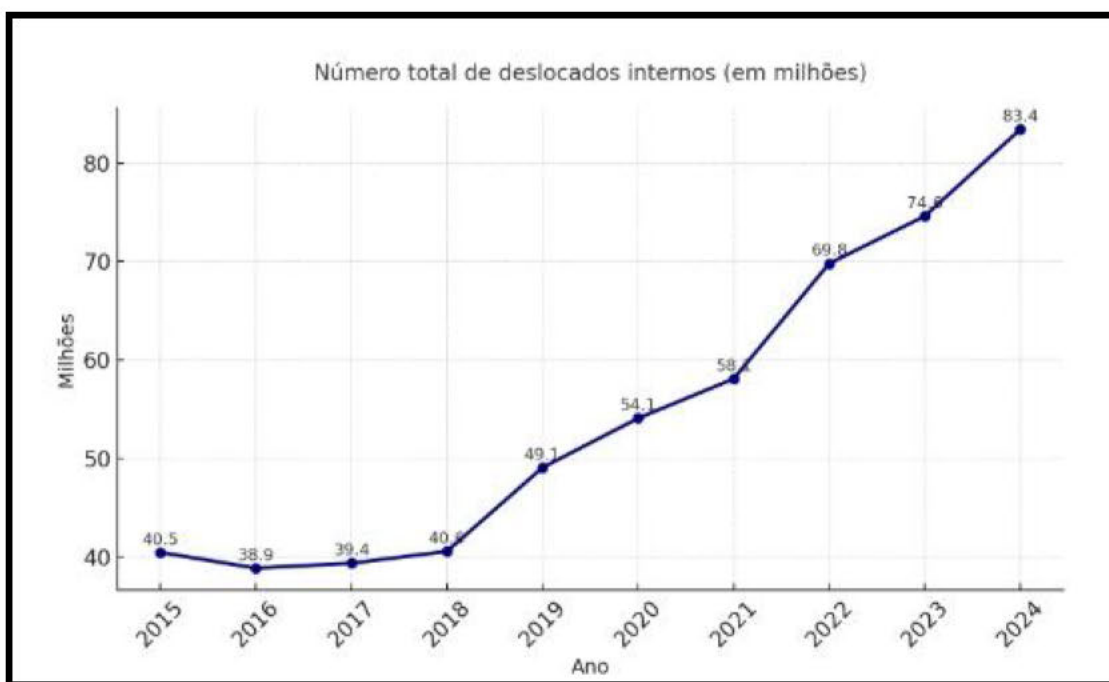
5.1 Contexto internacional do deslocamento interno

Em 2024, cerca de 83,4 milhões de pessoas estavam em situação de deslocamento interno no mundo, o maior número registrado na história. Segundo o *Global Report on Internal Displacement* (IDMC, 2025)¹²¹, a quantidade de pessoas

¹²¹ O Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC) é a principal organização internacional que reúne dados sobre deslocamentos internos. Os dados do IDMC subsidiam as informações da Organização Internacional para as Migrações (OIM) da ONU.

deslocadas mais que dobrou em dez anos. Os conflitos armados são as principais causas dos deslocamentos no mundo, afetando 73,5 milhões de pessoas, enquanto 9,8 milhões foram obrigadas a sair de suas moradias por desastres ambientais.

Figura 8 - Gráfico: Pessoas deslocadas internas no mundo (2015-2024)



Fonte: IDMC (2025).

Segundo o IDMC (2025), o forte aumento de deslocamentos por violência armada decorre principalmente do aumento dos conflitos na República Democrática do Congo, Líbano, Palestina, Sudão e Ucrânia. Este novos conflitos se somam aos países que já viviam em situações prolongadas, como Afeganistão, Colômbia, Síria e Iêmen. Atualmente, os países com maior número de deslocados internos são: Sudão (11,6 mi), Síria (7,4 mi), Colômbia (7,3 mi), República Democrática do Congo (6,2 mi) e Iêmen (4,8 mi). Os demais países somam 36,3 milhões de pessoas deslocadas.

Como afirma Cançado Oliveira (2004, p. 73), o deslocamento interno é apenas uma das formas de mobilidade humana, mas está entre os maiores desafios para a comunidade internacional. Sua particularidade é que as pessoas afetadas, embora sejam obrigadas a fugir de suas moradias, não cruzam fronteiras

internacionais. Esse fenômeno, geralmente provocado ou agravado por violações de direitos humanos, revela graves desigualdades sociais e, na maioria dos casos, não pode ser resolvido apenas por políticas internas. Isso porque muitos Estados se mostram omissos ou carecem de capacidade para enfrentar o problema¹²².

O deslocamento humano é um fenômeno antigo. Ao longo da história, pessoas migraram em busca de paz, segurança e melhores condições de vida. Presente em todas as regiões do mundo desde as primeiras formas de organização social, a migração ganhou nova dimensão no século XX. De acordo com Cançado Oliveira (2004, p. 73-74), em um cenário de Estados com fronteiras cada vez mais restritivas e marcado por conflitos internos generalizados, os deslocamentos aumentaram e passaram a ser vistos como problema. No mesmo período, a desigualdade crescente entre países intensificou a migração laboral, levando trabalhadores a buscar oportunidades no exterior. Em resposta, os governos, sobretudo de países industrializados, adotaram políticas restritivas à entrada de estrangeiros, fossem imigrantes laborais, refugiados ou solicitantes de asilo. Na década de 1990, o fechamento de fronteiras, somado a políticas discriminatórias, xenofobia e racismo, agravou a situação migratória em diversas regiões do mundo.

Ainda segundo o autor, após 1945, construiu-se um sistema jurídico-institucional complexo para tratar dos refugiados. Embora a Liga das Nações já tivesse abordado o tema, foi o impacto humano da Segunda Guerra Mundial e a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) que viabilizaram mecanismos de proteção dos refugiados. A Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados e a criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) foram marcos importantes, garantindo assistência, proteção e reintegração. Contudo, o fim da Guerra Fria trouxe novos desafios para a questão da mobilidade humana. O endurecimento das fronteiras agravou os fluxos migratórios forçados e contribuiu para a “internalização” do problema. Muitos deslocados internos não conseguem atravessar fronteiras e, assim, não recebem proteção jurídica internacional. Deslocados internos, repatriados, apátridas e solicitantes de asilo tornaram-se vítimas de um desenraizamento em massa característico do final do século XX.

¹²² De acordo com (CANÇADO OLIVEIRA, p. 73), o deslocamento interno, embora seja tema relevante na agenda internacional e debatido nas instâncias humanitárias das Nações Unidas, inclusive no Conselho de Segurança, ainda é pouco conhecido e discutido no Brasil. Questões relacionadas a pessoas deslocadas internas recebem pouca atenção no país.

Nesse contexto, o tema passou a integrar a agenda internacional, tornando-se, em poucos anos, um dos assuntos mais polêmicos da proteção internacional de pessoas em risco (CANÇADO OLIVEIRA, 2004, p. 74).

A ascensão tardia do problema dos deslocados internos como prioridade humanitária se explica, em parte, pela ausência, durante a Guerra Fria, de um ambiente político favorável a debates que pudessem afetar a soberania ou justificar intervenções externas. A polarização ideológica entre os blocos capitalista e soviético limitava o alcance universal das normas e valores de proteção internacional da pessoa humana. Nos anos 1990, com o arrefecimento das tensões bipolares e a proliferação de conflitos internos, em que civis se tornaram alvo e instrumento de guerra, a segurança internacional passou a incluir a proteção do ser humano como prioridade. O ciclo de conferências mundiais da ONU favoreceu a formação de uma nova agenda internacional (CANÇADO OLIVEIRA, 2004, p. 74).

Seguindo a síntese do autor, as primeiras iniciativas multilaterais sobre deslocados internos ocorreram no final dos anos 1980. Em 1988, a Conferência Internacional sobre o Problema dos Refugiados, Repatriados e Pessoas Deslocadas no Sul da África, em Oslo, pioneiramente discutiu o fenômeno no pós-Guerra Fria. Em 1989, a Conferência Internacional sobre Refugiados Centro-Americanos (CIREFCA), na Guatemala, abordou as necessidades de deslocados internos em El Salvador e Guatemala. Na ONU, as primeiras referências à proteção de deslocados internos surgiram no âmbito do ACNUR, que, em alguns casos, ampliou seu mandato para incluí-los para além dos refugiados. O PNUD e o UNICEF também manifestaram preocupação, mas ainda não havia órgão específico dedicado ao tema, lacuna que passou a ser debatida.

A Comissão de Direitos Humanos da ONU foi o primeiro órgão político multilateral a abrir espaço exclusivo para tratar da questão dos deslocados internos. Em 1992, aprovou a Resolução 73, recomendando ao Secretário-Geral da ONU a nomeação de um Representante Especial para Deslocados Internos. No mesmo ano, o diplomata sudanês Francis Deng assumiu o cargo, com a missão de estudar o problema e propor um sistema eficaz de proteção e assistência sob a ótica dos direitos humanos e da proteção internacional. Seu trabalho incluiu um levantamento detalhado das normas jurídicas internacionais aplicáveis e propostas para definir responsabilidades institucionais no tratamento do tema (CANÇADO OLIVEIRA, p.

76-77). Uma das questões fundamentais para avançar na proteção dos deslocados internos é a elaboração de um conceito reconhecido internacionalmente.

5.2 Da origem da proteção aos refugiados aos Princípios Orientadores

Maria Beatriz Bonna Nogueira (2016, p. 17-22) discorre sobre o processo de emergência da norma internacional de proteção aos deslocados internos. O argumento central é que a proteção aos deslocados internos resultou de um processo de acomodação normativa entre duas propostas. De um lado, uma coalizão de ativistas e especialistas, liderada pelo diplomata sudanês Francis Deng (Relator Especial da ONU) e pela pesquisadora Roberta Cohen, que defendia uma proteção jurídico-institucional autônoma. De outro, o ACNUR propunha uma abordagem operacional e pragmática, sem tratado específico e condicionada a critérios de necessidade e consentimento estatal. A interação entre essas duas correntes levou, segundo a autora, nos anos 2000, à consolidação de uma norma híbrida, situada entre os direitos humanos e o humanitarismo pragmático.

Nos anos 1940 e 1950, durante a formação do regime internacional dos refugiados, chegou-se a cogitar a inclusão dos chamados “refugiados internos”, mas prevaleceu a lógica de que apenas o cruzamento de fronteiras justificaria o interesse internacional. A soberania estatal foi invocada para excluir do regime as pessoas deslocadas dentro de seus próprios países. Nos anos 1960, o ACNUR expandiu gradualmente suas atividades além da proteção estrita a refugiados de perseguições políticas, passando a administrar programas de assistência humanitária em crises de deslocamento forçado, sobretudo na África. Essa mudança abriu caminho para a ampliação do mandato da agência nos anos seguintes. O reconhecimento, porém, ainda não configurava um problema normativo, mas sim uma questão operacional e dependente da anuência estatal (NOGUEIRA, 2016, 60-74).

Na década de 1970, o cenário internacional era marcado pela descolonização, pela emergência de novos conflitos internos e pela crescente atuação da ONU em crises humanitárias. Nesse contexto, o Alto Comissário desempenhou papel central ao defender que o ACNUR deveria atuar também em situações de deslocamento interno, mesmo que de maneira limitada e vinculada a

pedidos específicos de Estados ou do Secretário-Geral da ONU. Foram casos emblemáticos neste período, o deslocamento interno decorrente da guerra civil no Sudão (1972), crise após a intervenção turca no Chipre (1974) e fluxos mistos de refugiados e deslocados internos na Indochina. Nessas ocasiões, o ACNUR foi instado a prestar assistência a populações que não haviam atravessado fronteiras, estabelecendo precedentes importantes. Contudo, a atuação era sempre pontual, *ad hoc* e condicionada ao consentimento estatal. Ao longo da década de 1970, o termo “deslocados dentro do país” começou a ser utilizado em documentos da ONU para se referir a populações que, embora não fossem refugiados, estavam em situação de vulnerabilidade análoga. Essa identificação inicial permitiu que agências humanitárias internacionais justificassem a extensão da assistência, ainda sem respaldo legal específico (NOGUEIRA, 2016, 75-85).

Nos anos 1980, o mundo vivenciou o prolongamento de conflitos armados internos, sobretudo na América Central, no sul da África e no Afeganistão. A intensificação das disputas geopolíticas entre os Estados Unidos da América e a União Soviética, somada à escalada de guerras civis, ampliou o contingente de deslocados internos. Ao mesmo tempo, a política internacional de asilo se tornou mais restritiva. Países receptores passaram a limitar a acolhida de refugiados, o que reforçava a vulnerabilidade de populações que não atravessavam fronteiras. Nesse período, o ACNUR recuou de um envolvimento mais amplo com deslocados internos, priorizando a administração de campos de refugiados internacionais. Muitas vezes, o deslocamento interno era associado à repatriação forçada ou assistida, reduzindo a proteção dessa população.

O vazio deixado pelo ACNUR favoreceu a entrada de novos atores, como a CIREFCA (Conferência Internacional sobre Refugiados da América Central, 1989) e encontros no sul da África, que começaram a enquadrar o deslocamento interno como um problema a ser tratado no âmbito da ONU. Nessas instâncias, a ausência de mecanismos específicos foi reconhecida como uma falha institucional. Também ONGs, igrejas e grupos humanitários passaram a denunciar a disparidade entre o tratamento dado a refugiados e a deslocados internos. O argumento central era que essa diferença configurava uma injustiça moral, já que ambos sofriam violações semelhantes (NOGUEIRA, 2016, p. 91-104).

A década de 1980 introduziu a ideia de que o deslocamento interno não era apenas um problema logístico, mas também uma questão de justiça e direitos humanos. Enquanto Estados e organismos regionais o enquadravam como um problema operacional (ausência de uma agência especializada), a sociedade civil o denunciava como um problema moral, apontando a incoerência de se proteger refugiados internacionais e ignorar deslocados internos. A década de 1990 foi decisiva para o processo de emergência normativa: a questão dos deslocados internos deixou de ser apenas um problema identificado e moralmente problematizado (anos 1970 e 1980) para tornar-se objeto de propostas concretas de regulamentação. Nesse período, ocorreram intensas disputas entre duas abordagens normativas concorrentes: uma de caráter operacional e pragmático, liderada pelo ACNUR, e outra de caráter jurídico e institucional, promovida pela chamada Coalizão pelos Deslocados Internos.

O fim da Guerra Fria não trouxe estabilidade e, ao contrário, os conflitos armados internos se multiplicaram, como na Bósnia, Ruanda, Somália e Kosovo, gerando novas ondas de deslocamento interno (NOGUEIRA, 2016, p. 127-138). Durante os anos 1990, o ACNUR reinterpretou seu mandato para justificar intervenções junto a deslocados internos, mas sempre de modo limitado e pragmático. A abordagem do ACNUR permaneceu condicionada e a intervenção dependia do consentimento do Estado, da avaliação de necessidade humanitária e da disponibilidade de recursos. Essa concepção ficou conhecida como “humanitarismo pragmático” (NOGUEIRA, 2016, p. 143-159).

Em oposição à visão operacional do ACNUR, surgiu a Coalizão pelos Deslocados Internos, formada por especialistas, ONGs e acadêmicos, liderados por Francis Deng e Roberta Cohen. Essa rede defendia que os deslocados internos precisavam de uma categoria jurídica autônoma, com base conceitual e elaboração de um marco legal internacional, culminando nos Princípios Orientadores sobre Deslocamento Interno, em 1998, e busca por um mandato institucional próprio. Essa plataforma concebia os deslocados internos como titulares de direitos humanos e humanitários análogos aos dos refugiados, cabendo à comunidade internacional intervir quando os Estados se mostrassem incapazes ou omissos (NOGUEIRA, 2016, p. 163-178).

Nos anos 2000, as disputas normativas da década anterior deram lugar a um processo de acomodação entre as duas propostas concorrentes, a visão pragmática do ACNUR e a plataforma jurídico-institucional da Coalizão pelos Deslocados Internos. Entre 2005 e 2010, a ONU implementou uma reforma estrutural que consolidou a proteção internacional aos deslocados internos. Apesar disso, ainda havia ceticismo institucional quanto à criação de uma agência autônoma. Assim, o deslocamento interno deixou de ser uma questão invisível nos anos 1970 para se transformar, nas décadas seguintes, em imperativo moral e normativo da comunidade internacional. Esse processo resultou em uma forma singular de proteção, distinta da conferida aos refugiados, mas consolidada em um modelo híbrido que combina direitos humanos e pragmatismo humanitário (NOGUEIRA, 2016, p. 238-250).

Os Princípios Orientadores também contribuíram para o estabelecimento da definição mais utilizada atualmente, elaborados pelo Representante Especial do Secretário-Geral das Nações Unidas. Segundo esse instrumento, o deslocamento interno apresenta duas características fundamentais: o caráter involuntário do movimento e a permanência da pessoa dentro das fronteiras de seu país de origem. Para ser considerado deslocado interno, o indivíduo ou grupo deve ter sido compelido a deixar seu local de residência em razão de conflito armado, tensão interna, violações de direitos humanos ou catástrofes, naturais ou provocadas pelo homem, sem cruzar a fronteira internacional reconhecida. Os Princípios Orientadores não incluem como causas de deslocamento interno fatores exclusivamente econômicos ou laborais. Dessa forma, migrantes regionais ou retirantes que deixam suas terras em busca de trabalho e melhores salários não são classificados como deslocados internos. Essa exclusão se justifica porque, na maioria dos casos de migração econômica, o elemento de coerção não é suficientemente claro para exigir a mesma resposta humanitária destinada ao deslocamento interno (CANÇADO OLIVEIRA, 2004, p. 75).

Uma questão relevante é que a definição de deslocados internos é funcional, pois descreve uma situação de fato, sem criar um estatuto jurídico específico. Diferentemente do conceito de refugiado, que impõe requisitos para a concessão de direitos, essa definição não é estruturada em *numerus clausus*. Como não deixam seu país de origem, os deslocados internos mantêm os mesmos direitos dos demais

cidadãos. A única diferença é que, por estarem em situação de maior vulnerabilidade, apresentam necessidades especiais. Dessa forma, atualmente, a aquisição de direitos pelos deslocados internos não depende de um conceito específico. A definição existente descreve uma situação de fato e não visa conceder *status* jurídico diferenciado a essas pessoas. Assim, a proteção, nacional ou internacional, independe do reconhecimento de uma condição especial, pois os deslocados devem usufruir seus direitos independentemente de seu enquadramento jurídico. Essa flexibilidade é fundamental para o estudo de sua proteção, alinhando-se à evolução recente na qualificação jurídica dos deslocados, que passou de um critério subjetivo, centrado nas causas do deslocamento, para um critério objetivo, baseado nas necessidades de proteção da pessoa humana (CANÇADO OLIVEIRA, 2004, p. 75-76).

Nesse sentido, Cançado Trindade (1996, p. 89-90) afirma que as “qualificações individuais de ‘perseguição’ mostraram-se anacrônicas e impraticáveis ante o fenômeno dos movimentos em massa de pessoas, situados em um contexto mais amplo de direitos humanos”. O autor acrescenta que a adoção do critério objetivo permite “a extensão da proteção que se concede aos refugiados a pessoas com necessidades iguais, ou maiores, de proteção, como os deslocados internos”.

Embora resultado de um longo processo de debates nas Nações Unidas e considerada a versão mais avançada em relação a definições anteriores, a noção de deslocados internos prevista nos Princípios Orientadores ainda não é aceita de forma unânime pelos atores internacionais. A principal crítica refere-se à sua amplitude: ao basear-se em múltiplas causas de deslocamento, a definição poderia incluir grupos que não deveriam ser enquadrados nessa categoria. Também não distingue deslocamentos motivados por conflitos e violência daqueles decorrentes de desastres naturais, o que, segundo alguns críticos, a tornaria imprecisa e inadequada. Além disso, organismos internacionais adotam conceitos mais restritos. O ACNUR, com mandato centrado na proteção de refugiados, limita a definição de deslocados internos às pessoas em situação semelhante à de refúgio. Já o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), embora reconheça a definição dos Princípios Orientadores, restringe seu uso a deslocamentos causados por conflitos armados ou outras situações de violência, sejam internos ou internacionais (CANÇADO OLIVEIRA, 2004, p. 76).

Os Princípios Orientadores não constituem tratado internacional e, portanto, não possuem caráter jurídico vinculante. Ainda assim, sua repercussão tem sido significativa. Diversos Estados e organizações internacionais vêm aplicando suas diretrizes e promovendo sua difusão entre os atores envolvidos na questão do deslocamento interno. A ausência de um instrumento internacional obrigatório, contudo, continua a ser apontada como um dos principais entraves à proteção efetiva dos deslocados internos.

Na prática, os Princípios Orientadores cumprem a função de sistematizar normas já existentes, provenientes das três vertentes de proteção da pessoa humana (DIDH, DIH e Direito dos Refugiados), além de introduzir disposições voltadas a suprir lacunas identificadas pelo grupo de juristas responsáveis pela sua elaboração. Embora não configurem documento vinculante em si, muitas de suas normas derivam de tratados internacionais obrigatórios, o que lhes confere força jurídica indireta e legitimidade em sua aplicação. Sua utilização, por isso, é hoje bastante disseminada entre os atores que lidam com o deslocamento interno. Ainda assim, estudos mais detalhados revelam que persistem lacunas de proteção e a necessidade de normas mais específicas. No campo normativo, a proposta de criação de uma convenção multilateral exclusiva sobre deslocados internos tem avançado pouco. Predomina a percepção de que não existe, no momento, espaço político para a negociação de tal instrumento. Parte da comunidade internacional, inclusive, questiona a própria necessidade de sua elaboração (CANÇADO OLIVEIRA, 2004, p. 77-78).

5.3 Mecanismos de proteção internacional dos deslocados internos

A responsabilidade primária pela proteção e assistência aos deslocados internos recai sobre o Estado em cujo território se encontram. Cabe ao governo nacional suprir suas necessidades e assegurar o respeito aos direitos que lhes pertencem como cidadãos. No entanto, em muitos casos, os próprios Estados toleram ou provocam o deslocamento, razão pela qual não conseguem, ou não demonstram interesse, em atender adequadamente a essa população. Essa

realidade reforça a importância de normas internacionais que garantam um sistema de proteção adequado.

Embora ainda não exista um instrumento jurídico vinculante específico para os deslocados internos, eles se beneficiam de direitos reconhecidos em diferentes regimes normativos internacionais. Destacam-se, nesse sentido, o Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Direito Internacional Humanitário, além de dispositivos presentes em convenções sobre refugiados, que, diante da semelhança de situações, podem ser aplicados por analogia aos deslocados internos.

5.3.1 Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH)

O Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) constitui o conjunto de princípios e normas voltados à proteção internacional da pessoa humana. No caso do deslocamento interno, esse ramo do direito tem desempenhado papel decisivo, pois os principais avanços na proteção dos deslocados ocorreram em seu âmbito. Em contrapartida, quase nenhum ordenamento jurídico nacional possui regulamentação específica sobre o tema e, quando existente, essa legislação costuma ser incompleta ou pouco eficaz (CANÇADO OLIVEIRA, 2004, p. 78-79).

A proteção jurídica dos deslocados internos começa pela prevenção, que decorre diretamente do direito à liberdade de locomoção e residência, reconhecido na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) (art. 13) e no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (art. 12). Esses dispositivos asseguram não apenas a livre circulação, mas também o direito de permanecer em seu local habitual de residência, configurando um “direito de não ser obrigado a deslocar-se”.

O direito à moradia, previsto no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (art. 11), reforça essa proteção, ao estabelecer que despejos forçados são, em regra, incompatíveis com o direito internacional. Assim, deslocamentos arbitrários impostos pelo Estado constituem ilícitos internacionais, salvo em situações excepcionais previstas em lei, como a proteção da segurança nacional, da ordem ou da saúde pública. O Estatuto de Roma do Tribunal Penal

Internacional vai além, tipificando a transferência forçada de população, sem justificativa em direito internacional, como crime contra a humanidade (art. 7, 1d).

Além da prevenção, é essencial proteger os deslocados já em situação de vulnerabilidade. Para isso, aplicam-se Direitos Humanos, como o direito à vida, a proibição de tortura e tratamentos cruéis ou degradantes e a proibição de execuções arbitrárias e do genocídio. Essas garantias, segundo o DIDH, não admitem exceções e obrigam todos os Estados. Também se aplica a proibição de detenção arbitrária, impor a permanência em campos fechados sem justificativa legal ou sem comprovar risco à segurança do deslocado. A proteção também envolve a garantia de condições básicas de subsistência, alimentação, abrigo, saúde e vestuário, conforme previsto no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (arts. 11 e 12) e na Convenção sobre os Direitos da Criança (art. 27). A privação desses direitos representa o descumprimento das obrigações internacionais assumidas pelos Estados.

Entretanto, persistem lacunas importantes. A principal delas refere-se à proteção da propriedade: deslocados frequentemente perdem seus bens, que podem ser destruídos ou indevidamente apropriados. Embora o artigo 17 da DUDH reconheça o direito à propriedade, não há normas internacionais específicas que garantam sua restituição ou compensação. Outra falha grave é a falta de normas adequadas sobre documentação e identidade pessoal. O deslocamento geralmente acarreta perda de documentos e dificuldades de registro civil, agravadas por discriminação e medo de perseguições. Ainda que a DUDH (art. 6º) e o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (art. 16) assegurem o direito ao reconhecimento jurídico da personalidade, tais garantias são insuficientes diante das necessidades específicas dos deslocados internos.

Assim, embora o Direito Internacional dos Direitos Humanos ofereça um arcabouço abrangente aplicável aos deslocados internos, persistem lacunas significativas em temas como o direito de retorno, à proteção da propriedade e à documentação civil. Essas falhas comprometem a efetividade da proteção jurídica internacional e reforçam a necessidade de normas mais específicas.

5.3.2 Direito Internacional Humanitário (DIH)

O Direito Internacional Humanitário (DIH) aplica-se a situações de conflito armado, internacional ou não internacional, independentemente de haver declaração formal ou reconhecimento oficial de “guerra” pelas partes envolvidas. De acordo com o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), o critério determinante é a existência de hostilidades de fato¹²³. Quanto ao seu âmbito material e a operacionalização dos conceitos, a distinção entre Conflitos Armados Internacionais (CAI) e Conflitos Armados Não Internacionais (CANI) define quais normas do DIH são aplicáveis. Essa diferenciação está prevista nos artigos 2º e 3º das disposições gerais das Convenções de Genebra.

Artigo 2º Afora as disposições que devem vigorar em tempo de paz, a presente Convenção se aplicará **em caso de guerra declarada ou de qualquer outro conflito armado que surja entre duas ou várias das Altas Partes Contratantes, mesmo que o estado de guerra não seja reconhecido por uma delas.**

A Convenção se aplicará igualmente, em todos os casos de ocupação da totalidade ou de parte do território de uma Alta Parte Contratante, mesmo que essa ocupação não encontre resistência militar.

Se uma das Potências em luta não fôr parte na presente Convenção, as Potências que nela são partes permanecerão, não obstante, obrigadas por ela em suas relações recíprocas. Elas ficarão, outrossim, obrigadas pela Convenção com relação a Potência em apreço, desde que esta aceite e aplique as disposições.

Artigo 3º No **caso de conflito armado sem caráter internacional e que surja no território de uma das Altas Partes Contratantes, cada uma das Partes em luta será obrigada a aplicar pelo menos, as seguintes disposições:** [...] (sem grifos no original)¹²⁴.

Ainda de acordo com o CICV, os CAI são aqueles conflitos armados em que dois ou mais Estados, ou outras entidades com personalidade jurídica internacional, como a Organização das Nações Unidas ou alianças militares interestatais, se opõem. A única exceção em que um CAI não envolve um conflito entre Estados são

¹²³ CICV, 2024, Como é definido o termo “conflito armado”... p. 5. Ainda segundo o CICV (2024, p. 5), o termo “conflito armado” não foi definido nos artigos, o que não se deve ao descuido, mas a uma escolha deliberada. A ausência de definição objetiva buscou despolitizar a aplicação das Convenções, evitando a dependência de noções formais como “declarações de guerra”. Assim, garantiu-se que o conceito de conflito armado fosse adaptável às transformações históricas e contextuais, permanecendo válido em cenários dinâmicos de violência. Desse modo, a aplicação do DIH baseia-se em uma análise fática da situação, e não apenas no reconhecimento formal, por parte dos beligerantes, da existência de um estado de guerra.

¹²⁴ Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/d42121.htm>. Acesso em 2 out.2025. Atualmente, as Convenções de Genebra são ratificadas por todos os Estados do mundo (CICV, 2024, p. 9).

situações de violência armada nas quais “os povos lutam contra a dominação colonial e a ocupação estrangeira e contra os regimes racistas, no exercício do direito de livre determinação dos povos”, conforme o art. 1(4) do Protocolo Adicional I das Convenções de Genebra¹²⁵.

Já os CANI são os conflitos armados em que pelo menos uma das partes não é um Estado, ou uma organização supranacional. Além da existência de um ator não estatal, o Direito Internacional Humanitário desenvolveu duas outras exigências para caracterizar um CANI, as partes não estatais devem ser organizadas e a violência no conflito deve ser suficientemente intensa. A existência de um CANI não se baseia em nenhum outro fundamento ou condição. Por exemplo, não se deve condicionar o reconhecimento de um CANI a motivações de natureza política, ideológica, religiosa ou criminal¹²⁶. Os dois elementos caracterizadores do CANI são particularmente relevantes para este trabalho. Na situação do Brasil e, em particular da cidade de Fortaleza, a classificação da violência como Conflito Armado Não Internacional seria consequência do reconhecimento de um relevante grau de organização das facções criminosas e da intensidade do confronto entre estes grupos armados e as forças de segurança pública. Caso isso ocorresse, a situação fática ensejaria a aplicação do DIH e, consequentemente, o reconhecimento das facções criminosas como atores que deveriam, ao menos em tese, respeitar as normas de direito humanitário.

O Direito Internacional Humanitário (DIH) tem como base as quatro Convenções de Genebra de 1949 e os Protocolos Adicionais de 1977, principais instrumentos que regulam a condução dos conflitos armados e protegem as vítimas da guerra, como feridos, enfermos, prisioneiros de guerra e civis. A Primeira e a Segunda Convenção de Genebra trata da proteção de feridos, enfermos e

¹²⁵ Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0849.htm>. Acesso em: 2 out.2025.

¹²⁶ Nos trabalhos preparatórios das Convenções de Genebra ocorreram várias intervenções no sentido de incluir na definição de CANI situações de distúrbios internos, banditismo ou outras situações de violência, o que não ocorreu. A presença dos dois elementos para caracterização do CANI, organização do grupo não estatal e intensidade do conflito, teve como marco o caso *Tadic* de 1995, em que o Tribunal Penal Internacional (TPI) determinou que um CANI ocorre “sempre que houver (...) violência armada prolongada entre autoridades governamentais e grupos armados organizados ou entre esses grupos dentro de um Estado”. Após este e a jurisprudência subsequente, essas duas condições são amplamente reconhecidas pelo DIH. Para um maior detalhamento dos conceitos de CAI e CANI, cf. CICV, 2024, Como é definido o termo... O caso *Tadic* é um dos que se refere ao Tribunal Internacional Penal para a ex-Iugoslávia, criado a partir da resolução 827 do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas, de 25 de maio de 1993. Mais informações em: <https://www.refworld.org/document-sources/international-criminal-tribunal-former-yugoslavia-icty>.

náufragos. A Terceira versa sobre a proteção dos prisioneiros de guerra e a Quarta, sobre a proteção da população civil. Os Protocolos Adicionais reforçam a proteção dos civis e ampliam as restrições aos métodos de guerra.

O DIH distingue três situações: Conflitos Armados Internacionais, em que se aplicam as Convenções de Genebra e o Protocolo Adicional I; Conflitos Armados Não Internacionais, aplicam-se o artigo 3º comum às quatro Convenções e o Protocolo II; distúrbios e tensões internas, que não possuem regulamentação no DIH, devendo-se recorrer ao Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH). Como a maioria dos deslocamentos internos decorre de conflitos armados, os deslocados são protegidos pelo DIH enquanto membros da população civil, desde que não participem diretamente das hostilidades.

Nos conflitos internacionais, a Quarta Convenção de Genebra e o Protocolo I são os principais instrumentos. A Quarta Convenção proíbe transferências forçadas em massa durante ocupação estrangeira (art. 49), prevê zonas hospitalares e de segurança (art. 14) e zonas neutras de proteção (art. 15), garante remoção de feridos, idosos e crianças de áreas sitiadas (arts. 16, 18, 19 e 22), assegura troca de notícias entre familiares dispersos (arts. 25 e 26). Já o Protocolo Adicional I proíbe ataques indiscriminados contra civis (art. 51), veda o uso da fome como método de guerra (art. 54), impõe dever de assistência humanitária (arts. 69-71), garante reunião familiar (art. 74), estabelece proteção especial a mulheres (art. 76) e crianças (arts. 77-78). O art. 75 assegura garantias fundamentais a toda pessoa sob conflito: tratamento humano, respeito à dignidade, proibição de discriminação, de homicídio, tortura, mutilação, prostituição forçada, atentados ao pudor, além de regras de devido processo legal.

Além disso, o Protocolo I prevê disposições específicas sobre deslocamento forçado: proíbe expulsão de civis para fins militares (art. 51(7)), autoriza remoções apenas por segurança militar, sem violar o art. 49 da Quarta Convenção (art. 58) e estabelece critérios para a evacuação de crianças em áreas de conflito (art. 78(1)).

