



COMISIONES DE SOLUCIONES AGRARIAS Y EL PROCESO ESTRUCTURAL: GESTIÓN DEMOCRÁTICA DE LOS CONFLICTOS AGRARIOS COLECTIVOS EN BRASIL

COMISSÕES DE SOLUÇÕES FUNDIÁRIAS E O PROCESSO ESTRUTURAL: GESTÃO DEMOCRÁTICA DOS CONFLITOS AGRÁRIOS COLETIVOS NO BRASIL

LAND SOLUTION COMMISSIONS AND THE STRUCTURAL PROCESS: DEMOCRATIC MANAGEMENT OF COLLECTIVE AGRARIAN CONFLICTS IN BRAZIL

**ANA MARIA DE CARVALHO¹
ADEGMAR JOSÉ FERREIRA²**

Cómo citar este artículo:

CARVALHO, Ana Maria
de; FERREIRA, Adegmar
José.

Comisiones de soluciones
agrarias y el proceso
estructural: gestión
democrática de los
conflictos agrarios
colectivos en Brasil.

**Revista de Derecho
Socioambiental -
REDIS,**

Morrinhos, Brasil,
v. 03, n. 02, jul./dic.,
2025, p. 114-140.

Fecha de presentación:
06/11/2025

Fecha de aprobación:
23/11/2025

¹ Asesora Jefe en la Procuraduría de la República del Estado de Goiás (MPF, PR/GO), en el área penal (2023-actual). Fue Asesora Jurídica en el Ministerio Público del Estado de Goiás (MPGO), en el área de Patrimonio Público y Tercer Sector (2018-2023). Abogada licenciada. Profesora. Autora del libro: "Función Social de la Tierra en última instancia: intereses, superindemnizaciones y violencia". Doctoranda en Derecho Agrario por la Universidad Federal de Goiás (UFG) (2025-actual). Magíster en Derecho Agrario por la Universidad Federal de Goiás (UFG) (2018-2020). Posgraduanda en Proceso Estructural por la Escuela Superior del Ministerio Público del Estado de Goiás (ESUMP-MPGO) (2023-actual). Especialista en Derecho Público y Derecho Constitucional Aplicado por la Facultad Legale/SP (2021). Licenciada en Derecho por la Universidad Federal de Goiás (UFG) (2013-2017). E-mail de contato: anamariacarvalho@discente.ufg.br. CV: <http://lattes.cnpq.br/1287001111041658>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5825-5204>.

² Posee licenciatura en Derecho por la Universidad Federal de Uberlândia – UFU (1981), maestría en Derecho Agrario por la Universidad Federal de Goiás – UFG (1999) y doctorado en Educación por la Pontificia Universidad Católica de Goiás – PUC-Goiás (2010). Es Posdoctor por la Universidad Nacional de Córdoba – Centro de Estudios Avanzados – CEA y por la Asociación de Magistrados de la Justicia del Trabajo de la 2.ª Región – AMATRA-2, del Programa Multidisciplinario de Formación Posdoctoral (2015). Es Profesor Asociado, Clase D Nivel 4, a partir del 01/10/2021, conforme la Portaria n.º 1324 del 12 de abril de 2022, de la Universidad Federal de Goiás, donde enseña en la licenciatura y en los programas de Posgrado (Maestría y Doctorado en Derecho Agrario (PPGDA/UFG/FD) – cuadro permanente). Es profesor de posgrado de la Escuela Judicial de Goiás – EJUG. Es Desembargador del Tribunal de Justicia del Estado de Goiás. A partir del 28 de enero de 2025 pasó a integrar el Órgano Especial del TJGO, por elección unánime de los votantes. Es autor de la obra "El Intelectual del Derecho y la Organización de la Cultura". Tiene experiencia en Ciencias Penales en el área de Derecho Penal, Procesal Penal, Criminología, Delitos Agroambientales, Conflictos en el campo y en las ciudades, Educación, Sociedad y Cultura. E-mail de contato: adegmarjferreira@uol.com.br. CV: <http://lattes.cnpq.br/1011290918755304>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8193-358X>.

RESUMEN

La cuestión de la tierra en Brasil es, históricamente, el epicentro de las desigualdades y los conflictos socioambientales, moldeada por una concepción de la propiedad privada que se consolidó en detrimento de las territorialidades tradicionales. Este artículo sostiene que la raíz de esta violencia estructural y de la extrema concentración de tierras reside en la mentalidad jurídica de la modernidad, que, según las críticas de Karl Polanyi y Paolo Grossi, transformó la tierra en una mercancía ficticia y en un derecho absoluto y excluyente. Se demuestra que el modelo adjudicatorio tradicional, con su lógica bipolar y formalista, es inherentemente insuficiente para resolver los litigios agrarios colectivos y policéntricos, que son, en esencia, manifestaciones de un problema estructural arraigado en una estructura estatal deficiente. La tesis central es que la adopción del Proceso Estructural y la institucionalización de las Comisiones de Soluciones Agrarias (determinadas por el STF en la ADPF 828 y reglamentadas por el CNJ en la Resolución n. 510/2023) emergen como la técnica jurisdiccional más adecuada para la reestructuración social. Estas Comisiones representan un cambio de paradigma al imponer el diálogo institucional, la visita técnica *in loco* y la mediación estructurada como etapas previas y necesarias a cualquier orden de desalojo colectivo, buscando una jurisdicción responsiva. El estudio, basado en investigación crítica, filosófica y jurisprudencial, confirma que este enfoque es esencial para promover la función social de la tierra, proteger las territorialidades de las poblaciones vulnerables (como indígenas y quilombolas) y hacer efectiva la justicia agroambiental en Brasil.

Palabras clave: Comisiones de Soluciones Agrarias. Conflictos Agrarios Colectivos. Función Social de La Tierra. Proceso Estructural. Propiedad Privada.

RESUMO

A questão da terra no Brasil é, historicamente, o epicentro de desigualdades e conflitos socioambientais, moldada por uma concepção de propriedade privada que se consolidou em detrimento das territorialidades tradicionais. Este artigo defende que a raiz dessa violência estrutural e da extrema concentração fundiária reside na mentalidade jurídica da modernidade, que, conforme as críticas de Karl Polanyi e Paolo Grossi, transformou a terra em uma mercadoria fictícia e em um direito absoluto e excludente. Demonstra-se que o modelo adjudicatório tradicional, com sua lógica bipolar e formalista, é inherentemente insuficiente para resolver os litígios agrários coletivos e policêntricos, que são, em sua essência, manifestações de um problema estrutural enraizado em uma estrutura estatal falha. A tese central é que a adoção do Processo Estrutural e a institucionalização das Comissões de Soluções Fundiárias (determinadas pelo STF na ADPF 828 e regulamentadas pelo CNJ na Resolução n. 510/2023) emergem como a técnica jurisdiccional mais adequada para a reestruturação social. Essas Comissões representam uma virada paradigmática, ao impor o diálogo institucional, a visita técnica *in loco* e a mediação estruturada como etapas prévias e necessárias a qualquer ordem de desocupação coletiva, visando a uma jurisdição responsiva. O estudo, alicerçado em pesquisa crítica, filosófica e jurisprudencial, confirma que esta abordagem é essencial para promover a função social da terra, proteger as territorialidades das populações vulneráveis (como indígenas e quilombolas) e efetivar a justiça agroambiental no Brasil.

Palavras-chave: Comissões de Soluções Fundiárias. Conflitos Agrários Coletivos. Função Social da Terra. Processo Estrutural. Propriedade Privada.

ABSTRACT

The land question in Brazil is, historically, the epicenter of socio-environmental inequalities and conflicts, shaped by a conception of private property that consolidated to the detriment of traditional territorialities. This article argues that the root of this structural violence and extreme land concentration lies in the modern juridical mentality, which, according to the critiques of Karl Polanyi and Paolo Grossi, transformed land into a fictitious commodity and an absolute and exclusionary right. It is demonstrated that the traditional adjudicatory model, with its bipolar and formalist logic, is inherently insufficient for resolving collective and polycentric agrarian disputes, which are essentially manifestations of a structural problem rooted in a failed state structure. The central thesis is that the adoption of the Structural Process and the institutionalization of Land Solution Commissions (mandated by the STF in ADPF 828 and regulated by CNJ Resolution n. 510/2023) emerge as the most appropriate jurisdictional technique for social restructuring. These Commissions represent a paradigm shift by mandating institutional dialogue, in loco technical visits, and structured mediation as prior and necessary steps to any collective eviction order, aiming for responsive jurisdiction. The study, grounded in critical, philosophical, and jurisprudential research, confirms that this approach is essential for promoting the social function of land, protecting the territorialities of vulnerable populations (such as indigenous peoples and quilombolas), and realizing agro-environmental justice in Brazil.

Keywords: Collective Agrarian Conflicts. Land Solution Commissions. Private Property. Social Function of Land. Structural Process.

