

# INFORME DE DIREITOS HUMANOS 2022

## Violações ao direito à moradia digna e ao território em Fortaleza

CENTRO DE DEFESA DA VIDA HERBERT DE SOUZA (CDVHS)  
FORTALEZA – NOVEMBRO/2023



**MISEREOR**  
● IHR HILFSWERK

CONSELHO ESTADUAL DE  
DEFESA DOS DIREITOS  
HUMANOS – CEDDH  
CEASA



## **EXPEDIENTE**

### **Presidente do CDVHS**

Rosiana Queiroz

### **Tesoureiro**

Benedito Wellington Cunha Pereira

### **Secretária**

Isabel Cristina Forte

### **Coordenação Executiva**

Lúcia Albuquerque do Carmo

### **Coordenação da edição**

Lucia Albuquerque do Carmo e Benedito Wellington Pereira Cunha

### **Entrevistados**

Miguel Rodrigues (ex-coordenador do EFTA/Alece)

Deputado Estadual Renato Roseno (presidente da CDHC/Alece)

José Lino Fonteles (defensor público do Núcleo de Habitação e Moradia)

Adriana Gerônimo (covereadora da Mandata Nossa Cara, presidente da CDHC/CMFor)

Laíssa Limeira (secretária-executiva da Frente de Luta por Moradia Digna)

Cláudio Silva (ex-coordenador do EDHAL/CMFor)

Mario Guttilla (Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) -Escritório Fortaleza)

Rogério Costa (Assessor Técnico do Eixo Direito à Cidade do CDVHS)

### **Organização e Edição de textos**

Raissa Veloso

### **Projeto Gráfico**

A&D Mídias (Thesco Silva - Design e diagramação)

# APRESENTAÇÃO

*por Benedito Wellington Cunha Pereira*

O Centro de Defesa da Vida Herbert de Souza (CDVHS), organização não-governamental com 30 anos de atuação na proteção e promoção de direitos humanos no Grande Bom Jardim, vem ao longo dos anos de sua existência, fazendo o exercício de produzir informes de direitos humanos com conteúdo que apresentem à sociedade uma análise atualizada sobre determinados temas vivenciados pelas populações mais vulneráveis da cidade de Fortaleza e que exigem atenção dos governos.

Este informe de Direitos Humanos traz o tema “Violações ao direito à moradia digna e ao território em Fortaleza”, com um diagnóstico sobre a precariedade da política habitacional na cidade de Fortaleza, sistematiza pautas para incidência política e destaca a atuação de entidades, órgãos e movimentos durante o ano de 2022.

A produção deste relatório contou com a contribuição de representantes do CDVHS, da Comissão de Direitos Humanos e Cidadania da Assembleia Legislativa do Ceará (CDCH/Alece), da Comissão de Direitos Humanos e Cidadania da Câmara Municipal de Fortaleza (CDCH/CMFor), da Cruz Vermelha Internacional (CICV), do Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Dom Aloísio Lorscheider (EDHAL), do Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar (EFTA), da Frente de Luta por Moradia Digna (FLMD) e do Núcleo de Habitação e Moradia da Defensoria Pública do Estado do Ceará (Nuham).

A publicação está dividida em duas partes: na primeira estão organizadas as análises coletadas por meio entrevistas com os diversos atores sociais listados acima. Elas dão conta de avaliar o direito à moradia em Fortaleza a partir da observação dos (i) efeitos / impactos da pandemia covid 19 , (ii) do impacto das disputas territoriais das organizações criminosas, (iii) do desmonte da política de regularização fundiária e (iv) da necessidade de criação de uma agenda com pautas urgentes. Na segunda parte, o texto caracteriza a atuação institucional de cada organização/movimento consultado e traz destaques de 2022.

Com isso, o objetivo deste Informe de DH é ir além da identificação de demandas e descrição da realidade, esforço que por si já seria válido. A partir da sistematização de análises e levantamento de informações, busca também apontar soluções que possam pautar a construção de políticas públicas baseadas em evidências.

A partir da fala dos que estão diuturnamente na luta pela proteção e promoção dos direitos humanos, este Informe de DH pretende proporcionar um olhar centrado para a violação do direito humano à moradia digna, compreendendo-o como um problema de muitas dimensões e desafios. Nesse sentido, o esforço empregado nesta iniciativa deve ser somado a tantas outras que se multiplicam nos territórios de Fortaleza para superação dos problemas estruturais enfrentados pela maior parte da população e conquista de um horizonte de justiça social.

<b>Apresentação</b> .....	3
<b>Introdução</b> .....	5
<b>1 Fortaleza durante a pandemia: o agravamento de uma crise sindêmica</b> .....	9
Nova dinâmica dos atendimentos institucionais.....	11
Campanha Despejo Zero.....	12
Vitórias judiciais.....	13
<b>2 Impactos das disputas territoriais de organizações criminosas</b> .....	16
<b>3 Desmonte da política de regularização fundiária</b> .....	19
Falta de transparência e participação social.....	20
<b>4 Pautas urgentes: sistematização de uma agenda popular</b> .....	23
<b>5 Atuações</b> .....	25
5.1 Centro de Defesa da Vida Herbert de Souza.....	25
5.2 Comissão de Direitos Humanos e Cidadania da Assembleia Legislativa do Ceará.....	27
<b>Destaques institucionais em 2022</b> .....	27
5.3 Comissão de Direitos Humanos e Cidadania da Câmara Municipal de Fortaleza.....	29
5.4 Comitê Internacional da Cruz Vermelha.....	29
5.5 Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Dom Aloísio Lorscheider.....	31
<b>Destaques institucionais em 2022</b> .....	31
5.6 Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar.....	32
<b>Destaques institucionais em 2022</b> .....	32
5.7 Frente de Luta por Moradia Digna.....	33
5.8 Núcleo de Habitação e Moradia da Defensoria Pública do Estado do Ceará.....	34
<b>6 Contatos</b> .....	35
<b>7 Referências</b> .....	37

## INTRODUÇÃO

Quando terminou, em 31 de outubro de 2022, a suspensão de desocupações de áreas coletivas, garantida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) por conta da pandemia na forma da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 828, cerca de um milhão de pessoas no Brasil corriam o risco de despejo. Deste contingente, dois terços eram negras, aproximadamente 154 mil, crianças e 151 mil, idosas.

Os dados são da Campanha Despejo Zero, uma articulação criada durante a emergência sanitária e composta por 175 organizações e movimentos populares. De março de 2020 até aquela data, dia seguinte à eleição presidencial, a quantidade de pessoas na iminência de perder o teto havia crescido 901%.

No Ceará, segundo acompanhamento do Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar (EFTA), vinculado à Assembleia Legislativa e integrante da Campanha Despejo Zero, no mesmo período, 2.105 famílias foram removidas e 4.672 estavam sendo ameaçadas de remoção, o que representaria cerca de 20.331 pessoas atingidas. A Organização das Nações Unidas (ONU) estabelece como 11º Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”. Esta aspiração reconhece a interconexão entre o direito à moradia digna e a construção de sociedades mais justas, igualitárias e preparadas para enfrentar os desafios emergentes do século XXI.

Entre outros ODS, a Agenda 2030 inclui também os desafios de universalizar o acesso a água potável e saneamento; reduzir as desigualdades; tornar cidades e comunidades sustentáveis; adotar medidas urgentes para combater as alterações climáticas e os seus impactos e promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionando o acesso à justiça para todos e construindo instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.

A sete anos do fim do prazo estabelecido pela ONU para o alcance dessas metas, entretanto, a realidade da quarta maior cidade do Brasil evidencia quão longe estamos de universalizar direitos básicos. Em Fortaleza, as violações à moradia digna e ao território não são fenômenos recentes e parecem inerentes à história do processo de urbanização do município. Mais de 60 anos depois da Marcha do Pirambu, em que 30 mil pessoas foram às ruas para reivindicar justiça social, democracia e dignidade para as populações periféricas da capital, o problema crônico do déficit habitacional persiste, se agrava e se atualiza. Em 1960, eram pouco mais de 500 mil habitantes aqui; hoje, quase 2,5 milhões.

Já dividida pela profunda desigualdade socioeconômica, a cidade se transformou durante a pandemia, para a maior parte da população, em um cenário tragédia sindêmica. O conceito, já discutido em outra publicação do Centro de Defesa da Vida Herbert de Souza (CDVHS)<sup>1</sup>, dá conta da confluência de epidemias que resultam em um cenário de profunda vulnerabilidade. Nas periferias, a disseminação do vírus ganhou força com a precariedade das habitações, a insegurança alimentar, a ausência de políticas públicas ou a impossibilidade de acessá-las devido às fronteiras impostas pelo crime organizado.

---

<sup>1</sup> Mapa Participativo de Enfrentamento à Fome do Grande Bom Jardim, pesquisa produzida pelo CDVHS em parceria com a Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB), o Grupo Diálogos de Extensão e Pesquisas Interdisciplinares (DIÁLOGOS), a Universidade Federal do Ceará (UFC) e o Núcleo de Pesquisa e Extensão em Geografia da Alimentação (NUPEGA).

Em meio a tudo isso, a aceleração do empobrecimento da população aprofundou a emergência sanitária, ampliando a exposição de milhares de pessoas durante o período em que a recomendação das autoridades de saúde era o isolamento social. As consequências do agravamento da crise econômica se refletiram na dinâmica urbana, com visível aumento do contingente em situação de rua e do número de ocupações espontâneas, gerando novos conflitos e desafios.

Antes da pandemia, o ciclo político de retrocessos vivido no Brasil desde 2016 já vinha impondo restrições de direitos. Conquistas históricas foram colocadas em xeque com as reformas econômicas e trabalhistas, bem como a aprovação da Emenda Constitucional 95, conhecida como Teto de Gastos, ainda durante o governo Temer. Em sequência, a política de morte e perseguições do governo Bolsonaro consolidou a reconfiguração das relações laborais, o enfraquecimento de garantias sociais, o empobrecimento da população e o desmonte de políticas públicas.

Nesse ciclo, a democracia brasileira foi constantemente atacada e a sociedade teve que lidar com o impacto dessas mudanças na configuração dos direitos civis e sociais, incluindo o desinvestimento do poder público em ações de desenvolvimento urbano e habitação. Segundo o “Dossiê do Desmonte da Política Urbana Federal nos Governos Temer e Bolsonaro e seus Impactos sobre as Cidades”, a análise das políticas setoriais revela como se deu a intervenção conservadora federal, caracterizada por:

- (i) descontinuidade na implementação das políticas urbanas anteriormente em curso;
- (ii) proposição de novas regulações claramente pró-mercado, marcadamente conservadoras e restritivas de direitos sociais;
- (iii) cortes nos investimentos anteriormente em curso, aprofundando a política de austeridade econômica adotada pelo governo federal;
- (iv) fechamento dos espaços de participação e controle social, no qual se destaca o fim do conselho das cidades;
- (v) e o não cumprimento de compromissos e pactos nacionais e internacionais relacionados aos direitos humanos, econômicos, sociais, culturais e ambientais.

De volta à conjuntura local, mesmo sem o alinhamento formal ao governo federal, prejuízos similares também foram observados neste período por ações das gestões municipal e estadual. Apesar de estar explícita em instrumentos como o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFor), a participação social foi escanteada nos últimos anos dos processos de definição dos rumos da cidade.

