



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS (UFG)
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO AGRÁRIO
(PPGDA)

CEZAR AUGUSTO MENDES JUNIOR

O estado de coisas inconstitucional do sistema fundiário brasileiro

GOIÂNIA

2026



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE DIREITO

TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO (TECA) PARA DISPONIBILIZAR VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES

E DISSERTAÇÕES NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a [Lei 9.610/98](#), o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

O conteúdo das Teses e Dissertações disponibilizado na BDTD/UFG é de responsabilidade exclusiva do autor. Ao encaminhar o produto final, o autor(a) e o(a) orientador(a) firmam o compromisso de que o trabalho não contém nenhuma violação de quaisquer direitos autorais ou outro direito de terceiros.

1. Identificação do material bibliográfico

Dissertação Tese Outro*: _____

*No caso de mestrado/doutorado profissional, indique o formato do Trabalho de Conclusão de Curso, permitido no documento de área, correspondente ao programa de pós-graduação, orientado pela legislação vigente da CAPES.

Exemplos: Estudo de caso ou Revisão sistemática ou outros formatos.

2. Nome completo do autor

CEZAR AUGUSTO MENDES JUNIOR

3. Título do trabalho

O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL DO SISTEMA FUNDIÁRIO BRASILEIRO

4. Informações de acesso ao documento (este campo deve ser preenchido pelo orientador)

Concorda com a liberação total do documento SIM NÃO¹

[1] Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. Após esse período, a possível disponibilização ocorrerá apenas mediante:

- a) consulta ao(a) autor(a) e ao(a) orientador(a);
 - b) novo Termo de Ciência e de Autorização (TECA) assinado e inserido no arquivo da tese ou dissertação.
- O documento não será disponibilizado durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.

Obs. Este termo deverá ser assinado no SEI pelo orientador e pelo autor.



Documento assinado eletronicamente por **Rabah Belaidi, Coordenador de Pós-Graduação**, em 01/06/2026, às 16:37, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Cezar Augusto Mendes Junior, Discente**, em 02/06/2026, às 10:01, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **6233552** e o código CRC **FCD68AC9**.

CEZAR AUGUSTO MENDES JUNIOR

O estado de coisas inconstitucional do sistema fundiário brasileiro

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário (PPGDA), da Faculdade de Direito, da Universidade Federal de Goiás (UFG), como requisito para obtenção do título de Doutor em Direito Agrário.

Área de Concentração: Direito Agrário.

Linha de Pesquisa: Fundamentos Jurídicos da Propriedade e da Posse, Conflitos Emergentes e Sistemas de Justiça.

Orientador: Professor Doutor Rabah Belaidi.

GOIÂNIA

2026

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Mendes Júnior, Cezar Augusto
O estado de coisas inconstitucional do sistema fundiário brasileiro
[Manuscrito] / Cezar Augusto Mendes Júnior. - 2026.
CCCXXVII, 327 f.: 2026

Orientador: Prof. Dr. Rabah Belaidi
Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Direito
(FD), Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário, Goiânia, 2026.
Bibliografia.

Inclui: siglas, tabelas, lista de figuras.

1. Estrutura Fundiária Brasileira. 2. Grilagem de Terras. 3. Cadastros de Imóveis Rurais. 4. Sobreposição de Terras. 5. Estado de Coisas Inconstitucional.

I. Belaidi, Rabah, orient. II. Título.

CDU 349.42



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS

FACULDADE DE DIREITO

ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO

Ata nº 18 da sessão de Defesa de Tese de CEZAR AUGUSTO MENDES JUNIOR que confere o título de Doutor em Direito Agrário na área de concentração em Direito Agrário.

Aos vinte e quatro dias do mês de abril do ano de dois mil e vinte e seis, a partir das **09h00**, de forma presencial na sala de aula do PPGDA e de forma remota acessível pelo link meet.google.com/uvq-sqyi-cjy, realizou-se a sessão pública de **Defesa de Tese de Doutorado** intitulada “O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL DO SISTEMA FUNDIÁRIO BRASILEIRO”.

Os trabalhos foram instalados pelo Orientador, **Prof. Dr. Rabah Belaidi** (Presidente da Banca) com a participação dos demais membros da Banca Examinadora: **Prof. Dr. Adegmar José Ferreira; Prof. Dr. José Do Carmo Alves Siqueira ; Profa. Dra. Danielle De Ouro Mamed; Profa. Dra. Carla Vladiane Alves Leite.**

Durante a arguição os membros da banca **fizeram** sugestão de alteração do título do trabalho.

A Banca Examinadora reuniu-se em sessão secreta a fim de concluir o julgamento da **Tese** tendo sido candidato **aprovado** pelos seus membros.

Proclamados os resultados pelo **Prof. Dr. Rabah Belaidi** , Presidente da Banca Examinadora, foram encerrados os trabalhos e, para constar, lavrou-se a presente ata que é assinada pelos Membros da Banca Examinadora, aos vinte e quatro dias do mês de abril do ano de dois mil e vinte e seis.

TÍTULO SUGERIDO PELA BANCA



Documento assinado eletronicamente por **Rabah Belaidi, Professor do Magistério Superior**, em 05/05/2026, às 20:32, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#) .



Documento assinado eletronicamente por **Jose Do Carmo Alves Siqueira, Professor do Magistério Superior**, em 06/05/2026, às 09:05, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#) .



Documento assinado eletronicamente por **CARLA VLADIANE ALVES LEITE, Usuário Externo**, em 06/05/2026, às 11:29, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#) .



Documento assinado eletronicamente por **Adegmar Jose Ferreira, Professor do Magistério Superior**, em 06/05/2026, às 16:02, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#) .



Documento assinado eletronicamente por **Danielle de Ouro Mamed**, **Usuário Externo**, em 18/05/2026, às 23:22, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **6142861** e o código CRC **4FAF48EA**.

Referência: Processo nº 23070.020249/2026-51

SEI nº 6142861

RESUMO

Um dos principais problemas do sistema fundiário brasileiro é a ausência de um cadastro de terras único, seguro e transparente. A coexistência de diversos cadastros de imóveis rurais facilita a grilagem de terras, problemas como a sonegação de impostos, venda de uma mesma terra a mais de um comprador, revenda de títulos de terras públicas a terceiros como se elas tivessem sido postas legalmente à venda por meio de processos licitatórios, falsificação e demarcação de terras compradas com extensão maior do que a originalmente adquirida, adulteração de títulos de propriedade e certidões, anexação de terras públicas a terras particulares, venda de títulos de terras atribuídos a áreas que não correspondem às discriminações dos instrumentos públicos e venda de terras públicas. Diante das falhas identificadas no que tange aos mecanismos e sistemas relacionados à situação fundiária brasileira, sobretudo nos territórios indígenas, quilombolas, tradicionais e unidades de conservação, parece correto afirmar que o controle, exploração e uso da terra vinculados à questão agrária no país continuam favorecendo litígios estruturais, nos remetendo a uma situação de caos fundiário e um Estado de Coisas Inconstitucional, posto que evidenciada uma contínua violação massiva e generalizada de direitos fundamentais a afetar significativo número de pessoas. O objetivo geral da pesquisa é demonstrar o estado de coisas inconstitucional do sistema fundiário brasileiro. Como objetivos específicos, pretende-se: a) compreender o caos fundiário brasileiro e suas consequenciais violências reais e simbólicas; b) apresentar o conceito, origens, principais aspectos e julgados sobre o estado de coisas inconstitucionais no Brasil; c) criar e discutir um banco de dados contendo informações sobre sobreposição de terras em territórios indígenas, quilombolas e de unidades de conservação, vinculando-os ainda aos dados de queimadas, desmatamentos, violências apresentadas pela Comissão Pastoral da Terra – CPT e demandas judiciais e; d) aplicar a análise econômica do direito como critério a reforçar a configuração do estado de coisas inconstitucional do sistema fundiário. O referencial teórico da tese é a antropologia do poder e o ideal de violência simbólica de Pierre Bourdieu. Na parte teórica da pesquisa se utiliza do método hipotético-dedutivo. A técnica utilizada é a revisão bibliográfica. Além disso, criou-se uma plataforma com linguagem *Python* de programação para hospedagem dos dados e uma biblioteca *GeoPandas* – permitindo manipulação de dados geoespaciais – que demonstram o contexto atual de violação de direitos fundamentais advindos do caos fundiário no Brasil. Escolheu-se os territórios indígenas, quilombolas e as unidades de conservação, por serem áreas mais fragilizadas pela

sobreposição de terras. A partir dos *shapefiles* (mapas) dessas áreas públicas, vinculadas a informações de alertas do MAPBIOMAS, selecionou-se duas áreas por região do país, mais atingidas por desmatamento, acrescida de dados sobre queimadas, processos judiciais e violências, com apoio dos dados da CPT.

Palavras-chave: Estrutura fundiária brasileira. Grilagem de terras. Cadastros de imóveis rurais. Sobreposição de terras. Estado de Coisas Inconstitucional.

ABSTRACT

One of the main problems of the Brazilian land system is the lack of a single, secure, and transparent land registry. The coexistence of several rural property registries facilitates land grabbing, problems such as tax evasion, the sale of the same land to more than one buyer, the resale of public land titles to third parties as if they had been legally offered for sale through bidding processes, the falsification and demarcation of land purchased with a larger area than originally acquired, the falsification of property titles and certificates, the annexation of public lands to private lands, the sale of land titles attributed to areas that do not correspond to the descriptions of public instruments, and the sale of public lands. Given the flaws identified in the mechanisms and systems related to the Brazilian land tenure situation, especially in Indigenous, Quilombola, and traditional territories, and conservation units, it seems correct to state that the control, exploitation, and use of land linked to the agrarian issue in the country continue to favor structural disputes, leading us to a situation of land tenure chaos and an unconstitutional state of affairs, given the evidence of a continued massive and widespread violation of fundamental rights affecting a significant number of people. The general objective of this research is to demonstrate the unconstitutional state of affairs of the Brazilian land tenure system. The specific objectives are: a) to understand the Brazilian land tenure chaos and its consequent real and symbolic forms of violence; b) to present the concept, origins, main aspects, and judgments regarding the unconstitutional state of affairs in Brazil; c) create and discuss a database containing information on land overlap in Indigenous, Quilombola, and conservation unit territories, linking it to data on fires, deforestation, and violence presented by the Pastoral Land Commission (CPT) and legal proceedings; and d) apply economic analysis of law as a criterion to reinforce the unconstitutional status of the land system. The theoretical framework for this thesis is the anthropology of power and Pierre Bourdieu's ideal of symbolic violence. The theoretical part of the research uses the hypothetical-deductive method, using a literature review as a technique. Furthermore, a Python platform was created for hosting the data, as well as a GeoPandas library—allowing for the manipulation of geospatial data—which demonstrate the current context of fundamental rights violations arising from land chaos in Brazil. Indigenous territories, quilombolas, and conservation units were chosen because they are areas most vulnerable to land overlap. Using shapefiles (maps) of these public areas, linked to information from

MAPBIOMAS alerts, two areas per region of the country most affected by deforestation were selected, along with data on fires, lawsuits, and violence, supported by CPT data.

Key-Words: Brazilian land structure. Land grabbing. Rural property registries. Land overlap. Unconstitutional State of Affairs.

DEDICATÓRIA

À minha esposa Elizabeth, companheira de jornada, cujo amor, compreensão e dedicação foram o alicerce desta trajetória. Este trabalho é também expressão de sua força, de seu incentivo e de sua presença constante.

AGRADECIMENTOS

A Deus, cuja graça sustentou cada etapa desta caminhada e me concedeu serenidade e perseverança para concluí-la.

Aos meus pais, pelo exemplo constante de integridade, disciplina e dedicação, e pelo apoio incondicional.

Ao Professor Rabah Belaidi, pela orientação competente, pela disponibilidade constante e pela compreensão demonstrada nos momentos mais desafiadores desta trajetória acadêmica.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mapa da extensão territorial das UCs Estação Ecológica da Terra do Meio, Tapajós e Triunfo do Xingu	194
Figura 2 – Mapa da extensão territorial das UCs Reservas Extrativistas Chico Mendes e do Ato Juruá.....	195
Figura 3 – Mapa da extensão territorial das UCs do Nordeste	195
Figura 4 – Mapa da extensão territorial das UCs do Mato Grosso.....	196
Figura 5 – Mapa da extensão territorial das UCs em Goiás	197
Figura 6 – Mapa da extensão territorial das UCs em Minas Gerais.....	198
Figura 7 – Mapa da extensão territorial das UCs em São Paulo	198
Figura 8 – Mapa da extensão territorial das UCs no Paraná.....	199
Figura 9 – Mapa da extensão territorial das UCs no Rio Grande do Sul.....	199
Figura 10 – Mapa da extensão territorial dos CARs nas UCs Estação Ecológica da Terra do Meio, Tapajós e Triunfo do Xingu	201
Figura 11 – Mapa da extensão territorial dos CARs nas UCs RESEX Chico Mendes e do Alto Juruá.....	201
Figura 12 – Gráfico da extensão territorial, extensão dos CARs e alertas das UCs da Região Norte em hectares.....	202
Figura 13 – Gráfico da extensão territorial, extensão dos CARs e alertas das UCs da Região Norte em números	202
Figura 13 – Fluxograma percentual da extensão territorial e extensão dos CARs e alertas das UCs da Região Norte	203
Figura 15 – Mapa da extensão dos CARs nas UCs da Região Nordeste	204
Figura 16 – Gráfico das contagens de CARs e alertas da Região Nordeste.....	204
Figura 17 – Mapa da extensão dos CARs nas UCs da Região Centro-Oeste.....	205
Figura 18 – Gráfico da extensão territorial, extensão dos CARs e alertas nas UCs da Região Centro-Oeste, em hectares	205
Figura 19 – Gráfico das contagens de alertas da Região Centro-Oeste, em número	206
Figura 20 – Fluxograma percentual da extensão territorial e extensão dos CARs na Região Centro-Oeste	206
Figura 21 – Mapa da extensão dos CARs na Bacia do Rio Pandeiros	206
Figura 22 – Gráfico da extensão territorial, extensão dos CARs e alertas nas UCs da região Sudeste, em hectares.....	207
Figura 23 – Gráfico das contagens de alertas da Região Sudeste, em números	207
Figura 24 – Fluxograma percentual da extensão territorial e extensão dos CARs na Região Sudeste	208
Figura 25 – Mapa da extensão dos CARs nas áreas da Região Sul - Paraná	208
Figura 26 – Mapa da extensão dos CARs nas áreas da Região Sul – Rio Grande do Sul	209
Figura 27 – Gráfico de extensão territorial, extensão dos CARs e alertas nas áreas da Região Sul, em hectares	209
Figura 27 – Gráfico de contagens de alertas da Região Sul, em números	210
Figura 29 – Fluxograma percentual da extensão territorial e extensão dos CARs nas UCs da Região Sul.....	211
Figura 30 – Gráfico de alertas de desmatamento nas UCs da Região Norte entre 2019 e 2025.....	213
Figura 31 – Mapa de distribuição espacial dos alertas de desmatamento nas UCs Estação Ecológica da Terra do Meio, Tapajós e Triunfo do Xingu entre 2019 e 2025	214
Figura 32 – Mapa de distribuição espacial dos alertas de desmatamento nas UCs Reserva Extrativista do Alto Juruá e Chico Mendes entre 2019 e 2025	214

Figura 33 – Gráfico de alertas de desmatamento nas UCS do Ceará.....	215
Figura 34 – Gráfico de alertas de desmatamento nas UCS do Piauí.....	216
Figura 35 – Mapa de distribuição espacial dos alertas de desmatamento na APA Serra da Ibiapaba/CE.....	216
Figura 36 – Mapa de distribuição espacial dos alertas de desmatamento na Chapada do Araripe/CE.....	216
Figura 37 – Mapa de distribuição espacial dos alertas de desmatamento na Chapada do Araripe/PI.....	217
Figura 38 – Mapa de distribuição espacial dos alertas de desmatamento na APA Serra da Ibiapaba /PI.....	217
Figura 39 – Gráfico de alertas de desmatamento nas UCs de Goiás.....	218
Figura 40 – Gráfico de alertas de desmatamento nas UCs do Mato Grosso.....	218
Figura 41 – Mapa de distribuição espacial dos alertas de desmatamento em Goiás.....	218
Figura 42 – Mapa de distribuição espacial dos alertas de desmatamento na RESEX Guariba-Roosevelt.....	219
Figura 43 – Gráfico de alertas de desmatamento nas UCs de Minas Gerais.....	219
Figura 44 – Gráfico de alertas de desmatamento nas UCs de São Paulo.....	220
Figura 45 – Mapa de distribuição espacial dos alertas de desmatamento em Minas Gerais....	220
Figura 46 – Mapa de distribuição espacial dos alertas de desmatamento em São Paulo.....	221
Figura 47 – Gráfico de alertas de desmatamento nas UCs do Paraná.....	221
Figura 48 – Gráfico de alertas de desmatamento nas UCs do Rio Grande do Sul.....	222
Figura 49 – Mapa de distribuição espacial dos alertas de desmatamento no Paraná.....	222
Figura 50 – Mapa de distribuição espacial dos alertas de desmatamento no Rio Grande do Sul.....	223
Figura 51 – Gráfico de evolução temporal dos alertas de desmatamento nas UCs Estação Ecológica da Terra do Meio, Tapajós e Triunfo do Xingu.....	227
Figura 52 – Gráfico de evolução temporal dos alertas de desmatamento nas UCs RESEX Chico Mendes e do Alto Juruá.....	228
Figura 53 – Gráfico de evolução temporal dos alertas de desmatamento no Ceará.....	228
Figura 54 – Gráfico de evolução temporal dos alertas de desmatamento no Piauí.....	229
Figura 55 – Gráfico de evolução temporal dos alertas de desmatamento em Goiás.....	229
Figura 56 – Gráfico de evolução temporal dos alertas de desmatamento no Mato Grosso.....	229
Figura 57 – Gráfico de evolução temporal dos alertas de desmatamento em Minas Gerais....	230
Figura 58 – Gráfico de evolução temporal dos alertas de desmatamento em São Paulo.....	230
Figura 59 – Gráfico de evolução temporal dos alertas de desmatamento no Paraná.....	230
Figura 60 – Gráfico de evolução temporal dos alertas de desmatamento no Rio Grande do Sul.....	231
Figura 61 – Gráfico de evolução temporal mensal das queimadas nas UCs Estação Ecológica da Terra do Meio, Tapajós e Triunfo do Xingu entre os anos de 2020 e 2025.....	234
Figura 62 – Gráfico de evolução temporal mensal das queimadas no Acre entre os anos de 2020 e 2025.....	234
Figura 63 – Gráfico de evolução temporal mensal das queimadas no Ceará entre os anos de 2020 e 2025.....	235
Figura 64 – Gráfico de evolução temporal mensal das queimadas no Piauí entre os anos de 2020 e 2025.....	235
Figura 65 – Gráfico de evolução temporal mensal das queimadas em Goiás entre os anos de 2020 e 2025.....	235
Figura 66 – Gráfico de evolução temporal mensal das queimadas no Mato Grosso entre os anos de 2020 e 2025.....	236

Figura 67 – Gráfico de evolução temporal mensal das queimadas em Minas Gerais entre os anos de 2020 e 2025.....	236
Figura 68 – Gráfico de evolução temporal mensal das queimadas em São Paulo entre os anos de 2020 e 2025.....	236
Figura 68 – Gráfico de evolução temporal mensal das queimadas no Paraná entre os anos de 2020 e 2025.....	237
Figura 68 – Gráfico de evolução temporal mensal das queimadas no Rio Grande do Sul entre os anos de 2020 e 2025	237
Figura 71 – Gráfico de risco médio de fogo nos municípios de Altamira, São Felix do Xingu, Itaituba, Novo Progresso e Jacareacanga entre os anos de 2020 e 2025	237
Figura 72 – Gráfico de risco médio de fogo nos municípios do Acre entre os anos de 2020 e 2025	238
Figura 73 – Gráfico de risco médio de fogo nos municípios do Ceará	238
Figura 74 – Gráfico de risco médio de fogo nos municípios do Piauí	239
Figura 75 – Gráfico de risco médio de fogo nos municípios em Goiás.....	239
Figura 76 – Gráfico de risco médio de fogo nos municípios no Mato Grosso	240
Figura 77 – Gráfico de risco médio de fogo nos municípios de Minas Gerais.....	240
Figura 78 – Gráfico de risco médio de fogo nos municípios de São Paulo.....	240
Figura 79 – Gráfico de risco médio de fogo nos municípios do Paraná.....	241
Figura 80 – Gráfico de risco médio de fogo nos municípios do Rio Grande do Sul	241
Figura 81 – Gráfico de precipitação acumulada nos municípios de Altamira, São Felix do Xingu, Itaituba, Novo Progresso e Jacareacanga entre os anos de 2020 e 2025	242
Figura 82 – Gráfico de precipitação acumulada nos municípios do Acre.....	242
Figura 83 – Gráfico de precipitação acumulada nos municípios do Ceará.....	243
Figura 84 – Gráfico de precipitação acumulada nos municípios do Piauí	243
Figura 85 – Gráfico de precipitação acumulada nos municípios de Goiás	243
Figura 86 – Gráfico de precipitação acumulada nos municípios do Mato Grosso	244
Figura 87 – Gráfico de precipitação acumulada nos municípios de Minas Gerais.....	244
Figura 88 – Gráfico de precipitação acumulada nos municípios de São Paulo	245
Figura 89 – Gráfico de precipitação acumulada nos municípios do Paraná.....	245
Figura 90 – Gráfico de precipitação acumulada nos municípios do Rio Grande do Sul	245
Figura 91 – Gráfico de processos judiciais nos municípios de Altamira, São Felix do Xingu, Itaituba, Novo Progresso e Jacareacanga entre 2008 e 2024	248
Figura 92 – Gráfico de principais temáticas das disputas judiciais nos municípios de Altamira, São Felix do Xingu, Itaituba, Novo Progresso e Jacareacanga 2006 e 2025.....	248
Figura 93 – Gráfico das principais classes processuais das disputas judiciais nos municípios de Altamira, São Felix do Xingu, Itaituba, Novo Progresso e Jacareacanga 2008 e 2024	249
Figura 94 – Gráfico dos órgãos julgadores das disputas judiciais nos municípios de Altamira, São Felix do Xingu, Itaituba, Novo Progresso e Jacareacanga 2008 e 2024.....	249
Figura 95 – Gráfico da evolução mensal dos processos judiciais nos municípios de Altamira, São Felix do Xingu, Itaituba, Novo Progresso e Jacareacanga 2008 e 2024.....	250
Figura 96 – Gráfico dos processos judiciais no Acre entre 2008 e 2024	250
Figura 97 – Gráfico das principais temáticas das disputas judiciais no Acre entre 2006 e 2025	251
Figura 98 – Gráfico das principais classes processuais das disputas judiciais no Acre entre 2008 e 2024.....	251
Figura 99 – Gráfico dos órgãos julgadores das disputas judiciais nos municípios do Acre entre 2008 e 2024.....	252

Figura 100 – Gráfico de evolução mensal dos processos judiciais nos municípios do Acre entre 2008 e 2024.....	252
Figura 101 – Gráfico de processos judiciais no Ceará entre 2008 e 2024	252
Figura 101 – Gráfico das principais temáticas das disputas judiciais no Ceará entre 2006 e 2025	253
Figura 103 – Gráfico das principais classes processuais das disputas judiciais no Ceará entre 2008 e 2024.....	253
Figura 104 – Gráfico dos órgãos julgadores das disputas nos municípios do Ceará entre 2008 e 2024	254
Figura 105 – Gráfico da evolução mensal dos processos judiciais nos municípios do Ceará entre 2008 e 2024.....	254
Figura 106 – Gráfico dos processos judiciais no Piauí entre 2008 e 2024.....	255
Figura 107 – Gráfico das principais temáticas das disputas judiciais no Piauí entre 2006 e 2025	255
Figura 108 – Gráfico das principais classes processuais das disputas judiciais no Piauí entre 2008 e 2024.....	255
Figura 109 – Gráfico dos órgãos julgadores das disputas judiciais nos municípios do Piauí entre 2008 e 2024.....	256
Figura 110 – Gráfico da evolução mensal dos processos judiciais nos municípios do Piauí entre 2008 e 2024.....	256
Figura 111 – Gráfico de processos judiciais em Goiás entre 2008 e 2024.....	257
Figura 112 – Gráfico de principais temáticas das disputas judiciais em Goiás entre 2006 e 2025	257
Figura 113 – Gráfico de principais classes processuais das disputas judiciais em Goiás entre 2008 e 2024.....	257
Figura 114 – Gráfico dos órgãos julgadores das disputas judiciais em Goiás entre 2008 e 2024	258
Figura 115 – Gráfico da evolução mensal dos processos judiciais nos municípios de Goiás entre 2008 e 2024.....	258
Figura 116 – Gráfico dos processos judiciais no Mato Grosso entre 2008 e 2024.....	259
Figura 117 – Gráfico das principais temáticas das disputas judiciais no Mato Grosso entre 2006 e 2025.....	259
Figura 118 – Gráfico das principais classes processuais das disputas judiciais no Mato Grosso entre 2008 e 2024.....	259
Figura 119 – Gráfico dos órgãos julgadores das disputas judiciais nos municípios do Mato Grosso entre 2008 e 2024	260
Figura 120 – Gráfico da evolução mensal dos processos judiciais nos municípios do Mato Grosso entre 2008 e 2024	260
Figura 121 – Gráfico dos processos judiciais em Minas Gerais entre 2008 e 2024	261
Figura 122 – Gráfico das principais temáticas das disputas judiciais em Minas Gerais entre 2006 e 2025.....	261
Figura 123 – Gráfico das principais classes processuais das disputas judiciais em Minas Gerais entre 2008 e 2024.....	261
Figura 124 – Gráfico dos órgãos julgadores das disputas judiciais nos municípios de Minas Gerais entre 2008 e 2024.....	262
Figura 125 – Gráfico da evolução mensal dos processos judiciais nos municípios de Minas Gerais entre 2008 e 2024.....	262
Figura 126 – Gráfico dos processos judiciais em São Paulo entre 2008 e 2024.....	263