INTRODUCCIÓN

La cuestión de la tierra en Brasil es, históricamente, un epicentro de desigualdades, violencia y conflictos socioambientales, moldeada por una concepción de propiedad privada que se consolidó en detrimento de las necesidades sociales, ambientales y de las territorialidades tradicionales.

La apropiación particular de la tierra posee una configuración profundamente desigual, y esta estructura no solo perpetúa la exclusión, sino que actúa como catalizadora de conflictos agrarios colectivos y de diversas formas de violencia en el campo, afectando directamente los modos de vida, las memorias colectivas y la ancestralidad de las poblaciones.

En este escenario, el presente artículo sostiene que la comprensión y la superación de las disputas territoriales brasileñas exigen una crítica radical a la concepción moderna de propiedad y la instauración de una ética del cuidado con relación a la tierra. Se argumenta que la mercantilización y la instrumentalización del suelo rompen las relaciones de resonancia territorial y constituyen patologías sociales que socavan la efectividad de la justicia.

Para ello, el estudio se desarrolla en tres ejes interrelacionados: en primer lugar, se realizará una crítica al proyecto de la modernidad en lo que concierne a la propiedad privada, buscando la (re)construcción de mentalidades que trasciendan la lógica de dominación territorial; en seguida, se analizará la función social de la tierra y la protección de poblaciones vulnerables como un

contramovimiento de protección social; por último, se abordará la urgencia de una jurisdicción responsiva que enfrente los litigios territoriales colectivos como problemas estructurales.

Y es en este tercer eje donde reside la tesis central de la intervención: la insuficiencia de los enfoques jurídicos tradicionales, basados en una lógica bipolar, es evidente ante la complejidad policéntrica de los conflictos. En este sentido, el presente estudio señala el Proceso Estructural como una técnica jurídica necesaria para la reestructuración social.

En esa línea, se destaca el reciente movimiento institucional en el ámbito del Poder Judicial brasileño, que dio lugar a la creación de estructuras especializadas orientadas a la gestión democrática y consensuada de los conflictos agrarios colectivos. Estas estructuras representan un esfuerzo institucional para promover el diálogo, la visita in situ y la pacificación, superando el modelo adjudicativo tradicional y avanzando hacia una jurisdicción más responsiva.

Se realizó un análisis de literatura especializada en Derecho Agrario, Filosofía, Sociología e Historia, que incluyó obras fundamentales que abordan la transformación de la tierra en propiedad privada, la crítica al liberalismo económico y al concepto de mercancías ficticias (tierra, trabajo y dinero), así como las discusiones sobre la función social de la posesión y de la propiedad, además de la investigación documental, normativa y jurisprudencial sobre el núcleo del problema estructural y las respectivas innovaciones de tratamiento procesal.

El foco, sin embargo, reside en la institucionalización de las Comisiones de Soluciones Agrarias como propuesta de técnica estructural orientada a una perspectiva democrática y participativa. El objetivo es identificar caminos para la efectividad de la justicia agroambiental en Brasil, demostrando la inseparabilidad entre la crítica filosófica/sociológica y la innovación de la técnica procesal.

Para ello, se recurre a una metodología dialéctico-argumentativa y a técnicas de investigación bibliográfica y jurisprudencial. Cabe destacar que el diseño metodológico no es meramente descriptivo, sino una aplicación crítica del marco teórico. La crítica a la propiedad moderna y la desnaturalización de la tierra como mercancía ficticia sirven como lentes teóricas para analizar la falla estructural que resulta en los conflictos agrarios colectivos.

En este sentido, el análisis de las innovaciones jurisdiccionales se realiza bajo la premisa de que la técnica del Proceso Estructural no es una mera alternativa procesal, sino la manifestación jurídica necesaria de un contramovimiento de protección social, que busca salvaguardar la sustancia humana y natural de la sociedad, lo que, en el plano práctico, se traduce en la exigencia de una reorganización burocrática y dialogada como condición para la efectividad de la función social de la tierra y la protección de las poblaciones vulnerables.

1 LA CRÍTICA AL PROYECTO DE LA MODERNIDAD Y LA (RE)CONSTRUCCIÓN DE MENTALIDADES

La concepción moderna de propiedad privada es un pilar del proyecto de la modernidad, emergiendo con el mercantilismo y el capitalismo, pautada en un carácter absoluto y excluyente (Marés, 2003; Grossi, 2006). Para los juristas, la propiedad es frecuentemente interpretada como un poder sobre la cosa, construido sobre valores históricamente consolidados y muchas veces desvinculados de la realidad social (Grossi, 2006).

Carlos Frederico Marés diserta sobre su perspectiva social y la relevancia para los sujetos de derechos, y señala que “la creación de la propiedad moderna coloca de un lado a una persona, que es titular del derecho, llamado sujeto de derechos, un individuo. Del otro lado, el objeto de ese derecho, un bien, una cosa, que compone el patrimonio individual” (Marés, 2003).

Inicialmente, estos bienes eran materiales y, posteriormente, alcanzaron incluso la abstracción y la patrimonialización de los derechos (como también menciona Paolo Grossi). En este sentido, “todo lo que fuese colectivo y no pudiera ser entendido como uso público no tendría relevancia jurídica. Todo lo que no pudiera materializarse en patrimonio y no pudiera tener un valor simbólico también quedaba fuera del Derecho” (Marés, 2003). Se tiene la propiedad privada como contrato, pues el “elogio al trabajador libre se transforma en la presunción jurídica de la libertad contractual” (Marés, 2003).

Marés señala que el proceso de transformación de la tierra en propiedad privada fue “teórico, ideológico, contrario a la realidad, a la sociedad y a los intereses de las personas en general, de los grupos humanos y de los pueblos, porque todos dependen de la tierra para vivir” (Marés, 2003).

A su vez, Paolo Grossi destaca que la propiedad es un artificio verbal que refleja soluciones históricas variables, y no una entidad singular e inmutable. La tendencia occidental a interpretar todas las propiedades bajo una óptica individualista y formalista generó un discurso jurídico maniqueo que elevó los intereses de clases específicas al estatus de absolutos (Grossi, 2006).

Añade Paolo Grossi que, en estructuras colectivas, la idea del “mío jurídico” (propiedad privada) pierde sentido, posibilitando que incluso se ponga en duda la legitimidad de un único recipiente para la llamada “propiedad” (Grossi, 2006).

Es evidente que la tierra posee una condición específica, pero el capital ejerce presión sobre la propiedad de la tierra y la distorsiona, con la intención de transformarla en capital, en mera propiedad absolutizada. En esta perspectiva analítica, para el historiador, la propiedad es un artificio

verbal que indica la solución histórica que un ordenamiento atribuye al problema de la relación jurídica más intensa entre un sujeto y un bien (Grossi, 2006).

Se habla de mentalidades sobre la concepción de la tierra como propiedad, dotada de generalidad y abstracción, y de las enseñanzas de Paolo Grossi, quien discurre sobre dicho bien desde una perspectiva social y de su relevancia para los sujetos de derechos, no solo por ofrecer medios de subsistencia, sino también por evidenciar el proceso civilizatorio del ser humano.

La premisa grossiana es que, en la relación existente entre la historia y la dimensión jurídica, es imperiosa la percepción del derecho y de los institutos jurídicos como mentalidad de “cómo interactúan los sujetos y los fenómenos, mentalidad de fuerza y del papel atribuido a uno y a otro en la visión del todo” y, aún, como “sistema resultante del conjunto de las formas de pertenencia medidas dentro del complejo de todas las formas organizativas de lo real económico, que se reducirá para el medievalista a formas organizativas del cultivo y de la producción agraria” (Grossi, 2006). Por último, mentalidad es aquel:

[...] complejo de valores circulantes en un área espacial y temporal capaz, por su vitalidad, de superar la diáspora de hechos y episodios dispersos y de constituir el tejido conectivo escondido y constante de aquella área, y debe, por lo tanto, ser recogido como realidad unitaria; su terreno es sin duda congenial y familiar al jurista, un intelectual dominado, debido a su naturaleza (pues ajusta siempre las cuentas con el nivel de valores), por una íntima tensión hacia la sincronía y el sistema, esto es, hacia la unificación orgánica de datos. Con una mirada prevalentemente sincrónica, ya que los valores tienden a permear la globalidad de la experiencia, con una actitud prevalentemente sistemática, ya que los valores tienden a permanecer y cristalizarse, el jurista se siente a gusto —casi en casa, podría decirse— en el terreno de las mentalidades; es allí donde lo jurídico tiene sus raíces.” (Grossi, 2006, p. 30).

La propiedad moderna busca la simplicidad como cualidad esencial, entendida como “purificación extrema de la relación” (Grossi, 2006), es decir, “un instrumento ágil, conciso, sumamente funcional, caracterizado por simplicidad y abstracción” (Grossi, 2006), liberándose de contenidos diversos y definiéndola como poder.

La idea de simplicidad pretende separar el pertenecer del condicionamiento de la complejidad de las cosas, interiorizando el dominio en el sujeto; y, junto a ello, el segundo rasgo que tipifica la propiedad es la abstracción: relación pura, no marcada por hechos, aunque disponible para ellos, en que el dominio es acogido como voluntad, como ánimo, y no como uso.