Além disso, a utilização seletiva ou desvirtuada dos instrumentos definidos por essas leis, como a outorga onerosa do direito de construir e a operação urbana consorciada, evidencia como planos de governo se sobrepõem muitas vezes ao planejamento coletivo. Dessa forma, o espaço vai sendo moldado pelo interesse do mercado imobiliário, desconsiderando que a Constituição Federal prevê que “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” (Art. 182, § 2º).

Prioridade para as comunidades, a regularização fundiária conduzida a passos lentos pela gestão mantém muitos moradores em constante insegurança quanto à posse de suas terras, tornando-os suscetíveis a despejos e remoções forçadas. Ademais, militantes e profissionais engajados nesta luta enfatizam que o direito à moradia vai além do “papel da casa”, implicando na necessidade combinada de melhorias na habitação e de infraestrutura urbana. Mas por onde andam os recursos? Quando definidas sem a participação da população, as intervenções na cidade criam novos conflitos, para os quais, muitas vezes, nem o Estado não está preparado. O fenômeno que atualmente ilustra de forma mais alarmante essa afirmação é o reassentamento pelo Estado de comunidades inteiras em espaços fracionados pelo crime organizado. Ao simular o direito de escolha a seus cidadãos, a gestão os empurra para uma falsa dicotomia entre continuar vivendo sem dignidade ou aceitar a moradia digna correndo risco de vida.

Nesse bojo, a presente edição do “Informe de Direitos Humanos”, produzido anualmente pelo Centro de Defesa da Vida Herbert de Souza (CDVHS), organização não-governamental com 30 anos de atuação na proteção e promoção de direitos humanos no Grande Bom Jardim, traz como tema central as “Violações ao direito à moradia digna e ao território em Fortaleza”. A publicação oferece um diagnóstico sobre a precariedade da política habitacional na capital, sistematiza pautas para incidência política e destaca a atuação de entidades, órgãos e movimentos durante o ano de 2022.

A produção deste relatório contou com a contribuição de representantes do CDVHS, da Comissão de Direitos Humanos e Cidadania da Assembleia Legislativa do Ceará (CDCH/Alece), da Comissão de Direitos Humanos e Cidadania da Câmara Municipal de Fortaleza (CDCH/CMFor), da Cruz Vermelha Internacional (CICV), do Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Dom Aloísio Lorscheider (EDHAL), do Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar (EFTA), da Frente de Luta por Moradia Digna (FLMD) e do Núcleo de Habitação e Moradia da Defensoria Pública do Estado do Ceará (Nuham).

A publicação está dividida em duas partes: na primeira estão organizadas as análises coletadas por meio entrevistas com os diversos atores sociais listados acima. Elas dão conta de avaliar o direito à moradia em Fortaleza a partir da observação dos (i) efeitos da pandemia, (ii) do impacto das disputas territoriais das organizações criminosas, (iii) do desmonte da política de regularização fundiária e (iv) da necessidade de criação de uma agenda com pautas urgentes. Na segunda parte, o texto caracteriza a atuação institucional de cada organização/movimento consultado e traz destaques de 2022.

Com isso, o objetivo deste Informe de DH é ir além da identificação de demandas e descrição da realidade, esforço que por si já seria válido. A partir da sistematização de análises e levantamento de informações, busca também apontar soluções que possam pautar a construção de políticas públicas baseadas em evidências.

**“Da mesma forma como a ação do planejamento urbano e da política habitacional tem sido fundamental para expandir as fronteiras do capitalismo financeirizado sobre o território, também é necessária muita imaginação urbanística e normativa para proteger, promover e potencializar essas novas geografias”.**

Raquel Rolnik (urbanista, relatora especial para o Direito à Moradia Adequada do Conselho de Direitos Humanos da ONU entre 2008 e 2014)

Por partir da fala dos que estão diuturnamente na luta pela proteção e promoção dos direitos humanos, este Informe de DH pretende proporcionar um olhar privilegiado para os problemas sociais. Nesse sentido, o esforço empregado nesta iniciativa deve ser somado a tantas outras que se multiplicam nos territórios de Fortaleza para superação dos problemas estruturais enfrentados pela maior parte da população e conquista de um horizonte de justiça social.



A ameaça à sobrevivência trazida pela pandemia do coronavírus evidenciou as profundas desigualdades socioespaciais em Fortaleza, uma cidade populosa, segregada e densamente povoada, especialmente em assentamentos precários. Dos quase 2,5 milhões de habitantes, um milhão deles moram em 856 assentamentos precários, que cobrem apenas 12% da cidade.

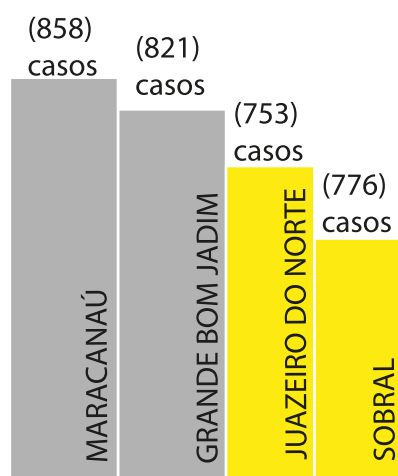
Na avaliação do deputado estadual e presidente da Comissão de Direitos Humanos e Cidadania da Assembleia Legislativa do Ceará (CDHC/Alece), Renato Roseno, a pandemia se agrava em especial pela altíssima densidade demográfica de Fortaleza, a maior entre as capitais brasileiras e a oitava maior do país. “Só que essa média não revela a crueldade das questões. Nos assentamentos precários a densidade demográfica chega a ser três vezes maior: enquanto na cidade é 7,75 mil habitantes por quilômetro quadrado, nos assentamentos precários você tem 21 mil”, salienta.

Mesmo antes da pandemia, a capital cearense enfrentava cenário desafiador, marcado pela falta de aplicação dos institutos jurídicos. “A gente já vinha de um histórico de déficit na política de implementação do direito à cidade como um todo”, ressalta Miguel Rodrigues, ex-coordenador do Escritório Frei Tito (EFTA), vinculado à Alece. Ao mesmo tempo em que a população em situação de rua e as ocupações espontâneas aumentaram, as previsões do Estatuto das Cidades do Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFor) para o interesse social seguiram escanteadas.

Com uma política de habitação deficitária, as recomendações de isolamento social se tornaram impraticáveis para a parcela mais vulnerável da população. “Famílias se viram abandonadas à própria sorte, recorrendo à Prefeitura para garantir aluguel social, mas sem vagas disponíveis”, relata Adriana Gerônimo, co-vereadora da Mandata Nossa Cara, atual presidente da Comissão de Direitos Humanos e Cidadania da Câmara Municipal de Fortaleza (CDHC/CMFor).

2

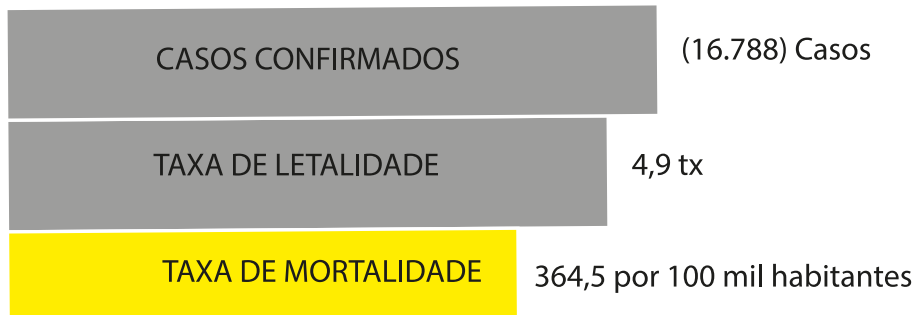
Dessa forma, a precariedade das habitações nas periferias da cidade contribuiu para a velocidade de propagação do vírus. “Famílias inteiras se contaminaram devido à coabitação em espaços sem ventilação adequada. Casas sem saneamento básico, sem banheiro e água encanada foram palco de tragédias”, considera Gerônimo. “Onde as pessoas mais passaram fome foi também onde mais morreram”, enfatiza ao mencionar a pesquisa Mapa Participativo de Enfrentamento à Fome do Grande Bom Jardim .



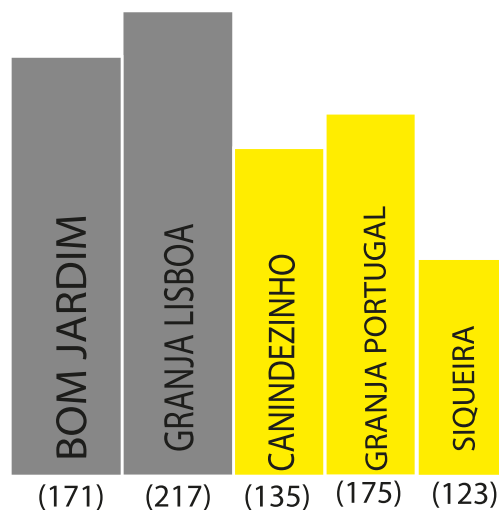
O Grande Bom Jardim (GBJ) é um dos territórios do país que mais sofreu e sofre com a pandemia da Covid-19. Os dados da Secretaria Municipal de Saúde (SMS) e da plataforma Integra-SUS revelam que até 16 de agosto de 2022 o número de mortes pela Covid-19 no Grande Bom Jardim. (821) supera os das cidades de Juazeiro do Norte (753) e de Sobral (776) e fica bem próximo dos da cidade de Maracanaú (858). Lembrando que se trata do terceiro, quarto e quinto municípios mais populosos do estado do Ceará: Juazeiro do Norte (276.264), Maracanaú (229.458), Sobral (210.711).

<sup>2</sup> Produzida pelo CDVHS em parceria com a Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB), o Grupo Diálogos de Extensão e Pesquisas Interdisciplinares (DIÁLOGOS), a Universidade Federal do Ceará (UFC) e o Núcleo de Pesquisa e Extensão em Geografia da Alimentação (NUPEGA).

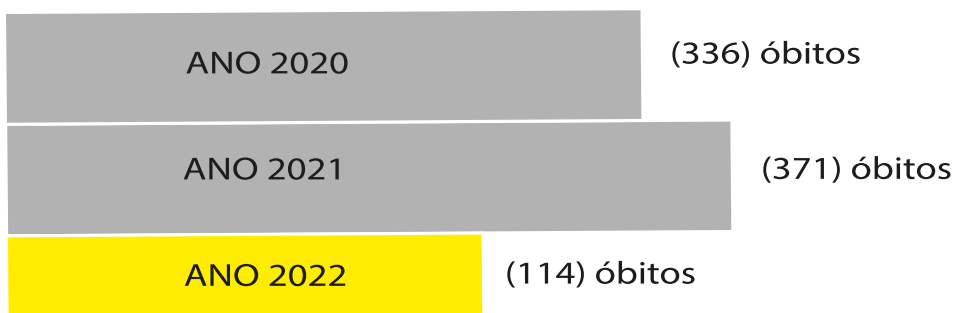
Ademais, o GBJ tem 16.788 casos confirmados, taxa de letalidade de 4,9 e taxa de mortalidade de 364,5 por 100 mil habitantes. A taxa de letalidade do GBJ é 58,1% maior que a de Fortaleza.