Figura 127 – Gráfico das principais temáticas das disputas judiciais em São Paulo entre 2006 e 2025	263
Figura 128 – Gráfico das principais classes processuais das disputas judiciais em São Paulo entre 2008 e 2024	264
Figura 129 – Gráfico dos órgãos julgadores das disputas judiciais nos municípios de São Paulo entre 2008 e 2024	264
Figura 130 – Gráfico da evolução mensal dos processos judiciais nos municípios de São Paulo entre 2008 e 2024	264
Figura 131 – Gráfico dos processos judiciais no Paraná entre 2008 e 2024	265
Figura 132 – Gráfico das principais temáticas das disputas judiciais no Paraná entre 2006 e 2025	265
Figura 133 – Gráfico das principais classes processuais das disputas judiciais no Paraná entre 2008 e 2024.....	266
Figura 134 – Gráfico dos órgãos julgadores das disputas judiciais nos municípios do Paraná entre 2008 e 2024	266
Figura 135 – Gráfico da evolução mensal dos processos judiciais nos municípios do Paraná entre 2008 e 2024	266
Figura 136 – Gráfico dos processos judiciais no Rio Grande do Sul entre 2008 e 2024.....	267
Figura 137 – Gráfico das principais temáticas das disputas judiciais no Rio Grande do Sul entre 2006 e 2025.....	267
Figura 138 – Gráfico das principais classes processuais das disputas judiciais no Rio Grande do Sul entre 2008 e 2024	268
Figura 139 – Gráfico dos órgãos julgadores das disputas judiciais nos municípios do Rio Grande do Sul entre 2008 e 2024.....	268
Figura 140 – Gráfico da evolução mensal dos processos judiciais nos municípios do Rio Grande do Sul entre 2008 e 2024.....	268
Figura 141 – Indicadores consolidados – Região Norte	271
Figura 142 – Municípios com maior total de ocorrências – Região Norte	272
Figura 143 – Municípios com maior número de famílias afetadas – Região Norte	272
Figura 144 – Municípios com maior número de assassinatos – Região Norte	273
Figura 145 – Indicadores Consolidados - Acre	274
Figura 146 – Municípios com maior total de ocorrências - Acre	274
Figura 147 – Municípios com maior número de famílias afetadas - Acre	274
Figura 148 – Indicadores Consolidados - Goiás.....	275
Figura 149 – Municípios com maior total de ocorrências - Goiás.....	275
Figura 150 – Municípios com maior número de famílias afetadas - Goiás.....	275
Figura 151 – Indicadores Consolidados – Mato Grosso	276
Figura 152 – Municípios com maior total de ocorrências – Mato Grosso	276
Figura 153 – Municípios com maior número de famílias afetadas – Mato Grosso	276
Figura 154 – Indicadores Consolidados – Minas Gerais	277
Figura 155 – Municípios com maior total de ocorrências – Minas Gerais	277
Figura 156 – Municípios com maior número de famílias afetadas – Minas Gerais	277
Figura 157 – Indicadores Consolidados – Paraná.....	278

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Ranking de desmatamento na Região Norte	223
Tabela 2 – Ranking de desmatamento na Região Nordeste.....	224
Tabela 3 – Ranking de desmatamento na Região Centro-Oeste.....	225
Tabela 4 – Ranking de desmatamento na Região Sudeste	226
Tabela 5 – Ranking de desmatamento na Região Sul.....	227
Tabela 6 – Impactos sociais relacionados aos conflitos agrários nos municípios de Altamira, São Felix do Xingu, Itaituba, Novo Progresso e Jacareacanga entre 2012 e 2022	271
Tabela 7 – Impactos sociais relacionados aos conflitos agrários nos municípios do Acre	273

LISTA DE SIGLAS

ADA - Ato Declaratório Ambiental
ADO - Ação Direta e Inconstitucionalidade por Omissão
ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF - Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental
AED - Análise Econômica do Direito
CAFIR - Cadastro de Imóveis Rurais
CAR – Cadastro Ambiental Rural
CCIR – Certidão de Cadastro de Imóvel Rural
CF/88 - Constituição da República Federativa de 1988
CIB - Cadastro Imobiliário Brasileiro
CNIR - Cadastro Nacional de Imóveis Rurais
CPT – Comissão Pastoral da Terra
DUDH - Declaração Universal dos Direitos Humanos
DP - Declaração de Propriedade de Imóvel Rural
ECI - Estado de Coisas Inconstitucional
FNMC - Fundo Nacional sobre Mudança do Clima
IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
ICV - Instituto Centro de Vida
INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INPE - Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
ISA - Instituto Socioambiental
ITR - Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
MAB - Movimento dos Atingidos por Barragens
MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário
MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
ONG - Organização Não Governamental
ONU - Organização das Nações Unidas
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPCDAm - Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal

PPGDA - Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário

PSA - Programas de Pagamento por Serviços Ambientais

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSOL - Partido Socialismo e Liberdade

PT – Partido dos Trabalhadores

PV – Partido Verde

SERP – Sistema Eletrônico dos Registros Públicos

SINTER - Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais

SNCR - Sistema Nacional de Cadastro Rural

SNUC - Sistema Nacional de Unidades de Conservação

SRF - Secretaria da Receita Federal

STF - Supremo Tribunal Federal

TCT - Teoria dos Custos de Transação

UC – Unidade de Conservação

UFG - Universidade Federal de Goiás

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	24
1 A FORMAÇÃO DA ESTRUTURA FUNDIÁRIA BRASILEIRA E A TRAJETÓRIA PARA O CAOS FUNDIÁRIO.....	35
1.1 AS NORMATIVAS JURÍDICAS SOBRE A ORGANIZAÇÃO DA ESTRUTURA FUNDIÁRIA BRASILEIRA.....	35
1.2 A VIOLÊNCIA ESTRUTURAL ADVINDA DO CAOS FUNDIÁRIO: O PAPEL DO ESTADO E A SOBREPOSIÇÃO DE TERRAS	44
1.3 CRIMINALIZAÇÃO E VIOLÊNCIA ENVOLVENDO A ESTRUTURA FUNDIÁRIA NO BRASIL.....	55
1.4 A VIOLÊNCIA SIMBÓLICA ADVINDA DO CAOS FUNDIÁRIO NO BRASIL	66
1.5 O “ENRAIZAMENTO” DO CAPITAL NOS PODERES	72
1.6 OS DIREITOS FUNDAMENTAIS E O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL ..	82
2 O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAIS (ECI) NO BRASIL	89
2.1 ORIGEM, CONCEITO E APLICAÇÃO	90
2.1.1 Uso do ECI para o Brasil – adaptações à ADPF 347	96
2.1.1.1 Tema Central	101
2.1.1.2 Relevância jurídica e natureza processual	102
2.1.1.3 Alegações de cada parte	104
2.1.1.4 Acórdão judicial	106
2.2 REFLEXÕES E DISCUSSÕES SOBRE A APLICAÇÃO DO ECI NO BRASIL	107
2.2.1 Interpretação constitucional – questões de método	111
2.2.2 Bases metodológicas e interpretativas do Direito Constitucional: o papel do STF.....	111
2.2.3 Constitucionalidade <i>versus</i> inconstitucionalidade.....	114
2.2.4 Pressupostos processuais: critérios para a adoção do ECI no Brasil.....	117
2.2.5 Ativismo judicial e o fenômeno da desjudicialização	120
2.3 CASOS EMBLEMÁTICOS JULGADOS PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL ...	126
2.3.1 ADPF 760/DF.....	127
2.3.1.1 Origem e relevância jurídica	127
2.3.1.2 Natureza e tema central	131
2.3.1.3 Alegações de cada parte e acórdão judicial.....	135
2.3.2 ADO 63/MS	139
2.3.2.1 Origem e relevância jurídica	139
2.3.2.2 Natureza e tema central	140
2.3.2.3 Alegações de cada parte acórdão judicial.....	141
2.3.3 ADI 3.989/DF.....	143
2.3.3.1 Origem e relevância jurídica	143

2.3.3.2 Natureza e tema central.....	146
2.3.3.3 Alegações de cada parte acórdão judicial.....	148
2.3.4 ADPF 935 MC-Ref/DF	151
2.3.4.1 Origem e relevância jurídica	151
2.3.4.2 Natureza e tema central.....	154
2.3.4.3 Alegações de cada parte acórdão judicial.....	156
2.3.5 ADO 54/DF	160
2.3.5.1 Origem e relevância jurídica	160
2.3.5.2 Natureza e tema central.....	162
2.3.5.3 Alegações de cada parte acórdão judicial.....	164
2.3.6 ADPF 743/DF; ADPF 746/DF; ADPF 857/MS	166
2.3 ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL FUNDIÁRIO E GOVERNANÇA DE TERRAS	174
3 SOBREPOSIÇÃO DE TERRAS NOS TERRITÓRIOS INDÍGENAS, QUILOMBOLAS E UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO BRASIL	184
3.1 METODOLOGIA	184
3.1.1 Confiabilidade dos dados	187
3.1.2 Seleção das áreas analisadas	190
3.2 DIAGNÓSTICO EMPÍRICO REGIONAL	193
3.2.1 Sobreposições.....	200
3.2.2 Desmatamento.....	212
3.2.3 Queimadas.....	233
3.2.4 Justiça.....	247
3.2.5 Comissão Pastoral da Terra	270
4 A ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO COMO CRITÉRIO PARA A CONFIGURAÇÃO DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL PELO STF.....	281
4.1 ASPECTOS ECONÔMICOS DA PROPRIEDADE PRIVADA NO BRASIL.....	285
4.2 A ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO E O PROBLEMA DA SOBREPOSIÇÃO DE TERRAS	288
4.3 AS CONSEQUÊNCIAS ECONÔMICAS E SOCIAIS DOS PROBLEMAS RELACIONADOS À PROPRIEDADE À LUZ DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO E DOS ESTUDOS DE BOURDIEU.....	289
4.4 A APLICAÇÃO DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO AO CONTEXTO DO SISTEMA FUNDIÁRIO NACIONAL	291
4.4.1 Sobreposições.....	291
4.4.2 Desmatamento.....	297
4.4.3 Queimadas.....	304
4.4.4 Justiça.....	307
4.4.5 Comissão Pastoral da Terra	311

CONCLUSÃO	317
REFERÊNCIAS	321

INTRODUÇÃO

A situação atual da questão agrária e fundiária do Brasil não pode ser desassociada da história e do direito. A formação histórica brasileira, em seus diferentes períodos, foi o fundamento da legislação agrária e em todos os seus diferentes contextos é possível observar que o Estado, primordialmente, busca proteger classes específicas e a manutenção de um sistema capitalista. Assim, a cada época a propriedade desenvolve distintas relações sociais e, no contexto da ascensão capitalista, nos conduziu à acumulação do capital - criador da propriedade e da renda fundiária (HARVEY, 1990).

Um grande desafio, portanto, é sistematizar as informações relativas à incorporação e histórico das terras, facilitando o acesso às informações e aumentando a transparência e publicidade de atos. Vale ressaltar que tal intenção de sistematização unificada de governança de terras chegou a ser objeto de discussão de um grupo de trabalho interministerial para integração dos sistemas de dados do setor rural, instituído pelo Decreto n. 11.071, de 2022. Algumas das propostas advindas desse trabalho, inclusive, foram a integração de gestão de processos relativos à base de dados geoespaciais, o compartilhamento de dados no planejamento estratégico institucional e a criação de plataforma para interoperabilidade dos dados (BRASIL, 2023).

Desde a promulgação do Estatuto da Terra, por meio da Lei n. 4.504, de 1964, o Brasil passou a contar oficialmente com a exigência de um Cadastro de Imóveis Rurais obrigatório para proprietários, titulares de domínio útil ou possuidores. O objetivo desse instrumento é reunir dados e informações relevantes, promover a preservação ambiental e fomentar o desenvolvimento rural de forma integrada. Na década de 1970, a incumbência pela gestão desse cadastro foi atribuída ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), e, em 1972, foi instituído o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) pela Lei n. 5.868, de 1972. Esse sistema passou a abranger, entre outras finalidades, o Cadastro de Imóveis Rurais, incluindo tanto propriedades tituladas quanto aquelas sem título formal. O cadastramento é realizado por meio de uma declaração voluntária — denominada Declaração de Propriedade de Imóvel Rural (DP) — feita pelo proprietário, enfiteuta, foreiro, usufrutuário ou possuidor. Após esse procedimento, o imóvel é identificado por um número constante na Certidão de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR) (LASKOS; CAZELLA; REBOLLAR, 2016).

O CCIR está vinculado ao antigo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), atualmente incorporado ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), e tem como fundamento as informações declaradas ao INCRA por proprietários ou posseiros de imóveis rurais. Essas informações compõem a base do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR) (TRECCANI, 2018). No entanto, apesar dos avanços tecnológicos, o CNIR ainda não dispõe de uma cartografia contínua e abrangente de todos os imóveis rurais. Sua composição permanece baseada em declarações descritivas, feitas por meio de formulários textuais, sendo admitida a inclusão de mapas, memoriais descritivos ou registros de matrícula, os quais podem auxiliar na representação cartográfica da área cadastrada (RAMBO, 2013).

Os primeiros esforços de constituição de cadastros fundiários no Brasil ocorreram de forma esporádica, sem padronização e sem planejamento prévio. Atualmente, um dos maiores entraves do cadastro de terras reside justamente na ausência de articulação entre os registros imobiliários e os documentos cartográficos elaborados por profissionais da agrimensura. Embora haja indícios de uma tentativa inicial de integração entre esses sistemas, o país ainda convive com uma multiplicidade de cadastros setoriais desconectados entre si. O acesso às diferentes bases de dados continua sendo marcado por procedimentos burocráticos e pouca transparência, o que compromete tanto a capacidade de organização do Estado quanto a compreensão, por parte da sociedade, sobre a delimitação entre terras públicas e privadas (BENATTI, 2018).

Nesse cenário de fragilidade e insegurança informacional, proliferam práticas ilícitas como a sonegação fiscal, a negociação de um mesmo imóvel com múltiplos compradores, a revenda indevida de títulos referentes a terras públicas — apresentadas como se tivessem sido legitimamente disponibilizadas por licitação —, além da falsificação de documentos e da demarcação fraudulenta de áreas com dimensões superiores às originalmente adquiridas. Também se observam adulterações em títulos de propriedade e certidões, incorporação indevida de terras públicas a propriedades privadas, emissão de títulos referentes a áreas não coincidentes com as descrições constantes dos registros públicos, e até mesmo a comercialização de terras públicas pela internet com base em documentação falsa, como se os vendedores fossem legítimos proprietários (LASKOS; CAZELLA; REBOLLAR, 2016).

A promulgação da Lei n. 12.651, de 2012, instituiu o Cadastro Ambiental Rural (CAR), um registro público eletrônico de abrangência nacional, de preenchimento

obrigatório para todos os imóveis rurais. O objetivo do CAR é reunir informações ambientais em uma base de dados integrada, servindo como instrumento para o controle, o monitoramento, o planejamento ambiental e econômico, bem como para a prevenção e combate ao desmatamento. Importa destacar que o cadastro não possui natureza de título jurídico e, portanto, não se presta ao reconhecimento da propriedade ou da posse.

Embora represente um instrumento relevante para a gestão ambiental, o CAR tem sido, em determinadas circunstâncias, utilizado como meio para a grilagem de terras. Apesar de sua natureza meramente declaratória e da expressa previsão legal de que não se destina à comprovação de propriedade ou posse, há casos em que decisões judiciais conferem efeitos possessórios ao CAR, inclusive em prejuízo de direitos oriundos de políticas públicas de reforma agrária. Ademais, embora o registro seja obrigatório para todos os imóveis rurais, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por meio da Recomendação n. 14, de 2014, reconheceu que a implementação de um Sistema de Registro de Imóveis Eletrônico (SREI) padronizado poderia aprimorar os serviços registrais, mas ainda assim recomendou que cada Corregedoria-Geral de Justiça regulamentasse seu próprio sistema. Como resultado, os estados passaram a desenvolver plataformas próprias, as quais, no entanto, não apresentam integração ou interoperabilidade entre si.

Para além do Registro de Imóveis, do CNIR, do CCIR e do CAR, há diversos outros cadastros rurais com finalidades distintas, sob responsabilidade de diferentes órgãos públicos, frequentemente com competências sobrepostas e sem qualquer integração efetiva de gestão ou compartilhamento de informações. Um exemplo é o Cadastro de Imóveis Rurais (CAFIR), criado pela Lei n. 9.393, de 1996, e gerido pela Secretaria da Receita Federal, com o propósito de aprimorar a arrecadação do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR). Outro caso é o Ato Declaratório Ambiental (ADA), previsto na Lei n. 6.938, de 1981, que diz respeito ao cadastro de áreas ambientalmente relevantes, sendo administrado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), com vistas à concessão de isenção do ITR.

Diante dessa profusão legislativa, o favorecimento da concentração do poder em prol de senhores e grandes proprietários de terras e a contínua expropriação de camponeses foi um processo repleto do uso da violência, grilagens e cumplicidade de autoridades políticas, judiciárias, militares e, até mesmo, serventuários de cartórios. A grilagem constituiu-se, portanto, em processo histórico secular de ocupação ilegal de terras mediante esforços de expansão de propriedades particulares, usurpando direitos não somente de

pequenos posseiros, que lutavam por legitimar suas justas ocupações consagradas pelo costume, ou contra o Estado – no caso de terras devolutas – mas mediante crime contra toda a nação.

O Decreto n. 8.764, de 2016, instituiu o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (SINTER), com a finalidade de unificar, em uma única base de dados, as informações registrais, cadastrais, fiscais e geoespaciais de imóveis urbanos e rurais em todo o território nacional. O SINTER foi concebido como o primeiro sistema de gestão territorial de uso múltiplo, voltado para atender diferentes áreas da administração pública, tais como saúde, educação, segurança pública, regularização fundiária, prevenção e controle de áreas de risco (defesa civil), gestão de infraestrutura, planejamento urbano e rural, transportes, defesa nacional, setor industrial, agrícola e ambiental (CHIAVARI; LOPES, 2016).

Em 26/09/2022 foi publicado ainda o Decreto n. 11.208, instituindo o Cadastro Imobiliário Brasileiro (CIB), banco de dados integrante do SINTER, com a pretensão de integrar informações cadastrais de imóveis rurais e urbanos, públicos e privados e objetivo de criar um cadastro com código identificador único, com validade em todo o território nacional, para cada unidade imobiliária georreferenciada.

Outro instrumento relevante no atual cenário da regularização fundiária é a Central de Registradores de Imóveis, que contempla medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais voltadas à incorporação de assentamentos irregulares ao ordenamento jurídico das cidades, especialmente no que se refere ao parcelamento do solo. Com a conversão da Medida Provisória n. 1.085, de 2021 na Lei n. 14.382, de 2022, passou a ser obrigatória a adesão de todos os escritórios de registro ao Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (SERP), conforme dispõe o art. 4º, §1º. O SERP tem como propósito a modernização e a simplificação dos procedimentos relacionados aos atos e negócios jurídicos submetidos aos registros públicos.

Apesar de possuírem finalidades distintas, os diversos cadastros territoriais têm como objeto comum o imóvel rural. Nesse contexto, o proprietário ou possuidor rural é frequentemente compelido a inscrever o mesmo bem e fornecer as mesmas informações em múltiplos sistemas cadastrais. Soma-se a isso a dificuldade do próprio Estado em manter registros atualizados e precisos de suas terras, especialmente diante da vasta extensão de áreas devolutas ainda não identificadas. A integração entre os diferentes sistemas e bancos de dados representa, portanto, um desafio significativo, dado que os

registros públicos e os cadastros imobiliários existentes apresentam lacunas e não abrangem a totalidade do território nacional. Ademais, como a gestão territorial não figura como uma prioridade explícita da política governamental, a efetiva implementação de um sistema integrado tende a enfrentar sérios entraves, ao menos em um horizonte próximo (CHIAVARI; LOPES, 2016).

Enquanto isso, continua-se a perceber uma afronta contínua aos direitos constitucionais de desenvolvimento econômico, justiça social, aperfeiçoamento dos sistemas de produção, suprimento das necessidades dos pequenos produtores, atendimento ao pequeno e médio produtor, melhorias das condições de vida na zona rural, assistência técnica de crédito e infraestrutura e a própria demarcação das terras devolutas. Na prática, a grande quantidade de alterações legislativas e mudanças estruturais acabam por protelar ações de acompanhamento, demarcação, cadastramento, georreferenciamento e titulação por parte do Estado.

É possível perceber que a violência, a grilagem em terras devolutas e a regularização fundiária são assuntos pertinentes ao Direito Agrário, área de concentração do Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário (PPGDA), da Universidade Federal de Goiás (UFG), abrangendo, inclusive, conflitos emergentes e o sistema judicial sobre o acesso e uso da terra, amoldando-se a linha de pesquisa “Fundamentos Jurídicos da Propriedade e da Posse, Conflitos Emergentes e Sistemas de Justiça. Ademais, a relevância, complexidade e dificuldade em se achar uma solução eficaz para o controle e a regularização fundiária resta configurada, inclusive, pela grande quantidade de leis que abordam o tema.

Em uma análise do quadro atual do CAR por amostragem na Amazônia Legal, MATOPIBA¹ e no Estado de Goiás, por exemplo, mediante levantamento, compilação, tratamento e interpretação dos dados constantes dos acervos eletrônicos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), INCRA, CCIR e CAR e da análise de imagens satélites, foi possível identificar sobreposições de terra e loteamentos irregulares em inúmeras regiões de municípios com comunidades quilombolas. Dentre 49 municípios analisados, 13 possuem área de CAR muito próxima ou maior do que a extensão territorial do município, em percentuais que variam de 93,78% a 284,48%. Com relação ao CAR e

¹ MATOPIBA é uma sigla formada pelas iniciais de quatro estados brasileiros: Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia. Ela se refere a uma região específica dentro desses estados que tem ganhado destaque nos últimos anos por ser uma das fronteiras agrícolas mais dinâmicas do Brasil.

CCIR, existem grandes diferenças de extensões territoriais, o que, supostamente, não deveria ocorrer (ou ao menos não deveria ser tão grande) (MENDES JÚNIOR, 2024).

Da consulta ao demonstrativo do CAR em algumas regiões do Pará, ainda, foi possível observar restrições aos maiores CARs identificados, tais como danos às Florestas Nacionais e a demais formas de vegetação em áreas de especial preservação vinculada à região da Amazônia Legal; elaboração de estudos ambientais enganosos; desmatamento de florestas ou demais formas de vegetação sem autorização do Ibama, dentre outras irregularidades (MAPBIOMAS, 2022).

Em Cavalcante, em Goiás, os CARs ocupam 110,98% da extensão territorial do município. O maior CAR do município possui 122.497,28 ha, equivalente a 17,61% da extensão de Cavalcante. Sobre a propriedade é possível perceber a sobreposição de 94 outros imóveis. Além disso, ao se aproximar a imagem do satélite pela extensão do cadastro, é possível perceber a existência de centenas de propriedades construídas, sendo que algumas comunidades quilombolas, inclusive, encontram-se assentadas exatamente no imóvel vinculado a esse CAR. O cadastro em comento e as demais 94 sobreposições, em quase a sua totalidade, avançam sob o território quilombola da região (MENDES JÚNIOR, 2024).

Diante da relevância dos territórios quilombolas de Cavalcante e do quadro de sobreposição identificado, buscou-se ainda fazer uma rápida análise comparativa sobre o avanço do desmatamento em uma linha temporal na região. Entre 1985 e 2021, percebeu-se que a área de floresta da região, que era de 535.522,86 ha, equivalente a 77% da extensão territorial do município, diminuiu para 512.423,06 ha – 73,74% da extensão territorial. De outra parte, a área voltada à agropecuária cresceu de 40.694,33 ha (5,85% da extensão de Cavalcante) para 64.163,48 ha (9,23% da extensão territorial do município), com destaque para pastagem que, em 2021, ocupa 48.986,31, ou seja, 76,35% da área total agropecuária da região (MENDES JÚNIOR, 2024).

Essa mesma análise voltada exclusivamente ao recorte fundiário do território quilombola da comunidade Kalunga, permite auferir que em 1985 o território ocupava 205.971,63 ha de florestas (78,68% do território Kalunga), sofrendo redução e atingindo o patamar de 199.219,72 ha em 2021 (76,10% do território Kalunga). De outra parte, a agropecuária ocupava um espaço de 15.668,92 ha (5,99% da extensão do território Kalunga), atingindo o patamar de 24.028,56 ha em 2021 (9,18% da extensão do território Kalunga) (MENDES JÚNIOR, 2024).

Também em uma análise entre novembro de 2018 e agosto de 2022, foi possível perceber um total de 94 alertas no município de Cavalcante, abrangendo uma área desmatada de 4.448,10 ha em uma velocidade média de 3,6 ha por dia. Essa mesma análise, vinculada apenas ao território quilombola do município, nos remete a um total de 17 alertas em uma área desmatada de 612 ha, em uma velocidade média de 5,1 ha por dia (MAPBIOMAS, 2022). Dessa forma, é possível que a quantidade de sobreposições de cadastros que recaem sobre o território quilombola Kalunga possua relação com a quantidade de alertas e aumento do desmatamento que ocorre na região.

Percebe-se, portanto, que o CAR, principalmente para os povos tradicionais, pode vir a ter relação com o próprio reconhecimento ou perda efetiva de território. Dessa forma, as diversas fragilidades identificadas no cadastro podem acabar mitigando os direitos dessas comunidades, além de prejudicar legítimos proprietários ou possuidores, em razão da grande quantidade de lançamentos sobrepostos que vem sendo realizados.

A série de afrontas a inúmeros direitos e garantias fundamentais aparentam configurar um verdadeiro estado de exceção, sendo possível o reconhecimento, até mesmo, do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) ao sistema fundiário nacional. O ECI é uma técnica jurídica criada e desenvolvida pela Corte Constitucional da Colômbia que visa solucionar litígios estruturais, permitindo ao juiz constitucional impor aos Poderes Públicos a tomada de ações urgentes e necessárias ao afastamento das violações massivas de direitos fundamentais, assim como supervisionar sua efetiva implementação.

Diante das falhas identificadas no que tange aos mecanismos e sistemas relacionados à situação fundiária brasileira, parece correto afirmar que a questão agrária no país, no que tange ao controle, exploração e uso da terra continuam favorecendo litígios estruturais, nos remetendo a uma situação de caos fundiário e um possível Estado de Coisas Inconstitucional, uma vez evidenciada uma contínua violação massiva e generalizada de direitos fundamentais a afetar um enorme número de pessoas.

O objetivo geral da pesquisa é demonstrar o estado de coisas inconstitucional do sistema fundiário brasileiro. Sobre o conceito de sistema fundiário, Treccanni, et al (2015, p. 26), afirma que são as normas, práticas, instituições e relações sociais estruturantes da posse, registro, uso e distribuição de terras. O sistema fundiário brasileiro é marcado pela concentração fundiária, grilagem e exclusão dos povos quilombolas, indígenas, tradicionais e comunidades locais, cujas raízes estão na colonização. Como parte integrante da governança de terras, o sistema fundiário deve ser visto para além de seus aspectos

jurídicos (registro e titulação), considerando as dimensões políticas, territoriais e sociais que determinam o acesso à terra (TRECCANNI, et al, 2015).