Es decir: “simple como lo es el sujeto, unidad unilineal sobre la cual se modela y de la cual es como que su sombra en el ámbito de los bienes; abstracta como el individuo liberado de la nueva cultura, del cual quiere ser una manifestación y un medio valiosísimo de defensa y de ataque” (Grossi, 2006).

Esa visión encuentra un paralelo en la crítica de Karl Polanyi al “mito del mercado autorregulable” y a la transformación de la tierra, del trabajo y del dinero en mercancías ficticias (Polanyi, 2000).

Así, la premisa de que los productos comprados y vendidos son siempre producidos para ese fin es irreal con relación a ellos, porque no son, de hecho, mercancías, siendo que describirlos como tales es algo completamente ficticio. Ello porque se denomina trabajo a la actividad humana que acompaña su vida, que no necesariamente es producida para la venta. A su vez, “la tierra es solo otro nombre para la naturaleza, que no es producida por el hombre” y, al final, el dinero es apenas un símbolo del poder de compra (Polanyi, 2000).

Polanyi argumenta que subordinar el destino de los seres humanos y de la naturaleza a las leyes del mercado los aniquilaría, transformando la sociedad en un molino satánico. La movilización de la tierra, bajo esta óptica, significó la liquidación de formas orgánicas de existencia, resultando en la desintegración de ambientes culturales y sociales (Polanyi, 2000). Y así reflexiona el autor:

Aquello que llamamos tierra es un elemento de la naturaleza inexplicablemente entrelazado con las instituciones del hombre. Aislarla y con ella formar un mercado fue quizá la empresa más fantástica de nuestros antepasados. Tradicionalmente, la tierra y el trabajo no están separados: el trabajo es parte de la vida, la tierra sigue siendo parte de la naturaleza, la vida y la naturaleza forman un todo articulado. La tierra se vincula, así, a las organizaciones de parentesco, vecindad, profesión y credo —como la tribu y el templo, la aldea, el gremio y la iglesia. Por otro lado, Un Gran Mercado es una combinación de vida económica que incluye mercados para los factores de la producción. Una vez que esos factores no se distingan de los elementos de las instituciones humanas, hombre y naturaleza, puede verse claramente que la economía de mercado implica una sociedad cuyas instituciones están subordinadas a las exigencias del mecanismo de mercado. El presupuesto es tan utópico respecto de la tierra como respecto del trabajo. La función económica es solo una entre las muchas funciones vitales de la tierra. Esta da estabilidad a la vida del hombre; es el lugar de su habitación, es la condición de su seguridad física, es el paisaje y las estaciones del año. Imaginar la vida del hombre sin la tierra es lo mismo que imaginarlo naciendo sin manos y pies. Y, sin embargo, separar la tierra del hombre y organizar la sociedad de tal forma que satisfaga las exigencias de un mercado inmobiliario fue parte vital del concepto utópico de una economía de mercado (Polanyi, 2000).

Se destaca que “el trabajo y la tierra no son más que los propios seres humanos en los cuales consisten todas las sociedades, y el ambiente natural en el cual existen. Incluirlos en el mecanismo de mercado significa subordinar la sustancia de la propia sociedad a las leyes del mercado” (Polanyi, 2000).

Y aquello que Paolo Grossi denomina mentalidad —para la propiedad privada e individual— también se observa en Polanyi al percibir la tierra, considerada mercancía ficticia, como modo de organización de la sociedad moderna.

Existe un acuerdo implícito, impuesto y naturalizado, que crea obstáculos para otras posiciones o entendimientos respecto a la tierra, pues pueden obstaculizar el funcionamiento de los mecanismos de mercado, que continúa en las líneas de la ficción de la mercancía/mentalidad del “mío jurídico”.

La reconstrucción de mentalidades pasa, por lo tanto, por una relativización y pluralización del concepto de propiedad, reconociendo la profunda discontinuidad de la historia (GROSSI, 2006). Esto exige que los juristas —en especial— trasciendan el mero dogmatismo y formalismo legal, incorporando un análisis crítico, histórico y teleológico del derecho, que considere las especificidades del contexto social (Grossi, 2006; Marés, 2003).

El absolutismo jurídico, fruto de la era burguesa y del liberalismo económico, al vincular el derecho al Estado y reducir el papel del jurista a un ejecutor de normas, terminó por desarraigarlo de la riqueza de la sociedad y de la cultura. Es necesario superar la legolatría y la creencia en la infalibilidad del legislador para que el derecho pueda cumplir su papel social y transformador (Grossi, 2006).

Y fue justamente en la construcción de tal modalidad de propiedad privada que, también en Brasil, la tierra dejó de ser de todos y se convirtió, hegemónicamente, en un derecho de propiedad individual y excluyente, evidenciándose el problema de la concentración de tierras y los consecuentes conflictos agrarios colectivos.

Se percibe, por lo tanto, la gravedad de la transformación de la tierra en propiedad privada absoluta, que emergió con el mercantilismo y el capitalismo y se basa en un carácter excluyente y muchas veces desvinculado de la realidad social, en la medida en que tal mentalidad compromete la vivencia de aquellos que poseen modos de ser, hacer y vivir que involucran la tierra.

Además, se compromete incluso la productividad de la tierra como proceso permanente, pues ya no hay productividad cuando se ocasiona el agotamiento de los recursos, lo cual, sin dudas, es provocado por una lógica capitalista que distorsiona la tierra, transformándola en mero capital y alejándola de su dimensión humana y social.

Inclusive, como se verá a continuación, conforme disposición constitucional, la propiedad - y la tierra - debe cumplir su función social, lo cual sigue siendo un derecho fundamental y una cláusula pétrea que debe ser respetada. Es decir, incluso en sistemas jurídicos capitalistas, los derechos colectivos se sobreponen a los individuales en este escenario específico.

En suma, la transformación de la tierra en mera mercancía ficticia y capital, desvinculada de su dimensión social y ecológica, generó la desintegración de estructuras sociales y la concentración de poder y bienes, como se evidencia en el contexto agrario brasileño. Por lo tanto, la crítica a la

concepción absolutista de la propiedad privada es fundamental para la (re)construcción de mentalidades que reconozcan la pluralidad de la propiedad y el papel del derecho como instrumento de organización social y para la búsqueda de caminos concretos para la efectivación de la justicia agroambiental.

2 CONFLICTOS AGRARIOS COLECTIVOS, FUNCIÓN SOCIAL DE LA TIERRA Y PROTECCIÓN DE VULNERABLES

Retomando a Paolo Grossi (2006), al hablar sobre la propiedad y su individualización —la idea de “mi jurídico”— se recuerda que dicho autor menciona los fenómenos de la universalidad y la abstracción. Y, en la misma línea, Pierre Bourdieu (2014) discurre sobre cómo la unificación del mercado prohíbe la reproducción social de los campesinos.

Esto porque el Estado trae consigo la integración universalizante y la integración alienante, como condiciones de dominación, sumisión y desposesión. Y la unificación del mercado tiene como contrapartida una desposesión, mediante la imposición del mercado unificado, del dominio reconocido de un modo de producción o de un producto (Bourdieu, 2014).

Pierre Bourdieu también destaca que la política agraria pretendió transformar la propiedad indivisa en bienes individuales, lo que contribuyó a desagregar las unidades sociales tradicionales y a romper un equilibrio económico cuya mejor protección era la propiedad de tribus y clanes, al mismo tiempo que facilitó la apropiación de las mejores tierras por los colonos europeos mediante procedimientos de subastas y ventas imprudentes.

Las grandes leyes agrarias tenían como objetivo manifiesto establecer condiciones favorables para el desarrollo de una economía moderna fundada en la empresa privada y la propiedad individual, suponiéndose que la integración jurídica era la base indispensable para la transformación económica. Pero el verdadero objetivo de esta política era otro.

Así, se favoreció la expropiación, instaurando un sistema jurídico que suponía una actitud económica y, más precisamente, una actitud respecto de la época totalmente ajena al espíritu de la sociedad campesina. La consecuencia fue la desagregación de las unidades tradicionales que habían sido el alma de la resistencia contra la colonización; debía ser una consecuencia natural de la destrucción de las bases económicas de su integración. Y, efectivamente, así sucedió (Bourdieu, 2017).

La crítica de Bourdieu a la transformación de la propiedad indivisa en bienes individuales y a la desagregación de las unidades sociales tradicionales puede leerse como un proceso de ruptura de

las relaciones comunitarias y sociales con el territorio, en favor de una lógica de mercado que acelera la explotación y la exclusión.

Tal razonamiento puede trasladarse a lo ocurrido en Brasil, donde la apropiación particular de la tierra se inicia con la invasión territorial, sigue en los períodos Imperio-Colonia-República, hasta agravarse con la Ley de Tierras de 1850. En ese momento, la propiedad privada pasó a contar con el respaldo estatal para amparar su legitimación, consolidando la gran propiedad y el latifundio improductivo mediante el proceso de apropiación de tierras (Smith, 2008).