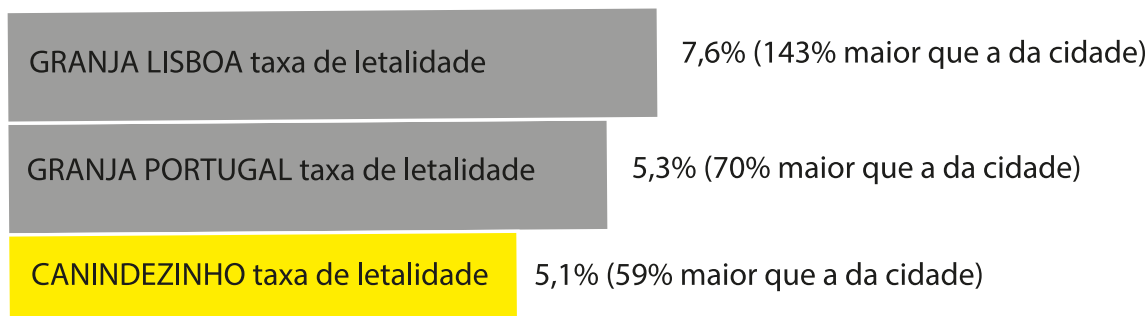
Por bairro, temos os seguintes óbitos por Covid-19:



Por ano, no território, temos os seguintes contingentes de óbitos no GBJ:



Cabe indicar que mesmo com o surto epidêmico apresentando certa estabilidade desde fevereiro de 2022 as mortes causadas pelas complicações da Covid-19 continuam em nível elevado no território:



**“A pandemia encontra essa cidade: muito segregada, muito pobre, com altíssima densidade demográfica nos seus assentamentos precários. E obviamente todas as violações de direito à moradia concorrem para piorar a taxa de letalidade, porque essa população é especialmente pobre, com acesso à renda muito difícil, inclusive impactando na segurança alimentar e nutricional”.**

Renato Roseno (presidente da CDHC/Alece)

#### Nova dinâmica dos atendimentos institucionais

“No geral, um primeiro impacto da pandemia foi uma desmobilização no sentido amplo da sociedade, inclusive dos movimentos de moradia. E uma diminuição do despejo coletivo, num primeiro momento, pela própria paralisia da atividade judicial”, observa Cláudio Silva, ex-coordenador do Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Dom Aloísio Lorscheider (EDHAL), da Câmara Municipal de Fortaleza.

Ele considera que, ao mesmo tempo, houve aumento expressivo de demandas por saúde e assistência, revelando a complexidade das necessidades emergentes. “A questão de fundo era a vulnerabilidade: a pessoa tinha perdido a renda e estava ameaçada de perder o aluguel. Então era uma demanda individual no sentido jurídico, mas que estava atingindo toda a sociedade”, explica.

Na mesma linha, ao relembrar o início da pandemia, o defensor José Lino Fonteles, responsável pelo Núcleo de Habitação e Moradia da Defensoria Pública do Estado do Ceará (Nuham), menciona uma queda significativa de atendimentos, o que, segundo ele, possivelmente se deu pela falta de acesso da população aos canais de atendimento. “No decorrer da pandemia, os atendimentos foram ganhando corpo, embora não no número que a gente atendia anteriormente”, afirma.

Com a intensificação das ocupações espontâneas e a extensão do período de isolamento social, surgiu para proprietários de imóveis ou posseiros a oportunidade para ameaçar comunidades em condições precárias. “Até a Lei do Despejo Zero na pandemia, os despejos continuaram acontecendo, principalmente aqueles ligados a terrenos privados”, conta Adriana Gerônimo. Para a presidenta da CDHC da CMFor também chegaram denúncias de deslocamentos internos por conta de disputas territoriais por facções, tema abordado de forma específica no capítulo 2.

### Campanha Despejo Zero

Inaugurada ainda nos primeiros meses da pandemia, no fim de julho de 2020, a Campanha Nacional Despejo Zero constituiu uma articulação nacional de resistência a fim de coibir ações judiciais para autorizar desocupações. Contando com apoio internacional, 175 movimentos e organizações de defesa dos direitos humanos exerceram pressão sobre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário a fim de evitar a retomada de posse e remoções compulsórias.

Em Fortaleza, a campanha ganhou adesão de entidades e parlamentares alinhados à defesa da habitação popular. A Mandata Nossa Cara (PSOL), que atualmente preside a Comissão de Direitos Humanos da Câmara Municipal, protocolou em março de 2021 projeto de lei para suspender a execução de desocupações forçadas durante a pandemia. No mesmo período, iniciativa de igual caráter foi proposta no legislativo estadual pelo presidente da Comissão de Direitos Humanos da Casa, deputado Renato Roseno (PSOL).

3

A CDHC da Alece, junto à equipe do Escritório Frei Tito, ainda construiu e acompanhou a Missão Despejo Zero em Fortaleza, realizada entre 17 e 19 de novembro de 2021. A agenda foi promovida pelo Fórum Nacional da Reforma Urbana, pela Campanha Despejo Zero, pela Plataforma Dhesca e diversas organizações locais, e contou com reuniões com o poder público, pesquisa de campo e visita às comunidades.

“Se fora desse contexto de pandemia já era uma situação que traz à tona diversas violações, o agravamento dela acontece nesse momento porque, além de as pessoas ficarem sem moradia, estavam ficando expostas ao vírus”, explica Miguel Rodrigues, coordenador à época do EFTA. Na maioria das vezes, a ação de despejo era executada sem o amparo previsto pelas normativas, que determinam tentativas de mediação e acompanhamento por agentes de proteção social.

A retomada das atividades econômicas e a flexibilização do isolamento social, entretanto, não diminuíram as pressões que ameaçam o direito à terra e à moradia digna. Para Cláudio Silva, do Escritório Dom Aloísio Lorscheider, a pauta do despejo zero precisa ser propositiva. “Para além da situação da pandemia, o despejo tem a ver com um contexto de vulnerabilidade social, então eu sou daqueles que entende que a remoção coletiva de pessoas deve ser retirada do ordenamento jurídico”, defende. A análise dele tem como argumento a proteção de direitos fundamentais e necessidade de que meios não violentos sejam buscados para tratar a demanda por moradia.

Passada a fase mais crítica da emergência sanitária, a Campanha Despejo Zero também tem contribuído para intensificar o debate no Brasil sobre a necessidade de avançar na demarcação e respeito aos territórios indígenas e quilombolas.

## Vitórias judiciais

**“Nesse momento da pandemia, a gente que está nas assessorias e nos movimentos conseguiu reagir através de algumas conquistas institucionais, mais por iniciativa do Judiciário. Do ponto de vista do poder público, do Executivo, não houve uma resposta a contento no sentido de prover soluções adequadas”.**

Miguel Rodrigues (ex-coordenador do EFTA/Alece)

A mobilização da Campanha Nacional Despejo Zero resultou em uma decisão significativa do Supremo Tribunal Federal (STF). Em junho de 2021, em resposta à provocação do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e outras entidades, o STF determinou em caráter liminar a suspensão de despejos e desocupações de áreas coletivas em todo o território nacional. A medida estabeleceu uma correlação direta entre o direito à saúde, à vida e à moradia, especialmente em meio à pandemia.

Em razão da alteração no cenário epidemiológico no Brasil e com o arrefecimento dos efeitos da pandemia, o ministro Luís Roberto Barroso, que já havia prorrogado o prazo até o final de outubro de 2022, não estendeu a proibição dos despejos, mas determinou um regime de transição visando reduzir os impactos habitacionais e humanitários em casos de desocupação coletiva. Conforme a decisão:

- Os Tribunais de Justiça e os Tribunais Regionais Federais deveriam estabelecer de forma imediata comissões de conflitos fundiários para prestar suporte aos magistrados. Inicialmente, essas comissões deveriam desenvolver estratégias graduais e escalonadas para retomar decisões de reintegração de posse que foram suspensas;
- As comissões de conflitos fundiários têm a responsabilidade de realizar inspeções judiciais e audiências de mediação antes de qualquer determinação de desocupação, mesmo em áreas onde já existam decisões que indiquem despejos. O Ministério Público e a Defensoria Pública também devem participar desse processo;

---

3

Posteriormente, em sessão virtual extraordinária de 1º de novembro de 2022, o Pleno do STF, por maioria, referendou a decisão na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 828, pela qual determinou a observância, por parte do Sistema de Justiça, de uma série de requisitos para que fossem cumpridos os mandados de reintegração de posse em ocupações coletivas.

•Além das decisões judiciais, todas as medidas administrativas que conduzam a remoções devem ser previamente comunicadas e as comunidades afetadas devem ser consultadas, garantindo um prazo adequado para a desocupação e adotando medidas para salvaguardar o direito à moradia, proibindo, em qualquer circunstância, a separação de membros de uma mesma família.

No cenário cearense, como resultado da incidência coletiva, o Tribunal de Justiça se antecipou à decisão do STF e encaminhou a seus magistrados a recomendação nº 90, publicada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em março de 2021<sup>4</sup>. O texto sugere aos órgãos do Poder Judiciário a adoção de cautelas quando da solução de conflitos relacionados à desocupação coletiva de imóveis durante o período da pandemia. A recomendação se baseia nas diretrizes estabelecidas por resolução do Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH) ainda em 2018<sup>5</sup>.

A articulação histórica vista durante o período de emergência sanitária em defesa do despejo zero contou também com adesão do Ministério Público, da Defensoria Pública e de arquitetos, advogados, projetos de extensão das universidades, escritórios de direitos humanos e de advocacia popular. “Nós participamos de vários grupos para tentar de alguma forma criar condições para que as decisões [de reintegração de posse] não fossem cumpridas durante a pandemia”, relata José Lino Fonteles.

**“Por incrível que pareça, até hoje os efeitos dessa liminar [da ADPF 828] ainda estão surtindo, porque as ordens de desocupação antigas e novas, antes de serem cumpridas, passam por uma Comissão de Soluções Fundiárias, que é uma fase de mediação. Então muitas desocupações que deveriam ter ocorrido ao longo do tempo, porque tem sentença ou tem liminar para ser cumprida, não foram durante a pandemia e até hoje. E agora todas elas passarão por análise dessa comissão”.**

José Lino Fonteles (defensor público do Núcleo de Habitação e Moradia)

Regulamentado pelo CNJ, o novo protocolo para mediação dos conflitos fundiários inclui, antes do cumprimento da ordem de despejo, visitas às comunidades, tentativas de conciliação e inclusão em programa social de habitação<sup>6</sup>. “Só depois de inviabilizada a conciliação, de Poder Judiciário ter tentado de todas as formas essa mediação, com inclusão em algum programa social de habitação, abrigo ou aluguel social, é que vamos tentar fazer a desocupação, o mais humanizada [possível], com todos os cuidados”, explica Fonteles.

<sup>4</sup>

Recomenda aos órgãos do Poder Judiciário a adoção de cautelas quando da solução de conflitos que versem sobre a desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais durante o período da pandemia do Coronavírus (Covid-19). Disponível em < <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3766>>.

<sup>5</sup>Resolução para garantia de direitos humanos em situações de conflitos por terra é aprovada pelo Conselho Nacional dos Direitos Humanos. Disponível em < <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2018/outubro/resolucao-para-garantia-de-direitos-humanos-em-situacoes-de-conflitos-por-terra-e-aprovada-pelo-conselho-nacional-dos-direitos-humanos/>>.