Nos conflitos internos, a proteção é mais limitada. Artigo 3º comum às quatro Convenções, garante tratamento humano a todos os que não participam das hostilidades, proibindo assassinato, tortura, mutilação e tratamento cruel, tomada de reféns, atentados contra a dignidade e execuções sem julgamento justo. Determina

ainda que enfermos e feridos sejam tratados e atendidos. Protocolo II, complementa o art. 3º e acrescenta: proibição de punições coletivas, terrorismo e pilhagem (arts. 3 e 4); proteção da dignidade pessoal, incluindo proibição expressa do estupro, prostituição forçada e atentados sexuais (art. 4); proibição de ataques contra civis e destruição de bens indispensáveis à sobrevivência (arts. 13, 15, 16); Proteção de instalações perigosas e objetos culturais ou religiosos (art. 16). O art. 17, proíbe a deslocação forçada de civis, salvo por segurança das pessoas ou por razões militares imperiosas. Caso ocorra, o Estado deve assegurar alojamento, higiene, segurança e alimentação adequados. Portanto, o DIH protege os deslocados internos de forma indireta, já que são considerados parte da população civil.

5.3.3 Direito dos Refugiados

Diferentemente do DIDH e do DIH, o Direito dos Refugiados não se aplica diretamente aos deslocados internos. Isso porque seu objetivo é proteger pessoas que cruzaram uma fronteira internacional em busca de refúgio. Já os deslocados internos permanecem dentro do território de seu país de origem, o que os distingue juridicamente dos refugiados. Apesar dessa diferença, ambos compartilham diversas necessidades de proteção. Por isso, alguns organismos internacionais, como o ACNUR, definem os deslocados internos como estando em uma “situação semelhante à de refugiados” (*refugee-like situation*), ainda que sem a travessia de fronteiras. Nesses casos, normas do Direito dos Refugiados podem ser aplicadas por analogia.

As principais contribuições do Direito dos Refugiados à proteção dos deslocados internos relacionam-se à liberdade de locomoção, ao retorno seguro e à reintegração. Nesse contexto, destaca-se o princípio do *non-refoulement*¹²⁷, previsto no artigo 33 da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951). Esse princípio proíbe o retorno de refugiados a locais onde sua vida ou liberdade estejam ameaçadas por fatores como raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política.

¹²⁷ Noção de “não devolução”.

Por analogia, defende-se que o mesmo raciocínio deve proteger os deslocados internos: ninguém pode ser obrigado a retornar à sua região de origem quando não houver condições mínimas de segurança. Essa ampliação interpretativa foi inicialmente mencionada na Declaração de Cartagena (1984) e consolidada nos Princípios Orientadores Relativos aos Deslocados Internos (1998). Além disso, outros direitos previstos na Convenção de 1951 também podem auxiliar os deslocados internos, como o direito de livre circulação e de escolha do local de residência (art. 26) e o direito a documentos de identidade e de viagem (arts. 27 e 28).

5.4 Possibilidade de proteção internacional dos deslocados no Brasil

O deslocamento interno por violência armada é um dos grandes desafios contemporâneos no contexto de crise de mobilidade humana global. Os Princípios Orientadores (1998) definem deslocados internos como pessoas forçadas a abandonar suas casas por violência, conflitos, violações de direitos ou desastres, sem cruzar fronteiras internacionais. Embora não vinculantes, os *Princípios* sistematizam normas do Direito Internacional dos Direitos Humanos, Direito Internacional Humanitário e Direito dos Refugiados, e se tornaram referência global, apesar de críticas à sua amplitude e das lacunas de proteção. Ainda não há um tratado específico, mas sua aplicação prática reforça a legitimidade internacional da proteção aos deslocados internos. Contudo, a responsabilidade primária pela proteção é do Estado, mas, diante de omissão ou conivência, podem ser evocados os mecanismos de proteção internacional. Assim, a proteção internacional dos deslocados internos resulta da convergência de diferentes regimes normativos, ainda marcada por lacunas e ausência de um instrumento vinculante específico.

Esses mecanismos internacionais de proteção podem, e devem, ser aplicados aos deslocados internos no Brasil. Como é afirmado pela Constituição Federal, os direitos e garantias constitucionais não excluem outros decorrentes do Direitos Internacional.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

§ 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

§ 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

§ 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.

Dessa forma, a partir do que foi discutido ao longo do capítulo, pode-se concluir que a proteção internacional dos deslocados internos é aplicável aos casos de deslocamento por violência armada no Brasil, tal como no caso Alameda das Palmeiras. Porém, por estarem sob a jurisdição do Estado brasileiro, as pessoas deslocadas, assim como qualquer cidadão brasileiro, devem ser protegidas conforme os direitos e garantias fundamentais assegurados pela Constituição e pelas demais leis. Esse detalhamento da proteção jurídica interna será feito no capítulo seguinte.

6 A PROTEÇÃO DOS DESLOCADOS INTERNOS POR VIOLÊNCIA ARMADA NO BRASIL: O CASO ALAMEDA DAS PALMEIRAS

No capítulo anterior, foram apresentados os dados e o contexto sobre o deslocamento interno no mundo. Em seguida, discutiu-se os mecanismos de proteção jurídica internacional dos deslocados por violência armada. Neste capítulo, serão apresentados os mecanismos de proteção do direito brasileiro. Inicialmente, será feito um panorama do deslocamento interno na América Latina e no Brasil. Como já afirmado, a falta de informações sobre pessoas deslocadas, resultado do não reconhecimento político e institucional do problema no Brasil, é um fator que dificulta o dimensionamento do problema.

Em seguida, será discutida, a partir de uma leitura dogmática, a existência do conceito de deslocamento interno no direito brasileiro, confrontando com as definições usualmente utilizadas nos casos práticos levantados pela pesquisa. Após isso, o trabalho propõe um conceito para o deslocamento interno por violência armada, a partir dos padrões internacionais apresentados no capítulo anterior, e da análise dogmática do direito interno. Por fim, são descritos e analisados de forma detalhada os mecanismos disponíveis no direito brasileiro para a proteção das pessoas em situação de deslocamento interno em razão da violência armada.

6.1 Contexto do deslocamento interno na América Latina e no Brasil

Nesta seção, interessa observar os padrões de deslocamentos internos nas Américas, em especial dos contextos semelhantes à realidade da cidade de Fortaleza. O continente corresponde a 12% dos deslocados internos no mundo, ou seja, 9,7 milhões de pessoas. A maioria está na Colômbia, cerca de 7,2 milhões de pessoas, em razão dos históricos conflitos armados. Este é o único país das Américas em que há conflitos armados internacionalmente reconhecidos. Em seguida, estão Haiti (1,04 mi), Guatemala (573 mil), México (390 mil) e Honduras (101 mil).

Segundo a OIM e o IDMC, o Brasil registrou em 2024, 19 mil pessoas deslocadas por violência armada e 1,124 milhão de pessoas por desastres ambientais. Considerando apenas o cenário de 2024, o Brasil teve o maior número de pessoas em situação temporária de deslocamento entre os países da América do Sul, e o segundo considerando as Américas, atrás dos Estados Unidos, que teve 11 milhões (IDMC, 2025, p. 42).

Aqui cabe uma observação em relação à fonte dos dados do Brasil. O IDMC reporta o aumento de deslocamentos internos por conflitos e violência armada na América, especialmente na América Central e do Sul, com destaque para o agravamentos nos contextos de Haiti, Colômbia e Equador.

O número de deslocamentos internos associados a conflitos e violência nas Américas mais que dobrou em 2024 para 1,5 milhão, principalmente como resultado do agravamento da violência no Haiti, da persistência do conflito na Colômbia e da disponibilização de novos dados no Equador. México e Brasil também registraram números maiores do que em 2023, embora em menor escala (IDMC, 2025, p. 78).

Ocorre que os dados utilizados pelo IDMC correspondem parcialmente à realidade da violência no Brasil. Segundo este instituto:

[...] Brazil recorded 19,000 movements, the second-highest since 2021 when data on displacement associated with violence first became available. **Most were the result of disputes over land in various states**¹²⁸ (IDMC, 2025, p. 80, sem grifo no original).

O IDMC não explicita como chegou ao dado de 19 mil deslocados, mas cita dentre as instituições que colaboraram com a pesquisa a Comissão Pastoral da Terra (CPT)¹²⁹, organização brasileira vinculada às pastorais sociais da Igreja Católica e que publica anualmente um relatório sobre conflitos no campo. Dessa forma, pode-se inferir que os dados da publicação fazem referência aos conflitos

¹²⁸ Tradução: “O Brasil registrou 19.000 movimentações, o segundo maior número desde 2021, quando os dados sobre deslocamentos associados à violência foram disponibilizados pela primeira vez. **A maioria foi resultado de disputas por terras em vários estados**” (sem grifo no original).

¹²⁹ No seguinte trecho: *We thank the following institutions for their continuous collaboration:* [...] Comissão Pastoral da Terra (CPT) (IDMC, GRID 2025, p. 114). Todas as fontes do IDMC sobre o Brasil, matérias de jornal e documentos governamentais, fazem referência às enchentes ocorridas no estado do Rio Grande Sul.

agrários levantados pela CPT em 2024¹³⁰ e, portanto, não considera os deslocamentos causados por facções e milícias. Não se trata de afirmar que a remoção de pessoas em contextos de conflitos fundiários (despejos ilegais ou ameaça de liderança camponesas) não seja algo relevante. Mas salta aos olhos que os dados reconhecidos internacionalmente parecem ser falhos metodologicamente por não considerar o contexto de violência armada, tal como descrito neste trabalho.

O caso mais emblemático de deslocamento interno na América do Sul é a Colômbia¹³¹. Assim como ocorre no contexto brasileiro, havia, até meados dos anos 1990, uma “invisibilidade” do problema dos deslocamentos por violência armada. As autoridades governamentais relacionam o problema do deslocamento apenas a fatores econômicos ou ambientais. Como afirmam Rodríguez-Garavito e Franco:

Hasta mediados de los noventa, la gravedad y magnitud del desplazamiento forzado contrastaban con la posición política de los gobiernos – que atribuían el problema a razones exclusivamente económicas o a desastres naturales–, sin reconocer la contribución del conflicto en este fenómeno. La negación del problema iba de la mano con la inexistencia de políticas públicas (RODRÍGUEZ-GARAVITO; FRANCO, 2010, p. 70-71).

Ainda em 1984, foi afirmada a Declaração de Cartagena (ACNUR, 1984)¹³² que trata da questão dos refugiados nas Américas. Neste documento, é citado, pela primeira vez em relação às Américas, o problema do deslocamento no interior dos próprios países, como se lê na cláusula nona:

Expressar a sua preocupação pela situação das pessoas deslocados dentro do seu próprio país. A este respeito, o Colóquio chama a atenção das autoridades nacionais e dos organismos internacionais competentes para que ofereçam proteção e assistência a estas pessoas e contribuam para aliviar a angustiosa situação em que muitas delas se encontram (ACNUR, 1984).

¹³⁰ Segundo o Relatório 2024 da CPT, somados os eventos de famílias expulsas, famílias despejadas, casas destruídas, roças destruídas e bens destruídos, chega-se ao número de 20.836, próximo aos dados do GRID 2025.

¹³¹ Entre 1946 e 1953, período conhecido na Colômbia como *La Violencia*, cerca de 2 milhões de pessoas foram obrigadas a se deslocar e não retornaram ao local de origem, em razão dos conflitos armados internos. Entre 1984 e 1995, foram cerca de 600 mil deslocados. O período mais crítico foi no início dos anos 2000, com a expansão dos conflitos armados que afetou cerca de 85% dos municípios colombianos (RODRÍGUEZ-GARAVITO; FRANCO, 2010, p. 67-68).

¹³² Adotada pelo “Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários”, realizado em Cartagena, Colômbia, entre 19 e 22 de Novembro de 1984. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BG_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf

Como ocorre no âmbito internacional, não existe na região uma organização internacional ou um tratado juridicamente vinculante que preste serviço especificamente aos deslocados internos que permanecem, portanto, sob proteção jurídica de seu próprio Estado.

Na Colômbia, a partir do agravamento interno e da visibilidade do problema em nível internacional, em 1995, o governo nacional reconhece a relação entre o deslocamento interno e os conflitos armados. Neste ano é criado o *Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia* e, em 1997, é promulgada a *Ley n. 387 de 1997* que “*por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia*.”¹³³ Esta lei define o deslocamento interno como:

ARTÍCULO 1º. Del desplazado. Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones:

Conflicto armado interno; disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar drásticamente el orden público¹³⁴.

133

Disponível

em:

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=340#:~:text=Por%20la%20cual%20se%20adoptan%20medidas%20para%20la,la%20Rep%C3%ABlica%20de%20Colombia.%20EL%20CONGRESO%20DE%20COLOMBIA>. Pode-se citar como outros exemplos de leis que tratam diretamente do deslocamento interno na América Latina a *Ley para la prevención, atención y protección de las personas desplazadas internamente* de Honduras (acessível em: <https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Decreto-154-2022.pdf>) e a *Ley especial para la atención y protección integral de personas en condición de desplazamiento forzado interno* de El Salvador (acessível em: <https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/98F1C211-B62A-446B-89CB-948EC765E49D.pdf>). Por outro lado, o México, assim como o Brasil, possui projeto de lei sobre a matéria, conforme pode ser ver em: https://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2020/03/asun_4019970_20200318_1584045220.pdf. Acesso em: 2 out.2025.

¹³⁴ Tradução: “ARTIGO 1.º - Pessoas Deslocadas. Considera-se pessoa deslocada toda pessoa que tenha sido forçada a migrar dentro do território nacional, abandonando seu local de residência ou suas atividades econômicas habituais, em razão de sua vida, integridade física, segurança pessoal ou liberdade terem sido violadas ou estarem diretamente ameaçadas por qualquer uma das seguintes situações:

Conflito armado interno; distúrbios e tensões internas, violência generalizada, violações massivas de direitos humanos, infrações ao direito internacional humanitário ou outras circunstâncias decorrentes das situações mencionadas que possam alterar drasticamente a ordem pública”. Percebe-se uma aproximação com a definição trazida pelos Princípios Orientadores.

Outro marco jurídico na Colômbia é a *Sentencia T-025 de 2004*, em que a Corte Constitucional Colombiana declarou o estado de coisas inconstitucional da situação de deslocamentos internos neste país e estabelece uma série de medidas concretas para prevenção, reparação e proteção de pessoas deslocadas¹³⁵.

Em relação aos outros países da América Latina, não há conflitos armados reconhecidos. Segundo a Organização Internacional para as Migrações (2024), o principal motivo para deslocamentos internos em países da América Latina e Caribe são os desastres (naturais ou causados pelo ser humano), com destaque para a situação do Brasil. Porém, chama a atenção para o crescimento dos deslocamentos em razão da violência armada, especialmente nos países da América Central:

En toda la subregión [América Central], los actos de violencia - en particular aquellos cometidos por las pandillas - han provocado un aumento de los desplazamientos, obligando a cientos de miles de personas a abandonar sus hogares, comunidades o países. En algunos países de América Central, como Nicaragua y Honduras, el permanente deterioro de la situación de seguridad y, en particular, los delitos y los actos de violencia cometidos por las bandas y los cárteles de narcotraficantes - sumados a la enorme desigualdad -, han empujado a muchos a abandonar sus hogares. A finales de 2022, había más de 665.000 refugiados y solicitantes de asilo procedentes de Guatemala, El Salvador y Honduras en todo el mundo. Estos tres países también tienen algunas de las tasas de homicidio más altas del mundo y las mayores tasas de hechos de violencia sexual y feminicidios. Sin embargo, el número de homicidios en El Salvador ha disminuido considerablemente en los dos últimos años debido a las enérgicas medidas que ha tomado el Gobierno contra la violencia de las bandas. Estudios recientes han demostrado que la violencia de género es una importante causa de la emigración en Honduras, Guatemala, El Salvador y México y obliga a muchas niñas adolescentes a emprender travesías peligrosas en búsqueda de seguridad. Distintas organizaciones delictivas que operan dentro y fuera de la subregión, que por lo general se aprovechan de la desesperación de muchos, están fuertemente implicadas en el tráfico de migrantes y la trata de personas. A finales de

¹³⁵ Para uma análise da *Sentencia T-025*, recomenda-se GUTIÉRREZ CEBALLOS, L. (2014). *Sentencia T-025 de 2004 y la importancia jurisprudencial y normativa para la actualidad del desplazamiento forzado en Colombia*. Disponível em: <https://bibliotecadigital.usb.edu.co/entities/publication/38d8112b-eaf3-407c-b8f0-440e62b123df>

2022, Guatemala y Honduras tenían cada uno más de 240.000 desplazados internos por conflictos y violencia, y El Salvador tenía 52.000¹³⁶ (OIM, 2024, p. 97).

Como já afirmado, o Brasil tem se destacado em nível regional e global pelos deslocamentos causados por desastres ambientais. O problema alcançou grande repercussão nos casos dos rompimentos das barragens no estado de Minas Gerais: barragem do Fundão, na cidade de Mariana, em 2015, e barragem da Mina Córrego do Fundão, na cidade de Brumadinho, em 2019. Esses desastres, causados pela ação humana, deslocou milhares de pessoas nas regiões afetadas. Além destes dois grandes desastres, são comuns casos de deslocamento por enchentes, secas e queimadas. Também têm sido cada vez mais recorrentes os eventos climáticos extremos, como o ocorrido no estado do Rio Grande do Sul no primeiro semestre de 2024.

A tragédia ocorrida no Sul do país provocou a formulação de dois projetos de lei (PL) que tratam de pessoas em situação de deslocamento: o PL nº 1.594/2024¹³⁷, em tramitação na Câmara dos Deputados, e o PL nº 2.038/2024¹³⁸, no Senado Federal. O primeiro PL propõe a instituição de uma “Política Nacional dos Deslocados Ambientais e Climáticos - PNDAC, estabelecendo seus direitos e fornecendo diretrizes para que o Poder Público promova sua proteção”, e não trata dos deslocamentos por violência armada. Este PL cita as seguintes definições de deslocamento interno:

¹³⁶ Tradução: “Em toda a sub-região da América Central, atos de violência - particularmente aqueles cometidos por gangues - levaram ao aumento do deslocamento, forçando centenas de milhares de pessoas a deixarem suas casas, comunidades ou países. Em alguns países da América Central, como Nicarágua e Honduras, a contínua deterioração da situação de segurança e, em particular, os crimes e atos de violência cometidos por gangues e cartéis de drogas - juntamente com a enorme desigualdade - levaram muitos a deixarem suas casas. No final de 2022, havia mais de 665.000 refugiados e requerentes de asilo da Guatemala, El Salvador e Honduras em todo o mundo. Esses três países também têm algumas das maiores taxas de homicídio do mundo e as maiores taxas de violência sexual e feminicídios. No entanto, o número de homicídios em El Salvador diminuiu significativamente nos últimos dois anos devido às fortes medidas do governo contra a violência de gangues. Estudos recentes mostram que a violência de gênero é uma das principais causas da migração em Honduras, Guatemala, El Salvador e México, forçando muitos adolescentes a empreender jornadas perigosas em busca de segurança. Diversas organizações criminosas que operam dentro e fora da sub-região, muitas vezes explorando o desespero de muitos, estão fortemente envolvidas no contrabando de migrantes e no tráfico de pessoas. No final de 2022, Guatemala e Honduras tinham, cada uma, mais de 240.000 pessoas deslocadas internamente por conflitos e violência, e El Salvador, 52.000”.

¹³⁷ Autoria da deputada federal Erika Hilton, do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) de São Paulo. Disponível em:

<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2431186&fichaAmigavel=nao>>. Acesso em: 2 out.2025.

¹³⁸ Autoria do senador Paulo Paim, do Partido dos Trabalhadores (PT) do Rio Grande do Sul. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/163826>>. Acesso em: 2 out.2025.

Art. 2º Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I - deslocados ambientais ou climáticos: são migrantes forçados, nacionalmente ou internacionalmente, temporária ou permanentemente, em situação de vulnerabilidade, deslocados de sua morada habitual por motivos de estresse ambiental ou por consequência de eventos decorrentes das mudanças climáticas, de início rápido ou de início lento, causados por motivos naturais, antropogênicos ou pela combinação de ambos;

II - deslocamento climático: é um tipo de mobilidade humana que se dá de forma a ocasionar a evacuação forçada de indivíduos e comunidades de suas casas ou locais de residência devido aos impactos socioambientais de um evento climático extremo ou um crime ambiental, imediato ou progressivo (PL n. 1594/2024, Câmara dos Deputados).

Já o PL nº 2.038/2024, é mais amplo, apresentando uma proposta de Política Nacional para Deslocados Internos. De acordo com este projeto:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a Política Nacional para Deslocados Internos, seus fins, princípios, garantias e medidas de assistência emergencial e duradoura.

Art. 2º Será reconhecido como deslocado interno toda pessoa forçada ou obrigada a fugir ou abandonar o seu domicílio ou local de residência habitual, em consequência de conflito armado, de caráter internacional ou interno, ou outra violência armada coletiva, de calamidade humana ou natural de grande proporção, ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário, e que não tenha saído para o exterior do País.

Como se observa, o conceito proposto é bastante similar aos *Princípios Orientadores*. A partir de sua leitura, percebe-se uma forte influência dos eventos ocorridos no estado do Rio Grande do Sul, mas é relevante a citação do conceito de “violência armada coletiva”, para abranger as pessoas em situação de deslocamento interno no Brasil.

Apresentado o contexto geral sobre o deslocamento na América Latina e no Brasil, a seção seguinte analisará as normas jurídicas no Brasil, no estado do Ceará e no município de Fortaleza relacionadas ao deslocamento por violência armada, tendo como foco o caso ocorrido no residencial Alameda das Palmeiras.

6.2 Existe um conceito de deslocamento interno por violência armada no direito brasileiro?

Essa seção problematiza a existência de um conceito jurídico-dogmático de deslocamento por violência armada no Brasil. A primeira constatação, a partir da pesquisa legislativa realizada, é que não há uma norma que trate especificamente

do conceito de deslocamento interno no Brasil, seja por conflitos ou violência armada, catástrofes ou qualquer outro motivo.

A ausência de uma legislação específica não implica que as pessoas deslocadas no Brasil sejam desprovidas de mecanismos de proteção jurídica. A definição de deslocados internos reconhecida internacionalmente expressa uma situação fática e não se propõe a conceder um *status* jurídico necessário para o reconhecimento, fruição ou aquisição de direito. A proteção jurídica das pessoas deslocadas no Brasil não depende, portanto, de uma definição legal, embora essa indefinição seja prejudicial à adequada eficácia dos mecanismos de proteção. Por outro lado, a ausência de uma legislação que apresente uma definição para o deslocamento interno pode apresentar vantagens, ao não “engessar” o conceito a partir de critérios objetivos.

Para elaborar um conceito jurídico de deslocamento interno no Brasil, parte-se de duas premissas. Primeiro, a definição e os padrões internacionais. Como exposto no capítulo anterior, a definição trazida pelos Princípios Orientadores é amplamente aceita e utilizada por formuladores de políticas, pesquisadores, representantes diplomáticos e organizações internacionais, humanitárias e da sociedade civil. Portanto, os elementos fundamentais para caracterizar o deslocamento interno são a involuntariedade da mobilidade da pessoa ou grupo e a permanência destas no interior das fronteiras juridicamente reconhecidas de seu país. Ainda a partir dos parâmetros internacionais, não são consideradas deslocadas internas a mobilidade por razões sociais, econômicas, culturais e religiosas, ainda que ocorra em contextos de vulnerabilidade. Também não são considerados os deslocamentos de pessoas para a realização de obras de infraestrutura urbana. Dessa forma, a pessoa em situação de deslocamento interno é aquela obrigada a se retirar de seu local de moradia ou convivência habitual em razão de conflito ou violência armada, de violações aos direitos humanos ou desastres naturais ou provocados pelo ser humano.

A segunda premissa é que se trata de uma definição de natureza dogmática e, portanto, presente em normas válidas do ordenamento jurídico brasileiro. Dessa forma, não se pretende elaborar um conceito de natureza sociológica¹³⁹ do deslocamento, ainda que isso seja relevante para o estudo do problema em sua

¹³⁹ Também pode-se citar outros ramos das ciências humanas relevantes para a temática, como a geografia e a ciência política.

totalidade. Também não se pode buscar este conceito em normas de direito estrangeiro. Por se tratar de um conceito dogmático, deve-se considerar normas vigentes no ordenamento jurídico.

Na busca de uma definição de deslocamento interno no Brasil, inicialmente observa-se que em todo o ordenamento jurídico brasileiro, há a ocorrência da expressão literal apenas na lei do estado do Ceará que dispõe sobre o Programa de Segurança Cidadã e o Comando de Prevenção e Apoio às Comunidades (COPAC)¹⁴⁰. Essa é a primeira vez que o termo deslocamento interno é citado em uma norma do direito brasileiro e, apesar de não trazer uma definição explícita, deve ser considerada como um marco na incorporação do conceito de deslocamento interno por violência armada no Brasil¹⁴¹. Alguns dispositivos desta lei serão citados para auxiliar na compreensão da definição de deslocamento interno por violência armada no Brasil:

Art. 5.º Constitui competência exclusiva do Copac executar estratégias, ações e atividades de prevenção especializada por meio do(a)(s):

I – Grupo de Apoio às Vítimas de Violência – GAVV;

II – Grupo de Segurança Comunitária – GSC;

III – Grupo de Segurança Escolar – GSE;

IV – Grupo de Prevenção Focada – GPF;

[...]

§ 1.º São atribuições do GAVV:

VI – **acompanhar as vítimas de deslocamentos forçados e o consequente encaminhamento aos programas de proteção social;**

§ 2.º São atribuições do GSC:

IV – realizar ações de prevenção, de acompanhamento e de controle dos deslocamentos forçados, consistindo no mapeamento dos casos, no encaminhamento de suas vítimas à rede de proteção social e na fiscalização contínua do imóvel violado, exercendo, assim, ação dissuasiva, **coibindo a posse por indivíduo ou grupo criminoso responsável pela ameaça ou violência que ocasionou o deslocamento forçado da vítima;**

V – encaminhar ao GAVV do território, por meio do preenchimento de relatório, a vítima de **deslocamento interno** ou de qualquer outra violência que, em razão de seu estado de vulnerabilidade, necessite do seu acolhimento;

§ 4.º São atribuições do GPF:

IV – **realizar o monitoramento de imóveis submetidos a deslocamentos forçados de seus moradores** (sem grifos no original).

¹⁴⁰ Lei nº 18.313, de 03 de março de 2023, dispõe sobre o Programa de Segurança Cidadã e o Comando de Prevenção e Apoio às Comunidades - COPAC da Polícia Militar do Ceará, objetivando a reunião de estratégias de ações especializadas e integradas destinadas à proteção social e ao fortalecimento das forças policiais do Estado do Ceará. Disponível em: <<https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/defesa-social/item/8269-lei-n-18-313-de-03-03-23-d-o-03-03-23>>. Acesso em 4 out. 2025. Esta lei utiliza os termos “deslocamentos internos” e “deslocamentos forçados”.

¹⁴¹ Essa informação é corroborada pelo major da Polícia Militar do Estado do Ceará que participou diretamente da criação do COPAC e foi seu primeiro comandante.

Pela leitura dos trechos, percebe-se que a lei, apesar de ser focada na política pública de segurança pública, procura articular ações com outras políticas, como proteção social e moradia. Para continuar tentando responder à questão deste tópico, serão analisados os termos jurídicos que, a partir das informações levantadas na pesquisa, são utilizados para tentar definir as situações de deslocamento interno por violência armada.

6.2.1 Esbulho possessório e deslocamento interno por violência armada

Em diversos eventos de deslocamento interno por violência armada, individuais ou coletivos, ocorridos na cidade de Fortaleza, a questão foi tratada como um esbulho possessório. O art. 1.210 do Código Civil afirma que “o possuidor tem direito a ser mantido na posse em caso de turbação, restituído no de esbulho, e segurado de violência iminente, se tiver justo receio de ser molestado”. A definição jurídica de posse encontra-se no art. 1.196 do mesmo Código, quando “considera-se possuidor todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade”.

No momento em que a pessoa sofre a perda da posse de forma violenta, como é o caso dos deslocados internos, surge o direito de reivindicá-la contra quem injustamente esteja exercendo-a. Nesse sentido, o deslocado interno é uma pessoa vítima de esbulho e, portanto, pode reivindicar a posse contra o esbulhador. Inclusive, conforme o art. 952 do Código Civil, além da restituição da coisa, a indenização consistirá em pagar o valor das suas deteriorações e o devido a título de lucros cessantes. O meio adequado para reivindicação da posse esbulhada é a Ação de Reintegração de Posse, regulamentada pelo art. 560 e seguintes do Código de Processo Civil. Quanto ao Direito Penal, o art. 161, inciso II, do Código Penal define a conduta criminosa como “invade, com violência a pessoa ou grave ameaça, ou mediante concurso de mais de duas pessoas, terreno ou edifício alheio, para o fim de esbulho possessório”. Porém, em geral, outros crimes são identificados relacionados ao esbulho, como ameaça, furto e roubo.

O conceito de esbulho, seja na esfera cível ou criminal, é extremamente insuficiente para explicar a situação. Por um lado, porque delimita o conceito à posse (e sua perda). Por outro, não considera o contexto de vulnerabilidade anterior

ao deslocamento e as consequências jurídicas para a pessoa afetada. Ademais, o esbulho no Direito Civil tem por consequência o direito de ser reintegrado na posse o que, em geral, é extremamente improvável para a pessoa que sofreu um deslocamento por um grupo armado. Ou seja, neste ponto, há um problema estrutural de adequação da medida judicial ao caso¹⁴².

A definição de deslocados internos trazidas pelos Princípios Orientadores apresenta elementos que extrapolam apenas a relação do sujeito (pessoa afetada) e objeto (perda da posse de imóvel ou móveis), abrangendo às consequências de situações extremas, quais sejam, conflitos armados, violência generalizada, violações aos direitos humanos ou desastres (naturais ou causados pelo ser humana). Destaca-se que o deslocamento, tal como definido nos Princípios, pode ocorrer para evitar os efeitos dessas situações, não sendo necessária à consumação do ato de violência.

Comparando o conceito dos Princípios Orientadores e a definição de esbulho possessório no direito brasileiro, pode-se estabelecer as seguintes distinções:

- a) A impossibilidade, ainda que temporária, do retorno da pessoa ao local do evento violento. O esbulho, no direito civil, implica em um “direito de retorno” da pessoa à posse. Isso não é necessariamente possível para as pessoas em situações de deslocamento em razão da violência armada. Na prática ocorre o contrário, as pessoas deslocadas não querem retornar à posse anterior.
- b) O deslocamento, em geral, é um rompimento abrupto, em maior ou menor escala, com os vínculos comunitários, sociais, jurídicos e territoriais. Não se trata apenas da perda da posse, mas o rompimento

¹⁴² O primeiro processo judicial na cidade de Fortaleza que tratou de deslocamento coletivo por violência armada, segundo o membro do Ministério Público autor da ação, foi a Ação Civil Pública nº 0815183-87.2016.4.05.8100, tendo como promovente o Ministério Público Federal e promovidos a Caixa Econômica Federal, o Estado do Ceará e o Município de Fortaleza. A ação tinha como objetivo principal a imissão na posse de beneficiários do programa MCMV no Residencial Escritores impedidos de receber os imóveis porque já estavam ocupados irregularmente por terceiros, ou a reintegração de posse, no caso de esbulho. Inicialmente, os oficiais de justiça não conseguiram citar os ocupantes do imóvel, por não terem condições de segurança de ingressar no residencial. Após isso, identificaram que os moradores não eram integrantes de facções criminosas, como se esperava, mas pessoas que tinham comprado os imóveis de “boa-fé”, inclusive apresentados contratos de compra e venda. Além disso, essas pessoas tinham profundo medo de explicar como compraram os imóveis e se recusaram a ser testemunhas, ainda que isso implicasse em consequências jurídicas relevantes. Por fim, percebeu-se que as pessoas turbadas ou esbulhadas não tinham interesse nos imóveis, em razão do risco de morar no território. Todas essas considerações, levaram aos autores da ação à reformular a estratégia de atuação no caso,, inclusive as limitações dos procedimentos jurídicos disponíveis. Essas informações são dos membros do Ministério Público e da Defensoria Pública que atuaram no caso.

com relações sociais e jurídicas, por exemplo, a impossibilidade de acessar serviços públicos, abandono do emprego, evasão escolar etc.

- c) Em algumas situações a pessoa deslocada não é o “alvo direto” da ameaça, mas é obrigada a se deslocar pelo contexto de vulnerabilidade e risco social causado pela violência no território onde vive.
- d) O deslocamento não implica na saída do território nacional, portanto, a pessoa que passa por essa situação deve ser protegida, ter seus direitos garantidos, eventuais danos reparados e ser protegida pelos mecanismos disponíveis no ordenamento jurídico interno e pelas autoridades brasileiras.

Nos casos das famílias deslocadas atendidas pelo NUHAM, nenhuma regressou ao residencial Alameda das Palmeiras.

