



# PESSOAS DESLOCADAS PELA VIOLÊNCIA EM FORTALEZA

UMA ANÁLISE DO MARCO NORMATIVO PARA  
ATENÇÃO ÀS NECESSIDADES E DIREITOS

# **PESSOAS DESLOCADAS PELA VIOLENCIA EM FORTALEZA**

**UMA ANÁLISE DO MARCO NORMATIVO PARA  
ATENÇÃO ÀS NECESSIDADES E DIREITOS**

# ÍNDICE

PREFÁCIO.....	7
---------------	---

## CONTEXTO

O DESLOCAMENTO DE PESSOAS.....	9
A ATUAÇÃO DO CICV NA ÁREA DE PESSOAS DESLOCADAS.....	10

## PESQUISA

PESQUISA SOBRE MARCO LEGAL DAS PESSOAS DESLOCADAS PELA VIOLÊNCIA NA CIDADE DE FORTALEZA.....	11
ACHADOS GERAIS DA PESQUISA.....	12
ACHADOS ESPECÍFICOS POR TEMAS .....	14
CONCLUSÕES GERAIS DO ESTUDO.....	28
CONCLUSÕES FINAIS.....	30

# PREFÁCIO

Imagine um dia ter que deixar a sua casa com a certeza de que não vai voltar. Sem poder dizer a ninguém, sem dizer adeus aos seus vizinhos, aos seus amigos do bairro, aos professores da escola dos seus filhos, ou ao vendedor de frutas da esquina com quem fala todos os dias. Sem poder fazer as malas, sem levar a geladeira que ainda está pagando em prestações, a bicicleta do seu filho, o seu vestido de noiva e as fotos do seu casamento. Sem poder levar Baleia, a sua cadela, ou a televisão que tanto economizou para comprar. Deixa-se para trás o esforço que se investiu na criação de um lar e todas as memórias que foram feitas naquele espaço.

Além de perder tudo, você passa a morar em uma comunidade que não se conhece e que tampouco te reconhece. Precisa lidar com o julgamento de todos que o colocam como suspeito por estar fugindo e não encontra nenhuma rede de apoio ou acolhimento. A falta de emprego agrava a sua situação; os seus filhos não podem ir à escola e você não encontra formas de colocar comida na mesa. Além disso, você tem medo de se aproximar das autoridades porque teme que alguém descubra onde está. Teme pela sua vida e pela vida da sua família.

Parece exagero, mas essa é a realidade de muitas famílias que são vítimas de violência armada e são forçadas a se deslocar de uma comunidade para outra, tentando sobreviver. Nos bairros mais pobres de Fortaleza, o deslocamento é um problema invisível e cotidiano sobre o qual não há dados. Ainda não existe uma figura jurídica que reconheça a situação dessas pessoas e, portanto, nenhuma política pública que possa resolver a sua situação específica e prestar assistência adequada às suas necessidades.

O deslocamento forçado não é um fenômeno isolado, e é geralmente um último recurso para a sobrevivência. As famílias que são obrigadas a abandonar as suas casas vivem em situações de violência generalizada e recorrente: nos seus bairros há grupos armados que controlam e limitam os seus movimentos, impondo regras e sanções, erguendo fronteiras invisíveis e tornando impossível o acesso a serviços essenciais como escolas, hospitais ou centros esportivos e culturais.

Quando partem, muitas famílias são deixadas à deriva sem um lugar para ir, tornando-se sem-teto; outras têm de viver com familiares em ambientes superlotados, e apenas algumas conseguem encontrar um novo lugar para morar. Todas essas pessoas perdem os seus empregos, as suas redes de apoio, as suas rotinas e a sua vida cotidiana. Todas elas têm de recomeçar as suas vidas em uma situação econômica muito precária.

Fortaleza tem uma sólida política de proteção e criou recentemente o Programa de Proteção Provisória (PPPRO) para tratar de casos de deslocamento. No entanto, ainda há um longo caminho a percorrer na construção de respostas que ajudem a mitigar as consequências e a compreender a complexidade das necessidades dessa população. As ações de prevenção, proteção e assistência são essenciais para suprir as necessidades de moradia no curto, médio e longo prazo, bem como para zelar pela saúde física e mental, educação, emprego e segurança das pessoas afetadas. Nesse sentido, é necessário levar em consideração a voz das pessoas afetadas, assim como a das comunidades de origem e de destino.

Neste estudo, o CICV analisou normativas federais, estaduais e municipais e projetos de lei sobre o deslocamento interno de pessoas como resultado da violência e as políticas públicas existentes, que podem satisfazer as principais necessidades dessa população na cidade de Fortaleza. O objetivo é compreender as lacunas legislativas e de proteção a fim de trabalhar, juntamente com as autoridades, na construção de uma resposta mais adequada para essa população. Esta iniciativa faz parte do programa do CICV para a proteção das pessoas afetadas pela violência, iniciado em 2018 em Fortaleza, e visa à construção de mecanismos para responder às necessidades das pessoas afetadas pela violência no estado do Ceará.

O CICV está empenhado em ajudar as pessoas afetadas pelo deslocamento a reconstruir as suas vidas; contudo, sabemos que não conseguimos fazer isso sozinhos. A escala das necessidades requer um esforço de colaboração entre as próprias pessoas deslocadas, as comunidades de origem e de acolhimento, as autoridades municipais, estaduais e federais, a sociedade civil e os atores humanitários.

**Alexandre Formisano,**

Chefe da Delegação Regional do CICV para Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai

---

Este relatório foi elaborado com base em pesquisa feita pelo consultor externo

**Francisco Cláudio Oliveira Silva Filho**, entre agosto e setembro de 2021,

**sob a supervisão da equipe do CICV:**

Jurista Operacional para o Brasil: Marisa Viegas e Silva;

Coordenadora de Proteção da Delegação Regional: Rita Palombo;

Chefe do Escritório em Fortaleza: Elliott Wood;

Delegados de Proteção em Fortaleza: Sandra Guillot e Erick Rastelli.

O material foi atualizado e complementado pela equipe do CICV em janeiro de 2022.

---

# O DESLOCAMENTO DE PESSOAS

De acordo com os dados do Observatório de Situações de Deslocamento Interno (IDMC), cerca de 55 milhões de pessoas no mundo se encontravam nesta situação no final de 2020<sup>1</sup>. O deslocamento de pessoas dentro das fronteiras do próprio País, seja devido a desastres naturais, conflitos armados ou outras situações de violência, tem se tornado um tema de constante preocupação para a comunidade internacional e agências humanitárias. Além de interromper vidas, ameaça comunidades e afeta os países como um todo, resultando em graves consequências humanitárias, econômicas e sociais.

Crescentemente, tem sido observado o deslocamento no contexto urbano, com o agravante que nas cidades este fenômeno é mais difícil de identificar e analisar, já que tende a ser invisível. As pessoas deslocadas no meio urbano estão mais dispersas entre as comunidades de acolhimento e podem buscar anonimato em razão de um mecanismo de auto-proteção. Isto se aplica especialmente nas situações de violência urbana, nos quais o deslocamento é com frequência mais lento e menos óbvio.

De um ponto de vista legal, não existe um documento internacional vinculante que defina o conceito de pessoa deslocada, mas o Comitê Internacional da Cruz Vermelha utiliza como referência a definição constante dos Princípios Orientadores Relativos aos Deslocados Internos, de 1998, propostos pelo então Representante Especial do Secretário-Geral das Nações Unidas para Deslocados Internos. Segundo este documento, as pessoas deslocadas são “pessoas, 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”.

Logo, as duas características determinantes do deslocamento são o caráter involuntário do movimento de pessoas (o que excluiria, por exemplo, deslocamentos voluntários por razões econômicas, sociais ou culturais); e a permanência destas pessoas dentro das fronteiras do país de origem (o que tem por consequência que a legislação a ser utilizada será o marco legal nacional do Estado em que a pessoa se encontra).

**ESTA DEFINIÇÃO DE PESSOA DESLOCADA  
BUSCA DESCRVER UMA SITUAÇÃO DE FATO,  
NÃO CARACTERIZANDO UM ESTATUTO  
JURÍDICO ESPECIAL PARA ESTAS PESSOAS,  
JÁ QUE ELAS CONTINUAM A FAZER PARTE DA POPULAÇÃO,  
APENAS SE DESTACANDO PELA SUA MAIOR VULNERABILIDADE.**

<sup>1</sup> Ver: IDMC (internal-displacement.org), acesso em 22 de janeiro de 2021.