Como objetivos específicos, pretende-se: a) compreender o caos fundiário brasileiro e suas consequenciais violências reais e simbólicas; b) apresentar o conceito, origens, principais aspectos e julgados sobre o estado de coisas inconstitucionais no Brasil; c) criar e discutir um banco de dados contendo informações sobre sobreposição de terras em territórios indígenas, quilombolas e de unidades de conservação, vinculando-os ainda aos dados de queimadas, desmatamentos, violências apresentadas pela Comissão Pastoral da Terra – CPT e demandas judiciais e; d) aplicar a análise econômica do direito como critério a reforçar a configuração do estado de coisas inconstitucional do sistema fundiário.

Quanto à proposição da tese, propõe-se sustentar que o caos fundiário brasileiro — caracterizado, sobretudo, pela ausência de um registro público de terras unificado e transparente — configura um Estado de Coisas Inconstitucional (ECI). Essa situação viola de modo massivo, contínuo e estrutural diversos direitos fundamentais assegurados pela Constituição de 1988, especialmente os direitos à dignidade humana, à moradia, ao trabalho, ao meio ambiente equilibrado, à alimentação, à igualdade e à propriedade sob sua função social.

O referencial teórico desta tese apoia-se na antropologia do poder de Pierre Bourdieu, cuja abordagem representa um avanço significativo em relação às concepções tradicionais de dominação entendidas como imposições unilaterais de cima para baixo. A partir da noção “relacional” de “campo do poder”, Bourdieu desloca o foco para as interações entre posição social, corpo e percepção, colocando tais relações no centro da genealogia do poder e da reprodução das desigualdades sociais. Em contraste com o modelo econômico dominante, que tende a equiparar o mundo social ao mundo físico, a globalização neoliberal busca instituir uma igualdade formal na desigualdade real, beneficiando os agentes sociais com vantagens comparativas preexistentes.

A teoria da antropologia do poder desenvolvida por Pierre Bourdieu oferece um arcabouço conceitual abrangente para a compreensão das diversas formas de dominação presentes nas relações sociais, permitindo articular, de maneira integrada, tanto a violência objetiva quanto a simbólica. A violência simbólica, concebida por Bourdieu, refere-se à imposição de sentidos e classificações sociais pelos grupos dominantes, os quais são naturalizados e aceitos como legítimos pelos próprios dominados, contribuindo para a

reprodução das estruturas de poder. Por outro lado, a violência real ou objetiva manifesta-se em práticas materiais e estruturais de exclusão, como as desigualdades no acesso à terra, à moradia e à justiça, cuja perpetuação é facilitada justamente pela legitimação simbólica dessas condições. Nesse sentido, a antropologia do poder constitui uma chave teórica capaz de evidenciar como o poder atua simultaneamente nos campos institucional, social e subjetivo, sendo particularmente útil para analisar a lógica de reprodução das desigualdades territoriais e fundiárias no Brasil. Ao considerar que as formas de dominação operam tanto por coerção direta quanto por consentimento inconsciente, essa abordagem revela a profundidade com que a exclusão se enraíza no tecido social e institucional.

A recepção da obra de Bourdieu nas ciências sociais brasileiras, especialmente a partir das últimas décadas do século XX, teve grande impacto na análise das dinâmicas sociais, culturais e simbólicas. Conceitos como *habitus*, campo e capital simbólico ampliaram as perspectivas analíticas para além das explicações econômicas tradicionais, possibilitando a compreensão das disposições culturais dos agentes e das complexas interações entre diferentes espaços de poder (BOURDIEU, 1980). No campo dos estudos rurais, essas categorias têm sido decisivas para analisar as formas locais de organização social e suas relações com estruturas mais amplas de poder, particularmente em comunidades camponesas, onde a honra, a reciprocidade e a tradição funcionam como capitais simbólicos que moldam o reconhecimento social (ZANINI E SANTOS, 2022).

Ainda que a recepção da obra de Bourdieu no Brasil tenha enfrentado limitações — como a escassez de traduções de seus textos específicos sobre o campesinato —, sua teoria foi adaptada para explicar as particularidades das relações entre família, trabalho e terra no meio rural brasileiro (ZANINI E SANTOS, 2022). Ademais, o arcabouço *bourdieusiano* tem sido fundamental para desvendar as interações entre capital econômico e capital simbólico nas dinâmicas de inclusão e exclusão social, especialmente no enfrentamento das lógicas mercantis pela valorização dos valores e práticas culturais locais (BOURDIEU, 1997).

No contexto das disputas territoriais envolvendo terras públicas no Brasil, a teoria de Bourdieu revela a sobreposição e a interseção de diferentes campos — político, jurídico e ambiental —, que configuram um cenário de conflitos simbólicos e materiais pela posse e uso da terra. A atuação do Estado, embora constitua um espaço privilegiado de reprodução do poder das classes dominantes, também incorpora ganhos universalistas,

ao mesmo tempo em que contribui para o esvaziamento das instâncias democráticas de regulação.

A naturalização da história, conforme apontado por Bourdieu, legitima essas relações por meio da violência simbólica, que sustenta e oculta a violência material subjacente às desigualdades. Assim, a teoria sociológica de Pierre Bourdieu permanece uma ferramenta essencial para compreender as transformações sociais no meio rural brasileiro contemporâneo. Nos últimos vinte anos, a aplicação dos seus conceitos fundamentais tem possibilitado análises mais articuladas das dinâmicas culturais, econômicas e simbólicas que atravessam o rural.

Contudo, essa produção enfrenta desafios metodológicos, sobretudo devido à fragmentação e à dificuldade em captar a complexidade das relações sociais diante da urbanização e das mudanças conjunturais. Esta tese visa, portanto, explorar o potencial da teoria *bourdieusiana* para superar dicotomias tradicionais entre rural e urbano, valorizando a interdependência dos espaços sociais. A partir da análise de estudos recentes no Brasil, busca-se contribuir para o desenvolvimento de uma sociologia rural crítica que reconheça a autonomia do campo rural, sem desconsiderar suas conexões e tensões com o meio urbano.

Na parte teórica da pesquisa se utiliza do método hipotético-dedutivo, uma forma de investigação científica usada para explicar fenômenos a partir da formulação de hipóteses e da dedução de consequências que podem ser testadas por meio da observação e da experimentação (GIL, 2002). A técnica utilizada é a revisão bibliográfica, partindo da análise das obras mais relevantes sobre o tema, a seleção e os fichamentos.

Além disso, criou-se uma plataforma com linguagem *Python* de programação para hospedagem dos dados e uma biblioteca *GeoPandas* – permitindo manipulação de dados geoespaciais – que demonstram o contexto atual de violação de direitos fundamentais advindos do caos fundiário no Brasil. Escolheu-se os territórios indígenas, quilombolas e as unidades de conservação (UC), por serem áreas mais fragilizadas pela sobreposição de terras. A partir dos *shapefiles* (mapas) dessas áreas públicas, vinculadas a informações de alertas do MAPBIOMAS², selecionou-se duas áreas por região do país, mais atingida por desmatamento, acrescida de dados sobre queimadas, processos judiciais e

² O MAPBIOMAS é uma plataforma que opera de forma colaborativa, reunindo instituições especializadas em diferentes biomas e temas transversais, com o objetivo comum de gerar dados sobre o uso da terra.

violências, com apoio dos dados da Comissão Pastoral da Terra (CPT). O projeto piloto vem sendo desenvolvido no Pará, em uma UC da região de Altamira.

O capítulo 1 apresenta olhares sobre o rural brasileiro em um diálogo com o referencial teórico e os principais aspectos da sobreposição de terras no Brasil: história, conceitos, normativas e implicações, bem como sobre a formação da estrutura fundiária brasileira e a trajetória para o caos fundiário. É abordada a luta pela terra sob o ponto de vista dos estudos de Bourdieu, tratando da criminalização e violência, poder e violência simbólica e sujeitos envolvidos. No segundo capítulo, é abordado o ECI, seu conceito e aplicação no Brasil, espelhando a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 347 e os critérios para a caracterização pelo STF, passando por reflexões e discussões sobre a aplicação do ECI e a apresentação de casos emblemáticos julgados pelo STF.

O capítulo 3 aborda a sobreposição de terras nos territórios indígenas, quilombolas e em unidades de conservação no Brasil, trazendo e discutindo os dados tratados na plataforma criada, apresentando detalhadamente a metodologia utilizada. Por fim, o quarto capítulo aborda a análise econômica do direito e como tem sido utilizada como critério para o apontamento e reconhecimento do estado de coisas inconstitucional pelo STF, a respeito das consequências econômicas do ECI. Buscou-se compreender a propriedade privada e pública no Brasil sob o olhar econômico que o STF vem demonstrando em seus julgados sobre ECI.

1 A FORMAÇÃO DA ESTRUTURA FUNDIÁRIA BRASILEIRA E A TRAJETÓRIA PARA O CAOS FUNDIÁRIO

Este capítulo investiga a complexa sobreposição de terras no Brasil, abordando sua historicidade, conceitos fundamentais, normativas e as consequências da formação da estrutura fundiária, que culmina na atual situação de caos fundiário. A luta pela terra, marcada por violência, criminalização e disputas simbólicas de poder, é central para compreender as dinâmicas sociopolíticas que permeiam o meio rural brasileiro. A partir do referencial teórico da antropologia do poder de Pierre Bourdieu, busca-se uma análise que articule a questão fundiária à dimensão do poder simbólico, especialmente no campo jurídico, onde se travam lutas decisivas pelo controle e legitimação da terra.

1.1 AS NORMATIVAS JURÍDICAS SOBRE A ORGANIZAÇÃO DA ESTRUTURA FUNDIÁRIA BRASILEIRA

A exploração e o uso da terra, bem como a prática da grilagem, configuram historicamente problemas de natureza estrutural, frequentemente planejados e incentivados ao longo do tempo (ASSELIN, 1982). Embora haja um volume significativo de normas que tangenciam a temática agrária, persiste uma lacuna legal quanto ao controle efetivo das terras, o que acaba por reforçar e perpetuar a grilagem (ROCHA et al., 2019). À medida que a terra e a noção de propriedade se entrelaçam com as dinâmicas de poder e com a expansão do capitalismo, os mecanismos de controle fundiário tornam-se cada vez mais centrais nas disputas territoriais.

Os primeiros esforços voltados à constituição de cadastros fundiários no Brasil ocorreram de maneira pontual, sem uniformidade técnica e desprovidos de planejamento sistemático. Atualmente, um dos principais entraves enfrentados pelo sistema cadastral brasileiro reside na ausência de articulação entre os registros imobiliários e os documentos cartográficos elaborados por profissionais da agrimensura. Ainda que se observe certa movimentação inicial no sentido de promover essa vinculação, o cenário predominante é o de coexistência de múltiplos cadastros setoriais desconectados entre si. O acesso a essas distintas fontes de informação permanece marcado por elevada burocracia e pouca transparência, o que compromete tanto a eficiência da atuação estatal quanto a capacidade da

sociedade de identificar claramente quais terras são públicas e quais podem ser legitimamente classificadas como privadas (BENATTI, 2018).

A despeito de afirmações de que a origem do capitalismo seriam as cidades e suas características de comércio e troca, o mais adequado é reconhecer que ele teve sua origem no campo, da relação entre o trabalho dos produtores diretos – camponeses – e da apropriação do trabalho excedente (meios extraeconômicos) pelos apropriadores, na maioria das vezes vinculados aos poderes militares, judiciais e políticos. Na Inglaterra do século XVI, por exemplo, essas transformações nas relações sociais resultaram no cercamento de terras – expropriações, extinção dos direitos costumeiros de propriedade, imposição dos imperativos do mercado, destruição ambiental (WOOD, 2000), além da procura por expansão comercial.

O processo de cercamento expandiu-se rapidamente e alcançou as colônias latino-americanas por intermédio das potências colonizadoras, como Espanha, Portugal e França. Essa expansão resultou na expulsão das populações locais de suas terras, no esvaziamento de manifestações culturais e em severos impactos ambientais. Os sujeitos expropriados, diante desse novo cenário, foram compelidos a integrar-se ao trabalho em favor dos colonizadores, fosse de forma voluntária ou forçada (SOUZA FILHO, 2015). A colonização, nesse sentido, consolidou-se como um projeto de caráter comercial, e a superação da lógica feudal contribuiu para intensificar a expropriação dos camponeses, transformando-os em trabalhadores formalmente livres, aptos a serem incorporados à lógica do capital (SILVA, 2008). Essa transição, no entanto, não ocorreu de forma pacífica, estando imersa em lutas de classe e intensos conflitos sociais.

O Brasil, enquanto colônia portuguesa, foi incorporado ao sistema de concessões de terras conhecido como regime de sesmarias, instituído pela Carta Foral de 6 de outubro de 1531. Esse modelo previa a distribuição de terras a indivíduos que demonstrassem capacidade material para ocupar e explorar o território, sob condições específicas, cuja inobservância implicaria a perda do direito concedido e o retorno das terras ao domínio do rei, caracterizando-as como devolutas (ROCHA et al., 2019). A implementação prática do regime sesmarial, contudo, enfrentou diversos entraves, entre os quais se destacam a vastidão do território, as dificuldades de localização geográfica, a fiscalização sobre transações de compra e venda e os prazos exigidos para aproveitamento efetivo das terras. Essas limitações levaram ao descumprimento das Ordenações pelas autoridades coloniais. O quadro se agravou a partir do século XVIII, quando o expressivo crescimento

populacional da Colônia provocou fluxos migratórios desordenados e aumentou significativamente o número de posses informais por pequenos lavradores (SILVA, 2008).

O regime das sesmarias perdurou por aproximadamente três séculos, sendo o mais longo entre os modelos fundiários adotados no Brasil. Ao longo de sua vigência — ainda que dividido em distintas fases — manteve-se constante a lógica de exploração da terra. A principal preocupação do sistema sesmarial era assegurar o uso produtivo das áreas concedidas, exigindo-se que fossem cultivadas e utilizadas de forma economicamente ativa. Nesse contexto, a regularização fundiária estava diretamente vinculada aos interesses de exploração agrícola (MOTTA, 2012), enquanto o latifúndio consolidava-se como elemento estruturante do modelo de produção econômica vigente (SILVA, 2008).

Com a Resolução nº 76, de 17 de julho de 1822, o regime de sesmarias foi oficialmente suspenso, sendo substituído por um sistema baseado na posse, que reforçava ainda mais a lógica da ocupação e exploração da terra. Apesar da ruptura formal com o instituto das sesmarias, mesmo após a independência do Brasil, ocorrida no mesmo ano, continuaram sendo observadas múltiplas concessões de terras utilizadas como instrumento de exercício do poder político (SOUZA FILHO, 2003). A ausência de dispositivos na Constituição outorgada em 1824 capazes de enfrentar adequadamente a questão fundiária e de disciplinar os critérios de apropriação da terra manteve o tema sob dependência da ação estatal para legitimar juridicamente a propriedade. Essa omissão constitucional contribuiu para o prolongamento do debate fundiário, cuja resolução poderia comprometer a estabilidade das estruturas de poder vigentes (SMITH, 1990).

Diante do crescente número de ocupações irregulares de terras, tornou-se evidente a necessidade de regulamentação da Constituição de 1824, especialmente porque esta atribuía ao direito de propriedade um caráter absoluto e inviolável. Nesse contexto, as terras devolutas passaram a ser juridicamente definidas como aquelas que não haviam sido legalmente adquiridas. Com o objetivo de impedir a consolidação da propriedade apenas pela ocupação, instituiu-se o modelo das concessões onerosas (SOUZA FILHO, 2003). Entre os anos de 1822 e 1850, observa-se que o regime das sesmarias não pode ser apontado como o único responsável pela constituição dos latifúndios. O processo de apropriação territorial, nesse período, passou a estar diretamente associado à expansão latifundiária, frequentemente acompanhada da expulsão de pequenos posseiros (SMITH, 1990).

Naquele período, a configuração da estrutura fundiária brasileira apresentava-se fragmentada entre diferentes categorias de domínio: terras sob posse particular oriundas de concessões sesmarias definitivas; terras ocupadas por particulares a partir de sesmarias ainda não formalizadas por doação final; áreas ocupadas por posseiros sem qualquer título aquisitivo; terras públicas ainda não concedidas; e, por fim, as terras devolutas (CUNHA; MAIA, 2016). Essa distribuição desordenada foi agravada pelas tensões entre os interesses da grande propriedade voltada à produção para exportação e a necessidade de cultivo de subsistência, mais alinhada às demandas de pequenos e médios proprietários. Como resultado, intensificaram-se os conflitos de classe e proliferaram os litígios agrários. A delimitação territorial tornou-se uma questão crítica, especialmente entre sesmeiros e posseiros, pois as autoridades enfrentavam dificuldades em identificar os reais ocupantes das terras e, frequentemente, acabavam promovendo concessões sobrepostas. O cenário era ainda mais agravado por um emaranhado de leis e regulamentos que, na prática, não eram observados (SILVA, 2008).

Iniciou-se, em 1843, a tramitação do Projeto nº 94, que culminaria, após sete anos de debate legislativo, na promulgação da Lei nº 601, de 1850. No que se refere às terras pertencentes ao Estado, o projeto estabelecia a distinção das terras devolutas, vedando sua aquisição por outro meio que não a compra. No tocante à regularização fundiária, previa a revalidação das sesmarias que haviam sido revertidas ao domínio público (comissadas) e reconhecia a posse mansa e pacífica superior a ano e dia, até o limite de meia légua quadrada — aproximadamente 2.178 hectares —, sem, no entanto, impor qualquer restrição quanto à quantidade de posses que um mesmo indivíduo poderia declarar. Torna-se evidente, assim, que a legislação brasileira optou por favorecer os grandes proprietários de terra, de modo que a referida norma tinha, entre seus objetivos subjacentes, restringir o acesso à terra pelas camadas mais pobres da população. Essa intenção se expressava no preço elevado das terras públicas, significativamente superior ao praticado nos Estados Unidos da América, e na exigência de pagamento à vista (TRECCANI, 2001).

Apesar de inserida em um contexto de transformações modernizantes, a Lei de Terras apresentou fragilidades relevantes, especialmente no que diz respeito à criação de mecanismos que permitiam sua manipulação por grandes proprietários rurais. Esses agentes, atuando como especuladores fundiários, tornaram-se conhecidos como grileiros,

contribuindo significativamente para a insegurança jurídica em torno da propriedade da terra (SILVA, 2008).

A expansão da economia brasileira, fortemente marcada pelo mercado internacional e pela produção cafeeira, funcionou como motor de um intenso processo de ocupação territorial no interior do país, particularmente em regiões até então pouco habitadas, como o sul-sudoeste de Goiás. Nesse contexto, a Lei de Terras de 1850 não apenas regulamentou a distribuição das terras públicas, mas consolidou, de forma estrutural, o modelo de grande propriedade fundiária, impondo limites às formas coletivas de apropriação e naturalizando a concentração territorial.

Segundo Maria do Amparo Albuquerque Aguiar, esses processos de apropriação não podem ser compreendidos apenas sob o prisma jurídico ou econômico; eles são, sobretudo, históricos e sociais, refletindo e reproduzindo relações de poder profundamente enraizadas. A análise de Aguiar evidencia as transformações na estrutura fundiária e na ocupação do território, mostrando que a apropriação das terras implicou na reorganização da sociedade local, na hierarquização de recursos e na consolidação de elites agrárias capazes de controlar não apenas a terra, mas também o acesso aos mecanismos econômicos e políticos que dela dependiam (AGUIAR, 1998).

Esses processos históricos lançam luz sobre a configuração fundiária contemporânea do Brasil. A concentração de terras permanece como uma herança direta desse modelo de apropriação, e os conflitos por posse e uso da terra, inclusive a grilagem e a expansão de fronteiras agrícolas, refletem a persistência das desigualdades estruturais. O direito à terra e as políticas públicas, quando inseridos nesse contexto, frequentemente reproduzem os padrões históricos de exclusão e desigualdade, ao invés de promover a democratização do acesso aos recursos fundiários (AGUIAR, 1998).

Portanto, a ocupação de regiões como o sul-sudoeste de Goiás não é um fenômeno isolado ou apenas econômico; trata-se de um processo estruturante que molda relações sociais e econômicas, reproduzindo desigualdades históricas e definindo padrões de poder territorial que permanecem até hoje. A Lei de Terras de 1850, longe de ser um instrumento neutro, funcionou como dispositivo de legitimação da concentração fundiária, revelando a íntima relação entre legislação, apropriação e estrutura social que Aguiar enfatiza como central para compreender a formação do campo agrário brasileiro. Assim, a análise histórica permite compreender as continuidades entre o passado e o presente,

mostrando que as disputas contemporâneas por terra são parte de um legado que se sustenta em práticas, normas e relações de poder que se consolidaram desde o século XIX.

Posteriormente, com o objetivo de estruturar o sistema de registros, foi promulgada a Lei nº 1.237, de 1864, regulamentada pelo Decreto nº 3.453, de 1865, que instituiu o chamado Registro Geral, embrião do atual Registro de Imóveis. Na sequência, a Lei nº 3.272, de 1885, passou a exigir o registro das hipotecas. Com isso, o processo de apropriação fundiária passou a ser juridicamente regulamentado, tornando-se cada vez mais burocrático, ainda que, na prática, o cumprimento das normas fosse precário. A ocupação pela posse manteve-se como a forma predominante de apropriação, por ser informal, rápida e desvinculada da complexidade legal que marcava o sistema formal de propriedade (SILVA, 2008).

Ao longo do tempo, diversas legislações trataram da forma de controle, distribuição e regularização das terras no Brasil. Entre as principais normas — aqui mencionadas de forma não exaustiva — destacam-se: a Lei nº 3.071, de 1916, que instituiu o Código Civil; as Constituições de 1934, 1937 e 1946; a Lei nº 4.504, de 1964, que criou o Estatuto da Terra; a Lei nº 4.947, de 1966, com normas específicas de Direito Agrário; a Lei nº 5.709, de 1971, que regulou a aquisição de terras por estrangeiros; a Lei nº 6.015, de 1973, que dispõe sobre os Registros Públicos; a Lei nº 6.969, de 1981, que instituiu o Usucapião Especial Rural; a Lei nº 7.433, de 1985, que definiu os requisitos para a lavratura da escritura pública; a Constituição Federal de 1988; a Lei nº 8.935, de 1994, conhecida como Lei dos Cartórios; a Lei nº 10.267, de 2001, que criou o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais e regulamentou o georreferenciamento; e, mais recentemente, a Lei nº 14.382, de 2020, que trata do Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (SERP).

Nesse cenário marcado por uma extensa e fragmentada produção legislativa, o favorecimento à concentração fundiária em benefício de grandes proprietários e senhores de terra consolidou-se por meio de um processo historicamente violento, sustentado por práticas de grilagem e pela conivência de autoridades políticas, judiciais, militares e, inclusive, de servidores cartorários. A grilagem configura-se, assim, como um fenômeno histórico e estrutural, associado à apropriação ilegal de terras, impulsionada por interesses de expansão de patrimônios privados. Trata-se de uma prática que usurpa direitos não apenas de pequenos posseiros — cuja ocupação era muitas vezes respaldada pelo costume e por décadas de permanência legítima —, ou do próprio Estado, no caso de terras

devolutas, mas também de um verdadeiro crime contra o interesse público e a soberania nacional.

A grilagem permanece como um grave problema fundiário no Brasil, incidindo, em especial, sobre terras devolutas que ainda não foram devidamente discriminadas ou registradas. Contudo, esse processo vem se modernizando e incorporando novos métodos para conferir aparência de legalidade à ocupação ilícita. Dentre essas práticas, destacam-se: a manipulação de retificações de área para introdução de informações falsas no Cartório de Registro de Imóveis; a utilização de acordos judiciais para legitimar ocupações irregulares; o reconhecimento indevido de usucapião sobre terras públicas devolutas; a conversão de posses em registros formais; e a transformação de documentos registrados em cartórios de títulos e documentos em matrículas no registro de imóveis, entre outras estratégias fraudulentas (ASSOCIAÇÃO DE ADVOGADOS DE TRABALHADORES RURAIS DO ESTADO DA BAHIA, 2017).

No que se refere aos mecanismos de controle fundiário, destaca-se a Lei nº 10.267, de 2001, que trata do georreferenciamento de imóveis rurais. Essa norma foi regulamentada pelos Decretos nº 4.492, de 2002, e nº 5.570, de 2005, e promoveu alteração significativa na Lei nº 6.015, de 1973, ao acrescentar o §3º ao artigo 176. De acordo com esse dispositivo, nos casos de desmembramento, parcelamento ou remembramento de imóveis rurais, a identificação da área deve ser realizada por meio de memorial descritivo elaborado por profissional legalmente habilitado, com a correspondente Anotação de Responsabilidade Técnica (ART). Esse documento deve conter as coordenadas georreferenciadas dos limites da propriedade, observando-se os padrões de precisão estabelecidos pelo INCRA.

A Lei nº 12.651, de 2012, instituiu o Cadastro Ambiental Rural (CAR), um registro público eletrônico de abrangência nacional, cuja inscrição é obrigatória para todos os imóveis rurais. O principal objetivo do CAR é reunir e integrar informações ambientais em uma base unificada, que sirva de suporte ao controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico, bem como ao combate ao desmatamento. Importa destacar que, embora relevante para a gestão ambiental, o CAR não possui natureza jurídica de título de propriedade ou de posse, não podendo, portanto, ser utilizado para fins de reconhecimento formal desses direitos.

Embora o Cadastro Ambiental Rural (CAR) represente um importante instrumento de gestão ambiental, observa-se que ele vem sendo, em certos contextos,

indevidamente utilizado como meio de legitimar práticas de grilagem. Apesar de sua natureza meramente declaratória e da expressa previsão legal de que não possui eficácia para reconhecimento do direito de propriedade ou posse, há decisões judiciais que, contrariando esse limite, conferem efeitos possessórios ao cadastro, inclusive em prejuízo de direitos oriundos de políticas públicas de reforma agrária. Ademais, embora o CAR seja obrigatório para todos os imóveis rurais, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por meio da Recomendação nº 14, de 2014, ao mesmo tempo em que reconheceu o potencial de aprimoramento decorrente da adoção de um Sistema de Registro de Imóveis Eletrônico (SREI) uniforme, orientou que cada Corregedoria-Geral de Justiça regulamentasse individualmente seu respectivo sistema. Como resultado, os estados passaram a criar e regulamentar suas próprias plataformas, sem que houvesse integração ou interoperabilidade entre elas.