<sup>6</sup>Aprovado por maioria em 2023, o ato normativo 0003244-58.2023.2.00.0000 cria a Comissão Nacional de Soluções Fundiárias no âmbito do CNJ e de comissões regionais nos tribunais. No âmbito regional, a iniciativa tem por finalidade estabelecer as diretrizes para o cumprimento de mandados de reintegração de posse coletivos e executar outras ações para a busca consensual de soluções para esses conflitos ou que auxiliem na garantia dos direitos fundamentais nos casos de reintegração de posse.

Outro importante desdobramento jurídico foi o Provimento nº 22/2021<sup>7</sup> da Corregedoria Geral de Justiça do Ceará, publicado em dezembro de 2021. Nele está disposto o Protocolo Interinstitucional a ser observado pelos magistrados do Poder Judiciário do Ceará para cumprimento dos mandados de reintegração de posse em conflitos coletivos. A medida atende a pleito que vem sendo feito há muitos anos pelos movimentos sociais e entidades atuantes na defesa do direito e, entre outras definições:

- Recomenda a utilização, de forma preventiva, em qualquer fase processual, de métodos alternativos de solução de conflitos, como a conciliação e a mediação, ouvindo-se o Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (NUPEMEC).
- Recomenda a realização de reunião preparatória para cumprimento das ordens de reintegração coletiva de posse em imóveis urbanos e rurais com a presença de oficial de justiça, promotor de justiça, defensor público, procuradores das partes, representante do Comando Geral da Polícia Militar do Ceará, membros do Conselho Tutelar e representantes do Poder Executivo, especialmente das áreas de habitação e assistência social;
- Proíbe o início do cumprimento da remoção no período noturno, devendo a ordem judicial ser cumprida nos dias úteis, das 6 às 18 horas, sendo precedida de comunicação ao Conselho Tutelar, aos órgãos de assistência social municipal e aos serviços de saúde pública.

O cenário evidencia a importância de uma abordagem integrada entre os Poderes Judiciário, Executivo e Legislativo para abordar as complexas questões habitacionais.

Embora vitórias legais tenham sido alcançadas, a virtualização das atividades durante a pandemia contribuiu para o aumento dos despejos ilegais, perpetrados por forças privadas, incluindo supostos proprietários ou agentes não identificados, como milícias. Houve situações com extremos de violência, incluindo ameaças diretas e até mesmo agressões físicas, resultando na inclusão de pessoas em programas de proteção. Parlamentares e integrantes de suas assessorias também foram ameaçados.

---

<sup>7</sup> Dispõe sobre o Protocolo Interinstitucional a ser observado pelos magistrados(as) do Poder Judiciário do Estado do Ceará, para cumprimento dos mandados de reintegração de posse em conflitos coletivos urbanos e rurais e dá outras providências. Disponível em <http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2022/06/Prov.-22-2021-REINT-POSSE-COLETIVA.pdf>.

## 2 IMPACTOS DAS DISPUTAS TERRITORIAIS DE ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS

O cenário de deslocamento involuntário em Fortaleza em decorrência da atividade de facções criminosas tem gerado sérias consequências para o direito à moradia e a segurança das populações. Ao ressaltar a sensibilidade do assunto, representantes de entidades, órgãos e movimento social entrevistados para este Informe de DH destacam a complexidade dessa realidade e alertam para a necessidade urgente de estruturação de uma política para assistir vítimas desse fenômeno.

O Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) aponta que, no mundo todo, pessoas deslocadas são forçadas a abandonar suas casas devido a conflitos armados, violência generalizada, violações dos direitos humanos ou calamidades naturais. No contexto da capital cearense, diferentemente, as organizações criminosas emergem como agente de deslocamento, levando famílias a abandonarem suas residências, muitas vezes de forma repentina e sob ameaças.

“É muito sintomático que o Comitê Internacional da Cruz Vermelha, aquele de Genebra, que atua em territórios em guerra, venha ao Ceará”, chama atenção o deputado estadual Renato Roseno. Ao trazer à tona a figura do “deslocado urbano”, ele chama atenção para gravidade da situação. No último ano, a CDHC presidida por ele, acompanhou casos do tipo, como a situação de uma ocupação precária cujas 144 famílias receberam unidades em um conjunto habitacional e imediatamente foram forçadas a deixar suas novas moradias devido às ameaças de uma facção.

De acordo com Cláudio Silva, ex-coordenador do EDHAL, pessoas expulsas de seus locais de moradia ou impedidas de se deslocar em razão da violência não é um problema novo. O que mudou com a chegada das organizações criminosas nacionais, há cerca de 10 anos, entretanto, foi a forma – mais violenta – como passou a se dar a disputa pelo comando do tráfico de drogas e posteriormente por outros mercados, inclusive o imobiliário.

O aumento no número de expulsões, especialmente nos conjuntos habitacionais do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) expõe a ausência de um trabalho de proteção social eficaz, avalia Adriana Gerônimo, integrante da Mandata Nossa Cara, presidente da CDHC da CMFor. Segundo ela, esse modelo de habitação contribui para a disputa entre facções e a ausência de direitos. Outro complicador é o vínculo dos beneficiários com a Caixa Econômica, que não se desfaz mesmo com a expulsão e inviabiliza a reinserção na política habitacional, como o retorno ao aluguel social.

Para o EFTA chegaram denúncias do tipo para além dos conjuntos habitacionais. “Há casos de pessoas que viviam há muitos anos em determinada comunidade e tiveram que sair às pressas, de casa alugada ou própria, por conta do rearranjo do domínio desses territórios”, lembra Miguel Rodrigues. Nesse contexto, a tomada do imóvel se dá para exercer domínio territorial ou para utilização dele para fazer renda ou como ponto estratégico.



O problema tem sido pouco observado pelo Estado durante negociação com comunidades que aguardam o reassentamento. Laíssa Limeira, representante da Frente de Luta por Moradia Digna, ressalta o receio em aceitar moradias em terrenos controlados por facções rivais aquelas que controlam a região de origem das famílias. “Os mercados ilegais reorganizam o governo do território. É o tipo de ameaça que você não paga para ver”, complementa Roseno.

**“O Estado não leva em consideração a questão das facções na hora de [pensar] os reassentamentos, na hora de produzir habitação. Para ele é só produzir moradia e jogar a gente dentro. E não é assim. Tem outras questões que estão muito fortes, como é o caso das facções. As pessoas sempre falam que é melhor estar seguro dentro do território e recebendo o aluguel social do que ir para um lugar que elas não teriam segurança nenhuma”.**

Laíssa Limeira (secretária-executiva da Frente de Luta por Moradia Digna)

Diante desse cenário, é imperativo que o poder público desenvolva estratégias abrangentes, considerando não apenas a construção de moradias, mas também a segurança e a integridade das comunidades afetadas. O desafio reside em equilibrar a urgência do abrigo com a garantia de um ambiente seguro e estável para as populações deslocadas, levando em conta as complexidades das dinâmicas territoriais influenciadas pelas facções criminosas.

Em geral, a resposta de curto prazo que vem sendo utilizada para essas situações, embora não seja a exclusiva, é a concessão de aluguéis sociais. De acordo com estudo do CICV, 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 documento não identificou casos concretos de permuta de unidades, apenas de rescisão contratual, possivelmente em razão da falta de protocolos para tanto. 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 ou a Secretaria das Cidades.

Apesar da multiplicação das denúncias, o cenário é agravado também pela ausência de dados sistematizados sobre o fenômeno. Fortaleza tem atualmente um contingente afetado pela “guerra” de facções na periferia que infla o déficit habitacional, cujos dados oficiais são pouco palpáveis. Nenhum dos entrevistados para este Informe de DH, nem documentos pesquisados foram capazes de precisar quantas pessoas estão em vulnerabilidade por conta dos deslocamentos forçados na área urbana.

Nesse sentido, sobra a questão: como reformular as políticas de habitação para garantir direitos a essas pessoas?

**“É um problema muito difícil de resolver porque, em geral, a pessoa que é expulsa não quer retornar [para sua casa]. Eu não conheço nenhuma situação em que a pessoa quis retornar. Então os meios ordinários de reivindicação de posse no Direito não se aplicam”.**

Cláudio Silva (ex-coordenador do EDHAL/CMFor)

Do ponto de vista das políticas públicas de direitos humanos, não há programas específicos no Brasil para atender esses desabrigados, segundo a investigação do CICV. No Ceará foi criado o Programa de Proteção Provisória (PPPro)<sup>8</sup>, que é executado pela Secretaria de Proteção Social, Justiça, Cidadania, Mulheres e Direitos Humanos do Governo do Estado e tem como público pessoas em situação de ameaça de morte, incluindo aquelas deslocadas que se encontrem nesta condição.

---

<sup>8</sup> Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade, regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana.

### 3 DESMONTE DA POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Pontos críticos são levantados na análise sobre a política de regularização fundiária no município de Fortaleza. Para os diferentes entrevistados, é consenso que há falhas significativas nas prioridades executadas pela gestão municipal. As intenções declaradas pelos representantes da Prefeitura se chocam muitas vezes com a realidade e o valor destinado no orçamento, bem como sua execução.

Se mais de um terço do território da cidade foi organizado a partir da autoconstrução, a regularização fundiária – combinada a melhorias sociais e intervenções urbanísticas – deveria ser a melhor política habitacional, reflete Renato Roseno. Antes de produzir unidades, ao Executivo caberia promover a ocupação de imóveis desocupados: segundo o último Censo, são cerca de 100 mil famílias sem ter onde morar e 144 mil imóveis vazios na capital.

Em setembro de 2022 foi sancionada a lei que cria o Programa de Regularização Fundiária Urbana de Fortaleza (ReurbFor). De acordo com a gestão municipal, 19 milhões de reais serão investidos para entregar a titulação e garantir condições dignas a 40 mil famílias até o final de 2024. Estão contempladas pelo programa 56 áreas da cidade, em comunidades na Barra do Ceará, Pirambu, Bom Jardim, Papicu, Moura Brasil, Serviluz, Sapiranga e em outros bairros.

Seis meses depois, a Prefeitura abriu seleção para organizações da sociedade civil interessadas em participar dos processos de regularização fundiária. De acordo com Adriana Gerônimo, o chamamento foi um fracasso por prever pagamento muito baixo às assessorias técnicas que trabalhariam no programa. “Teve secretário da Habitafor na época que disse ‘mas vocês já não fazem tudo isso de graça?’”, lembra a co-vereadora sobre a forma como a gestão tratou as entidades sem fins lucrativos que prestam assessoria aos movimentos que atuam na pauta urbana.

Pelo acompanhamento do EFTA, a implementação do ReurbFor ainda não é visível, confirmando a tendência de falta de cumprimento das políticas estabelecidas para a política habitacional. “É importante falar da regularização a partir das ZEIS, porque não é só o papel da casa [que importa]. É montada uma equipe que vai para dentro da comunidade, tem o escritório local e é feito um estudo que não é só o levantamento e a medição das casas, mas também das necessidades urbanísticas”, explica.