Actualmente, persiste la situación de concentración de tierras en el país y, considerando el índice/coeficiente de Gini³ según datos del IBGE, en lo que concierne a las desigualdades en la distribución de la tierra, se percibe que la estructura agraria presenta un alto grado de concentración. Según el Censo Agropecuario 2017, el índice de Gini —indicador de la desigualdad en el campo— registró 0,867 puntos, nivel más elevado en relación con los datos verificados en investigaciones anteriores, lo que demuestra la extrema concentración de tierras en Brasil (IBGE, 2017).

Históricamente, la desigualdad se relaciona con la concentración de tierras, estructura catalizadora para los conflictos agrarios, especialmente los colectivos, y para diversas violencias en el campo. Resulta, por tanto, relevante la actuación estatal, que cuenta incluso con previsión constitucional.

En este escenario, todos aquellos que se encuentran insertos en conflictos agrarios colectivos — aquí cabe abrir un paréntesis para señalar que se trata de un grupo plural, con indígenas, quilombolas, comunidades tradicionales, pueblos ribereños, ocupantes, pequeños agricultores, entre otros — son personas vulnerables, víctimas de la acción del Estado a lo largo del tiempo y de la lógica de mercado.

En este contexto, promover una ética del cuidado en relación con la tierra implica reconocer su función social como un principio jurídico distinto de la propiedad, enfatizando su papel en atender las necesidades comunes de los seres humanos (Fachin, 1988; Marés, 2003).

La Constitución Federal de 1988 (Brasil, 1988) establece requisitos claros para el cumplimiento de la función social de la propiedad rural, abarcando el aprovechamiento racional, la preservación ambiental, la observancia de las relaciones laborales y el bienestar de propietarios y trabajadores (Marés, 2003).

Incluso, Carlos Frederico Marés argumenta que la lógica capitalista ha distorsionado la tierra, transformándola en mero capital, alejándola de su dimensión humana y social. El autor añade

³ El índice de Gini es un coeficiente que mide la desigualdad en un determinado territorio, variando de 0 a 1, siendo 0 equivalente a la igualdad de ingresos y 1 a la desigualdad máxima. Cuanto más cercano a 1, más desigual es la distribución.

que la transformación de la tierra en propiedad privada fue un proceso ideológico, contrario a la realidad de la sociedad y a los intereses de quienes dependen de la tierra para vivir (Marés, 2003). Asimismo, destaca que “en realidad quien cumple una función social no es la propiedad, que es un concepto, una abstracción, sino la tierra [...] Por eso, la función social es relativa al bien y a su uso, y no al derecho” (Marés, 2003).

Dicho esto, se llama la atención sobre concepciones distintas, como las perspectivas de la ética biocéntrica y ecocéntrica, que postulan que toda vida posee valor intrínseco, con dignidad basada en la existencia, y rechazan el antropocentrismo (Beckert, 2003). En este sentido, el ser humano, en tanto especie capaz de evaluación y creadora de cultura, tiene la responsabilidad de mantener la naturaleza en su forma más originaria. Además, superar el prejuicio especista y la visión antropocéntrica es fundamental para una comprensión holística de la naturaleza (Beckert, 2003).

La protección de poblaciones vulnerables, como pueblos indígenas y campesinos, entre otros, es intrínseca a esa ética. Históricamente, la concepción moderna de propiedad desconsideró la posesión colectiva de tierras por pueblos indígenas, forzándolos a un modelo individualista (Marés, 2003). Pequeños ocupantes y “intrusos” fueron precursores de la pequeña propiedad campesina, luchando constantemente contra el latifundio (Guimarães, 1981).

Y, como ya se mencionó, la Ley de Tierras de 1850, aunque pretendidamente reguladora, contribuyó a la formación de una mano de obra masiva para las grandes haciendas, limitando el acceso a la tierra para los inmigrantes pobres (Silva, 1996). Oportunamente, se destaca que Polanyi mencionó la emergencia de un contramovimiento de protección social como una reacción a la desarticulación social causada por el mercado, con el fin de salvaguardar la sustancia humana y natural de la sociedad (Polanyi, 2000).

Ese movimiento involucró la necesidad de intervenciones colectivas y estatales para proteger al hombre, la naturaleza y la propia organización productiva de las fuerzas destructivas del mercado (Polanyi, 2000). Tal pensamiento, una vez más, llama la atención para la consideración de distintas mentalidades, en una propuesta de comprensión dialogada sobre la tierra, que vaya más allá de su valor capitalizado, reconociendo la interdependencia de todos los ecosistemas y la dignidad inherente a la vida (Beckert, 2003).

La protección de poblaciones vulnerables, cuyos modos de vida están intrínsecamente ligados a la tierra, es un ejemplo claro de cómo preservar y restaurar relaciones de resonancia amenazadas por la aceleración y la dominación moderna. El contramovimiento de protección social (Polanyi, 2000) puede interpretarse como una búsqueda social por restaurar formas de resonancia frente a las fuerzas destructivas del mercado.

Y, como se mencionó en el tópico anterior, uno de los motivos para los conflictos agrarios son las diferentes concepciones de propiedad. En tal escenario, los conflictos agrarios colectivos resultan de una estructura estatal deficiente y de un proceso de ocupación y distribución no reglamentado, que se remonta a los inicios de la colonización.

Precisamente por ello, el pensamiento hegemónico del Estado, sea en políticas públicas, sea en la resolución de problemas sometidos a la jurisdicción, no alcanza soluciones efectivas, ya que la lógica rígida no los abarca. Así, es necesario el cuidado con tal parcela poblacional, con la adopción de nuevas técnicas de resolución de conflictos que no sean solo impuestas, sino participativas y democráticas.

La modernidad, al idealizar al hombre burgués como autónomo, emprendedor y competitivo (Konder, 2000), generó un tipo de autonomía que, paradójicamente, conduce a conflictos externos y a una profunda internalización de la violencia (Konder, 2000; Han, 2017).

El autor Byung-Chul Han describe el cambio topológico de la violencia en la modernidad, que se vuelve cada vez más internalizada y psicologizada, culminando en autoagresión y burnout en la sociedad del rendimiento (Han, 2017). Aunque la crítica inicialmente se dirige a la esfera individual y urbana, encuentra también un vínculo causal profundo con la presión por la posesión en el campo brasileño.

La lógica absolutista de la propiedad, reforzada por la Ley de Tierras de 1850, impuso un modelo de desempeño agrario que exige a los sujetos el constante esfuerzo competitivo por mantener el “mi jurídico” (Grossi, 2006), incluso frente a la ilegalidad estructural. El sufrimiento social y la internalización de la violencia ocurren cuando las comunidades, que viven en disonancia con la tierra como mercancía, son forzadas a entrar en la lógica bipolar de la disputa individualizada de la posesión.

A su vez, la violencia simbólica naturaliza la concentración agraria al hacer que la defensa de la posesión colectiva, esencial para la reproducción social (Bourdieu, 2017), sea vista por el sistema judicial tradicional como una mera infracción individualizada. La violencia simbólica, que naturaliza la opresión y mantiene las relaciones de dominio sin coerción física, es una manifestación sutil de esa dinámica (Han, 2017). Leandro Konder señala que el hombre burgués, con sus contradicciones entre vicios y virtudes, perpetúa desigualdades sociales y económicas, muchas veces naturalizadas (Konder, 2000).

Aunque centrada en la violencia individual, esta perspectiva puede relacionarse con los conflictos agrarios al indicar un ambiente social donde la presión por rendimiento y posesión,

exacerbada por la lógica capitalista sobre la tierra, genera tensiones y sufrimiento, tanto para los marginados como para quienes participan en la perpetuación del sistema.

La violencia simbólica, por su parte, es crucial para entender cómo la opresión y las relaciones de dominio se mantienen sin coerción física evidente, naturalizando las desigualdades. En el contexto agrario brasileño, esa violencia simbólica se manifiesta en la consolidación de la gran propiedad y del latifundio improductivo, que margina a grupos plurales como indígenas, quilombolas, comunidades tradicionales y pequeños agricultores. La mencionada Ley de Tierras de 1850, por ejemplo, dio respaldo estatal a esa legitimación, perpetuando la concentración y las desigualdades agrarias.

Al transformar la tierra en una mercancía ficticia (Polanyi, 2000), abstracta e individualizada (Grossi, 2006), el sistema jurídico y político brasileño, desde la Ley de Tierras de 1850, agravó la concentración agraria. Esta lógica, además de promover la violencia simbólica y la desagregación de unidades sociales (Bourdieu, 2014; 2017), compromete el propio sustento de los grupos vulnerables cuyos modos de ser, hacer y vivir están intrínsecamente ligados al territorio.