Um grande desafio, portanto, é sistematizar as informações relativas à incorporação e histórico das terras, facilitando o acesso às informações e aumentando a transparência e publicidade de atos. Desde a promulgação da Lei nº 4.504, de 1964 — o Estatuto da Terra — o Brasil passou a contar formalmente com um Cadastro de Imóveis Rurais de caráter obrigatório, destinado a proprietários, titulares de domínio útil e possuidores. Esse cadastro visa à sistematização de dados e informações, promovendo a conservação ambiental e o desenvolvimento rural de forma integrada. A partir da década de 1970, a responsabilidade pela gestão do cadastro foi atribuída ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), sendo que, em 1972, a Lei nº 5.868 instituiu o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), o qual deveria incorporar o Cadastro de Imóveis Rurais, abrangendo tanto imóveis com título formal quanto aqueles sem registro de propriedade. O procedimento de cadastramento é realizado mediante ato declaratório do proprietário, foreiro, enfiteuta, usufrutuário ou posseiro, por meio da Declaração de Propriedade de Imóvel Rural (DP). Após o registro, o imóvel recebe um número identificador constante na Certidão de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR) (LASKOS; CAZELLA; REBOLLAR, 2016).

O Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR) está vinculado ao extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), atualmente incorporado ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Sua base é constituída a partir das informações declaradas pelos proprietários ou posseiros de imóveis rurais junto ao INCRA, servindo como elemento fundamental para o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais

(CNIR) (TRECCANI, 2018). Apesar dos avanços tecnológicos, o CNIR ainda carece de uma representação cartográfica contínua e abrangente de todos os imóveis cadastrados. Seu conteúdo é majoritariamente composto por informações declaradas de forma textual, por meio de formulários descritivos. Embora sejam aceitos mapas, memoriais descritivos e registros de matrícula como documentos complementares, esses elementos apenas auxiliam na interpretação cartográfica das características do imóvel cadastrado (RAMBO, 2013).

Além do Registro de Imóveis, do CNIR, do CCIR e do CAR, há diversos outros cadastros rurais existentes no país, cada um com finalidades específicas e sob a gestão de diferentes órgãos públicos, cujas competências muitas vezes se sobrepõem e não apresentam integração entre si, nem em termos de gestão nem de compartilhamento de informações. Um exemplo é o Cadastro de Imóveis Rurais (CAFIR), instituído pela Lei nº 9.393, de 1996, e administrado pela Secretaria da Receita Federal (SRF), com o objetivo de aprimorar a arrecadação do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR). Outro exemplo é o Ato Declaratório Ambiental (ADA), previsto na Lei nº 6.938, de 1981, que se refere ao cadastro de áreas consideradas de interesse ambiental e é gerido pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), servindo como requisito para a concessão de isenção do ITR.

No ano de 2016, foi criado o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (SINTER), por meio do Decreto nº 8.764, com a finalidade de reunir, em uma única base de dados, informações registrais, cadastrais, fiscais e geoespaciais referentes a imóveis urbanos e rurais em todo o território nacional. O SINTER foi concebido como o primeiro sistema de gestão territorial com aplicação transversal em diversas políticas públicas, abrangendo áreas como saúde, educação, segurança pública, regularização fundiária, prevenção de riscos (defesa civil), gestão de infraestrutura, planejamento urbano e rural, transportes, defesa nacional, além dos setores industrial, agrícola e ambiental (CHI-AVARI; LOPES, 2016).

Em 26 de setembro de 2022, foi publicado o Decreto nº 11.208, que instituiu o Cadastro Imobiliário Brasileiro (CIB), concebido como um banco de dados integrante do Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (SINTER). O CIB tem como finalidade reunir e integrar informações cadastrais referentes a imóveis urbanos e rurais, sejam eles públicos ou privados. O principal objetivo do sistema é a criação de um

cadastro unificado, baseado em um código identificador único e válido em todo o território nacional, atribuído a cada unidade imobiliária georreferenciada.

Outro instrumento de controle atualmente relevante no contexto da regularização fundiária é a Central de Registradores de Imóveis, que abrange medidas de natureza jurídica, urbanística, ambiental e social, com a finalidade de integrar assentamentos irregulares ao ordenamento legal das cidades, especialmente no que se refere ao parcelamento do solo. Com a conversão da Medida Provisória nº 1.085/2021 na Lei nº 14.382/2022, tornou-se obrigatória, para todos os escritórios de registro, a adesão ao Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (SERP), conforme disposto no art. 4º, §1º. O SERP tem como objetivo principal modernizar e simplificar os procedimentos relacionados aos atos e negócios jurídicos sujeitos a registro público.

Apesar de apresentarem finalidades distintas, os diversos cadastros territoriais existentes no país têm como objeto comum o imóvel rural. Com isso, proprietários e possuidores acabam obrigados a registrar repetidamente as mesmas informações sobre um mesmo bem em múltiplas bases cadastrais. Soma-se a essa sobreposição o desafio enfrentado pelo próprio Estado em manter atualizados e precisos os registros de suas terras, especialmente diante da vasta extensão de áreas devolutas ainda não identificadas ou formalmente discriminadas.

A articulação entre os diferentes sistemas e bases de dados representa, portanto, um dos principais desafios para a efetivação de uma governança fundiária eficiente, sobretudo porque os registros públicos e os cadastros imobiliários ainda apresentam lacunas significativas e não abrangem a totalidade do território nacional. Além disso, a ausência de prioridade governamental em relação à gestão territorial compromete a implementação de um sistema integrado, cuja consolidação, ao menos sob a perspectiva atual, tende a ocorrer de forma lenta e limitada (CHIAVARI; LOPES, 2016). Dessa forma, a fragmentação normativa somada à competências sobrepostas de controle e à bases declaratórias aumentam os custos de transação e fiscalização fundiária e a insegurança jurídica.

1.2 A VIOLÊNCIA ESTRUTURAL ADVINDA DO CAOS FUNDIÁRIO: O PAPEL DO ESTADO E A SOBREPOSIÇÃO DE TERRAS

A constituição do Estado moderno, conforme compreendida por Pierre Bourdieu, pode ser interpretada como o resultado histórico de um processo de concentração

progressiva de diferentes formas de capital — econômico, militar, cultural e simbólico — que se legitimam mutuamente e produzem a aparência de uma autoridade neutra. Essa centralização simbólica dá ao Estado o monopólio legítimo da nomeação e da classificação, isto é, do poder de dizer o que é “legal”, “público” e “privado”.

Essa capacidade classificatória, que define e reconhece os direitos de propriedade, de uso e de posse, revela-se particularmente problemática em contextos como o brasileiro, em que a formação do Estado se deu sob forte desigualdade social e territorial. Nesse cenário, o monopólio simbólico do Estado é constantemente tensionado por práticas informais de apropriação da terra e pela resistência de comunidades tradicionais e camponesas, que vivenciam, cotidianamente, a distância entre o discurso jurídico estatal e a realidade concreta da ocupação e do uso da terra (BOURDIEU, 2014).

A própria noção de “propriedade”, enquanto categoria jurídica e social, é fruto de uma operação simbólica estatal que transforma a força em direito e o arbitrário em legítimo. Bourdieu evidencia que o Estado naturaliza suas classificações e impõe uma visão oficial do mundo social, fazendo com que as relações de dominação apareçam como necessárias e universais.

Essa dinâmica é especialmente evidente na distinção entre o direito “de” propriedade e o direito “à” propriedade. Sobre o assunto, Luiz Roberto Barroso afirma que o direito “de” propriedade, na perspectiva tradicional, se traduz nos direitos de usar, gozar e dispor de bens, bem como de reivindicá-los, nos casos em que outrem o detenha de modo indevido (2025, p. 427). Em contraponto, distingue a propriedade como instrumento de liberdade individual e a propriedade enquanto instrumento de justiça social, destacando a função social da terra e o acesso equitativo à propriedade, bem como a propriedade como direito fundamental (BARROSO, 2025, p. 427-428).

Por sua vez, Jacques Távora Alfonsin (2003) define o direito “à” propriedade o acesso justo à terra, principalmente, pelos excluídos historicamente — como trabalhadores rurais, populações indígenas, quilombolas e moradores de periferias urbanas. Alfonsin tem uma perspectiva radicalmente comprometida com a justiça social e os direitos humanos, e sua visão sobre a propriedade é crítica da visão tradicional privatista e fortemente influenciada por princípios constitucionais e por práticas concretas de luta por terra (ALFONSIN, 2003, p. 28).

Em reforço, o professor José do Carmo Alves Siqueira, na sua tese de doutorado, tece argumentos que nos levam a compreender o direito “de” propriedade, no contexto brasileiro, como aquele relacionado ao latifúndio, excludente para os demais sujeitos. Já o direito “à” propriedade relaciona-se ao acesso equitativo à terra. Nesse sentido, o direito “de” propriedade está conectado a posse e ao controle territorial, insuficiente para pensar a concretização do acesso à terra, como um direito fundamental previsto na CF/88, que seria um direito “à” propriedade. É importante destacar que o direito tratado nesse trabalho se relaciona mais adequadamente com o direito “à” propriedade, que se refere ao direito fundamental, não apenas o direito de posse e controle, mas também o direito ao acesso e uso da terra de forma justa e equitativa.

No campo fundiário, essa operação assume a forma de um *habitus* institucional que privilegia os detentores de títulos formais e invisibiliza formas históricas e coletivas de ocupação, como as terras indígenas, quilombolas e os territórios de uso comum. Assim, o Estado, ao definir o que é “regular” e “irregular”, “público” e “privado”, exerce o poder simbólico de reconhecer ou negar existências jurídicas e territoriais, reproduzindo as assimetrias estruturais que o constituem (BOURDIEU, 2014). Nesse sentido, mecanismos jurídicos e cadastrais (CAR, CCIR, cadastros setoriais) funcionam como instrumentos de violência simbólica, legitimando ocupações irregulares e naturalizando desigualdades fundiárias.

A disputa pela terra é, portanto, uma disputa pelo poder simbólico de nomear e classificar. O campo jurídico, na leitura bourdieusiana, opera como espaço de mediação e reprodução dessas relações de força, onde as lutas sociais são traduzidas em categorias técnicas e linguagens normativas. Nesse processo, o sofrimento social e a violência fundiária são transformados em meros “conflitos de posse” ou “litígios de domínio”, neutralizando seu caráter político e histórico. A violência simbólica do Estado manifesta-se, assim, na capacidade de produzir consenso sobre categorias que mascaram a desigualdade: o “posseiro” que se torna “invasor”, o “grileiro” que se torna “proprietário”. Esse poder de nomeação é, ao mesmo tempo, uma forma de exclusão e de legitimação, consolidando o monopólio estatal sobre a verdade jurídica e territorial (Bourdieu, 2014).

A análise de Bourdieu permite compreender que o Estado não é apenas o garantidor da ordem fundiária, mas também o seu principal produtor. Por meio de políticas cadastrais, registros, impostos e mecanismos de reconhecimento jurídico, o Estado transforma as relações sociais de produção e uso da terra em relações de propriedade

formalmente instituídas. Essa conversão simbólica é, contudo, seletiva e excludente: enquanto alguns territórios são reconhecidos e protegidos, outros permanecem à margem, sujeitos à violência policial, à especulação imobiliária e à grilagem. A dominação estatal sobre o espaço não se exerce apenas pela coerção física, mas pela imposição de uma gramática territorial que define quem tem o direito de permanecer e quem deve ser deslocado — um processo de violência simbólica travestido de legalidade (BOURDIEU, 2014).

Em última instância, o Estado, enquanto produtor e guardião das categorias jurídicas, consolida uma forma de violência legítima que atravessa os corpos e os territórios. O controle da terra e da propriedade não se dá apenas pela força, mas pelo reconhecimento institucional que transforma o arbitrário em direito. No contexto das lutas fundiárias brasileiras, essa dimensão simbólica é o que mantém o *status quo*: o domínio fundiário concentrado, a persistência das desigualdades e a reprodução de um campo jurídico alheio às práticas sociais reais. Pensar o Estado, a partir de Bourdieu, implica, portanto, desnaturalizar o próprio fundamento da legalidade, compreender o direito como prática de poder e revelar as estratégias pelas quais a violência fundiária é simbolicamente legitimada e reproduzida (BOURDIEU, 2014).

Além disso, a fragmentação institucional e a multiplicidade de órgãos e cadastros, sem a devida integração, produzem um *habitus* do campo fundiário que orienta comportamentos de agentes sociais, naturalizando a ineficiência, a sobreposição de registros e a vulnerabilidade estrutural. Essa fragmentação se traduz em insegurança jurídica e conflitos que agravam a violência estrutural.

O conceito de *habitus* é central para a compreensão da teoria social de Pierre Bourdieu e revela-se fundamental para analisar a complexidade do caos fundiário no Brasil. O *habitus* pode ser entendido como um sistema duradouro de disposições incorporadas — práticas, percepções, hábitos, maneiras de agir e pensar — que orientam o comportamento dos indivíduos e dos grupos, estruturando suas práticas sociais de forma quase automática. Essas disposições são fruto da história individual e coletiva dos sujeitos, internalizadas a partir das condições sociais objetivas em que vivem, e funcionam como um “esquema gerador” que molda a maneira como eles percebem e interagem com o mundo (BOURDIEU, 2002).

No contexto fundiário brasileiro, o *habitus* manifesta-se nos modos como agentes sociais — sejam técnicos, burocratas, juízes, gestores, camponeses ou proprietários — compreendem e reproduzem a ordem territorial e jurídica. O campo fundiário, marcado pela desigualdade, conflito e sobreposição de direitos, não é apenas uma arena de disputas materiais, mas um espaço no qual práticas e percepções consolidadas orientam comportamentos e decisões, perpetuando a estrutura social vigente.

Por exemplo, o *habitus* institucional que prevalece nas estruturas do Estado e do sistema jurídico privilegia os detentores de títulos formais de propriedade e invisibiliza outras formas históricas de ocupação — como as terras indígenas, quilombolas e territórios de uso comum. Essa disposição incorporada faz com que os agentes envolvidos atuem de maneira a reforçar a lógica do direito formal e do mercado imobiliário, muitas vezes sem questionar as injustiças ou as exclusões produzidas. Assim, o *habitus* funciona como uma espécie de “lente” social que naturaliza o desigual acesso à terra, o que para muitos é visto como normal, legítimo e inevitável.

Além disso, o *habitus* é responsável pela reprodução da violência simbólica no campo fundiário. Essa violência, sutil e invisível, opera pela imposição de categorias jurídicas e sociais que definem quem é “proprietário legítimo” e quem é “invasor” ou “posseiro”, mascarando as relações históricas de dominação e exclusão. Os agentes sociais agem, muitas vezes, segundo disposições que aceitam essas categorias como naturais, legitimando o status quo e dificultando a mobilização para transformações estruturais.

No caos fundiário, a fragmentação institucional e a multiplicidade de órgãos responsáveis pelo registro, fiscalização e controle territorial contribuem para a formação de um *habitus* que orienta a tolerância à sobreposição de terras e à insegurança jurídica. Esse *habitus* institucionalizado naturaliza a ineficiência e a descoordenação, criando um ciclo em que a vulnerabilidade estrutural das populações marginalizadas é mantida e reforçada.

Portanto, para além das análises jurídicas e econômicas, compreender o papel do *habitus* permite desvendar como disposições internalizadas e incorporadas moldam práticas cotidianas, reproduzindo desigualdades fundiárias de forma invisível e duradoura. É um convite para que se questione não apenas as regras formais, mas também as disposições sociais que sustentam o caos fundiário — um passo crucial para a construção de uma justiça fundiária que reconheça e valorize os modos de vida e as lutas das populações tradicionalmente excluídas.

O registro de terras não é apenas um procedimento burocrático ou técnico: ele desempenha um papel decisivo na consolidação do que Pierre Bourdieu chamaria de capital fundiário simbólico — isto é, um tipo particular de capital simbólico que confere poder e legitimidade aos detentores formais da terra. Esse capital não está limitado à posse material da terra, mas refere-se à capacidade simbólica de definir, reconhecer e validar direitos fundiários, conferindo status, autoridade e exclusão (BORDIEU; PASSERON, 1992). O capital fundiário simbólico não é um conceito isolado e formalizado por Bourdieu, como o são *habitus*, campo ou capital simbólico. Na verdade, ele surge em contextos específicos, principalmente quando Bourdieu analisa as formas de dominação e reprodução social ligadas à terra e ao prestígio rural.

A função do registro de terras, enquanto artefato jurídico e institucional, é converter relações sociais históricas e concretas de uso, ocupação e posse da terra em uma “realidade objetiva” e formalizada, por meio da documentação e do reconhecimento legal. Esse processo, entretanto, é seletivo e excludente, pois nem todas as formas de apropriação da terra são reconhecidas pelo Estado. Territórios tradicionais, como os das comunidades indígenas, quilombolas e populações rurais sem títulos oficiais, frequentemente permanecem invisíveis ou marginalizados perante os mecanismos formais de registro.

O registro, assim, funciona como um poderoso instrumento de violência simbólica. Ele naturaliza e legitima a concentração fundiária e as desigualdades históricas, transformando o arbitrário histórico em direito legítimo. A legitimação conferida pelo registro formaliza o que Bourdieu chama de monopólio do Estado sobre o “capital simbólico fundiário” — a capacidade de nomear o que é propriedade legítima, distinguir o que é legal e ilegal, público e privado. Essa autoridade simbólica é fundamental para que o Estado mantenha a ordem fundiária e a reprodução das desigualdades territoriais.

O capital fundiário simbólico, portanto, é a moeda que circula no campo fundiário jurídico e social. Quem detém o registro formal, o título de propriedade reconhecido e validado pelos órgãos oficiais, detém o capital simbólico que garante não apenas o controle da terra, mas a capacidade de excluir outros atores da disputa por territórios. Essa legitimidade simbólica sustenta a estrutura de poder fundiário e permite a perpetuação do *status quo*.

Por outro lado, a ausência ou precariedade do registro representa uma forma de exclusão simbólica que impacta diretamente a vida das populações que dependem da terra

para sua sobrevivência. A falta de reconhecimento formal não significa somente a ausência de direitos jurídicos, mas também a invisibilidade social e política, o que agrava a vulnerabilidade e a marginalização dessas comunidades.

Assim, compreender o papel do registro de terras e do capital fundiário simbólico é fundamental para entender o caos fundiário brasileiro, no qual a sobreposição de territórios, a disputa por reconhecimento e a violência simbólica estão no centro das tensões sociais e políticas. Reformas fundiárias e políticas públicas que não considerem essa dimensão simbólica e institucional correm o risco de reproduzir as mesmas estruturas de exclusão, pois a luta pelo registro e pelo reconhecimento é, em última instância, uma luta pelo capital simbólico que confere poder e legitimação no campo fundiário.

No campo da sociologia crítica, Peter Berger e Pierre Bourdieu compartilham a rejeição de uma visão determinista da sociedade, contrapondo-se à ideia de que o mundo social seria uma estrutura fixa, dada ou natural. Ambos os autores concebem a realidade social como uma construção humana, salientando, entretanto, que essa construção não é neutra, mas atravessada por relações de poder, desigualdade e dominação simbólica. Para Berger, a realidade social é produzida pelos sujeitos que a interiorizam, objetivam e exteriorizam, consolidando-se em instituições reconhecidas socialmente (BERGER; LUCKMANN, 1966).

Por sua vez, Bourdieu entende o mundo social como um campo de forças em disputa, estruturado por relações de poder simbólico, em que o *habitus* — conjunto de disposições incorporadas — e o capital simbólico contribuem para a reprodução das hierarquias sociais (BOURDIEU, 1989). Assim, enquanto a perspectiva de Berger permite compreender como a realidade é construída e legitimada, a abordagem de Bourdieu evidencia os mecanismos pelos quais essa construção se converte em poder e desigualdade.

A aplicação da perspectiva bergeriana ao sistema fundiário revela que categorias como “proprietário legítimo”, “posse”, “registro”, “grilagem” e “função social” constituem construções sociais naturalizadas. Tais categorias não correspondem a realidades naturais, mas são produtos simbólicos e institucionais sustentados por discursos jurídicos, políticos e econômicos. Nesse sentido, a propriedade privada da terra se configura como uma “realidade institucionalizada”, resultado de práticas históricas que se consolidaram por meio de sistemas de significação e legitimação, incluindo leis, cartórios e narrativas sobre progresso e desenvolvimento. O registro fundiário, nesse contexto, atua como

artefato simbólico que objetiva relações sociais de poder, transformando desigualdades históricas em direitos formalmente reconhecidos (BERGER; LUCKMANN, 1966).

Bourdieu complementa essa perspectiva ao demonstrar que, uma vez institucionalizada, a realidade social influencia corpos e percepções dos indivíduos. A propriedade privada, particularmente no contexto da concentração fundiária brasileira, não se mantém apenas por força material, mas também por meio de uma violência simbólica que naturaliza práticas historicamente produzidas pela dominação. O campo fundiário configura-se, portanto, como um espaço de disputa pelo monopólio da legitimidade jurídica e simbólica, envolvendo agentes diversos — Estado, mercado, elites agrárias e comunidades tradicionais. O *habitus* jurídico e burocrático reproduz desigualdades: técnicos, registradores, juízes e gestores, ao atuarem sob uma suposta lógica de neutralidade, acabam perpetuando estruturas de privilégio. Desse modo, a força simbólica opera como um poder invisível, exercido com a cumplicidade tácita de todos os envolvidos (BOURDIEU, 1989).

A integração das perspectivas de Berger e Bourdieu permite compreender como a construção social se transforma em desigualdade naturalizada. Enquanto Berger destaca a institucionalização e a legitimação simbólica da realidade social, Bourdieu evidencia a violência simbólica e a reprodução das hierarquias por meio do *habitus* e do capital simbólico. No contexto fundiário, a construção da “propriedade legítima” envolve simultaneamente a criação institucional e a incorporação social do poder, resultando na naturalização da dominação e na consolidação do privilégio das elites.

O diálogo entre as abordagens de Berger e Bourdieu reforça a compreensão do sistema fundiário brasileiro como um Estado de Coisas Inconstitucional. As instituições jurídicas e administrativas produzem e legitimam desigualdades que se naturalizam e se reproduzem cotidianamente. Nesse sentido, enquanto Berger explicaria tais desigualdades como construções sociais institucionalizadas, Bourdieu destacaria a violência simbólica e a reprodução do *habitus* institucional. Consequentemente, a inconstitucionalidade do sistema fundiário não se limita ao campo jurídico; ela também se manifesta de forma histórica, simbólica e social, refletindo a maneira pela qual o Estado, o direito e a economia produzem e naturalizam desigualdades estruturais.

No debate jurídico predominante, destaca-se o formalismo, que confere autonomia quase absoluta à forma jurídica, desvinculando-a do contexto social real. Essa postura

instrumentalista funciona como um instrumento a serviço dos grupos dominantes, refletindo as relações de força econômicas e sociais vigentes. Entretanto, romper com o capitalismo meramente estruturalista demanda reconhecer o campo jurídico como um universo social relativamente autônomo, onde a autoridade jurídica constitui uma forma particular de violência simbólica, monopolizada pelo Estado e complementada pela força física quando necessária.

Distinguir o campo jurídico como espaço social autônomo da mera noção de sistema é crucial para apreender a dinâmica das disputas pelo monopólio do direito de definir o que é o direito. As lutas internas do campo jurídico são travadas entre agentes sociais dotados de competência técnica e social, cujas disputas e apropriações da força simbólica produzem a transformação contínua do próprio campo. Este processo configura uma cisão entre o direito formal — que aparenta independência e universalidade — e as relações de força que, na prática, sustentam e legitimam suas decisões.

O campo jurídico, portanto, não é um espaço neutro, mas um reflexo e um palco das relações sociais e de poder, registrando, em cada momento, o estado das forças em disputa. A linguagem jurídica, ao construir a aparência de neutralidade, impessoalidade e universalidade, atua para naturalizar o direito e sua autoridade, consolidando a hierarquia social e limitando variações individuais nas interpretações normativas. Essa retórica não é mera fachada ideológica, mas a expressão estrutural do funcionamento do campo jurídico e da divisão do trabalho entre agentes jurídicos — teóricos e práticos — que se articulam para formar o cânone jurídico.

No interior do campo, os juristas tendem a puxar o direito para um modelo de teoria pura e sistemática, enquanto os juízes se voltam para as aplicações concretas e a casuística, evidenciando uma tensão entre a formalidade teórica e a prática judicial. A autonomia judicial, embora relativa, representa uma posição estratégica na distribuição do capital simbólico do campo. A institucionalização do espaço judicial implica ainda a criação de fronteiras que excluem muitos dos possíveis agentes sociais, reforçando o desvio entre as percepções comuns e científicas do direito, e consolidando relações de poder.

O ato jurídico, com sua aparência racional e universal, introduz uma distância neutralizante entre o universo jurídico e a vida social concreta, exigindo a aceitação tácita de normas, precedentes e procedimentos como condição para a resolução dos conflitos. Essa adesão implica a renúncia à violência física e a formas elementares de violência simbólica, marcando o contrato implícito entre os atores sociais e o campo jurídico.

A constituição do campo jurídico e a monopolização dos instrumentos legais são inseparáveis da estruturação das profissões jurídicas, cuja crise contemporânea ilustra a tensão entre tradição e mudanças sociais. O campo jurídico, como espaço de decisões políticas e eficácia simbólica, tem impacto profundo na vida social, funcionando como veículo de violência simbólica que pode reforçar ou desafiar a ordem vigente, dependendo da condução dos conflitos.

Reconhece-se a existência de um poder simbólico essencial, que opera com a cumplicidade dos dominados e dos dominadores, construindo uma realidade social legitimada e naturalizada. Esse poder simbólico não apenas integra socialmente por meio do consenso, mas também legitima distinções e desigualdades, funcionando como mecanismo central para a reprodução das relações de poder que permeiam a questão fundiária brasileira (BOURDIEU, 2005).

O caos fundiário no Brasil não é apenas um problema material ou econômico, mas também profundamente simbólico e político. O poder simbólico, conceito central na obra de Pierre Bourdieu, está diretamente relacionado a esse contexto porque envolve a capacidade de certos agentes ou grupos sociais de definir, legitimar e impor significados, normas e classificações que estruturam as relações sociais, inclusive aquelas relacionadas à terra.