6.2.2 Outras tipificações de natureza criminal

Como na esfera cível, o tipo penal de esbulho possessório é insuficiente para caracterizar a situação de deslocamento interno por violência armada. De acordo com o Código Penal brasileiro, no art. 161, II, a conduta criminosa ocorre quando alguém “invade, com violência a pessoa ou grave ameaça, ou mediante concurso de mais de duas pessoas, terreno ou edifício alheio, para o fim de esbulho possessório”. No caso de uso da violência (§2º do mesmo artigo), o agente incorre também na pena cominada ao ato violento. Por fim, de acordo com o §3º, “se a propriedade é particular, e não há emprego de violência, somente se procede mediante queixa”. Percebe-se, em confronto com os Princípios Orientadores, tal como ocorre na área cível, que o tipo penal de esbulho não abrange a complexidade do deslocamento violento.

Além do crime de esbulho, diversas outras tipificações são utilizadas para o caso de deslocamentos internos por violência armada na cidade de Fortaleza. A tabela a seguir traz os tipos identificados para o caso de deslocamento ocorrido no residencial Alameda das Palmeiras:

Tabela 6 - Registros de ocorrência em delegacias de polícia

Registro e localização	Data do registro	Data do evento	Natureza do fato no registro
BO n. 106-X/2024 6ºDP	09/05/2018	09/05/2024	Violação de domicílio
BO n. 106-X/2024 6ºDP	15/08/2018	26/04/2024	Violação de domicílio
BO n. 106-X/2024 6ºDP	04/08/2020	18/03/2024	Violação de domicílio
BO n. 301-X/2024 6ºDP	18/03/2024	02/03/2024	Ameaça
BO n. 106-X/2024 6ºDP	28/02/2024	20/02/2024	Furto
BO n. 110-X-2024 10ºDP	12/07/2018	12/07/2024	Organização criminosa
BO n. 110-X-2024 10ºDP	17/02/2024	12/07/2024	Organização criminosa
BO n. 106-X-2023 6ºDP	04/12/2023	04/12/2022	Outros crimes contra o patrimônio
BO n.106-4X/2023 6ºDP	04/12/2023	27/11/2023	Ameaça
BO n. 106-X-2023	15/12/2023	01/01/2017	Ameaça
BO n. 106-X-2024 6ºDP	06/02/2024	10/01/2023	Violação de domicílio
BO n. 133-X-2024 33ºDP	27/02/2024	08/02/2024	Outros crimes contra o patrimônio
BO n. 108-X-2024 8ºDP	20/02/2024	18/02/2024	Outros crimes contra o patrimônio

Elaboração: autor com dados de processos judiciais do NUHAM (DPE/CE)

Pode-se observar que não há um padrão, nem mesmo nas próprias delegacias em que ocorrem diversos registros do mesmo evento. Isso demonstra, além da falta de conceituação do evento, a inexistência de padrões de classificação que dê coerência aos mecanismos de proteção das pessoas deslocadas por violência armada.

6.2.3 A origem da portaria nº 488/2017 do Programa MCMV

A Portaria Interministerial nº 488/2017¹⁴³, que trata do distrato dos contratos de beneficiários do programa habitacional Minha Casa Minha Vida (MCMV), faz referência explícita à situação de “impedimento de ocupação ou retirada da unidade habitacional por invasão ou ameaça” (art. 2º, I). Assim como a lei do estado do Ceará que dispõe sobre o Programa de Segurança Cidadã e o Comando de Prevenção e Apoio às Comunidades (COPAC), citada na seção 6.2, o ato normativo interministerial trata explicitamente da situação das pessoas deslocadas, embora não utilize este termo e seja restrita aos beneficiários do programa MCMV.

Essa portaria foi resultado de iniciativas da Defensoria Pública da União (DPU) a partir da assistência jurídica a famílias deslocadas em razão da violência armada em conjuntos residenciais na cidade de Porto Alegre, em 2015.

A DPU assiste diversos moradores que foram expulsos ou tiveram suas casas invadidas por traficantes nos condomínios Ana Paula, Camila e São Guilherme, situados no Bairro Restinga, em Porto Alegre. No ofício, a defensora cita reportagem sobre ação policial com cerca de 200 agentes para tentar retomar essas áreas do controle dos traficantes. Outra operação semelhante já havia sido feita em 2015, quando os criminosos foram expulsos e suas principais lideranças presas. No entanto, em pouco tempo os traficantes retomaram o controle do local. Somados, os três empreendimentos contam com 960 apartamentos, mas poucos são ocupados por beneficiários do Programa MCMV. Em sua maioria, segundo relatos de moradores e de representantes do Poder Público, os apartamentos servem de moradia aos traficantes ou são “alugados” por eles a outros criminosos¹⁴⁴.

O público-alvo da portaria são pessoas beneficiárias do programa MCMV que:

- Art. 2º Na ocorrência das situações a seguir relacionadas, os contratos também poderão ser objeto de rescisão:
- I - Impedimento de ocupação ou retirada da unidade habitacional por invasão ou ameaça;
 - II - Atendimento por medida protetiva prevista na Lei nº11.340, de 7 de agosto de 2006; ou
 - III - Atendimento por programas de proteção a vítimas e testemunhas na forma da legislação específica.
- § 1º As situações previstas neste artigo serão comprovadas conforme segue:

¹⁴³ Disponível em:

<https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19183353/do1-2017-07-19-portaria-n-488-de-18-de-julho-de-2017-19183289>. Acesso em: 4 out.2025.

¹⁴⁴ Disponível em:

<<https://www.dpu.def.br/noticias-rio-grande-do-sul/38369-dpu-garante-regras-mais-simples-de-distrato-para-beneficiarios-do-mcmv>>. Acesso em 4 out.2025.

- a) situação prevista no inciso I, mediante apresentação de declaração do ente público responsável pela indicação da demanda, acompanhada de Boletim de Ocorrência ou de declaração do órgão de segurança pública dos estados ou do Distrito Federal;
 - b) situação prevista no inciso II, mediante apresentação de decisão judicial ou cópia da petição inicial do Ministério Público que formaliza a ação penal; e
 - c) situação prevista no inciso III, atestada pelo conselho deliberativo dos programas estaduais ou do Distrito Federal, de proteção a vítimas e testemunhas ou por documento emitido pelo conselho deliberativo do programa de proteção federal.
- § 2º A instituição financeira que houver efetivado a contratação da operação deverá manter sob sua guarda e nos dossiês dos beneficiários, dentro dos prazos legais, os documentos comprobatórios das situações elencadas nos incisos deste artigo, mantendo-os sob regime de sigilo.

Para o beneficiário rescindir o contrato, em razão de ter sido obrigado a desocupar o imóvel ou impedido de ocupá-lo, deve apresentar declaração do ente público responsável pela indicação da demanda, acompanhada de Boletim de Ocorrência ou de declaração do órgão de segurança pública. No caso de mulheres com medidas protetivas da Lei Maria da Penha, devem apresentar decisão judicial, ou cópia da petição inicial do Ministério Público que formaliza a ação penal. Já as vítimas, ou testemunhas protegidas pelo Provita, precisam de um atestado do conselho deliberativo dos programas estaduais ou do Distrito Federal, de proteção a vítimas e testemunhas, ou de documento emitido pelo conselho deliberativo do programa de proteção federal. Essas exigências podem impedir que o beneficiário seja contemplado pela rescisão, por exemplo, por receio de comparecer à Delegacia de Polícia para registrar a ocorrência.

O órgão competente pelo atendimento e encaminhamento da demanda é a Instituição Financeira responsável pelo empreendimento. Após a rescisão, a portaria autoriza o beneficiário a escolher outra unidade habitacional do MCMV em qualquer unidade da federal, conforme o art. 3º:

Art. 3º Nas situações enumeradas no art. 2º, o titular do contrato objeto de rescisão poderá optar pela desistência do benefício, mediante assinatura de declaração, ou ser beneficiado novamente com outra unidade habitacional, por intermédio de qualquer instituição financeira habilitada a operar o programa, na unidade da federação de sua escolha, independente do registro no CADMUT referente ao imóvel que está sendo rescindido.

Além disso, a Portaria estabelece que o Poder Público deve buscar a reintegração de posse da unidade habitacional e indicar que o beneficiário deslocado, ou impedido de ingressar no imóvel, não passará por novo processo seletivo:

Art. 4º Nas situações enumeradas no art. 2º, a instituição financeira contratante da operação, deverá:

I – adotar todas as medidas administrativas e judiciais visando à reintegração de posse da unidade habitacional; e

II – comunicar ao ente público responsável pela indicação da demanda, que o atendimento ao beneficiário de que trata o art. 3 desta Portaria deverá ocorrer independente do processo de seleção e hierarquização, regulamentado em ato específico deste Ministério.

A Portaria nº 488/2017, embora em vigor, não tem sido aplicada de forma efetiva. Essa norma poderia ser um importante instrumento para atendimento de beneficiários do programa MCMV que sofram com deslocamento em razão da violência. Porém, percebe-se a necessidade de estabelecer um protocolo claro para definição de competências e responsabilidades. Além disso, a exigência de Boletim de Ocorrência ou de declaração do órgão de segurança pública é um fator restritivo. No caso Alameda das Palmeiras, não houve, em nenhuma situação, a aplicação da portaria nº 488/2017.

6.2.4 Conceitos básicos da política de proteção social

A legislação que trata da Assistência Social, especialmente as normas organizadoras do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), traz definições mais adequadas ao tratamento da questão, como “vulnerabilidade social”, “riscos, perdas e danos sociais”, “situações de violência” e “rompimento de vínculos familiares e comunitários”. Essas expressões, basilares da legislação social brasileira¹⁴⁵, apontam para um conjunto de necessidades das pessoas deslocadas por violência armada, para além da perda da posse de imóveis e de objetos pessoais. Ocorre que na política de assistência social, a proteção social não foi concebida e planejada para enfrentar o atual contexto de violência armada.

A Política de Assistência Social é a que se apresenta mais abrangente e adequada, ainda que possuam muitas insuficiências, para atendimento das necessidades de pessoas em situação de deslocamento em razão da violência

¹⁴⁵ Em uma breve comparação com legislações de outros países da América Latina, percebe-se que estes conceitos são basilares quando se trata de atenção à vítima de violência, como nos casos de México, Colômbia, El Salvador e Honduras. No Brasil, os conceitos de “vulnerabilidade social” e “risco social” são umas das “pedras de toque” do Sistema de Seguridade Social.

armada. A assistência social, a saúde e a previdência social integram a seguridade social, conforme art. 194, da Constituição Federal. Segundo a Constituição Federal, a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social (art. 203) e tem por objetivo: a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; b) o amparo às crianças e adolescentes carentes; c) a promoção da integração ao mercado de trabalho; d) a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e) a garantia de um salário-mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

A lei federal nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, dispõe sobre a estruturação da Assistência Social, conhecida como Lei de Organização da Assistência Social (LOAS). O art. 1º desta lei reproduz a ideia constitucional, ao compreender a assistência social como direito do cidadão e dever do Estado, de natureza não contributiva e prevendo mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

Constitui o público usuário da Política de Assistência Social, cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (BRASIL, 2004).

Pode-se afirmar, a partir da definição dos objetivos e público da assistência social, que as pessoas deslocadas internas em razão da violência armada são beneficiárias das políticas de assistência social. Apesar dessa constatação, a atenção da proteção social para pessoas deslocadas no caso Alameda das Palmeiras não foi observada ao longo da pesquisa. Eventuais limitações ou

impedimentos de atendimento a este público são de natureza executiva e não normativa.

No âmbito do Município de Fortaleza, a lei nº 9.990, de 28 de dezembro de 2012, regulamenta a Política de Assistência Social e estabelece o Sistema Único de Assistência Social no município. O artigo 13, da Lei Municipal, estabelece importantes definições para o atendimento das necessidades de pessoas deslocadas:

Art. 6º. A situação de vulnerabilidade temporária caracteriza-se pelo advento de riscos, perdas e danos à integridade pessoal e familiar, assim entendidos para efeitos desta Lei:

I – riscos: ameaça de sérios padecimentos;

II – perdas: privação de bens e de segurança material;

III – danos: agravos sociais e ofensa.

Art. 7º. Os riscos, as perdas e os danos podem decorrer dos seguintes fatos e circunstâncias:

I – da falta de acesso a condições e meios para suprir a reprodução social cotidiana do solicitante e de sua família, principalmente a de alimentação, documentação e domicílio;

II – da situação de abandono ou da impossibilidade de garantir abrigo aos filhos;

III – da perda circunstancial decorrente da ruptura de vínculos familiares, da presença de violência física ou psicológica na família ou de situações de ameaça à vida;

IV – de desastres e de calamidade pública;

V – de outras situações sociais que comprometam a sobrevivência (sem grifos no original).

Percebe-se que a lei municipal é mais específica que a Lei Orgânica de âmbito nacional. Apesar de quando da sua elaboração ainda não existiam os elevados índices de violência atuais, ela traz importantes definições relacionadas às pessoas vítimas de violência, com destaque para o art. 7º, III. Além disso, o inciso V do mesmo artigo estabelece uma cláusula geral que permite a abrangência do público usuário decorrente de risco, perda ou dano.

Art. 13. Para os efeitos desta Lei, e da execução da Política Municipal de Assistência Social, considera-se:

I – Usuários da Política de Assistência Social: constitui-se no indivíduo e/ou grupos de indivíduos, especialmente famílias, em quaisquer ciclos de vida, que se encontrem em situação de vulnerabilidade e riscos, com perdas ou fragilidades de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; com identidades estigmatizadas em termos étnicos, culturais e sexuais; com desvantagem pessoal resultante de deficiências, exclusão pela pobreza e/ou no acesso às políticas públicas; com sofrimentos resultantes do uso e dependência de substâncias psicoativas; vitimadas por diferentes formas de

violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal ou informal; ou ainda que **inseridos em estratégias ou alternativas de sobrevivência que possam representar riscos pessoais e sociais;**

IX – Proteção social: conjunto de medidas que visam **assegurar aos usuários a sobrevivência e autonomia,** através de benefícios continuados ou eventuais, segurança de convívio familiar, através de ações, cuidados e serviços que **restabeleçam vínculos familiares e comunitários e segurança de acolhida, através de ações, cuidados, serviços e projetos voltados para a proteção em situações de abandono e isolamento** (sem grifos no original).

Portanto, de forma mais específica que a LOAS, a lei do município de Fortaleza apresenta definições que abrangem pessoas vítimas de violência, dentre as quais, deslocados em razão da violência armada. Sobre o atendimento, em consonância com a LOAS, é citado no artigo 28 da Lei Municipal:

Art. 21. A Proteção Social Especial é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontrem em **situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus-tratos físicos e/ou morais,** abuso sexual, dependência de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, medidas protetivas, **situação de rua,** situação de trabalho infantil ou **quaisquer outras situações que se caracterizem em violação do direito à dignidade da pessoa,** em quaisquer fases da vida.

Art. 27. Os serviços de Proteção Social Especial serão ofertados pelos Centro de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), unidade pública de abrangência e gestão municipal, destinada à prestação de serviços a indivíduos e famílias que se encontram em situação de risco pessoal ou social, por violações de direitos ou contingência, que demandam intervenções especializadas da Proteção Social Especial.

Art. 28. Compete aos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) a organização e efetuação dos **serviços de enfrentamento às violações de direitos e proteção integral às famílias e indivíduos que se encontram sem referência e/ou situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e/ou comunitário** (sem grifos no original).

Destaca-se que a esta lei explicitamente atribui ao CREAS a execução de serviços a usuários vítimas de violência, o que inclui pessoas em situação de deslocamento. Já a lei municipal nº 9.992, de 28 de dezembro de 2012, dispõe sobre a concessão dos benefícios eventuais da Política de Assistência Social, previstos na LOAS:

Art. 12. O benefício eventual, **cesta básica,** será concedido em **situações de vulnerabilidade temporária** ou de calamidade pública, podendo ser concedido ao indivíduo ou à família por um período de até 3 (três) meses.

Parágrafo único. O prazo definido no caput deste artigo poderá ser ampliado por igual período, desde que relatório social demonstre a permanência da situação de vulnerabilidade ou calamidade pública, de modo que possa comprometer a sobrevivência dos beneficiados.

Art. 13. Os benefícios eventuais, **passagens intermunicipal e interestadual, serão concedidos a indivíduos e às famílias em situação de vulnerabilidade e risco social, sujeitos à situação de rua, situação de violência física e/ou psicológica, fragilização e/ou rompimento de vínculos familiares e comunitários** (sem grifos no original).

Dessa forma, percebe-se que a legislação da política da assistência social, tanto em nível federal como do município de Fortaleza, traz definições que podem contribuir para conceituação e abordagem dogmática do deslocamento interno por violência armada.

6.2.5 Um conceito dogmático de deslocamento interno por violência armada para o contexto brasileiro

Seguindo a lógica da conceituação no plano internacional, pode-se afirmar que a definição de deslocamento interno passa por duas premissas: o caráter involuntário do movimento (individual ou coletivo) e a permanência nas fronteiras nacionais e, portanto, sob a jurisdição do direito positivo brasileiro. Ainda seguindo os padrões internacionais, o deslocamento interno é uma situação fática e, portanto, não depende de um *numerus clausus* que, se atendido, determine um *status* jurídico de deslocados. Este é o caso do conceito de refugiados, por exemplo. Como dito no capítulo anterior, a ausência de uma definição rigorosa legal pode trazer desvantagens, como a falta de critérios jurídicos específicos para exigir a proteção estatal, e vantagens, como não “engessar” em um conceito limitado situações extremamente complexas.

Portanto, como afirmado por Cançado Oliveira (2004, p. 75-76), no plano internacional a definição de deslocados é funcional e a única diferença entre os deslocados internos e os demais cidadãos pátrios é a situação de extrema vulnerabilidade. A flexibilidade do conceito, segundo o mesmo autor, é fundamental para o estudo de sua proteção jurídica, que se afasta de critérios subjetivos, para identificar as causas do deslocamento, para critérios objetivos, baseados nas necessidades de proteção da pessoa humana.

Porém, há um elemento que parece ainda não ser suficiente tratado teórica e dogmaticamente, que é a diferença entre as razões do deslocamento: catástrofes (naturais ou causados pelo ser humano) e os conflitos armados (em sentido restrito, CANI e CAI, ou a violência armada em geral). Mesmo compreendendo a importância da funcionalidade do conceito jurídico com o objetivo de proteger as pessoas deslocadas, há uma diferença subjetiva fundamental e que merece atenção nesta pesquisa.

Ao contrário das catástrofes, a violência perpetrada por grupos armados ilegais tem o objetivo de governança criminal sobre determinados territórios. Ou seja, as causas violentas para o deslocamento são caracterizadas por dois elementos: atuação de grupo armado ilegais com capacidade de impor seus interesses e a governança criminal (e *normatividade criminal*) onde vivem parcelas da população nacional. Os interesses e as formas de governança podem ser diversas, desde a disputas por mercados ilícitos até o controle político do Estado. Na cidade de Fortaleza, como já discutido, a governança criminal tem como objetivo primário o controle do mercado de drogas ilícitas e de outras atividades lícitas públicas ou privadas (fornecimento de serviços de *internet*, entregas por aplicativo, “taxas” sobre comércio local etc.). Isso não quer dizer que este tipo de governança criminal não interfira em aspectos do poder político estatal, como a interferência no processo eleitoral¹⁴⁶.

Dessa forma, pode-se definir o deslocamento interno por violência armada no Brasil como a situação fática em que pessoas ou coletivos de pessoas são forçadas a abandonar seus locais de moradia habitual, sem atravessar as fronteiras do território nacional, em consequência, ou para evitar tais consequências, da atuação de grupos de indivíduos que portam armas ilegalmente e exercem um controle, em diferentes graus, das práticas sociais em determinado território. A projeção jurídica das pessoas deslocadas por violência armada implica no conjunto de medidas que tem por objetivo assegurar às pessoas afetadas a sobrevivência, a autonomia, a

¹⁴⁶ Casos como esse foram fartamente noticiados na imprensa local e nacional, em relação ao pleito de 2023, podendo apontar para uma tendência para as eleições seguintes. A título de exemplo, a matéria “Cearenses chefes do CV escondidos na Rocinha (RJ) interferiram na eleição de Santa Quitéria: criminosos teriam comprado votos, inclusive, com a doação de entorpecentes a potenciais eleitores, e ameaçado adversários políticos e apoiadores deles”. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/seguranca/cearenses-chefes-do-cv-escondidos-na-rocinha-rj-interferiram-na-eleicao-de-santa-quiteria-1.3656190>.

dignidade e o restabelecimento de vínculos familiares e comunitários com segurança.

Conclui-se que este conceito deve orientar a compreensão dos mecanismos de proteção jurídica a pessoas deslocadas pela violência armada no Brasil. Além disso, constata-se a importância de analisar dogmaticamente o problema a partir da legislação da proteção social no Brasil. Não se quer dizer com isso que a legislação social é suficiente para o problema. É necessário, tal como ocorre no plano internacional, a integração dos diversos mecanismos de proteção disponíveis. Como descrito no capítulo anterior, para proteção dos deslocados internos têm-se os mecanismos do Direito Internacional dos Direitos Humanos, o Direito Internacional Humanitário e o Direito Internacional dos Refugiados. Os Princípios Orientadores tem a dupla função de sistematizar esses diferentes mecanismos e suprir, quando possível, as lacunas normativas. No Brasil, como se apresenta na seção seguinte, há diversos mecanismos disponíveis para proteção jurídica de pessoas deslocadas, mas que precisam ser integradas a partir dos fundamentos dispostos na própria Constituição Federal.

6.3 Mecanismos de proteção jurídica a pessoas deslocadas na cidade de Fortaleza

A responsabilidade primária pela proteção jurídica dos deslocados por violência armada é do Estado brasileiro que deve suprir suas necessidades e assegurar o respeito aos direitos que lhes pertencem como cidadãos. Para isso, é necessário operar os mecanismos jurídicos disponíveis, ainda que não tratem especificamente do deslocamento interno. Nessa seção, será apresentada de forma detalhada diversos dispositivos jurídicos que tratam, direta ou indiretamente, da proteção das pessoas deslocadas por violência armada.

Não se trata de um direito específico, como o direito à moradia. Ao contrário, se procura analisar o ordenamento jurídico como um todo, com foco na proteção dos direitos que decorrem da situação de deslocamento violento. Ao final, serão analisadas as ações judiciais manejadas pelo Núcleo de Habitação e Moradia da Defensoria Pública do Estado do Ceará no caso Alameda das Palmeiras.

6.3.1 Direito à moradia e o programação de locação social

Uma das questões mais urgentes ao lidar com a situação das pessoas deslocadas em razão da violência armada é a necessidade imediata de abrigo, ainda que temporário. Em geral, a solução de curto prazo para situações de desabrigo é a concessão de locação social. O direito à moradia é um dos direitos sociais explicitados no art. 6º da Constituição Federal. No âmbito do estado do Ceará, a lei nº 14.965, de 13 de julho de 2011¹⁴⁷, autoriza a implantação de programa de locação social, porém destina o aluguel social apenas em virtude da remoção em razão de projetos sociais de responsabilidade do governo do Ceará. A lei afirma que os beneficiários são “famílias em situação de vulnerabilidade social e carência de habitação, que estejam cadastradas em projetos sociais do Governo do Estado do Ceará, ou estejam em comprovada situação de desabrigo ou desalojamento” (art. 2º, II). Porém, logo em seguida, restringe o acesso aos “beneficiários cadastrados em projetos sociais em andamento do Governo do Estado do Ceará, que contemplem os mesmos com uma unidade de habitação popular” (art. 3º)¹⁴⁸. Portanto, o público potencialmente beneficiário do programa de locação social do Estado do Ceará é bastante específico, delimitado às famílias atingidas por projetos ou obras do Governo do Estado do Ceará, o que impede o acesso a pessoas deslocadas violentamente.

¹⁴⁷

Disponível

em:

<https://bela.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/direitos-humanos-e-cidadania/item/1974-lei-n-14-965-de-13-07-11-do-21-07-11>. Acesso em: 4 out.2025.

¹⁴⁸ Lei n.º 14.965, de 13.07.11. Art. 1º Fica o Estado do Ceará autorizado a implantar, através dos órgãos e entidades da Administração Estadual, Programa de Locação Social, destinado a subsidiar aluguel provisório em virtude de projetos sociais de responsabilidade do Governo do Estado do Ceará.

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se:

(...)

II - beneficiários são aquelas famílias em situação de vulnerabilidade social e carência de habitação, que estejam cadastradas em projetos sociais do Governo do Estado do Ceará, ou estejam em comprovada situação de desabrigo ou desalojamento.

Art. 8º O ingresso no Programa de Locação Social será mediante cadastro próprio do órgão ou entidade da Administração que prestá-lo, devendo o beneficiário comprovar a condição de pobreza e vulnerabilidade social, assegurada a preferência para:

I - os que habitarem em condições sub-humanas, em áreas de risco iminente;

II - pessoas deficientes, idosos a partir de 60 (sessenta) anos ou doentes;

III - presença de crianças de 0 (zero) a 12 (doze) anos.

Em nível municipal, a lei nº 10.328, de 12 de março de 2015, redefiniu o Programa Locação Social¹⁴⁹. Esse programa é executado pela Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR) e pela Secretaria Municipal da Segurança Cidadã (SESEC)¹⁵⁰. Em tese, essa lei pode ser aplicada para pessoas deslocadas em razão da violência armada, porém o art. 8º estabelece restrição que pode inviabilizar a concessão para este público. O artigo 1º da Lei de Locação Social do município de Fortaleza afirma que a finalidade é atender situações excepcionais e temporárias, dentre outras, de:

Art. 1º [...]

IV – famílias ou pessoas em **situação de baixa renda ou em situação de vulnerabilidade social e que se encontrem em situação de moradia de rua;**

V – **famílias removidas em decorrência de vulnerabilidade social;** (sem grifos no original).

No art. 5º, a lei apresenta as definições de baixa renda e vulnerabilidade social:

III – baixa renda se configura quando a soma de todo o **rendimento familiar é inferior a 3 (três) salários-mínimos;**

IV – beneficiário é o indivíduo juntamente com sua família contemplados com o Programa Locação Social;

V – **vulnerabilidade social é o agravamento da pobreza, decorrente de graves violações de direitos humanos, violência, condição física,** exploração e abuso sexual, **que resultem em perdas dos vínculos familiares e comunitários ou em situação de desabrigoamento ou desalojamento;**

VI – **desastre é o resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem sobre um cenário vulnerável, causando grave perturbação ao funcionamento de uma comunidade ou sociedade, envolvendo extensivas perdas e danos humanos, materiais, econômicos ou ambientais, que excede a sua capacidade de lidar com o problema usando meios próprios.**

Percebe-se que os conceitos de baixa renda, vulnerabilidade social e desastre podem abranger a situação de pessoas deslocadas. Entretanto, o art. 8º estabelecem uma restrição à concessão da locação social:

Art. 8º Além das hipóteses descritas no art. 1º desta Lei, são requisitos para figurar como beneficiário do Programa Locação Social, cumulativamente:

I – residir no município há pelo menos 1 (um) ano ou, excepcionalmente, estar em

¹⁴⁹ A Lei municipal nº 10.328, de 12 de março de 2015 baseia-se na Lei nº 10.131, de 28 de novembro de 2013 que altera a lei municipal nº 9.682/2010, que dispõe sobre o Programa de Locação Social, e dá outras providências. As definições do art. 5º já estão previstas na lei 10.131/2013. Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/ta/525/text>

¹⁵⁰ Art. 3º. O Programa Locação Social será executado pelo Município de Fortaleza, por intermédio da Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR) e da Secretaria Municipal da Segurança Cidadã (SESEC).

- alojamento/abrigo provisório por interferência de programas/projetos públicos;
- II – **morar em áreas de interesse social delimitadas pelo órgão competente**;
- III – ter renda per capita conforme descrita no art. 5º;
- IV – não possuir outro imóvel.

A principal restrição está prevista no inciso II, ou seja, a pessoa deslocada deve morar em “área de interesse social delimitada pelo órgão competente”. Assim, ainda que em tese as pessoas em situação de deslocamento possam ser beneficiárias do programa de locação social, as restrições da própria lei podem impedir a concessão.

Em Fortaleza, algumas vagas de aluguel social foram disponibilizadas especificamente para população em situação de rua, em razão de pedidos feitos pelo Ministério Público do Estado do Ceará, a partir de levantamentos sobre o aumento das pessoas expulsas por facções na cidade¹⁵¹. Essa reserva de vagas poderia servir de exemplo para pessoas em situação de deslocamento.

No município de Fortaleza existe a lei nº 11.156, de 02 de setembro de 2021¹⁵², que dispõe sobre um programa de aluguel social para mulheres vítimas de violência doméstica e familiar que estejam impedidas de retornar para seu lar em virtude do risco de sofrimento de qualquer ação ou omissão baseada no sexo. Esse programa é executado pela Secretaria de Direitos Humanos e Desenvolvimento Social. Para acessá-lo, a mulher precisa estar sob os efeitos legais de medidas protetivas de urgência com base na lei federal nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha), bem como necessitar abandonar o lar, ou não poder retornar, não ter outros meios para habitação e ser encaminhada por equipamento público de defesa dos direitos da mulher. Apesar de não fazer referência a pessoas deslocadas, essa norma pode inspirar a criação de uma lei específica para este público. A comparação justifica-se pela situação de impossibilidade da vítima de sair do local de moradia, ainda que temporariamente.

Faz-se uma breve digressão para destacar o projeto de lei nº 9.762/2018, em tramitação na Câmara dos Deputados, de autoria do Deputado Federal Ivan Valente (PSOL/SP), que determina a implementação de Programa Social de Intervenção Social para Prevenção à Violência (PISPV), pela União, em parceria com as demais

¹⁵¹ Informação do membro do Ministério Público do Estado do Ceará titular da 11ª promotoria de Conflitos Fundiários e com atuação em defesa dos direitos da população de rua. Essa disponibilidade se deu administrativamente, não havendo regulação por lei.

¹⁵² Disponível em: <<https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/ta/3918/text>>. Acesso em 4 out.2025.

Unidades da Federação, nos territórios que registrem altos índices de violência ou que sejam objeto de operações de segurança resultantes de intervenção federal ou de operações voltadas para a Garantia de Lei e Ordem. Segundo o projeto de lei, a União deverá implementar um Programa de Intervenção Social para Prevenção à Violência (PISPV), de forma integrada com o Estado e o Município, com ações voltadas à melhoria das condições de vida, de acesso a bens e serviços públicos e a oportunidades de inclusão social e econômica nos territórios conflagrados pela violência armada, com o objetivo de reduzir e prevenir a violência. Para isso, define como “territórios conflagrados pela violência [...] uma área delimitada dentro do município, ou do Distrito Federal caracterizada pelos altos índices de violência e que: I – apresente índices de homicídios superiores à média nacional em mais de 25%; ou II – sejam objeto de operações de segurança resultantes de intervenção federal ou de Garantia de Lei e Ordem” (art. 1º, §2º). O Programa de Intervenção Social para Prevenção à Violência propõe um diagnóstico que contemple, dentre outras situações, “violência e criminalidade, especificando a violência em razão de gênero, raça ou contra a população LGBT” (art. 5º, IX). Durante a tramitação desse Projeto, o Deputado Federal Diego Garcia (Podemos/PR) propôs emenda para alterar a redação do inciso IX para: “violência e criminalidade, discriminar, em relação à vítima e ao autor, o sexo, raça, condição de migrante, **deslocado interno**, conduta sexual, idade, religião, situação de rua, deficiência e o porte ou não de arma de fogo” (sem grifo no original). Assim, a norma trataria especificamente da questão dos deslocados em razão da violência. Porém, alteração posterior modificou o inciso para fazer referência, de forma genérica, para “violência e criminalidade, especificando a violência contra grupos socialmente vulneráveis”. Atualmente este Projeto encontra-se na Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) sob relatoria do Deputado Federal Dr. Jaziel (PL-CE). Ainda que esse projeto de lei não trate especificamente da situação de deslocados internos, que está abrangida pelo conceito de “violência contra grupos socialmente vulneráveis”, é uma iniciativa interessante sobre o problema pesquisado.

No caso ocorrido no Alameda das Palmeiras, segundo a Defensoria Pública, nenhuma das cerca de 200 famílias foi beneficiada administrativamente pelo Programa de Locação Social. As poucas famílias incluídas neste programa, foram por determinação judicial, a partir de ações ajuizadas pelo NUHAM.

6.3.2 Direito à assistência social

O direito à assistência social também é um direito social reconhecido pelo art. 6º da Constituição Federal. O Sistema Único da Assistência Social (SUAS) possui gestão descentralizada, sendo de competência descentralizada entre Município, Estado, Distrito Federal e União. Compete ao Município a execução das ações de Proteção Social Básica e Especial, especialmente por meio dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e dos Centros de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS)¹⁵³. O CRAS é a unidade pública municipal, de base territorial, localizada em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinada à articulação dos serviços socioassistenciais no seu território de abrangência e à prestação de serviços, programas e projetos socioassistenciais de proteção social básica às famílias (art. 6-C, § 1º). Já o CREAS é a unidade pública de abrangência e gestão municipal, estadual ou regional, destinada à prestação de serviços a indivíduos e famílias que se encontram em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos ou contingência, que demandam intervenções especializadas da proteção social especial (art. 6-C, § 2º).

A Lei Orgânica da Assistência Social estabelece as competências dos entes federativos. Cabe destacar dois aspectos relacionados às pessoas em situação de deslocamento. Há uma competência comum, entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios para “atender [...] às ações assistenciais de caráter de emergência”¹⁵⁴. A Constituição Federal elenca, dentre as competências comuns (art. 23) “cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência” (inc. II). Ou seja, a LOAS prevê a existência de “ações assistenciais de caráter de emergência” e que estas ações são de competência comum da União, Distrito Federal, Estados e Municípios.