Esa violencia se naturaliza y se convierte en uno de los pilares que sostienen los conflictos agrarios colectivos en Brasil, que son, en esencia, litigios estructurales, derivados de una estructura estatal fallida y de un proceso de ocupación y distribución de tierras históricamente desregulado. Las herramientas procesales tradicionales, con su lógica bipolar y centrada en litigios individuales, son insuficientes para resolver estas cuestiones complejas, como se verá a continuación.

3 PROCESO ESTRUCTURAL Y LA INADECUACIÓN DE LA LÓGICA BIPOLAR EN LOS CONFLICTOS AGRARIOS COLECTIVOS

Teniendo en cuenta las reflexiones ya realizadas, se llama la atención sobre el hecho de que el sistema de justicia, basado en el modelo adjudicativo tradicional, revela una profunda insuficiencia frente a la complejidad de los litigios contemporáneos.

El sistema de justicia, calcado en el modelo adjudicativo tradicional, revela una profunda insuficiencia frente a la complejidad de los litigios contemporáneos. Su lógica es inherentemente bipolar, busca pronunciamientos unívocos y opera con estructuras rígidas, lo que se vuelve inadecuado para la complejidad actual. Esta insuficiencia sistémica se manifiesta en la incapacidad de manejar litigios complejos, policéntricos y de masas, que demandan soluciones multifacéticas.

En este sentido, se señala que “el litigio colectivo es el conflicto de intereses que surge involucrando a un grupo de personas, más o menos amplio, siendo tratadas por la parte contraria como un conjunto” (Vitorelli, 2020). Y son estructurales cuando derivan “del modo en que una

estructura burocrática, usualmente de naturaleza pública, opera. El funcionamiento de la estructura es lo que causa, permite o perpetúa la violación que da origen al litigio colectivo” (Vitorelli, 2020).

Es decir, los litigios estructurales se definen por la convergencia de características que exceden la capacidad de resolución del modelo tradicional: policentricidad (involucran múltiples sujetos con intereses diversos e interrelacionados), complejidad (exigen múltiples soluciones plausibles, cuya eficacia no es previa ni fácilmente clara), carácter estructural (su origen está en estructuras burocráticas o institucionales que causan violaciones persistentes de derechos).

Y sea porque se configuró de modo incorrecto o porque no se adaptó a las nuevas demandas sociales, es evidente que la concentración de tierras en Brasil y los consecuentes conflictos agrarios colectivos constituyen un litigio/problema estructural. Así, la mera remoción de la violación resuelve el problema solo de manera aparente, “sin resultados empíricamente significativos, o momentáneamente, repitiéndose en el futuro” (Vitorelli, 2018).

Además, se define el problema estructural por “la existencia de un estado de inconformidad estructurada” (Didier, 2020). El estado de inconformidad es una “situación de desorganización estructural, de ruptura con la normalidad o con el estado ideal de cosas, que exige una intervención (re)estructurante. Esta desorganización puede o no ser consecuencia de un conjunto de actos o conductas ilícitas” (Didier, 2020).

En este contexto, el proceso estructural surge como un enfoque innovador y eficaz. Caracterizado por su plasticidad procedimental, dialogicidad, fragmentación decisoria y soluciones negociadas, el proceso estructural va más allá de la mera remoción de ilegalidades puntuales, orientándose hacia reformas institucionales duraderas (Vitorelli, 2020).

Desde esta perspectiva, la concentración de tierras como problema estructural, y los consecuentes conflictos agrarios colectivos, permiten posicionar la cuestión como un litigio estructural susceptible de tratamiento mediante técnicas del proceso estructural, buscando la reestructuración de un estado de inconformidad para poner fin a la violación de derechos.

Los litigios colectivos estructurales, en muchos casos, pueden recibir un tratamiento más adecuado y efectivo a la luz de las técnicas del proceso estructural, que emergen no de la teoría, sino de la práctica (fenómeno *practicalista*), mediante una nueva forma de comprender la normatividad. En suma, parte de una perspectiva crítica sobre la concepción tradicional de la propiedad como telón de fondo esencial para demostrar la necesidad del proceso estructural.

Consecuentemente, y profundizando en la cuestión, se recuerda que el primer *leading case* con la adopción de técnicas estructurales fue el caso *Brown vs. Board of Education*, en 1954, en el cual la Corte Suprema de los Estados Unidos declaró la inconstitucionalidad de prácticas

segregacionistas en escuelas, determinando la aceptación de matrícula de estudiantes negros en escuelas antes destinadas exclusivamente a personas blancas, en un intento de alterar el estado de inconformidad mediante medidas estructurales, gestión y habilidad en el manejo del pronunciamiento jurisdiccional.

En Brasil, desde la década de 1990, hay casos que fueron estructurales, progresivos e incrementales de modo extraoficial —es decir, sin nombrar la técnica, empleada intuitivamente— y, oficialmente, la primera acción manejada con técnicas estructurales fue relativa al servicio de fiscalización de represas, promovida por el Ministerio Público Federal, en Minas Gerais-MG, en 2019.

Como estudio académico, el proceso estructural ingresa en Brasil a partir de la segunda década de los años 2000, consolidándose como una respuesta jurisdiccional a situaciones de violación persistente, masiva y sistémica de derechos fundamentales, con miras a la prevención, reparación y fortalecimiento de su efectividad. Cabe destacar que, pese a las similitudes, no es correcto afirmar que la práctica brasileña se inspiró directamente en la experiencia norteamericana, aunque haya ocurrido un movimiento similar.

Así como en Estados Unidos Owen Fiss (referencia en proceso estructural) desarrolló su idea de *civil rights injunctions* observando lo que hacían los jueces en la implementación de medidas de desegregación escolar, los autores brasileños describieron prácticas ya existentes, utilizando la matriz teórica y la terminología norteamericana, encuadrándola en la categorización desarrollada en ese país. No obstante, independientemente de la nomenclatura, el proceso estructural habría continuado existiendo, quizás bajo otra denominación, pero el fenómeno empírico sería exactamente el mismo (FISS, 2025).

Aunque el CPC/2015 incorpora una visión más flexible del procedimiento jurisdiccional, con mecanismos que permiten cierta adaptabilidad, como los negocios procesales atípicos (art. 190), la cooperación judicial atípica (arts. 68 y 69), medidas ejecutivas atípicas (arts. 139, IV, y 536, § 1º), además del fraccionamiento de decisiones (art. 356), las técnicas del proceso estructural van más allá, presentando como ventajas el carácter dialogado y colaborativo, una mayor producción de información que subsidia decisiones de mejor calidad, implementaciones isonómicas y mejor gestión de efectos colaterales (Vitorelli, 2020, p. 473).

Sobre el tema, se publicó la Recomendación nº 163/2025, del Consejo Nacional de Justicia, que establece directrices para la identificación y conducción de procesos estructurales, señalando que el carácter estructural del litigio o proceso puede identificarse por elementos como multipolaridad; impacto social; prospectividad; naturaleza incrementada y duradera de las intervenciones necesarias;

complejidad; existencia de situación grave de irregularidad continua y permanente, por acción u omisión; e intervención en el modo de actuación de instituciones públicas o privadas.

Asimismo, recomienda la adopción de medidas para ampliar el contradictorio, crear oportunidades de acuerdos, designar audiencias para la conducción participativa del procedimiento, elaborar un plan de actuación estructural con diagnóstico del litigio, metas, indicadores de monitoreo y evaluación, cronograma de implementación de las medidas planificadas e inclusión de personas con reconocido *expertise* para colaborar con la construcción, el perfeccionamiento y el seguimiento del plan de actuación estructural, con la producción de informes técnicos que subsidien la toma de decisiones en el proceso, entre otras medidas (CNJ, 2025).

En el mismo sentido, el Consejo Nacional del Ministerio Público (CNMP) editó la Recomendación nº 05/2025, que recomienda la adopción de buenas prácticas para la actuación en procesos estructurales, con miras al perfeccionamiento institucional y a la efectividad de la tutela de derechos e intereses sociales por parte del Ministerio Público.

En su contenido se dispone expresamente el ciclo estructural de actuación, compuesto por las siguientes etapas: diagnóstico del problema estructural; plan estructural; ejecución; monitoreo; revisión; y cierre. También se estimula la participación de sujetos institucionales y de la comunidad, así como la priorización de la autocomposición estructural (CNMP, 2025).

Oportunamente, y dada su relevancia, se destaca que tramita actualmente el Proyecto de Ley nº 3, de 2025, que pretende disciplinar el proceso estructural, fundamentado en la construcción compartida de soluciones, en la ampliación del principio del contradictorio con mayor participación de los grupos impactados, y en una actuación judicial gradual, prospectiva y duradera.

El anteproyecto define los problemas estructurales como aquellos que, debido a su multipolaridad, impacto social efectivo, prospectividad, naturaleza duradera de las intervenciones, complejidad y necesidad de intervención en burocracias públicas y privadas, no pueden ser adecuadamente resueltos por las técnicas procesales clásicas.