Laíssa Limeira, da Frente de Luta por Moradia Digna, considera positivo o anúncio da meta de regularização, mas também enxerga lacunas na execução do programa. “No Reurb, as ZEIS deveriam ser prioritárias. Só que elas ainda não foram regularizadas. Os projetos de lei complementar estão em tramitação [na Câmara Municipal] há dois anos e, sem isso, não tem como ter regularização fundiária dentro das ZEIS”, pontua ao mencionar demora do Legislativo em apreciar as propostas encaminhadas pelo Executivo em 15 de dezembro de 2020.

Ao passo que a co-vereadora Adriana Gerônimo critica a ineficiência da Secretaria Municipal de Habitação (Habitafor) na execução dos recursos destinados à regularização fundiária, Cláudio Silva diz não lembrar se já existiu uma política efetiva deste tipo em Fortaleza.

“Podem ter programas pontuais de titulação de posse, o que é importante. Mas uma política pública de regularização fundiária de comunidades vulneráveis numa perspectiva que é adequada, articulada com garantias relacionadas a direito à cidade, infraestrutura urbana, transporte, moradia adequada, lazer, acesso a serviços públicos, isso não há”, aponta o ex-coordenador do EDHAL.

Na avaliação dele, um dos “efeitos colaterais” do Programa Minha Casa, Minha Vida foi a falta de atenção dada à regularização fundiária. “Ao invés de você realocar pessoas de um local vulnerável para residenciais, você poderia garantir a segurança da posse, urbanizar e construir serviços públicos nos territórios onde as pessoas já habitam”, propõe. O defensor José Lino Fonteles acredita que essa é a forma mais efetiva de reduzir o déficit habitacional e defende que famílias sob risco de despejo deveriam ser beneficiadas de forma prioritária.

Para financiar a habitação de interesse social, os especialistas enfatizam a necessidade de destinar adequadamente os recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (Fundurb). Segundo Adriana Gerônimo, a expectativa é que o Fundo seja utilizado pela primeira vez para subsidiar habitações<sup>10</sup> populares por meio da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S), “porque até então ele estava sendo destinado para construir arezinhas, colocar asfalto nas ruas, etc. Outro problema é que o Fundurb não tem conselho com a sociedade civil, é um fundo planejado somente pela Prefeitura”.

### Falta de transparência e participação social

O Estatuto da Cidade define que a política urbana tem como uma de suas diretrizes a “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (Art. 2º, II). A análise do cenário em Fortaleza, entretanto, revela uma preocupante falta de transparência e participação social.

Diversos entrevistados apontam para falhas estruturais que comprometem a eficácia e a legitimidade das iniciativas municipais, contribuindo para a perpetuação de desigualdades urbanas. Para o deputado Renato Roseno, a primeira medida da gestão pública não deveria ser a construção de unidades, mas sim a aplicação do Estatuto da Cidade, lei federal<sup>9</sup> que estabelece normas de ordem pública e interesse social a fim de regular o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

<sup>9</sup> Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade, regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana.

Para garantir a gestão democrática da cidade, a legislação determina que deverão ser utilizados instrumentos como órgãos colegiados, consultas públicas, planos de iniciativa popular, bem como conferências. Em Fortaleza, a desconexão entre as decisões da Conferência Municipal da Habitação Popular e a prática da Habitafor, todavia, é observada por Adriana Gerônimo. Realizada a cada três anos, o espaço de discussão não tem suas indicações monitoradas pelo Conselho Municipal de Habitação Popular (COMHAP).

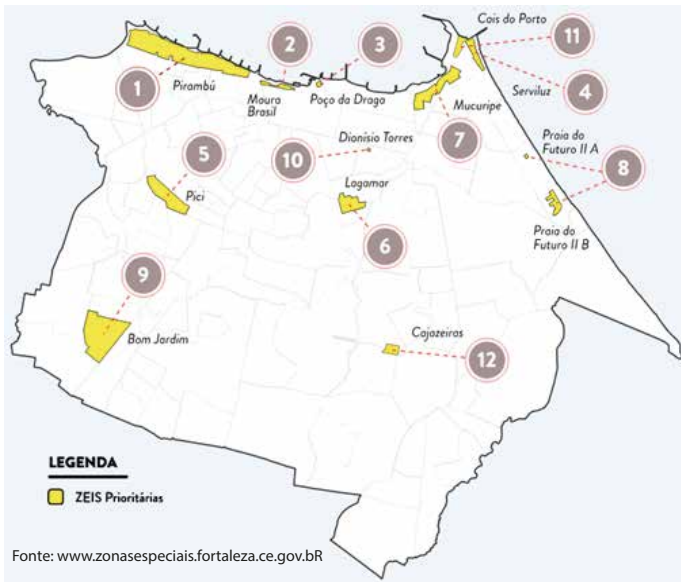
**“O COMHAP é um conselho que mal se reúne, praticamente se reúne só para aprovar o orçamento da Habitafor para o ano seguinte, porque é uma atribuição privativa dele. Mas para fazer o monitoramento da execução das políticas relacionadas à habitação e da regularização fundiária praticamente não tem nada”.**

Adriana Gerônimo (covereadora da Mandata Nossa Cara, presidente da CDHC/CMFor)

Com assento no COMHAP, a Frente de Luta por Moradia Digna evidencia a falta de transparência na apreciação da lei do Reurb. Segundo Laíssa Limeira, secretária executiva da articulação popular, a linguagem técnica e jurídica utilizada pelos representantes da gestão dificultou a compreensão dos representantes da sociedade civil. “Eles nem entregaram a lei para a gente ler de uma forma mais minuciosa e entender essas questões. A gente não entendia e precisava passar [o texto] para a assessoria [técnica popular] ajudar”, relata.

Outro ponto denunciado por ela se refere ao horário em que reuniões e plenárias são convocadas, sempre dentro do horário comercial. “Todos esses conselhos deveriam ter um horário mais flexível para [garantir] uma participação maior, já que todas as questões relacionadas à moradia devem passar por eles, que tem que ter participação de muitos segmentos populares”, explica. “Algumas pessoas que são da Prefeitura recebem até folga para participar, mas nós que somos trabalhadores não conseguimos”, completa.

A falta de alinhamento entre as políticas executadas pela gestão municipal e as demandas das comunidades é uma constante, evidenciando a necessidade urgente de maior transparência, comunicação eficaz e respeito à participação da sociedade civil. O caso da implementação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) é emblemático. Mesmo tendo prioridade de acordo com o PDPFor de 2009, até agora não saiu do papel a produção dos Planos integrados de Regularização Fundiária (PIRF) das 10 ZEIS prioritárias.



Miguel Rodrigues ressalta ainda que a execução de políticas que se sobrepõem ao Plano Diretor Participativo aprofunda as marcas da desigualdade no cenário urbano. Como exemplo, ele cita o “Fortaleza 2040”, plano criado durante as gestões de Roberto Cláudio (2013-2020). “Você tem ZEIS que por cima o Fortaleza 2040 diz que vai ser área de adensamento. Como eu vou adensar se não for removendo pessoas, casas e construindo prédios, liberando espaço para a especulação imobiliária, como você tem ali naquela área do Mucuripe?”, questiona.

Ele e outros especialistas chamam atenção ainda para a utilização inadequada dos instrumentos previstos em lei. Enquanto a Prefeitura investiu no uso da outorga onerosa do direito de construir e na operação urbana consorciada para favorecer a expansão do mercado imobiliário, deixou de lado instrumentos que contribuem para a habitação de interesse social, como os relacionados a regularização fundiária, desapropriação e IPTU progressivo no tempo.

De acordo com levantamento do Jornal O Povo<sup>10</sup>, 25 projetos acionaram o uso da Outorga Onerosa do Uso do Solo entre 2021 e abril de 2022. Até janeiro de 2023, mais 19 processos do tipo estavam tramitando na Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (Seuma). O valor arrecadado com os projetos confirmados até o ano passado ultrapassava R\$ 200 milhões e deveria abastecer o Fundo de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza (Fundurb), que por lei deve ser usado para implementação dos objetivos previstos no Plano Diretor.

“A única coisa do Estatuto [da Cidade] que parece que a Prefeitura gosta muito de aplicar é a outorga onerosa do direito de construir. Ao mesmo tempo, a gente não tem transparência do Fundo de Terras. Ou seja, uma cidade que não sabe quanto tem de terras”, avalia Roseno. Pelo PDPFor, com o parcelamento do solo, um percentual da área dos novos loteamentos deve ser destinado ao Fundo de Terras para a implantação de programas habitacionais de interesse social.

Nesse sentido, o setor privado é o grande beneficiário da utilização inadequada dos instrumentos urbanísticos. “Você constrói em determinada área para depois trazer uma devolutiva para a sociedade, mas isso não tem gerado impactos positivos na cidade do ponto de vista de diminuir as desigualdades sociais”, critica o ex-coordenador do EFTA. Portanto, a revisão desses processos é fundamental para promover uma abordagem mais inclusiva e justa no desenvolvimento urbano.

<sup>10</sup> “Outorga onerosa: R\$ 268 milhões aprovados são 74,5% acima da previsão da taxa do lixo”. Jornal O Povo. 19 de janeiro de 2023. Disponível em < <https://mais.opovo.com.br/reportagens-especiais/2023/06/19/outorga-onerosa-rs-268-milhoes-aprovados-sao-745-acima-da-previsao-da-taxa-do-lixo.html> >.

## 4 PAUTAS URGENTES: SISTEMATIZAÇÃO DE UMA AGENDA POPULAR

### APLICAÇÃO DE INSTRUMENTOS:

- 1) **Estatuto da Cidade:** executar com investimentos compatíveis instrumentos previstos para favorecer a habitação de interesse social e a função social da propriedade, como aqueles relacionados à regularização fundiária, desapropriação e IPTU progressivo no tempo.
- 2) **Fiscalização do Plano Diretor:** acionar o Ministério Público para fiscalização do cumprimento da lei, não permitindo projetos que desrespeitem as deliberações do PDPFor.
- 3) **Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS):** pressionar a Câmara Municipal de Fortaleza pela aprovação dos projetos de lei complementar que instituem normas e parâmetros específicos para os territórios delimitados pelas ZEIS do tipo 1, bem como cobrar da Prefeitura a priorização da regularização fundiária e dos Planos Integrados de Regularização Fundiária (PIRFs) nestas zonas.
- 4) **Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano:** implementar esse instrumento previsto pelo PDPFor. Sem a instalação do Conselho, a Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor (CPPD), ligada à Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (Seuma), tem promovido a análise e a aprovação dos projetos especiais sem participação democrática.
- 5) **Lei da Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (ATHIS):** garantir que famílias com renda de até três salários mínimos recebam assistência técnica pública e gratuita para a elaboração de projetos, acompanhamento e execução de obras necessárias para a edificação, reforma, ampliação ou regularização fundiária de suas moradias.

### REESTRUTURAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS:

- 6) **Aluguel social:** ampliar número de vagas e reajustar valor. Adaptar critérios para atender famílias vítimas de deslocamentos internos. Além disso, ter rubricas específicas para mulheres chefes de família, com crianças e/ou grávidas e para pessoas trans.
- 7) **Regularização fundiária:** executar amplo e rápido programa para garantir em áreas públicas, áreas de proteção ambiental em que seja possível (há uma modalidade no Reurb-S que permite <sup>11</sup>) e em áreas privadas, seja com desapropriação, chamada desapropriação indireta, compra ou venda de imóveis.
- 8) **População em situação de rua:** garantir com prioridade moradia para as famílias que estão em situação de rua. Utilizar prédio públicos vazios, depois de devida requalificação, e priorizar ocupação do Centro da cidade.
- 9) **Reassentamentos:** revisar o modelo de construção de grandes conjuntos habitacionais para combater o déficit habitacional. Apostar na aplicação de recursos próprios do Estado e do Município para construção de conjuntos menores, com localização mais estratégica para os beneficiários e acesso à infraestrutura urbana e serviços. Mapear adequadamente os territórios que receberão as pessoas beneficiadas por programas habitacionais. Prover os espaços com serviços essenciais com objetivo de evitar a necessidade de grandes deslocamentos da população para acessar aquelas unidades. Considerar a sustentabilidade econômica das pessoas realocadas, pois muitas vezes são direcionadas a bairros e territórios sem infraestrutura e sem possibilidade de empregabilidade ou de exercer atividades autônomas de geração de renda nas imediações.

<sup>11</sup> Conforme enquadramento da Lei Federal nº 13.465/2017.

**10) Orçamento e organização da Habitafor:** reestruturar a pasta, com realização de concurso público para garantir servidores de carreira e, portanto, a continuidade dos trabalhos.

#### **ARTICULAÇÕES INTERINSTITUCIONAIS:**

**11) Combinar políticas de moradia e de proteção social:** criar uma articulação institucional entre as políticas de planejamento urbano, moradia, proteção social e segurança pública para garantir direitos às populações que vivem de forma precária.

**12) Deslocados internos:** garantir atendimento por meio de programa de proteção, com acesso ao aluguel social, de forma paliativa, e estruturação interinstitucional de soluções para o problema.

**13) despejo Zero:** lutar para proibir que hajam autorizações judiciais para despejos coletivos.

**14) Urgência climática e justiça ambiental:** adequar as políticas públicas atentando para as mudanças climáticas e os efeitos sobre as populações mais vulneráveis; garantir o modo de vida das populações tradicionais que vivem do mar.



Contribuição da atuação de cada entidade, órgão e movimento social entrevistado para a realização deste Informe de DH.

### 5.1 Centro de Defesa da Vida Herbert de Souza

#### ZEIS e a estratégia da garantia da moradia digna no Grande Bom Jardim

por Rogério Costa

Garantir a moradia digna no Brasil sempre foi desafiante dada a urbanização abrupta e a modernização conservadora da sociedade brasileira, que passou a abrigar grande maioria da sua população nas chamadas zonas urbanas em tão pouco tempo.

Estamos falando de um país que se construiu com base na ocupação violenta do território a partir da colonização europeia, da utilização do regime escravocrata por mais de três séculos, que não realizou a reforma agrária no campo e que manteve o modelo agroexportador de matérias primas na sua base econômica. Isso implicou na dizimação dos povos indígenas e na construção social com base no machismo, no racismo e na negação dos direitos das classes trabalhadoras, subalternizadas e vulnerabilizadas.

Assim, as cidades brasileiras pouco a pouco se tornaram os principais palcos das lutas por sobrevivência, por moradia digna, por direitos trabalhistas e sociais. A Reforma Urbana foi a expressão que sintetizou uma parte importante das lutas na cidade durante a redemocratização brasileira. Dessas lutas decorreu a incorporação dos artigos 182 e 183 à Constituição Cidadã – instituindo a política de desenvolvimento urbano, sobretudo através do planejamento participativo, materializado no Plano Diretor, a função social da ocupação do solo urbano e a lei do usucapião em dadas circunstâncias.

A instituição de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) no Plano Diretor, onde se aplicariam vários instrumentos urbanísticos, faz parte dessas estratégias de implementação de uma política de desenvolvimento urbano que garanta moradia digna para moradores pobres nas cidades cada vez mais disputadas pelos interesses capitalistas.

A implementação das ZEIS nas cidades, portanto, está atravessada pela ousadia ou não das gestões municipais em aplicar tais instrumentos urbanísticos, em destinar recursos públicos, em se orientar alinhada aos interesses sociais ou aos interesses do setor imobiliário. Também é influenciada pela correlação de forças políticas e sociais do contexto político local.

Em Fortaleza, a ZEIS Bom Jardim esteve sempre atuando para que uma política pública de fato fosse estruturada para implementar esse tipo de Zona. Descobrimos muito cedo que só conseguiríamos pressionar a Prefeitura para tal se agíssemos em bloco. A Frente de Luta por Moradia Digna foi esse espaço político que possibilitou a articulação entre as diversas ZEIS ditas prioritárias, ou seja, aquelas nove que, formaram um Comitê Intersetorial junto com a Prefeitura ainda em 2014 (Lagamar, Pici, Poço da Draga, Moura Brasil, Bom Jardim, Pirambu, Serviluz, Praia do Futuro e Mucuripe).

Depois, já como 10 ZEIS (adicionada a Vila Vicentina), atuamos na Comissão de Acompanhamento e Implementação da ZEIS, entre 2015 e 2017, que culminou na estruturação das eleições diretas para montar os Conselhos Gestores dessas zonas em 2018. No ano seguinte foi a vez de lutar pela elaboração dos Planos Integrados de Regularização Fundiária (PIRFs), em parceria com as universidades, aprovados em 2020 pelos Conselhos Gestores, já eleitos e empossados.

Nos bastidores dessa construção, muita coisa não saiu como imaginamos. No entanto, mantivemos a resistência, sempre analisando o contexto, identificando o que era preciso fazer politicamente em coletivo, com apoio das assessorias técnicas universitárias e populares e dos escritórios de direitos humanos, para que o processo avançasse.

De 2013 a 2017, o foco da luta foi a pressão para que uma política se estruturasse. Em 2018, o Conselho Gestor tomou corpo. Entre 2019 e 2020, o Plano Integrado de Regularização Fundiária tomou corpo. Mas, mesmo um Plano, por mais importante e bem elaborado que seja, não muda ainda a vida das pessoas. Feito o Plano, a luta é pela realização do planejado.

A urbanização do Marrocos e adjacências, trazendo pavimentação, sistema de drenagem e implantação de rede de esgoto, foi a primeira obra que marcou a fase de execução do PIRF. Esse território também foi contemplado com um edital de melhorias habitacionais que pode beneficiar 480 moradias com intervenção hidrosanitária, enfrentando uma situação absurda, mas real de casas sem banheiro. Da mesma forma, um edital da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S) pode beneficiar as famílias do Marrocos e de Nova Canudos com a regularização fundiária.

Somente recentemente algumas secretarias municipais compreenderam que podem e devem realizar políticas específicas para as ZEIS. Durante a primeira gestão do prefeito Roberto Cláudio (2013-2016), ao se pesquisar a palavra “ZEIS” na Lei Orçamentária Anual (LOA), não era encontrada. Na segunda gestão do mesmo prefeito (2017-2020), o Instituto de Planejamento de Fortaleza (Iplanfor) passou a prever no orçamento políticas específicas. Atualmente também a Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional (Habitafor) passou a incluir rubricas específicas para esse tipo de zona.

Nas outras ZEIS há também obras de urbanização, regularização fundiária e construção de equipamentos públicos em curso ou projetadas, que podem ser apontadas como vitórias importantes desse processo. No entanto, há uma tentativa de deslegitimar essas iniciativas e não as creditar à luta das ZEIS, assim como uma tentativa de realizá-las, por parte da Secretaria Municipal de Infraestrutura (Seinf), sem o devido diálogo, consulta e deliberação do Conselho Gestor de cada zona.

É importante assinalar que permanecem ameaças e tentativas de descaracterizar a força da ZEIS, representada por suas instâncias legítimas de gestão colegiada. Isso acontece principalmente quando projetos são pensados para aqueles territórios com prejuízo a seus moradores, alteração do uso dos espaços ou da poligonal. Em alguns casos, tentam remover moradores, como no caso da Vila Vicentina (Dionísio Torres), Poço da Draga, Salgadeira (Lagamar) e Saporé (Mucuripe). Nesses momentos, o Poder Judiciário tem sido acionado, via Ministério Público e escritórios de direitos humanos e assessoria jurídica popular, fazendo valer a prerrogativa de ser Zona Especial de Interesse Social para proteger as famílias de remoções.

Mesmo com essas dificuldades, criou-se entre as ZEIS que estão mobilizadas, articuladas e com Conselhos Gestores ativos, uma compreensão social comum de sua importância. Essa percepção é potencializada nos espaços de articulação política no Grande Bom Jardim e na cidade de Fortaleza, chegando a outras comunidades que vivem em condições precarizadas, inspirando-as a se tornarem ZEIS durante o processo de revisão do Plano Diretor.

Entre os que lutam por moradia e reforma urbana, sejam movimentos populares ou sociais, assim como no campo acadêmico e de assessoria técnica popular, o **direito à cidade** torna-se a expressão chave para animar as lutas por direitos, por gestão democrática, por vida urbana, por dignidade. Isso implica em aprofundar a compreensão do que é a cidade, com suas contradições e potencialidades, com suas possibilidades de vida digna usufruto, mas também violações e violências, seus significados para o capital e para os trabalhadores.

## 5.2 Comissão de Direitos Humanos e Cidadania da Assembleia Legislativa do Ceará

A Comissão de Direitos Humanos e Cidadania (CDHC) tem quatro grandes eixos de atuação, que estão interligados entre si: a) produção legislativa; b) incidência em políticas públicas; c) atendimento ao público e realização de denúncias; d) produção de indicadores de direitos humanos.

Com forte atuação legislativa, é âmbito de discussão e tramitação de projetos legislativos afetos à pauta dos direitos humanos e realiza audiências públicas e reuniões de trabalho sobre diversas questões de interesse público. Também se destaca historicamente pelo atendimento de casos de violações de direitos humanos, serviço que é prestado por equipe técnica especializada.

Além da atuação legislativa e do acolhimento de denúncias, a CDHC também atua na esfera da educação em direitos humanos participando e promovendo palestras, conferências e seminários, bem como produzindo publicações sobre os mais diversos temas que atravessam a pauta, desde luta antimanicomial, passando pelo sistema prisional, até as lutas por terra, território e moradia.

Entre denúncias, solicitações de apoio para demandas pessoais e coletivas, a Comissão de Direitos Humanos e Cidadania acompanhou, entre 2021 e 2022, cerca de 289 casos. Na área de incidência de moradia e território foram registradas 16 violações, relacionadas a despejos forçados e demanda por regularização fundiária.

### Destaques institucionais em 2022

- No biênio foram recebidas pela Comissão denúncias de moradores acerca de despejos forçados e ausência de pagamento de indenização por parte do Estado na hipótese de desapropriação. Também foram efetuados atendimentos com populações periféricas atingidas por processos de urbanização e desapropriação, como na região da Sabiaguaba, sem que houvesse garantia de regularização fundiária e assistência às famílias, que também geraram encaminhamentos junto ao EFTA.