A sobreposição de terras ocorre quando distintos direitos ou formas de uso são atribuídos simultaneamente a uma mesma área geográfica. No contexto brasileiro, um dos casos mais representativos dessa situação é a sobreposição entre terras indígenas e unidades de conservação ambiental. Enquanto estas últimas têm por finalidade a preservação dos ecossistemas naturais, as terras indígenas constituem, além de espaços de subsistência, territórios de profunda significação cultural e espiritual para os povos originários, assumindo papel central em sua identidade e modo de vida (ALMEIDA, 2005; CASTRO, 2004).

A sobreposição de direitos sobre o solo constitui um problema recorrente nos contextos de uso e ocupação territorial, nos quais distintas formas de titularidade e interesse — como os direitos de comunidades tradicionais, áreas designadas como unidades de conservação e empreendimentos voltados à exploração econômica — frequentemente entram em conflito. Esse fenômeno evidencia não apenas as complexidades históricas associadas à estrutura fundiária brasileira, mas também os desafios contemporâneos de

conciliar desenvolvimento econômico com sustentabilidade socioambiental (ALMEIDA, 2005; RODRIGUES, 2009).

A sobreposição de terras acarreta impactos significativos nas esferas social, ambiental e econômica. Os conflitos entre comunidades tradicionais e grileiros são frequentes e, não raramente, resultam em episódios de violência extrema, incluindo assassinatos (ALMEIDA, 2005). De acordo com dados divulgados por entidades como a Comissão Pastoral da Terra (CPT), o Brasil figura entre os países com maior número de mortes decorrentes de disputas fundiárias. Paralelamente, práticas como queimadas e desmatamentos ilegais agravam a degradação dos ecossistemas e comprometem o potencial produtivo das áreas afetadas, ocasionando consideráveis perdas financeiras (RIBEIRO, 2001).

A grilagem constitui outro fenômeno recorrente, especialmente em áreas públicas ou marcadas por insegurança quanto à titularidade. Nessas regiões, grandes extensões de terra são irregularmente apropriadas, registradas e destinadas à exploração econômica, geralmente voltada à monocultura ou à pecuária extensiva, contribuindo diretamente para o avanço do desmatamento e para a intensificação da exclusão social (RODRIGUES, 2009). Trata-se de uma problemática que transcende as dimensões socioambientais, impactando também o campo econômico, ao elevar os custos com fiscalização e comprometer a atratividade de investimentos alinhados a práticas sustentáveis.

A sobreposição de terras entre áreas particulares, territórios de comunidades tradicionais e unidades de conservação evidencia as contradições nas políticas de uso e gestão do território e gera conflitos que vão além da posse e uso do território, impactando outras dimensões sociais, como violência, grilagem, queimadas e desmatamento. Essa problemática reflete diretamente os conceitos bourdieusianos de campo e *habitus*, na medida em que diferentes agentes – comunidades tradicionais, proprietários privados, governos e ONGs – disputam o controle simbólico e material dessas áreas.

A judicialização dos conflitos fundiários emerge como consequência direta da sobreposição de direitos sobre o território, refletindo a colisão entre distintos campos sociais — jurídico, ambiental e econômico. Esse cenário evidencia as contradições e fragilidades das políticas públicas, que frequentemente falham em articular de forma coerente as demandas das comunidades tradicionais com os imperativos de preservação ambiental e as pressões por desenvolvimento econômico (FAVARETO; MARTINS, 2022).

As práticas de grilagem e queimadas, frequentemente associadas à expansão agrícola, são exemplos de como o campo econômico exerce pressão sobre os demais campos sociais. Essas ações não apenas destroem ecossistemas, mas também deslegitimam os direitos territoriais de comunidades tradicionais, gerando instabilidade social e econômica. A teoria bourdieusiana fornece uma lente importante para analisar essas dinâmicas, destacando como as estruturas de poder condicionam as ações individuais e coletivas (BOURDIEU, 1989).

Fiúza (2022) conclui que a teoria de *Bourdieu* oferece um arcabouço teórico robusto para compreender as dinâmicas sociais no meio rural brasileiro. Os conceitos de *habitus* e campo iluminam como práticas sociais são moldadas por estruturas históricas e simbólicas, permitindo análises críticas de transformações culturais, econômicas e políticas. A inclusão da violência real e simbólica amplia a compreensão das desigualdades em contextos rurais e reforça a necessidade de políticas públicas que assegurem justiça social e ambiental em territórios sobrepostos.

A iniquidade da ordem social brasileira, especialmente visível na questão fundiária, está alicerçada em uma estrutura de estratificação que é legitimada pela atuação de um Estado autoritário. Nesse contexto, o poder simbólico se manifesta como uma forma invisível de dominação que contribui para a perpetuação do caos fundiário, sendo exercido com a cumplicidade tanto daqueles que detêm o poder quanto daqueles que estão subordinados a ele.

Assim, a estrutura de poder simbólico influencia diretamente as normas jurídicas e a interpretação do direito fundiário, tornando-se um instrumento para a manutenção das desigualdades históricas. O discurso legal frequentemente naturaliza e legitima a concentração fundiária e a exclusão dos grupos marginalizados, reforçando a ideia de que a posse e o uso da terra seguem regras universais e neutras, quando na verdade refletem interesses dominantes.

1.3 CRIMINALIZAÇÃO E VIOLÊNCIA ENVOLVENDO A ESTRUTURA FUNDIÁRIA NO BRASIL

Com base em estudos realizados em acampamentos e assentamentos de trabalhadores rurais no estado de Goiás, Sauer (2022) utiliza conceitos como *habitus*, campo,

capital simbólico e poder de ‘di-visão’ para compreender as representações sociais e transformações identitárias que emergem dessa luta. O autor destaca que a luta pela terra não é apenas um conflito por recursos econômicos, mas também uma disputa simbólica, que reconfigura relações de poder e cria sentidos de pertencimento e cidadania (SAUER, 2022).

A pesquisa é contextualizada por debates mais amplos sobre as transformações no meio rural brasileiro, onde autores como Martins (1981) e Woortmann (1990) também contribuíram para o entendimento das dinâmicas sociais e culturais do campesinato. Martins explora as contradições estruturais da modernização agrária, enquanto Woortmann investiga o papel da reciprocidade e das relações de parentesco no meio rural. A partir dessas influências teóricas, é possível perceber que a luta pela terra é uma arena onde os agentes sociais, especialmente os trabalhadores rurais, resistem à exclusão e reconstróem sua própria identidade e posição social (MARTINS, 1981; WOORTMANN, 1990).

Sauer também dialoga com autores que investigam as dinâmicas territoriais e os impactos das políticas de reforma agrária no Brasil. Leite (2009) e Fernandes (2000) abordam as contradições dessas políticas, evidenciando como elas são atravessadas por disputas de poder entre movimentos sociais, Estado e elites agrárias. Esses trabalhos fornecem o pano de fundo para a análise do autor, que enfatiza a centralidade da terra como uma categoria simbólica e política na organização social do campo brasileiro (LEITE, 2009; FERNANDES, 2000).

Sauer explora a noção de “poder de di-visão”, proposta por Bourdieu, para explicar como os acampamentos e assentamentos se tornam não apenas espaços fisicamente delimitados, mas também territórios dotados de significados sociais e simbólicos. O “poder de di-visão” refere-se à capacidade de impor uma visão de mundo e classificar realidades, organizando-as em categorias sociais. Nesse contexto, os assentamentos representam a materialização de uma nova ordem simbólica no campo, resultado da luta de trabalhadores rurais por direitos e reconhecimento (BOURDIEU, 1998; SAUER, 2022).

Essa transformação simbólica ocorre através de processos de disputa e negociação que criam fronteiras não apenas geográficas, mas também sociais. Nos acampamentos, por exemplo, os trabalhadores rurais se organizam em coletivos que desafiam a estrutura fundiária tradicional e questionam o poder das elites agrárias. Essa organização promove novas formas de sociabilidade e reforça a identidade coletiva dos trabalhadores como sujeitos de direito e resistência (LEITE, 2009; SAUER, 2022).

Os assentamentos, por sua vez, simbolizam a conquista de um espaço que vai além do material: representam um lugar de pertencimento e de reconstrução de laços sociais. Autores como Fernandes (2000) argumentam que esses territórios se tornam “microcosmos sociais”, onde as práticas cotidianas dos assentados se traduzem em novas relações de poder e significados, consolidando o campo como um espaço de luta política e simbólica.

Essas fronteiras são continuamente reforçadas através do discurso e das práticas sociais. Martins (1981) aponta que os territórios ocupados por movimentos sociais funcionam como espaços de resistência contra a exploração e o apagamento histórico de populações marginalizadas. Assim, acampamentos e assentamentos não são apenas locais de habitação, mas também símbolos de uma nova configuração social no campo brasileiro.

O conceito bourdiano de "poder de di-visão" é utilizado para compreender os acampamentos e assentamentos como territórios sociogeográficos delimitados, que emergem como resultado das lutas pelo acesso à terra. Essas lutas envolvem disputas políticas, sociais e simbólicas, além de questionamentos sobre a propriedade da terra (BOURDIEU, 1996). O poder de di-visão é a capacidade de estabelecer fronteiras reconhecidas por agentes sociais, delimitando regiões e atribuindo-lhes identidade cultural e social própria. Essa delimitação materializa-se tanto em termos burocráticos quanto como produto de processos sociais e históricos (SAUER, 2008).

Os assentamentos, por exemplo, são espaços geográficos formalizados por decretos administrativos que delimitam territórios e fornecem infraestrutura básica, mas também representam resultado de mobilizações e enfrentamentos. Essa constituição territorial é vista como uma "reinvenção da sociedade", criando formas de organização social e cultural no meio rural (MARTINS, 2000). Diferente disso, os acampamentos são muitas vezes tratados como espaços transitórios, mas pesquisas recentes sugerem que também desempenham papel fundamental na construção de sociabilidades e identidades. Essas áreas não são apenas "não lugares" ou espaços de liminaridade, mas pontos de interação social e construção de representações coletivas, desafiando visões que os reduzem a meras fases de transição (TURATTI, 2001; AUGÉ, 1997).

Assim, tanto acampamentos quanto assentamentos devem ser analisados como "encruzilhadas sociais", onde diferentes biografias e experiências convergem para criar identidades sociais e políticas. A terra, nesses espaços, transcende sua função econômica,

sendo representada como um símbolo de trabalho, autonomia e dignidade, central para a ressignificação das identidades dos indivíduos envolvidos (PORTO, 1989). O acesso à terra transforma as pessoas sem-terra em agentes sociais reconhecidos, materializando o que Bourdieu (1998) chama de "poder de fazer ver".

A luta pela terra é mediada por *habitus*, que operam como sistemas estruturados e estruturantes das práticas sociais. Esses *habitus* resultam de processos históricos e coletivos, envolvendo representações da terra como símbolo de trabalho, liberdade e pertencimento. A terra é representada não apenas como meio de produção, mas como espaço de vida e moradia que possibilita a construção de identidades e relações sociais transformadoras (BOURDIEU, 1997; SAUER, 2022). As representações coletivas estruturam os discursos e ações dos agentes, impulsionando-os a transformar a realidade social.

Nos acampamentos, diante do significado da terra como categoria simbólica e identidade social, o desejo pela terra é central, configurando-se como um projeto de autonomia e dignidade. A posse de terra transcende seu valor econômico, representando segurança, liberdade e a materialização de sonhos e valores culturais. Para os assentados, a terra simboliza o reconhecimento social, a transformação de uma condição de invisibilidade para uma existência significativa e cidadã (SAUER, 2022). O autor destaca que a luta pela terra não se resume a conquistas materiais, mas reconfigura a própria subjetividade dos indivíduos, promovendo mudanças estruturais e simbólicas.

Portanto, a teoria de *Bourdieu* é fundamental para compreender a luta pela terra no Brasil. A articulação entre *habitus*, representações e práticas sociais revela que a terra é mais do que um recurso econômico; é um território de disputas simbólicas e políticas que reconstróem a sociedade e criam ruralidades. O acesso à terra promove transformações profundas nas relações sociais, destacando a necessidade de políticas públicas que valorizem e reconheçam a diversidade de sujeitos no campo.

A luta pela terra no Brasil, conforme destacam autores como Sauer, Leite, Fernandes, Martins e Woortmann, evidencia como as relações fundiárias são atravessadas por disputas simbólicas que envolvem representações de pertencimento, identidade e dignidade. O conceito bourdiano de “poder de di-visão” mostra-se particularmente útil nesse contexto: acampamentos e assentamentos não são apenas espaços físicos, mas territórios simbólicos que confrontam a lógica da exclusão e propõem novas formas de organização social. Ao estabelecerem novas fronteiras sociais, esses territórios desafiam as classificações dominantes impostas pelas elites agrárias e pelo Estado.

Nessa perspectiva, a terra torna-se um vetor central de transformação subjetiva. Nos acampamentos, os trabalhadores constroem coletivamente novas formas de vida e resistem à invisibilidade histórica, enquanto nos assentamentos materializam um espaço de pertencimento e cidadania. A luta por terra, portanto, implica a construção de *habitus* insurgentes, que redefinem as práticas, valores e percepções daqueles envolvidos, rompendo com o determinismo da dominação herdada.

Bourdieu nos ensina que o poder simbólico só se realiza com a cumplicidade dos dominados, mas também que a subversão simbólica — quando articulada à prática política — pode abrir fissuras na estrutura da dominação. Nesse sentido, os movimentos sociais rurais representam não apenas resistência material, mas também ofensiva simbólica contra a naturalização das desigualdades.

Por fim, a teoria bourdiana contribui para desvelar a lógica invisível que sustenta as hierarquias no campo brasileiro. Ao iluminar as estruturas de poder e seus mecanismos de reprodução simbólica, Bourdieu oferece aos sujeitos da luta pela terra instrumentos de leitura e transformação do mundo. A terra, nesse horizonte, não é apenas meio de produção, mas expressão de uma luta por reconhecimento, dignidade e reinvenção da sociedade rural.

A violência no campo brasileiro envolve uma complexa teia de conflitos fundiários, disputas territoriais e questões ambientais, que frequentemente culminam em agressões físicas e até no assassinato de trabalhadores rurais, lideranças comunitárias e defensores de direitos humanos. Esse panorama revela padrões recorrentes de violência rural, cujas causas estruturais e consequências impactam profundamente tanto as comunidades afetadas quanto o país como um todo (CASTILHO, 2012).

A trajetória da violência no campo brasileiro está intrinsecamente ligada às disputas pela posse da terra e pelo uso dos recursos naturais, especialmente em regiões de fronteira agrícola e de expansão urbana. A ausência de atuação efetiva do Estado, seja por meio da impunidade ou da insuficiência de mecanismos de proteção, contribui para a perpetuação desse cenário, instaurando um ciclo contínuo de medo, intimidação e insegurança entre as populações rurais.

Diversos agentes estão implicados na dinâmica da violência no campo, incluindo grandes latifundiários, grileiros, madeireiros ilegais, pistoleiros, milícias privadas e, em alguns casos, até mesmo representantes do próprio Estado. Esses grupos recorrem

sistematicamente à violência como estratégia para assegurar o controle sobre terras e recursos naturais, coibir resistências e intimidar comunidades locais que reivindicam seus direitos territoriais e sociais.

O Brasil possui uma história longa de conflitos agrários, marcada por revoltas, movimentos e levantes populares, como a Guerra de Canudos (1896-1897, Nordeste), Guerra do Contestado (1912-1916, Sul) e Guerra do Formoso (1950-1960, Centro-Oeste). Todas essas lutas pela terra são também lutas pela vida, alimentação, saúde, moradia e outros direitos básicos.

Os movimentos de direitos humanos a partir de 1948, com a Declaração Universal de Direitos Humanos, os fóruns da Organização das Nações Unidas (ONU) e a criação da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) estão conectadas à questão da luta pela terra no Brasil, uma vez que esse *locus* sempre esteve, desde a colonização portuguesa, permeado pela violência e pelo derramamento de sangue (REIS, 2012).

A análise do desmatamento na região amazônica revela uma série de consequências ambientais e sociais interligadas, como a degradação e fragmentação de ecossistemas, a prática recorrente da mineração ilegal, a contaminação de rios e solos e os impactos diretos sobre a saúde das populações locais. No campo dos conflitos fundiários, observa-se uma disputa intensa pela posse e pelo controle dos recursos naturais, envolvendo grandes proprietários de terra, grileiros, posseiros, povos indígenas e comunidades tradicionais. Essas disputas frequentemente resultam em episódios de violência, práticas de intimação e graves violações de direitos humanos (CASTILHO, 2012).

Segundo dados da Comissão Pastoral da Terra (CPT), publicados no Caderno de Conflitos do ano de 2020, foram registrados 18 assassinatos, 159 ameaças de morte e 35 tentativas de assassinato contra os camponeses sem-terra no Brasil (CPT, 2020). Somados à pandemia e às crises dos governos federais, esses números demonstram o cenário dos conflitos agrários da atualidade, justificando a sua discussão.

Além disso, dentre as categorias que mais provocaram conflitos nos últimos dez anos estão fazendeiros, empresários, madeireiros e grileiros. Nessa esteira, os eventos protagonizados por grileiros, por exemplo, aumentaram 48% no biênio 2019-2020, em comparação com 2011-2016 (CPT, 2020).

A intensificação do desmatamento acarreta impactos socioambientais expressivos, sobretudo no chamado Arco do Desmatamento — região que abrange áreas da

Amazônia Legal e do Cerrado brasileiro. Essa zona tem sido fortemente pressionada pela expansão das atividades agropecuárias, pelo avanço da fronteira agrícola e por interesses econômicos que promovem a conversão de florestas em áreas produtivas. O processo é marcado, principalmente, pela ampliação da pecuária extensiva e do cultivo de soja, resultando na supressão da vegetação nativa, na perda de biodiversidade e no aumento das emissões de gases de efeito estufa na região (CASTILHO, 2012).

Paradoxalmente, as políticas públicas voltadas ao Arco do Desmatamento têm priorizado o incentivo ao agronegócio, por meio de subsídios, incentivos fiscais e programas de desenvolvimento, em detrimento da proteção ambiental e da garantia dos direitos das populações tradicionais e locais. Esse cenário evidencia como o mercado de terras se aproveita dos fatores que influenciam seu valor, resultando em consequências socioeconômicas significativas. A terra, nesse contexto, passou a ser tratada como mercadoria valorizada e altamente disputada — não apenas como meio de produção agrícola, mas também como objeto de especulação e investimento financeiro. Como resultado, a valorização fundiária e a especulação imobiliária provocam a remoção de comunidades vulneráveis para áreas periféricas, dificultando o acesso à moradia digna e aos serviços públicos essenciais (CASTILHO, 2012).

Nesse contexto, a exploração, uso da terra e a grilagem são problemas estruturais, planejados e estimulados (ASSELIN, 1982). A terra, contudo, deveria ser destinada aos que diretamente nela trabalham — seria um bem de produção e não de comércio. Estaria relacionada à sobrevivência atual e futura. Sua função social visaria o bem-estar social, o bem comum e a convivência pacífica (TORMINN, 1985).

A indústria madeireira também representa um setor de grande relevância para a economia brasileira, especialmente considerando que o país abriga algumas das maiores reservas florestais do planeta, incluindo vastas áreas da Amazônia, do Cerrado e da Mata Atlântica. No entanto, a exploração madeireira também gera impactos ambientais significativos. Entre os principais efeitos estão o desmatamento, a degradação do solo, a perda de biodiversidade e as alterações climáticas. Além dos danos ecológicos, essa atividade está frequentemente associada ao fortalecimento de redes de crime organizado, à prática de corrupção e ao aumento da violência em diversas regiões do território nacional (CASTILHO, 2012).

Outra realidade a merecer destaque é a persistência do trabalho escravo contemporâneo, prática desumana presente em diversas atividades econômicas, especialmente

no meio rural. Ainda existem condições de trabalho desumanas enfrentadas por trabalhadores em situações análogas à escravidão, evidenciando falhas do Estado em combater efetivamente tais violações aos direitos humanos.

O trabalho escravo contemporâneo ainda é uma realidade presente em diversos setores econômicos no Brasil, com maior incidência nas atividades de agricultura, pecuária, mineração e construção civil. A fragilidade dos mecanismos de fiscalização, aliada à ausência de punições efetivas aos empregadores, tem favorecido a persistência dessa prática. Além disso, observa-se a atuação de redes estruturadas de recrutamento e alicia-mento de trabalhadores, acompanhadas de estratégias de coerção e controle social que mantêm os indivíduos em condição de extrema vulnerabilidade e sujeição (CASTILHO, 2012).

A persistência do trabalho escravo no Brasil está diretamente relacionada às deficiências do Estado em enfrentá-lo de forma eficaz. Tais falhas decorrem, em grande medida, da escassez de recursos, da insuficiência de capacitação técnica e, sobretudo, da falta de vontade política para combater essa grave violação dos direitos humanos. Para reverter esse cenário, é imprescindível o fortalecimento dos mecanismos de fiscalização e sanção aos empregadores, além da implementação de políticas preventivas e campanhas de conscientização que visem inibir a reincidência e impedir a ocorrência de novos casos.

Historicamente, o sistema penal brasileiro tem operado como instrumento de controle social voltado à repressão de trabalhadores rurais e de suas formas organizativas. A aplicação seletiva de leis e políticas penais frequentemente atende aos interesses de grandes proprietários de terra e do setor do agronegócio, resultando na criminalização de movimentos sociais ligados à luta pela terra. Essa seletividade jurídica contribui para a exclusão e marginalização das populações rurais, restringindo o acesso a direitos fundamentais e comprometendo o pleno exercício da cidadania (ANDRADE, 2003).

Na construção social da criminalidade, o sistema penal não atua apenas de forma reativa diante de condutas consideradas criminosas, mas também desempenha um papel ativo na definição do que é socialmente reconhecido como crime, contribuindo para a formulação de estigmas e categorias sociais. Essa ideologia penal dominante é moldada por múltiplos fatores — culturais, históricos, políticos e econômicos — e encontra respaldo em diversas instituições sociais, como o sistema de justiça, os meios de comunicação e a cultura popular, que colaboram para a naturalização de discursos punitivistas e seletivos.

Dessa forma, torna-se recorrente a estigmatização de grupos sociais historicamente vulnerabilizados, como minorias, pessoas em situação de pobreza e jovens periféricos, frequentemente associados a condutas desviantes e práticas criminosas. Em contrapartida, o próprio sistema penal atua na legitimação de ações repressivas promovidas pelo Estado, muitas vezes justificadas sob o argumento da preservação da ordem pública e da segurança social.

As funções declaradas da ideologia penal costumam expressar os princípios e valores que fundamentam o sistema, apresentando objetivos oficiais como a punição de infratores, a proteção da sociedade e a promoção da justiça. No entanto, uma análise crítica de suas funções efetivamente desempenhadas revela que o sistema penal, com frequência, não atinge essas finalidades. Ao contrário, pode acabar reforçando o status quo, legitimando o exercício do poder estatal e aprofundando situações de desigualdade, injustiça e exclusão social (ANDRADE, 2003).

Nesse contexto, observa-se o fenômeno da eficácia invertida do sistema penal, em que suas ações produzem efeitos contrários aos objetivos oficialmente declarados. Em vez de enfrentar de maneira eficaz as causas estruturais da criminalidade — como a desigualdade socioeconômica e a carência de oportunidades —, o sistema penal tende a ignorar esses determinantes. Paralelamente, persiste no Brasil uma estrutura fundiária concentrada, marcada pelo domínio da terra por uma minoria (ANDRADE, 2003). A insuficiência das políticas de reforma agrária, por sua vez, reforça essa realidade, evidenciando a fragilidade das iniciativas estatais voltadas à redistribuição fundiária e ao desenvolvimento rural, incapazes de assegurar uma distribuição mais justa e equitativa da terra.

Os conflitos fundiários configuram-se como desdobramentos diretos da persistência da estrutura latifundiária e das deficiências nas políticas de reforma agrária. Esses embates envolvem disputas pela posse e pelo uso da terra entre grandes proprietários, grileiros, empresas do setor agropecuário e comunidades rurais, frequentemente resultando em episódios de violência, violações de direitos humanos e até mortes. No entanto, tais conflitos têm sido majoritariamente tratados sob a ótica criminal, desconsiderando-se sua natureza essencialmente socioeconômica e política.

As ações promovidas por movimentos sociais no campo são, com frequência, criminalizadas, ao passo que abusos e violações de direitos cometidos por grandes proprietários de terra e por agentes vinculados ao agronegócio tendem a ser relativizados ou ignorados. É comum a ausência de investigação, julgamento e responsabilização

adequada de agressores e autores de assassinatos em contextos de conflitos fundiários. Esse cenário não apenas perpetua a violência e a impunidade no meio rural, como também enfraquece a democracia, compromete os fundamentos do Estado de Direito e acentua processos de desigualdade e exclusão social (ANDRADE, 2003).

Evidenciam-se, assim, as discrepâncias e injustiças que marcam a atuação do sistema penal diante dos conflitos fundiários e da violência no meio rural. Torna-se urgente repensar o papel desse sistema no contexto agrário, buscando a construção de uma abordagem mais equitativa, inclusiva e compatível com os princípios democráticos. É essencial assegurar a proteção dos direitos humanos e das liberdades civis das populações rurais, ao mesmo tempo em que se fortalecem os canais de participação cidadã e os mecanismos de acesso efetivo à justiça no campo.

As consequências da violência no campo para as comunidades rurais causam impacto psicológico, emocional e social sobre os sobreviventes, bem como o enfraquecimento da coesão social e o desrespeito aos direitos humanos fundamentais. A violência no campo não apenas ameaça à segurança e o bem-estar das populações rurais, mas também compromete a democracia e o Estado de direito no Brasil.

As constantes ameaças enfrentadas pelos povos indígenas e pelas comunidades tradicionais no Brasil reforçam sua condição de grupos vulneráveis, submetidos de forma recorrente à perda de seus territórios, à violência, à exploração econômica e à violação de seus direitos humanos e ambientais (CASTILHO, 2012).

Os territórios ocupados por povos indígenas e comunidades tradicionais são essenciais para a conservação da biodiversidade e a manutenção dos ecossistemas naturais, desempenhando um papel estratégico na proteção ambiental. No entanto, essas áreas vêm sendo severamente pressionadas por interesses econômicos, como os ligados à agropecuária, à mineração e à expansão do desmatamento, o que compromete tanto a integridade dos territórios quanto os direitos e a dignidade das populações que ali vivem.