Señala como normas fundamentales del proceso estructural (Brasil, 2025a):

- [...] I - prevención y resolución consensual de los litigios estructurales, judicial o extrajudicialmente;
- II - primacía de técnicas que compatibilicen la tutela efectiva del derecho con las capacidades institucionales y las atribuciones de los poderes y de los agentes tomadores de decisión;
- III - diálogo entre el juez, las partes y los demás interesados, incluidos los potencialmente impactados por la decisión, para la construcción de un contradictorio efectivo en la búsqueda de una solución plural y adecuada;
- IV - participación de los grupos impactados, mediante la realización de consultas y audiencias públicas y otras formas de participación directa e indirecta;
- V - amplia publicidad y transparencia;

- VI - consideración de las normas y de los impactos presupuestarios y financieros derivados de las medidas estructurales;
- VII - flexibilidad del procedimiento y de las providencias de estructuración, observado el contradictorio efectivo, en los términos de los artículos 9º y 10 del Código de Proceso Civil;
- VIII - tratamiento isonómico de los individuos pertenecientes a los grupos impactados;
- IX - énfasis en medidas prospectivas, mediante la elaboración de planes con objeto, metas, indicadores y cronogramas definidos, con implementación en plazo razonable;
- X - oralidad e instrumentalidad de las formas; y
- XI - buena fe y cooperación.

Los principios rectores incluyen la preferencia por la consensualidad, la adecuación de la protección judicial a las capacidades institucionales de los poderes involucrados, el diálogo permanente entre los sujetos procesales y la amplia publicidad y transparencia de las medidas adoptadas. Además, la propuesta prevé que el autor indique la naturaleza estructural del litigio en la demanda inicial y que el juez asegure la corrección o integración del polo pasivo con todas las partes verdaderamente interesadas o responsables por la actuación estructural pretendida (BRASIL, 2025a).

Asimismo, prevé que el proceso estructural no será extinguido por ilegitimidad pasiva sin que se permita la corrección o integración del polo pasivo con todos los sujetos interesados y que puedan tener responsabilidad en la actuación estructural buscada. Tal previsión coincide con la Opinión Consultiva sobre Emergencia Climática (OC-32/2025) de la CIDH, que refuerza la obligación de los tribunales de superar formalismos, analizando el mérito de las acciones para proteger derechos humanos amenazados, como el derecho a un clima estable (CIDH, 2025).

De este modo, el proceso estructural materializa también el principio *pro actione*, ofreciendo soluciones complejas y dialogadas para fallas sistémicas, superando la lógica binaria del “gana-pierde” del modelo tradicional y utilizando su flexibilidad para proteger derechos humanos.

Evidentemente, no hay garantías de que será aprobado por el Poder Legislativo, con o sin cambios. Sin embargo, su tramitación evidencia que el proceso estructural es un dato de la realidad brasileña y, más aún, que ya se desarrolla sin legislación específica. No obstante, dada su relevancia, se estudia actualmente su regulación.

Establecidas estas consideraciones, es cierto que la esencia de los problemas/litigios estructurales reside en la necesidad de reorganizar una estructura burocrática deficiente, pues la mera remoción de una ilegalidad puntual es insuficiente para resolver las causas profundas del problema, que tenderían a reincidir.

Por lo tanto, los litigios estructurales demandan respuestas, también, estructurales, dotadas de plasticidad procedimental, dialogicidad, fragmentación decisoria, soluciones negociadas y atipicidad ejecutiva. Justamente por ello, no es interesante un concepto estricto y delimitado, sino

posturas orientadas hacia la reforma institucional, prospectividad, espontaneidad, pragmatismo, creatividad y dinamismo, así como la construcción de medidas dirigidas a una decisión efectiva.

Tales adecuaciones pueden ser realizadas de oficio por el juez (art. 139, inciso VI, CPC/2015) o por las partes, de común acuerdo, mediante negocios jurídicos procesales (art. 190 del CPC/2015), privilegiando la consensualidad. Enseña Sérgio Arenhart que el proceso estructural “debe asemejarse a una amplia arena de debate, en la que las diversas posiciones y los diversos intereses puedan hacerse oír y puedan influir en la formación de la solución jurisdiccional”, sirviendo como un entorno democrático de participación (Arenhart, 2021).

Y para hablar de entorno democrático, las cuestiones sometidas a la apreciación del Poder Judicial deben ser tratadas bajo una perspectiva que vea la tierra - y las cuestiones colectivas y/o estructurales que de ella derivan - más allá de un mero bien capitalizado.

Se habla también de adecuación respecto a la elección de los interesados, buscando evitar la perpetuación de violaciones que afecten derechos fundamentales de la sociedad, cuya reestructuración, idealmente, debería ocurrir independientemente de la actuación del Poder Judicial, por medio del Ejecutivo o del Legislativo, pero ante posibles omisiones o insuficiencia, puede darse mediante el proceso estructural.

Los procesos estructurales pueden ser judiciales o extrajudiciales, y el Poder Judicial tiene el deber de realizar un *case management* (gestión del acervo), con el propósito de evitar la falta o insuficiencia del sistema de justicia en los casos en que su intervención sea necesaria para solucionar conflictos, pero también el exceso del Poder Judicial, guiándose siempre por principios como el deber procesal de diálogo, que resulta de la conjugación de los principios del contradictorio y de la cooperación con las reglas jurídicas positivadas en los arts. 10, 138, 489, §1º, 493, párrafo único, 927, §2º, 983, §1º y 1.038, inc. II, todos del Código de Proceso Civil.

Básicamente, el proceso estructural contribuye al ofrecer un marco teórico y práctico para que el Poder Judicial deje de responder únicamente de forma puntual a las demandas y se convierta en un agente catalizador de transformaciones institucionales y sociales profundas, postura especialmente relevante dada la complejidad intrínseca de los conflictos agrarios colectivos en Brasil. Tal conducta permite un enfoque que ve el problema no como un hecho aislado, sino como un síntoma de una estructura deficiente que necesita ser reajustada para garantizar la efectiva protección de derechos.

4 ADPF 828 Y LA GOBERNANZA JUDICIAL DE LOS CONFLICTOS FUNDIARIOS: LAS COMISIONES DE SOLUCIONES FUNDIARIAS

La ADPF 828, impulsada por la crisis sanitaria de la COVID-19, representa un punto de inflexión en el modelo brasileño de tratamiento jurisdiccional de los conflictos fundiarios colectivos, pues la intervención del Supremo Tribunal Federal (STF) no se limitó a un acto protector puntual, sino que recurrió a la técnica del proceso estructural para imponer una nueva gobernanza judicial, exigiendo la reorganización de las estructuras burocráticas y la búsqueda de soluciones colectivas y complejas.

El contexto de la pandemia de COVID-19 expuso de manera dramática las vulnerabilidades sociales, con la Campaña Despejo Zero alertando para el riesgo de una crisis humanitaria derivada de la ejecución simultánea de miles de órdenes de desalojo. Entonces, el Poder Judicial, que históricamente priorizaba una lógica propietaria y patrimonialista, fue confrontado con la necesidad de conciliar el derecho de propiedad con los derechos a la vivienda, a la vida y a la salud.

El 3 de junio de 2021, el ministro Luís Roberto Barroso dictó la primera decisión cautelar liminar en la ADPF 828, posteriormente refrendada por el Pleno. La decisión suspendió, inicialmente por seis meses, medidas administrativas o judiciales que resultaran en desalojos, desocupaciones o reintegraciones de posesión de naturaleza colectiva en inmuebles que sirvieran de vivienda o área productiva de poblaciones vulnerables, siempre que las ocupaciones fueran anteriores al 20 de marzo de 2020 (inicio del estado de calamidad pública) (STF, 2021).

Para las ocupaciones posteriores al marco temporal de la pandemia, el Estado podía actuar para evitar su consolidación, siempre que garantizara que las personas removidas fueran llevadas a albergues públicos o que se les asegurara, de otra forma, una vivienda adecuada.

Esa suspensión inicial fue prorrogada sucesivamente por el relator, en cuatro decisiones cautelares refrendadas por el Pleno. En una de esas prórrogas, el STF actuó de forma contramayoritaria, extendiendo la protección a las ocupaciones rurales, lo que había sido excluido por la Ley nº 14.216/2021, en respeto al principio de igualdad y para corregir una distinción irrazonable. Tales decisiones permitieron la suspensión de remociones forzadas de miles de familias vulnerables (STF, 2021).

Ocurre que la ADPF 828 no se limitó a conceder una tutela provisional, sino que se consolidó como un instrumento de proceso estructural. El STF, al lidiar con la crisis de los desalojos, enfrentó la violación sistemática de derechos causada por el modo de funcionamiento de una estructura burocrática. Ello porque la decisión impuso una obligación de hacer compleja (*structural injunction*), que exige la reorganización institucional del Poder Judicial y del Poder Ejecutivo.

Se percibe, así, que el STF promovió un desplazamiento paradigmático, abandonando la visión tradicional que trata el conflicto como una cuestión unívoca (lícito/ilícito) y el acto de

ocupación como el punto cero. En lugar de ello, la Corte pasó a centralizar el análisis en la situación de vulnerabilidad de los ocupantes y en las consecuencias de la remoción.