¹⁵³ Lei de Organização da Assistência Social (LOAS). Art. 6º-C. As proteções sociais, básica e especial, serão ofertadas precipuamente no Centro de Referência de Assistência Social (Cras) e no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas), respectivamente, e pelas entidades sem fins lucrativos de assistência social de que trata o art. 3º desta Lei.

¹⁵⁴ Art. 12. Compete à União: III – atender, em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, às ações assistenciais de caráter de emergência. Art. 13. Compete aos Estados: III – atender, em conjunto com os Municípios, às ações assistenciais de caráter de emergência; Art. 15. Compete aos Municípios: IV – atender às ações assistenciais de caráter de emergência.

A Seguridade Social no Brasil promove suas obrigações por meio de prestações, que subdividem-se em benefícios e serviços. Os benefícios são pagamentos em pecúnia, como pensões, auxílios e aposentadorias, ou em *in natura*, como cestas básicas e medicamentos. Os que recebem benefícios são chamados beneficiários. Já os serviços são ações consistentes na disponibilidade do uso de equipamentos e recursos humanos, como atendimentos de saúde, orientação às famílias, atividades de educação, etc. Os que usufruem dos serviços são os usuários ou utentes.

Outro aspecto importante, quanto à competência, é que cabe aos Municípios prestar os serviços assistenciais previstos no art. 23 da Lei Orgânica da Assistência Social. Assim, os Municípios são extremamente relevantes para efetivação das Políticas de Assistência Social, devendo receber apoio técnico e financeiro dos demais entes (art. 12-A e art. 13). Quanto à organização das ações e serviços da proteção social promovida pela assistência social é dividida em: Proteção Social Básica, Proteção Social de Média Complexidade e Proteção Social de Alta Complexidade. São considerados serviços de proteção básica de assistência social aqueles que potencializam a família como unidade de referência, fortalecendo seus vínculos internos e externos de solidariedade, através do protagonismo de seus membros e da oferta de um conjunto de serviços locais que visam a convivência, a socialização e o acolhimento, em famílias cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos, bem como a promoção da integração ao mercado de trabalho (BRASIL, 2004).

Configuram exemplos serviços de proteção básica o Programa de Atenção Integral às Famílias; Programa de inclusão produtiva e projetos de enfrentamento da pobreza; Centros de Convivência para Idosos; Serviços para crianças de 0 a 6 anos, que visem o fortalecimento dos vínculos familiares, o direito de brincar, ações de socialização e de sensibilização para a defesa dos direitos das crianças; Serviços socioeducativos para crianças, adolescentes e jovens na faixa etária de 6 a 24 anos, visando sua proteção, socialização e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários; Programas de incentivo ao protagonismo juvenil, e de fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários; e, Centros de informação e de educação para o trabalho, voltados para jovens e adultos (BRASIL, 2004).

São considerados serviços de média complexidade aqueles que oferecem atendimentos às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos. Neste sentido, requerem maior estruturação técnico operacional e atenção especializada e mais individualizada, e, ou, de acompanhamento sistemático e monitorado, tais como (BRASIL, 2004): Serviço de orientação e apoio sociofamiliar; Plantão Social; Abordagem de Rua; Cuidado no Domicílio; Serviço de Habilitação e Reabilitação na comunidade das pessoas com deficiência; e, Medidas socioeducativas em meio aberto (Prestação de Serviços à Comunidade – PSC e Liberdade Assistida – LA). A proteção especial de média complexidade envolve também o Centro de Referência Especializado da Assistência Social, visando a orientação e o convívio sociofamiliar e comunitário. Difere-se da proteção básica por se tratar de um atendimento dirigido às situações de violação de direitos. Os serviços de proteção social especial de alta complexidade são aqueles que garantem proteção integral – moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e, ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e/ou comunitários. Tais como: Atendimento Integral Institucional; Casa Lar; República; Casa de Passagem; Albergue; Família Substituta; Família Acolhedora; Medidas socioeducativas restritivas e privativas de liberdade (semiliberdade, internação provisória e sentenciada); e, Trabalho protegido.

Percebe-se que a população em situação de deslocamento por violência armada constitui público potencial usuário dos serviços de Proteção Social Especial de Média, como Plantão Social e abordagem de rua, e Alta Complexidade, em que há necessidade de retirada do núcleo familiar ou comunitário em razão da violência. Dentre os serviços socioassistenciais para pessoas em situação de deslocamento em razão da violência, pode-se citar¹⁵⁵: Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI)¹⁵⁶, Serviço Especializado para

¹⁵⁵ Os serviços da política de assistência social estão elencados e descritos na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Disponível em: <aplicacoes.mds.gov.br/snas/documentos/livro Tipificaca Nacional - 20.05.14 %28ultimas atualizacoes%29.pdf>. Acesso em 4 out.2025.

¹⁵⁶ Serviço de apoio, orientação e acompanhamento a famílias com um ou mais de seus membros em situação de ameaça ou violação de direitos. Compreende atenções e orientações direcionadas para a promoção de direitos, a preservação e o fortalecimento de vínculos familiares, comunitários e sociais e para o fortalecimento da função protetiva das famílias diante do conjunto de condições que as vulnerabilizam e/ou as submetem a situações de risco pessoal e social.

peças em situação de rua¹⁵⁷, Serviço de Acolhimento Institucional¹⁵⁸ e Serviço de Acolhimento em Repúblicas¹⁵⁹.

Quanto aos benefícios da assistência social, a LOAS distinguiu-se em dois tipos: benefício de prestação continuada (BPC) e benefícios eventuais. O benefício de prestação continuada é a garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais, que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção, nem de tê-la provida por sua família. (art. 20). Já os benefícios eventuais são as provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do Suas e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública (art. 22). No que tange à situação das pessoas deslocadas, tanto o Benefício de Prestação Continuada, desde que preenchidas as exigências, quanto os benefícios eventuais, podem ser disponibilizados. Quanto a este último, destaca-se a condição “situação de vulnerabilidade temporária”.

Ainda no âmbito da assistência social, são importantes os serviços e benefícios relacionados à população de rua. As pessoas de deslocamento interno em razão da violência também podem estar em situação de rua, o que tem sido comum na cidade de Fortaleza¹⁶⁰. O decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009, institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua – PNPR, onde define população de rua como grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a

¹⁵⁷ Descrição: Serviço ofertado para pessoas que utilizam as ruas como espaço de moradia e/ou sobrevivência. Tem a finalidade de assegurar atendimento e atividades direcionadas para o desenvolvimento de sociabilidades, na perspectiva de fortalecimento de vínculos interpessoais e/ou familiares que oportunizem a construção de novos projetos de vida.

¹⁵⁸ Descrição: Acolhimento em diferentes tipos de equipamentos, destinado a famílias e/ou indivíduos com vínculos familiares rompidos ou fragilizados, a fim de garantir proteção integral. A organização do serviço deverá garantir privacidade, o respeito aos costumes, às tradições e à diversidade de: ciclos de vida, arranjos familiares, raça/etnia, religião, gênero e orientação sexual.

¹⁵⁹ Descrição: Serviço que oferece proteção, apoio e moradia subsidiada a grupos de pessoas maiores de 18 anos em estado de abandono, situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social, com vínculos familiares rompidos ou extremamente fragilizados e sem condições de moradia e autossustentação. O atendimento deve apoiar a construção e o fortalecimento de vínculos comunitários, a integração e participação social e o desenvolvimento da autonomia das pessoas atendidas. O serviço deve ser desenvolvido em sistema de autogestão ou cogestão, possibilitando gradual autonomia e independência de seus moradores. Deve contar com equipe técnica de referência para contribuir com a gestão coletiva da moradia (administração financeira e funcionamento) e para acompanhamento psicossocial dos usuários e encaminhamento para outros serviços, programas e benefícios da rede socioassistencial e das demais políticas públicas.

¹⁶⁰ Este é relatado comum aos diversos profissionais que atuam na temática. Não há registros de moradores do residencial Alameda afetados pelo deslocamento que tenham vivido em situação de rua.

inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória (art. 1º, parágrafo único). Em nível estadual, tem-se o decreto nº 31.571¹⁶¹, de 4 de setembro de 2014, e em municipal o decreto nº 13.471¹⁶², de 18 de dezembro de 2014.

A LOAS determina que na organização dos serviços da assistência social serão criados programas de amparo, entre outros, às pessoas que vivem em situação de rua (art. 23, §2º, II). A lei que regulamenta a política municipal de assistência social também define a população em situação de rua como pública (art. 1º, VII). O Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua é tipificado como Serviço de Proteção Social Especial de Média Complexidade¹⁶³ e pode ser executado por vários serviços da política de assistência social, como serviço de proteção e atendimento especializado a famílias e indivíduos (PAEFI), serviço especializado em abordagem social, além do próprio serviço especializado para pessoas em situação de rua. Conclui-se que independente da situação de deslocamento, caso esta pessoa esteja em situação de rua deve ser atendida pelos serviços socioassistenciais.

6.3.3 *Direito à saúde*

A situação de deslocamento em razão da violência pode ser acompanhada de danos à saúde física, mental e psíquica das vítimas. No Brasil, a saúde é reconhecida como direito social pela Constituição Federal, sendo direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (art. 6º e art. 196, da Constituição Federal).

¹⁶¹ Institui a política estadual para a população em situação de rua, no âmbito do Estado do Ceará, cria o Comitê Estadual de Políticas Públicas para a população em situação de rua, e dá outras providências.

¹⁶² Decreto Municipal nº 13.471, de 18 de Dezembro de 2014. Institui a Política Municipal para a População em Situação de Rua.

¹⁶³ Conforme Resolução nº 119, de 11 de novembro de 2009, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

É parte integrante da Seguridade Social e não existe filiação nem contribuição obrigatória, tal como a assistência social. A Constituição Federal estrutura as ações e serviços públicos de saúde em um sistema único, formado por uma rede regionalizada e hierarquizada (art. 198, Constituição Federal), tendo como diretrizes: a) descentralização, com direção única em cada esfera de governo; b) atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais; c) participação da comunidade. O Sistema Único de Saúde (SUS) possui diversas competências previstas na Constituição e outras estabelecidas por lei, para além de atendimentos e serviços hospitalares¹⁶⁴. Portanto, independente de qualquer situação ou condição todas as pessoas têm o direito à saúde e, portanto, ser usuárias dos serviços de saúde.

Em relação às pessoas deslocadas em razão da violência, chama a atenção a necessidade de atendimento à saúde mental¹⁶⁵. A principal referência na saúde para atendimento psicossocial são os Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) definido como:

[...] um serviço de saúde aberto e comunitário do Sistema Único de Saúde (SUS). Ele é um lugar de referência e tratamento para pessoas que sofrem com transtornos mentais, psicoses, neuroses graves e demais quadros, cuja severidade e/ou persistência justifiquem sua permanência num dispositivo de cuidado intensivo, comunitário, personalizado e promotor de vida¹⁶⁶.

O objetivo dos CAPS é oferecer atendimento à população de sua área de abrangência, realizando o acompanhamento clínico e a reinserção social dos usuários pelo acesso ao trabalho, lazer, exercício dos direitos civis e fortalecimento dos laços familiares e comunitários. É um serviço de atendimento de saúde mental

¹⁶⁴ Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei:

I - controlar e fiscalizar procedimentos, produtos e substâncias de interesse para a saúde e participar da produção de medicamentos, equipamentos, imunobiológicos, hemoderivados e outros insumos;
II - executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as de saúde do trabalhador;
III - ordenar a formação de recursos humanos na área de saúde;
IV - participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico;
V - incrementar, em sua área de atuação, o desenvolvimento científico e tecnológico e a inovação;
VI - fiscalizar e inspecionar alimentos, compreendido o controle de seu teor nutricional, bem como bebidas e águas para consumo humano;
VII - participar do controle e fiscalização da produção, transporte, guarda e utilização de substâncias e produtos psicoativos, tóxicos e radioativos;
VIII - colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho.

¹⁶⁵ A situação de adoecimento mental e sofrimento psíquico foi relatada em todos os diálogos com profissionais.

¹⁶⁶ Saúde Mental no SUS: os Centros de Atenção Psicossocial. p. 15. Disponível em: <http://www.ccs.saude.gov.br/saude_mental/pdf/SM_Sus.pdf>. Acesso em: 4 out.2025.

criado para ser substitutivo às internações em hospitais psiquiátricos. Os CAPS visam: prestar atendimento em regime de atenção diária; gerenciar os projetos terapêuticos oferecendo cuidado clínico eficiente e personalizado; promover a inserção social dos usuários através de ações intersetoriais que envolvam educação, trabalho, esporte, cultura e lazer, montando estratégias conjuntas de enfrentamento dos problemas; os CAPS também têm a responsabilidade de organizar a rede de serviços de saúde mental de seu território; dar suporte e supervisionar a atenção à saúde mental na rede básica, PSF (Programa de Saúde da Família), PACS (Programa de Agentes Comunitários de Saúde); regular a porta de entrada da rede de assistência em saúde mental de sua área; coordenar junto com o gestor local as atividades de supervisão de unidades hospitalares psiquiátricas que atuem no seu território; e, manter atualizada a listagem dos pacientes de sua região que utilizam medicamentos para a saúde mental¹⁶⁷. Portanto, ainda que não haja referência específica, as pessoas em situação de deslocamento são potenciais usuárias dos serviços de saúde mental, particularmente os CAPS.

6.3.4 Direito à segurança pública

A segurança pública também corresponde a um direito social elencado no art. 6º e, nos termos da Constituição Federal, é “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio” (art. 144). É exercida pelos órgãos policiais: polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícia penal, polícias civis, polícias militares e corpos de bombeiros militares e polícias penais federal, estaduais e distrital.

A lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública e cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS). Além disso, institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Essa lei é bastante abrangente e tem dentre suas diretrizes planejamento, integração e sistematização das instituições e

¹⁶⁷ Informações disponíveis em: <Saúde Mental no SUS: os Centros de Atenção Psicossocial. p. 15. Disponível em: http://www.ccs.saude.gov.br/saude_mental/pdf/SM_Sus.pdf>. Acesso em: 4 out.2025.

órgãos da segurança pública. Em relação às pessoas deslocadas em razão da violência armada, pode-se destacar a realização de “estudos e pesquisas nacionais e consolidar dados e informações estatísticas sobre criminalidade e vitimização” (art. 13, VI).

Na esfera estadual, em 2022, foi criado o Programa Integrado de Prevenção e Redução da Violência (Previo). O objetivo deste programa é:

qualificar a atuação governamental na realização de projetos de prevenção social e de segurança pública, na perspectiva de redução de vulnerabilidades e de violências para públicos específicos: crianças, jovens, adolescentes gestantes, egressos do sistema socioeducativo, população LGBT e mulheres em situação de violência¹⁶⁸.

No âmbito do Município de Fortaleza, foi criado o Programa Municipal de Proteção Urbana (PMPU) com objetivo de atuar na teoria da prevenção, com o intuito de evitar a ocorrência do delito, usando técnicas preventivas, ações urbanísticas, e iniciativas socioeducativas e de desporto, bem como vigilância sistemática, eletrônica e ostensivas¹⁶⁹.

O PMPU possui um Conselho Municipal de Proteção Urbana composto por representantes de órgãos e entidades do Município, Estado, União, Ministério Público e Judiciário e que deve indicar as diretrizes e prioridades do Programa. Além disso, o Programa cria Células de Proteção Comunitária que, segundo a Prefeitura de Fortaleza, abrange conceitos de prevenção primária como urbanização, lazer e iluminação; prevenção secundária como iniciativas culturais, educativas e esportivas, assim como ações na área social e na geração de emprego e renda; prevenção terciária, com vigilância eletrônica, ações de patrulhamento e o envolvimento da vigilância comunitária. O PMPU não faz referência direta a ações específicas com vítimas de violência.

Em relação especificamente a atuação da Polícia Civil do Estado do Ceará, a lei nº 16.584/2018, criou o Departamento de Homicídios e Proteção a Pessoa (DHPP) que, embora não específico às pessoas deslocadas, tem entre suas competências atribuições relevantes para este público, tais como apurar o desaparecimento de pessoas, executar e/ou difundir pedidos de localização de

¹⁶⁸ Disponível em: <https://www.vicgov.ce.gov.br/2021/04/30/programa-integrado-de-prevencao-e-reducao-da-violencia/>. Acesso em: 4 out.2025.

¹⁶⁹ Disponível em: <https://seguranca.fortaleza.ce.gov.br/2016-05-19-20-27-40/113-programa-municipal-de-protecao-a-3%A7%C3%A3o-urbana.html>. Acesso em: 4 out.2025.

pessoas desaparecidas e promover a proteção à pessoa por todos os meios legais disponíveis, inclusive por meio da educação e prevenção criminal, notadamente relacionada aos crimes afetos a sua atribuição (art. 2º, III e IX).

Em relação mais direta com a situação dos deslocamentos em razão da violência armada, destaca-se a lei nº 17.576, de 2 de agosto de 2021, que “dispõe sobre o Programa Estadual de Proteção Territorial e Gestão de Riscos (Proteger), uma política pública estruturante e estratégica destinada à efetivação do direito constitucional à segurança pública no Estado do Ceará”¹⁷⁰.

Essa lei faz referência a territórios em situação de vulnerabilidade em razão da violência urbana, ao afirmar que busca a “efetivação do direito constitucional à segurança da população cearense, em especial de moradores de comunidades urbanística e socioeconomicamente vulneráveis” (art. 1º). Os objetivos do Proteger podem abranger as situações de deslocamento em razão da violência armada:

Art. 1º [...]

§ 1º Constituem objetivos específicos do Programa de que trata este artigo:

I - reduzir os Crimes Violentos Letais Intencionais - CVLI nas Áreas Críticas de Interesse da Segurança Pública – ACISP;

II - identificar e reduzir atos de coerção ilegítima exercida por grupos criminosos nas áreas atendidas pelo Programa;

III - fortalecer a comunicação entre o poder público, em especial com os órgãos de segurança, e os moradores das áreas atendidas pelo Proteger, proporcionando um melhor entendimento dos problemas locais e a construção coletiva das soluções;

IV - fomentar, facilitar e acompanhar a oferta ou a expansão de políticas públicas transversais de cunho social, econômico ou urbanístico que beneficiem os moradores das áreas atendidas pelo Programa.

A Lei do Proteger estabelece como conceito as Áreas Críticas de Interesse da Segurança Pública - ACISP como:

[...] microterritórios, nos municípios da Região Metropolitana de Fortaleza, que apresentam maior relação entre a criminalidade e as condições de vulnerabilidade social do ambiente (educação, renda, moradia, saneamento, infraestrutura, urbanismo, dentre outras), podendo essas áreas servirem de referência, em curto, médio e/ou longo prazo, para o desenvolvimento de estratégias e planos de ação, com o fim de recuperação de ambientes socioeconômicos e urbanísticos precários e com alta incidência de criminalidade (art. 1º, §3º).

Como já afirmado (seção 6.2), no estado do Ceará há o Programa de Segurança Cidadã e o Comando de Prevenção e Apoio às Comunidades (Copac),

¹⁷⁰ Disponível

<<https://www.sspds.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/24/2021/08/Lei-do-Proteger.pdf>>. Acesso em: 4 out.2025.

em:

que trata explicitamente da proteção de pessoas deslocadas por violência armada. Constitui competência exclusiva do Copac executar estratégias, ações e atividades de prevenção especializada: acompanhar as vítimas de **deslocamentos forçados** e o consequente encaminhamento aos programas de proteção social; realizar ações de prevenção, de acompanhamento e de controle dos **deslocamentos forçados**, consistindo no mapeamento dos casos, no encaminhamento de suas vítimas à rede de proteção social e na fiscalização contínua do imóvel violado, exercendo, assim, ação dissuasiva, coibindo a posse por indivíduo ou grupo criminoso responsável pela ameaça ou violência que ocasionou o **deslocamento forçado** da vítima; encaminhar ao GAVV do território, por meio do preenchimento de relatório, a vítima de **deslocamento interno** ou de qualquer outra violência que, em razão de seu estado de vulnerabilidade, necessite do seu acolhimento; e, realizar o monitoramento de imóveis submetidos a **deslocamentos forçados** de seus moradores. Esta lei é um marco no Brasil da incorporação ao ordenamento jurídico do conceito de deslocamento interno.

Em relação ao deslocamento no Alameda das Palmeiras, a presença ostensiva da polícia militar não foi suficiente para evitar os eventos violentos. Nos processos judiciais analisados, a polícia militar informou que mantém uma estrutura permanente no bairro Pedras, onde está o residencial Alameda das Palmeiras:

Outrossim informo que os bairros Pedra e Ancuri são abrangidos pela Área Operacional 05, onde são empregadas diuturnamente: 01 (uma) viatura de Policiamento Ostensivo Geral (POG), 02 Bases Fixas e 01 (uma) viatura de Combate aos Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI), bem como reforço de policiamento extraordinário e especializado (COPAC, RAI0, CHOQUE e policiamento de DRSO), distribuídos conforme os índices criminais (CEARÁ, Justiça Estadual, processo nº XXXXXX-04.2024.8.06.0001. Folha de Informação e Despacho da Polícia Militar).

Em diversas situações, os moradores acionaram os órgãos de segurança pública para pedir apoio para retirar seus bens da sua casa, diante da urgência da ordem de expulsão por membros dos grupos armados ilegais.

GRUPO CRIMINOSO (AMEAÇA A MORADORES) [...] RESIDENCIAL ALAMEDA DAS PALMEIRAS. SOL L. INF QUE FOI AMEAÇADA OPR GRUPO CRIMINOSO, E TERA QUE SAIR DA SUA CASA. **SOL PEDE APOIO PARA RECOLHER SEUS OBJETOS PESSOAIS EM SEGURANÇA. REF [...]. INFORMA QUE QUANDO VIR A VTR VAI DESCER.** [...] ao chegar ao local foi feito s51, logo feito a devida assistência a solicitante: L., 23 anos, a mesma havia solicitado um apoio para que pudesse ser feito a sua mudança (CEARÁ, SSPDS. Registro no CIOPS. Mensagem pelo aplicativo *WhatsApp*).

"INFOR QUE ONTEM AS PESSOAS DE GRUPO CRIMINOSO LHE TIROU [SIC] DE CASA E **AGORA PRECISAR RETIRAR OS PERTENCES DA CASA E PEDE AJUDA DA PM, POI ESTA SENDO AMEAÇADA DE MORTE.** [...]. no local contato com a solicitante B., genitora: F., a mesma informou que já faz mais de um mês que foi expulsa do local e pediu um apoio para retirar seus pertences do apartamento. segundo a solicitante os indivíduos que expulsaram, são conhecidos como [...]. motorista do caminhão da mudança: F., caminhão branco de placa [...] (CEARÁ, SSPDS. Registro no CIOPS. Mensagem por *e-mail*).

03/02/2024 08:19:05

FORTALEZA

PEDRAS

ALAMEDA DAS PALMEIRAS

SOL INF QUE TEM VÁRIOS CAMINHOS DE MUDANÇAS NO LOCAL

SOL INF QUE UM GRUPO CRIMINOSO ESTÁ AMEAÇANDO OS MORADORES

[...]

VIA FREQ.DA CIOPS

MORADORES QUE ESTÃO DE MUDANÇA: A., A., F., L.

(MORAM NO BLOCO X, RUA X, APTO X) ESTÃO SE MUDANDO PARA BAIRRO ANCURI (RUA...)

INFORMARAM QUE DOIS INDIVÍDUOS ARMADOS AMEAÇARAM OS MORADORE S, UM GORDO, BAIXO E MORENO E OUTRO MORENO ALTO. NAO SOUBERAM IN

FORMAR OS NOMES (CEARÁ, SSPDS. Registro CIOPS).

SOL PEDE VTR POIS ESTA AGUARDANDO VTR PARA RETIRAR SUAS COISAS D A CASA

CARCAT CAMISA AMAELA E SHORT LILAS

** EVENT HELD FOR 9999 MINUTES

SOL PEDE REFORÇO POLICIAL POIS INFOR QUE OS ELEMENTOS COSTUMA EFETUAR DISPAROS CONTRA PM

SOL INFOR QUE VAI AGUARDAR VTR NO PATIO LEBLON

-

FEITO S51 PORÉM NINGUÉM SE MANIFESTOU

-

VTR EM APOIO A MUDANÇA.

-

ACOMPANHAMOS A SRA N. 23, AO SEU APARTAMENTO 304, NO BL 16, DA ALAMEDA DAS PALMEIRAS 2 CHEGANDO LÁ ELA RETIROU SEUS PERTENCES DO APARTAMENTO E FOI EMBORA COM O CARRO DA MUDANÇA PRO SEU NOVO ENDEREÇO QUE INFORMOU QUE ERA NO E. MAS NÃO SABIA COM PRECISÃO.

DISSE QUE NÃO SABIA OS NOMES DOS INDIVÍDUOS QUE A EXPULSARAM. QUE A AMEAÇA OCORREU A DUAS SEMANAS (CEARÁ, SSPDS. Registro CIOPS).

Os relatos registram o trabalho da polícia militar em escoltar moradores enquanto realizam a retirada de seus bens dos locais de moradia. De acordo com informações de interlocutores da pesquisa, em Fortaleza, essa escolta é fornecida pelo COPAC.

6.3.5 *Direito ao emprego e à renda*

A Constituição Federal determina, a partir do reconhecimento de direitos sociais e da Seguridade Social, a proteção do trabalho e o estabelecimento de uma renda mínima para quem necessitar. São exemplos dessa proteção as garantias contra demissão sem justa causa (art. 200, III), o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (art. 7º, III) e Benefício de Prestação Continuada para os incapacitados ao trabalho e idosos (art. 203, V).

O principal programa de transferência de renda do Brasil é o Programa Bolsa Família, criado pela lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, com objetivo de garantir uma bolsa, mediante condicionantes sociais, para famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. Para receber o benefício, a família deve estar inserida no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único). A seleção daqueles que serão beneficiados leva em consideração a renda mensal per capita da família, o número de crianças e adolescentes até 17 anos e a existência de gestantes e nutrízes¹⁷¹.

As pessoas deslocadas por violência armada, independente da condição de deslocada, têm direito aos programas, benefícios e auxílios disponíveis, ainda que não haja legislação específica para este público. A perda do emprego e a diminuição drástica da renda familiar é destacado pelo NUHAM no caso Alameda das Palmeiras. Algumas das famílias deslocadas, foram atendidas pelo Escritório do Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) em Fortaleza e receberam um “auxílio humanitário” fornecido de forma excepcional em casos de pessoas afetadas pela violência armada e que não são atendidas pelo Estado¹⁷².

6.3.6 *Programas de proteção a pessoas ameaçadas de morte*

No Brasil há um “microssistema” de proteção às pessoas ameaçadas, especialmente com a criação dos Programas de Proteção. O Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), instituído pelo Decreto Federal n.º 7.037/2009, possui

¹⁷¹ Disponível em: <<https://catalogodeservicos.fortaleza.ce.gov.br/categoria/social/servico/87>>. Acesso em: 4 out.2025.

¹⁷² Informação dos interlocutores da Defensoria Pública.

como um das diretrizes a “garantia dos direitos das vítimas de crimes e de proteção das pessoas ameaçadas” (Diretriz 15 do Eixo Orientador IV: Segurança Pública, Acesso à Justiça e Combate à Violência). O PNDH-3 serve de direcionamento e orientação para políticas de Estado de Direitos Humanos. Tanto em âmbito federal como estadual, foram instituídos três programas de proteção, cada um para um público específico, mas que podem abranger situações de pessoas deslocadas por violência armada.

O Programa de Proteção às Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (Provita) foi instituído pela lei federal n.º 9.807/1999¹⁷³ estabelece normas para a organização e a manutenção de programas especiais de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas, institui o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas e dispõe sobre a proteção de acusados ou condenados que tenham voluntariamente prestado efetiva colaboração à investigação policial e ao processo criminal. Em nível estadual, a lei nº 13.193, de 10 de janeiro de 2002 cria o Programa de Proteção a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas no Estado do Ceará, seguindo as mesmas diretrizes da legislação federal.

Tem como público vítimas ou por testemunhas de crimes que estejam coagidas ou expostas a grave ameaça em razão de colaborarem com a investigação ou processo criminal. A competência para execução é da União e dos Estados. No Ceará, a competência é da Secretaria dos Direitos Humanos (SEDIH). São requisitos para inclusão no Provita demonstrar condição de vítimas ou testemunhas de crimes que estejam coagidas ou expostas a grave ameaça em razão de colaborarem com a investigação ou processo criminal e solicitação pelo interessado, representante do Ministério Público, autoridade policial que conduz a investigação criminal, juiz competente para a instrução do processo criminal ou órgãos públicos e entidades com atribuições de defesa dos direitos humanos.

Já o Programa de Proteção a Crianças e Adolescente Ameaçados de Morte (PPCAAM) é instituído em nível federal pelo decreto n.º 9.579/2018, que consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo federal que dispõem sobre a temática do lactente, da criança e do adolescente e do aprendiz, e sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Fundo Nacional para a

¹⁷³ Decreto Federal n.º 3.518, de 20 de junho de 2000. Regulamenta o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas, instituído pelo art. 12 da Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999, e dispõe sobre a atuação da Polícia Federal nas hipóteses previstas nos arts. 2º, §2º, 4º, §2º, 5º, §3º, e 15 da referida Lei.

Criança e o Adolescente e os programas federais da criança e do adolescente, e dá outras providências. No Ceará foi criado pelo decreto n.º 31.190/2013

O objetivo do PPCAAM é proteger crianças e adolescentes expostos à grave e iminente ameaça de morte, quando esgotados os meios convencionais, por meio da prevenção ou da repressão da ameaça. É de competência da União, dos Estados e do Distrito Federal. No Ceará, o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte é executado pela SEDIH. São requisitos para inclusão no programa demonstrar condição de criança ou adolescente expostos a grave e iminente ameaça de morte e solicitação pelo conselho tutelar, autoridade judicial competente, Ministério Público ou Defensoria Pública.

Ainda há o Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas, regulamentado pelo decreto federal nº 9.937/2019. No Ceará, é regulamentado pelo decreto n.º 31.059/2012, que institui o Programa Estadual de Proteção aos Defensores e Defensoras dos Direitos Humanos (PEPDDH/CE). O público-alvo são os Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas ameaçados em razão de sua atuação na defesa dos direitos humanos. A execução também é de competência da União, Estados e Distrito Federal. No Ceará, o Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos também é de responsabilidade da SEDIH. Como requisito, é necessário demonstrar a condição de Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas e estar ameaçado em razão dessa atuação.

Por fim, o Programa de Proteção Provisória (PPPRO) foi criado pelo decreto nº 33.506/2020 surgiu em um esforço de preencher eventuais lacunas dos Programas de Proteção Federais. Além disso, ainda que não exposto explicitamente, a questão dos deslocados internos foi tema de discussões na formulação do PPPRO. São o público deste programa pessoas em situação de ameaça de morte, incluindo pessoas deslocadas nessas condições. Da mesma forma que os outros programas de proteção, é executado pela Secretaria dos Direitos Humanos. O interessado deve demonstrar situação de ameaça de morte e solicitação por magistrados, membros do Ministério Público e da Defensoria Pública nas esferas estadual e federal; autoridades policiais estaduais e federais; conselheiros tutelares; órgãos públicos e organizações da sociedade civil com atuação na defesa dos Direitos Humanos.

Com o objetivo de articular os programas de proteção estaduais e a política de apoio à vítima de violência foi criado o Sistema Estadual de Proteção a Pessoas do Estado do Ceará (SEPP), instituído pela lei nº 16.962/2019. Conforme o art. 1º, o SEPP é destinado a:

[...] prestação de proteção especializada, diferenciada, complementar e subsidiária às vítimas e testemunhas, aos defensores de direitos humanos, às crianças e aos adolescentes ameaçados de morte, e aos seus familiares, aos servidores públicos civis e militares ameaçados ou vítimas de violência, e a suas famílias, e demais pessoas ameaçadas, tendo como objetivo a integração e o fortalecimento dos Programas de Proteção e do Centro de Referência e Apoio à Vítima de Violência e o fiel cumprimento dos fins a que se destinam (CEARÁ, 2019).

Além dos programas de proteção, existe o Programa Estadual de Apoio à Vítima de Violência e o Centro de Referência e Apoio à Vítima de Violência (CRAVV). Regulamentados pela lei nº 14.215/2008, o Programa Estadual de Apoio à Vítima de Violência e o Centro de Referência e Apoio à Vítima de Violência tem como público pessoa que tenha sofrido dano de qualquer natureza, lesões físicas, psicológicas ou em seus direitos e garantias fundamentais, resultantes de delitos praticados mediante violência ou grave ameaça tipificados na legislação penal vigente, bem como o cônjuge, companheiro ou companheira, bem como ascendente e descendente ou colateral até o terceiro grau, por consanguinidade ou afinidade, da pessoa mencionada no inciso anterior.

Todos esses serviços podem ser utilizados para a proteção das pessoas deslocadas em razão da violência armada na cidade de Fortaleza. Algumas famílias deslocadas no Alameda das Palmeiras foram incluídas no Programa de Proteção Provisória do Estado do Ceará e receberam um auxílio financeiro para serem realocadas em outros bairros de Fortaleza ou cidades do interior do estado.

6.3.7 Direito à assistência jurídica

A assistência jurídica é um direito fundamental, reconhecido pela Constituição Federal, quando afirma que “o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos” (art. 5º, XIII, da Constituição Federal). Para efetivar a assistência jurídica integral e gratuita foi instituída a Defensoria Pública como:

instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal (art. 134, da Constituição Federal).

