



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

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

ANA MARIA DE CARVALHO¹
ADEGMAR JOSÉ FERREIRA²

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

Como citar este artigo:

CARVALHO, Ana Maria de; FERREIRA, Adegar José; Comissões de soluções fundiárias e o processo estrutural: gestão democrática dos conflitos agrários coletivos no brasil. *Revista de Direito Socioambiental - REDIS*, Morrinhos, Brasil, v. 03, n. 02, jul./dez., 2025, p. 110-135.

Data da submissão:

06/11/2025

Data da aprovação:

23/11/2025

¹ Doutoranda em Direito Agrário, pela Universidade Federal de Goiás (UFG) (2025-atual). Mestra em Direito Agrário, pela Universidade Federal de Goiás (UFG) (2018-2020). Pós-Graduanda em Processo Estrutural, pela Escola Superior do Ministério Público do Estado de Goiás (ESUMP-MPGO) (2023-atual). Especialista em Direito Público e Direito Constitucional Aplicado, pela Faculdade Legale/SP (2021). Bacharela em Direito, pela Universidade 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 Pós-Doutor pela Universidad Nacional de Córdoba (Centro de Estudios Avanzados - CEA) e Associação dos Magistrados da Justiça do Trabalho da 2ª Região (AMATRA-2), do Programa Multidisciplinar de Formação Pós-doutoral. Doutor em Educação pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás - PUC-Goiás, mestre em Direito Agrário pela Universidade Federal de Goiás (UFG), e graduação em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Professor Associado (UFG), onde leciona na graduação e nas pós-graduações Mestrado e Doutorado em Direito Agrário (PPGDA/UFG/FD). É professor de pós-graduação da Escola Judicial de Goiás - EJUG. É Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. Integra o Órgão Especial do TJGO, por eleição à unanimidade dos votantes. É autor da obra "O Intelectual do Direito e a Organização da Cultura". Tem experiência em Ciências Criminais na área de Direito Penal, Processual Penal, Criminologia, Crimes Agroambientais, Conflitos no campo e nas cidades, Educação, Sociedade e Cultura. E-mail de contato: adegmarferreira@uol.com.br. CV: <http://lattes.cnpq.br/1011290918755304>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8193-358X>.

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 excluyente. Demonstra-se que o modelo adjudicatório tradicional, com sua lógica bipolar e formalista, é inherentemente insuficiente para resolver os litígios agrários coletivos e policentrícos, 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 jurisdicional 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 responsável. 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.

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.

INTRODUÇÃO

A questão da terra no Brasil é, historicamente, um epicentro de desigualdades, violência e conflitos socioambientais, moldada por uma concepção de propriedade privada que se consolidou em detrimento das necessidades sociais, ambientais e das territorialidades tradicionais.

A apropriação particular da terra possui uma configuração profundamente desigual, e essa estrutura não apenas perpetua a exclusão, mas atua como catalisadora de conflitos fundiários coletivos e de diversas formas de violência no campo, afetando diretamente os modos de vida, as memórias coletivas e a ancestralidade das populações.

Nesse cenário, o presente artigo defende que a compreensão e a superação das disputas territoriais brasileiras exigem uma crítica radical à concepção moderna de propriedade e a instauração de uma ética do cuidado em relação à terra. Argumenta-se que a mercantilização e a instrumentalização do solo rompem as relações de ressonância territorial e são patologias sociais que minam a efetividade da justiça.

Para tanto, o estudo se desenvolve em três eixos interligados: primeiramente, será realizada a crítica ao projeto da modernidade no que concerne à propriedade privada, buscando a (re)construção de mentalidades que transcendam a lógica de dominação territorial; em seguida, será analisada a função social da terra e a proteção de populações vulneráveis como um contramovimento de proteção social; por fim, será abordada a urgência de uma jurisdição responsável que enfrente os litígios territoriais coletivos como problemas estruturais.

E é neste terceiro eixo que reside a tese central da intervenção: a insuficiência das abordagens jurídicas tradicionais, baseadas em uma lógica bipolar, é flagrante diante da complexidade

policêntrica dos conflitos. Em tal passo, o presente estudo aponta o Processo Estrutural como uma técnica jurídica necessária para a reestruturação social.

Nessa linha, destaca-se o recente movimento institucional no âmbito do Poder Judiciário brasileiro, que resultou na criação de estruturas especializadas voltadas à gestão democrática e consensualizada dos conflitos fundiários coletivos. Essas estruturas representam um esforço institucional para promover o diálogo, a visita in loco e a pacificação, superando o modelo adjudicatório tradicional e avançando em direção a uma jurisdição mais responsiva.

Realizou-se uma análise de literatura especializada em Direito Agrário, Filosofia, Sociologia e História, o que incluiu obras fundamentais que abordam a transformação da terra em propriedade privada, a crítica ao liberalismo econômico e ao conceito de mercadorias fictícias (terra, trabalho e dinheiro), bem como as discussões sobre a função social da posse e da propriedade, bem como na pesquisa documental, normativa e jurisprudencial sobre o cerne do problema estrutural e as respectivas inovações de tratamento processual.

O foco, contudo, reside na institucionalização das Comissões de Soluções Fundiárias como proposta de técnica estrutural voltada a uma perspectiva democrática e participativa. O objetivo é identificar caminhos para a efetividade da justiça agroambiental no Brasil, demonstrando a inseparabilidade entre a crítica filosófica/sociológica e a inovação da técnica processual.

Para tanto, vale-se de uma metodologia dialética-argumentativa e de técnicas de pesquisa bibliográfica e jurisprudencial. Frise-se que o desenho metodológico não é meramente descritivo, mas sim uma aplicação crítica do arcabouço teórico. A crítica à propriedade moderna e a desnaturalização da terra como mercadoria fictícia servem como lentes teóricas para analisar a falha estrutural que resulta nos conflitos agrários coletivos.

Nesse sentido, a análise das inovações jurisdicionais é realizada sob a premissa de que a técnica do Processo Estrutural não é uma mera alternativa processual, mas sim a manifestação jurídica necessária de um contramovimento de proteção social, que busca salvaguardar a substância humana e natural da sociedade, o que, no plano prático, se traduz na exigência de reorganização burocrática e dialogada como condição para a efetivação da função social da terra e a proteção das populações vulneráveis.

1 A CRÍTICA AO PROJETO DA MODERNIDADE E A (RE)CONSTRUÇÃO DE MENTALIDADES

A concepção moderna de propriedade privada é um pilar do projeto da modernidade, emergindo com o mercantilismo e o capitalismo, pautada em um caráter absoluto e excludente

(Marés, 2003; Grossi, 2006). Para os juristas, a propriedade é frequentemente interpretada como um poder sobre a coisa, construído sobre valores historicamente consolidados e muitas vezes descolado da realidade social (Grossi, 2006).

Carlos Frederico Marés disserta sobre a sua perspectiva social e a relevância aos sujeitos de direitos e aponta que “a criação da propriedade moderna coloca de um lado uma pessoa, que é titular do direito, chamado sujeito de direitos, um indivíduo. De outro lado, objeto desse direito, um bem, uma coisa, que compõe o patrimônio individual” (Marés, 2003).

Inicialmente, estes bens eram materiais e, posteriormente, alcançaram, inclusive, a abstração e a patrimonialização dos direitos (como, também, menciona Paolo Grossi). Nesse sentido, “tudo o que fosse coletivo e não pudesse ser entendido como uso público não teria relevância jurídica. Tudo o que não pudesse ser materializado em patrimônio e não pudesse ter um valor simbólico também estava fora do Direito” (Marés, 2003). Tem-se a propriedade privada como contrato, pois o “elogio ao trabalhador livre se transforma na presunção jurídica da liberdade contratual” (Marés, 2003).