Esa intervención estructural se manifestó al imponer la participación estatal, exigiendo que el Poder Público participe en la construcción de soluciones alternativas o acumulativas al desalojo, y no solo en la prestación de apoyo policial para el cumplimiento de la orden. Además, fijó condicionantes y planes de acción, al compilar propuestas que funcionaron como requisitos para la reanudación de las desocupaciones, como la necesidad de que la remoción fuese medida excepcional, la elaboración previa de un plan de desocupación y la garantía de reasentamiento o vivienda adecuada.

Asimismo, exigió diálogo y flexibilización, ya que la decisión estructural requiere la flexibilización procedimental y el establecimiento de un contradictorio participativo y dialogado, lo que, en el caso de la ADPF 828, fue instrumentalizado mediante la determinación de creación de órganos especializados (como las Comisiones de Soluciones Fundiarias).

Los días 31 de octubre y 2 de noviembre de 2022, el STF dictó la Cuarta Tutela Provisional Incidental y su referendo, reconociendo el arrefecimiento de la crisis sanitaria y la innecesidad de mantener la suspensión integral. Y, en lugar de simplemente extinguir la intervención (cierre del proceso bipolar tradicional), el STF adoptó el régimen de transición, técnica esencial del proceso estructural. Ese régimen buscó garantizar la reanudación de las reintegraciones de posesión de forma responsable, cautelosa y gradual, evitando la temida convulsión social (STF, 2022).

El núcleo de esa transición fue la determinación de creación inmediata de las Comisiones de Conflictos Fundiarios en los Tribunales de Justicia y Tribunales Regionales Federales, establecidas como órganos auxiliares del juez, con la atribución de mediar conflictos colectivos (rurales o urbanos), realizar visitas técnicas e inspecciones judiciales en el lugar del litigio como etapa previa y necesaria a cualquier orden de desocupación colectiva, y proponer la estrategia de reanudación gradual y escalonada de la ejecución de las decisiones suspendidas.

Es decir: la decisión del STF fue catalizadora del cambio en el tratamiento de los desalojos, actuando como una respuesta jurisdiccional a una crisis sociojurídica, al establecer un régimen de transición e imponer la creación inmediata de las Comisiones de Soluciones Fundiarias en los tribunales, consolidando una especie de política pública judicial en Brasil, siendo una manifestación concreta de la adopción de la técnica del proceso estructural.

Entre las funciones de las Comisiones de Soluciones Fundiarias se encuentra mediar desocupaciones colectivas antes de la decisión judicial, estableciendo reglas para reducir impactos habitacionales y humanitarios en caso de desocupaciones colectivas, con estructuras capaces de

observar los aspectos técnicos, políticos, sociales y jurídicos en posibles consensualizaciones (STF, 2022).

Tras la decisión dictada en la ADPF 828, el Consejo Nacional de Justicia (CNJ) emitió la Resolución CNJ nº 510/2023, que “refleja la necesidad de promover la gestión adecuada del proceso (*case management*) y de las estructuras judiciales (*court management*), en un nuevo enfoque del principio de eficiencia” (Prazeres, 2023).

La citada resolución es precisamente la que reglamenta la creación, en el ámbito del CNJ y de los Tribunales, respectivamente, de la Comisión Nacional de Soluciones Fundiarias y de las Comisiones Regionales de Soluciones Fundiarias, así como instituye directrices para la realización de visitas técnicas en las áreas objeto de litigio posesorio y establece protocolos para el tratamiento de acciones que involucren desalojos o reintegraciones de posesión en inmuebles de vivienda colectiva o de área productiva de poblaciones vulnerables (CNJ, 2023).

Al instituir directrices para la realización de visitas técnicas y establecer protocolos para el tratamiento de acciones que involucren desalojos o reintegraciones de posesión en inmuebles de vivienda colectiva o área productiva de poblaciones vulnerables, la Resolución CNJ nº 510/2023 concreta la necesidad de una gestión más activa y humanizada de los conflictos, reflejando un nuevo enfoque del principio de eficiencia judicial.

Añádase que la Comisión de Soluciones Fundiarias no tiene atribución jurisdiccional, ni tampoco poder de influencia en la tramitación del proceso, siendo su misión:

[...] mejorar la cognición del juez sin pretender ejercer influencia en su convencimiento, contribuyendo a adecuar la prestación jurisdiccional a la complejidad de las demandas que involucren conflictos fundiarios colectivos”, lo que no se limita al proceso, es decir, a la judicialización, pues “en demandas complejas y policéntricas, se exige del juzgador una visión más amplia de la naturaleza y de las implicaciones del conflicto (Prazeres, 2023).

Esa visión amplia posee niveles de apreciación e interpretación y, en la presente propuesta, se sostiene que la raíz de los litigios agrarios colectivos - y, por regla general, estructurales - es el problema estructural, de modo que existe la necesidad de estudiar esa relación de causa y efecto.

Y esta es, sin duda, la misma percepción contenida en la ADPF 828 al establecer el mencionado régimen de transición para la reanudación de las órdenes de desalojo y reintegración de posesión. Señálese que la Suprema Corte determinó la creación de Comisiones de Soluciones Fundiarias como “órgano auxiliar del juez de la causa, que permanece - como no podría ser de otra forma - con la competencia decisoria, pudiendo, incluso, si así lo desea, acompañar la realización de las diligencias” (STF, 2022).

Y así lo determinó al constatar que actos como la audiencia de mediación y la visita al lugar “permiten a los actores procesales tener la noción exacta de la dimensión del problema” (STF, 2022), colaborando para que el juez “tenga la comprensión del alcance y del grado de planificación necesario para implementar medidas de carácter estructurante (orientadas a la regularización fundiaria, por ejemplo) o de remoción de cosas y personas” (STF, 2022), con una gestión del conflicto (*case management*) (Prazeres, 2023).

De ello se extrae un operacional de efectividad, basado en la identificación conjugada de las dimensiones del problema, del alcance y del grado de planificación para implementar medidas estructurantes. Sobre la cuestión, incluso, recuérdese lo que Vitorelli denomina los ciclos del proceso estructural, de modo que primero se identifica la “caracterización del litigio”; después, la “definición de una estrategia de conducción de la reforma”; en seguida, la “elaboración de un plan de reestructuración de la institución”; luego, la “implementación del plan”; y, por último, “la reelaboración del plan o cierre del caso” (Vitorelli, 2025).

Estas Comisiones representan, por tanto, la instrumentalización de la técnica estructural para la gestión de los conflictos fundiarios, orientada a reorganizar la actuación del Poder Judicial. La decisión del STF exigió un enfoque estructural para la comprensión del alcance y del grado de planificación necesarios para implementar medidas de carácter estructurante, como la regularización fundiaria. La Corte abandonó la lógica de resolución de conflictos por mera subsunción (punto cero: ocupación; punto final: remoción) y adoptó una perspectiva estructural, centrada en la vulnerabilidad de los ocupantes.

Se busca, entonces, una protección efectiva de derechos y de la capacidad transformadora del Poder Judicial. Este enfoque reafirma la importancia de las conexiones sociales y busca un equilibrio con la autonomía individual, promoviendo la justicia social y la democratización del acceso a la tierra. Resulta evidente que el modelo de resolución de conflictos introducido por las Comisiones de Soluciones Fundiarias emerge como un enfoque prometedor y necesario, capaz de mitigar la violencia inherente a los conflictos agrarios colectivos al priorizar el diálogo institucional y la mediación antes de la ejecución sumaria de desalojos.

Sin embargo, no se considera que se trate de un camino exento de ajustes y enfrentamientos, puesto que las Comisiones dependen de la cooperación institucional y de la superación de graves obstáculos estructurales. Se sostiene que el éxito de las Comisiones depende intrínsecamente del diálogo institucional y de la cooperación. En este punto, además de la participación de las partes involucradas, es relevante la actuación de la Defensoría Pública y del Ministerio Público como actores esenciales, siendo su citación obligatoria en litigios colectivos.

Por otro lado, la participación de los órganos del Ejecutivo (responsables por la política agraria y urbana) es fundamental, pues sin su involucramiento en la oferta de políticas públicas, la intervención de la Comisión es limitada. Además, persiste la creencia de la remoción como solución prioritaria, lo que podría llevar a que el nuevo modelo se reduzca a un mero formalismo.

El desvirtuamiento del instituto podría simplemente prolongar la inseguridad posesoria o legitimar la violación de derechos fundamentales. Por ello, resulta fundamental que el Poder Judicial, especialmente en el juicio final de la ADPF 828, no solo declare a las Comisiones de Soluciones Fundiarias como estructuras permanentes, sino que también refuerce la excepcionalidad de las remociones forzadas. Para superar esos límites, las Comisiones deben centrarse en la protección materialmente efectiva de derechos, y no únicamente en el cumplimiento de ritos procesales formales.