- Movimento Luta Comunitária: denunciou despejo forçado por um grupo de 15 seguranças, utilizando capuzes e vestes pretas, que queimaram barracos instalados em imóvel privado localizado no bairro Henrique Jorge, ocupado por pessoas de baixa renda. A denúncia dá conta de que os homens também atiraram contra a população e um homem. Conforme o relato e o registro de imagens, havia viatura da polícia militar no local que não realizou qualquer ação para impedir os atos de violência. Diante da situação, a comissão acionou o Batalhão de Policiamento de Prevenção Especializada (BPESP) da PMCE, que enviou uma viatura ao local e pessoas foram conduzidas ao Distrito Policial.
- Comunidade Raízes da Praia: localizada no bairro Vicente Pinzón, com população aproximada de 258 pessoas, a Comunidade possui uma longa história de lutas que remetem ao ano de 2009. Mesmo havendo decisão favorável em ação judicial para a garantia do direito à moradia digna, os moradores seguem sem contar com uma ação concreta de regularização fundiária pela Prefeitura. Em 16 de agosto de 2022, a Comissão e o EFTA fizeram visita e reunião na comunidade, para discutir os avanços e pendências dos encaminhamentos da reunião técnica realizada no ano anterior.
- Comunidades atingidas pelo Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) ramal Parangaba-Mucuripe: em acompanhamento sistemático, as demandas recebidas foram desde a remoção das famílias de suas casas para a construção da obra do VLT (sob promessa da construção de um novo local de moradia dentro do mesmo território onde residiam originalmente) até a atualização dos valores do aluguel social, inclusão de novas famílias no programa, diante da demora na entrega da moradia prometida pelo Governo do Estado, até reformas estruturais das casas impactadas com a operação pelo VLT.
- Campanha Despejo Zero: no âmbito da campanha foram remetidas sete comunicações oficiais para o Tribunal de Justiça do Ceará (TJCE) e alguns de seus órgãos solicitando a suspensão do cumprimento de mandados de reintegração de posse individuais e coletivos em áreas urbanas e rurais durante o período que durar a pandemia de coronavírus, entre 2021 e 2022.

### 5.3 Comissão de Direitos Humanos e Cidadania da Câmara Municipal de Fortaleza

A Comissão de Direitos Humanos e Cidadania da Câmara Municipal de Fortaleza (CDHC/CMFor) desempenha um papel crucial na defesa dos direitos fundamentais dos cidadãos. Em relação às violações do direito à moradia, a maioria dos casos que chegam ao colegiado está vinculada a conflitos fundiários, envolvendo comunidades que ocuparam terrenos e necessitam de apoio jurídico e assistência social.

Os casos de ameaça de despejo são variados, abrangendo desde ações administrativas do governo estadual ou municipal até despejos privados, envolvendo proprietários de terrenos e construtoras. Segundo Adriana Gerônimo, co-vereadora da Mandata Nossa Cara, presidente da CDHC, a ameaça de despejo é uma preocupação recorrente, manifestando-se de diversas formas, desde liminares para reintegração de posse até ameaças por parte de seguranças privados, muitos dos quais identificados como policiais atuando em seu tempo livre.

Esse fenômeno emergiu como um perfil novo na cidade, sendo observado desde 2021 pelos relatos colhidos na Comissão, que ressalta a gravidade da “milicianização” nas ocupações. Com milícias contratadas para intimidar e expulsar comunidades de suas residências, há relatos de casos em que ocorreram tiroteios a casas de lideranças e a consequente necessidade de recorrer a programas de proteção. A própria co-vereadora e integrantes da assessoria também já foram ameaçados durante visita a uma ocupação.

A atuação da Comissão também se estende às políticas habitacionais, especialmente aquelas relacionadas ao Plano Diretor de Fortaleza. O acompanhamento da implementação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) é uma área de foco. Como exemplo, Adriana Gerônimo cita o caso acompanhado da Vila Vicentina, ZEIS tipo 1, portanto prioritária, localizada no bairro Dionísio Torres, que sofre com as tentativas de uma construtora para despejar os moradores.

“A questão das ZEIS acaba sendo muito permanente, porque elas estão constantemente em luta, há 14 anos, sem momento de baixas”, afirma Gerônimo. A persistência das lutas das comunidades, como a mencionada Vila Vicentina, realça a natureza constante e ininterrupta dos desafios enfrentados pela Comissão de Direitos Humanos e Cidadania da Câmara Municipal, cuja atuação ao longo dos anos tem sido essencial para combater violações e buscar soluções justas para questões habitacionais em Fortaleza.

### 5.4 Comitê Internacional da Cruz Vermelha

O Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) iniciou seu trabalho no Ceará em 2018 para ajudar nas respostas às consequências humanitárias da violência armada. Desde então, a organização busca colaborar com as autoridades cearenses e a sociedade civil, mantendo proximidade com as pessoas afetadas pela violência armada para responder às necessidades humanitárias e promover a proteção dos provedores de serviços essenciais, das pessoas privadas de liberdade, das pessoas desaparecidas, falecidas e seus familiares, assim como das comunidades.

O documento *Pessoas Deslocadas pela Violência em Fortaleza*, lançado em 2022, é a versão pública do relatório de uma consultoria contratada pelo CICV para analisar o marco legislativo relacionado à problemática das pessoas deslocadas internamente pela violência armada na capital. O relatório se focou na legislação (leis consolidadas e projetos de lei) nos âmbitos federal, estadual (do Ceará) e municipal (de Fortaleza) que possa ser utilizada para responder às necessidades das pessoas afetadas pela violência armada que precisam se deslocar em decorrência disso.

Ao identificar o quadro legal, a análise observa as lacunas da legislação, ou seja, quais as demandas que não têm proteção legal. A partir daí, o CICV elaborou recomendações para efetivar a proteção dessa população. Uma iniciativa estadual que aponta para uma resposta a partir das recomendações que o CICV fez nesse documento é o projeto AVVIA (Apoio a Vítimas de Violência) no marco do PReVio (Programa Integrado de Prevenção e Redução da Violência), que está em fase de implementação, através da Secretaria de Direitos Humanos do Estado (SEDIH), cujo objetivo é fornecer apoio emergencial para pessoas afetadas pela violência no Estado do Ceará.

O CICV tem interesse em sua implementação, disponibilizou-se para assessorar tecnicamente a SEDIH e segue acompanhando as discussões do poder público em relação a essa temática. O relatório foi apresentado ao Poder Executivo Municipal de Fortaleza, ao Legislativo Municipal, através da Presidência da Comissão de Direitos Humanos da Câmara Municipal, ao Executivo Estadual, ao Comitê Estadual de Proteção à Pessoa (COEPP) e será compartilhado também com o Legislativo Estadual, através da Comissão de Direitos Humanos e Cidadania da ALECE.

Ademais, o Comitê Internacional da Cruz Vermelha no Ceará segue atendendo casos encaminhados por atores governamentais e da sociedade civil, bem como de instituições parceiras, como a Rede Acolhe da Defensoria Pública. As demandas são relacionadas sobretudo a núcleos familiares que são expulsos de suas casas ou se sentem ameaçados pela atuação de grupos armados. Algumas situações inclusive estão relacionadas à realocação de famílias que vêm de territórios com a presença de grupos armados, contemplados por unidades habitacionais de programas públicos em outros bairros onde existe a atuação de grupos diferentes.

Também há situações em que um grupo armado ocupa um território antes dominado por outro e passa a ameaçar as famílias. Além do próprio direito à moradia, essas pessoas têm o direito de acessar serviços essenciais básicos como educação, saúde e assistência social impactado por não poderem se locomover livremente entre bairros e, muitas vezes, dentro de uma mesma comunidade, em decorrência das fronteiras invisíveis das áreas de atuação de distintos grupos armados.

## 5.5 Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Dom Aloísio Lorscheider

O Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Dom Aloísio Lorscheider (EDHAL) é um serviço da Câmara Municipal de Fortaleza (CMFor) que presta assessoria jurídica popular a comunidades, movimentos populares, organizações de direitos humanos e cidadãos que individualmente buscam o escritório.

Por determinação do decreto legislativo que o cria, o Escritório não atua como parte nos processos judiciais, mas oferece orientações jurídicas e encaminha casos para os órgãos responsáveis pela defesa ou proteção dos direitos humanos. Situações coletivas ou de repercussão coletiva recebem acompanhamento mais próximo.

Desde sua criação, em 2016, a demanda por moradia sempre foi a principal causa dos atendimentos de natureza coletiva. Os casos acompanhados incluem questões de proteção da posse para quem não tem a propriedade ou está em alguma situação de ameaça da posse e demandas por regularização fundiária e intervenções para promoção de infraestrutura urbana.

O Escritório mantém relação com comunidades que tem a posse ameaçada ou que, mesmo sem esse tipo de vulnerabilidade, conta com uma posse muito precária pelas condições de moradia.

### Destaques institucionais em 2022

Ao todo foram 4.500 famílias atendidas em 142 atendimentos do EDHAL. Não há como precisar quais desses atendimentos foram exclusivamente sobre moradia, mas Cláudio Silva, então coordenador do Escritório no período, estima que se trata da maioria deles. Ao todo, 620 famílias beneficiadas com ações do órgão da CMFor.

Entre os casos emblemáticos que chegaram ao Escritório em 2022 destacam-se:

- **Ocupação Pacífica:** na base morro Santa Terezinha, foi talvez uma das maiores ocupações de Fortaleza nos últimos anos. Na expectativa de serem inseridas no Programa Minha Casa, Minha Vida, mais de 400 famílias ocuparam o pé do morro. Passou por uma tentativa violenta de despejo pela Prefeitura, que fez uso de armamento não-letal da Guarda Municipal e gás lacrimogêneo. Essa ocupação, em situação muito precária, foi desmobilizada por pressão da gestão municipal.
- **Ocupação Vítimas da Covid:** próxima ao Aeroporto de Fortaleza, o Escritório atendeu, mas não acompanhou. Ocupação também provocada pela situação de vulnerabilidade das famílias durante a pandemia.
- **Serrinha:** ocupação organizada pelo Movimento de Luta Comunitária com cerca de 200 famílias neste bairro. A reação do suposto proprietário ocorreu de forma rápida, por meio da ação de um grupo armado, em um domingo. Na tentativa de mediação, integrantes do EDHAL e de assessoria parlamentar foram ameaçados. Sem condições de resistir, os ocupantes foram despejados.

- Ocupação Dragão do Mar: também no contexto de pandemia foi um caso exitoso. Cerca de 150 famílias ocuparam o prédio desocupado em que funcionou o antigo Palácio da Justiça, no Centro de Fortaleza. Através da mediação com Governo do Estado, a Prefeitura e o Tribunal de Justiça, não houve despejo. A desocupação aconteceu de forma pacífica depois de as famílias terem sido alocadas no aluguel social.
- Ocupação Cajumar: em área de proteção ambiental (Rio Cocó), ocupação que cresceu durante a pandemia. Por meio da Secretaria do Meio Ambiente (SEMA), o Governo do Estado agiu para contê-la.

### 5.6 Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar

O Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar (EFTA) é um órgão permanente da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará (Alece) com atuação principal na assessoria jurídica popular. Institucionalizado por lei em 2011, consolidou-se como um instrumento de promoção e defesa dos direitos humanos no Ceará e no Brasil.

Como órgão vinculado à Comissão de Direitos Humanos e Cidadania (CDHC) da Alece, o Escritório é um modelo de prática pública de Assessoria Jurídica Popular no Parlamento. Ao longo das mais de duas décadas de trabalho e parceria com órgãos, entidades e movimentos sociais, o EFTA vem acompanhando comunidades, grupos, coletivos e indivíduos na proteção e efetivação de direitos, assim como em casos de violações de direitos humanos.