Aponta Marés que o processo de transformação da terra em propriedade privada foi “teórico, ideológico, contrário à realidade, à sociedade e aos interesses das pessoas em geral, dos grupos humanos e dos povos, porque todos dependem da terra para viver” (Marés, 2003).

Por sua vez, Paolo Grossi destaca que a propriedade é um artifício verbal que reflete soluções históricas variáveis, e não uma entidade singular e imutável. A tendência ocidental de interpretar todas as propriedades sob uma ótica individualista e formalista gerou um discurso jurídico maniqueísta que elevou interesses de classes específicas ao status de absolutos (Grossi, 2006).

Acrescenta Paolo Grossi que, em estruturas coletivas, a ideia do “meu jurídico” (propriedade privada) torna-se esvaziada de sentido, possibilitando que, até mesmo, se coloque em xeque a legitimidade de um único recipiente para a chamada “propriedade” (Grossi, 2006).

Evidente que a terra possui uma condição específica, mas o capital exerce pressão sobre a propriedade da terra e a deturpa, com o intuito de transformá-la em capital, em mera propriedade, absolutizada. Nessa perspectiva analítica, para o historiador, a propriedade é um artifício verbal que indica a solução histórica que um ordenamento atribui ao problema da relação jurídica mais intensa entre um sujeito e um bem (Grossi, 2006).

Fala-se em mentalidades sobre a concepção de terra como propriedade, dotada de generalidade e abstração, e nos ensinamentos de Paolo Grossi, que discorre sobre o aludido bem a partir de uma perspectiva social e de sua relevância aos sujeitos de direitos, não apenas por oferecer meios de subsistência, mas também por evidenciar o processo civilizatório ao ser humano.

A premissa grossiana é de que, na relação existente entre a história a dimensão jurídica, é imperiosa a percepção do direito e dos institutos jurídicos como mentalidade de “como interagem os sujeitos e os fenômenos, mentalidade de força e do papel atribuídos a um e ao outro na visão do todo” e, ainda, como “sistema resultante do conjunto das formas de pertencimento medidas dentro do complexo de todas as formas organizativas do real econômico, que se reduzirá para o medievalista a formas organizativas do cultivo e da produção agrária” (Grossi, 2006). Por fim, mentalidade é aquele:

[...] complexo de valores circulantes em uma área espacial e temporal capaz, pela sua vitalidade, de superar a diáspora de fatos e episódios espalhados e de constituir o tecido conectivo escondido e constante daquela área, e deve portanto ser colhido como realidade unitiva, o seu terreno é sem dúvida congenial e familiar ao jurista, um intelectual dominado, devido sua natureza (porque ajusta sempre as contas com o nível de valores), por uma íntima tensão à sincronia e ao sistema, isto é, a unificação orgânica de dados. Com o olhar predominantemente sincrônico, já que os valores tendem a permear a globalidade da experiência, com atitude predominantemente sistemática, já que os valores tendem a permanecer e a cristalizar-se, o jurista se sente à vontade - quase em casa, dir-se-ia - no terreno das mentalidades; é aí que o jurídico tem suas raízes” (GROSSI, 2006, P. 30).

A propriedade moderna busca a simplicidade como qualidade essencial, entendida como “purificação extrema da relação” (Grossi, 2006), ou seja, “um instrumento ágil, conciso, funcionalíssimo, caracterizado por simplicidade e abstração” (Grossi, 2006), se livrando dos conteúdos diversos e definindo-a como poder.

A ideia de simplicidade pretende separar o pertencimento do condicionamento da complexidade das coisas, interiorizando o domínio no sujeito e, ao seu lado, o segundo traço tipificador da propriedade é a abstração, relação pura, não marcada por fatos, ainda que disponível a eles, em que o domínio é acolhido como vontade, como ânimo, e não como o uso.

É dizer: “simples como é o sujeito, unidade unilinear sobre a qual se modela e da qual é como que a sombra no âmbito dos bens; abstrata como o indivíduo liberado da nova cultura, do qual quer ser uma manifestação e um meio validíssimo de defesa e de ofensa” (Grossi, 2006).

Essa visão encontra um paralelo na crítica de Karl Polanyi ao "mito do mercado autorregulável" e à transformação da terra, do trabalho e do dinheiro em mercadorias fictícias (Polanyi, 2000).

Assim, a premissa de que os produtos de compra e venda são sempre produzidos para tanto é irreal com relação a eles, porque não são, de fato, mercadorias, sendo que descrevê-los como mercadoria é algo, por completo, fictício. Isso porque denomina-se trabalho a atividade humana que acompanha sua vida, que não necessariamente é produzida para a venda. Por sua vez, “terra é apenas outro nome para a natureza, que não é produzida pelo homem” e, ao fim, o dinheiro é apenas um símbolo do poder de compra” (Polanyi, 2000).

Polanyi argumenta que subordinar o destino dos seres humanos e da natureza às leis do mercado os aniquilaria, transformando a sociedade em um moinho satânico. A mobilização da terra, sob essa ótica, significou a liquidação de formas orgânicas de existência, resultando na desintegração de ambientes culturais e sociais (Polanyi, 2000). E assim reflete o autor:

Aquilo que chamamos terra é um elemento da natureza inexplicavelmente entrelaçado com as instituições do homem. Isolá-la e com ela formar um mercado foi talvez o empreendimento mais fantástico dos nossos ancestrais. Tradicionalmente, a terra e o trabalho não são separados: o trabalho é parte da vida, a terra continua sendo parte da natureza, a vida e a natureza formam um todo articulado. A terra se liga, assim, às organizações de parentesco, vizinhança, profissão e credo - como a tribo e o templo, a aldeia, a guilda e a igreja. Por outro lado, Um Grande Mercado é uma combinação de vida econômica que inclui mercados para os fatores da produção. Uma vez que esses fatores não se distingam dos elementos das instituições humanas, homem e natureza, pode-se ver claramente que a economia de mercado envolve uma sociedade cujas instituições estão subordinadas às exigências do mecanismo de mercado. O pressuposto é tão utópico em relação à terra como em relação ao trabalho. A função econômica é apenas uma entre as muitas funções vitais da terra. Esta dá estabilidade à vida do homem; é o local da sua habitação, é a condição da sua segurança física, é a paisagem e as estações do ano. Imaginar a vida do homem sem a terra é o mesmo que imaginá-lo nascendo sem mãos e pés. E no entanto, separar a terra homem e organizar a sociedade de forma tal a satisfazer as exigências de um mercado imobiliário foi parte vital do conceito utópico de uma economia de mercado (Polanyi, 2000).

Não se pode esquecer que “o trabalho e a terra nada mais são do que os próprios seres humanos nos quais consistem todas as sociedades, e o ambiente natural no qual elas existem. Incluí-los no mecanismo de mercado significa subordinar a substância da própria sociedade às leis do mercado” (Polanyi, 2000).

E o que Paolo Grossi denomina como mentalidade - para a propriedade privada e individual -, vê-se, também, ao perceber a terra, tida por mercadoria como ficção e como modo de organização da sociedade moderna, para Polanyi.

Há um acordo implícito, imposto e naturalizado que cria empeços a outras posições ou entendimentos com relação à terra, porquanto podem obstar o funcionamento dos mecanismos de mercado, que segue nas linhas de ficção da mercadoria/mentalidade do meu jurídico.