## A ATUAÇÃO DO CICV NA ÁREA DE PESSOAS DESLOCADAS



Dominik Stillhart, diretor de operações do CICV, visita deslocados que encontraram abrigo em uma escola na Região de Tigray, no norte da Etiópia.

O Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) é uma organização imparcial, neutra e independente cuja missão exclusivamente humanitária é proteger a vida e a dignidade das vítimas dos conflitos armados e outras situações de violência, assim como prestar-lhes assistência. Neste sentido, o Comitê se esforça para prevenir o sofrimento mediante a promoção e o fortalecimento do direito e dos princípios humanitários universais.

No Brasil, o CICV desenvolve atividades e trabalha em parceria com governos locais e organizações para responder e promover respostas das autoridades às necessidades humanitárias da população em alguns temas prioritários, entre eles Pessoas Migrantes, Pessoas Desaparecidas, separadas e suas famílias, Pessoas afetadas pela Violência Urbana, Pessoas Privadas de Liberdade, promoção do Direito Internacional Humanitário (DIH), entre outros.

No caso do estado do Ceará, a atuação do CICV se dirige ao desenvolvimento de atividades e programas com vistas a prevenir, reduzir e mitigar as consequências humanitárias relacionadas à violência armada em meio urbano, em particular na cidade de Fortaleza. Desde 2019, o trabalho do CICV no Brasil com pessoas deslocadas na cidade de Fortaleza envolve atividades em parceria com o Governo do Estado, a Prefeitura Municipal de Fortaleza e organizações locais para responder e promover respostas integradas às necessidades humanitárias da população afetada pela violência.

## PESQUISA SOBRE MARCO LEGAL DAS PESSOAS DESLOCADAS PELA VIOLÊNCIA

Desde meados de 2019, através do seu trabalho de Proteção<sup>2</sup>, o CICV tem recolhido e analisado informações sobre a situação das pessoas deslocadas pela violência em Fortaleza, de forma a identificar problemas e necessidades relacionados com esta população em situação de vulnerabilidade.

Parte das atividades realizadas consistiu no levantamento das necessidades deste público. Por meio desta metodologia, foi possível identificar como principais necessidades **moradia, assistência social, saúde (especializada e mental), assistência jurídico-legal, segurança pública e geração de emprego e renda** e perceber uma aparente ausência de lei nacional específica que tratasse dos direitos que assistem a indivíduos e famílias em situação de deslocamento decorrente da violência em meio urbano.

Sabendo que a legislação de um país tem um papel fundamental no atendimento às múltiplas necessidades das pessoas deslocadas pela violência e que um marco normativo adequado deve oferecer clareza com relação aos direitos, responsabilidades institucionais, recursos disponíveis e coordenação das ações dos diferentes atores estatais envolvidos, **o CICV optou por realizar uma pesquisa com o objetivo de mapear o grau de proteção legal com que contam as pessoas deslocadas pela violência na cidade de Fortaleza para o atendimento de suas necessidades.**

O estudo tem um caráter descritivo e analítico, na medida em que buscou mapear as normas, projetos de lei e decisões judiciais nas esferas federal, estadual e municipal relacionados ao atendimento das necessidades de moradia, assistência social e saúde; assistência jurídica, segurança pública; emprego e renda, analisando sua utilização na prática e buscando identificar possíveis vazios legais. Também foram realizadas entrevistas com profissionais que atuam no atendimento a pessoas deslocadas em Fortaleza.

<sup>2</sup> O trabalho de Proteção do CICV busca garantir, através do cumprimento da lei, a defesa dos direitos humanos reconhecidos na legislação nacional e internacional, prevenindo e/ou ou pondo fim a eventuais violações destes direitos. A partir de uma abordagem das causas ou circunstâncias que geraram as violações e em diálogo com as autoridades responsáveis, as atividades de Proteção se dirigem a reduzir a vulnerabilidade de pessoas afetadas em situações de conflito armado ou de violência, reduzindo a exposição a riscos e fortalecendo sua segurança.

# ACHADOS GERAIS DA PESQUISA

## 1. AUSÊNCIA DE UM MARCO LEGAL ESPECÍFICO E POSSÍVEIS INSUFICIÊNCIAS NAS FERRAMENTAS JURÍDICAS DISPONÍVEIS

Buscando responder à pergunta “o marco legal brasileiro oferece proteção suficiente às pessoas em situação de deslocamento pela violência na cidade de Fortaleza?”, a pesquisa **não identificou no direito brasileiro uma abordagem específica para situação de pessoas deslocadas em razão da violência**. Em geral, o tema é tratado com várias expressões ou tipificações. No Direito Civil, é abordado como esbulho possessório. Na legislação Penal, além do tipo penal de esbulho, pode-se fazer referência a outros crimes, como roubo e ameaça.

Em qualquer caso, a pesquisa indica que apenas a **abordagem do esbulho aparentemente é insuficiente para lidar com a situação de pessoas deslocadas pela violência urbana**. Isso porque o instituto de esbulho, seja na esfera cível ou criminal, define-se pela perda da posse de bem imóvel. As ações judiciais correspondentes, portanto, buscam o retorno da pessoa ao local de expulsão, o que não necessariamente é possível e/ou desejável para pessoas em situação de deslocamento. Assim, embora o deslocado pela violência seja uma vítima de esbulho, não se trata apenas da perda da posse, mas do rompimento com relações sociais e jurídicas (por exemplo, a impossibilidade de acessar serviços públicos, abandono do emprego, evasão escolar etc.), o que não pode ser resolvido apenas através de uma ação de reintegração de posse. Além disso, os procedimentos judiciais atualmente existentes também desconsiderariam que em muitos casos há uma impossibilidade de retorno da pessoa ao local de expulsão por questões de segurança e que o acionar judicial pode agravar a situação da vítima ao não preservar o sigilo dos dados pessoais do deslocado. Estes fatores podem causar um desinteresse das vítimas de deslocamento para recorrer ao Sistema de Justiça.

## 2. RELEVÂNCIA DA LEGISLAÇÃO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Outro achado da pesquisa é que **atualmente, a legislação da área de assistência social é a que tem o maior potencial para uma abordagem adequada ao problema**. Isso porque a legislação que trata da Assistência Social, especialmente as organizadoras do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), traz definições condizentes com o tratamento da questão, como “vulnerabilidade social”; “riscos, perdas e danos sociais”; “situações de violência”; e “rompimento de vínculos familiares e comunitários”. Estas expressões são basilares da legislação social e apontam para um conjunto de necessidades das vítimas de violência para além da perda da posse de imóveis e de objetos pessoais, isso apesar de a proteção social das vítimas não ter sido proposta inicialmente para o grau de violência urbana atual.

## 3. LEGISLAÇÃO COM POTENCIAL DE UTILIZAÇÃO NA QUESTÃO DAS PESSOAS DESLOCADAS PELA VIOLÊNCIA

Durante a pesquisa foram identificados alguns dispositivos normativos que tratam, direta ou indiretamente, da situação das pessoas deslocadas. Foram destacados **dois deles**, ambos no âmbito do direito à moradia. Assim, a **Portaria nº 488 de 2017**, sobre o distrato de contratos de beneficiários do programa habitacional MCMV, ao se referir a “situações de impedimento de ocupação ou retirada da unidade habitacional por invasão ou ameaça”, foi apontada como sendo a norma que mais explicitamente tem relação com a situação das pessoas deslocadas. A outra norma destacada é **a lei municipal 10.328, de 12 de março de 2015, que redefine o programa de aluguel social no município de Fortaleza**, ao fazer referência a “famílias removidas em decorrência de vulnerabilidade social” que “resultem em perdas dos vínculos familiares e comunitários ou em situação de desabrigo ou desalojamento” (art. 1º, V). No entanto, aparentemente alguns dispositivos desta lei restringiriam a utilização do aluguel social às vítimas de deslocamento pela violência. **Ambas normas foram identificadas como relevantes e se destacam por possuírem uma abrangência mais ampla que a estritamente civil ou criminal da problemática, mas ainda assim aparentemente careceriam de uma abordagem específica e sistemática da situação de deslocamento.**

## 4. A PROTEÇÃO DAS NECESSIDADES DAS PESSOAS DESLOCADAS PELA VIOLÊNCIA JÁ SERIA DEVIDA COM BASE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Finalmente, outro achado geral da pesquisa é que, apesar da aparente invisibilização do problema e da suposta insuficiência da atual resposta legal existente, **a aparente carência de uma abordagem específica não seria justificativa para restrições de direitos. Isso porque as necessidades identificadas das vítimas de deslocamento correspondem a direitos já assegurados a todos pela CF 1988, devendo, portanto, ser garantidos independentemente da condição de deslocamento**. Na Constituição Federal brasileira, os direitos sociais estão previstos no art. 6º, mas também em outros dispositivos ao longo do documento, como art. 5º LXXIV e art. 134 (assistência jurídica integral e gratuita); art. 5º caput e art. 144 (segurança pública); art. 7º, IV (salário mínimo); art. 7º, XII, art. 170 e art. 201 (garantia de emprego e renda); art. 183 (usucapião urbano); art. 196 (saúde), art. 203 (assistência social), entre outros<sup>3</sup>.