Os povos indígenas e as comunidades tradicionais enfrentam uma série de ameaças sistemáticas, entre as quais se destacam as invasões de terras, os conflitos fundiários, a criminalização de suas lideranças, os assassinatos, as perseguições e a degradação ambiental. Tais situações são agravadas pela omissão do Estado brasileiro no reconhecimento e na efetiva proteção dos direitos territoriais e culturais desses grupos (CASTILHO, 2012).

Diante desse cenário, as estratégias de resistência e enfrentamento adotadas pelos povos indígenas e comunidades tradicionais tornam-se fundamentais na defesa de seus territórios, modos de vida e identidades culturais. Por meio da mobilização social, da articulação política e da reivindicação de direitos, esses grupos fortalecem suas demandas por justiça e reparação histórica. Tais ações contribuem para a promoção do respeito aos direitos humanos e ambientais, assegurando sua participação ativa nos processos decisórios que impactam diretamente suas vidas e territórios.

No contexto das diversas formas de resistência e contestação ao abuso do poder estatal por parte da população rural, sobressaem-se as lutas pela reforma agrária e o surgimento de movimentos sociais e políticos voltados à transformação das estruturas fundiárias. Essas mobilizações buscaram não apenas enfrentar a perpetuação de injustiças históricas, mas também promover a democratização do país e ampliar a participação popular na gestão dos governos locais (LEAL, 2012).

As tentativas de resistência e contestação por parte de grupos sociais e políticos, de reforma agrária e de lutas pela democratização e a emergência de novas lideranças políticas comprometidas com a promoção da justiça social e da igualdade, a despeito dos diversos obstáculos enfrentados, foram cruciais para um ensaio de mudança na concentração do poder.

As ações de resistência tinham como propósito central fomentar maior transparência e ampliar a participação democrática no sistema político brasileiro. Defendia-se, sobretudo, a urgência de reformas institucionais e políticas capazes de fortalecer as instituições democráticas, assegurar a proteção dos direitos individuais e promover um modelo de desenvolvimento mais justo, inclusivo e equitativo para toda a população brasileira (LEAL, 2012).

Infelizmente, o sistema político brasileiro tem contribuído para a manutenção de padrões históricos de dominação e exclusão, que moldam profundamente as relações sociais e políticas no país. Esses padrões influenciam não apenas a maneira como os brasileiros se percebem, mas também como são representados no cenário nacional e internacional. Muitas das manifestações de resistência, especialmente aquelas associadas à luta pela terra, passaram a ser enquadradas como lides agrárias e, em certos casos, associadas à criminalidade. Diante disso, torna-se fundamental analisar a relação entre o sistema penal e as populações rurais no Brasil, bem como os impactos dessa dinâmica sobre as

comunidades do campo — em especial aquelas vinculadas à agricultura familiar e aos movimentos sociais (ANDRADE, 2003).

Assim, reforça-se que os conceitos fundamentais desenvolvidos por Pierre Bourdieu, como *habitus* e campo, constituem instrumentos analíticos valiosos para a compreensão das dinâmicas de poder e dos mecanismos simbólicos que estruturam as práticas sociais. O *habitus* pode ser compreendido como um conjunto de disposições internalizadas socialmente, que orienta a maneira como os indivíduos percebem o mundo e agem nos diversos contextos em que estão inseridos (BOURDIEU, 1996). Já o campo é concebido como um espaço social estruturado de relações, onde agentes e instituições disputam diferentes formas de capital — econômico, cultural e simbólico — e buscam impor regras e valores considerados legítimos (BOURDIEU, 1998).

A teoria da violência simbólica também contribui significativamente para a compreensão de como as relações de dominação são dissimuladas e socialmente aceitas como legítimas. No contexto das disputas por territórios rurais, essa forma de violência se expressa por meio da imposição de normas e valores que desqualificam modos de vida tradicionais, ao mesmo tempo em que naturalizam estruturas de desigualdade (BOURDIEU, 1998). Complementarmente, o conceito de violência real aprofunda essa análise ao evidenciar formas materiais de coerção, como despejos forçados, repressão policial e confrontos diretos pela posse da terra (SANTOS, 2009).

No contexto brasileiro, a aplicação dos conceitos desenvolvidos por Bourdieu tem possibilitado a compreensão de uma ampla gama de fenômenos sociais, como as mudanças decorrentes da aposentadoria rural, os desafios enfrentados por jovens em comunidades do campo, a organização dos mercados agrícolas e as disputas de poder em torno de campanhas ambientais na Amazônia. Esses estudos demonstram que a teoria bourdieusiana vai além da descrição das práticas sociais, permitindo revelar os mecanismos simbólicos e materiais que as sustentam e reproduzem.

1.4 A VIOLÊNCIA SIMBÓLICA ADVINDA DO CAOS FUNDIÁRIO NO BRASIL

Conflitos oriundos da injusta distribuição da terra, do escravismo colonial, das expropriações dos territórios indígenas e quilombolas, bem como da intensa grilagem de terras e o caos fundiário marcam a cena agrária brasileira. Nesse cenário, dentre outros, percebe-se uma afronta aos direitos fundamentais de (1) desenvolvimento econômico, (2)

justiça social, (3) aperfeiçoamento dos sistemas de produção, (4) suprimento das necessidades dos pequenos produtores, (5) atendimento ao pequeno e médio produtor, (6) melhorias das condições de vida na zona rural, (7) assistência técnica de crédito e infraestrutura e a própria (8) demarcação das terras devolutas, territórios indígenas e quilombolas, bem como de outros povos tradicionais.

Dentro das distinções se formam os espaços sociais, onde os agentes e seus grupos são definidos pelas posições relativas neste espaço e pela posição que ocupam dentro das distribuições de poderes, bem caracterizado pelo título que cada agente recebe, fazendo-o nobre ou não. E da luta das classificações surge a ambição política, econômica e social, sendo que aqueles que se encontram em posição dominada no espaço social acabam por se submeter igualmente a posições dominadas também no campo de produção da violência simbólica.

Assim, percebe-se na história do campo social a presença das instituições e de seus agentes atuando em prol das classes sociais nas quais estão inseridos, incorporando a qualidade de porta vozes de seus mandantes, atingindo seu ápice no momento em que esses representantes passam a identificar-se, em sua individualidade, como um conjunto de homens, povo, trabalhadores etc (BORDIEU, 2005).

Conforme já consideramos, a forma como ocorreu a colonização e o escravismo colonial no Brasil, bem como a sequência de legislações e medidas do Estado pouco interessadas na concretização da reforma agrária, bem como do acesso justo à terra e ao seu uso, contribuíram significativamente para a exclusão social daqueles que lutam pela terra, sem dispor do poderio econômico de compra.

Desse modo, em um contexto histórico e contextualizado da luta pela terra no Brasil, é possível perceber a existência de um poder simbólico envolvendo os agentes desses interesses pela terra. Esse poder é invisível e só pode ser exercido com a cumplicidade daqueles que não querem saber que lhe estão sujeitos ou mesmo que o exercem. Enquanto um poder de construção da realidade, tende a estabelecer um conformismo lógico do sentido imediato da realidade. São esses símbolos que permitem a integração social, através do consenso. Mas a cultura que une, é a cultura que separa e legitima as distinções (BORDIEU, 2005).

A teoria da violência simbólica de Pierre *Bourdieu* fornece uma lente crucial para interpretar as dinâmicas de poder e dominação presentes nos acampamentos e

assentamentos rurais. Segundo *Bourdieu*, a violência simbólica é exercida quando formas de dominação são naturalizadas e aceitas pelos dominados como legítimas, muitas vezes mascarando relações de poder estruturais (BOURDIEU, 1996).

Nos contextos de luta pela terra, a violência simbólica manifesta-se por meio da imposição de categorias como “sem-terra” e a construção de narrativas que os retratam como marginais ou ameaças à ordem agrária tradicional. Essas representações simbólicas perpetuam desigualdades, ao mesmo tempo que legitimam intervenções violentas contra movimentos sociais que lutam pelo acesso à terra. Exemplos incluem a constante criminalização de movimentos sociais, frequentemente retratados como ilegítimos em discursos públicos e em processos jurídicos. A violência real, por sua vez, pode ser observada nas ações de repressão policial, remoções forçadas e ameaças constantes vivenciadas pelas populações acampadas. A transformação de acampamentos em assentamentos não é apenas uma conquista material, mas também uma mudança simbólica, que redefine a identidade social dos envolvidos, passando de “sem-terra” para sujeitos políticos reconhecidos (BOURDIEU, 1998).

A sobreposição de terras públicas, especialmente entre comunidades tradicionais e unidades de conservação, é uma questão emblemática das disputas territoriais no Brasil. Esses conflitos decorrem da tentativa de conciliar diferentes interesses e usos do solo, que muitas vezes são contraditórios. As consequências dessas sobreposições incluem violência, grilagem, queimadas, desmatamentos e judicialização dos conflitos.

A sobreposição territorial frequentemente desencadeia violência direta contra comunidades tradicionais, que são criminalizadas por atividades de subsistência como pesca, agricultura ou coleta de recursos naturais em áreas demarcadas como unidades de conservação. Essa criminalização constitui uma forma de violência simbólica, ao deslegitimar modos de vida tradicionais e impor normas externas que ignoram as especificidades culturais e históricas dessas comunidades (BOURDIEU, 1996). Por exemplo, em reservas na Amazônia, comunidades indígenas e ribeirinhas são frequentemente alvo de operações de fiscalização que desconsideram suas práticas sustentáveis, gerando conflitos físicos e psicológicos.

A grilagem é outra consequência direta da sobreposição de terras. Em muitos casos, terras originalmente destinadas à preservação ou às comunidades são ilegalmente apropriadas por atores privados, que se aproveitam da fragilidade na regularização fundiária e da ausência de fiscalização. A grilagem intensifica os conflitos ao criar uma

competição predatória pelos recursos naturais, comprometendo a sustentabilidade e a justiça social. Exemplos notáveis incluem áreas protegidas no Cerrado brasileiro, onde grileiros utilizam documentos falsificados para legitimar ocupações ilegais.

A sobreposição de terras também está associada à degradação ambiental. Queimadas e desmatamentos ocorrem tanto pela pressão de grileiros e grandes proprietários quanto pela falta de alternativas sustentáveis para comunidades que dependem dos recursos naturais para sobreviver. Essas práticas comprometem a biodiversidade e agravam as mudanças climáticas, criando um ciclo vicioso de degradação ambiental e exclusão social. Um exemplo ocorre no Pantanal, onde áreas sobrepostas de conservação e uso comunitário sofrem com incêndios provocados por grandes proprietários para expansão agropecuária.

A ausência de soluções políticas efetivas leva à judicialização dos conflitos fundiários. Decisões judiciais frequentemente favorecem grandes proprietários ou interesses corporativos em detrimento de comunidades tradicionais, perpetuando desigualdades. Essa dinâmica reforça o papel do sistema jurídico como um campo de reprodução da violência simbólica, pois apresenta como imparciais decisões que ignoram históricos de exclusão e marginalização (BOURDIEU, 1998). Por exemplo, disputas judiciais envolvendo comunidades quilombolas na Bahia mostram como essas populações enfrentam decisões adversas mesmo em terras reconhecidas oficialmente.

A articulação entre violência simbólica e real é evidente nos processos de luta pela terra e na problemática da sobreposição de terras públicas no Brasil. As dinâmicas de exclusão, exploração e repressão refletem uma estrutura social profundamente desigual, na qual a terra é tanto um recurso material quanto um campo de disputa simbólica. Resolver esses conflitos exige uma abordagem que integre justiça social, preservação ambiental e respeito às especificidades culturais e históricas das comunidades tradicionais. Além disso, é necessário fortalecer políticas públicas que promovam a regularização fundiária e a proteção dos direitos dessas populações, reduzindo os impactos da violência estrutural e simbólica.

Exemplo é a aplicação das teorias de Pierre Bourdieu na análise do campesinato de origem italiana no Sul do Brasil, com foco em questões de trabalho, família, identidade e gênero, ressaltando a relevância dos conceitos de campo, *habitus* e capital simbólico na compreensão dessas populações (ZANINI E SANTOS, 2022). Ao aplicar essas ideias à problemática da sobreposição de terras públicas no Brasil, o texto reflete sobre as

implicações socioculturais e econômicas dessas disputas, considerando os efeitos sobre comunidades tradicionais, políticas públicas e dinâmicas de exclusão social.

A imigração italiana, iniciada na segunda metade do século XIX, trouxe para o Brasil famílias camponesas que buscavam melhores condições de vida. No Rio Grande do Sul, essas comunidades formaram um campesinato caracterizado por práticas culturais e econômicas baseadas na reciprocidade, no trabalho familiar e na religiosidade católica. As colônias italianas, como a Quarta Colônia e a Serra Gaúcha, apresentam diferenças significativas em termos de organização social e sucesso econômico (ZANINI E SANTOS, 2022).

Ao se analisar o fenômeno da sobreposição de terras, as experiências históricas revelam como práticas tradicionais de uso do solo frequentemente entram em choque com as legislações contemporâneas, sobretudo em áreas de conservação ambiental ou em territórios destinados à reforma agrária. Para Bourdieu, o campesinato é concebido como uma classe socialmente construída por agentes externos, frequentemente carregada de estigmas e representações negativas. Sua teoria enfatiza a relação entre capital econômico e simbólico, demonstrando como as práticas camponesas são guiadas por valores próprios, como a honra e a lealdade, que contrastam com a lógica dominante da maximização do lucro imediato (BOURDIEU, 1980). Esse entendimento foi aprofundado por estudiosos como Woortmann (1990), que evidenciou o papel da reciprocidade nas dinâmicas familiares e comunitárias, e Martins (1994), que analisou as dimensões simbólicas da posse da terra e do trabalho agrícola.

Entre as comunidades camponesas de origem italiana no Sul do Brasil, valores como a honra e a tradição desempenham papel central na dinâmica de reprodução social. Nesses contextos, a terra assume um significado que vai além de sua função produtiva, sendo percebida como símbolo de status, pertencimento e identidade. Tal perspectiva está em consonância com a noção de capital simbólico, na qual o valor da terra transcende sua dimensão econômica, incorporando aspectos culturais e afetivos (ZANINI; SANTOS, 2022). Almério de Oliveira Santos também contribui para essa reflexão ao destacar a capacidade de resistência das comunidades tradicionais, que preservam práticas e modos de vida contrários à padronização imposta pelas dinâmicas do capitalismo agrário.

Esses elementos destacam a tensão constante entre as dinâmicas de reprodução social interna e as pressões externas. A teoria de Bourdieu ajuda a desvendar como o

habitus camponês funciona como mediador entre essas dimensões, permitindo uma compreensão mais ampla das relações de poder e resistência no contexto rural brasileiro.

No contexto da sobreposição de terras públicas, o conceito de capital simbólico ajuda a explicar como diferentes grupos disputam narrativas para legitimar suas reivindicações. Comunidades tradicionais, por exemplo, frequentemente enfatizam suas práticas sustentáveis e seus laços históricos com o território, enquanto agentes privados ou estatais argumentam em favor de interesses econômicos ou políticos. Essas disputas refletem as tensões entre *habitus* locais e estruturas de poder impostas externamente. Áreas de comunidades tradicionais, como quilombolas e indígenas, muitas vezes se sobrepõem a unidades de conservação ou a propriedades privadas adquiridas de forma irregular. Esses conflitos não são apenas territoriais, mas também simbólicos, envolvendo a legitimação de identidades e práticas culturais.

A teoria de *Bourdieu* ajuda a desvendar as complexas dinâmicas de poder nesses contextos. A judicialização de conflitos territoriais reflete as disputas entre campos jurídico, ambiental e político, enquanto as ações de grilagem e desmatamento são exemplos de estratégias econômicas que desafiam a sustentabilidade e os direitos comunitários. Além disso, o uso da violência e da criminalização de líderes comunitários evidencia a dimensão coercitiva dessas disputas (MARTINS, 1994).

Por outro lado, as comunidades afetadas frequentemente mobilizam capitais simbólicos para resistir, promovendo narrativas que destacam sua contribuição para a preservação ambiental e a justiça social. Essas estratégias reforçam a necessidade de políticas públicas que reconheçam e respeitem os direitos territoriais dessas populações.

No contexto das famílias de descendência italiana no Brasil, a estrutura familiar ocupa posição central na organização do trabalho, na transmissão da herança e na reprodução social. Dinâmicas como o patriarcado, a divisão sexual do trabalho e a prática da endogamia configuram o funcionamento interno desses núcleos. As mulheres, embora exerçam papéis fundamentais na manutenção das tradições e na reprodução social e cultural, muitas vezes enfrentam condições de trabalho desvalorizadas e invisibilizadas. A terra, nesse arranjo, é concebida como patrimônio familiar, sendo comum a adoção de práticas sucessórias que priorizam os homens, contribuindo para a reprodução de estruturas patriarcais (ZANINI; SANTOS, 2022).

No cenário das sobreposições territoriais, as questões de gênero assumem importância particular. Mulheres pertencentes a comunidades tradicionais frequentemente enfrentam obstáculos adicionais na luta pelo reconhecimento de seus direitos territoriais, em razão de desigualdades estruturais profundamente enraizadas. Essas barreiras não apenas limitam sua participação nos processos de decisão sobre a terra, mas também contribuem para a reprodução de exclusões econômicas e sociais que afetam desproporcionalmente as mulheres no meio rural.

1.5 O “ENRAIZAMENTO” DO CAPITAL NOS PODERES

Passa-se a refletir sobre a forma de constituição dos poderes no Brasil e como essa estrutura contribui diretamente para a configuração de conflitos fundiários rurais, promovendo a exclusão sistemática de movimentos sociais de resistência. A lógica capitalista exerce forte influência sobre os poderes legislativo, executivo e judiciário, moldando decisões e procedimentos de modo a privilegiar os interesses de uma minoria econômica em detrimento da coletividade. Esse cenário alimenta os conflitos agrários em todo o território nacional e colabora para a criminalização de movimentos que lutam por justiça fundiária. A ocupação e instrumentalização dos diferentes poderes estruturais do país têm intensificado a desigualdade social, ampliando a exclusão de grupos historicamente marginalizados e contribuindo para a recorrência de crises institucionais.

A busca pela garantia da liberdade e pela proteção contra práticas opressivas do Estado é frequentemente associada ao célebre “Bill of Rights”, documento emblemático marcado por avanços de caráter liberal. No entanto, sua origem remonta a uma intensa disputa política entre o catolicismo e o protestantismo, bem como entre os direitos da coroa e a crescente autoridade do parlamento britânico (LOCKE, 1994). Esse cenário corresponde ao contexto da Revolução Gloriosa, ocorrida entre 1688 e 1689 na Inglaterra, episódio predominantemente não violento, que resultou na deposição do rei Jaime II, de confissão católica, e na ascensão ao trono de sua filha Maria II e de seu genro Guilherme de Orange, ambos protestantes. É nesse ambiente de ruptura com o absolutismo que John Locke formula sua defesa do pensamento liberal, posicionando-se contra o poder absoluto do monarca e defendendo a constituição de um governo fundado na vontade da comunidade e orientado pelo princípio do bem comum.

A partir desse contexto emergem os princípios fundamentais do liberalismo político moderno, entre os quais se destacam a noção de que a legitimidade do governo deve repousar no consentimento dos governados; o reconhecimento de que os indivíduos são titulares de direitos naturais e inalienáveis; a rejeição à doutrina do direito divino dos reis; a defesa da separação entre os poderes como mecanismo de contenção do arbítrio; a concepção de que a propriedade privada resulta do trabalho individual; e a afirmação do direito à resistência frente a governos tirânicos (LOCKE, 1994).

Parte-se do pressuposto de que todo indivíduo é titular de direitos inalienáveis, entre os quais se destacam a vida, a liberdade e a propriedade. Esse é o fundamento do chamado Estado de Natureza, que embora caracterizado pela liberdade individual, também está sujeito a limitações e inseguranças. Diante dessas fragilidades, os indivíduos optam por deixar o estado natural e constituir uma sociedade civil, motivados pela necessidade de proteger seus direitos fundamentais. Ao instituir um governo legitimado pelo consentimento dos governados, busca-se assegurar a preservação da vida, da liberdade e da propriedade. É nesse contexto que John Locke formula sua concepção de Contrato Social.

O fato de uma minoria estar investida da autoridade para tomar decisões em nome da coletividade não pode, em nenhuma hipótese, servir de fundamento para a supressão dos direitos da maioria. Ao contrário, é essencial que os direitos individuais sejam resguardados contra eventuais manifestações de tirania por parte dessa minoria. Para prevenir abusos de poder, torna-se imprescindível a adoção do princípio da separação dos poderes. Ademais, Locke defende que, diante de um governo que se revele abusivo ou incapaz de proteger os direitos naturais dos indivíduos, assiste à comunidade o direito de resistência. Nesse caso, os cidadãos não apenas podem, como devem, opor-se a um regime opressor, exercendo seu direito de rebelião e autodefesa.

A vida representa o mais essencial dos direitos fundamentais do ser humano, sendo considerada inviolável e não podendo ser comprometida por terceiros, exceto nos casos de legítima defesa. Já a liberdade diz respeito à autonomia do indivíduo para agir conforme sua própria vontade, desde que tal atuação não viole os direitos alheios. Esse conceito abrange dimensões como a liberdade de pensamento, de locomoção e de escolha. Importa destacar que a liberdade, na concepção de Locke, não está associada à ausência de leis, mas à existência de um ordenamento jurídico que proteja os indivíduos contra arbitrariedades e abusos de poder (LOCKE, 1994).

Sendo a liberdade um direito natural inalienável e inerente à condição humana, a escravidão se configura como uma prática contrária à ordem natural. Essa concepção constitui um dos fundamentos teóricos para o surgimento das modernas doutrinas de direitos humanos e da democracia. Entre os direitos naturais mais relevantes, destaca-se também o direito à propriedade, que abrange tanto a posse de bens e terras quanto os frutos do trabalho individual. Todo ser humano tem direito ao produto do próprio esforço, especialmente quando transforma ou se apropria de elementos da natureza, desde que se respeite a existência de recursos suficientes para os demais. Nessa perspectiva, o trabalho é o elemento que delimita com clareza o que passa a constituir propriedade privada em oposição ao bem comum (LOCKE, 1994).

Contudo, a mesma lei natural que fundamenta o direito à propriedade também estabelece seus limites. A medida legítima da propriedade está condicionada à extensão do trabalho individual e às necessidades da vida, de modo que ninguém pode, legitimamente, usurpar o direito de outrem. Esse princípio conduz à constituição da sociedade política, na qual os indivíduos abrem mão de parte de sua liberdade em favor da preservação da coletividade, submetendo-se, por consentimento mútuo, a um poder político. Esse poder, por sua vez, deve atuar estritamente dentro dos limites estabelecidos pela lei, sem violar os direitos dos cidadãos e respeitando os princípios da liberdade e da igualdade. Assim, o governo civil deve ter como finalidade principal o bem comum, a preservação da sociedade e a proteção do interesse público, assegurando a defesa dos cidadãos contra ameaças tanto internas quanto externas (LOCKE, 1994).

Admite-se que, em determinadas circunstâncias excepcionais, possam ser atribuídas prerrogativas ao governante. No entanto, o exercício dessas prerrogativas deve ocorrer com moderação e responsabilidade, sempre orientado pelo interesse coletivo. A autoridade concedida não pode ser utilizada como meio de contornar o ordenamento jurídico ou de agir em desacordo com o bem-estar da comunidade. Além disso, é fundamental que haja mecanismos de prestação de contas, sendo o governante submetido à supervisão do poder legislativo, a fim de assegurar a legalidade e a legitimidade de suas ações.

Em casos de abuso de poder, os governados possuem o direito legítimo de resistir e, se necessário, destituir o governo. Tal dissolução se justifica quando o contrato social é rompido, ou seja, quando o governo deixa de cumprir sua função primordial de proteger os direitos naturais dos cidadãos e de promover o bem-estar da coletividade. A

legitimidade do poder político decorre do consentimento dos governados, e sua perda ocorre sempre que esse poder se volta contra os interesses públicos. No contexto brasileiro, marcado por complexos desafios nas esferas agrária, ambiental e política, torna-se evidente a estreita relação entre poder, território, economia e meio ambiente — um entrelaçamento permeado por tensões, contradições e conflitos persistentes.

Desde o período colonial, o Brasil tem sido palco de intensas disputas pelo controle da terra e dos recursos naturais. Esse cenário envolve uma multiplicidade de atores e interesses, que vão desde grandes latifundiários até pequenos agricultores e comunidades tradicionais (CASTILHO, 2012). É evidente que os grupos economicamente mais favorecidos exercem considerável influência sobre as esferas política e econômica, contribuindo para a consolidação de uma estrutura fundiária marcada pela concentração da propriedade rural. Tal configuração alimenta um ciclo persistente de desigualdade social e pobreza no meio rural, reforçando processos de exclusão e marginalização.

Diversos mecanismos contribuem para a perpetuação da concentração fundiária no Brasil, entre os quais se destacam a ausência de políticas eficazes de reforma agrária, a atuação de interesses corporativos e a conivência do próprio Estado. Não são incomuns iniciativas voltadas ao enfraquecimento de normas ambientais e trabalhistas, à expansão de latifúndios e à manutenção da concentração de terras (CASTILHO, 2012). Essa influência também se estende às estruturas de poder locais, nos âmbitos municipal e estadual, onde se observa a reprodução de práticas clientelistas e de corrupção, comprometendo a democracia e a representatividade política. Um exemplo emblemático desse contexto foi a chamada "Marcha para o Oeste", estratégia governamental que visava estimular a ocupação de terras e promover o desenvolvimento econômico em áreas da Amazônia consideradas desocupadas ou subutilizadas.

Entretanto, a ocupação desordenada de terras promovida por políticas como a "Marcha para o Oeste" acabou beneficiando majoritariamente grandes latifundiários e empresas do setor agropecuário, em detrimento da preservação ambiental e dos direitos das comunidades tradicionais e dos povos indígenas. Essa expansão territorial, marcada pela apropriação indevida de terras, resultou em uma série de conflitos socioambientais, como o avanço do desmatamento ilegal, a grilagem, disputas fundiárias e recorrentes violações de direitos humanos (CASTILHO, 2012).

No decorrer da consolidação da sociedade burguesa, o direito à propriedade, inicialmente concebido como um dos direitos naturais fundamentais, passou a assumir novas

e mais complexas dimensões. Entre os anos de 1789 e 1848, a propriedade adquiriu tamanha centralidade que chegou a influenciar diretamente a sobrevivência de inúmeros indivíduos, determinando, em muitos casos, questões de vida ou morte. Tornou-se, nesse período, a principal fonte de riqueza, funcionando simultaneamente como condição prévia e consequência do modelo de desenvolvimento econômico que caracterizou o surgimento da ordem capitalista (HOBSBAWM, 2012).