A reconstrução de mentalidades passa, portanto, por uma relativização e pluralização do conceito de propriedade, reconhecendo a profunda descontinuidade da história (Grossi, 2006). Isso exige que os juristas - em especial - transcendam o mero dogmatismo e formalismo legal, incorporando uma análise crítica, histórica e teleológica do direito, que considere as especificidades do contexto social (Grossi, 2006; Marés, 2003).

O absolutismo jurídico, fruto da era burguesa e do liberalismo econômico, ao vincular o direito ao Estado e reduzir o papel do jurista a um executor de normas, acabou por desenraizá-lo da

riqueza da sociedade e da cultura. É preciso superar a legolatria e a crença na infalibilidade do legislador para que o direito possa cumprir seu papel social e transformador (Grossi, 2006).

E foi justamente na construção de tal modalidade de propriedade privada que, também no Brasil, a terra, hegemonicamente, deixou de ser de todos e tornou-se, hegemonicamente, um direito de propriedade individual e excludente, resultando evidenciado o problema da concentração de terras, e os consequentes conflitos fundiários coletivos.

Percebe-se, portanto, a seriedade da transformação da terra em propriedade privada absoluta, que emergiu com o mercantilismo e o capitalismo e se pauta em um caráter excludente e muitas vezes descolado da realidade social na medida em que tal mentalidade compromete a vivência daqueles que possuem modos de ser, fazer e viver que envolvem a terra.

Além disso, compromete-se, inclusive, a produtividade da terra como um processo permanente, já não há produtividade quando se ocasiona o esgotamento de recursos, o que, sem dúvidas, é ocasionado por uma lógica capitalista que deturpa a terra, transformando-a em mero capital e distanciando-a de sua dimensão humana e social.

Inclusive, como se verá em sequência, conforme disposição constitucional, a propriedade - e a terra - deve cumprir sua função social, o que permanece sendo um direito fundamental e cláusula pétrea a ser respeitada. Ou seja, mesmo em sistemas jurídicos capitalistas os direitos coletivos se sobrepõem aos individuais, nesse cenário em específico.

Em suma, a transformação da terra em mera mercadoria fictícia e capital, desvinculada de sua dimensão social e ecológica, gerou a desintegração de estruturas sociais e a concentração de poder e bens, como se evidencia no contexto fundiário brasileiro. Portanto, a crítica à concepção absolutista da propriedade privada é fundamental para a (re)construção de mentalidades que reconheçam a pluralidade da propriedade e o papel do direito como instrumento de organização social e a busca de caminhos concretos para a efetivação da justiça agroambiental.

2 CONFLITOS AGRÁRIOS COLETIVOS, FUNÇÃO SOCIAL DA TERRA E PROTEÇÃO DE VULNERÁVEIS

Retomando Paolo Grossi (2006), ao falar sobre propriedade e sua individualização - a ideia de “meu jurídico” - rememora-se que o aludido autor cita os fenômenos da universalidade e a abstração. E, na mesma linha, Pierre Bourdieu (2014), discorre sobre como a unificação do mercado proíbe a reprodução social dos camponeses.

Isso porque o Estado traz consigo a integração universalizante e a integração alienante, como condições da dominação, da submissão, do desapossamento. E a unificação do mercado tem como contrapartida um desapossamento, mediante a imposição do mercado unificado, da dominação reconhecida de um modo de produção ou de um produto (Bourdieu, 2014).

Pierre Bourdieu também destaca que a política agrária objetivou transformar a propriedade indivisa em bens individuais, o que contribuiu para desagregar as unidades sociais tradicionais e romper um equilíbrio econômico cuja melhor proteção era a propriedade das tribos e clãs, ao mesmo tempo que facilitou a apropriação das melhores terras pelos colonos europeus mediante o procedimento dos leilões e das vendas imprudentes.

As grandes leis agrárias tinham como objetivo manifesto estabelecer condições favoráveis para o desenvolvimento de uma economia moderna fundada na empresa privada e na propriedade individual, supondo-se que a integração jurídica era a base indispensável para a transformação econômica. Mas o verdadeiro objetivo desta política era outro.

Assim, favoreceu-se a expropriação, instaurando um sistema jurídico que supunha uma atitude econômica e, mais precisamente, uma atitude a respeito da época totalmente estranha ao espírito da sociedade campesina. A consequência foi a desagregação das unidades tradicionais que haviam sido a alma da resistência contra a colonização, devia ser uma consequência natural da destruição das bases econômicas de sua integração. E efetivamente, assim sucedeu (Bourdieu, 2017).

A crítica de Bourdieu à transformação da propriedade indivisa em bens individuais e à desagregação das unidades sociais tradicionais pode ser lida como um processo de ruptura das relações comunitárias e sociais com o território, em favor de uma lógica de mercado que acelera a exploração e a exclusão.

Tal raciocínio pode ser transposto ao que ocorreu no Brasil, onde a apropriação particular da terra inicia-se com a invasão territorial, segue nos períodos Império-Colônia-República, até o agravamento com a Lei de Terras de 1850. Naquele momento, a propriedade privada passou a contar com o respaldo estatal para amparar sua legitimidade, consolidando a grande propriedade e o latifúndio improdutivo por meio do processo de aposseamento de terras (Smith, 2008).

Atualmente, remanesce a situação de concentração de terras no país e, considerando o índice/coeficiente de Gini,³ conforme dados do IBGE, no que concerne às desigualdades na distribuição da terra, percebe-se que a estrutura fundiária apresenta um alto grau de concentração. Segundo o Censo Agropecuário 2017, o índice de Gini – indicador da desigualdade no campo –

³ O índice de Gini é um coeficiente que mede a desigualdade em um determinado território, variando de 0 a 1, sendo que 0 corresponde à igualdade de renda e 1 à desigualdade máxima. Quanto mais próximo de 1, mais desigual é a distribuição.

registrou 0,867 pontos, patamar mais elevado em relação aos dados verificados nas pesquisas anteriores, o que demonstra a extrema concentração de terras no Brasil (IBGE, 2017).

Historicamente, a desigualdade se relaciona com a concentração de terras, estrutura catalisadora para os conflitos fundiários, especialmente os coletivos, e para diversas violências no campo. Relevante, portanto, a atuação estatal que conta, inclusive, com previsão constitucional.

Nesse cenário, todos aqueles que se encontram inseridos em conflitos agrários coletivos - aqui, abre-se um parêntese para apontar que se trata de um grupo plural, com indígenas, quilombolas, comunidades tradicionais, povos ribeirinhos, posseiros, pequenos agricultores, dentre outros - são pessoas vulneráveis, vítimas da ação do Estado ao longo do tempo e da lógica de mercado.

Nesse cenário, a promoção de uma ética do cuidado em relação à terra implica reconhecer sua função social como um princípio jurídico distinto da propriedade, enfatizando seu papel em atender às necessidades comuns dos seres humanos (Fachin, 1988; Marés, 2003).

A Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) estabelece requisitos claros para o cumprimento da função social da propriedade rural, abrangendo o aproveitamento racional, a preservação ambiental, a observância das relações de trabalho e o bem-estar dos proprietários e trabalhadores (Marés, 2003).

Inclusive, Carlos Frederico Marés argumenta que a lógica capitalista, contudo, tem deturpado a terra, transformando-a em mero capital, distanciando-a de sua dimensão humana e social. O autor acrescenta que a transformação da terra em propriedade privada foi um processo ideológico, contrário à realidade da sociedade e aos interesses daqueles que dependem da terra para viver (Marés, 2003). Ainda, destaca que “na realidade quem cumpre uma função social não é a propriedade, que é um conceito, uma abstração, mas a terra [...] Por isso, a função social é relativa ao bem e ao seu uso, e não ao direito” (Marés, 2003).