A Defensoria Pública da União (DPU) é organizada pela lei complementar nº 80/1994. Dentre as funções da DPU está a atuação na preservação e reparação dos direitos de pessoas vítimas de tortura, abusos sexuais, discriminação ou qualquer outra forma de opressão ou violência, propiciando o acompanhamento e o atendimento interdisciplinar das vítimas (art. 4º, XVIII). As Defensorias Públicas Estaduais possuem autonomia funcional, administrativa e iniciativa de sua proposta orçamentária (art. 134, §2º, da Constituição Federal). No Estado do Ceará, é regulamentada pela lei complementar nº 06/1997 e tem o objetivo de prestar gratuita e integral assistência jurídica, judicial e extrajudicial, aos necessitados, compreendendo a orientação, postulação e defesa de seus direitos e interesses, em todos os graus e instâncias, compreendido entre estes, o juízo das pequenas causas, na forma do inciso LXXIV, do Art. 5º, da Constituição Federal (art. 2º).

A Defensoria Pública do Ceará possui como órgãos de atuação os Núcleos da Defensoria Pública do Estado (art. 6º, II, b). Em relação às pessoas deslocadas, cabe destacar o Núcleo de Habitação de Moradia da Defensoria Pública do Estado do Ceará (NUHAM), criado pela resolução nº 54/2011. Dentre as atribuições do NUHAM, prevista no art. 2º da Resolução, está promover a assistência jurídica e judiciária às comunidades e coletividades em situação de vulnerabilidade do Estado do Ceará, nos conflitos referentes ao uso e ocupação do solo e situações de violação dos direitos à moradia e à cidade, atuando integrado com os demais órgãos de atuação da Defensoria Pública; e atuar na mediação e conciliação de conflitos fundiários, referentes ao uso e ocupação do solo e situação de violação dos direitos à moradia e à cidade e da segurança da posse, envolvendo comunidades e coletividades em situação de vulnerabilidade do Estado do Ceará. O NUHAM realiza atendimentos de pessoas em situação de deslocamento em razão da violência, realizando requisições administrativas e ingressando com ações e defesas judiciais.

Além do NUHAM, a Defensoria Pública do Estado do Ceará possui um programa chamado Rede Acolhe, criado em 2017, com objetivo de prestar assistência às vítimas de violência no Ceará. O Programa faz o acompanhamento do processo criminal, mas também possui profissionais que “trabalham a prevenção e a efetivação dos direitos de familiares e das vítimas em si. Com isso, visam diminuir a revitimização e os danos causados pela violência”¹⁷⁴. Percebe-se que a Defensoria Pública do Ceará, por meio do Núcleo de Habitação e Moradia e da Rede Acolhe, prestam assistência jurídica às pessoas deslocadas, como parte público geral atendido por estes serviços.

Já o Ministério Público do Ceará, através do ato normativo nº 024/2019, criou o Núcleo de Atendimento às Vítimas de Violência - NUAVV, órgão de execução vinculado ao Gabinete do Procurador-Geral de Justiça e atuação em todo o Estado. O Ministério Público não é um órgão de assistência jurídica, mas, conforme a Constituição Federal, é uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127).

O NUAVV do Ministério Público do Ceará tem a competência de zelar pelo atendimento integral às vítimas de crimes violentos e seus familiares, em parceria com os demais órgãos públicos, em seus diversos níveis. Esse atendimento integral à vítima inclui a assistência à saúde, jurídica, psicológica, social, de segurança e, se necessário, a inserção em programas de proteção a testemunhas e vítimas de crimes (art. 3º, do Ato Normativo). Dentre as atribuições, pode-se destacar, em relação aos deslocados em razão da violência, encaminhar e acompanhar vítimas de crimes violentos e seus familiares a entes públicos ou privados que tenham o dever institucional ou possam, de algum modo, prestar o tipo de auxílio necessário à situação específica. Apesar de não ser um serviço de assistência jurídica, o NUAVV presta um atendimento que busca a garantia das necessidades de vítimas de violência em geral, incluindo pessoas deslocadas em razão da violência.

Dezenas de famílias deslocadas no residencial Alameda das Palmeiras foram atendidas pelo NUHAM, que precisou fazer uma força tarefa junto com outras instituições para tentar dar respostas às necessidades das famílias. Parte destes

¹⁷⁴ Informação disponível em: <<https://www.defensoria.ce.def.br/rede-acolhe/>>. Acesso em: 4 out.2025.

atendidos culminou com o ingresso de ações judiciais, como será analisado na seção seguinte.

6.4 Ações judiciais do NUHAM em favor das famílias deslocadas no Alameda das Palmeiras

Entre os dias 19 de junho e 15 de julho de 2024 a Defensoria Pública do Estado do Ceará, por meio do Núcleo de Habitação e Moradia, ingressou com 17 processos judiciais relacionados a famílias obrigadas a sair de suas residências no conjunto Alameda das Palmeiras. Estes processos relatam eventos de deslocamento por violência armada ocorridos entre o final do mês de dezembro de 2023 e meados de março de 2024. A análise destes processos judiciais permite compreender algumas das possibilidades e limitações dos mecanismos de proteção das pessoas deslocadas no caso em estudo.

O perfil das assistidas pode ser descrito da seguinte forma: todas são mulheres e ex-moradoras do residencial Alameda das Palmeiras; apenas uma vivia com o companheiro, sendo as demais mães solo acompanhadas de filhos, em sua maioria crianças de até 12 anos; algumas são avós, que vivem com filhas e netos menores de 6 anos; nenhuma das assistidas é beneficiária direta do programa MCMV, tendo adquirido os imóveis de moradores anteriores; a maioria vivia há mais de cinco anos no local; os relatos afirmam que todas tiveram que se afastar do trabalho, reduzindo drasticamente a renda, que passou a ser comprometida com o pagamento de aluguel; a renda principal passou a ser apenas o recebimento do benefício Bolsa Família e uma das deslocadas chegou a receber um auxílio financeiro humanitário do Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV).

Todas as ações são classificadas como de indenização por dano moral, indenização por dano material e obrigação de fazer, tendo como autoras as “chefes de família” deslocadas e como réus o Estado do Ceará e o Município de Fortaleza. Os processos foram distribuídos em diferentes varas da Fazenda Pública da Comarca de Fortaleza: um na 3ª vara, dois na 4ª vara, dois na 5ª vara, dois na 7ª vara, quatro na 10ª vara, quatro na 12ª vara e dois na 13ª vara. Além de ausência de padrões conceituais e normativos para abordar a proteção das pessoas deslocadas

por violência armada, a distribuição dos processos em diferentes varas também implica em decisões díspares e até contraditórias, como será demonstrado à frente.

As ações do NUHAM relatam, de forma sintética, os eventos de deslocamento sofridos pelas assistidas. Para ilustração, serão citados alguns trechos mais representativos da situação ocorrida. Todos os casos relatam expulsões sumárias ou realizadas após poucas horas o recebimento da ordem para se retirar do local:

[...] a autora foi obrigada a sair de sua unidade habitacional do PMCMV, localizada no Conjunto Residencial Alameda das Palmeiras [...] quando no final de fevereiro de 2024 foi expulsa do seu domicílio por três homens encapuzados e armados que foram até seu apartamento no sentido de avisar a peticionante que esta se retirasse do local ou sua desobediência seria paga com a sua vida. [...] Vale ressaltar que diante do ocorrido a autora não realizou Boletim de Ocorrência, por medo do que poderia acontecer com ela e com sua filha caso informasse a situação à polícia.

[...]

Vale ressaltar que em virtude da forma abrupta com a que teve que se mudar, a autora deixou diversos pertences para trás, saindo apenas com a sua roupa do corpo de sua filha.

Salienta-se ainda que a assistida possuía uma renda fixa de em média R\$ 1.600,00 (mil e seiscentos) reais mensais, com o seu trabalho como auxiliar de escritório em um mercado próximo a casa em que residia. No entanto, em virtude das ameaças sofridas a requerente teve que deixar o emprego, visto que foi proibida até mesmo aproximar-se da localidade onde vivia e trabalhava (CEARÁ, Justiça Estadual, processo nº XXXXXXXX-04.2024.8.06.0001, 12ª Vara da Fazenda Pública. Trecho da petição inicial).

Em um caso, a família foi obrigada a abandonar o local de moradia por se recusar a colaborar com o grupo armado e para evitar que um jovem fosse cooptado pelo grupo:

Deste modo, a autora foi obrigada a sair de sua unidade habitacional do PMCMV, localizada no Conjunto Residencial Alameda das Palmeiras [...] portanto expulsa de seu domicílio junto com sua família, conforme Boletim de Ocorrência nº XXX-36597/2024, em anexo, o qual foi registrado posteriormente, por temor do que poderia acontecer a sua vida e de sua família, caso os criminosos soubessem que ela havia feito denúncia à polícia. Conforme narrado pela assistida, no dia acima mencionado ela e sua família foram expulsas por supostos grupos criminosos após se recusarem a guardar armas no local e o seu filho ser coagido a se “batizar” e realizar atos criminosos, o qual negou-se. Portanto a família recebeu aviso para sair imediatamente do imóvel em que residiam, sob pena de pagarem com a própria vida.

Vale ressaltar que em virtude da forma abrupta com a que teve que se mudar, a autora e sua família deixaram diversos pertences para trás, levando um pouco menos do que o básico para a sobrevivência. Junto com a requerente reside mais outras 06 (seis) pessoas, sendo elas 03 (três) menores [...] (CEARÁ, Justiça Estadual, processo nº XXXXXXX-39.2024.8.06.0001, 12ª Vara da Fazenda Pública. Trecho da petição inicial).

Em outra situação, um agente comunitário do residencial mediou a situação, conseguindo com que a família ampliasse o prazo para retirada do local:

Ocorre que, por volta das 12h, no dia da ocorrência, foi ordenada por supostos “chefes” da organização criminosa do bairro, em que mandou um homem desconhecido entregar um recado à peticionante para que se retirasse da sua casa em um prazo de 48h, sendo que o agente comunitário do local conseguiu negociar com os supostos faccionados, permitindo que a autora saísse do local após três dias (CEARÁ, Justiça Estadual, processo nº XXXXXXX-34.2024.8.06.0001, 4ª Vara da Fazenda Pública de Fortaleza. Trecho da petição inicial).

Quanto à fundamentação jurídica, o NUHAM argumenta a necessidade de concessão de aluguel social para a família deslocada, com base no direito à moradia previsto no art. 6º da Constituição Federal. Além disso, utiliza para sua argumentação o art. 1º, III¹⁷⁵ e o art. 5º, §§ 1º, 2º e 3º¹⁷⁶, da Constituição. No âmbito da legislação municipal, baseia-se na lei nº 10.328, de 12 de março de 2015, que institui o Programa Locação Social (PLS) com a finalidade de conceder auxílio às famílias que não disponham de meios materiais para adquirir ou alugar moradia. De acordo com o NUHAM, a locação social deve perdurar até que a família receba uma outra unidade habitacional. Além do direito à moradia, a Defensoria argumenta que há responsabilidade civil do Estado do Ceará e do Município de Fortaleza pelo deslocamento das famílias assistidas, advogando que os entes federativos têm o “dever de garantir uma segurança pública adequada para todos, tem o dever especial de garantir a segurança, a paz e tranquilidade social aos seus cidadãos”. Em decorrência disso, o NUHAM alega a necessidade de pagamento de

¹⁷⁵ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] III - a dignidade da pessoa humana.

¹⁷⁶ § 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata. § 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte. § 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.

indenização por danos materiais, com base no valor do imóvel, e danos morais. Em todos os casos, a Defensoria Pública requer a concessão de tutela provisória para inscrever as assistidas no programa municipal de locação social até o recebimento de outra moradia.

Os argumentos de defesa do município de Fortaleza são, em síntese: a alegação de ausência de responsabilidade exclusiva; existência de critérios objetivos para concessão do aluguel social, não preenchidos no caso concreto; a reserva do possível e risco de efeito multiplicador com impacto nas finanças públicas; pedido de reconsideração da tutela de urgência. Quanto ao estado do Ceará, este argumentou de que não houve omissão específica na prestação da segurança pública; a responsabilidade seria do município, quanto à política habitacional e assistência social; ausência de comprovação de nexo causal entre a ação estatal e os danos alegados.

Tabela 7 - Processos judiciais do NUHAM no caso Alameda das Palmeiras

	Nº do processo	Data deslocamento	Protocolo da ação	Tutela provisória	Situação da família
1	XXXXXX-95.2024. 8.06.0001 3ª Vara da Fazenda Pública	22/03/2024	15/07/2024	Indeferida. Aguardando julgamento do Agravado de Instrumento	Sem aluguel social
2	XXXXXX-26.2024. 8.06.0001 4ª Vara da Fazenda Pública	Não informado.	20/06/2024	Deferida em 1º grau para inclusão no PLS	Recebendo aluguel social
3	XXXXXX-34.2024. 8.06.0001 4ª Vara da Fazenda Pública	26/01/2024	20/06/2024	Deferida em 1º grau para inclusão no PLS e <u>negada</u> <u>em Agravo de</u> <u>Instrumento</u> <u>pelo TJCE</u>	Sem aluguel social
4	XXXXXX-18.2024. 8.06.0001	29/01/2024	20/06/2024	Indeferida. Aguardando	Sem aluguel

	5ª Vara da Fazenda Pública			julgamento do Agravo de Instrumento	social
5	XXXXXX-58.2024. 8.06.0001 5ª Vara da Fazenda Pública	Fevereiro de 2024	03/07/2024	Deferida em 1º grau para inclusão no PLS	Recebendo aluguel social
6	XXXXXX-18.2024. 8.06.0001 7ª Vara da Fazenda Pública	Fevereiro de 2024	25/06/2024	Deferida em 1º grau para inclusão no PLS	Recebendo aluguel social
7	XXXXXX-87.2024. 8.06.0001 7ª Vara da Fazenda Pública	29/01/2024	15/07/2024	Indeferida. Aguardando julgamento do Agravo de Instrumento	Sem aluguel social
8	XXXXXX-06.2024. 8.06.0001 10ª Vara da Fazenda Pública	Final de 2023	03/07/2024	Indeferida. Aguardando julgamento do Agravo de Instrumento	Sem aluguel social
9	XXXXXX-93.2024. 8.06.0001 10ª Vara da Fazenda Pública	18/01/2024	20/06/2024	Não julgada	Sem aluguel social. Recebeu um auxílio humanitário do Comitê Internacional da Cruz Vermelha
10	XXXXXX-57.2024. 8.06.0001 10ª Vara da Fazenda Pública	29/01/2024	15/07/2024	<u>Indeferida em 1º e 2º grau</u>	Sem aluguel social
11	XXXXXX-80.2024. 8.06.0001 10ª Vara da Fazenda Pública	Início de janeiro de 2024	03/07/2024	<u>Deferida em Agravo de Instrumento pelo TJCE</u>	Recebendo aluguel social
12	XXXXXX-05.2024. 8.06.0001 12ª Vara da	26/01/2024	03/07/2024	Deferida em 1º grau para inclusão no	Recebendo aluguel social

	Fazenda Pública			PLS	
13	XXXXXX-39.2024. 8.06.0001 12ª Vara da Fazenda Pública	31/01/2024	19/06/2024	Deferida em 1º grau para inclusão no PLS	Recebendo aluguel social
14	XXXXXX-04.202 4.8.06.0001 12ª Vara da Fazenda Pública	Final de fevereiro de 2024	20/06/2024	Deferida em 1º grau para inclusão no PLS	Recebendo aluguel social
15	XXXXXX-96.2024. 8.06.0001 12ª Vara da Fazenda Pública	Início de fevereiro de 2024	26/06/2024	Deferida em 1º grau para inclusão no PLS	Recebendo aluguel social
16	XXXXXX-34.202 4.8.06.0001 13ª Vara da Fazenda Pública	Início de fevereiro de 2024	19/06/2024	Deferida em 1º grau para inclusão no PLS	Recebendo aluguel social
17	XXXXXX-31.2024. 8.06.0001 13ª Vara da Fazenda Pública	29/01/2024	08/07/2024	<u>Indeferida em 1º e 2º grau</u>	Sem aluguel social

Elaboração: autor com informações do NUHAM. As informações que possam identificar as famílias assistidas foram omitidas.

Dos 17 casos acompanhados pelo NUHAM, 9 famílias foram incluídas no Programa de locação Social do município de Fortaleza e 8 não foram beneficiadas. Além de não haver um padrão entre os juízes, há divergência no próprio órgão julgador ou entre o entendimento do 1º e do 2º graus: a 4ª vara deferiu os dois pedidos, mas um foi reformado no TJCE; a 5ª, a 7ª e a 13ª vara deferiram a inclusão liminar no PLS para uma família e negaram para outra; a 10ª vara manteve a coerência para negar os pedidos; a 12ª vara manteve a coerência para deferir todos os 4 pedidos. Ocorreram 4 decisões do TJCE, todas em caráter provisório, sendo que 3 negaram a concessão da inclusão no PLS, reformando ou confirmando a decisão de 1º grau) e apenas uma foi pela concessão.

As decisões que deferiram liminarmente a inclusão no PLS fundamentam a decisão afirmando que as assistidas pelo NUHAM atendem aos requisitos da lei municipal lei nº 10.328/2015 e que houve negativa ilegal por parte da Administração Pública, como no seguinte exemplo:

No caso em apreço, analisando os documentos trazidos pela autora, observo que consta id: [...] o relatório social expedido pela assistente social vinculada ao Núcleo de Habitação e moradia em que é relatado expressamente que a parte Autora perpassou por situação de risco e vulnerabilidade fazendo jus ao acesso ao programa minha casa, minha vida. Por sua vez, consta no id: [...] ofício expedido pela Coordenadora da Coordenadoria Especial de Gestão Integrada e Assistência Social informando a impossibilidade de cadastrar a autora, uma vez que não é o setor responsável pelo cadastro.

Diante da documentação acima indicada, vislumbro a presença de elementos suficientes para permitir, ainda que através de um juízo de cognição sumária, que os direitos fundamentais à moradia e à vida digna foram violados, não servido a justificativa realizada em ofício constante em id: [...] como justificativa para impossibilitar a concessão de auxílio social para quem vive em condição de vulnerabilidade.

Todavia, ressalto que o referido benefício social não pode ser deferido ad aeternum em favor da autora, devendo esta obedecer todos os regramentos previstos na Lei municipal n.º10.328/2015, notadamente, o tempo limite de permanência de 2(dois) anos, mediante reavaliação semestral que constate a continuidade da condição que justificou o ingresso do beneficiário [...] (CEARÁ, Justiça Estadual, processo nº XXXXXX-18.2024.8.06.0001. Decisão interlocutória).

Contraditoriamente, as negativas da tutela provisória se dão pelo entendimento que as famílias não atendem aos requisitos da mesma lei, apesar de haver o reconhecimento do grave contexto de violência armada:

A inicial descreve que a autora residia na unidade habitacional cedida do “Plano Minha Casa, Minha Vida” (PMCMV) e que teria sido obrigada a abandoná-la, por supostas ameaças de facções criminosas.

Não se ignora que fatos da natureza, infelizmente, ocorrem com alguma frequência. Também não são ignoradas as dificuldades para adequada comprovação de alegações da estirpe. Nada obstante, não se pode presumir que fatos como tais ocorreram sem que venha aos autos qualquer mínimo adinículo de prova a respeito. Não se pode ter como tal mero relatório de profissional de assistência social vinculada à Defensoria Pública, que, aparentemente, sequer esteve no local em que a promovente supostamente residiu. (ao menos disto não há relato). Não há evidências, de outro lado, de que tenha sido solicitada administrativamente sua inclusão em programa de aluguel social, nem muito menos de que atenda ao disposto no decreto nº 15.400/2022.

Tais circunstâncias impõem, por prudência a ao menos por ora, rejeição do pleito de antecipação da tutela (CEARÁ, Justiça Estadual, processo nº XXXXXXX-80.2024.8.06.0001. Decisão interlocutória. Sem grifos no original).

Como dito, a maioria das decisões do TJCE foram pelo indeferimento, em julgamento de Agravo de Instrumento, do pedido de inclusão das famílias no PLS, como no seguinte exemplo:

De fato, pelo menos até o momento, não se verifica dos autos a existência de prova, que não as produzidas unilateralmente, da sua vulnerabilidade social e condição de deficiente.

Não obstante o relatório social de ID 88114728 descreva o relato de que a recorrida teria sido “expulsa por supostos grupos criminosos da sua residência”, bem como algumas questões de saúde e a renda familiar, não há como ignorar que ele foi elaborado pelo próprio órgão que patrocina a defesa da parte autora, vislumbrando-se, portanto, a sua parcialidade. Pontue-se, outrossim, que tal relatório não está acompanhado de qualquer prova que o corrobore, tais como laudo médico, exames, cartão do SUS e cartão bolsa família. [...] Assim, a princípio, ao contrário do que entendeu o Juízo a quo, tem-se que a parte autora/recorrida não demonstrou a contento o preenchimento dos requisitos legais, notadamente o de que se trata de família de baixa renda, em situação de vulnerabilidade social, ou de ser pessoa com deficiência. [...]. Por todo o exposto, DEFIRO o requesto liminar esposado na peça inicial do agravo de instrumento, para suspender a decisão recorrida, pelo menos ab initio e até ulterior deliberação do Colegiado (CEARÁ, Justiça Estadual, processo nº. XXXXXXX-34.2024.8.06.0001. Decisão do TJCE em Agravo de Instrumento).

Em apenas uma situação, a decisão do TJCE foi favorável ao pedido do NUHAM:

Sobre a garantia social à moradia, consagrada no art. 6º, da Constituição Federal, como direito fundamental, é da competência comum dos entes federativos, a promoção de programas habitacionais e de melhorias das condições relacionadas à moradia, especialmente, quando envolve o interesse dos cidadãos mais vulneráveis, a teor do art. 23, IX e X, da Lei Maior, verbis: [...].

Sob esse enfoque, todos têm direito a uma moradia capaz de abrigar, dignamente, o seu núcleo familiar, e que lhes proporcione condições de higiene, privacidade e conforto mínimos, a fim de que, a partir da existência de um lar, haja cenário adequado para possibilitar a garantia ao saneamento básico, saúde, educação, lazer, dentre outros.

Esse direito, de segunda geração, demanda a intervenção estatal, através da promoção de políticas públicas habitacionais, para assegurar o bem-estar social, por meio da concretização da igualdade substantiva na vida em sociedade. Relativamente ao Programa Locação Social, instituído pela Lei Municipal nº 10.328/2015, destaco os seguintes dispositivos: [...].

Em exame preambular, a parte agravada preenche os requisitos legais para o recebimento do benefício em alusão, porquanto, os elementos de convicção colhidos sinalizam que sua família é de baixa renda e se encontra em situação de vulnerabilidade social, conforme se infere do Ofício nº 057/202, do Núcleo de habitação de Moradia - NUHAM – DPGE (id. [...]) e do Relatório Social da requerente (id. [...]), datados em 13/03/2024.

Portanto, após análise sumária e provisória, própria do momento processual, entendo que a tutela de urgência merece ser concedida, tendo em vista que a agravante logrou êxito ao demonstrar sua extrema vulnerabilidade social e econômica, observando a presença de elementos suficientes para permitir, ainda que em juízo de cognição sumária, que os direitos fundamentais à moradia e à vida digna foram violados. Em casos assemelhados, este egrégio Tribunal de Justiça já se pronunciou, a exemplo do que se infere dos seguintes julgados: [...] (CEARÁ, Justiça Estadual, processo nº XXXXXXX-34.2024.8.06.0001. Decisão em Agravo de Instrumento).

Até a delimitação temporal desta pesquisa¹⁷⁷, os processos iniciados pelo NUHAM em favor das famílias deslocadas do residencial Alameda das Palmeiras seguem em conclusão da fase instrutória e, em breve, devem estar em preparação para julgamento em primeiro grau. Não se pretende, nesta seção, apresentar conclusões generalistas. Os processos ainda estão em curso e não se pode verificar padrões na jurisprudências. No entanto, percebe-se no caso em análise que a tutela jurisdicional não foi suficiente para proteção das famílias, nem para a inclusão, em caráter emergencial, no Programa de Locação Social e, muito menos, para garantir o direito à moradia definitiva em local seguro e à reparação dos danos sofridos. Outra constatação relevante é que o Tribunal de Justiça do Ceará já enfrenta o problema com alguma frequência, ao menos desde de 2021, conforme os diversos acórdãos que são citados pelas partes nos processos, sem que haja ainda padrões mínimos sobre a proteção das pessoas deslocadas por violência armada.

6.5 Necessidade de proteção jurídica independentemente a situação de deslocamento por violência armada

Para que os mecanismos de proteção jurídica dos deslocados por violência armada tenham alguma eficácia, é imprescindível que as autoridades estatais admitam a problemática e reconheçam as pessoas nesta situação como merecedoras da proteção estatal. Como afirmado na discussão teórica sobre

¹⁷⁷ Como dito no capítulo metodológico, a consulta aos processos judiciais foi limitada a 31 de maio de 2025.

Kelsen, a decisão jurídica é, antes de tudo, uma decisão política, seja para criação de uma norma, seja para sua aplicação.

A partir das análises dos mecanismos de proteção disponíveis na legislação brasileira, pode-se constatar alguns “vazios” que limitam a proteção jurídica das pessoas deslocadas pela violência armada. Extrapola o escopo deste trabalho “propor” inovações legislativas. São apresentadas conclusões analíticas, a partir da abordagem objetiva do ordenamento jurídico.

Não há uma definição no direito brasileiro para pessoas deslocadas internas e não há uma abordagem adequada do problema. Além disso, uma abordagem tradicional do Direito Civil e do Direito Penal é insuficiente e pode causar prejuízos maiores às vítimas por serem expostas nos processos judiciais. Porém, isso não desobriga o Estado de proteger essas pessoas e garantir suas necessidades e direitos fundamentais. A ausência de informações, registros ou cadastros sobre pessoas em situação de deslocamento por violência é uma das questões mais elementares para enfrentar o problema. O conceito formulado neste trabalho, a partir da análise dogmática do direito, pode servir para um tratamento normativo coerente, sistemático e adequado, que possa contribuir para aplicação eficaz dos mecanismos jurídicos existentes, bem como para a formulação de políticas públicas específicas.

Atualmente, a legislação da assistência social é a que tem maior potencial de apresentar uma abordagem adequada ao problema. Mesmo assim, é necessário um esforço interpretativo e a criação de serviços e benefícios específicos para os deslocados internos em razão da violência armada. Há algumas normas pontuais que tratam da questão, como a Portaria Interministerial nº 488/2017 para os beneficiários do programa MCMV. Mas ela tem sido ineficaz, diante da ausência de definições claras, de uma abordagem sistemática e de um protocolo de atendimento. Iniciativas da Segurança Pública, como o COPAC, são importantes, mas precisam ser disseminadas para o conjunto das ações de segurança. Além disso, é fundamental uma articulação entre essas iniciativas e políticas de proteção social, especialmente de Média e Alta Complexidade, que sirvam de retaguarda para as intervenções da Segurança Pública. Os programas de proteção são fundamentais para proteção e atendimento das necessidades, mas sem outras políticas e serviços públicos a atuação encontra limitações para a garantia da proteção a médio e longo prazo.

Quanto ao direito à moradia, as pessoas deslocadas não têm sido beneficiadas pelo Programa de Locação Social. Em relação à assistência social, não há um benefício eventual específico, diretrizes e protocolos de atendimento deste público, nem atendimento emergencial. Para o direito à saúde, tem-se a ausência de diretrizes e protocolos de atendimento deste público e carência de atendimento de saúde mental especializado. Essa carência não decorre de ausência normativa, mas aspectos relacionados à execução do serviço público. Quanto à assistência jurídica, embora tenha importante atuação do NUHAM da Defensoria Pública, atende principalmente demandas da cidade de Fortaleza. Além disso, a assistência jurídica a pessoas ameaçadas, em geral, encontra graves limitações estruturais na organização do sistema de justiça e no direito processual. Por exemplo, não há procedimentos consolidados que garantam o sigilo dos dados pessoais e de localização de vítimas e testemunhas ameaçadas.

Independente das limitações e lacunas nos mecanismos de proteção, há a necessidade de proteção jurídica das pessoas independente da condição de deslocada interna. As necessidades das pessoas deslocadas, como a de qualquer cidadão brasileiro, estão asseguradas pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e, portanto, devem ser garantidas e protegidas, independentemente da condição de deslocamento interno. No Brasil, os direitos fundamentais possuem aplicabilidade direta e são protegidos por reformas constitucionais restritivas. Ademais, em princípio, todos são titulares de direitos fundamentais e impõe-se ao Estado o dever de garanti-los, inclusive por determinação judicial. Portanto, as pessoas deslocadas por violência armada devem ser protegidas pelos mecanismos disponíveis no ordenamento jurídico brasileiro.

7 CONCLUSÕES

Este relatório de pesquisa procurou responder ao seguinte problema: como são e qual a eficácia dos mecanismos de proteção jurídica das pessoas afetadas pelo deslocamento interno por violência armada na cidade de Fortaleza (Ceará)? Como recurso metodológico, foi estudado o caso de deslocamento coletivo ocorrido no residencial Alameda das Palmeiras, em 2024. A hipótese levantada inicialmente demonstrou-se adequada: os mecanismos de proteção jurídica das pessoas deslocadas por violência armada na cidade de Fortaleza são insuficientes, diante da ausência de um tratamento jurídico específico sobre o deslocamento forçado no Brasil e da inobservância das normas de proteção internacional dos deslocados internos. Além disso, há uma especificidade nas causas que motivam esse tipo de deslocamento, que é a governança criminal exercida pelos grupos armados ilegais sobre a população que vive em determinados territórios. As conclusões do trabalho podem ser articuladas a partir dos objetivos da pesquisa, desenvolvidos ao longo dos capítulos para responder ao problema inicial. Mas, antes disso, é oportuno apresentar uma consideração final de natureza metodológica.

A pesquisa é resultado não apenas dos procedimentos metodológicos operacionalizados durante o trabalho de campo do curso de doutorado, mas também é um esforço de síntese de reflexões práticas do pesquisador ao longo de aproximadamente sete anos. Desde os primeiros “encontros” com as pessoas deslocadas por violência armada, o problema é parte da vida profissional do pesquisador. Como afirmado por Álvaro Vieira Pinto, a pesquisa não é algo desprezioso e, ao se buscar a essência das coisas (naturais ou sociais), também se está tentando produzir benefícios socialmente relevantes. Ou, como disse Maria Cecília Minayo, os problemas de pesquisa são, antes de tudo, problemas da vida prática. A partir do referencial teórico-metodológico do materialismo histórico e dialético, procurou-se compreender o fenômeno jurídico em sua totalidade e, ao mesmo tempo, em suas múltiplas determinações. O direito, ainda que tenha uma tradição constituinte anterior ao momento histórico de surgimento, consolidação e reprodução da sociedade capitalista, é, na contemporaneidade, parte fundamental da totalidade sistêmica do capital. Por outro lado, a pesquisa procurou compreender o direito (positivo) tal como se expressa concretamente. Dessa forma, não se buscou um discurso prescritivo sobre (o que deve ser) o direito, mas uma análise

objetiva da realidade jurídica, valendo-se, para isso, dos materiais e instrumentais disponíveis (e possíveis) de serem manejados nos limites da presente pesquisa e das capacidades do pesquisador. A conclusão a que se pode chegar é que a análise marxista do direito permite compreendê-lo como uma expressão do poder. As manifestações concretas do direito, como os processos judiciais, as normas jurídicas, as instituições, os documentos, a atuação dos profissionais do direito, devem ser compreendidas como produto das relações de poder. Essas relações são reais e vivenciadas por sujeitos concretos. Os trechos de petições, recursos, decisões e registros citados ao longo do trabalho narram histórias de vida traduzidas em discursos jurídicos.

Quanto ao objetivo de conhecer as causas e as condicionantes que levam ao deslocamento interno por violência armada na cidade de Fortaleza, isso foi desenvolvido ao longo dos capítulos 3 e 4. O capítulo 3 tratou das causas e condicionantes teóricas e mais gerais. Chegou-se a conclusão que o deslocamento por violência armada tem relação com uma crise de hegemonia da normatividade estatal. O capítulo iniciou apresentando as bases teóricas da pesquisa, voltadas a compreender a capacidade do Estado em fazer cumprir suas normas diante da atuação de grupos armados que buscam impor controle social e normas próprias. Esse problema foi central para analisar os mecanismos de proteção jurídica de pessoas deslocadas pela violência, já que sua existência evidencia fissuras na proteção estatal. Diferentemente dos refugiados, os deslocados internos permanecem no território nacional e devem ser protegidos pelo próprio Estado. Os casos mais graves ocorrem em contextos de conflitos armados, mas, na América Latina, salvo a Colômbia, predominam deslocamentos causados por grupos armados ilegais (facções, milícias, gangues, *pandillas* ou *colectivos*) que impõem regras e controle territorial, revelando limitações do Estado em assegurar proteção e sugerindo uma crise de hegemonia política. Para enfrentar essa questão, a pesquisa apoia-se na Crítica Jurídica Latino-americana de Óscar Correias, que articula Kelsen e Gramsci, para compreender a hegemonia estatal exercida pelo direito e compreender a eficácia dos mecanismos de proteção nos contextos em que grupos armados estabelecem sua própria normatividade criminal. O percurso analítico passou pela leitura de Kelsen em Correias, pelo diálogo com Gramsci sobre hegemonia e eficácia do direito, e culmina em uma primeira aproximação ao caso dos deslocamentos provocados pela violência armada em Fortaleza.