Logo, as necessidades das vítimas de deslocamento, por serem reconhecidas como direitos sociais, devem ser protegidas e garantidas pelo Estado. O estabelecimento de uma legislação específica ou mesmo o reconhecimento da definição jurídica de pessoa deslocada pela violência é desejável e poderia contribuir para a criação de políticas públicas e serviços focalizados e mais eficientes.

<sup>3</sup> Além da Constituição e de várias outras normas nacionais que protegem direitos sociais, é útil lembrar que o Brasil é signatário de diversos tratados internacionais sobre a matéria, como o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e, no âmbito interamericano, o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de São Salvador).

# ACHADOS ESPECÍFICOS POR TEMAS

## 1. MORADIA

Uma das questões mais urgentes ao lidar com a situação das pessoas deslocadas é a necessidade imediata de abrigo, ainda que temporário, já que a fuga ou abandono da casa ou local de residência habitual é um dos elementos do conceito de deslocado. Em geral, a solução de curto prazo que vem sendo utilizada no Brasil para situações de desabrigo, embora não seja a exclusiva, é a concessão de alugueis sociais.

Neste sentido, o estudo mapeou as seguintes normativas como sendo de relevância para o direito à moradia por parte das pessoas em situação de deslocamento na cidade de Fortaleza:

### 1.1 LOCAÇÃO SOCIAL: POSSIBILIDADES E RESTRIÇÕES

No âmbito do Estado do Ceará, a Lei estadual 14.965, de 13 de julho de 2011, autoriza a implantação de um programa de locação social estabelecendo como beneficiárias “famílias em situação de vulnerabilidade social e carência de habitação, que estejam cadastradas em projetos sociais do Governo do Estado do Ceará, ou que estejam em comprovada situação de desabrigo ou desalojamento”<sup>4</sup>, o que em teoria poderia abarcar a situação de pessoas deslocadas pela violência. Contudo, a mesma normativa restringe o acesso do aluguel social a “beneficiários cadastrados em projetos sociais em andamento do Governo do Estado do Ceará, que contemplem os mesmos com uma unidade de habitação popular”<sup>5</sup>, ou seja, o público potencialmente beneficiário do programa de locação social do Estado do Ceará é bastante específico e delimitado a famílias atingidas por projetos ou obras do Governo do Estado do Ceará, não se aplicando, portanto, às pessoas deslocadas pela violência.

No âmbito municipal, a lei 10.328, de 12 de março de 2015, redefiniu, como vimos, o Programa de Locação Social. Em tese, essa lei poderia ser aplicada a pessoas deslocadas pela violência urbana, pois entre as situações excepcionais e temporárias acobertadas pela lei se encontra a de “famílias ou pessoas em situação de baixa renda ou em situação de vulnerabilidade social e que se encontrem em situação de moradia de rua” e “famílias removidas em decorrência de vulnerabilidade social”<sup>6</sup>. No entanto, o art. 8º estabelece restrição que pode inviabilizar sua aplicação às pessoas deslocadas, já que exige que os beneficiários residam em área consideradas de interesse social<sup>7</sup>. Apesar desta restrição, o estudo apurou que algumas destas vagas de aluguel social foram disponibilizadas para população em situação de rua, em razão de pedidos feitos pelo Ministério Público, medida esta que também poderia ser adotada no caso das pessoas deslocadas pela violência.

### 1.2 DESLOCAMENTO DE BENEFICIÁRIOS NO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

No âmbito federal, a Portaria n. 488, de 18 de julho de 2017, que dispõe sobre o distrato dos contratos de beneficiários de unidades habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) foi identificada como a regra de política de habitação social que mais explicitamente trataria das pessoas deslocadas. O público-alvo da portaria são pessoas beneficiárias do PMCMV impedidas de ocupação ou retirada da unidade habitacional por invasão ou ameaça; atendidas por medida protetiva prevista na Lei 11.340/2006 (Lei Maria da Penha); ou atendidas por programas de proteção a vítimas e testemunhas na forma da legislação específica<sup>8</sup>.

4 Lei 14.965/2011, art. 2º, II.

5 Lei 14.965/2011, art. 3º.

6 Lei 10.328 de 2015, art. 10, IV e V.

7 O art. 8º da Lei municipal elenca os requisitos cumulativos para figurar como beneficiário do Programa Locação Social e entre eles inclui “morar em áreas de interesse social delimitadas pelo órgão competente”.

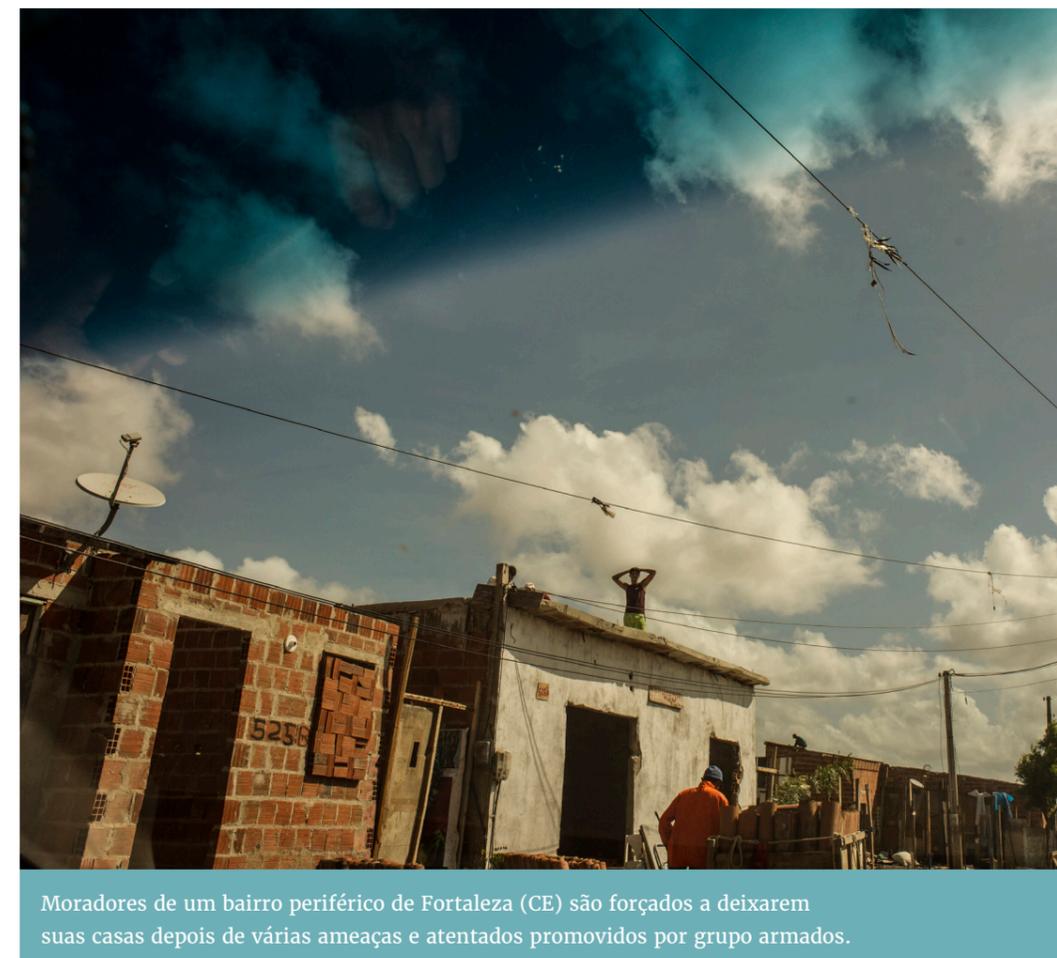
8 De acordo com o art. 2º da Portaria n. 488/17:

“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 11.340, de 7 de agosto de 2006; ou

III – Atendimento por programas de proteção a vítimas e testemunhas na forma da legislação específica. (...)”