Dito isso, chama-se atenção para concepções distintas, como as perspectivas da ética biocêntrica e ecocêntrica, que postulam que toda vida possui valor intrínseco, com dignidade baseada na existência, e rejeitam o antropocentrismo (Beckert, 2003). Nesse sentido, o ser humano, enquanto espécie capaz de avaliação e criador de cultura, tem a responsabilidade de manter a natureza em sua forma mais originária. Além disso, superar o preconceito especista e a visão antropocêntrica é fundamental para uma compreensão holística da natureza (Beckert, 2003).

A proteção de populações vulneráveis, como povos indígenas e camponeses, dentre outros, é intrínseca a essa ética. Historicamente, a concepção moderna de propriedade desconsiderou a posse coletiva de terras por povos indígenas, forçando-os a um modelo individualista (MARÉS, 2003).

Pequenos posseiros e "intrusos" foram precursores da pequena propriedade camponesa, lutando constantemente contra o latifúndio (Guimarães, 1981).

E, como já mencionado, a Lei de Terras de 1850, embora pretensamente reguladora, contribuiu para a formação de uma mão-de-obra massiva para grandes fazendas, limitando o acesso à terra para os imigrantes pobres (Silva, 1996). Oportunamente, destaca-se que Polanyi mencionou a emergência de um contramovimento de proteção social como uma reação à desarticulação social causada pelo mercado, visando salvaguardar a substância humana e natural da sociedade (Polanyi, 2000).

Esse movimento envolveu a necessidade de intervenções coletivas e estatais para proteger o homem, a natureza e a própria organização produtiva das forças destrutivas do mercado (Polanyi, 2000). Tal pensamento, uma vez mais, chama a atenção para a consideração das distintas mentalidades, numa proposta de compreensão dialogada sobre a terra, que vá além de seu valor capitalizado, reconhecendo a interdependência de todos os ecossistemas e a dignidade inerente à vida (Beckert, 2003).

A proteção de populações vulneráveis, cujos modos de vida estão intrinsecamente ligados à terra, é um exemplo claro de como preservar e restaurar relações de ressonância ameaçadas pela aceleração e dominação moderna. O contramovimento de proteção social (Polanyi, 2000) pode ser interpretado como uma busca social por restaurar formas de ressonância contra as forças destrutivas do mercado.

E, como mencionado no tópico anterior, um dos motivos para os conflitos agrários são as diferentes concepções de propriedade. Em tal cenário, os conflitos agrários coletivos resultam de uma estrutura estatal falha e de um processo de ocupação e distribuição não regulamentado, que remonta aos primórdios da sua colonização.

Justamente por isso, o pensamento hegemônico do Estado seja em políticas públicas, seja na resolução de problemas postos à apreciação jurisdicional não alcança soluções efetivas, já que a lógica enrijecida não os abrange. Assim, é necessário o cuidado com tal parcela populacional, com a adoção de novas técnicas de resolução de conflitos que não sejam apenas impostas, mas participativas e democráticas.

A modernidade, ao idealizar o homem burguês como autônomo, empreendedor e competitivo (Konder, 2000), gerou um tipo de autonomia que, paradoxalmente, leva a conflitos externos e a uma profunda internalização da Violência (KONDER, 2000; HAN, 2017).

O autor Byung-Chul Han descreve a mudança topológica da violência na modernidade, que se torna cada vez mais internalizada e psicologizada, culminando em autoagressão e *burnout* na

sociedade do desempenho (Han, 2017). Muito embora a crítica inicialmente se dirija à esfera individual e urbana, encontra, também, um elo causal profundo com a pressão pela posse no campo brasileiro.

A lógica absolutista da propriedade, reforçada pela Lei de Terras de 1850, impôs um modelo de *performance* fundiária que exige dos sujeitos o constante esforço competitivo pela manutenção do "meu jurídico" (Grossi, 2006), mesmo em face da ilegalidade estrutural. O sofrimento social e a internalização da violência ocorrem quando as comunidades, que vivem em dissonância à terra como mercadoria, são forçadas a entrar na lógica bipolar da disputa individualizada de posse.

Por sua vez, a violência simbólica naturaliza a concentração fundiária ao fazer com que a defesa da posse coletiva, essencial para a reprodução social (Bourdieu, 2017), seja vista pelo sistema judicial tradicional como uma mera infração individualizada. A violência simbólica, que naturaliza a opressão e mantém as relações de domínio sem coerção física, é uma manifestação sutil dessa dinâmica (Han, 2017). Leandro Konder aponta que o homem burguês, com suas contradições entre vícios e virtudes, perpetua desigualdades sociais e econômicas, muitas vezes naturalizadas (Konder, 2000).

Embora focado na violência individual, essa perspectiva pode ser correlacionada aos conflitos agrários ao indicar um ambiente social onde a pressão por desempenho e posse, exacerbada pela lógica capitalista sobre a terra, gera tensões e sofrimento, tanto para os que são marginalizados quanto para os envolvidos na perpetuação do sistema.

A violência simbólica, por sua vez, é crucial para entender como a opressão e as relações de domínio são mantidas sem coerção física evidente, naturalizando as desigualdades. No contexto agrário brasileiro, essa violência simbólica se manifesta na consolidação da grande propriedade e do latifúndio improdutivo, que marginaliza grupos plurais como indígenas, quilombolas, comunidades tradicionais e pequenos agricultores. A citada Lei de Terras de 1850, por exemplo, deu respaldo estatal a essa legitimação, perpetuando a concentração e as desigualdades fundiárias.

Ao transformar a terra em uma mercadoria fictícia (Polanyi, 2000), abstrata e individualizada (Grossi, 2006), o sistema jurídico e político brasileiro, desde a Lei de Terras de 1850, agravou a concentração fundiária. Essa lógica, além de promover a violência simbólica e a desagregação de unidades sociais (Bourdieu, 2014;2017), compromete o próprio sustento dos grupos vulneráveis cujos modos de ser, fazer e viver estão intrinsecamente ligados ao território.

Essa violência é naturalizada e se torna um dos pilares que sustentam os conflitos agrários coletivos no Brasil, que são, em sua essência, litígios estruturais, decorrentes de uma estrutura estatal falha e de um processo de ocupação e distribuição de terras historicamente desregulado. As

ferramentas processuais tradicionais, com sua lógica bipolar e focada em litígios individuais, são insuficientes para a resolução dessas questões complexas, como se verá a seguir.

3 PROCESSO ESTRUTURAL E A INADEQUAÇÃO DA LÓGICA BIPOLAR EM CONFLITOS AGRÁRIOS COLETIVOS

Tendo em conta as reflexões já feitas, chama-se atenção para o fato de que o sistema de Justiça, calcado no modelo adjudicatório tradicional, revela uma profunda insuficiência diante da complexidade dos litígios contemporâneos.

O sistema de justiça, calcado no modelo adjudicatório tradicional, revela uma profunda insuficiência diante da complexidade dos litígios contemporâneos. Sua lógica é inherentemente bipolar, buscando provimentos unívocos e operando com estruturas rígidas, o que se torna inadequado para a complexidade contemporânea. Essa inadequação sistêmica manifesta-se na incapacidade de lidar com litígios complexos, policênicos e de massa, que exigem soluções multifacetadas.

Nesse sentido, aponta-se que “litígio coletivo é o conflito de interesses que se instala envolvendo um grupo de pessoas, mais ou menos amplo, sendo que essas pessoas são tratadas pela parte contrária como um conjunto” (Vitorelli, 2020). E são estruturais quando decorrem “do modo como uma estrutura burocrática, usualmente de natureza pública, opera. O funcionamento da estrutura é que causa, permite ou perpetua a violação que dá origem ao litígio coletivo” (Vitorelli, 2020).