Esse contexto histórico implicou transformações estruturais profundas, que se manifestaram em três dimensões principais. Em primeiro lugar, a terra precisou ser convertida em mercadoria privada, passível de livre negociação no mercado. Em segundo lugar, sua posse foi progressivamente concentrada nas mãos de uma classe interessada em explorar seus recursos produtivos de forma voltada à lógica mercantil. Por fim, a população rural teve que ser deslocada de suas formas tradicionais de subsistência, sendo convertida em força de trabalho assalariada para atender às demandas do setor não agrícola em expansão (HOBSBAWM, 2012).

Nesse cenário de transformação da terra em mercadoria, não foram apenas os povos primitivos ou nômades que resistiram a essa nova concepção territorial. A ampla maioria da população rural também rejeitava essa abordagem, posicionando-se de forma contrária à mercantilização da terra. Um exemplo marcante dessa resistência ocorreu na França, onde a abolição do feudalismo foi resultado direto da Revolução, impulsionada pela intensa mobilização camponesa. Essa pressão popular acabou conduzindo a reforma agrária a um patamar muito além do que os defensores do desenvolvimento capitalista inicialmente pretendiam permitir.

Entretanto, do ponto de vista da teoria econômica liberal, a redistribuição de terras promovida pelas reformas agrárias não gerou os resultados esperados. A expectativa de que tal processo formaria uma nova classe de fazendeiros empreendedores não se concretizou. Mesmo nos casos em que os camponeses efetivamente receberam a posse da terra ou tiveram seus direitos formalmente reconhecidos, isso não resultou, automaticamente, na constituição de uma classe de pequenos proprietários voltada à lógica do mercado (HOBSBAWM, 2012). Essa revolução na estrutura da propriedade fundiária representou, na verdade, o aspecto político da ruptura com a sociedade agrária tradicional. Para que transformações mais profundas ocorressem por meio de mecanismos econômicos, seria necessária uma conjuntura excepcional — como a proximidade com centros de

desenvolvimento industrial — capaz de impulsionar mudanças estruturais nas formas de produção e organização social.

No Brasil, a concentração de terras e poder nas mãos de grandes proprietários rurais foi um elemento central no cenário político e social do período pós-abolição da escravidão até a década de 1930. Nesse intervalo histórico, assistiu-se à transição da hegemonia das oligarquias agrárias para uma crescente centralização do poder estatal, marcada pela ascensão dos chamados coronéis — líderes políticos locais de grande influência. Esse processo resultou na consolidação do coronelismo como sistema de dominação, sustentado pela posse da terra e pelo controle direto sobre a população rural. Nessa estrutura social, amplos segmentos da população viviam em situação de dependência econômica e, por vezes, de verdadeira servidão em relação aos grandes latifundiários. O coronel exercia autoridade não apenas sobre os aspectos políticos, mas também sobre as esferas econômicas e sociais das regiões sob seu domínio (LEAL, 2012).

No contexto eleitoral, os coronéis exerciam forte controle sobre o processo político, manipulando os resultados das urnas para se manterem no poder e assegurar a eleição de seus aliados. Utilizavam-se de práticas clientelistas, do uso da violência e de fraudes eleitorais, o que comprometia seriamente a legitimidade democrática e reforçava o domínio das elites locais. Esse cenário contribuiu para a perpetuação das desigualdades sociais e para o atraso no desenvolvimento do país. A estrutura administrativa dos municípios brasileiros, baseada na descentralização do poder e na relativa autonomia dos governos locais, oferecia aos coronéis uma base institucional favorável à consolidação de sua autoridade. Por meio do controle das câmaras municipais e das prefeituras, esses líderes exerciam influência direta sobre as decisões políticas, econômicas e sociais em nível local.

No âmbito das eleições municipais, os coronéis exerciam amplo controle sobre o processo eleitoral, manipulando o registro de eleitores, coagindo votantes e fraudando os resultados com o objetivo de preservar sua hegemonia política. Seus interesses econômicos influenciavam diretamente as decisões políticas locais, especialmente no que diz respeito à distribuição de terras, à exploração agrícola e ao gerenciamento dos recursos naturais. As legislações eleitorais eram frequentemente distorcidas para assegurar a manutenção do poder por parte das elites dominantes, comprometendo a participação democrática e a representatividade popular. Entre as estratégias utilizadas destacavam-se a violência, a intimidação de eleitores, a compra de votos, a manipulação dos votos apurados

e a adulteração dos resultados finais. Tais práticas comprometiam a integridade do processo eleitoral e enfraqueciam a legitimidade das instituições políticas (LEAL, 2012).

Ademais, as próprias leis eleitorais frequentemente impunham barreiras à participação política das classes populares e dos grupos historicamente marginalizados, contribuindo para sua exclusão e sub-representação na esfera pública. Mecanismos como o voto censitário e a exigência de comprovação de renda atuavam como filtros socioeconômicos que restringiam o acesso das camadas mais pobres ao processo eleitoral, limitando sua capacidade de influenciar decisões políticas e perpetuando a concentração de poder nas mãos das elites.

Na prática, os dispositivos legais e regulamentos eleitorais funcionavam como instrumentos de controle e dominação política, tanto nas zonas rurais quanto nos centros urbanos. As eleições eram frequentemente manipuladas e fraudadas com o objetivo de assegurar a vitória dos candidatos ligados aos coronéis. A violência e a coerção constituíam ferramentas sistemáticas de repressão sobre as comunidades locais. A atuação de milícias armadas e o uso de intimidação física eram estratégias recorrentes para sufocar qualquer forma de oposição ao poder estabelecido, perpetuando, assim, a submissão da população e a manutenção das estruturas de dominação (LEAL, 2012).

O sistema coronelista também impactava diretamente a prestação de serviços públicos nos municípios sob sua influência. A gestão administrativa dessas localidades era marcada por limitações estruturais, como a escassez de recursos financeiros e de infraestrutura, agravadas por práticas recorrentes de corrupção e nepotismo, que comprometiam a eficácia das políticas públicas. Além de promoverem a exclusão ou marginalização das camadas mais pobres e vulneráveis, os coronéis exerciam um controle autoritário sobre as instituições locais, restringindo o acesso da população a serviços essenciais, como educação, saúde e oportunidades de desenvolvimento. Esse cenário contribuía para a perpetuação da pobreza e o aprofundamento das desigualdades nas zonas rurais (LEAL, 2012).

Diante desse cenário de exclusão e autoritarismo, emergem movimentos sociais e iniciativas de base que vão além das tradicionais divisões partidárias, reunindo diversos grupos e atores em torno de pautas comuns, como o acesso à terra, a defesa do meio ambiente e a promoção da justiça social. O surgimento desses movimentos está diretamente relacionado ao crescente desencanto com a política partidária convencional e à busca por formas alternativas de participação política e engajamento cívico, mais

próximas das demandas concretas da população e menos dependentes das estruturas institucionais tradicionais (CASTILHO, 2012).

No Brasil, destacam-se como exemplos de movimentos suprapartidários o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) e diversas iniciativas de base voltadas à demarcação de terras indígenas, à proteção de unidades de conservação e à defesa dos direitos dos pequenos agricultores. Esses movimentos articulam-se de forma autônoma em relação às estruturas partidárias tradicionais, priorizando causas ligadas à justiça fundiária e socioambiental. Em contrapartida, a chamada bancada ruralista — composta por parlamentares alinhados aos interesses do agronegócio e dos grandes proprietários de terra — exerce significativa influência sobre o Estado, promovendo políticas públicas que favorecem esses setores. Entre suas pautas estão a flexibilização da legislação ambiental, a concessão de benefícios fiscais e a ampliação das áreas destinadas à produção agrícola, frequentemente em detrimento de outros grupos sociais e da preservação ambiental.

As votações no Congresso Nacional desempenham um papel decisivo na definição do rumo de projetos de lei, medidas provisórias e demais iniciativas legislativas que tratam de temas agrários e ambientais. Tais deliberações refletem, com frequência, as tensões entre diferentes grupos de interesse, como os representantes do agronegócio, os movimentos sociais, as comunidades tradicionais e os defensores da preservação ambiental. O embate entre essas forças no processo legislativo revela a complexidade das disputas políticas em torno da gestão do território e dos recursos naturais no Brasil.

Como exemplo de votações que exerceram impacto significativo sobre a política agrária e ambiental brasileira, destacam-se a aprovação do novo Código Florestal, a regulamentação do uso de agrotóxicos e os processos de demarcação de terras indígenas. Cada uma dessas deliberações foi marcada por intensos debates e por fortes embates entre distintos grupos de interesse, evidenciando as profundas divisões e polarizações que atravessam a sociedade brasileira (CASTILHO, 2012).

As dinâmicas familiares e os vínculos de parentesco exercem influência significativa sobre a política brasileira, desempenhando um papel central na ocupação de cargos e na tomada de decisões em diferentes níveis da administração pública. Em diversas regiões do país — especialmente nas áreas rurais e agrícolas — é comum a presença de famílias e clãs políticos que controlam o cenário político local por meio de práticas como o nepotismo, o clientelismo e o patrimonialismo. Essa perpetuação do poder familiar

compromete os princípios democráticos, gerando desigualdades, injustiças e uma acentuada falta de representatividade nas instituições públicas (CASTILHO, 2012).

Os coronéis também se apropriaram das estruturas administrativas municipais como instrumento de controle sobre os meios de comunicação e propaganda local. Jornais e emissoras de rádio eram frequentemente utilizados para promover interesses pessoais e reforçar a ordem estabelecida, ao passo que vozes dissidentes eram silenciadas ou deslegitimadas. Essa manipulação da informação contribuiu para restringir a liberdade de expressão e enfraquecer a participação democrática, consolidando ainda mais o poder das elites locais.

Por meio da prática do clientelismo, os coronéis mantinham sua base de apoio político mediante a distribuição de cargos públicos e benefícios materiais em troca de lealdade. Essa lógica de troca também afetava diretamente a gestão das finanças municipais. Tributos sobre a propriedade, taxas de serviços e repasses governamentais eram frequentemente desviados para atender interesses pessoais e reforçar alianças políticas. Tais recursos, em vez de serem destinados à implementação de políticas públicas eficazes, eram utilizados para sustentar o nepotismo e consolidar o poder dos grupos dominantes, comprometendo a eficiência administrativa e aprofundando as desigualdades locais (LEAL, 2012).

A má gestão das receitas municipais gerava impactos diretos na qualidade de vida da população, refletindo-se na carência de investimentos em áreas essenciais como infraestrutura, saúde e educação. Esse cenário contribuía para a perpetuação do subdesenvolvimento e para o aprofundamento das desigualdades sociais nos municípios. O processo eleitoral brasileiro, embora fundamental para o exercício da cidadania e para a consolidação da democracia, enfrenta desafios estruturais que vão além da ideia de “currais eleitorais”. As eleições representam um momento crucial de escolha dos representantes políticos, com efeitos políticos, econômicos e sociais profundos. No entanto, persistem obstáculos significativos para os eleitores, como a falta de acesso a informações qualificadas sobre os candidatos, a influência desproporcional do poder econômico nas campanhas e a recorrência de práticas como a compra de votos e o clientelismo (CASTILHO, 2012).

As estruturas policial e judiciária também foram instrumentalizadas como mecanismos de sustentação do poder político e econômico das elites locais. Essas instituições, longe de atuarem com imparcialidade em prol da justiça e da ordem pública,

frequentemente serviam aos interesses dos coronéis. Grande parte dos comandantes das forças policiais era nomeada por esses líderes regionais, atuando como extensões de sua autoridade. Esse controle gerava um ambiente marcado por abusos de poder, corrupção sistêmica e altos níveis de impunidade, comprometendo a legitimidade do aparato estatal e aprofundando as desigualdades no acesso à justiça (LEAL, 2012).

A nomeação de juízes e magistrados, muitas vezes pautada por critérios políticos, expunha o Poder Judiciário à influência direta dos coronéis, comprometendo sua independência e abalando a confiança da população na imparcialidade da justiça. Na prática, as instituições responsáveis pela segurança e pela aplicação da lei acabavam por servir aos interesses dos grupos dominantes, em detrimento dos direitos individuais e da justiça social. A própria legislação, em diversos momentos da história, revelou-se instrumento de manutenção das desigualdades. Leis tidas como injustas ou inúteis sempre existiram e, mesmo assim, foram reconhecidas como constitucionais, uma vez que, por serem fontes formais do direito, evitava-se qualificá-las como indevidas. Isso gerou a percepção de que a injustiça estaria mais vinculada às normas antigas, como se a sociedade evoluísse por meio da superação legislativa. No entanto, muitas leis em vigor ainda hoje permanecem desatualizadas e desconectadas da realidade social (ANDRADA, 2000).

Embora a elaboração das leis seja atribuição dos Poderes Legislativo e Executivo, a aplicação prática dessas normas acaba sendo associada, pela maioria dos cidadãos, ao Poder Judiciário. Isso se deve, em parte, à transparência limitada dos dois primeiros poderes e à maior visibilidade das decisões judiciais. O Judiciário, por sua vez, atua em meio a um emaranhado normativo muitas vezes ultrapassado, sendo legalmente compelido a aplicar leis em vigor, ainda que defasadas. Um exemplo ilustrativo dessa realidade pode ser observado nas ações indenizatórias: quando o dano é causado por um particular, a sentença pode resultar na execução imediata e na expropriação de bens do devedor. No entanto, se o responsável pelo dano for o poder público, o processo de recebimento da indenização torna-se consideravelmente mais moroso. Além da lentidão processual e da obrigatoriedade legal de o Ente público recorrer, o pagamento dependerá ainda da inclusão do valor em lei orçamentária e de sua inserção na ordem cronológica dos precatórios (ANDRADA, 2000).

1.6 OS DIREITOS FUNDAMENTAIS E O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL

A consolidação dos direitos fundamentais como núcleo axiológico das constituições contemporâneas representa não apenas uma conquista normativa, mas um desafio político permanente. Originados de uma longa trajetória histórica, filosófica e cultural, esses direitos afirmam a dignidade da pessoa humana como valor universal, fundamento ético do Estado Democrático de Direito. No entanto, a persistência de contextos de violação massiva e sistêmica de direitos revela uma contradição estrutural: o abismo entre a norma constitucional e sua concretização. É nesse contexto que emerge, com força crítica, a figura do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI).

A dignidade humana, concebida inicialmente em termos religiosos — na tradição judaico-cristã, por exemplo, que vê o ser humano como a imagem de Deus —, foi ressignificada pela filosofia clássica e, sobretudo, pela modernidade kantiana. Kant, ao afirmar que o homem deve ser tratado como fim em si mesmo, desloca o fundamento da dignidade do plano metafísico para o ético, conferindo-lhe autonomia racional como critério universal de valor. Essa virada filosófica sustenta a concepção contemporânea de direitos como expressões normativas da liberdade e igualdade humanas, exigindo do Estado não apenas abstenção, mas promoção ativa de condições que permitam sua fruição (COMPARATO, 2003).

Nesse sentido, os direitos fundamentais transcendem o plano formal da positividade: são exigências éticas anteriores e superiores ao direito estatal. Essa compreensão fundamenta a distinção entre direitos humanos (no plano internacional) e direitos fundamentais (no plano interno), ambos unidos por um núcleo axiológico comum orientado à realização da dignidade humana.

A evolução histórica dos direitos fundamentais — das liberdades civis e políticas à inclusão de direitos sociais, difusos e de quarta ou quinta geração — expressa a ampliação do campo de incidência dos direitos e a complexificação das exigências dirigidas ao Estado. Contudo, o desafio contemporâneo não é mais o de declarar novos direitos, mas o de efetivá-los. Essa constatação ganha relevância no cenário brasileiro, marcado por desigualdades estruturais e déficits de governança que inviabilizam o gozo pleno dos direitos constitucionalmente garantidos (BOBBIO, 1992).

O conceito de Estado de Coisas Inconstitucional, reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF 347/DF, traduz juridicamente essa crise de efetividade. Inspirado na experiência constitucional colombiana, o ECI é a constatação judicial de uma situação de violação generalizada e persistente de direitos fundamentais, resultante de omissões institucionais prolongadas. Sua relevância teórica está em deslocar o foco do controle de constitucionalidade individual para um controle estrutural, que responsabiliza o Estado por falhas sistêmicas e impõe medidas de correção coletiva.

Esse deslocamento é coerente com a teoria dos direitos fundamentais de Robert Alexy (2008), que os concebe como princípios dotados de uma pretensão de otimização: devem ser realizados na máxima medida possível, dentro das possibilidades fáticas e jurídicas. Quando tais possibilidades não são mobilizadas pelo Estado, é legítima — e necessária — a intervenção do Judiciário, inclusive em esferas tradicionalmente reservadas ao Executivo ou ao Legislativo.

A teoria dos direitos fundamentais de Robert Alexy constitui uma das mais sofisticadas formulações normativas sobre a estrutura e a aplicabilidade dos direitos em Estados constitucionais democráticos. Com base em uma distinção central entre regras e princípios, Alexy compreende os direitos fundamentais como mandados de otimização, cuja realização deve se dar na maior medida possível, observadas as possibilidades fáticas e jurídicas. A técnica de ponderação entre princípios em conflito, organizada pela chamada “fórmula do peso”, torna-se, assim, um instrumento normativo para a resolução de colisões e para a legitimação racional das decisões judiciais.

No entanto, a aplicação dessa teoria à realidade brasileira e latino-americana demanda uma análise crítica e situada, especialmente quando se observa sua relação com os processos históricos de exclusão fundiária, colonialidade e desigualdade estrutural. A regularização fundiária no Brasil — historicamente marcada por grilagens, violência no campo, apropriação privada de terras públicas e marginalização de comunidades tradicionais — desafia os pressupostos abstratos da teoria alexyana, que assume a existência de um sistema institucional estável e isonômico.

No contexto brasileiro, a Constituição de 1988 consagrou um amplo conjunto de direitos fundamentais, inclusive o direito à moradia, à terra tradicionalmente ocupada e à função social da propriedade. No entanto, a efetivação desses direitos no campo fundiário tem sido profundamente assimétrica, em especial para povos indígenas, comunidades

quilombolas, ribeirinhos, extrativistas e trabalhadores rurais sem-terra. A estrutura jurídica e institucional de regularização fundiária no país — fragmentada, burocrática e vulnerável a pressões econômicas — mostra-se incapaz de garantir segurança jurídica e justiça social a esses grupos.

A teoria alexyana, ao propor a ponderação entre direitos como técnica racional, corre o risco de neutralizar as desigualdades materiais quando aplicada de forma descontextualizada. Um exemplo recorrente no Brasil é a ponderação entre o direito à propriedade formal de um latifúndio (frequentemente obtido por meio de grilagem) e o direito à terra de uma comunidade tradicional ocupante há gerações. Quando tratadas como pretensões simétricas no plano abstrato, sem considerar as condições históricas de injustiça fundiária, a decisão jurídica tende a reproduzir o status quo da concentração de terras.

Nesse ponto, a crítica proveniente do constitucionalismo latino-americano é fundamental. As Constituições do Equador (2008) e da Bolívia (2009), ao reconhecerem o Estado plurinacional, os direitos da natureza e os direitos coletivos, apontam para uma nova racionalidade constitucional, baseada na pluralidade de saberes, formas de vida e relações com a terra. Esses modelos questionam a supremacia da propriedade privada como valor absoluto e introduzem conceitos como o “bem viver” (*sumak kawsay*) e os territórios de vida, que não se submetem às lógicas mercantis e individualistas do direito tradicional.

A atuação judicial em contextos de ECI encontra respaldo também na teoria moral de Ronald Dworkin (2002), segundo a qual os direitos são exigências morais vinculantes, e não concessões graciosas do Estado. Para Dworkin, a integridade institucional exige que os juízes ajam conforme os melhores princípios de justiça e igualdade, ainda que isso implique confrontar maiorias legislativas ou omissões administrativas.

No plano normativo brasileiro, a Constituição de 1988 estrutura-se sobre a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III) e consagra um amplo catálogo de direitos fundamentais. Contudo, o déficit de efetividade desses direitos, sobretudo os sociais, revela-se na prática como um fator de erosão do próprio modelo de Estado Democrático de Direito (SARLET, 2004). Os direitos, além de eficácia vertical, impõem deveres positivos ao Estado, cuja inobservância pode configurar verdadeira inconstitucionalidade por omissão.

Além disso, a negação sistemática de direitos fundamentais compromete a legitimidade do Estado e ameaça a coesão social. Os direitos não são apenas instrumentos de

tutela individual, mas fundamentos da convivência coletiva. Sua inefetividade gera não apenas injustiça, mas desintegração (COMPARATO, 2003). A doutrina do ECI, portanto, não é apenas uma inovação jurisprudencial, mas um reflexo da necessidade de repensar a teoria constitucional à luz de realidades marcadas por exclusão e vulnerabilidade. A atuação contramajoritária do Judiciário, quando orientada pelos princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e da dignidade da pessoa humana, não representa violação da separação de poderes, mas sim afirmação de seu papel garantidor da ordem constitucional.

Autores como Fábio Konder Comparato e Virgílio Afonso da Silva defendem que os direitos fundamentais devem ser compreendidos como limites materiais ao exercício do poder e da propriedade, vinculando sua aplicação à dignidade humana, à igualdade substantiva e à justiça distributiva. Nesse sentido, a função social da propriedade não é apenas um princípio programático, mas uma cláusula fundamental que condiciona a titularidade jurídica da terra à realização de sua função social e ambiental. A omissão estatal na efetivação da regularização fundiária, especialmente em áreas rurais e territórios tradicionais, constitui uma violação estrutural de direitos, que pode ser qualificada, inclusive, como Estado de Coisas Inconstitucional.

O papel do Judiciário, especialmente dos tribunais superiores, adquire centralidade nesse contexto. Ao aplicar a técnica de ponderação, juízes e juízas não podem se limitar a equacionamentos formais entre princípios, mas devem incorporar critérios de justiça histórica, reparação coletiva e contextualização socioterritorial. A ausência desses critérios pode implicar decisões formalmente justificadas, porém materialmente injustas — reforçando assim os efeitos da colonialidade do poder e do direito.

Nesse cenário, o direito à terra — entendido não apenas como direito de propriedade, mas como direito à territorialidade, à identidade coletiva, à memória e ao futuro — deve ser reconhecido como direito fundamental de terceira e quarta geração, com eficácia plena e exigibilidade imediata. A regularização fundiária, nesse marco, deve ser reconceituada como política pública de justiça distributiva e de reconhecimento de direitos territoriais, não como simples técnica de titulação individual.

Em suma, os direitos fundamentais exigem mais do que enunciação normativa, requerem compromisso institucional, vontade política e mobilização social. O reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional representa uma tentativa de reverter a naturalização da injustiça e de resgatar o projeto constitucional de inclusão e justiça. Trata-se

de uma resposta jurídica a um problema estrutural — e, por isso mesmo, um ponto de inflexão no constitucionalismo contemporâneo (BARROSO, 2009).

A análise dos direitos fundamentais no contexto do Estado de Coisas Inconstitucional revela a complexidade inerente à efetivação desses direitos em sociedades marcadas por desigualdades estruturais e falhas institucionais. Embora os direitos fundamentais estejam firmemente ancorados em valores éticos universais, como a dignidade da pessoa humana, sua realização prática depende de um compromisso institucional profundo e contínuo, que transcenda a mera positividade normativa.

O reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional pelo Judiciário brasileiro exemplifica uma resposta necessária e inovadora diante da persistente inefetividade do Estado em garantir direitos básicos, especialmente os sociais. Tal reconhecimento não apenas expande o papel do Poder Judiciário para além do controle convencional de constitucionalidade, mas também impõe um reequilíbrio entre os poderes, orientado pelos princípios da justiça e da dignidade.

Essa atuação, embora contramajoritária, configura-se como uma expressão legítima da função garantidora da Constituição, que deve prevalecer frente a omissões e violações sistemáticas. Portanto, a efetivação dos direitos fundamentais não pode ser vista como um ideal abstrato, mas como um imperativo político e jurídico, cuja concretização é essencial para a legitimidade do Estado democrático (BARROSO, 2009).

Portanto, a teoria dos direitos fundamentais, especialmente em sua formulação alexyana, mantém relevância enquanto ferramenta dogmática e argumentativa, mas exige ser reinterpretada à luz das demandas e dos conflitos concretos da realidade latino-americana. O desafio é construir uma teoria dos direitos enraizada nos territórios, capaz de enfrentar as desigualdades fundiárias, valorizar os modos de vida tradicionais e promover uma efetiva democratização do acesso à terra. Em última análise, a teoria e a prática dos direitos fundamentais exigem uma integração dinâmica entre normas, instituições e valores sociais, onde a garantia judicial do Estado de Coisas Inconstitucional emerge como instrumento indispensável para assegurar a justiça social e a dignidade, pilares do constitucionalismo contemporâneo.

Enfim, a análise desenvolvida ao longo deste capítulo revelou que o caos fundiário brasileiro não é um fenômeno acidental ou conjuntural, mas o resultado histórico de uma estrutura social e política que se consolidou desde o período colonial e que segue

reproduzindo desigualdades profundas no campo. A formação da estrutura fundiária nacional — marcada pelo regime de sesmarias, pela Lei de Terras de 1850 e pela persistência de práticas de grilagem e concentração — evidencia que o direito à terra foi sistematicamente apropriado como instrumento de poder e exclusão social.

Com base na antropologia do poder de Pierre Bourdieu, compreende-se que as relações fundiárias no Brasil estão atravessadas por múltiplas formas de violência simbólica, legitimadas por discursos jurídicos, políticos e econômicos que naturalizam a desigualdade e ocultam as condições históricas de sua produção. O campo jurídico, ao operar como espaço de disputa simbólica, reproduz e legitima a hierarquia social ao conferir aparência de neutralidade e universalidade a normas que, na prática, favorecem os agentes dotados de maior capital econômico e político. Assim, o direito de propriedade — concebido constitucionalmente como sujeito à função social — converte-se em instrumento de dominação e perpetuação da desigualdade.

O caos fundiário brasileiro manifesta-se não apenas pela ausência de um cadastro público unificado e transparente, mas também pela sobreposição de registros, pela grilagem institucionalizada e pela fragmentação das políticas públicas de governança territorial. Tais elementos produzem efeitos concretos de exclusão, desmatamento, expulsão e violência contra populações indígenas, quilombolas, camponesas e tradicionais. Contudo, sua dimensão simbólica é igualmente destrutiva: ao criminalizar movimentos sociais e deslegitimar modos de vida não alinhados à lógica do capital agrário, o Estado reafirma a estrutura de dominação que sustenta o modelo concentrador de propriedade.