Moradores de um bairro periférico de Fortaleza (CE) são forçados a deixarem suas casas depois de várias ameaças e atentados promovidos por grupo armados.

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, estas devem apresentar a decisão judicial ou cópia da petição inicial do Ministério Público que formalizou a ação penal. Com relação às vítimas ou testemunhas protegidas pelo Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas (PROVITA), é necessário um atestado do conselho deliberativo dos programas estaduais ou do Distrito Federal certificando a proteção ou documento emitido pelo conselho deliberativo do programa de proteção federal<sup>9</sup>. O órgão competente para atender o beneficiário e encaminhar a demanda é a instituição financeira responsável pelo empreendimento. Após a rescisão, o art. 3º da Portaria autoriza o beneficiário a escolher outra unidade habitacional do PMCMV em qualquer Estado brasileiro e o art. 4º dispõe que o beneficiário expulso ou impedido de ingressar no imóvel não passará por novo processo seletivo.

A possibilidade de permuta poderia oferecer uma solução para a falta de moradia das pessoas deslocadas pela violência que tenham sido impedidas de ocupar unidade habitacional do PMCMV ou tenham sido retiradas dela por invasão ou ameaça. Apesar disso, o estudo não identificou casos concretos de permuta de unidades, apenas de rescisão contratual, possivelmente em razão da falta de protocolos para realizar a permuta. Outra dificuldade estaria no fato de o responsável por realizar a demanda ser a instituição financeira, sendo que as vítimas expulsas de suas casas costumam procurar os órgãos da política de habitação, a Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza ou a Secretaria das Cidades.

9 Portaria n. 488, art. 20, parágrafo 1º.



Conjunto habitacional em Fortaleza (CE) ocupado irregularmente por moradores que vivem sob ameaça de grupos armados e das consequências da violência armada.

### 1.3 OUTRAS INICIATIVAS

Ainda no **município de Fortaleza**, recentemente foi promulgada a **Lei municipal n. 11.156, de 02 de setembro de 2021**, que dispõe sobre um **programa de aluguel social para mulheres vítimas de violência doméstica e familiar**. Para acessá-lo, a mulher precisa estar sob os efeitos legais de medidas protetivas de urgência com base na lei federal n. 11.340/2006 (Lei Maria da Penha); ou comprovar que está em situação de vulnerabilidade e de violência, inclusive com a necessidade de abandonar o lar (ou não poder a ele retornar) e não ter outros meios para prover a habitação; ou ser encaminhada pelo equipamento público de defesa dos direitos da mulher<sup>10</sup>. Apesar de não fazer referência expressa a pessoas deslocadas, a norma pode ser fonte de inspiração para a criação de uma lei específica para este público.

O estudo também identificou **Projetos de Lei tramitando na Câmara dos Deputados** que poderiam ser de interesse para o caso de pessoas deslocadas pela violência. Assim, o **PL 9762/2018**, de autoria do deputado federal Ivan Valente (PSOL/SP) e outros, estabelece **a implementação de um Programa Social de Intervenção Social para Prevenção à Violência (PISPV)**, em parceria com as demais 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 Garantia de Lei e Ordem. **Durante a tramitação do projeto**, o Deputado Federal Diego Garcias (podemos/PR) chegou a propor **emenda para incluir na redação do PL a menção a pessoas deslocadas, o que acabou não prosperando**. Embora este PL não trate especificamente de pessoas deslocadas pela violência, é uma iniciativa interessante de enfrentamento à violência urbana a partir da relação desta com políticas sociais e urbanas.

Igualmente, em decorrência dos efeitos sociais e econômicos da **pandemia de Covid-19**, surgiram **Projetos de Lei (PL) no Congresso Nacional, na Assembleia Legislativa do Ceará e na Câmara Municipal de Fortaleza sobre a questão de despejos, contratos de locação e aluguel social**. Apesar de serem PLs no contexto específico da pandemia Covid-19, a concessão de auxílios aluguel poderia servir de referência para um auxílio de caráter transitório no caso de situações excepcionais, como o das pessoas deslocadas em razão da violência.

<sup>10</sup> De acordo com a Lei 11.156/2021:

“Art. 3º Para fins de concessão do benefício do Aluguel Social Maria da Penha, as mulheres deverão atender ao menos um dos seguintes critérios:

I - estar sob os efeitos legais de quaisquer dos dois tipos de medidas protetivas de urgência expedidas com base na Lei federal nº 11.340, de 7 de agosto de 2006;

II - comprovar que está em situação de vulnerabilidade e de violência, inclusive com a necessidade de abandono do lar, por se tornar insuportável e inviável a convivência em ambiente comum devido ao iminente risco à vida, demonstrando ainda que a mulher assistida não possa acessar a morada, não possua outro imóvel de sua propriedade, não possua parentes até segundo grau em linha reta, no Município de Fortaleza, que possibilitem abrigo com ou sem filhos menores de idade e não consiga responsabilizar-se pela despesa com moradia;

III - ser encaminhada pelo Centro de Referência da Mulher Francisca Clotilde, pela Casa Abrigo Margarida Alves ou por outro equipamento público de defesa dos direitos da mulher. (...)”

## 2. ASSISTÊNCIA SOCIAL

No Brasil, a Assistência social, a Saúde e a Previdência Social integram o conceito de Seguridade Social que, segundo o art. 194 da Constituição Federal, compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade. Ainda nos termos da Constituição, “a Assistência Social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

1. A proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
2. O amparo às crianças e adolescentes carentes;
3. A promoção da integração ao mercado de trabalho;
4. A habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
5. 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;
6. A redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza.”<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Constituição Federal de 1988, art. 203.

### 2.1 O SISTEMA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DA LOAS

A **Lei federal 8.742, de 7 de dezembro de 1993**, conhecida como **Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)**, dispõe sobre a organização da **Assistência Social e 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 iniciativa pública e da sociedade, para **garantir a todos o atendimento às necessidades básicas**<sup>12</sup>.

Desta forma, **constitui público usuário da Política de Assistência Social cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, o que inclui pessoas deslocadas em razão da violência urbana**. Segundo apurado pelo estudo, esta população é parte dos usuários das políticas e serviços da assistência social, não havendo quaisquer restrições conceituais ou normativas. Eventuais limitações ou impedimentos de atendimento a este público possivelmente seriam, portanto, de natureza executiva e não normativa.

Por esta razão, como vimos, um dos achados do presente estudo é que **a legislação relativa à Política de Assistência Social é a que se apresenta mais abrangente e adequada para atendimento das necessidades de pessoas em situação de deslocamento em razão da violência urbana**.

Para ter uma melhor compreensão desta afirmação é importante revisar algumas informações básicas sobre a assistência social no Brasil.

Inicialmente, devemos recordar que o **Sistema Único de Assistência Social (SUAS) possui gestão descentralizada, compartilhada entre Município, Estado, Distrito Federal e União**<sup>13</sup>. Nesta lógica, foram estabelecidas algumas competências comuns, o que significa que todos os entes federativos possuem atribuição legal para legislar sobre a matéria, e outras específicas para cada ente federativo. Por exemplo, Municípios, Estados, Distrito Federal e União possuem competência comum para “atender (...) às ações assistenciais de caráter de emergência (art. 12, III)<sup>14</sup>. Assim, **no que concerne ao estabelecimento de legislação sobre ações emergenciais para pessoas em situação de deslocamento pela violência, Estados, DF, Municípios e União poderiam legislar sobre o assunto**.

<sup>12</sup> Lei 8742/1993, art. 10.

<sup>13</sup> Lei 8742/1993, art. 60.

<sup>14</sup> Lei 8742/1993, art. 12, III.

Por outro lado, compete ao Município a execução de 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)<sup>15</sup>. O Município termina exercendo um papel de grande relevância para a efetivação das Políticas de Assistência Social, devendo receber apoio técnico e financeiro dos demais entes<sup>16</sup>.