É dizer, os litígios estruturais são definidos pela convergência de características que extrapolam a capacidade de resolução do modelo tradicional: policentricidade (envolvem múltiplos sujeitos com interesses diversos e inter-relacionados), complexidade (demandam múltiplas soluções plausíveis, cuja eficácia não é prévia ou facilmente clara), caráter estrutural (sua origem reside em estruturas burocráticas ou institucionais que causam violações persistentes de direitos).

E seja porque se estruturou de modo incorreto ou porque não se adaptou às novas demandas sociais, evidente que a concentração de terras no Brasil e os consequentes conflitos agrários coletivos são um litígio/problema estrutural. Assim, a mera remoção da violação resolve o problema apenas de modo aparente, “sem resultados empiricamente significativos, ou momentaneamente, voltando a se repetir no futuro” (Vitorelli, 2018).

Acrescente-se que se define o problema estrutural pela “existência de um estado de desconformidade estruturada” (Didier, 2020). O estado de desconformidade é uma “situação de desorganização estrutural, de rompimento com a normalidade ou com o estado ideal de coisas, que

exige uma intervenção (re)estruturante. Essa desorganização pode, ou não, ser consequência de um conjunto de atos ou condutas ilícitas” (Didier, 2020).

É nesse contexto que o processo estrutural emerge como uma abordagem inovadora e eficaz, caracterizado pela plasticidade procedural, dialogicidade, fragmentação decisória e soluções negociadas, o processo estrutural vai além da mera remoção de ilegalidades pontuais, visando a reformas institucionais duradouras (Vitorelli, 2020).

Nessa perspectiva, a concentração de terras enquanto problema estrutural, e os consequentes conflitos agrários coletivos, permitem posicionar a questão como um litígio estrutural passível de tratamento por meio de técnicas do processo estrutural, buscando a reestruturação de um estado de desconformidade para cessar a violação de direitos.

Os litígios coletivos estruturais, em muitos casos, podem receber um tratamento mais adequado e efetivo à luz das técnicas do processo estrutural, que emergem não da teoria, mas da prática (fenômeno praticalista), mediante uma nova forma de considerar a normatividade. Em suma, parte-se de uma perspectiva crítica sobre a concepção tradicional de propriedade como pano de fundo essencial para demonstrar a necessidade do processo estrutural.

Por conseguinte, e aprofundando-se na questão, rememora-se que o primeiro *leading case* com a adoção de técnicas estruturais que se tem notícias é o caso *Brown vs. Board of Education*, em 1954, no qual a Suprema Corte Norte-Americana declarou a constitucionalidade de práticas segregacionistas em escolas, determinando a aceitação de matrícula de estudantes negros em escolas antes destinadas exclusivamente às pessoas brancas, numa tentativa de alterar o estado de desconformidade das coisas com injunções estruturais, gerenciamento e habilidade de manejo do provimento jurisdicional.

No Brasil, desde a década de 90, há casos que foram estruturais, progressivas e incrementais, de modo extraoficial – ou seja, sem a nomeação da técnica, utilizada intuitivamente – e, oficialmente, a primeira ação manejada com técnicas estruturais foi relativa ao serviço de fiscalização de barragens, pelo Ministério Público Federal, em Minas Gerais-MG, em 2019.

Enquanto estudo acadêmico, o processo estrutural aporta no Brasil a partir da segunda década dos anos de 2000, e vem se consolidando como uma resposta jurisdicional a situações de violação persistente, massiva e sistêmica de direitos fundamentais, visando à prevenção, reparação e fomento de sua efetivação. No ponto, abre-se um parêntese para destacar que, apesar das semelhanças, não é correto afirmar que a prática brasileira não foi diretamente inspirada na experiência norte-americana, muito embora tenha ocorrido um movimento similar.

Assim como nos Estados Unidos (EUA) *Owen Fiss* (referencial em processo estrutural) desenvolveu sua ideia de “*civil rights injunctions*” observando o que vinha sendo feito pelos juízes na implementação das medidas de dessegregação escolar, os autores brasileiros descreveram práticas que já existiam, valendo-se da matriz teórica e da terminologia norte-americana, enquadrando-a, com isso, na categorização desenvolvida naquele país”. Contudo, independentemente da nomenclatura, o processo estrutural teria continuado a existir, talvez sob outra denominação, mas o fenômeno empírico seria exatamente o mesmo (FISS, 2025).

Muito embora o CPC/2015 traga uma visão mais flexível do procedimento jurisdicional, com mecanismos que permitem alguma adaptabilidade, a exemplo dos negócios processuais atípicos (art. 190), a cooperação judiciária atípica (arts. 68 e 69), medidas executivas atípicas (arts. 139, IV, e 536, § 1º), além do fracionamento de decisões (art. 356), as técnicas do processo estrutural vão além, apresentando como vantagens o caráter dialogado e colaborativo, maior produção de informação, subsidiando decisões de maior qualidade, implementações isonômicas e lidando melhor com efeitos colaterais (VITORELLI, 2020, P. 473).

Sobre a questão, editou-se a Recomendação n.º 163/2025, do Conselho Nacional de Justiça, que estabelece diretrizes para a identificação e condução de processos estruturais, que aponta que o caráter estrutural do litígio ou processo pode ser identificado por elementos como multipolaridade; impacto social; prospectividade; natureza incrementada e duradoura das intervenções necessárias; complexidade; existência de situação grave de contínua e permanente irregularidade, por ação ou omissão; e intervenção no modo de atuação de instituição pública ou privada.

Ainda, recomenda a adoção de medidas para a ampliação do contraditório, criação de oportunidades de acordos, designação de audiências para a condução participativa do procedimento, elaborar um plano de atuação estrutural, com diagnóstico do litígio, metas, indicadores de monitoramento e avaliação, cronograma de implementação das medidas planejadas e inclusão de pessoas com expertise reconhecida para colaborar com a construção, o aperfeiçoamento e o acompanhamento do plano de atuação estrutural, com a produção de relatórios técnicos que subsidiem a tomada de decisões no processo, dentre outras (CNJ, 2025).

No mesmo sentido, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) editou a Recomendação nº 05/2025, que recomenda a adoção de boas práticas para a atuação em processos estruturais, com vistas ao aprimoramento institucional e à efetividade da tutela de direitos e interesses sociais pelo Ministério Público.

Em seu teor é expressamente disposto o ciclo estrutural de atuação, composto pelas seguintes etapas: diagnóstico do problema estrutural; plano estrutural; execução; monitoramento; revisão; e

encerramento. Também se estimula a participação de sujeitos institucionais e da comunidade e a priorização da autocomposição estrutural (CNMP, 2025).

Oportunamente, e dada a relevância, destaca-se que tramita, atualmente, o Projeto de Lei nº 3, de 2025, que pretende disciplinar o processo estrutural, fundamentado na construção compartilhada de soluções, na expansão do princípio do contraditório com maior participação dos grupos impactados, e em uma atuação judicial gradual, prospectiva e duradoura.

O anteprojeto define os problemas estruturais como aqueles que, devido à sua multipolaridade, impacto social efetivo, prospectividade, natureza duradoura das intervenções, complexidade e necessidade de intervenção em burocracias públicas e privadas, não podem ser adequadamente resolvidos pelas técnicas processuais clássicas.