5 CONSIDERACIONES FINALES

Hay relevancia en las discusiones dialogadas y gerenciales acerca del derecho a la tierra, el derecho a la vivienda, la función social y la dignidad de la persona humana, siendo que el Poder Judicial debe valerse de nuevas formas de actuación frente a litigios de alta complejidad, que involucran políticas públicas, utilizando mecanismos estructurales para la garantía de derechos fundamentales, y con una mejor comprensión de la controversia, al conocer distintas perspectivas.

Se percibe que, cuando se habla de la adopción de técnicas de proceso estructural, en el ámbito de las Comisiones de Soluciones Agrarias, se piensa en una reconstrucción de mentalidad, que pasa también por la relativización y la pluralización del concepto de propiedad, reconociendo la profunda discontinuidad de la historia, considerando que gran parte de los conflictos involucran a una colectividad y, más que eso, a personas que no ven la tierra únicamente como propiedad privada.

Esto exige que los juristas trasciendan el mero dogmatismo y formalismo legal, incorporando un análisis crítico, histórico y teleológico del derecho, que considere las especificidades del contexto social. Como ya se ha señalado, el absolutismo jurídico, fruto de la era burguesa y del liberalismo económico, al vincular el derecho al Estado y reducir el papel del jurista a un ejecutor de normas, terminó desenraizándolo de la riqueza de la sociedad y de la cultura.

Es necesario, como sugiere Grossi, liberar la cultura jurídica de una visión puramente romanística y de prejuicios, permitiendo un análisis que contemple la efectividad y la realidad, más allá de los modelos ideales y culturales. La legolatría y la creencia en la infalibilidad del legislador deben ser superadas para que el derecho pueda cumplir su papel social y transformador.

En suma, la idealización del hombre burgués y su búsqueda de una autonomía individualista, aliada a la concepción absolutista de la propiedad privada, generan las condiciones para los conflictos agrarios, especialmente los colectivos. La violencia, tanto la internalizada como la simbólica, contribuye a la naturalización y perpetuación de las desigualdades agrarias, convirtiendo los conflictos colectivos en una manifestación de una estructura social y jurídica que se niega a reconocer la pluralidad de la propiedad y la función social de la tierra.

En esta línea intelectual, la trayectoria analítica recorrida en este artículo confirmó que la génesis de los conflictos agrarios colectivos en Brasil no es meramente una cuestión de disputa individual de posesión, sino un problema estructural enraizado en la mentalidad jurídica de la modernidad. La concepción absolutista de la propiedad, desvelada por la crítica de Polanyi y Grossi, transformó la tierra en una mercancía ficticia y abstracta, promoviendo la des-resonancia territorial y la exclusión histórica de poblaciones que dependen del uso colectivo y de la relación de pertenencia con el suelo.

La primera premisa fue reforzada: la superación de la desigualdad agraria requiere una (re)construcción de mentalidades jurídicas, alineadas con la función social de la tierra como un principio activo y biocéntrico (y no solo como una abstracción constitucional), como fundamento ético para el reconocimiento de las territorialidades e identidades de las comunidades tradicionales, siendo la protección de estos grupos vulnerables el legítimo contramovimiento social.

En segundo lugar, se demostró que la naturaleza policéntrica y estructural de estos litigios hace que el modelo adjudicatorio tradicional sea inherentemente insuficiente. La lógica bipolar y rígida del proceso común no es capaz de abordar la complejidad, la multiplicidad de actores y la necesidad de reestructuración del sistema que generó la violación de derechos.

En ese sentido, las Comisiones de Soluciones Agrarias, instituidas por el STF en la ADPF 828 y reglamentadas por la Resolución CNJ n.º 510/2023, emergen como un ejemplo prometedor de este giro jurisdiccional. Al imponer la visita técnica in situ, el diálogo institucional y la mediación estructurada como etapas previas y necesarias a las órdenes de desocupación colectiva, estas Comisiones configuran una técnica estructural que rompe con la pasividad judicial, buscando la gestión efectiva del conflicto (*case management*).

Sin embargo, para que el Proceso Estructural sea, de hecho, un agente catalizador de transformaciones y no se reduzca a un mero formalismo o a la gestión temporal de la crisis, es crucial evaluar sus indicadores prácticos de éxito.

Conforme a las directrices para la conducción de procesos estructurales establecidas por la Recomendación n.º 163/2025 del CNJ, el Poder Judicial debe adoptar indicadores objetivos que

garanticen la efectividad de las decisiones, como evaluar el porcentaje de litigios que culminaron en regularización agraria en contraste con aquellos resueltos únicamente por remociones; monitorear el número de familias removidas que fueron efectivamente reasentadas en vivienda adecuada o que tuvieron garantizada su área productiva; verificar la frecuencia y la calidad de la participación obligatoria del Poder Ejecutivo en la oferta y ejecución de las políticas públicas exigidas por el plan estructural y cuantificar la inclusión de actores con experticia (sociedad civil, técnicos) en las audiencias y en los trabajos de las Comisiones, garantizando la construcción compartida de soluciones.

En suma, la efectividad de la Función Social de la Tierra y la pacificación de los conflictos dependen de una jurisdicción receptiva que esté dispuesta a reformar su mentalidad y sus herramientas. Las Comisiones y el Proceso Estructural no son solo alternativas procesales, son estrategias de resistencia democrática y colaborativa, esenciales para que el Poder Judicial contribuya activamente a la superación de las patologías sociales de la modernidad y al logro de la justicia agroambiental en el campo brasileño.

REFERENCIAS

ARENHART, Sérgio, et al. **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2021.

BECKERT, Cristina. Dilemas da ética ambiental: estudo de um caso. **Revista Portuguesa de Filosofia**, Lisboa, n. 59, p. 675-687, 2003.

BOURDIEU, Pierre. **El desarraigo: La violencia del capitalismo en una sociedad rural**. 1. ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2017.

BOURDIEU, Pierre. **Sobre o Estado: Curso no College de France (1989-92)**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

BRASIL. **Projeto de Lei n. 3, de 31 de janeiro de 2025**. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9889342&ts=1753304264858&rendition_principal=S&disposition=inline. Acesso em: 23 out. 2025a.

BRASIL. **Lei Federal n. 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 23 out. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 out. 2025.

CIDH. **Opinión Consultiva OC-32/25 sobre Emergencia Climática y Derechos Humanos**. 29 de mayo de 2025. Serie A No. 32. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/oc-32-25.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2025c.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Recomendação n. 163, de 16 de junho de 2025.** Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original16221120250625685c2233a6a65.pdf>. Acesso em: 23 out. 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Recomendação de Caráter Geral n. 5/CN, de 6 de agosto de 2025.** Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Corregedoria/COI-2025/Recomendacao-CNMP.CN-n.5.25.pdf>. Acesso em: 23 out. 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução n. 510, de 26 de junho de 2023.** Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original13433320230628649c3905c2768.pdf>. Acesso em: 23 out. 2025.

DIDIER JR, Fredie, et al. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, nº 75, p. 101-136, jan./mar. 2020.

FACHIN, Luiz Edson. **A função social da posse e da propriedade contemporânea (uma perspectiva de usucapião imobiliária rural)**. Porto Alegre: Fabris, 1988.

FISS, Owen. **A origem do processo estrutural: the civil rights injunctions**. São Paulo: Editora Juspodivm, 2025.

GROSSI, Paolo. **História da propriedade e outros ensaios**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

GUIMARÃES, Alberto Passos. **Quatro séculos de latifúndio**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

HAN, Byung-Chul. **Topologia da Violência**. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes, 2017.

MARÉS, Carlos Frederico. **A função social da terra**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2003.

POLANYI, Karl. **A grande transformação: as origens de nossa época**. Rio de Janeiro: Capus-Elsevier, 2000.

PRAZERES, Fernando Antônio. A Comissão Regional de Soluções Fundiárias da Resolução N. 510 do Conselho Nacional de Justiça: Reflexões a partir da experiência do Tribunal de Justiça do Paraná. **Revista CNJ**, v. 7, n. 2, p. 280-302, 2023.

SILVA, Lígia Osório. **Terras devolutas e latifúndio: efeitos da lei de terras de 1850**. Campinas: UNICAMP, 1996.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DF**. Relator: Min. Roberto Barroso, 3 de junho de 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346615468&ext=.pdf>. Acesso em: 23 out. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Quarta Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DF**. Relator: Min. Roberto Barroso. 31 de outubro de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15354516286&ext=.pdf>. Acesso em: 23 out. 2025.

VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: teoria e prática**. Salvador: Juspodivm, 2020.

VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática**. 6. ed. Salvador: Juspodivm, 2025.

Esta versión fue originalmente presentada en portugués y traducida al español con el auxilio de Inteligencia Artificial.

Direitos autorais 2025 – Revista de Direito Socioambiental – ReDiS

Organizadores:

Liliane Pereira Amorim;

Karla Karoline Rodrigues Silva;

Isabel Christina Gonçalves Oliveira;

Giovana Nobre Carvalho.

Editor responsable: Thiago Henrique Costa Silva.



Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 Internacional.