Também é importante registrar que a **seguridade social brasileira promove suas obrigações por meio de prestações, que subdividem-se em benefícios e serviços**. Benefícios são pagamentos em dinheiro (como pensões, auxílios e aposentadorias) ou in natura, como cestas básicas e medicamentos. Já os serviços consistem na disponibilidade do uso de equipamentos e recursos humanos (atendimentos de saúde, orientação às famílias, atividades de educação, etc).

Os benefícios estão divididos em **Benefício de Prestação Continuada (BPC) e benefícios eventuais**. O BPC 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<sup>17</sup>. Os **benefícios eventuais**, por outro lado, têm natureza provisória e são prestados aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública<sup>18</sup>.

No caso da **população em situação de deslocamento, seriam cabíveis tanto o BPC** (se preenchidos os requisitos) **quanto os benefícios eventuais**, em razão da situação de vulnerabilidade temporária.

No caso dos serviços, os órgãos fundamentais para sua execução são os **CRAS** e os **CREAS**. Assim, 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”<sup>19</sup>. Os serviços de Proteção Social Básica se destinam a famílias cujos vínculos familiar e comunitários não foram rompidos<sup>20</sup>.

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”. Os serviços de **Proteção Social Especial** se destinam a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras. Dividem-se entre Serviços de Média Complexidade, que oferecem atendimentos às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiar e comunitários não foram rompidos; e de **Alta Complexidade**, que garantem a proteção integral para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e, ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirados do núcleo familiar ou comunitário<sup>21</sup>.

15 De acordo com o art. 6º-C da Lei 8742/1993: “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. 30 desta Lei”.

16 Art. 12-A e art. 13.

17 Lei 8742/1993, art. 20.

18 Lei 8742/1993, art. 22.

19 Lei 8742/93, art. 60 C, parágrafo 1º.

20 De acordo com a Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004- Norma Operacional Básica NOB/SUAS: “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 trabalhotais como: · 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. · Centros de informação e de educação para o trabalho, voltados para jovens e adultos”. PNAS-NOB-SUAS, p. 36. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/PNAS2004.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf), acesso em jan 2022.

21 Idem, p. 37 a 39.

**A população em situação de deslocamento é, portanto, potencial usuária dos serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade<sup>22</sup>**, como é o caso do Plantão Social e da Abordagem de Rua, e de **Alta Complexidade<sup>23</sup>**, em que há necessidade de retirada do núcleo familiar ou comunitário em razão de ameaça.

## 2.2 O SISTEMA DE ASSISTÊNCIA EM FORTALEZA

No âmbito do **município de Fortaleza, a Lei municipal n. 9.990, de 28 de dezembro de 2012, regulamentou a Política de Assistência Social e estabeleceu o Sistema Único de Assistência Social no Município**. A referida lei municipal foi **mais específica que a sua congênere federal (LOAS), trazendo importantes definições relacionadas às pessoas vítimas de violência** e estabelecendo, ademais, uma cláusula geral que permite incluir um perfil mais amplo de beneficiário. Assim, os art. 6º e art. 7º, III e V da Lei 9.990/2012 dispõem que “a situação de vulnerabilidade temporária caracteriza-se pelo advento de riscos, perdas e danos à integridade pessoal e familiar” (art. 6º) e que tais riscos e danos podem decorrer “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” (art. 7º, III) ou “de outras situações sociais que comprometam a sobrevivência” (art. 7º, V), entre outras.

Ademais, através do seu art. 13, **a Lei municipal apresenta definições que abrangem pessoas vítimas da violência, dentre as quais os deslocados em razão da violência urbana<sup>24</sup>**. A normativa também **atribui explicitamente ao CREAS a execução de serviços a usuários vítimas de violência, o que inclui pessoas em situação de deslocamento<sup>25</sup>**.

Também é digna de registro **a Lei municipal 9.992, de 28 de dezembro de 2012**, que dispõe sobre a concessão dos benefícios eventuais da Política de Assistência Social previstos na LOAS. Neste sentido, o ar. 12, caput prevê que “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”. De acordo com o parágrafo único do mesmo artigo, tal benefício pode 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. Por sua vez, o art. 13 prevê: “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”.

Ou seja, **os benefícios eventuais são desde já aplicáveis a pessoas deslocadas pela violência**.

22 Os serviços da política de assistência social estão elencados e descritos na Tipificação de Serviços Socioassistenciais. Segundo esta política, seria cabível para pessoas em situação de deslocamento pela violência o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) e o Serviço Especializado para pessoas em situação de rua. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/tipificacao.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf), acesso em 12 janeiro de 2022.

23 Os serviços socioassistenciais de alta complexidade para pessoas em situação de deslocamento seriam Serviço de Acolhimento Institucional e Serviço de Acolhimento em Repúblicas. Idem, p.

24 Nos termos da Lei 9.990/2012:

“Art. 13. Para os efeitos desta Lei e da execução da Política Municipal de Assistência Social, considera-se: (...)

I- Usuário 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 ou isolamento.”

25 Lei 9.990/2012, art. 21, 27 e 28.

### 2.3 SERVIÇOS DIRIGIDOS À POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

Finalmente, há que se mencionar os **serviços e benefícios** relacionados especificamente à **população de rua**, já que **muitas vezes as vítimas de deslocamento pela violência podem estar nesta situação**.

O **Decreto 7.053, de 23 de dezembro de 2009, instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua**, definindo população de rua como sendo “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). No **âmbito estadual**, foi aprovado sobre o mesmo tema o **decreto 31.571, de 04 de setembro de 2014, e no âmbito municipal o decreto 13.471, de 18 de dezembro de 2014**.

Não há na legislação sobre população em situação de rua um tratamento específico para pessoas deslocadas em razão da violência. No entanto, o mais relevante é que a Política de Assistência Social tem entre seus beneficiários a população em situação de rua (LOAS, art. 23, parágrafo 2º, II; lei que regulamenta política municipal art. 1º VII). O serviço especializado para pessoas em situação de rua é tipificado como serviço de proteção especial de media complexidade e pode ser executado por vários serviços da política de assistência social.

Logo, **independentemente da situação de deslocamento, caso essa pessoa esteja em situação de rua, ela deve ser atendida pelos serviços socioassistenciais correspondentes**.

## 3. SAÚDE

A situação de deslocamento em razão da violência costuma vir 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”<sup>26</sup>.

A Saúde é parte integrante da Seguridade Social e não existe filiação nem contribuição obrigatória, tal como acontece com a assistência social. A Constituição Federal estrutura as ações e serviços públicos de saúde em um Sistema Único de Saúde (SUS), formado por uma rede regionalizada e hierarquizada (art.198 CF). O SUS possui diversas competências previstas na Constituição, além de outras estabelecidas por lei, para além de atendimentos e serviços hospitalares. Portanto, **independente de qualquer situação ou condição, todas as pessoas têm o direito à saúde e, como consequência, podem ser usuárias dos serviços de saúde**.

Em relação às **pessoas deslocadas pela violência, com frequência há a necessidade de atendimento à saúde mental**. A principal referência na saúde para atendimento psicossocial são os **Centros de Atenção Psicossocial (CAPS)**, que têm por objetivo “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”<sup>27</sup>.

**Na cidade de Fortaleza, há 15 (quinze) unidades de CAPS**. São 06 CAPS gerais, que atendem pessoas que apresentam sofrimentos psíquicos ou transtornos mentais severos e persistentes. Outros 7 (sete) CAPS Álcool e Drogas (CAPS AD), específicos para usuários que enfrentam a dependência de substâncias psicoativas, e ainda 2 (dois) CAPS especializados na população infantil (CAPS-I), com atendimento em casos de sofrimento psíquico ou dependência química<sup>28</sup>.

Portanto, **ainda que não haja uma abordagem específica para este público, as pessoas em situação de deslocamento são potenciais usuárias por lei dos serviços de saúde mental, particularmente os CAPs**.

<sup>26</sup> Constituição Federal de 1988, art. 196.

<sup>27</sup> Saúde mental no SUS: os Centros de Atenção psicossocial, p. 13. Disponível em: ManualCapsFinal (saude.gov.br), acesso em 12 de janeiro de 2022.

<sup>28</sup> Informação disponível em: Saúde – Listagem dos Serviços – Prefeitura Municipal de Fortaleza, acesso em 14 de janeiro de 2022.

## 4. ASSISTÊNCIA JURÍDICA

O **direito à assistência jurídica está reconhecido pela Constituição Federal de 1988 no seu art. 5º, LXXIV**, quando afirma que “o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos”. Para efetivar este direito fundamental, 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”<sup>29</sup>.