Tanto a eficácia do direito quanto a hegemonia política devem ser entendidas como processos contínuos, e não como resultados de ações isoladas ou imediatas. Correias, dialogando com a teoria kelseniana do escalonamento das normas, sustenta que a eficácia de uma norma jurídica se constrói gradualmente, ao longo de uma cadeia de atos que vai desde sua criação até seu efetivo cumprimento. Esse percurso envolve tanto o comportamento dos destinatários da norma quanto a eventual imposição de sanções pelo Estado. De modo semelhante, a hegemonia resulta de um processo de construção política e ideológica. O exercício estatal da hegemonia é formado pelas condutas de agentes públicos, que só são reconhecidas como manifestações hegemônicas quando interpretadas como obediência ou aplicação eficaz de normas. Já a hegemonia no âmbito da sociedade civil abrange as condutas dos cidadãos, ou seja, dos agentes não-estatais, vistas como cumprimento (ou descumprimento) das normas. Embora não se limite à eficácia jurídica, a hegemonia sempre encontra nesta um de seus indicadores. A eficácia traduz o grau de hegemonia que o grupo dominante exerce sobre a sociedade.

Na perspectiva de Kelsen, a validade de uma norma não corresponde a uma existência fática, mas sim ideal, de caráter normativo. Uma norma é considerada válida quando elaborada por um agente competente, de acordo com os procedimentos estabelecidos por uma norma superior. Correias estabelece um paralelo entre Kelsen e Gramsci: a validade (em Kelsen) corresponde à direção (em Gramsci), enquanto a eficácia (em Kelsen) equivale à hegemonia (em Gramsci). A validade define o que deve ser realizado; a eficácia demonstra se, na prática, isso vem sendo efetivamente realizado. Assim, a hegemonia começa a se desgastar quando a obediência às ordens passa a ser relutante, e se sustenta apenas até o ponto em que, nos níveis mais concretos da cadeia normativa, deixa de haver disposição para obedecer.

Contudo, reconhecer o sentido de uma ordem não significa reconhecer sua legitimidade. O primeiro aspecto relaciona-se à validade da norma, isto é, sua produção conforme os critérios de competência e forma previstos por uma norma superior. Já a legitimidade da ordem decorre do próprio direito, sendo construída pelo processo educativo, no sentido gramsciano, que leva legisladores, juízes e cidadãos a aceitarem como legítima a hierarquia normativa estatal. A legitimidade atinge níveis elevados quando a hegemonia consegue transformar em hábito essa hierarquia. Em regra, portanto, o cumprimento das normas decorre mais da adesão

do que da coerção. Obedecer significa produzir a conduta que foi estabelecida como obrigatória, e quem logra esse resultado mantém sua hegemonia. Assim, o “momento” de coerção mencionado é também o “momento” de consenso: trata-se de um único processo, que pode ser observado nas duas perspectivas distintas.

Do ponto de vista da descrição do fato, não há diferença entre o comando de um grupo armado ilegal e a ordem emitida por um órgão jurisdicional. A distinção entre uma ordem válida e outra inválida não depende do sujeito que a emite, mas sim de um critério objetivo, o pressuposto que fundamenta o ato de comando. Assim, a ordem de um grupo armado ilegal, como uma facção criminosa, é considerada arbitrária porque se presume que é proferida por alguém sem competência para tanto. Dessa forma, o comando de um grupo criminoso só poderia ser interpretado como válido caso alcançasse determinado grau de eficácia.

Essa reflexão abre caminho para discutir o chamado “direito paralelo” de grupos criminais. Em regra, os destinatários da ordem jurídica estatal não reconhecem as determinações das facções como direito válido e eficaz. Isso, contudo, não significa que tais ordens deixem de ser cumpridas. Ao contrário, muitas vezes apresentam elevado grau de eficácia. O que lhes falta é uma eficácia global e, sobretudo, o reconhecimento da validade de suas regras de conduta por toda a sociedade. De modo inverso, quando a ordem jurídica formal apresenta baixo grau de eficácia em determinadas circunstâncias, isso pode indicar uma crise localizada no exercício do poder estatal.

É importante destacar que uma crise de normatividade em contextos específicos não implica, necessariamente, a negação da validade do ordenamento jurídico como um todo. Da mesma forma, o cumprimento das ordens de facções criminosas por determinados grupos sociais não as converte automaticamente em normas juridicamente válidas. A “descrença” de parcelas da população na normatividade estatal decorre da perda de legitimidade dos órgãos incumbidos de produzir e aplicar o direito. Contudo, essa deslegitimação não significa a revogação imediata da ordem jurídica nem a consolidação de um “direito paralelo”, embora o agravamento do quadro possa, eventualmente, conduzir a uma crise de eficácia generalizada do sistema jurídico.

O capítulo 4 deu continuidade ao objetivo de conhecer as causas e as condicionantes que levam ao deslocamento interno por violência armada, porém, como base na análise concretas do contexto da cidade de Fortaleza. Dessa forma,

conclui-se que os principais fatores que produzem o deslocamento na capital cearense são a crise urbana, que também é uma crise do próprio modo de produção capitalista, e a governança criminal, que é expressada em uma normatividade criminal. De forma ainda mais específica, pode-se constatar que o deslocamento coletivo ocorrido no residencial Alameda das Palmeiras se deu no contexto de disputas entre as facções GDE e Massa, expondo a população a situações de extrema vulnerabilidade e violência.

Neste capítulo, foi visto que a criminologia crítica oferece instrumentos teóricos para compreender a violência armada em sociedades latino-americanas. A criminologia crítica permite compreender a violência armada como construção social, resultado da definição normativa de condutas e da reação que rotula determinados grupos como criminosos. Termos como “faccionado” e “envolvido” estigmatizam moradores de territórios sob controle armado, vistos como inimigos sociais e desprovidos de proteção estatal. Assim, naturaliza-se a violência entre facções e toleram-se abusos de agentes estatais, enquanto normas jurídicas convivem e competem com normas impostas por grupos armados, muitas vezes mais eficazes.

Na América Latina, a violência urbana expressa conflitos sociais e se organiza em zonas a-normativas, de dupla normativa ou sob normativa criminal, conforme o grau de eficácia normativa estatal e criminal. Em Fortaleza, observa-se esse gradiente normativo: em algumas áreas prevalece a normatividade estatal, em outras, a criminal, com alto grau de eficácia e obediência.

No campo jurídico, a violência armada é conceito multidimensional marcado pelo uso de armas de fogo, pela presença de atores estatais e não estatais e pela vulnerabilidade em centros urbanos. O Direito Internacional Humanitário aplica-se apenas quando há organização dos grupos e intensidade dos confrontos e, nos demais casos, como na cidade de Fortaleza, deve-se considerar o Direito Internacional dos Direitos Humanos e o direito interno. O Comitê Internacional da Cruz Vermelha destaca, como critério central, as consequências humanitárias sobre a população civil.

Analisando o desenvolvimento urbano de Fortaleza, percebeu-se que a cidade consolidou-se desde o final do século XVIII em um modelo excludente, marcado pelas migrações do interior do estado e pela segregação espacial. A cidade se expandiu de forma desigual. A lógica sanitarista inicial foi substituída pelo

mercado de terras e por políticas habitacionais que, ao deslocar populações de baixa renda para áreas distantes e carentes de infraestrutura, reforçaram a segregação socioespacial. Nos anos 2000, mesmo com programas como o Minha Casa Minha Vida, manteve-se o déficit habitacional e a concentração de moradias populares em regiões periféricas, sem serviços urbanos adequados. Esse padrão urbano consolidou comunidades marginalizadas, criando condições para conflitos fundiários, precariedade social e dinâmicas de violência armada, que se intensificam nos territórios periféricos da cidade. A partir dos dados apresentados, percebe-se que as consequências da violência armada ocorrem de forma concentrada, em determinados territórios localizados em bairros com baixo IDH, caracterizados pela precarização ou inexistência de serviços públicos, como ocorre no residencial Alameda das Palmeiras. Também percebeu-se que os locais onde ocorreram deslocamentos coletivos coincidem com territórios com maiores quantidades de homicídios. Mas se os homicídios são a expressão mais visível da violência armada, os deslocamentos ainda são invisibilizados socialmente.

Além desses fatores relacionados ao processo de urbanização, um outro elemento é decisivo para compreensão dos deslocamentos por violência armada: o surgimento, consolidação e disputas entre as facções criminosas na cidade de Fortaleza.

Foi visto que a violência armada na capital cearense agravou-se especialmente entre 2015 e 2017, período marcado pela expansão das facções criminosas para o Nordeste. O Ceará passou a ser estratégico para o tráfico de drogas e armas, devido à sua localização geográfica. Além disso, a economia de serviços e o turismo favoreceram a convivência entre atividades formais e ilícitas. Nesse contexto, surgiu a facção local Guardiões do Estado (GDE), provavelmente originada no sistema prisional em 2015. O acordo de paz firmado entre as principais facções com atuação no estado - Comando Vermelho, o Primeiro Comando da Capital e a GDE - em 2016 reduziu os homicídios, embora as autoridades negassem a presença das facções. Em 2020, a dissidência do Comando Vermelho deu origem à facção Massa, mais violenta, que intensificou assassinatos e deslocamentos forçados. Essas mudanças são decisivas para compreender as causas específicas que levaram ao deslocamento coletivo violento no residencial Alameda das Palmeiras.

A atuação dos grupos armados em Fortaleza caracteriza-se pela governança criminal, isto é, a imposição de normas e restrições à população por organizações criminosas, em substituição parcial e relativa à regulação estatal. Para que esse domínio se mantenha, são necessárias algumas condições: força física e poder de fogo; capacidade de comunicar e impor regras com punições eficazes; base financeira sólida; sujeição, ainda que passiva, da população; e algum grau de relação com o Estado, que pode variar da colaboração à confrontação aberta. No caso da cidade de Fortaleza, todas essas condições estão presentes. Interessa para a pesquisa observar as normas de condutas impostas pelos grupos armados ilegais, que está sendo denominada neste trabalho como normatividade criminal. As normas alcançam a vida cotidiana: motoristas são obrigados a baixar vidros, motociclistas a retirar capacetes e gestos ou símbolos são proibidos. Ao lado da coerção, os grupos também buscam legitimidade oferecendo proteção a comerciantes, mediando conflitos interpessoais e impondo regras de convivência. As relações com o Estado oscilam entre confronto direto e cooperação informal, sobretudo com policiais, seja por meio da venda de drogas e armas apreendidas, seja pela cobrança de propinas para permitir o tráfico.

Do ponto de vista teórico, o capítulo 4 chega às mesmas conclusões do capítulo precedente, mas por outras vias. A partir da sociologia da violência, verificou-se a existência de zonas em que coexistem as normas estatais e as normas criminais. Assim, propõe-se a metáfora de um gradiente normativo, combinando gradações de normas jurídicas estatais com normas impostas por grupos armados, com variáveis graus de eficácia.

O deslocamento coletivo ocorrido no Alameda das Palmeiras, ao contrário do que sustentaram autoridades de segurança pública, não decorreu do suposto vínculo das famílias com facções criminosas. Como foi detalhado, a violência armada em Fortaleza resulta do processo de urbanização excludente e da governança criminal exercida pelos grupos armados ilegais. A especificidade das facções criminosas em Fortaleza, em comparação com outros grupos armados latino-americanos, está no fato de que priorizam a rentabilidade e a segurança de seus negócios ilícitos, enquanto os demais grupos da região buscam converter poder econômico em poder político. No caso brasileiro, a ambição política ainda não se manifestou de forma explícita e a governança das facções tem como finalidade

central a manutenção e expansão de atividades lucrativas. Todavia, assim como um grupo político subversivo pode transformar-se em organização criminosa, não se pode descartar que, no futuro, as facções passem a disputar espaços institucionais de poder.

Após o trabalho tratar do objetivo de compreender as causas e as condicionantes do deslocamento por violência armada, passou-se aos objetivos de analisar os mecanismos de proteção jurídicas dos deslocados internos e as respostas estatais e sua eficácia para a proteção das pessoas deslocadas por violência armada na cidade de Fortaleza, a partir do estudo de caso Alameda das Palmeiras. Esses objetivos foram enfrentados no capítulo 5, que tratou dos mecanismos jurídicos no plano internacional, e no capítulo 6, que abordou os mecanismos do direito brasileiro e as respostas estatais específicas para o deslocamento ocorrido no residencial Alameda das Palmeiras.

Foi destacado que o deslocamento interno constitui apenas uma das formas de mobilidade humana, mas figura entre os maiores desafios enfrentados pela comunidade internacional. Seu traço distintivo é que, embora obrigadas a abandonar suas residências, as pessoas não atravessam fronteiras internacionais. Em geral, esse fenômeno é provocado ou intensificado por violações de direitos humanos e revela profundas vulnerabilidades sociais. Na maioria dos casos, não pode ser resolvido apenas por políticas nacionais, seja pela omissão, seja pela incapacidade dos Estados em enfrentar o problema.

Em 1998, os Princípios Orientadores elaborados pela ONU contribuíram para consolidar a definição hoje mais utilizada de deslocados internos. Segundo esse instrumento, duas características fundamentais marcam o fenômeno: o caráter involuntário da movimentação e a permanência dentro das fronteiras nacionais. Para que um indivíduo ou grupo seja considerado deslocado interno, deve ter sido forçado a abandonar sua residência em razão de conflito armado, violência generalizada, violações de direitos humanos ou catástrofes (naturais ou provocadas pelo humano), sem atravessar fronteiras internacionais reconhecidas.

Um aspecto central dessa definição é seu caráter funcional: ela descreve uma situação de fato, mas não cria um estatuto jurídico específico. Diferentemente do conceito de refugiado, que impõe requisitos formais para o acesso a direitos, a

definição de deslocado interno não é estruturada em *numerus clausus*. Como não deixam o país de origem, essas pessoas mantêm os mesmos direitos que os demais cidadãos. A diferença está na sua condição de maior vulnerabilidade, que lhes confere necessidades especiais. Assim, a aquisição de direitos não depende de um *status* jurídico próprio.

Os Princípios Orientadores cumprem a função de sistematizar normas já existentes em três ramos distintos: Direitos Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), Direito Internacional Humanitário (DIH) e Direito dos Refugiados, além de introduzir disposições que procuram suprir lacunas identificadas no processo de sua elaboração. Embora não tenham força vinculante própria, muitas de suas disposições derivam de tratados internacionais obrigatórios. Por essa razão, tornaram-se amplamente utilizados pelos atores que lidam com os mecanismos de proteção dos deslocados internos. Ainda assim, aponta-se a persistência de lacunas de proteção e a necessidade de instrumentos jurídicos mais específicos.

A responsabilidade primária pela proteção e assistência aos deslocados internos recai sobre o Estado em cujo território eles se encontram. Cabe ao governo nacional garantir suas necessidades e assegurar o respeito aos direitos que lhes pertencem como cidadãos. Entretanto, em muitos contextos, os próprios Estados toleram ou provocam o deslocamento, o que os impede ou os desestimula a oferecer proteção adequada. Esse cenário reforça a relevância de normas internacionais voltadas à construção de um sistema de proteção efetivo.

Analizou-se que o DIDH reúne princípios e normas voltados à proteção internacional da pessoa humana e tem sido o principal campo de avanços na tutela dos deslocados internos. Já o DIH aplica-se a situações de conflito armado, internacional ou não, independentemente de declaração formal de guerra. No caso brasileiro, onde a violência armada ainda não alcançou níveis de conflito armado, o DIH pode contribuir de forma subsidiária na proteção das populações afetadas pela violência. O Direito dos Refugiados não se aplica diretamente aos deslocados internos, já que seu foco é a proteção de quem cruza fronteiras internacionais. Contudo, ambos compartilham vulnerabilidades semelhantes, razão pela qual o ACNUR frequentemente os considera em “situação análoga à de refugiados”. A principal contribuição desse ramo é o princípio do *non-refoulement*, que proíbe devolver refugiados a locais onde corram risco de vida ou liberdade.

No capítulo seguinte, o foco foram os padrões de deslocamento interno nas Américas, com atenção especial aos contextos que se aproximam da realidade de Fortaleza. O continente concentra cerca de 12% da população deslocada no mundo, o que corresponde a 9,7 milhões de pessoas. No caso brasileiro, de acordo com a OIM e o IDMC, apenas em 2024 foram registrados 19 mil deslocamentos forçados por violência armada e 1,124 milhão de deslocamentos em decorrência de desastres ambientais. No entanto, os números referentes ao Brasil não representam de forma fiel a realidade da violência armada no país e apresentam falhas metodológicas por não contemplarem o contexto da violência armada urbana, aspecto central da análise desenvolvida neste trabalho.

Explicitou-se que no Brasil ainda não existe um marco jurídico específico que regule a proteção dos deslocados internos, o que dificulta a elaboração de políticas públicas eficazes, já que não há diretrizes claras sobre prevenção, assistência emergencial e soluções duradouras. A falta de dados sistemáticos sobre deslocamentos relacionados à violência armada também representa um dos maiores entraves à compreensão da dimensão do problema. Apesar de se tratarem de fenômenos recorrentes, esses deslocamentos permanecem invisíveis nas estatísticas oficiais. O reconhecimento do problema do deslocamento por violência armada é, antes de tudo, uma decisão política, seja para o aprimoramento normativo, seja para aplicar a legislação existente. A estigmatização das pessoas que sofrem o deslocamento é ainda um dos entraves para garantia de seus direitos.

As insuficiências e limitações não justificam a desproteção das pessoas deslocadas por violência armada. A pesquisa conclui que a legislação da política social no Brasil é a mais adequada para lidar com o problema, ainda que necessite de adaptações e aprimoramentos. A legislação sobre Assistência Social no Brasil, especialmente as normas que organizam o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), define conceitos essenciais, como “vulnerabilidade social”, “riscos, perdas e danos sociais” e “rompimento de vínculos”, que são relevantes para o tratamento das necessidades das pessoas deslocadas por violência armada. No entanto, a política de assistência social ainda não está completamente preparada para enfrentar o atual cenário de violência. Os usuários da política de assistência social incluem aqueles em situação de vulnerabilidade, como pessoas com vínculos familiares ou comunitários fragilizados, vítimas de violência, pobreza e outras formas

de exclusão social. Isso inclui, portanto, as pessoas deslocadas internamente pela violência armada.

O deslocamento interno por violência armada no Brasil deve ser compreendido à luz de dois critérios principais: a involuntariedade do movimento e a permanência dentro das fronteiras nacionais. O conceito de deslocados internos, seguindo padrões internacionais, não depende de uma definição legal rígida, como ocorre com refugiados. A flexibilidade conceitual pode permitir maior proteção, ajustando-se às complexidades das situações. Portanto, o deslocamento interno por violência armada no Brasil pode ser definido como a situação em que pessoas são forçadas a abandonar suas moradias devido à atuação de grupos armados ilegais, sem cruzar fronteiras, e que exigem medidas jurídicas para garantir sua sobrevivência, dignidade e reintegração social. A proteção jurídica para esses deslocados deve ser integrada com os mecanismos internacionais de direitos humanos e direito humanitário, além da legislação brasileira, para garantir uma resposta eficaz à proteção.

O conceito formulado neste trabalho, a partir da análise dogmática do direito, pode servir para um tratamento normativo coerente, sistemático e adequado, que possa contribuir para aplicação eficaz dos mecanismos jurídicos existentes, bem como para a formulação de políticas públicas específicas.

A análise dos processos judiciais relacionados ao caso Alameda das Palmeiras demonstram as limitações no tratamento judicial dos deslocados internos. Apesar dos esforços do Núcleo de Habitação e Moradia (NUHAM) da Defensoria Pública do Estado do Ceará, o tratamento completamente assistemático do deslocamento interno, somada ao desinteresse político com as pessoas afetadas pela situação, parecem indicar que os meios judiciais, no atual contexto, são insuficiente para garantir a eficácia na proteção a pessoas deslocadas na cidade de Fortaleza.

Demonstrou-se, ao longo do trabalho, que o deslocamento interno por violência armada, além de ser um problema global, especialmente em regiões com conflitos armados reconhecidos internacionalmente, também é um problema em países democráticos e com instituições relativamente estáveis, como os países da América Latina. Nestes contextos, o deslocamento não decorre de conflitos armados por disputas pelo poder político, mas são produtos das contradições e crises do modo de produção capitalista. Ficou explicitado que a violência armada na cidade de

Fortaleza, embora decorra dos embates entre grupos armados ilícitos, também são causadas pelas condições socioeconômicas e pela forma de desenvolvimento urbano, excludente e segregador.

No Brasil, os grupos armados ilegais priorizam a rentabilidade e a continuidade de seus negócios ilícitos. Além disso, estes grupos têm avançado para o controle de mercados lícitos, cada vez mais imbricado com setores das classes dominantes e estruturas de poder estatal. Ainda que atualmente as operações dos grupos armados ilegais se restrinjam à esfera econômica, não se pode descartar que, no futuro, avancem para disputar o poder político. Isso poderia ampliar a esfera de incidência da normatividade criminal, disputando e minando a eficácia da ordem jurídica nacional. Isso já ocorre em países da América Latina, como El Salvador, Haiti e Honduras. Nesse sentido, compreender o deslocamento interno por violência armada como expressão de uma crise de hegemonia da normatividade jurídica pode contribuir para apontar, ainda que numa perspectiva tendencial, que as condições socioeconômicas que levam ao agravamento da violência armada e à capacidade de influência dos grupos armados ilegais, podem ser o embrião de uma crise mais profunda do Estado democrático de direito.

REFERÊNCIAS

ACNUR. **Deslocados internos**. Disponível em:

<<https://www.acnur.org/br/sobre-o-acnur/quem-ajudamos/deslocados-internos>>.

Acesso em 4 out.2025.

_____. **Declaração de Cartagena**. Adotada pelo Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá, realizado em Cartagena, Colômbia, entre 19 e 22 de nov. de 1984. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf. Acesso em: 4 out. 2025.

ALMEIRDA, R. Estudo de caso: foco temático e diversidade metodológica. In: CEBRAP. **Métodos de pesquisa em ciências sociais: bloco qualitativo**. São Paulo, Sesc São Paulo/Cebrap, 2016.

ALVARO, V. P. **Ciência e existência: problemas filosóficos da pesquisa científica**. 2 ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979.

ANDRADE, Margarida Júlia F. de Salles. **Fortaleza em perspectiva histórica: Poder Público e iniciativa privada na apropriação e produção material da cidade (1810- 1933)**. 2012. 316 f. Tese (Doutorado) - Curso de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16133/tde-05092015-112507/pt-br.php>>. Acesso em 4 out.2025.

ANIYAR DE C., Lola. **Criminología de la reacción social**. Maracaibo: Universidad de Zulia, 1977.

BARATTA, Alessandro. **Criminologia crítica e crítica do direito penal**. Tradução de Juarez Cirino dos Santos. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1999.

BARREIRA, C. Crueldade: a face inesperada da violência difusa. **Revista Sociedade e Estado** - Volume 30 Número 1 Janeiro/Abril 2015.

BARROS et al. “Pacificação nas periferias: discurso sobre as violências e o cotidiano de juventudes em Fortaleza. **Revista de Psicologia**, Fortaleza, v.9 n1, p. 117-128. 2018.

BOBBIO, Norberto. **O positivismo jurídico: lições de filosofia do direito**. São Paulo: Ícone, 1995.

BRASIL. **Atlas da violência 2016**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. Disponível em:
<https://publicacoes.forumseguranca.org.br/server/api/core/bitstreams/ee540ad9-49a3-46bb-9783-b19e4e8d62ef/content>. Acesso em: 4 out. 2025.

_____. **Mapa da violência**. IPEA, 2025.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social – Norma Operacional Básica** (PNAS – NOB/SUAS). Brasília, 2004.

_____. **Resolução nº 119, de 11 de novembro de 2009**. Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Brasília, 2009.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Brasília, 2013.

_____. Ministério da Saúde. **Saúde Mental no SUS: os Centros de Atenção Psicossocial**. Brasília, 2014. Disponível em:
http://www.ccs.saude.gov.br/saude_mental/pdf/SM_Sus.pdf. Acesso em: 4 out. 2025.

_____. Ministério das Cidades entrega 4.414 moradias do MCMV no Ceará. Disponível em:
<https://www.gov.br/mdr/pt-br/noticias/ministerio-das-cidades-entrega-4-414-unidades-habitacionais-do-minha-casa-minha-vida-2>. Acesso em: 4 out. 2025.

BRASIL DE FATO. Facção queima ônibus, ataca bancos e delegacias em Fortaleza. Disponível em:
<https://www.brasildefato.com.br/2017/04/21/facao-queima-onibus-ataca-bancos-e-delegacias-em-fortaleza>. Acesso em: 4 out. 2025.

BRICEÑO-LEÓN, Roberto. **Ciudades de vida y muerte: La ciudad y el pacto social para la contención de la violencia**. Caracas: Alfa, 2016.

_____. La nueva violencia urbana de América Latina. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 4, nº 8, jul/dez 2002, p. 34-51.

_____; BARREIRA, Cesar; AQUINO, Jania. 'Facções' de Fortaleza y colectivos de Caracas: Dos modelos de gobernanza criminal. **Dilemas**, Rev. Estud. Conflito Controle Soc. – Rio de Janeiro – Edição Especial n. 4, 2022, pp. 21-49

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

CANÇADO TRINDADE. Antônio Augusto. **As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana: direitos humanos, direito humanitário, direito dos refugiados**. San José da Costa Rica, Instituto Interamericano de Direitos Humanos, 1996.

CEARÁ. Defensoria Pública do Estado do Ceará. **Rede Acolhe**. Disponível em: <https://www.defensoria.ce.def.br/rede-acolhe/>. Acesso em: 1º.out.2021.

_____. Comitê de Prevenção à Violência e Homicídio. **Relatório Cada Vida Importa**. Fortaleza, Ed. ALECE, 2016.

_____. Programa Integrado de Prevenção e Redução da Violência. Disponível em: <https://www.vicegov.ce.gov.br/2021/04/30/programa-integrado-de-prevencao-e-reducao-da-violencia/>. Acesso em: 4 out. 2025.

CELLAR, A. Pesquisa documental. In: POUPAR, J.; DESLAURIERS, J. P.; GROULX, L. H.; LAPERRIÈRE, A.; MAYER, R.; PIRES, A. (coord.). **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. **REVIEW OF LEGAL FRAMEWORK AND PUBLIC POLICIES**: Needs assessment on internally displaced persons in Fortaleza.

_____. Conflitos internos ou outras situações de violência – qual a diferença para as vítimas? Disponível em: <https://www.icrc.org/pt/content/conflitos-internos-ou-outras-situacoes-de-violencia-qual-diferenca-para-vitimas>. Acesso em: 4 out. 2025.

_____. Impactos humanitários da violência armada. Disponível em: <https://www.icrc.org/pt/document/e-mais-do-que-se-ve#mental>. Acesso em: 4 out.2025.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. **Conflitos no campo 2024**. Disponível em: <https://cptnacional.org.br/caderno/conflitos-no-campo-brasil-2024/>. Acesso em: 4 out.2025.

CORREAS, Óscar. **Kelsen y los marxistas**. México-DF: Coyoacán, 1994.

_____. **El derecho y los marxistas**. Problemata: R. Intern. Fil. v. 8. n. 1 (2017), p. 403-413.

_____. **La Ciencia Jurídica**. Culiacán: Ed. Universidad Autónoma de Sinaloa, 1980.

_____. **El otro Kelsen**. México-DF: Coyoacán, 1989.

_____. In: **Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas**. Sobre el derecho como discurso. UNAM. Año V, n. 14, mayo-agosto.1990.

COSTA, Maria Clélia Lustosa. Teorias médicas e gestão urbana: a seca de 1877-79 em Fortaleza. **História, Ciências, Saúde-manguinhos**, [s.l.], v. 11, n. 1, p.57-74, abr. 2004. FapUNIFESP (SciELO).
<http://dx.doi.org/10.1590/s0104-59702004000100004>.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Contra a corrente: ensaios sobre democracia e socialismo**. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. **Cultura e sociedade no Brasil**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

DE LA TORRE RANGEL, Jesús Antonio. Óscar Correas: la teoría del derecho como espacio de reflexión crítica, de encuentro académico y de lazos de amistad. **Revista Culturas Jurídicas**, Vol. 7, Núm. 18, set./dez., 2020, p. 367-374.

DIÁRIO DO NORDESTE. Tráfico cria leis e intimida moradores. Disponível em: <<https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/seguranca/trafico-cria-leis-e-intimida-moradores-1.1202138>>. Acesso em: 2 out.2025.

_____. Facção volta a expulsar famílias em Fortaleza. Disponível em: <<https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/seguranca/facao-volta-a-expulsar-familias-em-fortaleza-1.1909782>>. Acesso em: 2 out.2025.

_____. Membros de facção que expulsam moradores em Fortaleza são condenados. Disponível em: <<https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/seguranca/membros-de-facao-que-expulsavam-moradores-em-fortaleza-sao-condenados-ao-total-de-37-anos-de-prisao-1.3202402>>. Acesso em: 2 out.2025.

_____. Moradores de residencial em Fortaleza são ameaçados e têm chaves tomadas por facção: entenda o caso. Disponível em: <<https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/seguranca/moradores-de-residencial-em-fortaleza-sao-ameacados-e-tem-chaves-tomadas-por-facao-entenda-o-caso-1.3309954>>. Acesso em: 2 out.2025.

_____. Vídeo mostra suposto acordo de paz entre gangues. Disponível em: <<https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/seguranca/video-mostra-suposto-acordo-de-paz-entre-gangues-1.1249223>>. Acesso em: 2 out.2025.

_____. Ameaças feitas por gangues são fixadas em postes. Disponível em: <<https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/seguranca/ameacas-feitas-por-gangue-e-sao-fixadas-em-postes-1.1515667>>. Acesso em: 2 out.2025.

_____. Acordo de paz é alvo de operação do MPCE. Disponível em: <<https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/seguranca/acordo-de-paz-e-alvo-de-operacao-do-mpce-1.1535153>>. Acesso em: 2 out.2025.

DIÓGENES, Glória. **Cartografias da cultura e da violência**: gangues, galeras e o movimento hip-hop. São Paulo: Annablume, 1998.

ECO, Humberto. **Como se faz uma tese em ciências humanas**. Lisboa: Presença, 2007.

ELIAS, Denise; PEQUENO, Renato. Reestruturação econômica e nova economia política da urbanização do Ceará. Mercator, Fortaleza, p. 95-112, ago. 2013.

Disponível em:

<<http://www.mercator.ufc.br/mercator/article/view/1142>>.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do estado**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

_____. Prefácio à terceira edição alemã de o dezoito brumário de Luís Bonaparte de 1885. In: **A revolução antes da revolução** (volume II). São Paulo: Expressão Popular, 2008.

FEITOSA, Enoque. Estado e sociedade civil em Gramsci: entre coerção e consentimento. In: ALMEIDA FILHO, Agassiz; CAMPOS BARROS, Vincius S.. (Org.). Novo Manual de Ciência Política. 1ed.São Paulo: Malheiros Editores, 2008, v. , p. 367-392.

_____. O discurso jurídico como justificação: uma análise marxista do direito a partir da relação entre verdade e interpretação. 2008. 231 f. Tese (Doutorado) - Curso de Doutorado em Direito, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2008.

FILIPPINI, Michele. Verbete “direção”. In: LIGUORI, G; VOZA, P. **Dicionário gramsciniano**. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2017.

FREDERICO, Celso. O jovem Marx: as origens da ontologia do ser social. São Paulo: Cortez, 1995.

FERREIRA, Stela da Silva. **NOB-RH Anotada e Comentada**. Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.

FONTES, Virgínia. **O Brasil e o capital-imperialismo**: teoria e história. Rio de Janeiro: EPSJV/Fiocruz; Editora UERJ, 2010.

FORTALEZA. **Catálogo de serviços**: saúde. Disponível em: <https://catalogodeservicos.fortaleza.ce.gov.br/categoria/saude>. Acesso em: 4 out.2025.

_____. Dados abertos: Produção Habitacional. Disponível em: <https://dados.fortaleza.ce.gov.br/dataset/producao-habitacional/resource/3940d044-14de-4d26-b2a4-b0977abe53f9>. Acesso em: 4 out. 2025.

_____. Fortaleza em Mapas. Disponível em: <<https://mapas.fortaleza.ce.gov.br/>>. Acesso em: 4 out.2025.

_____. Prefeitura inaugura Alameda das Palmeiras com entrega de 2.032 moradias do MCMV. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeitura-inaugura-alameda-das-palmeiras-com-entrega-de-2-032-moradias-do-mcmv>. Acesso em: 4 out. 2025.

_____. Produção habitacional 2011 a 2023. Disponível em: https://habitacao.fortaleza.ce.gov.br/images/Areas%20Regulariz%C3%A1veis/2024.02.20_PRODU%C3%87%C3%83O%20HABITACIONAL%202011%20A%202023.pdf. Acesso em: 4 out. 2025.

_____. Roberto Cláudio assina ordem de serviço da maior obra de unidades habitacionais. Disponível em: <https://fortaleza.ce.gov.br/noticias/roberto-claudio-assina-ordem-de-servico-da-maior-obra-de-unidades-habitacionais>. Acesso em: 4 out. 2025.

_____. Programa municipal de proteção urbana. Disponível em: <<https://seguranca.fortaleza.ce.gov.br/2016-05-19-20-27-40/113-programa-municipal-de-prote%C3%A7%C3%A3o-urbana.html>>. Acesso em: 4 out.2025.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: FBSP, 2023.