Além de assessorar grupos organizados na luta por direitos, de forma judicial e extrajudicial, o Escritório tem como premissas a articulação interinstitucional com movimentos sociais, sistema de justiça e instituições do poder público; a educação popular em direitos humanos e fortalecimento do protagonismo comunitário e ações de advocacy que gerem visibilidade em espaços estratégicos da sociedade, como a imprensa, os parlamentos, órgãos nacionais e internacionais.

#### Destaques institucionais em 2022

Em 2022, o EFTA atendeu 2.725 famílias que sofrem com ameaças de remoção ou que foram despejadas, totalizando cerca de 8.366 pessoas em todo o Ceará. Até meados de outubro, 66,5% dos atendimentos se referiam a demandas na capital e 84%, à região metropolitana.

1.813 famílias buscaram atendimento no Escritório até 18 de outubro daquele ano por sofrerem com questões relacionadas a remoções e ameaças. Portanto, mesmo com a decisão do STF, os despejos e ameaças persistiram, dificultando ainda mais a vida de famílias já vulneráveis.



O EFTA atuou judicialmente em diversos casos de reintegração de posse, despejos administrativos e despejos ilegais fazendo a defesa das famílias ameaçadas. Também fez parte do trabalho a atuação extrajudicial junto ao Executivo pela implementação de políticas públicas de moradia, visto que o aprofundamento da crise ocasionada pela pandemia leva cada vez mais pessoas à situação de vulnerabilidade habitacional, sendo imprescindível a atuação também na raiz do problema.

### 5.7 Frente de Luta por Moradia Digna

A Frente de Luta por Moradia Digna em Fortaleza surgiu em 2014 em resposta aos impactos causados pelo projeto do Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) em diversas comunidades. O movimento confluuiu vários grupos, organizações e entidades que já estavam envolvidos em lutas pelo direito à cidade e pelo direito à moradia digna.

A Frente é composta por representantes de 12 comunidades, incluindo nove Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) prioritárias, além de contar com a participação de assessorias técnicas. Tem como principais linhas de atuação a disputa pelo acesso à terra urbana de qualidade para todos e todas, a democratização da gestão municipal, a luta pela implementação das ZEIS e resistência às remoções e demais efeitos negativos provocados por Grandes Projetos Urbanos (GPUs) em execução e previstos para a capital cearense.

A situação dos afetados pelo VLT e a ausência de respostas e soluções por parte do Estado evidenciam uma séria negligência e violação do direito à cidade. Ao longo de uma década, questões fundamentais permanecem sem resolução, resultando na perda do direito à moradia digna para famílias que antes viviam em comunidades consolidadas nas áreas centrais de Fortaleza.

A Frente acompanha violações relacionadas aos impactados pelo VLT, iniciando em 2014, quando as remoções começaram, e persistindo até hoje. Muitos desses afetados ainda não receberam habitação do Estado e enfrentam atrasos e insuficiências nos pagamentos do aluguel social, uma medida paliativa. A Frente recebe denúncias de comunidades como Lagamar, Mucuripe, Pio XII, Trilha do Senhor, João XXIII e Aldaci Barbosa.

Outra questão abordada pela Frente é a falta de regulamentação das ZEIS. A ausência de efetivação do instrumento previsto pelo Estatuto da Cidade e garantido no Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFor), compromete o direito à moradia, e a Frente se organiza para enfrentar essa situação.

Comunidades, como a Vila Vicentina, situada no meio de um bairro de classe média, enfrentaram assédio por parte de empresários imobiliários, buscando desalojar os moradores para dar lugar a empreendimentos de elevado custo. Láissa Limeira, secretária executiva da Frente, diz que ao movimento chegam muitos relatos de assédio que as comunidades reconhecidas como ZEIS sofrem por estarem em áreas de muito interesse do mercado imobiliário.

Adicionalmente, a Frente destaca a pressão exercida pelo Estado sobre as famílias afetadas pelo VLT para aceitarem moradias em locais distantes de suas residências originais. Muitas famílias, enfrentando um dilema difícil diante da demora nas soluções do poder público, acabam cedendo. “São 10 anos em que problemas básicos ainda não foram resolvidos e famílias que tinham uma vida estruturada em comunidades antigas e em zonas centrais de Fortaleza perderam seu direito à moradia digna”, denuncia Limeira.

### **5.8 Núcleo de Habitação e Moradia da Defensoria Pública do Estado do Ceará**

O Núcleo de Habitação e Moradia (Nuham) da Defensoria Pública do Estado do Ceará desempenha um papel crucial no atendimento e na defesa dos direitos relacionados à moradia. Lida, em sua maioria, com demandas coletivas, concentrando-se principalmente em casos de reintegração de posse coletiva, usucapião e regularização fundiária. Além disso, oferece suporte individual para pessoas em situação de extrema vulnerabilidade, incluindo aquelas em situação de rua, atendendo às demandas por moradia por meio de pedidos de aluguel social.

O aumento das demandas por aluguel social, especialmente após a pandemia, é uma realidade enfrentada pelo Nuham. Segundo o defensor público José Lino Fonteles, diariamente pelo menos duas ou três pessoas buscam assistência porque não obtiveram sucesso ao procurar a Habitafor ou a Secretaria de Direitos Humanos.

“Existe uma legislação municipal prevendo que a população em situação de rua é prioritária para fins de aluguel social. No entanto, nós vemos todos os dias as ruas lotadas de pessoas buscando esse aluguel social”, relata o defensor. Para tais casos, geralmente o Nuham solicita um relatório social, e com base nele, envia ofícios à Prefeitura requerendo a inclusão das pessoas no aluguel social.

No entanto, as respostas do Executivo frequentemente negam o pedido alegando falta de vagas e seguem critérios de prioridade. Diante dessa negativa, a Defensoria ajuíza ações perante o Poder Judiciário, resultando na obtenção de liminares para a inclusão na maioria das vezes. O Nuham, assim, desempenha um papel essencial na garantia dos direitos à moradia, proporcionando suporte jurídico fundamental àqueles que enfrentam situações de vulnerabilidade habitacional.

## 6 CONTATOS IMPORTANTES

### **Centro de Defesa da Vida Herbert de Souza**

**Endereço:** Av. General Osório de Paiva, 5623, Canindezinho, Fortaleza - CE, 60.731-335

**Horário de funcionamento:** 13h às 19h

**Contato:** (85) 34972162

**Redes sociais:** [www.cdvhs.org.br](http://www.cdvhs.org.br)

### **Comissão de Direitos Humanos e Cidadania da Assembleia Legislativa do Ceará**

**Endereço:** Av. Desembargador Moreira, 2807, Dionísio Torres, Fortaleza - CE, 60.170-900

**Horário de funcionamento:** segunda a sexta-feira, das 8h às 17h

**Contato:** (85) 3277-2690 / (85) 3277-2959 / WhatsApp: (85) 99952-4700

**E-mail:** [cdhc@al.ce.gov.br](mailto:cdhc@al.ce.gov.br)

**Redes sociais:**

### **Comissão de Direitos Humanos e Cidadania da Câmara Municipal de Fortaleza**

**Endereço:** Rua Dr. Thompson Bulcão, 830, Patriolino Ribeiro, Fortaleza - CE, 60.810-460

**Horário de funcionamento:** segunda a sexta-feira, das 8h às 17h

**Contato:** (85) 3444-8300

**E-mail:**

**Redes sociais:**

### **Comitê Internacional da Cruz Vermelha - Fortaleza**

**Endereço:** Rua Marcos Macedo, 1333, salas 604-609, Aldeota, Fortaleza - CE, 60.150-190

**Horário de funcionamento:** segunda a sexta-feira, das 8h30 às 17h30

**Contato:** (85) 3046-5631

**E-mail:** [foz\\_fortaleza@icrc.org](mailto:foz_fortaleza@icrc.org)

**Redes sociais:** [facebook.com/cicv](https://facebook.com/cicv) [twitter.com/cicv\\_br](https://twitter.com/cicv_br) @cicv\_oficial

### **Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos**

**Endereço:** Rua Valdetário Mota, 950 - Papicu, Fortaleza - CE, 60120-020

**Telefone:** (85) 984069738

**Horário de funcionamento:** Segunda a sexta de 08:00h às 17:00h

**Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Dom Aloísio Lorscheider (EDHAL)**

**Endereço:** Rua Dr. Thompson Bulcão, 830, Patriolino Ribeiro, Fortaleza - CE, 60.810-460

**Horário de funcionamento:** segunda a sexta-feira, das 8h às 17h

**Contato:** (85) 3444-8429

**E-mail:** edhal@cmfor.ce.gov.br

**Redes sociais:**

**Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar (EFTA)**

**Endereço:** Av. Pontes Vieira, 2300, sala 301, São João do Tauape, Fortaleza - CE, 60135-238

**Horário de funcionamento:** segunda a sexta-feira, das 8h às 12h e das 13h às 17h

**Contato:** (85)3277.2687/ WhatsApp: (85)99940.3630

**E-mail:** escritoriofreitito@al.ce.gov.br

**Redes sociais:** instagram @escritoriofreitito

**Núcleo de Habitação e Moradia da Defensoria Pública do Estado do Ceará (Nuham)**

**Endereço:** Av. Senador Virgílio Távora, 2184, Dionísio Torres, Fortaleza - CE, 60170-078

**Horário de funcionamento:** segunda a sexta-feira, das 8h às 12h e das 13h às 17h

**Contato:** Ligue 129 / (85) 3194-5063 / (85) 98983.1938 / WhatsApp: (85) 98983.1938

**E-mail:** nuham@defensoria.ce.def.br

**Redes sociais:**

## 7 REFERÊNCIAS

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO CEARÁ. Relatório da Comissão de Direitos Humanos e Cidadania 2021-2022. Fortaleza, Janeiro de 2023.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. Pessoas deslocadas pela violência em Fortaleza: uma análise do marco normativo para atenção às necessidades e direitos. Janeiro de 2022. Disponível em <https://www.icrc.org/pt/publication/pessoas-deslocadas-em-fortaleza>.

FORTALEZA. Lei Complementar nº 062, de 02 de fevereiro de 2009. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza.

FORTALEZA. Regimento Interno da 4ª Conferência Municipal de Habitação de Fortaleza. 2023.

MACHADO, Eduardo Gomes et al. (Organizadores). Mapa Participativo de Enfrentamento à Fome do Grande Bom Jardim: relatório completo. Fortaleza, Setembro de 2022. Disponível em: [https://cdvhs.org.br/wp-content/uploads/2023/01/p\\_site-mapa-participativo-de-enfrentamento-a-fome-do-gbj-1.pdf](https://cdvhs.org.br/wp-content/uploads/2023/01/p_site-mapa-participativo-de-enfrentamento-a-fome-do-gbj-1.pdf).

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. Dossiê do Desmonte da Política Urbana Federal nos Governos Temer e Bolsonaro e seus Impactos Sobre as Cidades: Violações de Direitos Humanos e os Riscos de Construção de Cidades Intolerantes, Excludentes, Injustas e Antidemocráticas. 2020. IPPUR/UFRJ. Disponível em:

<https://www.observatoriodasmetrosoles.net.br/wp-content/uploads/2020/02/Dossi%C3%AA-FNRU-2020-Final.pdf>.

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