A **Defensoria Pública brasileira abrange a Defensoria Pública da União, a Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios e as Defensorias Públicas dos Estados**<sup>30</sup>. A Defensoria Pública da União (DPU) tem entre suas funções “prestar orientação jurídica e exercer a defesa dos necessitados, em todos os graus” (art. 4º, I) e “atuar 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).

### 4.1 A ASSESSORIA JURÍDICA PRESTADA PELA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO CEARÁ

A **Defensoria Pública do Ceará (DPE/CE)** é regulamentada pela **Lei Complementar Estadual n. 06/1997**, tendo por atribuição “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”.

A **DPCE atua através de Núcleos**. Com relação às pessoas deslocadas, **cabe destacar o Núcleo de Habitação e Moradia (NUHAM)**, criado pela Resolução n. 54/2011, do Conselho Superior da Defensoria Pública do Estado do Ceará. Entre as atribuições do NUHAM se encontra **promover a assistência jurídica e judiciárias às comunidades e coletividades em situação de vulnerabilidade no 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 coletividades em situação de vulnerabilidade do Estado do Ceará** (resolução 54, I e III)<sup>31</sup>.

O **NUHAM atualmente realiza atendimentos de pessoas em situação de deslocamento em razão da violência**, tendo inclusive ingressado com ações judiciais em favor dessas vítimas<sup>32</sup>.

A DPCE também possui um **programa** chamado **Rede Acolhe**, criado em 2017 com o **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”<sup>33</sup>.

<sup>29</sup> Constituição Federal de 1988, art. 134.

<sup>30</sup> Lei Complementar n. 80/1994, art. 20.

<sup>31</sup> Resolução n. 54/2011, do Conselho Superior da Defensoria Pública do Estado do Ceará, I e II.

<sup>32</sup> Informação obtida através de entrevista com Defensor Público que atua na cidade de Fortaleza.

<sup>33</sup> Ver Rede Acolhe – Defensoria Pública do Estado do Ceará, acesso em 12 janeiro de 2022.

## 4.2 O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ NA ASSISTÊNCIA JURÍDICA A PESSOAS DESLOCADAS PELA VIOLÊNCIA

Apesar de o Ministério não ser uma instituição com atribuição de prestação de assistência jurídica, o estudo também identificou a **importância da atuação do Ministério Público do Ceará na assistência de pessoas deslocadas pela violência, através do Núcleo de Atendimento às Vítimas de Violência – NUAUVV**, órgão de execução vinculado ao Gabinete do Procurador-Geral de Justiça e com atuação em todo o Estado<sup>34</sup>.

O NUAUVV do Ministério Público do Ceará tem atribuição para **“zelar pelo atendimento integral às vítimas de crimes violentos e seus familiares**, em parceria com os demais órgãos públicos, em seus diversos níveis, dentro de suas respectivas competências legais. O 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”<sup>35</sup>. Em específico, dentre as atribuições do NUAUVV 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”<sup>36</sup>.

Ou seja, **apesar de não ser um serviço de assistência jurídica, o NUAUVV presta um atendimento que busca a garantia das necessidades de vítimas de violência em geral, incluindo as pessoas deslocadas em razão da violência.**

## 5. SEGURANÇA PÚBLICA

Nos termos da Constituição Federal, **a Segurança Pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, sendo exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos órgãos policiais**: polícia federal, polícia rodoviária federal, polícias civis, polícias militares e corpos de bombeiros militares e polícias penais federais, estaduais e distrital<sup>37</sup>.

No âmbito federal, **a Lei 13.675, de 11 de junho de 2018**, disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, criando a **Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNPDS)** e criando o **Sistema Único de Segurança Pública (SUSP)**. **Em relação às pessoas deslocadas pela violência, pode-se destacar a realização de “estudos e pesquisas nacionais e consolidar dados e informações estatísticas sobre criminalidade e vitimização”**<sup>38</sup>.

No âmbito estadual, **o decreto 31.787, de 21/09/2015** instituiu uma política pública denominada **“Pacto por um Ceará Pacífico”**, vinculado à Vice-governadoria do Estado do Ceará, “com o objetivo de construir uma Cultura de Paz no território do Estado do Ceará, através da definição, implantação, monitoramento e avaliação contínua de políticas públicas interinstitucionais de prevenção social e segurança pública, para a melhoria do contexto urbano, acolhimento às populações mais vulneráveis e enfrentamento à violência, com atuação articulada, integrada e compartilhada dos órgãos e entidades públicas estaduais, municipais e federais, e da sociedade civil”<sup>39</sup>.

34 O Ministério Público no Brasil 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” e entre suas funções institucionais encontra-se “zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia”. Constituição Federal, art. 127 e 129, II.

35 Ato Normativo n. 024/2019, da Procuradoria Geral de Justiça do Ceará, art. 3º.

36 Idem, art. 4º.

37 CF 1988, art. 144.

38 Lei 13.675, art. 13, VI.

39 Decreto n. 31787, de 21 de setembro de 2015, do Estado do Ceará, art. 1º.

Posteriormente, foi criado o **Programa Integrado de Prevenção e Redução da Violência (PreVio) como uma expansão do “Pacto por um Ceará Pacífico”**. 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 LGBTQIA+ e mulheres em situação de violência”<sup>40</sup>.

No âmbito do **Município de Fortaleza, foi criado o Programa Municipal de Proteção Urbana (PMPU)** com 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”<sup>41</sup>. 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. Também cria Células de Proteção Comunitária. **O PMPU não faz referência direta a ações específicas com vítimas da violência.**

Também é digna de registro a **Lei estadual n. 16.584/2018, que criou o Departamento de Homicídios e Proteção a Pessoa (DHPP)** na estrutura organizacional da Superintendência da **Polícia Civil do Estado do Ceará**. Embora o DHPP não tenha atribuição específica para as pessoas deslocadas, **tem entre suas responsabilidades algumas que são relevantes** para este público, tais como apurar o desaparecimento de pessoas, executar e/ou difundir pedidos de localização de 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 distribuição<sup>42</sup>.

Em relação mais direta com a situação dos deslocamentos em razão da violência, destaca-se a **Lei estadual 17.576, de 02 de agosto de 2021**, que “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”. Esta 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”<sup>43</sup>. Além disso, os objetivos do Programa Proteger fazem referência direta a situações de deslocamento em razão da violência<sup>44</sup>. O conceito de Áreas Críticas de Interesse da Segurança Pública (ACISP) também possui relação com o deslocamento pela violência<sup>45</sup>.

40 Ver Programa Integrado de Prevenção e Redução da Violência – Vice-Governadoria (vicegov.ce.gov.br)

41 Ver Canal Segurança – Prefeitura Municipal de Fortaleza

42 Lei 16.584, de 03 de julho de 2018, art. 2º, III e IX.

43 Lei 17.576/2021, art. 10.

44 Segundo art. 1, parágrafo 1º da Lei 17.576/2021: “(...) 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 (...)”.

45 As ACISP, então, seriam “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).

## 6. EMPREGO E RENDA

A Constituição Federal brasileira 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, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e Benefício de Prestação Continuada para os incapacitados ao trabalho e idosos<sup>46</sup>.

Durante muitos anos (2004-2021), o principal programa de transferência de renda no Brasil foi o Bolsa Família, criado pela lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004, com o objetivo de garantir uma renda mínima, mediante condicionantes sociais, para famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. Para receber o benefício, a família precisava estar inserida no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único). A seleção dos beneficiados levava em consideração a renda mensal per capita da família, o número de crianças e adolescentes até 17 anos e a existência de gestantes e nutrizes<sup>47</sup>.

Durante a pandemia, foi criado um auxílio emergencial pelo governo federal. A Lei 13.982, de 02 de abril de 2020, estabeleceu critérios para concessão do auxílio temporário para o trabalhador que, cumulativamente: seja maior de 18 (dezoito) anos de idade, salvo no caso de mães adolescentes; não tenha emprego formal ativo; não seja titular de benefício previdenciário ou assistencial ou do seguro-desemprego ou de programa de transferência de renda federal, ressalvado o Bolsa Família; cuja renda familiar mensal per capita seja de até 1/2 salário mínimo ou a renda familiar mensal total seja de até 3 (três) salários mínimos; que, no ano de 2018, não tenha recebido rendimentos tributáveis acima de R\$ 28.559,70 (vinte e oito mil, quinhentos e cinquenta e nove reais e setenta e quatro centavos); e que exerça atividade na condição de microempreendedor individual (MEI), contribuinte individual do Regime Geral de Previdência Social ou trabalhador informal, seja empregado, autônomo ou desempregado, de baixa renda<sup>48</sup>. O Auxílio emergencial foi prorrogado sucessivas vezes.