Aponta como normas fundamentais do processo estrutural (BRASIL, 2025a):

- [...] I - prevenção e resolução consensual dos litígios estruturais, judicial ou extrajudicialmente;
- II - primazia de técnicas que compatibilizem a tutela efetiva do direito com as capacidades institucionais e as atribuições dos poderes e dos agentes tomadores de decisão;
- III - diálogo entre o juiz, as partes e os demais interessados, inclusive os potencialmente impactados pela decisão, para a construção de um contraditório efetivo na busca da solução plural e adequada;
- IV - participação dos grupos impactados, mediante a realização de consultas e audiências públicas e outras formas de participação direta e indireta;
- V - ampla publicidade e transparência;
- VI - consideração dos regramentos e dos impactos orçamentários e financeiros decorrentes das medidas estruturais;
- VII - flexibilidade do procedimento e das providências de estruturação, observado o contraditório efetivo, nos termos dos artigos 9º e 10, da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil);
- VIII - tratamento isonômico dos indivíduos pertencentes aos grupos impactados;
- IX - ênfase em medidas prospectivas, mediante elaboração de planos com objeto, metas, indicadores e cronogramas definidos, com implementação em prazo razoável;
- X - oralidade e instrumentalidade das formas; e
- XI - boa-fé e cooperação.

Os princípios norteadores incluem a preferência pela consensualidade, a adequação da proteção judicial às capacidades institucionais dos poderes envolvidos, o diálogo permanente entre os sujeitos processuais, e a ampla publicidade e transparência das medidas adotadas. Ainda, a proposta prevê que o autor indique a natureza estrutural do litígio na petição inicial e que o juiz assegure a correção ou integração do polo passivo com todas as partes verdadeiramente interessadas ou responsáveis pela ação estrutural pretendida (BRASIL, 2025a).

Ainda, prevê que o processo estrutural não será extinto por ilegitimidade passiva, sem que se permita a correção ou a integração do polo passivo com todos os sujeitos interessados e que possam ter responsabilidade na atuação estrutural buscada. Tal previsão vai ao encontro da Opinião

Consultiva sobre Emergência Climática (OC-32/2025) da CIDH reforça a obrigação dos tribunais em superar formalismos, analisando o mérito de ações para proteger direitos humanos ameaçados, como o direito a um clima estável (CIDH, 2025).

Desse modo, o Processo Estrutural materializa, também, o princípio *Pro Actione*, oferecendo soluções complexas e dialogadas para falhas sistêmicas, superando a lógica binária de "ganha-perde" do modelo tradicional e utilizando a sua flexibilidade para proteger direitos humanos.

Evidentemente, não há garantias de que será aprovado pelo Poder Legislativo, com ou sem alterações. Contudo, sua tramitação evidencia que o processo estrutural é um dado da realidade brasileira, e mais, que já se desenvolve sem legislação específica. Entretanto, dada sua relevância, estuda-se, atualmente, sua regulamentação.

Postas tais considerações, certo é que a essência dos problemas/litígios estruturais reside na necessidade de reorganizar uma estrutura burocrática deficiente, pois a mera remoção de uma ilegalidade pontual é insuficiente para resolver as causas-raiz do problema, que tenderiam a reincidir.

Portanto, os litígios estruturais demandam respostas, também, estruturais, dotadas de plasticidade procedural, dialogicidade, fragmentação decisória, soluções negociadas e atipicidade executiva. Justamente por isso, um conceito estrito e delimitado não é interessante, mas, sim, posturas voltadas à reforma institucional, prospectividade, espontaneidade, pragmatismo, criatividade e dinamismo e à construção de medidas voltadas a uma decisão efetiva.

Tais adequações podem ser realizadas de ofício pelo juiz (art. 139, inciso VI, CPC/2015) ou pelas partes, de comum acordo, via negócios jurídicos processuais (art. 190, do CPC/2015), privilegiando a consensualidade. Leciona Sérgio Arenhart que o processo estrutural “deve assemelhar-se a uma ampla arena de debate, em que as várias posições e os vários interesses possam fazer-se ouvir e possam interferir na formação da solução jurisdicional”, servindo como ambiente democrático de participação (Arenhart, 2021).

E para se falar em ambiente democrático, as questões postas à apreciação do Poder Judiciário devem ser tratadas sob uma perspectiva que enxergue a terra - e as questões coletivas e/ou estruturais que dela decorrem - para além de mero bem capitalizado.

Fala-se, também, sobre a adequação, com respeito à escolha dos interessados, objetivando evitar a perpetuação de violações que atinjam direitos fundamentais da sociedade, cuja reestruturação, idealmente, deveria ocorrer independentemente da atuação do Poder Judiciário, por meio do Executivo ou do Legislativo, mas diante de possíveis omissões ou insuficiência, pode ocorrer pelo processo estrutural.

Os processos estruturais podem ser judiciais ou extrajudiciais, e o Poder Judiciário tem o dever de realizar um case management (gerenciamento do acervo), com o propósito de evitar falta ou deficiência do sistema de justiça nos casos em que sua intervenção é necessária para solucionar conflitos, mas também o excesso do Poder Judiciário, sempre se orientando por princípios como o dever processual de diálogo, que resulta da conjugação dos princípios do contraditório e da cooperação às regras jurídicas positivadas nos arts. 10, 138, 489, §1º, 493, parágrafo único, 927, §2º, 983, §1º e 1.038, inc. II, todos do Código de Processo Civil.

Basicamente, o processo estrutural contribui ao oferecer um arcabouço teórico e prático para que o Poder Judiciário deixe de apenas responder pontualmente às demandas e se torne um agente catalisador de transformações institucionais e sociais profundas, postura especialmente relevante para a complexidade intrínseca dos conflitos agrários coletivos no Brasil. Tal conduta permite uma abordagem que vê o problema não como um fato isolado, mas como um sintoma de uma estrutura falha que precisa ser reajustada para garantir a efetiva proteção de direitos.

4 ADPF 828 E A GOVERNANÇA JUDICIAL DOS CONFLITOS FUNDIÁRIOS: AS COMISSÕES DE SOLUÇÕES FUNDIÁRIAS

A ADPF 828, impulsionada pela crise sanitária da COVID-19, representa um ponto de inflexão no modelo brasileiro de tratamento jurisdicional dos conflitos fundiários coletivos, pois a intervenção do Supremo Tribunal Federal (STF) não se limitou a um ato protetivo pontual, mas se valeu da técnica do processo estrutural para impor uma nova governança judicial, exigindo a reorganização das estruturas burocráticas e a busca por soluções coletivas e complexas,

O contexto da pandemia de COVID-19 expôs de maneira dramática as vulnerabilidades sociais, com a Campanha Despejo Zero alertando para o risco de crise humanitária decorrente da execução simultânea de milhares de ordens de despejo. Então, o Poder Judiciário, que historicamente priorizava uma lógica proprietária e patrimonialista, foi confrontado com a necessidade de conciliar o direito de propriedade com os direitos à moradia, à vida e à saúde.

Em 3 de junho de 2021, o Ministro Luís Roberto Barroso proferiu a primeira decisão cautelar liminar na ADPF 828, posteriormente referendada pelo Plenário. A decisão suspendeu, inicialmente por seis meses, medidas administrativas ou judiciais que resultassem em despejos, desocupações ou reintegrações de posse de natureza coletiva em imóveis que servissem de moradia ou área produtiva de populações vulneráveis, desde que as ocupações fossem anteriores a 20 de março de 2020 (início do estado de calamidade pública) (STF, 2021).

Para as ocupações posteriores ao marco temporal da pandemia, o Estado poderia atuar para evitar sua consolidação, desde que garantisse que as pessoas removidas fossem levadas para abrigos públicos ou que lhes fosse assegurada, de outra forma, moradia adequada.