_____. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: FBSP, 2015. São Paulo: FBSP. Disponível em: https://www.bibliotecadeseguranca.com.br/wp-content/uploads/2016/04/anuario_2015.pdf. Acesso em: 4 out. 2025.

_____. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: FBSP, 2020.

_____. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. Rio de Janeiro: FBSP, 2017.

_____. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. Rio de Janeiro: FBSP, 2015.

G1. Beneficiários do Minha Casa Minha Vida são expulsos de moradias por facções criminosas no Ceará. Disponível em:

<https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/beneficiados-do-minha-casa-sao-expulsos-de-moradias-por-faccoes-criminosas-no-ceara.ghtml?utm_source=chatgpt.com>.

Acesso em: 2 out.2025.

_____. Famílias são expulsas de casa em meio a confronto entre facções em Fortaleza. Disponível em:

<<https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2023/06/22/familias-sao-expulsas-de-casa-em-meio-a-confronto-entre-faccoes-em-fortaleza-video.ghtml>>. Acesso em: 2

out.2025.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

_____. **Quaderni del carcere**. Edizione critica a cura di Valentino Gerratana. Torino: Einaudi, 2008.

_____. **Os intelectuais e a organização da cultura**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

GERRING, J. What is a case study and what is it good for? **American Political Science Review**, vol. 98, n. 2, p. 341 - 354, 2004, DOI: <https://doi.org/10.1017/S0003055404001182>.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOMES NETO, J.M.W. et al. **Estudo de caso: manual para a pesquisa empírica qualitativa**. Petrópolis: Vozes, 2024.

GOENDER, J. **A escravidão reabilitada**. São Paulo: Editora Expressão Popular e Editora Fundação Perseu Abramo, 296.

GUTIÉRREZ CEBALLOS, L. (2014). **Sentencia T-025 de 2004 y la importancia jurisprudencial y normativa para la actualidad del desplazamiento forzado en Colombia**. Disponível em:

<<https://bibliotecadigital.usb.edu.co/entities/publication/38d8112b-eaf3-407c-b8f0-440e62b123df>>. Acesso em 4 out.2025

HAGEL, Johan, **Teoría pura del derecho y sociología marxista del derecho**. en VV.AA., Teoría pura del derecho y reoria marxisra del dencho, Bogotcá, Temis, 1984, pp. 117 y 118.

HAMANN-NIELEBLOCK, Eduarda; CARVALHO, Ilona Szabó de. A violência armada e seus impactos sobre a população civil: um fardo necessário? **Revista Brasileira de Segurança Pública**. Edição 3 Jul/Ago 2008, p. 104-118.

HEGEL, G. W. F. **Princípios da filosofia do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC). **Global Report on Internal Displacement (GRID) 2025**. Disponível em: <https://www.internal-displacement.org/>.

KELSEN, Hans. **Teoria Geral das Normas**. Porto Alegre: Fabris, 1986.

_____. **Teoria pura do direito**. 6ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

_____. **Teoria geral do direito e do estado**. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

_____. El concepto de Estado y la psicología social. In: em CORREAS, Óscar. **El otro Kelsen**. México-DF: Coyoacán, 1989.

KOPNIN. **Fundamentos lógicos da ciência**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1978

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M.A. **Metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

LAVOYER, J. P. (Ed.), Internally Displaced Persons. **Relatório do Simpósio**, Genebra, 23-25, out. 1995, Nota 3 em 16. Disponível em: <www.dhnet.org.br/dados/manuais/dh/mundo/rover/c14.htm>. Acesso em: 4 out.2025.

LIGUORI, Guido. **Roteiros para Gramsci**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2007.

_____; VOZA, Pasquale. **Dicionário Gramsciniano**. São Paulo: Boi Tempo: 2017.

LÖWY, Michael. **As aventuras de Karl Marx contra o Barão de Miinchhausen: marxismo e positivismo na sociologia do conhecimento**. São Paulo: Cortez, 2000.

MACPHERSON. A teoria política do individualismo possessivo de Hobbes a Locke, 1979.

MANSO, Bruno Paes; DIAS, Camila Nunes. **A guerra: A ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil**. São Paulo: Todavia, 2018.

MARX, Karl. **O capital. Crítica da economia política**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

_____. **Para a crítica da economia política. Salário, preço e lucro. O rendimento e suas fontes**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

_____. **Para a questão judaica**. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

_____; ENGELS, Friedrich. O manifesto comunista: 150 anos depois. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1998.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 12ª ed. São Paulo: Vozes, 2009.

_____. Violência e Saúde. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2006.

_____. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 14. ed. São Paulo: Hucitec, 2014.

MISSE, Michel. **Crime e violência no Brasil contemporâneo**. 2006.

MOTTA, Luiz Eduardo. Direito, Estado e Poder: Poulantzas e o seu confronto com Kelsen. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 19, n. 38, p. 7-25, fev. 2011.

NETTO, José Paulo. Democracia e transição socialista: escritos de teoria e política. Belo Horizonte: Oficina de Livros, 1990.

_____. **Introdução ao estudo do método de Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

NOGUEIRA, Maria Beatriz Bonna. **A origem da norma internacional de proteção aos deslocados internos: entre direitos humanos e humanitarismo pragmático**. 2016. Tese (Doutorado em Relações Internacionais), Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

OCHA. **Princípios orientadores sobre os deslocados internos** [tradução não oficial]. Disponível em:
<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Documentos_da

_ONU/Principios_orientadores_relativos_aos_deslocados_internos_1998.pdf>.
Acesso em: 4 out.2025.

_____. **Principios Rectores De Los Desplazamientos Internos.** Disponível em:

<<https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/IDPersons/GPSpanish.pdf>>. Acesso em: 4 out.2025.

O POVO. Facção expulsa moradores e cobra pedágios de comerciantes no Alameda das Palmeiras. Disponível em:

<https://www.opovo.com.br/noticias/fortaleza/2023/11/10/facao-expulsa-moradores-e-cobra-pedagios-de-comerciantes-no-alameda-das-palmeiras.html>. Acesso em: 4 out. 2025.

_____. Facções confiscam casas e expulsam moradores nos bairros de Fortaleza. Disponível em:

<https://mais.opovo.com.br/jornal/cotidiano/2017/10/faccoes-confiscam-casas-e-expulsam-moradores-nos-bairros-de-fortaleza.html>. Acesso em: 4 out. 2025.

_____. Refugiados urbanos: a fuga e o abrigo na rua. Disponível em:

<https://mais.opovo.com.br/jornal/reportagem/2018/01/refugiados-urbanos-a-fuga-e-o-abrigo-na-rua.html>. Acesso em: 4 out. 2025.

_____. Trio é preso suspeito de expulsar moradores no bairro Vila Peri. Disponível em:

<<https://www.opovo.com.br/noticias/fortaleza/2023/06/29/trio-e-preso-suspeito-de-expulsar-moradores-no-bairro-vila-peri-em-fortaleza.html>>. Acesso em: 4 out.2025.

_____. Moradores são ameaçados de expulsão no residencial Cidade Jardim V. Disponível em:

<<https://www.opovo.com.br/noticias/fortaleza/2023/08/07/moradores-sao-ameacados-de-expulsao-no-residencial-cidade-jardim-v.html>>. Acesso em: 4 out.2025.

_____. Guerra entre facções gera homicídios e expulsão de moradores no Caça e Pesca. Disponível em:

<<https://www.opovo.com.br/noticias/fortaleza/2024/05/03/guerra-entre-faccoes-gera-homicidios-e-expulsao-de-moradores-no-caca-e-pesca.html>>. Acesso em: 4 out.2025.

_____. Em meio a conflito de facções moradores deixam o Alameda das Palmeiras. Disponível em:

<<https://www.opovo.com.br/noticias/fortaleza/2024/02/12/em-meio-a-conflito-de-faccoes-moradores-deixam-o-alamedas-das-palmeiras.html>>. Acesso em 4 out.2025.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. **Relatório 2024.**

Disponível em: <https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2025/>. Acesso em: 4 out. 2025.

_____; McAuliffe, M. y L.A. Oucho (Coord.). **Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2024**, Ginebra, 2024.

PAIVA, Ricardo Alexandre. Fortaleza (Ceará - Brasil) urbanization process: a historical perspective. In: INTERNACIONAL PLANNING HISTORY SOCIETY CONFERENCE, 15., 2012, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: Usp, 2012. p. 1 - 14. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/iphs/abstractsAndPapersFiles/Sessions/09/PAIVA.PDF>.

PAIVA, Luiz Fábio; Melo, Juliana. Violências em territórios faccionados do Nordeste do Brasil: notas sobre as situações do Rio Grande do Norte e do Ceará. **Revista USP**, São Paulo n. 129, p. 47-62 • abril/maio/junho 2021.

_____. “Aqui não tem gangue, tem facção’: as transformações sociais do crime em Fortaleza, Brasil”. Caderno CRH, v. 32, n. 85, 2019, pp. 165-84.

_____; BARROS, J. P. P.; CAVALCANTE, R. M. B. “Violência no Ceará”. O Público e o Privado, v. 17, n. 33, jan.-jun./2019, pp. 73-98.

PONTE, Thaís Oliveira. Direito à moradia em Fortaleza: entre utopia e realidade. 2016. 191 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Desenvolvimento Urbano, Universidade Federal de Pernambuco, Direito à Moradia em Fortaleza, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/24543>. Acesso em: 28 mar. 2020. PONTE, 2016.

POULANTZAS, Nicos. **O estado, o poder, o socialismo**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

REZENDE, F. C. Razões emergentes para a validade de estudos de caso na Ciência Política comparada. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 6, p. 297-337, 2011.

RICHARDSON, Roberto Jarry *et al.* **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

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

ROUSSEAU, Jean-Jaques. Do contrato social. In: **Coleção os pensadores**. São Paulo: Nova Cultural, 1973.

RUFINO, Maria Beatriz Cruz. Incorporação da metrópole: centralização do capital imobiliário e nova produção do espaço em Fortaleza. 2012. 334 f. Tese (Doutorado) - Curso de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

SÁ, Leonardo; AQUINO, Jania Perla Diógenes de. “A guerra das facções no Ceará: Socialidade armada e disposição viril de matar”. **Anais do 42º Encontro Anual da Anpocs**, GT 35, 2018. Disponível em: <http://www.anpocs.com/index.php/encontros/papers/42-encontro-anual-da-anpocs/gt-31/gt35-10/11420-a-guerra-das-faccoes-no-ceara-2013-2018-socialidade-armada-e-disposicao-viril-para-matar-ou-morrer>

SANTOS, Juarez Cirino dos. **Criminologia: contribuição para a crítica da economia da punição**. São Paulo: Tirant lo Blanch: 2021.

SBT NEWS. Rua fantasma: moradores são expulsos depois de confrontar facção. Disponível em: <https://sbtnews.sbt.com.br/noticia/primeiro-impacto/143751-rua-fantasma-moradore-s-sao-expulsos-depois-de-confrontar-faccao>. >. Acesso em: 2 out.2025.

SENAPPEN. Relatório ORCIM. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen>>. Acesso em: 2 out.2025.

SILVA FILHO, Francisco Cláudio Oliveira. **Acesso ao serviço público e capitalismo periférico**: estado de exceção no Conjunto Novo Perimetral. 2019.171 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza, 2019.

_____; SOBREIRA FILHO, E. F. O “estado da arte” das pesquisas sobre deslocados em razão da violência armada no Brasil. In: Adriana Castelo Branco de Siqueira; Enoque Feitosa Sobreira Filho. (Org.). **Direitos humanos e desenvolvimento: diálogos contemporâneos**. Teresina: EDUFPI, 2023, v. 1, p. 56-72.

SOUZA, Maria Salete de. Segregação socioespacial em Fortaleza. In: SILVA, José Borzacchiello da et al (orgs.). Litoral e sertão: natureza e sociedade no nordeste brasileiro. Fortaleza: Expressão Gráfica, 2006. SOUZA, 2006.

STAMMLER, Rudolf. **La Doctrina del Derecho Justo**, trad. W. Roces, México: Fondo de Cultura Económica, 1947.

TONET, Ivo. **Democracia ou liberdade?** Maceió: EDUFAL, 1997.

UNION NATIONS REFUGEE AGENCY. **International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY)**. Disponível em:

<<https://www.refworld.org/document-sources/international-criminal-tribunal-former-yugoslavia-icty>>. Acesso em: 4 out.2025.

VASCONCELOS, Alexandre Ávila. A Evolução das Facções Criminosas no Ceará.

Inovação & Tecnologia Social. n°. 12 v. 5 2023 DOI:

10.47455/2675-0090.2023.5.12.11080, p. 10-24.

WEBER. Max. **Economía y Sociedad**. México: Fondo de Cultura Económica, 1983.

APÊNDICE A - PESQUISA NORMATIVA SOBRE DESLOCADOS INTERNOS

Moradia					
Comp. legis.	Identificação / Ementa / Link de acesso	Identificação dos beneficiários	Órgãos responsáveis / competentes	Diretrizes para acesso	Comentário
Federal	Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009, e suas alterações. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Acesso em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm	Pessoas de baixa renda sem moradia própria.	Instituição Financeira responsável pelo empreendimento do Programa Minha Casa Minha Vida e órgão de habitação local. No caso, da cidade de Fortaleza, o PMCMV é de responsabilidade da Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional (Habitafor) e a inscrição dos interessados é feita nas Secretarias Executivas Regionais.	Demonstra baixa renda, cadastro no Cadastro Único (CadÚnico) e no Cadastro para Programas Habitacionais e ser contemplado em sorteio.	Norma que trata da necessidade de forma geral. O Programa Minha Casa Minha Vida foi a principal iniciativa de construção de moradias populares desde sua criação, em 2009. Atualmente, o programa está em reformulação, pelo Governo Federal.
Federal	Portaria nº 488, de 18 de julho de 2017. Dispõe sobre o distrato dos contratos de beneficiários de unidades habitacionais produzidas com recursos provenientes da integralização de cotas no Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana(PNHU),	Beneficiárias do PMCMV impedidas de ocupação ou retirada da unidade habitacional por invasão ou ameaça; atendidas por medida protetiva prevista na Lei nº11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha); ou atendas por programas de proteção a vítimas e testemunhas na forma da legislação específica.	Instituição Financeira responsável pelo empreendimento do Programa Minha Casa Minha Vida.	Pessoas impedidas de ocupação ou retiradas devem apresentar declaração do ente público responsável pela indicação da demanda, acompanhada de Boletim de Ocorrência ou de declaração do órgão de segurança pública; mulheres com medidas protetivas da Lei Maria da	Normas que tratam especificamente de pessoas deslocadas internas. A Portaria nº 488/2017 (à época Ministério das Cidades, atual Ministério do Desenvolvimento Regional) é a regra relacionada à política de habitação social que mais explicitamente trata das PDI. Foi resultado de um pedido da Defensoria Pública da União

	integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). Acesso em: https://www.in.gov.br/material/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19183353/do1-2017-07-19-portaria-n-488-de-18-de-julho-de-2017-19183289			Penha devem apresentar decisão judicial ou cópia da petição inicial do Ministério Público que formaliza a ação penal; Vítimas ou testemunhas protegidas pelo PROVITA, atestado d conselho deliberativo dos programas estaduais ou do Distrito Federal, de proteção a vítimas e testemunhas ou por documento emitido pelo conselho deliberativo do programa de proteção federal.	no Rio Grande do Sul a partir da assistência a beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida expulsos de suas residências.
Estadual	Lei n.º 14.965, de 13 de julho de 2011. Autoriza o Estado do Ceará a implantar programa de locação social destinado a subsidiar aluguel provisório em virtude de projetos sociais de responsabilidade do Governo do Estado do Ceará, na forma de que especifica, e dá outras providências. Acesso em: https://www2.al.ce.gov.br/legislativo/legislacao5/leis2011/14965.htm	Famílias em situação de vulnerabilidade social e carência de habitação, que estejam cadastradas em projetos sociais do Governo do Estado do Ceará, ou estejam em comprovada situação de desabrigoamento ou desalojamento.	Secretaria das Cidades do Governo do Estado do Ceará	Cadastro em projetos sociais do Governo do Estado e demonstrar condição de pobreza ou vulnerabilidade social.	Norma que trata da necessidade de forma geral. Programa de locação social do Governo do Estado especifica. Tem sido utilizado para pessoa removidas em razão de obras do Governo do Estado.
Municipal	Lei nº 10.328, de 12 de março de 2015. Redefine o Programa Locação Social no âmbito do Município de Fortaleza e dá outras providências. Acesso em:	Famílias que habitem em condições subumanas, em áreas de risco iminente ou que tenham sido atingidas por qualquer espécie de desastre; em situação de desalojamento temporário, que já se encontrem cadastradas em programas habitacionais, e	Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR) e Secretaria Municipal da Segurança Cidadã (SESEC)	Além do perfil de beneficiário: residir no município há pelo menos 1 (um) ano ou, excepcionalmente, estar em alojamento/abrigo provisório por interferência de programas/projetos	Norma que geral, mas que podem ser aplicada diretamente à situação das pessoas deslocadas. A Lei municipal nº 10.328, de 12 de março de 2015 baseia-se na Lei nº 10.131, de 28 de novembro de 2013 que altera a

	https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/ta/525/text?	estejam em processo de reassentamento para novas unidades habitacionais; mulheres em situação de violência doméstica e/ou sexual, idosos, pessoas com deficiência, enfermos graves ou arrimos de família; famílias ou pessoas em situação de baixa renda ou em situação de vulnerabilidade social e que se encontrem em situação de moradia de rua; famílias removidas em decorrência de vulnerabilidade social; famílias vítimas de infortúnio público (enchentes, conflagrações, desabamentos e outros) que tenham sido removidas de áreas sem condições de retorno imediato		públicos; morar em áreas de interesse social delimitadas pelo órgão competente; ter renda familiar inferior à 3 (três) salário mínimo; não possuir outro imóvel.	lei municipal nº 9.682/2010, que dispõe sobre o Programa de Locação Social, e dá outras providências. As definições do art. 5º já estão prevista na lei 10.131/2013. Essa lei pode ser aplicada para PDI, porém o art. 8º estabelece restrição que pode inviabilizar a concessão para este público. Com base nesse artigo, a lei não atende todo o município de Fortaleza. O valor atual do aluguel é de R\$ 420,00. Atualmente, Fortaleza dispõe de 1.250 vagas no PLS que são administradas pelas secretarias municipais do Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR) e da Segurança Cidadã (SESEC). Aos beneficiários do Programa Locação Social também é assegurada prioridade na inscrição em programas habitacionais promovidos pela Habitafor, por meio do Cadastro Único, e em programas sociais acompanhados pela Secretaria Municipal do Desenvolvimento Social e Diretos Humanos (SDHDS), pela Sesec (Coordenadoria Especial de Proteção de Defesa Civil) e outros órgãos do município de Fortaleza.
Municipal	Lei nº 10.284, de 22 de dezembro de 2014.	Os alunos matriculados na rede pública municipal de ensino de Fortaleza, que sejam filhos e	Secretaria de Educação	Boletim de Ocorrência que formaliza a denúncia	Normas que não tratam de pessoas deslocadas internas,

	Concede aos alunos matriculados na rede pública municipal de ensino, que sejam filhos e filhas de mulheres vítimas da violência doméstica e familiar, o direito à transferência de matrícula entre as unidades de ensino, na forma que indica. Acesso: https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/ta/575/text?	filhas de mulheres vítimas da violência doméstica e familiar.	Município de Fortaleza	de violência doméstica e familiar.	mas podem ser utilizadas de forma análoga. Apesar de não fazer referência, ainda que indireta, a pessoas deslocadas, essa norma pode inspirar a criação de uma lei específica para este público. A comparação justifica-se pela necessidade de alteração da matrícula dos filhos/as em caso de deslocamento forçado.
Municipal	Lei Ordinária nº 11.156, de 02 de setembro de 2021 Dispõe sobre a instituição do aluguel Social Maria da Penha e dá outras providências. Acesso: https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2021/13230/lei_11.156.pdf	Mulheres vítimas de violência doméstica e familiar que estejam impedidas de retornar para seu lar em virtude do risco de sofrimento de qualquer ação ou omissão baseada no sexo.	Secretaria de Direitos Humanos e Desenvolvimento Social, por meio da Coordenadoria Especial de Políticas Públicas para Mulheres	Estar sob os efeitos legais de quaisquer dos tipos de medidas protetivas de urgência expedidas com base na Lei federal nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha); necessidade de abandonar o lar ou de retornar e não ter outros meios para habitação; ser encaminhada por equipamento público de defesa dos direitos da mulher.	Normas que não tratam de pessoas deslocadas internas, mas podem ser utilizadas de forma análoga. Apesar de não fazer referência, ainda que indireta, a pessoas deslocadas, essa norma pode inspirar a criação de uma lei específica para este público. A comparação justifica-se pela questão de “impossibilidade de retirar-se do lar, ainda que temporariamente. Parecer ser uma iniciativa que preenchia uma lacuna para situação de violência doméstica familiar.
Projeto de Lei - Câmara dos Deputados	PL 7582/2014 Define os crimes de ódio e intolerância e cria mecanismos para coibi-los, nos termos do inciso III do art. 1º e caput do art. 5º da Constituição Federal, e dá outras providências.	Toda pessoa, independentemente de classe e origem social, condição de migrante, refugiado ou deslocado interno, orientação sexual, identidade e expressão de gênero, idade, religião, situação de rua e deficiência goza dos direitos fundamentais inerentes à pessoa humana,			Norma que geral, mas que podem ser aplicada diretamente à situação das pessoas deslocadas. Define os crimes de ódio e intolerância, inclusive contra deslocados internos. Situação atual:

	Acesso: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1254961&filename=PL+7582/2014	sendo-lhe asseguradas as oportunidades para viver sem violência, preservar sua saúde física e mental e seu aperfeiçoamento moral, intelectual e social. (art. 2º). Deslocado Interno: pessoa, ou grupos de pessoas, forçadas ou obrigadas a fugir ou abandonar as suas casas ou seus locais de residência habituais, particularmente em consequência de, ou com vista a evitar, os efeitos dos conflitos armados, situações de violência generalizada, violações dos direitos humanos ou calamidades humanas ou naturais, e que não tenham atravessado uma fronteira internacionalmente reconhecida de um Estado;			21/09/2021. SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO (CSPCCO) Retirado de pauta, de ofício, em virtude da ausência momentânea do Relator.
PL - Câmara dos Deputados	PL nº 9762/2018 Determina a implementação de Programa Social de Intervenção Social para Prevenção à Violência - PISPV, pela União, em parceria com as demais Unidades da Federação, nos territórios que registrarem altos índices de violência ou que sejam objeto de operações de segurança resultantes de intervenção federal ou de operações voltadas para a Garantia de Lei e Ordem. https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1643916&filename=PL+9762/2018	Art. 1º A União deverá implementar, nas hipóteses descritas nesta Lei, Programa de Intervenção Social para Prevenção à Violência - PISPV, de forma integrada com o Estado e o Município, contendo ações voltadas à melhoria das condições de vida, de acesso a bens e serviços públicos e a oportunidades de inclusão social e econômica nos territórios conflagrados pela violência armada, com o objetivo de reduzir e prevenir a violência. §1º As ações do PISPV serão implementadas nos territórios conflagrados pela	União em cooperação com outros entes da federação.		Norma que geral, mas que podem ser aplicada diretamente à situação das pessoas deslocadas. Durante a tramitação desse Projeto, o Deputado Federal Diego Garcia (Podemos/PR) propôs emenda para alterar a redação do inciso IX para: “violência e criminalidade, discriminar, em relação à vítima e ao autor, o sexo, raça, condição de migrante, deslocado interno, conduta sexual, idade, religião, situação de rua, deficiência e o porte ou não de

		violência em parceria com os órgãos e unidades relacionados aos objetivos do programa no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios.			arma de fogo” (sem grifo no original). Assim, a norma trataria especificamente da questão dos deslocados em razão da violência urbana. Consultar em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1691996&filename=EMC+1/2018+CE+%3D%3E+PL+9762/2018 Porém, alteração posterior modificou o inciso para fazer referência, de forma genérica, para “violência e criminalidade, especificando a violência contra grupos socialmente vulneráveis”. Atualmente este Projeto encontra-se na Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) sob relatoria do Deputado Federal Dr. Jaziel (PL-CE).
Projeto de Lei – Câmara dos Deputados	PL 1.703/2021 Dispõe sobre as locações de imóveis e os procedimentos a elas pertinentes e cria o auxílio-aluguel emergencial para famílias em situação de vulnerabilidade social. Acesso: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2004316&filename=Tramitacao-PL+1703/2021	Famílias em situação de vulnerabilidade social que residam em imóveis alugados e atendam aos seguintes critérios: I - cuja renda familiar mensal per capita seja de até 1/2 (meio) salário-mínimo ou a renda familiar mensal total seja de até 3 (três) salários mínimos; II- não tenham imóvel residencial próprio.			Norma que trata da necessidade de forma geral. Objetivo principal de atender famílias em situação de vulnerabilidade social no contexto da pandemia da COVID-19. Há diversos PL com objetivo semelhante.

Assistência social					
Comp. legis.	Identificação / Ementa / Link de acesso	Identificação dos beneficiários	Órgãos responsáveis / competentes	Diretrizes para acesso	Comentário
Federal	Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências Acesso: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm	Constitui o público usuário da Política de Assistência Social, cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social. As pessoas deslocadas internas em razão da violência urbana são beneficiárias das políticas de assistência social.	O Sistema Único da Assistência Social possui gestão descentralizada, sendo de competência descentralizada entre Município, Estado, Distrito Federal e União. Compete ao Município a execução das ações de Proteção Social Básica e Especial, especialmente por meio dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e dos Centros de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS).	Demonstrar situação de vulnerabilidade ou risco social.	Norma que geral, mas que podem ser aplicada diretamente à situação das pessoas deslocadas. Estabelece os objetivos (art. 2º), os princípios (art. 4º) e as diretrizes (art. 5º) da política de assistência social no Brasil.
Federal	Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. Acesso: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm	Famílias brasileiras de baixa renda (art. 2º).	Diversos órgãos.		Norma que trata da necessidade de forma geral. Art. 2º O Cadastro Único para Programas Sociais - CadÚnico é instrumento de identificação e caracterização sócio-econômica das famílias brasileiras de baixa renda, a ser

					obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento desse público.
Federal	Decreto nº 7.053 de 23 de dezembro de 2009. Política Nacional para a População em Situação de Rua – PNPR Acesso: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos2007-2010/2009/Decreto/D7053.htm	Grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória. (art. 1º, parágrafo único).	Diversos órgãos, especialmente Município.	Demonstrar situação de rua.	Norma que geral, mas que podem ser aplicada diretamente à situação das pessoas deslocadas. Estabelece os princípios, diretrizes e objetivos da Política Nacional para a População em Situação de Rua.
Estadual	Decreto nº 31.571, de 04 de setembro de 2014. Institui a política estadual para a população em situação de rua, no âmbito do Estado do Ceará, cria o Comitê Estadual de Políticas Públicas para a população em situação de rua, e dá outras providências.			Demonstrar situação de rua.	

Municipal	Lei nº 9.990 de 28 de dezembro de 2012. Regulamenta a Política de Assistência Social e estabelece o Sistema Único de Assistência Social no município em consonância com o arcabouço normativo LOAS. Acesso em: https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2012/656/656_texto_integral.pdf	Famílias, grupos ou indivíduos que apresentam as seguintes condições de risco e/ou vulnerabilidade social: perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, de vínculos relacionais ou de pertencimento e sociabilidade; fragilidades próprias do ciclo de vida; desvantagens pessoais resultantes de deficiência sensorial, mental ou múltiplas; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural, de gênero ou orientação sexual; violações de direito resultando em abandono, negligência, exploração no trabalho infanto-juvenil, violência ou exploração sexual comercial, violência doméstica física e/ou psicológica, maus-tratos, problemas de subsistência e situação de mendicância; violência social, resultando em apartação social; trajetória de vida nas ruas ou situação de rua; situação de conflito com a lei, em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto; vítimas de catástrofes ou calamidades públicas, com perda total ou parcial de bens; situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, acesso, precário ou nulo – aos serviços públicos).	Secretaria de Direitos Humanos e Desenvolvimento Social de Fortaleza	Demonstrar situação de vulnerabilidade ou risco social.	Norma que geral, mas que podem ser aplicada diretamente à situação das pessoas deslocadas. O art. 28 faz referência explícita à situação de violência e que necessitam ser retirados do convívio familiar e/ou comunitário.
Municipal	Lei nº 9.992, de 28 de dezembro de 2012. Dispõe sobre a concessão dos benefícios eventuais da Política de Assistência Social de que trata o art. 22 da Lei n. 8.742, de 07 de dezembro de 1993, e dá outras providências. Acesso em: https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/ta/978/text?	Pessoas e famílias com impossibilidade de arcar por conta própria com o enfrentamento de contingências sociais, cuja ocorrência provoca riscos e fragiliza a manutenção do indivíduo, a unidade da família e a sobrevivência de seus membros.	Secretaria de Direitos Humanos e Desenvolvimento Social de Fortaleza	Demonstrar falta de acesso a condições e meios para suprir a reprodução social cotidiana do solicitante e de sua família, principalmente a de alimentação, documentação e domicílio; situação de abandono ou da impossibilidade de garantir abrigo aos filhos; perda circunstancial decorrente da ruptura de vínculos familiares, da presença de violência física ou psicológica na família ou de situações de ameaça à vida; desastres e de	Norma que geral, mas que podem ser aplicada diretamente à situação das pessoas deslocadas. A Lei nº 9.992, de 28 de dezembro de 2012, foi alterada pela lei nº 11.121, de 31 de maio de 2021.

				calamidade pública; outras situações sociais que comprometam a sobrevivência.	
Municipal	Decreto Municipal nº 13.471, de 18 de Dezembro de 2014. Instituí a Política Municipal para a População em Situação de Rua			Demonstrar situação de rua.	

Saúde (Especializada e Saúde Mental)					
Comp. legis.	Identificação / Ementa / Link de acesso	Identificação dos beneficiários	Órgãos responsáveis / competentes	Diretrizes para acesso	Comentário
Federal	Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Acesso: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8080.htm	Todas as pessoas, brasileiras e estrangeiras no país.	Diversos órgãos integrantes do Sistema Único de Saúde (SUS).	Não há.	Norma que trata da necessidade de forma geral. Todas as pessoas podem ser usuárias do Sistema Único de Saúde, independente da situação de deslocamento em razão da violência. Destaca-se, para este público, às necessidades relacionadas à saúde mental.
Federal	Lei nº 10.216, de 6 de abril de 2001. Dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental. Acesso: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10216.htm	Pessoas portadoras de transtornos mentais	Serviços de saúde mental, em especial os Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), integrante do Sistema Único de Saúde (SUS).	Situação de pessoas portadoras de transtornos mentais.	Norma que trata da necessidade de forma geral. Essa legislação teve objetivo de propor diretrizes diferentes das internações compulsórias.
Federal	Portaria nº 336, de 19 de fevereiro de 2002 Acesso: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2002/prt0336_19_02_2002.html	As pessoas atendidas nos CAPS são aquelas que apresentam intenso sofrimento psíquico, que lhes impossibilita de viver e realizar seus projetos de vida. São, preferencialmente, pessoas com transtornos mentais severos e/ou persistentes, ou seja, pessoas com grave comprometimento psíquico, incluindo os transtornos relacionados às substâncias psicoativas (álcool e outras drogas) e também crianças e adolescentes com transtornos mentais.	Centros de Atenção Psicossocial (CAPS).	Pessoas que apresentam intenso sofrimento psíquico.	Norma que geral, mas que podem ser aplicada diretamente à situação das pessoas deslocadas. Regulamenta o serviço dos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS).

Assistência Jurídica					
Comp. legis.	Identificação / Ementa / Link de acesso	Identificação dos beneficiários	Órgãos responsáveis / competentes	Diretrizes para acesso	Comentário
Federal	Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994. Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências. Acesso: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp80.htm	Pessoas naturais e jurídicas hipossuficientes ou necessitadas.	Defensorias Públicas da União	Demonstrar estado de hipossuficiência ou necessidade.	Norma que trata da necessidade de forma geral. Um das limitações da DPU é a insuficiência do quadro de Defensores Públicos Federais e, conseqüentemente, limitações na abrangência do atendimento.
Estadual	Lei Complementar nº 06, de 28 de abril de 1997. Cria a Defensoria Pública Geral do Estado do Ceará, define sua competência e dá outras providências. Acesso: https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/trabalho-administracao-e-servico-publico/item/5189-lei-complementar-n-06-de-28-04-97-do-02-05-97-republicada-por-incorrecao-em-21-05-97	Pessoas naturais e jurídicas hipossuficientes ou necessitadas.	Defensorias Públicas do Estado do Ceará	Demonstrar estado de hipossuficiência ou necessidade.	Norma que trata da necessidade de forma geral. Destaque para atuação do Núcleo de Moradia e Habitação e Rede Acolhe, que realizam atendimentos de pessoas deslocadas em razão da violência urbana.
Estadual	Resolução nº 54/2011 – Defensoria Pública do Estado do Ceará. Cria o Núcleo de Habitação e Moradia – NUHAM, no âmbito da	Pessoas em situação de rua, questões relativas à moradia e à cidade e conflitos fundiários rurais.	Núcleo de Habitação e Moradia da Defensoria Pública do Estado do Ceará	Demonstrar estado de hipossuficiência ou necessidade.	Norma que geral, mas que podem ser aplicada diretamente à situação das pessoas deslocadas.