No final de 2021, a Lei 14.284, de 29 de dezembro de 2021, instituiu o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil, em substituição ao Programa Bolsa Família e ao Programa de Aquisição de Alimentos (art. 1º). São elegíveis ao Programa Auxílio Brasil as famílias: I- em situação de pobreza, cuja renda familiar per capita mensal se situe entre R\$ 105,01 (cento e cinco reais e um centavo) e R\$ 210,00 (duzentos e dez reais); e II- em situação de extrema pobreza, com renda familiar per capita mensal igual ou inferior a R\$ 105,00 (cento e cinco reais). As famílias que se enquadrarem na situação de pobreza apenas serão elegíveis ao Programa Auxílio Brasil se possuírem em sua composição gestantes, nutrizes ou pessoas com idade até 21 (vinte e um) anos incompletos<sup>49</sup>.

Desta forma, as vítimas da violência, independentemente da condição de pessoa deslocada, têm direito aos programas, benefícios e auxílios disponíveis, ainda que não haja legislação específica para este público.

<sup>46</sup> Constituição Federal de 1988, art. 7º, I, III e art. 203, V.

<sup>47</sup> <https://catalogodeservicos.fortaleza.ce.gov.br/categoria/social/servico/87>, acesso em 21 de janeiro de 2022.

<sup>48</sup> Esta lei alterou a Lei n. 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 estabeleceu 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 n. 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.

<sup>49</sup> Lei 13.982/2020, art. 2º.

<sup>50</sup> Lei 14.284, de 29 de dezembro de 2021, art. 4º, parágrafos 1º e 2º.

## 7. POLÍTICAS E PROGRAMAS DE PROTEÇÃO.

Durante a realização da consultoria, foi inserido um tópico adicional de pesquisa legislativa referente a políticas e programas de proteção às vítimas de violência ou ameaças. Embora as vítimas de violência, dentre as quais as pessoas deslocadas em razão da violência, sejam beneficiárias de políticas sociais instituídas por diversas leis, foi identificada a existência de um “microssistema” legislativo de proteção a pessoas ameaçadas, especialmente através da criação dos Programas de Proteção.

Inicialmente, há que se destacar a existência do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)<sup>51</sup>, que possui entre suas diretrizes a “garantia dos direitos das vítimas de crimes e de proteção das pessoas ameaçadas”<sup>52</sup>. Embora instituído após a promulgação de diversas normas regulamentadoras de programas de proteção, o PNDH-3 serve de direcionamento e orientação para as atuais políticas de Estado de Direitos Humanos.

Tanto no âmbito federal quanto estadual, foram instituídos três programas de proteção, cada um para um público específico, mas que pode abranger situações de pessoas deslocadas em razão da violência urbana.

Além disso, no âmbito do Estado do Ceará existem algumas iniciativas dignas de atenção, que também serão abordadas.

### 7.1 PROGRAMA DE PROTEÇÃO ÀS VÍTIMAS E TESTEMUNHAS AMEAÇADAS (PROVITA)

A Lei Federal 9.807/1999 estabeleceu normas para organização e manutenção de programas especiais de proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas, instituindo o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas e dispozo sobre a proteção de acusados ou condenados que tenham voluntariamente prestado efetiva colaboração à investigação policial e ao processo criminal<sup>53</sup>. No nível estadual, a lei n. 13.193, de 10 de janeiro de 2002, cria o Programa de Proteção a Vítimas e a Testemunhas no Estado do Ceará, seguindo as mesmas diretrizes da legislação federal.

O público do programa são vítimas e testemunhas de crimes que estejam coagidas ou expostas a grave ameaça em razão de colaborarem com a investigação ou processo criminal. A execução é de competência da União, dos Estados e do Distrito Federal<sup>54</sup>. No Ceará, a competência para executar o PROVITA é da Secretaria de Proteção Social, Justiça, Cidadania, Mulheres e Direitos Humanos.

São requisitos para inclusão no PROVITA demonstrar condição de vítima 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<sup>55</sup>.

<sup>51</sup> Decreto Federal n. 7.037/2009.

<sup>52</sup> Idem, Diretriz 15, eixo diretor IV: Segurança Pública, Acesso à Justiça e Combate à Violência.

<sup>53</sup> Ver também Decreto Federal n. 3.518, de 20 de junho de 2000.

<sup>54</sup> Lei 9.807, de 13 de julho de 1999, art. 1º.

<sup>55</sup> Idem, art. 5º.

## 7.2 PROGRAMA DE PROTEÇÃO A CRIANÇAS E ADOLESCENTES AMEAÇADOS DE MORTÉ (PPCAAM)

Instituído no âmbito federal pelo Decreto n. 6.231/2007, atualizado pelo Decreto n. 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 Criança e o Adolescente e os programas federais da criança e do adolescente, e dá outras providências. No Ceará, foi criado pelo decreto estadual n. 31.190/2013.

O objetivo do PPCAAM é proteger crianças e adolescentes expostos a grave e iminente ameaça de morte, quando esgotados os meios convencionais, por meio da prevenção e da repressão da ameaça<sup>56</sup>. A execução é de competência da União, dos Estados e do Distrito Federal. No Ceará, o PPCAAM é executado pela Secretaria de Proteção Social, Justiça, Cidadania, Mulheres e Direitos Humanos.

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<sup>57</sup>.

## 7.3 PROGRAMA DE PROTEÇÃO AOS DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS, COMUNICADORES E AMBIENTALISTAS

O Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas e o 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 é atualmente regulamentado pelo decreto n. 9.937/2019. No Ceará, é regulamentado pelo decreto n. 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 da sua atuação na defesa dos direitos humanos.

A execução é de competência da União, Estados e Distrito Federal. No Ceará, é executado pela Secretaria de Proteção Social, Justiça, Cidadania, Mulheres e Direitos Humanos.

## 7.4 OUTRAS INICIATIVAS DO ESTADO DO CEARÁ

Além dos programas de proteção, criados no âmbito federal e regulamentados no âmbito estadual, são dignas de menção as seguintes iniciativas do Estado do Ceará:

**Programa Estadual de Apoio às Vítimas de Violência e o Centro de Referência e Apoio à Vítima de Violência (CRAVV):** regulamentado pela lei n. 14.215/2008, este Programa 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 cônjuge, companheiro ou companheira, bem como ascendente e descendente colateral ou até o terceiro grau, por consanguinidade ou afinidade, da pessoa que sofreu o dano<sup>58</sup>. Executado pela Secretaria de Proteção Social, Justiça, Cidadania, Mulheres e Direitos Humanos.

**Programa de Proteção Provisória (PPPro):** criado pelo decreto n. 33.506/2020, surgiu de um esforço em preencher eventuais lacunas dos Programas de Proteção federais. Ainda que não exposto explicitamente, a questão dos deslocados foi tema de discussões na formulação do Ppro, conforme apurado no estudo. O público deste programa são pessoas em situação de ameaça de morte, incluindo aquelas deslocadas que se encontrem nesta condição, e ele é executado pela Secretaria de Proteção Social, Justiça, Cidadania, Mulheres e Direitos Humanos. O interessado deve demonstrar situação de ameaça de morte e solicitação por magistrados, membros do Ministério Público e 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.

<sup>56</sup> Lei 9.579/2018, art. 111.

<sup>57</sup> Idem, art. 117.

<sup>58</sup> Lei 14.215/08, art. 3º.

**Sistema Estadual de Proteção a Pessoas do Estado do Ceará (SEPP):** instituído pela Lei n. 16.962/2019, do governo do Estado do Ceará. Conforme o art. 1º, o SEPP é "...destinado à 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". O SEPP é coordenado pela Secretaria de Proteção Social, Justiça, Cidadania, Mulheres e Direitos Humanos do governo do estado do Ceará.