Essa suspensão inicial foi prorrogada sucessivamente pelo relator, em quatro decisões cautelares referendadas pelo Plenário. Em uma dessas prorrogações, o STF atuou de forma contramajoritária, estendendo a proteção às ocupações rurais, o que havia sido excluído pela Lei nº 14.216/2021, em respeito ao princípio da isonomia e para corrigir uma distinção irrazoável. Tais decisões permitiram a suspensão de remoções forçadas de milhares de famílias vulneráveis (STF, 2021).

Ocorre que a ADPF 828 não se limitou a conceder uma tutela provisória, mas se consolidou como um instrumento de processo estrutural. O STF, ao lidar com a crise dos despejos, enfrentou a violação sistemática de direitos causada pelo modo de funcionamento de uma estrutura burocrática. Isso porque a decisão impôs uma obrigação de fazer complexa (*structural injunction*), que exige a reorganização institucional do Poder Judiciário e do Poder Executivo.

Percebe-se, assim, que o STF promoveu um deslocamento paradigmático, abandonando a tradicional visão que trata o conflito como uma questão unívoca (lícito/ilícito) e o ato de ocupação como o ponto-zero. Em vez disso, a Corte passou a centralizar a análise na situação de vulnerabilidade dos ocupantes e nas consequências da remoção.

Essa intervenção estrutural se manifestou ao impor o envolvimento estatal, exigindo que o Poder Público participe na construção de soluções alternativas ou cumulativas à remoção, e não apenas na prestação de apoio policial para o cumprimento da ordem. Além disso, fixou condicionantes e planos de ação, ao compilar propostas que funcionaram como condicionantes para a retomada das desocupações, como a necessidade de que a remoção fosse medida excepcional, a elaboração prévia de um plano de desocupação e a garantia de reassentamento ou moradia adequada.

Ademais, exigiu diálogo e flexibilização, já que a decisão estrutural requer a flexibilização procedural e o estabelecimento de um contraditório participativo e dialogado, o que, no caso da ADPF 828, foi instrumentalizado pela determinação de criação de órgãos especializados (como as Comissões de Soluções Fundiárias).

Em 31 de outubro e 2 de novembro de 2022, o STF proferiu a Quarta Tutela Provisória Incidental e seu referendo, reconhecendo o arrefecimento da crise sanitária e a desnecessidade de manutenção da suspensão integral. E em vez de simplesmente extinguir a intervenção (encerramento do processo bipolar tradicional), o STF adotou o regime de transição, técnica essencial do processo

estrutural. Esse regime visou garantir a retomada das reintegrações de posse de forma responsável, cautelosa e gradual, evitando a temida convulsão social (STF, 2022).

O cerne dessa transição foi a determinação de criação imediata das Comissões de Conflitos Fundiários nos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais, estabelecidas como órgãos auxiliares do juiz, com a atribuição de mediar conflitos coletivos (rurais ou urbanos), realizar visitas técnicas e inspeções judiciais no local do litígio, como etapa prévia e necessária a qualquer ordem de desocupação coletiva e propor a estratégia de retomada gradual e escalonada da execução das decisões suspensas.

É dizer: a decisão do STF foi catalisadora da mudança no tratamento dos despejos, atuando como uma resposta jurisdicional a uma crise sociojurídica, ao estabelecer um regime de transição e impôs a criação imediata das Comissões de Soluções Fundiárias nos tribunais, consolidando uma espécie de política pública judicial no Brasil, sendo uma manifestação concreta da adoção da técnica do processo estrutural.

Dentre as funções das Comissões de Soluções Fundiárias encontra-se mediar desocupações coletivas antes da decisão judicial, estabelecendo regras para reduzir impactos habitacionais e humanitários em caso de desocupações coletivas, com estruturas capazes de observar os aspectos técnicos, políticos, sociais e jurídicos, em possíveis consensualizações (STF, 2022).

Após a decisão proferida na ADPF 828, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) editou a Resolução CNJ nº 510/2023 que “reflete a necessidade de promover o gerenciamento adequado do processo (*case management*) e das estruturas judiciárias (*court management*), em uma nova abordagem do princípio da eficiência” (Prazeres, 2023).

A citada resolução é, justamente, a que regulamenta a criação, no âmbito do CNJ e dos Tribunais, respectivamente, da Comissão Nacional de Soluções Fundiárias e das Comissões Regionais de Soluções Fundiárias, bem como institui diretrizes para a realização de visitas técnicas nas áreas objeto de litígio possessório, e estabelece protocolos para o tratamento das ações que envolvam despejos ou reintegrações de posse em imóveis de moradia coletiva ou de área produtiva de populações vulneráveis (CNJ, 2023).

Ao instituir diretrizes para a realização de visitas técnicas e estabelecer protocolos para o tratamento de ações que envolvam despejos ou reintegrações de posse em imóveis de moradia coletiva ou de área produtiva de populações vulneráveis, a Resolução CNJ nº 510/2023 concretiza a necessidade de um gerenciamento mais ativo e humanizado dos conflitos, refletindo uma nova abordagem do princípio da eficiência judicial.

Acrescente-se que a Comissão de Soluções Fundiárias não tem atribuição jurisdicional, tampouco qualquer poder de influência na tramitação do processo, sendo sua missão:

[...] aprimorar a cognição do juiz sem pretender exercer influência em seu convencimento, contribuindo para adequar a prestação jurisdicional à complexidade das demandas que envolvem conflitos fundiários coletivos”, o que não se limita ao processo, ou seja, à judicialização, pois “em demandas complexas e policêntricas, exige-se do julgador visão mais abrangente da natureza e das implicações do conflito (Prazeres, 2023).

A dita visão abrangente possui níveis de apreciação e interpretação e, na presente proposta, acredita-se que a raiz dos litígios agrários coletivos - e, geralmente, estruturais - é o problema estrutural, de modo que há uma necessidade de estudo dessa relação causa e efeito.

E essa é, sem dúvidas, a mesma percepção contida na ADPF 828, ao estabelecer o já mencionado regime de transição para a retomada das ordens de despejo e reintegração de posse. Frise-se que a Suprema Corte determinou a criação de Comissões de Soluções Fundiárias como “órgão auxiliar do juiz da causa, que permanece – como não poderia deixar de ser – com a competência decisória, podendo, inclusive, se assim desejar, acompanhar a realização das diligências” (STF, 2022).

E determinou de tal maneira ao constatar que atos como a audiência de mediação e a visita ao local “permitem aos atores processuais terem a exata noção da dimensão do problema” (STF, 2022), colaborando para que o juiz “tenha a compreensão do alcance e do grau de planejamento necessário para implementar medidas de caráter estruturantes (voltadas à regularização fundiária, por exemplo) ou de remoção de coisas e pessoas (STF, 2022), com um gerenciamento do conflito (*case management*) (Prazeres, 2023).

Daqui extrai-se um operacional de efetividade, baseado na identificação conjugada das dimensões do problema, do alcance e do grau de planejamento para implementar medidas estruturantes. Sobre a questão, inclusive, rememore-se o que Vitorelli nomeia como ciclos do processo estrutural, de modo que primeiro, se identifica a “caracterização do litígio”; após, a “definição de uma estratégia de condução de reforma”; em seguida a “elaboração de um plano de reestruturação da instituição”; em sequência, a “implementação do plano” e, por fim, “a reelaboração do plano ou encerramento do caso” (Vitorelli, 2025).

Essas Comissões representam, portanto, a instrumentalização da técnica estrutural para a gestão dos conflitos fundiários, visando à reorganização da atuação do Judiciário. A decisão do STF exigiu uma abordagem estrutural para a compreensão do alcance e do grau de planejamento necessário para implementar medidas de caráter estruturantes, como a regularização fundiária. A

Corte abandonou a lógica de resolução de conflitos por mera subsunção (ponto-zero: ocupação, ponto-fim: remoção) e adotou uma perspectiva estrutural, focada na vulnerabilidade dos ocupantes.