	Defensoria Pública Geral do Estado do Ceará e dá outras providências. Acesso: https://www.defensoria.ce.def.br/wp-content/uploads/downloads/2015/02/resoluo-54-consulp.pdf				
Estadual	Ato Normativo nº 024/2019. Cria o Núcleo de Atendimento às Vítimas de Violência – NUAVV, órgão de execução vinculado ao Gabinete do Procurador-Geral de Justiça e atuação em todo o Estado. http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2019/02/Ato-Normativo-n%C2%BA-024-2019-Nuavv.pdf	Pessoas vítimas de crimes violentos e seus familiares.	Ministério Público do Estado do Ceará, por meio do Núcleo de Atendimento às Vítimas de Violência.	Vítimas de crimes violentos.	Norma que geral, mas que podem ser aplicada diretamente à situação das pessoas deslocadas. Não é um serviço de assistência jurídica, mas tem objetivo de atendimento integral das necessidades de vítimas de violência, dentre as quais, pessoas deslocadas em razão da violência urbana.

Segurança Pública					
Comp. legis.	Identificação / Ementa / Link de acesso	Identificação dos beneficiários	Órgãos responsáveis competentes /	Diretrizes para acesso	Comentário
Federal	Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp); altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, a Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007; e revoga dispositivos da Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012. Acesso: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Lei/L13675.htm	Público em geral.	Diversos órgãos.	Não se aplica.	Norma que trata da necessidade de forma geral. Objetiva planejamento, integração e sistematização das instituições e órgãos da segurança pública.
Estadual	Decreto nº 31.787, de setembro de 2015. Institui o pacto "Por um Ceará Pacífico", para a atuação articulada entre Órgãos Públicos Estaduais, Municipais e Federais, e instituições da sociedade civil, objetivando a construção de uma cultura de paz, com políticas interinstitucionais de prevenção social e de segurança pública, e dá outras providências.	Público em geral.	Vice-Governadoria do Estado do Ceará	Não se aplica.	Norma que geral, mas que podem ser aplicada diretamente à situação das pessoas deslocadas. Articulada entre Órgãos Públicos Estaduais, Municipais e Federais, e instituições da sociedade civil, objetivando a construção de uma cultura de paz, com políticas interinstitucionais de prevenção social e de segurança pública.
Estadual	Lei nº 16.584, de 03 de julho de 2018. Dispõe sobre a criação do departamento de homicídios e proteção a pessoa – DHPP. Acesso: https://bela.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/trabalho-a	Público em geral.	Polícia Civil do Estado do Ceará	Não se aplica.	Norma que geral, mas que podem ser aplicada diretamente à situação das pessoas deslocadas. Departamento de Polícia Civil com atuação sobre situações de pessoas ameaçadas.

	dministracao-e-servico-publico/item/6335-lei-n-16-584-de-03-07-18-d-o-04-07-18				
Estadual	Lei nº 17.576, 2 de agosto de 2021. Dispõe sobre o programa estadual de proteção territorial e gestão de riscos – PROTEGER, consistente em política pública estruturante e estratégica destinada à efetivação do direito constitucional à segurança pública no estado do Ceará. Acesso: https://www.sspds.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/24/2021/08/Lei-do-Proteger.pdf	Moradores de comunidades socialmente vulneráveis, nos termos desta lei.	Secretaria de Segurança Pública do Estado do Ceará.	Não se aplica.	Norma que geral, mas que podem ser aplicada diretamente à situação das pessoas deslocadas. Esta lei claramente tem como um dos objetivos o enfrentamento à violência em locais onde ocorreram deslocamentos ou que potencialmente venha a ocorrer.
Municipal	Lei Ordinária nº 10.294, de 22 de dezembro de 2014. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Segurança Pública Cidadã e dá outras providências. Acesso: https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/ta/565/text?	Público em geral.	Secretaria Municipal da Segurança Cidadã	Não se aplica.	Norma que trata da necessidade de forma geral. O Conselho Municipal de Segurança Pública Cidadã (CMSPC) é um órgão de natureza consultiva e deliberativa, vinculado à Secretaria Municipal da Segurança Cidadã, que tem como finalidade reunir os diversos segmentos da sociedade civil para discutir e propor políticas públicas voltadas ao combate de violência e da criminalidade na cidade de Fortaleza.
Municipal	Programa Municipal de Proteção Urbana.	Público em geral.	Secretaria Municipal da Segurança Cidadã	Não se aplica.	Norma que geral, mas que podem ser aplicada diretamente à situação das pessoas deslocadas. O Programa Municipal de Proteção Urbana (PMPU) tem o objetivo de “atuar na teoria da prevenção, com o intuito de evitar a ocorrência do delito, usando técnicas preditivas, ações urbanísticas, e iniciativas socioeducativas e de desporto, bem como vigilância sistemática, eletrônica e ostensivas”.

Geração de emprego e renda					
Comp. legis.	Identificação / Ementa / Link de acesso	Identificação dos beneficiários	Órgãos responsáveis competentes /	Diretrizes para acesso	Comentário
Federal	Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004. Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências. Acesso: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.835.htm	Todos os brasileiros e estrangeiros residentes no Brasil há pelo menos 5 (cinco) anos.	União. Não regulamentado.	Não definido.	Norma que trata da necessidade de forma geral. Norma não efetivada.
Federal	Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Acesso: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.836.htm	Famílias em situação de pobreza e extrema pobreza.	Secretaria dos Direitos Humanos e Desenvolvimento Social do Município de Fortaleza.	Para receber o benefício, a família deve estar inserida no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único). A seleção daqueles que serão beneficiados leva em consideração a renda mensal per capita da família, o número de crianças e adolescentes até 17 anos e a existência de gestantes e nutrízes.	Norma que trata da necessidade de forma geral. Principal programa de transferência de renda no Brasil. Está em revisão pelo atual Governo Federal.
Federal	Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020.	Pessoas desempregadas,	Governo Federal.	Demonstrar enquadrament	Norma que trata da necessidade de forma geral.

	Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Acesso: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/L_Lei/L13982.htm	trabalhadores informais e microempREENDEDOR es individuais.		o no perfil de beneficiário.	Medida temporária em razão da pandemia da COVID-19. Previsão de encerramento em outubro de 2021.
--	--	---	--	------------------------------	--

Políticas de Proteção e de Direitos Humanos					
Comp. legis.	Identificação / Ementa / Link de acesso	Identificação dos beneficiários	Órgãos responsáveis / competentes	Diretrizes para acesso	Observação / Classificação
Federal	Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009. Aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH-3 e dá outras providências. Acesso: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7037.htm#	Público geral.	Diversos.	Não se aplica	Norma que trata da necessidade de forma geral. Atual Plano Nacional de Direitos Humanos. Possui como um das diretrizes “garantia dos direitos das vítimas de crimes e de proteção das pessoas ameaçadas” (art. 2º, Diretriz 15 do Eixo Orientador IV: Segurança Pública, Acesso à Justiça e Combate à Violência. Dentre os objetivos estratégicos está a “garantia do direito a cidades inclusivas e sustentáveis” (IV).
Federal	Lei n.º 9.807, de 13 de julho de 1999. Estabelece normas para a organização e a manutenção de programas especiais de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas, institui o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas e dispõe sobre a proteção de acusados ou condenados que tenham voluntariamente prestado efetiva colaboração à investigação policial e ao processo criminal. Acesso: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9807.htm	Vítimas ou por testemunhas de crimes que estejam coagidas ou expostas a grave ameaça em razão de colaborarem com a investigação ou processo criminal	União e Estados, por meio dos Programa de Proteção. No Ceará, o Programa de Proteção a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas (PROVITA) é de competência da Secretaria de Proteção Social, Justiça, Cidadania, Mulheres e Direitos Humanos (SPS).	Demonstrar condição de vítimas ou testemunhas de crimes que estejam coagidas ou expostas a grave ameaça em razão de colaborarem com a investigação ou processo criminal e solicitação pelo interessado, representante do Ministério Público, autoridade policial que conduz a investigação criminal, juiz competente para a instrução do processo criminal ou órgãos públicos e entidades com atribuições de defesa dos direitos humanos.	Norma que geral, mas que podem ser aplicada diretamente à situação das pessoas deslocadas.

Federal	Decreto nº 3.518, de 20 de junho de 2000. Regulamenta o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas, instituído pelo art. 12 da Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999, e dispõe sobre a atuação da Polícia Federal nas hipóteses previstas nos arts. 2º, §2º, 4º, §2º, 5º, §3º, e 15 da referida Lei. Acesso: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decret/o/D3518.htm	Vítimas ou por testemunhas de crimes que estejam coagidas ou expostas a grave ameaça em razão de colaborarem com a investigação ou processo criminal	União, Estados e Distrito Federal, por meio dos Programa de Proteção. No Ceará, o Programa de Proteção a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas (PROVITA) é de competência da Secretaria de Proteção Social (SPS).	Demonstrar condição de vítimas ou testemunhas de crimes que estejam coagidas ou expostas a grave ameaça em razão de colaborarem com a investigação ou processo criminal e solicitação pelo interessado, representante do Ministério Público, autoridade policial que conduz a investigação criminal, juiz competente para a instrução do processo criminal ou órgãos públicos e entidades com atribuições de defesa dos direitos humanos.	Norma que geral, mas que podem ser aplicada diretamente à situação das pessoas deslocadas. Regulamenta a Lei Federal do PROVITA.
Federal	Decreto nº 9.579, de 22 de novembro de 2018. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo federal que dispõem sobre a temática do lactente, da criança e do adolescente e do aprendiz, e sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente e os programas federais da criança e do adolescente, e dá outras providências. Acesso: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9579.htm	Crianças e adolescentes expostos a grave e iminente ameaça de morte, quando esgotados os meios convencionais, por meio da prevenção ou da repressão da ameaça.	União, Estados e Distrito Federal, por meio dos Programa de Proteção. No Ceará, o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte é de competência Secretaria de Proteção Social (SPS).	Demonstrar condição de criança ou adolescente expostos a grave e iminente ameaça de morte e solicitação pelo conselho tutelar, autoridade judicial competente, Ministério Público ou Defensoria Pública.	Norma que geral, mas que podem ser aplicada diretamente à situação das pessoas deslocadas.
Federal	Decreto nº 9.937, de 24 de julho de 2019. Institui o Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas e o	Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas e ameaçados em razão	União, Estados e Distrito Federal, por meio dos Programa de Proteção. No Ceará, o Programa de Proteção	Demonstrar condição de Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas e estar	Norma que geral, mas que podem ser aplicada diretamente à situação das pessoas deslocadas.

	Conselho Deliberativo do Programa de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas no âmbito do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Acesso: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9937.htm#art11	de sua atuação na defesa dos direitos humanos.	aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas é de competência da Secretaria de Proteção Social (SPS).	ameaçado em razão dessa atuação.	
Estadual	Lei nº 13.193, de 10 de janeiro de 2002. Cria o Programa de Proteção a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas no Estado do Ceará. Acesso: https://www2.al.ce.gov.br/legislativo/legislacao5/leis2002/13193.htm	Vítimas ou por testemunhas de crimes que estejam coagidas ou expostas a grave ameaça em razão de colaborarem com a investigação ou processo criminal.	Secretaria de Proteção Social (SPS).	Demonstrar condição de vítimas ou testemunhas de crimes que estejam coagidas ou expostas a grave ameaça em razão de colaborarem com a investigação ou processo criminal e solicitação pelo interessado, representante do Ministério Público, autoridade policial que conduz a investigação criminal, juiz competente para a instrução do processo criminal ou órgãos públicos e entidades com atribuições de defesa dos direitos humanos.	Norma que geral, mas que podem ser aplicada diretamente à situação das pessoas deslocadas. Segue as mesmas diretrizes da nº Lei Federal n.º 9.807, de 13 de julho de 1999.
Estadual	Lei nº 14.215, de 3 de outubro de 2008. Institui o Programa Estadual de Apoio à Vítima de Violência e o Centro de Referência e Apoio à Vítima de Violência e dá outras providências. Acesso: https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/direitos-humanos-e-cidadania/item/2030-lei-n-14-2	A pessoa que tenha sofrido dano de qualquer natureza, lesões físicas, psicológicas ou em seus direitos e garantias fundamentais, resultantes de delitos praticados mediante violência ou grave	Secretaria de Proteção Social (SPS).	Demonstrar situação de beneficiária.	Norma que geral, mas que podem ser aplicada diretamente à situação das pessoas deslocadas.

	15-de-03-10-08-d-o-08-10-08?tmpl=compoment&print=1	ameaça tipificados na legislação penal vigente, bem como o cônjuge, companheiro ou companheira, bem como ascendente e descendente ou colateral até o terceiro grau, por consanguinidade ou afinidade, da pessoa mencionada no inciso anterior.			
Estadual	Decreto n.º 31.059, de 22 de novembro de 2012. Institui o Programa Estadual de Proteção aos Defensores e Defensoras dos Direitos Humanos – PEPDDH/CE	Defensores de Direitos Humanos ameaçados em razão de sua atuação.	Secretaria de Proteção Social (SPS).	Diretrizes da Lei Federal.	Norma que geral, mas que podem ser aplicada diretamente à situação das pessoas deslocadas. Segue as mesmas diretrizes da n.º Lei Federal n.º 9.807, de 13 de julho de 1999.
Estadual	Decreto n.º 31.190, de 15 de abril de 2013. Institui o Programa Estadual de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte – PPCAAM/CE, e suas alterações	Crianças e adolescentes ameaçados de morte.	Secretaria de Proteção Social (SPS).	Diretrizes da Lei Federal.	Norma que geral, mas que podem ser aplicada diretamente à situação das pessoas deslocadas. Segue as mesmas diretrizes do Decreto Federal n.º 9.579, de 22 de novembro de 2018
Estadual	Lei n.º 16.962, 27 de agosto de 2019. Dispõe sobre a criação do sistema estadual de proteção a pessoa do estado do Ceará – SEPP Acesso: https://bela.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/defesa-s	Reúne os beneficiários dos programas de proteção e Centro de Referência e Apoio à Vítima de Violência	Secretaria de Proteção Social (SPS).	Diretrizes dos programas de proteção e do Centro de Referência e Apoio à Vítima de Violência e dá outras providências.	Norma que geral, mas que podem ser aplicada diretamente à situação das pessoas deslocadas.

	ocial/item/6740-lei-n-16-962-27-08-19-d-o-28-08-19				
Estadual	Decreto nº 33.506, de 04 de março de 2020. Institui o programa de proteção provisória e dá outras providências. Acesso: http://imagens.seplag.ce.gov.br/PDF/20200304/do20200304p01.pdf#page=9	Pessoas em situação de ameaça de morte.	Secretaria de Proteção Social (SPS).	Demonstrar situação de ameaça de morte e solicitação por magistrados, membros do Ministério Público e da Defensoria Pública nas esferas estadual e federal; autoridades policiais estaduais e federais; conselheiros tutelares; órgãos públicos e organizações da sociedade civil com atuação na defesa dos Direitos Humanos	Norma que geral, mas que podem ser aplicada diretamente à situação das pessoas deslocadas.

APÊNDICE B - PESQUISA EM MATÉRIAS JORNALÍSTICAS

Ano da informação	Data da informação	Referência	Ementa	Link	Local do evento	Data do evento
2025	23/04/2025	OPovo	Guerra de facções gera assassinatos e expulsão de moradores no Vicente Pinzón [insegurança] PM fez prisões de suspeitos de participar do conflito, assim como também apreendeu armas e drogas	https://mais.opovo.com.br/jornal/cidades/2025/04/23/guerra-de-faccoes-gera-ssassinatos-e-expulsao-de-moradores-no-vicente-pinzon.html	Vicente Pinzón	Entre março e abril de 2025
2025	16/02/2025	G1	Relatório do Ministério da Justiça revela aliança inédita entre PCC e CV O Fantástico teve acesso ao relatório do Serviço de Inteligência do ministério que mostra unificação de advogados das duas facções. Acordo pode ter chegado também às ruas.	https://g1.globo.com/fantastico/noticia/2025/02/16/relatorio-do-ministerio-da-justica-revela-alianca-inedita-entre-pcc-e-cv.ghtml		
2025	45932	Metrópoles	Exclusivo: PCC e CV articulam trégua e planejam ofensiva histórica O acordo, que vem sendo costurado desde o ano passado entre PCC e CV, pode impactar não apenas dentro dos presídios, mas nas ruas	https://www.metropoles.com/colunas/mirrelle-pinheiro/exclusivo-pcc-e-cv-articulam-tregua-e-planejam-ofensiva-historica		

2024	05/07/2024	OGlobo	No Ceará, guerra entre facções cria fenômeno que desafia o Estado: os desalojados do crime Sob ameaça armada, moradores de comunidades e condomínios habitacionais populares são expulsos de casa	https://oglobo.globo.com/brasil/noticia/2024/07/05/no-ceara-guerra-entre-faccoes-cria-fenomeno-que-desafia-o-estado-os-desalojados-do-crime.ghtml		
2024	09/03/2024	Opovo	Homem foi morto no Alameda das Palmeiras por se recusar a deixar sua casa Quatro suspeitos de integrar uma facção criminosa foram denunciados pelo crime. Diversos moradores já foram expulsos de suas casas no residencial por faccionados	https://www.opovo.com.br/noticias/fortaleza/2024/03/09/homem-foi-morto-no-alameda-das-palmeiras-por-se-recusar-a-deixar-sua-casa.html		
2024	03/05/2024	OPovo	Guerra entre facções gera homicídios e expulsão de moradores no Caça e Pesca. Conflito antagoniza PCC e CV. Uma bomba chegou a ser arremessada contra uma casa para forçar a saída dos moradores. Três foram presos suspeitos de um homicídio na região	https://www.opovo.com.br/noticias/fortaleza/2024/05/03/guerra-entre-faccoes-gera-homicidios-e-expulsao-de-moradores-no-caca-e-pesca.html		
2024	25/01/2024	Diário do Nordeste	Tiroteio provoca correria e termina com uma morte no Residencial Alameda das Palmeiras, em Fortaleza Segundo a Polícia Militar, agentes faziam patrulhamento na região quando foram recebidos a tiros por um grupo de indivíduos	https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/seguranca/tiroteio-provoca-correria-e-termina-com-uma-morte-no-residencial-alameda-das-palmeiras-em-fortaleza-1.3471379		

2023	10/11/2023	OPovo	Facção expulsa moradores e cobra "pedágios" de comerciantes no Alameda das Palmeiras Investigação feita em 2022 levou à denúncia de quatro homens pelos crimes. Pela investigação, comerciantes seriam ameaçados a pagar cerca de R\$ 300 mensais	https://www.opovo.com.br/noticias/fortaleza/2023/11/10/facao-expulsa-moradores-e-cobra-pedagios-de-comerciantes-no-alameda-das-palmeiras.html		
2023	11/08/2023	DN	Entenda o que está por trás da 'guerra' entre facções e os ataques recentes a veículos em Fortaleza A SSPDS montou uma rápida operação na região, com a atuação de pelo menos 170 policiais civis e militares	https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/seguranca/entenda-o-que-esta-por-tras-da-guerra-entre-faccoes-e-os-ataques-recentes-a-veiculos-em-fortaleza-1.3403122	Conjunto Palmeiras.	Meado de 06/2023.
2023	07/08/2023	OPovo	Moradores são ameaçados de expulsão no residencial Cidade Jardim V PM apagou as pichações. Polícia Civil busca identificar autores das ameaças	https://www.opovo.com.br/noticias/fortaleza/2023/08/07/moradores-sao-ameacados-de-expulsao-no-residencial-cidade-jardim-v.html	Cidade Jardim V. Cj. José Walter.	04/08/2023
2023	31/07/2023	DN	Facções : A Origem - Como as gangues se tornaram facções criminosas no Ceará?	https://www.youtube.com/watch?v=B2KSu7T8i-o		

2023	09/07/2023	DN	Irmãos são assassinados a caminho da casa da avó por cruzarem território de facção rival na Caucaia As primeiras informações são de que eles não tinham antecedentes criminais, mas eram parentes de um homem da facção rival	https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/seguranca/irmaos-sao-assassinados-a-caminho-da-casa-da-avo-por-cruzarem-territorio-de-facciao-rival-na-caucaia-1.3390750	Caucaia	08/07/2023
2023	08/07/2023	G1	Famílias expulsas de casa por facções em Fortaleza sofrem desamparo: 'Imagina sair de casa só com a roupa do corpo' Famílias relatam episódios em que foram forçadas a deixar suas casas em meio a conflito de facções rivais. Defensora pública avalia que falta articulação política para amparar vítimas com soluções rápidas de acesso à moradia e outros direitos.	https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2023/07/08/familias-expulsas-de-casa-por-faccoes-em-fortaleza-sofrem-desamparo-imagina-sair-de-casa-so-com-a-roupa-do-corpo.ghtml	Conjunto Palmeiras. Mas trata do problema de forma genérica também.	Faz referência à matéria: G1 CE. 22/06/2023. Famílias são expulsas de casa em meio a confronto entre facções em Fortaleza; vídeo
2023	29/06/2023	OPovo	Trio é preso suspeito de expulsar moradores no bairro Vila Peri, em Fortaleza Homens teriam atirado contra casa das vítimas. Eles seriam integrantes da facção criminosa Guardiões do Estado e estariam expulsando pessoas ligadas à facção Massa Carcerária	https://www.opovo.com.br/noticias/fortaleza/2023/06/29/trio-e-preso-suspeito-de-expulsar-moradores-no-bairro-vila-peri-em-fortaleza.html	Vila Peri	28/06/2023.

2023	29/06/2023	DN	Expulsões e falta às aulas: 'guerra' entre facções impacta rotina de famílias na Grande Fortaleza Polícia reagiu com a captura de 20 suspeitos e a apreensão de 18 armas de fogo, somente em cinco ações policiais	https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/seguranca/expulsoes-e-falta-as-aulas-guerra-entre-faccoes-impacta-rotina-de-familias-na-grande-fortaleza-1.3386016	Conjunto Palmeiras	Não especifica a data.
2023	22/06/2023	G1 CE	Famílias são expulsas de casa em meio a confronto entre facções em Fortaleza; vídeo Moradores, incluindo mulheres e crianças, fugiram do local durante a madrugada, apenas com alguns pertences em mochilas.	https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2023/06/22/familias-sao-expulsas-de-casa-em-meio-a-confronto-entre-faccoes-em-fortaleza-video.ghtml	Conjunto Palmeiras	Madrugada entre 21 e 22/06/2023.
2023	13/06/2023	OPovo	Facção criminosa no Ceará: quais grupos atuam no Estado? Entenda. O POVO descreve as principais organizações que agem em Fortaleza e no Ceará e faz uma recapitulação da história da facção criminosa no Estado; entenda	https://www.opovo.com.br/noticias/ceara/2023/06/13/facao-criminosa-no-ceara-quais-grupos-atuam-no-estado-entenda.html		
2023	07/06/2023	DN	Facções controlam e disputam conjuntos habitacionais na periferia de Fortaleza, aponta investigação O domínio ocorre mesmo com a presença da Polícia em muitas dessas áreas, segundo um estudo sociológico. SSPDS diz que atua nos locais com as polícias Civil e Militar.	https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/seguranca/faccoes-controlam-e-disputam-conjuntos-habitacionais-na-periferia-de-fortaleza-aponta-investigacao-1.3365644	MCMV	Não informado

2022	01/12/2022	DN	Moradores de residencial em Fortaleza são ameaçados e têm chaves tomadas por facção: entenda o caso Uma denúncia sobre o caso foi formalizada por uma entidade de Direitos Humanos, que terá seu nome preservado, e reportada ao Ministério Público do Ceará (MPCE)	https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/seguranca/moradores-de-residencial-em-fortaleza-sao-ameacados-e-tem-chaves-tomadas-por-facciao-entenda-o-caso-1.3309954		
2022	23/07/2022	DN	Quatro réus vão a julgamento por matar homem que descumpriu ordem de não andar em bairro da Capital Dois irmãos, acusados pelo homicídio, também são réus pelo latrocínio de um professor, ocorrido no mesmo bairro, 20 dias depois	https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/seguranca/quatro-reus-vao-a-julgamento-por-matar-homem-que-descumpriu-ordem-de-nao-andar-em-bairro-da-capital-1.3258918		
2022	11/03/2022	DN	Membros de facção que expulsavam moradores em Fortaleza são condenados ao total de 37 anos de prisão Conforme a sentença, dois homens e duas mulheres cometiam crimes no Residencial José Euclides Ferreira Gomes, no bairro Jangurussu	https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/seguranca/membros-de-facciao-que-expulsavam-moradores-em-fortaleza-sao-condenados-ao-total-de-37-anos-de-prisao-1.3202402		

2021	05/07/2021	OPovo	Refugiados Urbanos. No primeiro episódio da segunda temporada, olhamos para o cotidiano de terror de famílias cearenses expulsas por facções criminosas nos territórios do medo. Um episódio novo a cada semana.	https://mais.opovo.com.br/webdocs/guerra-sem-fim/2021/07/20/refugiados-urbanos.html		
2020	22/06/2020	SBT News	Rua fantasma: moradores são expulsos depois de confrontar facção O bairro de Vila Velha, em Fortaleza, virou alvo de disputa entre duas facções, afetando a vida dos moradores do local	https://www.sbtnews.com.br/noticia/pri-meiro-impacto/143751-rua-fantasma-moradores-sao-expulsos-depois-de-confrontar-faccao	Vila Velha	
2019	26/09/2019	OPovo	Registros de facções no Ceará remontam a 27 anos atrás; saiba como o crime organizado cresceu no Estado	Registros de facções no Ceará remontam a 27 anos atrás: saiba como o crime organizado cresceu no Estado Reportagens Especiais OPOVO+		
2019	29/05/2019	Globo Play	Refugiados Urbano. Documentário	Profissão Repórter Globo Lab: Refugiados Urbanos Globoplay		
2019	07/03/2019	BBC	Dos campos de concentração de retirantes às facções criminosas: Como Fortaleza se tornou a região metropolitana mais violenta do Brasil	https://www.bbc.com/portuguese/brasil-47300152		

2018	06/08/2018	Opovo	Mais de 500 pessoas foram expulsas de casa por facções nos últimos nove meses na Capital Pelo menos 131 famílias procuraram a Defensoria Pública nos últimos nove meses para relatar ocorrências	Mais de 500 pessoas foram expulsas de casa por facções nos últimos nove meses na Capital		
2018	04/07/2018	G1 CE	Beneficiados do 'Minha Casa' são expulsos de moradias por facções criminosas no Ceará Defensoria Pública atendeu pelo menos 100 ocorrências de expulsões desde dezembro de 2017.	https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/beneficiados-do-minha-casa-sao-expulsos-de-moradias-por-faccoes-criminosas-no-ceara.ghtml?utm_source=chatgpt.com		
2018	17/03/2018	DN	Facção volta a expulsar famílias em Fortaleza	https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/seguranca/facao-volta-a-expulsar-familias-em-fortaleza-1.1909782		
2018	05/01/2018	OPovo	Insegurança em Fortaleza cria refugiados urbanos. O refugiado urbano é esse infeliz, geralmente pobre, que de repente tem sua rotina destruída na casa, na rua, no bairro, no trabalho, na escola dos filhos... Nas relações afetivas com o lugar onde vivia "em paz". Autor Demitri Túlio	https://www.opovo.com.br/noticias/fortaleza/2018/01/inseguranca-em-fortaleza-refugiados-urbanos.html		

2018	31/01/2018	OPovo	Refugiados urbanos a fuga e o abrigo na rua. MEDO DAS FACÇÕES. O avanço das organizações criminosas no Ceará influencia no aumento da população de sem teto em Fortaleza. Expulsos de suas residências, alguns moradores buscam abrigo nas praças e esquinas da Capital	https://mais.opovo.com.br/jornal/reportagem/2018/01/refugiados-urbanos-a-fuga-e-o-abrigo-na-rua.html		
2017	11/10/2017	OPovo	Facções confiscam casas e expulsam moradores nos bairros de Fortaleza	https://mais.opovo.com.br/jornal/cotidiano/2017/10/faccoes-confiscam-casas-e-expulsam-moradores-nos-bairros-de-fortaleza.html		
2017	21/04/2017	BdF	Facção queima ônibus, ataca bancos e delegacias em Fortaleza Cartas do grupo "Guardiões do Estado" denunciam suposta aliança das direções de presídios com outras facções	https://www.brasildefato.com.br/2017/04/21/facao-queima-onibus-ataca-bancos-e-delegacias-em-fortaleza		
2017	20/04/2017	OPovo	Criminosos voltam a incendiar ônibus em Fortaleza Sindicato das Empresas de Transportes de Passageiros de Fortaleza (Sindiônibus) informou que o serviço de transporte coletivo vai continuar normalmente	https://www.opovo.com.br/noticias/fortaleza/2017/04/criminosos-voltam-a-atacar-e-incendiar-onibus-em-fortaleza.html		

2017	20/04/2017	G1 CE	Onda de ataques em Fortaleza é 'terrorismo', diz Camilo Santana Desde quarta-feira (19), mais de 20 ônibus foram alvos de ataques incendiários na Grande Fortaleza. Policiais de folga também reforçam policiamento.	https://g1.globo.com/ceara/noticia/onda-de-ataques-em-fortaleza-e-terrorismo-diz-camilo-santana.ghtml		
2017	20/04/2017	G1 CE	Grande Fortaleza tem segundo dia de ataques a ônibus e delegacias Coletivos foram incendiados em bairros como Vila Velha e Mucuripe; delegacias e uma agência bancária receberam tiros e, em um dos DPs, um carro foi queimado.	https://g1.globo.com/ceara/noticia/fortaleza-tem-segundo-dia-de-ataques-a-onibus-e-delegacias.ghtml		
2017	20/04/2017	DN	Série de ataques atinge ônibus, bancos e órgãos oficiais em Fortaleza e RMF nesta quinta-feira Ao todo, são 23 ônibus incendiados ou que sofreram tentativas de incêndio na Capital	https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/seguranca/serie-de-ataques-atinge-onibus-bancos-e-orgaos-oficiais-em-fortaleza-e-rmf-nesta-quinta-feira-1.1740897		
2017	19/04/2017	G1 CE	Cinco ônibus são incendiados em Fortaleza e Região Metropolitana Passageiros relatam que ônibus estão parando de circular.	https://g1.globo.com/ceara/noticia/onibus-sao-incendiados-em-fortaleza.ghtml		
2017	05/01/2017	OPovo	Redução de homicídios no Ceará em 2016 é a maior desde o ano 2000 O Ceará teve redução de 15,2% nos homicídios em 2016, em relação a 2015. Este foi o melhor desempenho nas estatísticas em 17 anos	https://www20.opovo.com.br/app/opovo/cotidiano/2017/01/05/noticiasjornalcotidiano.3678009/reducao-de-homicidios-no-ceara-em-2016-e-a-maior-desde-o-an-2000.shtml		

2016	30/12/2016	DN	Retrospectiva 2016: Greve de agentes gera maior crise em presídios do Ceará O ano de 2016 foi de desafios para os gestores na área da Segurança Pública do Estado. Crise no Sistema Penitenciário, prisão em massa de policiais militares acusados de participar da Chacina da Messejana, avanço das facções criminosas, mortes de agentes de segurança e greve da Polícia Civil, entre outros fatos. Ainda assim, o Governo comemorou a redução nos homicídios no Estado após 17 anos seguidos de alta	https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/seguranca/retrospectiva-2016-grave-de-agentes-gera-maior-crise-em-presidios-do-ceara-1.1678124		
2016	02/12/2016	DN	Briga de gangues faz crescer medo na Barra do Ceará Novembro foi o mês de 2016 em que houve o maior número de homicídios na região da Zona Oeste da Capital			
2016	30/09/2016	TV Band	No Ceará, cidade celebra acordo de paz entre gangues rivais	https://www.youtube.com/watch?v=1XdMQ7IKBOE		
2016	26/09/2016	TV Globo	Passeata de bandidos comemora 'paz' entre duas quadrilhas no Ceará	https://www.youtube.com/watch?v=aBqCevWEDf8		
2016	21/04/2016	DN	"Acordo de paz" é alvo de operação do MPCE Conforme o MP, grupos criminosos pregavam trégua nas mortes para intensificar tráfico de drogas e roubos	https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/seguranca/acordo-de-paz-e-alvo-de-operacao-do-mpce-1.1535153		

2016	21/04/2016	DN	Pacificação' ordenada por facções aumenta insegurança A diminuição dos homicídios pode ser resultado de ações que afetam no aumento de outros crimes	https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/seguranca/pacificacao-ordenada-por-faccoes-aumenta-inseguranca-1.1535148		
2016	22/03/2016	DN	Ameaças feitas por gangue são fixadas em postes Os cartazes alertam que possíveis colaborações dos moradores com o trabalho da Polícia não serão toleradas	https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/seguranca/ameacas-feitas-por-gangue-sao-fixadas-em-postes-1.1515667		
2015	20/03/2015	DN	Vídeo mostra suposto 'acordo de paz' entre gangues Gangues são pertencentes aos bairros Sapiranga, Edson Queiroz e Conjunto Alvorada	https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/seguranca/video-mostra-suposto-acordo-de-paz-entre-gangues-1.1249223		
2015	21/01/2015	DN	Tráfico cria leis e intimida moradores Na madrugada de ontem, dois homens, moradores do bairro, foram baleados por descumprirem 'ordens'	https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/seguranca/trafico-cria-leis-e-intimida-moradores-1.1202138	Comunidade das Goiabeiras, Barra do Ceará	