Moradores da periferia de Fortaleza (CE) foram expulsos de suas moradias e tiveram suas casas derrubadas para evitar que fossem reocupados por grupos armados. Antes da demolição, recolheram tijolos, telhas e outros materiais de suas casas para serem usado na construção de novas moradias em um bairro vizinho

# CONCLUSÕES GERAIS DO ESTUDO

A partir da análise da legislação relacionada, direta ou indiretamente, com as pessoas deslocadas em razão da violência e suas necessidades, **de uma forma geral, não foram identificadas normas que criem serviços ou política pública específicos para pessoas deslocadas pela violência, com exceção de normativas na áreas de segurança pública e de programas de proteção**, nas quais as pessoas deslocadas foram consideradas como público alvo das políticas públicas no âmbito estadual. Tampouco foram identificadas normas específicas, no contexto da pandemia de Covid-19, destinadas a pessoas deslocadas pela violência;

Ao longo da pesquisa, **tampouco foram identificados sistemas de informações, registros ou cadastros sobre pessoas em situação de deslocamento em decorrência da violência**. Essa conclusão derivou da dificuldade da consultoria em ter acesso a registros, o que foi confirmado através das entrevistas. O único dado disponível a que o estudo teve acesso foi elaborado pelo Núcleo de Moradia e Habitação da Defensoria Pública do Estado do Ceará, que apontou, com base nos seus atendimentos, o número de mais de 500 pessoas obrigadas a se deslocar em razão da violência urbana entre novembro de 2017 e julho de 2018<sup>59</sup>.

59 Ver <https://www.opovo.com.br/noticias/fortaleza/2018/08/mais-de-500-pessoas-foram-expulsas-de-casa-por-faccoes-criminosas-nos.html>

Com relação a possíveis vazios legislativos, foi destacado que:

## I - Na área de Moradia:

**a) não foi identificado um programa de locação social específico, ou de vagas em algum programa existente, exclusivas para pessoas em situação de deslocamento.**

Foram identificadas como possibilidades a alteração da Lei municipal 10.328/2015 modificando seu art. 8, II ou a reserva de vagas já existentes para locação social para atender especificamente as pessoas deslocadas pela violência;

**b) no âmbito dos deslocados beneficiários do Programa Habitacional Minha Casa Minha Vida, foi identificada previsão legal com potencial para beneficiar esta população (Portaria n. 488/2017)**, mas foi destacada a importância de contar com um protocolo claro para definir competências e responsabilidades das instituições envolvidas e simplificar procedimentos para sua utilização, o que poderia possibilitar um maior uso da Portaria 488/2017;

**c) não foi identificado um atendimento emergencial, em regime de plantão, para pessoas em situação de deslocamento pela violência;**

## II - Com relação à Assistência Social:

**a) não foi possível identificar um benefício eventual específico** para pessoas deslocadas, o que eventualmente poderia ser corrigido através de alteração legislativa;

**b) não foram encontrados diretrizes e protocolos de atendimento nos serviços de assistência social** dirigidos especificamente às pessoas deslocadas pela violência;

**c) não foi identificado um atendimento emergencial, em regime de plantão,** para atender a pessoas deslocadas pela violência.

## III - Quanto à Saúde:

**a) não foram encontrados diretrizes e protocolos de atendimento nos serviços de saúde específicos** para as pessoas deslocadas pela violência;

**b) não foi identificado um atendimento de saúde mental especializado,** possivelmente por aspectos relacionados à execução do serviço público, já que a legislação existente não impede tal atendimento.

## IV - Sobre Assistência Jurídica:

**a) foi reconhecida a importância das atuações do NUHAM e da Rede Acolhe,** ambos da Defensoria Pública do Ceará, e do NUAVV, do Ministério Público do Ceará e foi identificado como desejável que a Rede Acolhe e o NUAVV atendessem demandas para além da cidade de Fortaleza;

**b) assistência jurídica a pessoas ameaçadas encontraria, de uma forma geral, limitações estruturais de relevância na organização do sistema de justiça e no direito processual;**

**V - Com relação à Segurança Pública:** restou destacada a importância do Programa Estadual de Proteção Territorial e Gestão de Riscos (Proteger), da Secretaria de Segurança Pública do Ceará, bem como de outras iniciativas de Policiamento Comunitário, tendo sido identificado como benéfico que estas iniciativas sejam disseminadas e ampliadas a outros batalhões e agrupamentos da Polícia Militar.

## VI - Sobre Emprego e Renda:

**a) não foi identificada a existência de um programa ou ação específica para pessoas deslocadas pela violência;**

**b) não foram observadas restrições legais a uma possível concessão de auxílios emergenciais temporários a pessoas deslocadas pela violência,** como ocorreu durante a pandemia de Covid-19.

# CONCLUSÕES FINAIS

1. **Não foi identificado pelo estudo um conceito de pessoa deslocada no direito brasileiro**, sendo possível identificar normas dispersas que, direta ou indiretamente, apresentam definições que podem fazer referência a pessoas deslocadas. Essa evidência seria um indicativo de que a problemática das pessoas deslocadas ainda não teria sido devidamente analisada e reconhecida no ordenamento jurídico brasileiro. **Ainda assim, a aparente falta de previsão legal específica para pessoas deslocadas não significaria ausência de proteção**, diante da existência de direitos previstos na Constituição Federal que protegem todas as pessoas, independentemente da condição de deslocamento;
2. **Não foram identificados informações, registros ou cadastros sobre pessoas em situação de deslocamento em razão da violência**, cuja produção seria de grande utilidade para enfrentar o problema e produzir ações e políticas públicas.
3. Avaliou-se que **a abordagem tradicional do Direito Civil e do Direito Penal tal como aplicada atualmente**, com base principalmente na figura jurídica do esbulho e com ênfase na recuperação da posse, **aparentemente seria insuficiente e poderia causar prejuízos maiores às vítimas** por serem expostas nos processos judiciais.
4. **Avaliou-se que a Legislação da Assistência Social atualmente em vigor tem o maior potencial, entre todas as áreas analisadas, para apresentar uma abordagem adequada ao problema**. Ainda assim, seriam necessários um esforço interpretativo e a criação de benefícios e serviços específicos para as pessoas deslocadas pela violência.
5. **Foram identificadas algumas normas aplicáveis às pessoas deslocadas pela violência**, com destaque para a **Portaria n. 488, de 2017**, dirigida aos beneficiários do Programa Habitacional Minha Casa Minha Vida, tendo sido identificados como desafios a necessidade de um protocolo com definições mais claras, uma abordagem sistemática e simplificação dos procedimentos para uma aplicação mais eficaz da norma.
6. Destacou-se a **importância de iniciativas da Segurança Pública como as previstas no Programa Estadual de Proteção Territorial e Gestão de Riscos (Proteger)**, tendo sido avaliado como desejável que estas **iniciativas sejam disseminadas para o conjunto das ações de segurança**. Além disso, a pesquisa apontou como de extrema relevância a **articulação entre estas iniciativas e políticas de proteção social**, especialmente de Média e Alta Complexidade.
7. Também foi destacado como fundamental o papel dos **Programas de Proteção para o atendimento das necessidades das pessoas deslocadas**, devendo ser coadunados com outras políticas e serviços públicos de forma a garantir a proteção a médio e longo prazo.

O CICV ajuda as pessoas afetadas por conflitos armados e outras situações de violência no mundo inteiro, fazendo todo o possível para proteger a vida e a dignidade delas e para aliviar o seu sofrimento, com frequência em conjunto com os parceiros da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho. A organização busca também evitar as privações com a promoção e o fortalecimento do Direito Internacional Humanitário (DIH) e a defesa dos princípios humanitários universais.

As pessoas sabem que podem confiar que o CICV realizará diversas atividades para salvar vidas, trabalhando de perto com as comunidades para compreender e atender as necessidades delas. A experiência e o conhecimento da organização permitem responder de maneira rápida e eficaz, sem tomar partido.

 [instagram.com/cicvbrasil](https://www.instagram.com/cicvbrasil)

 [twitter.com/CICV\\_BR](https://twitter.com/CICV_BR)

 [facebook.com/CICV](https://www.facebook.com/CICV)

 [youtube.com/cicv\\_oficial](https://www.youtube.com/cicv_oficial)

**Delegação Regional para Argentina,  
Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai.**  
SHIS QI 15 Conj.05, Casa 23, Lago Sul,  
CEP 71635-250 Brasília,DF — Brasil  
T +55 61 31062350  
E-mail: [bra\\_brasilia@icrc.org](mailto:bra_brasilia@icrc.org)  
[www.cicv.org.br](http://www.cicv.org.br)  
© CICV, 2022