Busca-se, então, uma efetiva proteção de direitos e da capacidade transformadora do Poder Judiciário. Essa abordagem reafirma a importância das conexões sociais e busca um equilíbrio com a autonomia individual, promovendo a justiça social e a democratização do acesso à terra. Resulta evidenciado que o modelo de resolução de conflitos introduzido pelas Comissões de Soluções Fundiárias emerge como uma abordagem promissora e necessária, capaz de mitigar a violência inerente aos conflitos agrários coletivos ao priorizar o diálogo institucional e a mediação antes da execução sumária de despejos.

Entretanto, não se acredita que se trata de um caminho sem ajustes e enfrentamentos, porquanto as Comissões dependem da cooperação institucional e da superação de graves percalços estruturais. Acredita-se que o sucesso das Comissões depende intrinsecamente do diálogo institucional e da cooperação. No ponto, além da participação das partes envolvidas, relevante a Defensoria Pública e o Ministério Público como atores essenciais, sendo sua intimação obrigatória em litígios coletivos.

Lado outro, a participação dos órgãos do Executivo (responsáveis pela política agrária e urbana) é fundamental, pois sem o seu envolvimento na oferta de políticas públicas, a intervenção da Comissão é limitada. Ainda, a persistência na crença da remoção como solução prioritária, o novo modelo pode vir a se resumir a um mero formalismo.

O desvirtuamento do instituto poderia apenas prolongar a inseurança possessória ou legitimar a violação de direitos fundamentais. Justamente por isso, relevante que o Poder Judiciário, em especial no julgamento final da ADPF 828, não só declare as Comissões de Soluções Fundiárias como estruturas permanentes, mas também reforce a excepcionalidade das remoções forçadas. Para superar esses limites, as Comissões devem focar na proteção materialmente efetiva de direitos, e não apenas no cumprimento de ritos processuais formais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há relevância nas discussões dialogadas e gerenciais a respeito do direito à terra, direito à moradia, função social e dignidade da pessoa humana, sendo que o Poder Judiciário deve se valer de novas formas de atuação diante de litígios de alta complexidade, envolvendo políticas públicas, utilizando-se de mecanismos estruturais para garantia de direitos fundamentais, e com melhor compreensão da lide, ao conhecer distintas perspectivas.

Percebe-se que quando se fala da adoção de técnicas de processo estrutural, no âmbito das Comissões de Soluções Fundiárias, pensa-se numa reconstrução de mentalidade, que passa, também, pela relativização e pluralização do conceito de propriedade, reconhecendo a profunda descontinuidade da história, considerando que grande parte dos conflitos envolvem uma coletividade e, mais que isso, pessoas que não enxergam a terra apenas como propriedade privada.

Isso exige que os juristas transcendam o mero dogmatismo e formalismo legal, incorporando uma análise crítica, histórica e teleológica do direito, que considere as especificidades do contexto social. Como já apontado, o absolutismo jurídico, fruto da era burguesa e do liberalismo econômico, ao vincular o direito ao Estado e reduzir o papel do jurista a um executor de normas, acabou por desenraizá-lo da riqueza da sociedade e da cultura.

É preciso, como sugere Grossi, libertar a cultura jurídica de uma visão puramente romanística e de preconceitos, permitindo uma análise que contemple a efetividade e a realidade, para além dos modelos ideais e culturais. A legolatria e a crença na infalibilidade do legislador devem ser superadas para que o direito possa cumprir seu papel social e transformador.

Em suma, a idealização do homem burguês e sua busca por uma autonomia individualista, aliada à concepção absolutista da propriedade privada, geram as condições para os conflitos agrários, especialmente os coletivos. A violência, tanto a internalizada quanto a simbólica, contribui para a naturalização e perpetuação das desigualdades fundiárias, tornando os conflitos coletivos uma manifestação de uma estrutura social e jurídica que se recusa a reconhecer a pluralidade da propriedade e a função social da terra.

Nessa linha intelectiva, a jornada analítica percorrida neste artigo confirmou que a gênese dos conflitos agrários coletivos no Brasil não é meramente uma questão de disputa individual de posse, mas sim um problema estrutural enraizado na mentalidade jurídica da modernidade. A concepção absolutista da propriedade, desvelada pela crítica de Polanyi e Grossi, transformou a terra em uma mercadoria fictícia e abstrata, promovendo a des-resonância territorial e a exclusão histórica de populações que dependem do uso coletivo e da relação de pertencimento com o solo.

A primeira premissa foi reforçada: a superação da desigualdade fundiária requer uma (re)construção de mentalidades jurídicas, alinhadas à função social da terra como princípio ativo e biocêntrico (e não apenas como abstração constitucional), como fundamento ético para o reconhecimento das territorialidades e identidades das comunidades tradicionais, sendo a proteção desses grupos vulneráveis o legítimo contramovimento social.

Em segundo lugar, demonstrou-se que a natureza policêntrica e estrutural desses litígios torna o modelo adjudicatório tradicional inherentemente insuficiente. A lógica bipolar e rígida do

processo comum não é capaz de endereçar a complexidade, a multiplicidade de atores e a necessidade de reestruturação do sistema que gerou a violação de direitos.

Nesse sentido, as Comissões de Soluções Fundiárias, instituídas pelo STF na ADPF 828 e regulamentadas pela Resolução CNJ n. 510/2023, emergem como exemplo promissor dessa virada jurisdicional. Ao imporem a visita técnica *in loco*, o diálogo institucional e a mediação estruturada como etapas prévias e necessárias às ordens de desocupação coletiva, essas Comissões configuram uma técnica estrutural que rompe com a passividade judicial, buscando o efetivo gerenciamento do conflito (*case management*).

Contudo, para que o Processo Estrutural seja, de fato, um agente catalisador de transformações e não se resuma a um mero formalismo ou gestão temporária da crise, é crucial avaliar seus indicativos práticos de sucesso.

Conforme as diretrizes para a condução de processos estruturais estabelecidas pela Recomendação n.º 163/2025 do CNJ, o Poder Judiciário deve adotar indicadores objetivos que garantam a efetividade das decisões, como avaliar o percentual de litígios que culminaram em regularização fundiária em contraste com aqueles resolvidos apenas por remoções; monitorar o número de famílias removidas que foram efetivamente reassentadas em moradia adequada ou tiveram sua área produtiva garantida; aferir a frequência e a qualidade da participação obrigatória do Poder Executivo na oferta e execução das políticas públicas exigidas pelo plano estrutural e quantificar a inclusão de atores com expertise (sociedade civil, técnicos) nas audiências e nos trabalhos das Comissões, garantindo a construção compartilhada de soluções.

Em suma, a efetividade da Função Social da Terra e a pacificação dos conflitos dependem de uma jurisdição responsável que se disponha a reformar sua mentalidade e suas ferramentas. As Comissões e o Processo Estrutural não são apenas alternativas processuais, são estratégias de resistência democrática e colaborativa, essenciais para que o Poder Judiciário contribuaativamente para a superação das patologias sociais da modernidade e o alcance da justiça agroambiental no campo brasileiro.

REFERÊNCIAS

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/l13105.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, Freddie, 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.

Direitos autorais 2025 – Revista de Direito Socioambiental – ReDiS

Organizadores:

Liliane Pereira Amorim;

Karla Karoline Rodrigues Silva;

Isabel Christina Gonçalves Oliveira;

Giovana Nobre Carvalho.

Editor responsável: Thiago Henrique Costa Silva.



Esta obra está licenciada com uma Licença [Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 Internacional](#).