A articulação entre violência real e simbólica conforma, portanto, o núcleo do caos fundiário brasileiro. Enquanto a violência real se expressa nas mortes, ameaças, despejos e destruição ambiental, a violência simbólica atua silenciosamente, impondo significados e classificações que legitimam a desigualdade como natural e inevitável. O poder simbólico do Estado — materializado no campo jurídico e nas políticas fundiárias — opera como um mecanismo de reprodução das hierarquias sociais, transformando o acesso à terra em privilégio de poucos.

Dessa forma, o capítulo evidencia que o sistema fundiário brasileiro constitui um verdadeiro Estado de Coisas Inconstitucional. A permanência de práticas históricas de concentração e exclusão viola de modo estrutural, contínuo e massivo os direitos fundamentais previstos na Constituição de 1988 — especialmente os direitos à dignidade humana, à moradia, ao trabalho, ao meio ambiente equilibrado, à alimentação e à

igualdade. A ausência de um sistema fundiário justo, integrado e transparente perpetua a negação da cidadania no campo e impede a concretização da função social da propriedade.

Em síntese, compreender o caos fundiário brasileiro sob a ótica bourdieusiana significa reconhecer que ele é simultaneamente material e simbólico, histórico e atual, jurídico e político. Essa compreensão é indispensável para, nos capítulos seguintes, avançar na demonstração de que o sistema fundiário brasileiro não apenas revela um quadro de ineficiência administrativa e violência social, mas constitui, em si mesmo, uma violação estrutural da Constituição — um Estado de Coisas Inconstitucional que demanda intervenção urgente e transformadora do poder público e da sociedade.

2 O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAIS (ECI) NO BRASIL

O Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) configura uma temática contemporânea de grande relevância no cenário jurídico internacional, com destaque especial para a América Latina. Sua primeira formulação ocorreu em 1997, por meio da Corte Constitucional da Colômbia, ao julgar uma demanda relativa aos direitos previdenciários de professores. Na ocasião, o tribunal reconheceu a existência de um quadro de violação sistemática e generalizada de direitos humanos fundamentais e trabalhistas.

Na condição de Estado-membro da Organização das Nações Unidas (ONU), a Colômbia adere às diretrizes da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), que impõem ao Estado o dever de assegurar as condições mínimas para uma existência digna em uma sociedade democrática sob gestão do Poder Público. Diante da constatação de que esse compromisso estava sendo violado, as autoridades jurídicas colombianas passaram a recorrer à figura do Estado de Coisas Inconstitucional como instrumento de enfrentamento institucional das omissões e violações constatadas.

No contexto brasileiro, um dos exemplos mais recorrentes de inconstitucionalidade refere-se à grave e persistente violação de direitos humanos no sistema prisional. Nesse cenário, é notório o tratamento desumano dispensado aos detentos, privados de condições mínimas de higiene e alimentação dignas. A reiterada omissão ou incapacidade das autoridades públicas em assegurar esses direitos fundamentais contribuiu para o reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional no país. Tal instituto tem como finalidade promover medidas concretas e estruturais que beneficiem amplamente grupos vulnerabilizados cujos direitos vêm sendo sistematicamente negligenciados.

Este capítulo tem como objetivo analisar a relevância do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI), instituto que tem sido compreendido, em muitos contextos, como uma expressão de ativismo judicial. Busca-se examinar sua aplicação prática, identificando os principais usos e os agentes incumbidos de sua efetivação. Para tanto, será apresentado um breve panorama sobre sua origem na Colômbia, com destaque para o julgamento da *Sentencia de Unificación* SU 559. Em seguida, a análise será direcionada à sua introdução no ordenamento jurídico brasileiro, por meio da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 347.

Nesse ínterim, serão discutidos os modos como se definem os pressupostos processuais e quais são os requisitos que um processo precisa atender a fim de ser considerado válido e existente. Nesse percurso, objetiva-se também colocar em pauta algumas discussões sobre o ativismo judicial e o fenômeno da desjudicialização. Para melhor compreensão desses fatores, serão tomadas como exemplo algumas decisões presentes nos votos da ADPF 760 e de outros casos emblemáticos.

2.1 ORIGEM, CONCEITO E APLICAÇÃO

As sentenças de unificação jurisprudencial da Colômbia são decisões proferidas pela Corte Constitucional com aplicação obrigatória, notabilizando-se por seu papel relevante na proteção de minorias sociais e na promoção dos direitos humanos. Foi por meio desse instrumento que, em 1997, a Corte Constitucional colombiana, ao julgar a *Sentencia de Unificación SU 559*, reconheceu pela primeira vez a configuração de um Estado de Coisas Inconstitucional.

Na ocasião, 45 professores — sendo 12 lotados no município de María la Baja e 33 em Zambrano — ingressaram com demanda junto à Corte Constitucional da Colômbia. A ação foi relatada pelo juiz Eduardo Cifuentes Muñoz e alegava a violação de direitos humanos fundamentais, bem como de garantias educacionais, trabalhistas e previdenciárias. O núcleo da controvérsia residia na decisão das prefeituras locais de não filiar os docentes ao Fundo Nacional de Benefício Social, mesmo diante do desconto compulsório de 5% sobre seus salários destinado a esse fim. Tal conduta representava uma afronta aos direitos à vida, à saúde e à seguridade social, impactando negativamente o exercício da atividade docente e comprometendo, em consequência, o direito dos alunos ao acesso a uma educação de qualidade.

No que se refere às irregularidades no sistema de seguridade social, os requerentes enfatizaram que o desconto de 5% sobre seus salários, a título de contribuição ao Fundo Nacional de Benefícios Sociais, sem que houvesse efetiva afiliação a qualquer regime previdenciário, configuraria possível prática de peculato. Segundo sustentaram, a administração pública estaria se apropriando indevidamente de valores descontados dos professores, ao recolher as contribuições sem assegurar-lhes o correspondente direito de filiação ao Fundo, o que poderia caracterizar crime contra o patrimônio público (REPÚBLICA DA COLÔMBIA, SU 559, 1997).

Em primeira instância, o julgamento da *Sentencia de Unificación* SU 559 resultou na negativa de reconhecimento da violação de direitos fundamentais em decorrência da ausência de seguridade social dos professores. A mesma conclusão foi mantida pela instância recursal, cujo magistrado consignou que “a não filiação dos intervenientes não constitui, por si só, uma violação dos direitos fundamentais dos peticionários, posto que existem outros meios para obrigar a administração a fornecer-lhes os serviços prestados pelo Fundo” (REPÚBLICA DA COLÔMBIA, SU 559, 6, 1997).

Fato é que mesmo sem a devida filiação ao Fundo, os professores teriam direito a utilizar seus serviços, como atendimentos médicos e licenças-maternidade. No entanto, em seus depoimentos, relataram dificuldades práticas para acessar esses benefícios em tempo razoável e compatível com suas necessidades. Em virtude da morosidade no atendimento, houve situações em que os próprios trabalhadores precisaram arcar com as despesas de saúde, sendo posteriormente reembolsados pelo Fundo — procedimento que, por sua vez, envolvia exigências burocráticas adicionais.

Diante da ausência de provas concretas que demonstrassem a existência de uma falha sistêmica capaz de colocar em risco a vida ou a integridade dos trabalhadores, a Corte concluiu que não havia elementos suficientes para afirmar que a administração municipal teria negligenciado o dever de prestar a seguridade social aos professores:

O tribunal de segunda instância afirma que no caso em questão não foi encontrada nenhuma ligação entre os direitos à segurança social e à saúde com um direito fundamental de aplicação imediata, razão pela qual a proteção não prosseguiria. Ademais, considera que com a omissão do autarca o direito ao trabalho não foi violado, porque ‘uma coisa é o direito ao trabalho, justo, digno e relevante para a melhoria do homem, e outra coisa está relacionada com a saúde pessoal ou social dos associados’ (REPÚBLICA DA COLÔMBIA, SU 559, 6, 1997).³

Diante desse entendimento, a Corte concluiu que o caso deveria ser analisado sob outras perspectivas jurídicas, que não envolvessem diretamente a tutela de direitos fundamentais. Essa decisão levou o relator a ampliar a instrução probatória, reunindo

³ Texto original: “El juzgado de segunda instancia afirma que en el caso en cuestión no se encontró conexión entre los derechos a la seguridad social y a la salud con un derecho fundamental de aplicación inmediata, razón por la cual no procedería la tutela. De otro lado, considera que con la omisión del alcalde no se vulneró el derecho al trabajo porque ‘una cosa es el derecho al trabajo, justo, digno y relevante para la superación del hombre y otra cosa lo relacionado con la salubridad personal o social de los asociados’ [Tradução nossa].

documentos administrativos, financeiros e institucionais junto ao Ministério da Educação Nacional, ao Departamento Nacional de Planejamento e aos governos estaduais e municipais. Esse esforço resultou na incorporação de um extenso volume de informações ao processo, classificadas como “Fundamentos Jurídicos”, com o objetivo de formular o seguinte “problema jurídico”:

[...] 5. O objetivo é apurar se os prefeitos de María la Baja e Zambrano violaram os direitos fundamentais dos atores – professores ao seu serviço – através da omissão da sua filiação a um fundo de benefícios sociais, apesar da obrigação legal de filiá-los, e que, além disso, dos educadores é descontado um percentual do seu salário mensal para esse fim (REPÚBLICA DA COLÔMBIA, SU 559, 5, 1997).⁴

A partir dos novos dados obtidos, a solicitação de reavaliação do processo foi acolhida pela Corte, que retomou a análise do caso sob a perspectiva da possível violação de direitos fundamentais. Com base nas informações apresentadas, os magistrados reconheceram a existência de violações sistemáticas a direitos constitucionais. Diante desse cenário, a Corte determinou a adoção de medidas concretas, impondo ao Ministério da Educação Nacional, aos estados e às prefeituras o cumprimento de um “dever de filiação” dos docentes, a ser executado de forma articulada entre os entes federativos:

O dispositivo do Decreto 196 de 1995 é claro no sentido de determinar que todos os educadores de entidades departamentais, distritais e municipais devem ser filiados ao Fundo Nacional de Benefícios Sociais do Ensino, obrigação que não pode ser esquivada através da instalação, nos municípios, de mecanismos informais de segurança social (REPÚBLICA DA COLÔMBIA, SU 559, 29, 1997).⁵

Além disso, no relatório final da *Sentencia de Unificación* SU 559/97, publicado pela Corte Constitucional da República da Colômbia sob a presidência do juiz Antonio Barrera Carbonell, a análise da decisão foi estruturada em três eixos temáticos centrais:

⁴ Texto original: “5. Se trata de establecer si los alcaldes de María la Baja y Zambrano vulneraron los derechos fundamentales de los actores - docentes a su servicio - a través de la omisión de su afiliación a un fondo de prestaciones sociales, todo ello a pesar de la obligación legal de afiliarlos y de que, además, a los educadores se les descuenta un porcentaje de su salario mensual para tal fin” [Tradução nossa].

⁵ Texto original: “La disposición del Decreto 196 de 1995 es clara en el sentido de determinar que todos los educadores de los entes departamentales, distritales y municipales deben ser afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, obligación que no puede ser soslayada a través de la instauración en los municipios de mecanismos informales de seguridad social” [Tradução nossa].

(i) o tratamento de um estado de coisas contrário à Constituição Política; (ii) a distribuição da situação fiscal no âmbito educacional; e (iii) a filiação dos docentes das entidades territoriais ao Fundo Nacional de Prestações Sociais do Ensino. Com base nesses tópicos, o julgamento firmou as seguintes determinações:

O Fundo, tal como outras entidades de segurança social, funciona com base no princípio da solidariedade. Isto implica que as pessoas ligadas a estas instituições lhes façam contribuições periódicas, com vista à formação de um patrimônio social que lhes permita cobrir os benefícios atuais e futuros dos diferentes membros. [...] Por esta razão, a não filiação de um número significativo de professores de diferentes entidades territoriais ao Fundo Nacional de Benefícios Sociais do Ensino não só viola disposições legais, como também constitui uma ameaça à sobrevivência do referido Fundo (REPÚBLICA DA COLÔMBIA, SU 559, 29, 1997).⁶

A *Sentencia de Unificación 559*, que inicialmente se limitava a analisar a ausência de filiação de professores ao Fundo Nacional de Prestações Sociais em dois municípios específicos, evoluiu para constatar disparidades significativas na concessão e no acesso a benefícios previdenciários entre docentes de diferentes localidades. Diante desse quadro, a Corte reconheceu que o problema ultrapassava a dimensão regional, exigindo uma abordagem de caráter nacional. Segundo o entendimento do tribunal, não se tratava apenas da violação isolada de um direito ou norma, mas de múltiplas infrações constitucionais disseminadas por diversos municípios, conforme demonstrado nos autos:

[...] a irregularidade que os professores aqui denunciam não se limita aos municípios de Zambrano e María la Baja, mas revela um *estado de cosas* de caráter geral [...] dos 1.061 municípios e 4 distritos do país, apenas 126 municípios e o Distrito Capital de Santa Fé de Bogotá filiaram legalmente seus educadores ao Fundo (REPÚBLICA DA COLÔMBIA, SU 559, 14, 1997).⁷

⁶ Texto original: “El Fondo, al igual que las demás entidades de seguridad social, opera con base en el principio de la solidaridad. Ello implica que las personas vinculadas a estas instituciones realizan aportes periódicos a ellas, con miras a conformar un patrimonio social que permita sufragar las prestaciones actuales y futuras de los diferentes afiliados. [...] Por eso, la no afiliación de un número significativo de docentes de distintas entidades territoriales al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio no solamente atenta contra las disposiciones legales, sino que también constituye una amenaza para la supervivencia de dicho Fondo” [Tradução nossa].

⁷ Texto original: “la irregularidad que denuncian los docentes aquí demandantes no se circunscribe a los municipios de Zambrano y María la Baja sino que delata un *estado de cosas* de carácter general. [...] de los 1.061 municipios y 4 distritos existentes en el país, únicamente 126 municipios y el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá han afiliado legalmente a sus educadores al Fondo” [Tradução nossa].

A investigação conduzida em âmbito nacional, envolvendo estados e municípios, conferiu à decisão da *Sentencia de Unificación 559/97* uma dimensão mais ampla, ao evidenciar a necessidade de uniformização dos critérios de concessão dos benefícios previdenciários aos docentes. Em razão disso, o processo passou a ser compreendido como marco inaugural do reconhecimento de um Estado de Coisas Inconstitucional na Colômbia. A partir dessa constatação, a Corte não apenas reafirmou a proteção aos direitos previdenciários, mas também afirmou expressamente a tutela do “direito à igualdade entre os docentes” no exercício de suas funções e no acesso a prestações sociais:

[...] Primero. DECLARA que o *estado de cosas* que deu origem às ações de proteção, objeto desta revisão, não está em conformidade com a Constituição Política, pelos motivos expostos nesta decisão. Como, aparentemente, a situação descrita ocorre em muitos municípios, alertam-se as autoridades competentes que tal *estado de cosas* deve ser corrigido no âmbito das funções atribuídas pela Lei, num prazo razoável (REPÚBLICA DA COLÔMBIA, SU 559, 1º, 1997).⁸

Em diversos trechos do relatório, a Corte reafirma que o estado de coisas identificado no processo é incompatível com a Constituição Política da Colômbia, por estar diretamente vinculado à violação de direitos fundamentais. Nesse sentido, reforça-se o dever institucional da Corte de restabelecer a ordem constitucional comprometida. O conceito de Estado de Coisas Inconstitucional⁹ é mencionado quinze vezes ao longo da decisão, sendo sua primeira aparição acompanhada de uma explicação sobre a relevância de se reconhecer formalmente a existência desse fenômeno. Conforme argumenta o texto, a ênfase na configuração de um estado de coisas inconstitucional representa “um meio legítimo através do qual a Corte exerce a sua função de guardião da integridade da

⁸ Texto original: “Primero. DECLARAR que el *estado de cosas* que originó las acciones de tutela materia de esta revisión no se aviene a la Constitución Política, por las razones expuestas en esta providencia. Como, al parecer, la situación descrita se presenta en muchos municipios, se advierte a las autoridades competentes que tal *estado de cosas* deberá corregirse dentro del marco de las funciones que a ellas atribuye la ley, en un término que sea razonable” [Tradução nossa; destaques originais].

⁹ Apesar da identificação da inconstitucionalidade, no relatório, o conceito de Estado de Coisas Inconstitucional é expresso apenas por “estado de coisas”. Em julgamentos posteriores da Corte Constitucional da Colômbia, o conceito aparece com o acréscimo da palavra, como ocorre na *Sentencia T-025*, em 2004: “El concepto de estado de cosas inconstitucional ha evolucionado jurisprudencialmente desde 1997 cuando se declaró por primera vez. En las sentencias más recientes sobre este fenómeno, de conformidad con la doctrina de esta Corporación, se está ante un estado de cosas inconstitucional cuando: (1) se presenta una repetida violación de derechos fundamentales de muchas personas - que pueden entonces recurrir a la acción de tutela para obtener la defensa de sus derechos y colmar así los despachos judiciales - y (2) cuando la causa de esa vulneración no es imputable únicamente a la autoridad demandada, sino que reposa en factores estructurales (REPÚBLICA DA COLÔMBIA, T-025, 7, 2004. [Destaques originais].

Constituição”, pois, assim como uma notícia-crime deve ser prontamente comunicada à autoridade competente, “não se vê por que deva ser omitida a notificação de que determinado estado de coisas viola a Constituição Política” (REPÚBLICA DA COLÔMBIA, SU 559, 1997).¹⁰

Dando prosseguimento à decisão, a Corte fixou o prazo de um ano para que todos os professores fossem devidamente filiados ao Fundo Nacional de Prestações Sociais do Ensino. Em resposta, o Ministério da Educação Nacional apresentou justificativas quanto aos obstáculos que comprometeriam a efetividade do cumprimento da medida, destacando, entre outros fatores, os seguintes entraves:

[...] a falta de recursos necessários para poder proceder com a filiação; a dificuldade das entidades regionais em obter e reportar a informação necessária ao início dos processos de filiação; a falta de profissionais idôneos para coletar todas as informações necessárias ao cadastramento; e a falta de compromisso das autoridades regionais para concluir com sucesso o processo de filiação dos seus professores (REPÚBLICA DA COLÔMBIA, SU 559, 14, 1997).¹¹

A referida declaração reforça a caracterização do Estado de Coisas Inconstitucional, uma vez que o reconhecimento desse fenômeno pressupõe a confluência de múltiplos fatores que, em conjunto, configuram uma situação persistente de inconstitucionalidade e violação de direitos fundamentais. Assim, constata-se que a *Sentencia de Unificación 559* não apenas assegurou os direitos previdenciários dos docentes colombianos, como também se consolidou como marco jurídico internacional. Sua relevância reside no fato de ter tornado visível a noção de Estado de Coisas Inconstitucional, demonstrando sua aplicabilidade como instrumento de controle judicial em contextos de violações coletivas e estruturais de direitos fundamentais.

Em termos jurisprudenciais, a partir dessa decisão, consolidou-se no cenário internacional a compreensão de que o Estado de Coisas Inconstitucional pode ser invocado sempre que os Poderes constituídos se mostrarem incapazes de conter ou prevenir

¹⁰ Texto original: “Del mismo modo que debe comunicarse a la autoridad competente la noticia relativa a la comisión de un delito, no se ve por qué deba omitirse la notificación de que un determinado *estado de cosas* resulta violatorio de la Constitución Política” [Tradução nossa; destaque original].

¹¹ Texto original: “la carencia de los recursos necesarios para poder proceder a la afiliación; la dificultad de las entidades territoriales para obtener y reportar la información requerida para iniciar los procesos de afiliación; la falta de personal idóneo para el levantamiento de toda la información necesaria para la inscripción; y la falta de compromiso de las autoridades territoriales para llevar a buen término el proceso de afiliación de sus docentes” [Tradução nossa].

violações sistemáticas a direitos fundamentais previstos na Constituição. Diante dessa insuficiência institucional, impõe-se a atuação coordenada de diferentes autoridades judiciais, com o objetivo de reverter o quadro de inconstitucionalidade e restaurar a efetividade das garantias constitucionais.

Dessa forma, a decisão da Corte ao reconhecer a existência de um Estado de Coisas Inconstitucional pode ser compreendida também como um ato de denúncia institucional. Sob a ótica do ativismo judicial, tal reconhecimento revela o potencial de atuação transformadora do conceito, tanto no âmbito da jurisprudência quanto como resposta concreta às demandas sociais. Trata-se, portanto, de uma intervenção que transcende o julgamento do caso específico, ao projetar-se como mecanismo de enfrentamento estrutural de violações generalizadas de direitos fundamentais.

2.1.1 Uso do ECI para o Brasil – adaptações à ADPF 347

No Brasil, a incorporação do conceito de Estado de Coisas Inconstitucional decorre de um contexto marcado por violações sistemáticas de direitos fundamentais e pela consequente necessidade de uma intervenção judicial de natureza estrutural. Importado da experiência colombiana, o instituto foi utilizado pela primeira vez na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 347, julgada em 2015, ocasião em que o Supremo Tribunal Federal reconheceu que o sistema prisional brasileiro configurava um cenário de violação reiterada de direitos à saúde, à vida e à educação, demandando, portanto, uma resposta judicial ampla e eficaz. Ao comparar as demandas presentes nos relatórios finais da *Sentencia de Unificación 559* e da ADPF 347, Alexandre Campos (2015) teceu as seguintes considerações:

Quando declara o Estado de Coisas Inconstitucional, a Corte afirma existir quadro insuportável de violação massiva de direitos fundamentais, decorrente de atos comissivos e omissivos praticados por diferentes autoridades públicas, agravado pela inércia continuada dessas mesmas autoridades, de modo que apenas transformações estruturais da atuação do Poder Público podem modificar a situação inconstitucional (CAMPOS, 2015, s/p).

Em contextos como esse, o Poder Judiciário passa a desempenhar um papel de indução, funcionando como instrumento para estimular ou acelerar a atuação dos Poderes Executivo e Legislativo. Nesse sentido, o reconhecimento do Estado de Coisas

Inconstitucional configura-se como um catalisador da jurisdição constitucional, provocando uma resposta institucional diante de omissões ou falhas estruturais. Ao ser invocado, o ECI desafia diretamente a arquitetura jurídico-administrativa e política do Estado, pois evidencia não apenas disfunções no sistema de justiça, mas também o descumprimento generalizado, por parte do próprio Estado, de suas obrigações constitucionais de forma eficaz e adequada.

A primeira Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF 347) foi protocolada em 2015, tendo como requerente o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), que solicitou ao Supremo Tribunal Federal o reconhecimento da existência de um Estado de Coisas Inconstitucional no sistema prisional brasileiro. A relatoria da ação ficou a cargo do Ministro Marco Aurélio Mello. No julgamento, o plenário do STF decidiu, por unanimidade — com dez votos favoráveis —, reconhecer a grave e generalizada violação de direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade, caracterizando, assim, a configuração do ECI no sistema carcerário nacional.

Antes de prosseguir com as discussões, é oportuno esclarecer a diferença entre a ADPF e a ADI, dois instrumentos centrais no controle de constitucionalidade no ordenamento jurídico brasileiro. A ADPF refere-se à Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, enquanto a ADI diz respeito à Ação Direta de Inconstitucionalidade. Embora ambas tenham como finalidade a preservação da supremacia da Constituição, existem distinções relevantes entre elas quanto ao objeto, à finalidade e ao cabimento das ações.

A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) é um instrumento jurídico de natureza mais específica, destinado a questionar a compatibilidade de leis ou atos normativos com a Constituição Federal, considerando sua totalidade. Seu foco recai sobre normas que, em tese, afrontam diretamente preceitos constitucionais vigentes. Contudo, a ADI possui limitações quanto ao seu cabimento, especialmente no que se refere a normas editadas antes da promulgação da Constituição de 1988. Nesse sentido, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) foi criada com o propósito de suprir tais lacunas, conforme explica o Supremo Tribunal Federal: “A ADPF foi criada para suprir as lacunas deixadas pelas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs), que não podem ser propostas contra leis ou atos normativos que entraram em vigor antes da promulgação da Constituição Federal de 1988” (BRASIL, STF, 2009).

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) tem como finalidade central assegurar a conformidade entre as normas legais e a Constituição Federal, especialmente em situações nas quais se alega a violação direta de preceitos fundamentais, ainda que não haja uma norma específica como objeto do controle. Trata-se de um mecanismo dotado de ampla abrangência, apto a ser utilizado em contextos diversos, inclusive para enfrentar omissões ou atos concretos que comprometam direitos constitucionais essenciais. Em síntese, tanto a ADPF quanto a ADI constituem instrumentos fundamentais de proteção da ordem constitucional, embora atuem em contextos distintos e possuam alcances normativos diferenciados:

Nos últimos julgados do STF sobre a admissibilidade de ADPF, vem prevalecendo a posição adotada na doutrina de Gilmar Mendes e Luís Roberto Barroso, entre outros autores. [...] Se ajuizada uma ADPF e o STF chega à conclusão de que cabia ADI no caso em questão, qual procedimento será o adequado para o STF? Com base no art. 4º, § 1º, Lei 9882/99, indefere a ADPF de plano ou pode o Pretório Excelso, automaticamente, converter a ADPF em ADI? Pois bem, o STF, na ADPF nº 72, entendeu, de forma até louvável (para a doutrina), que quando ocorrer essa hipótese a ADPF poderá ser convertida em ADI, com base nos princípios da instrumentalidade e da economia processual (FERNANDES, 2017, p. 1539).

A finalidade da ADPF é resguardar os preceitos fundamentais consagrados na Constituição Federal, assegurando a proteção dos princípios estruturantes do ordenamento jurídico brasileiro. Trata-se de um instrumento que visa não apenas corrigir afrontas diretas à Constituição, mas também preservar sua integridade diante de omissões ou atos que comprometam seus fundamentos. Seu uso encontra respaldo expresso no texto constitucional, conforme dispõe o artigo 102 da Constituição Federal de 1988: “Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: [...] § 1º A arguição de descumprimento de preceito fundamental, decorrente desta Constituição, será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, na forma da lei” (BRASIL, CF, 1988).

O dispositivo citado da Constituição Federal, contudo, não especifica de forma clara quais preceitos seriam considerados fundamentais para fins de arguição perante o Supremo Tribunal Federal, uma vez que, em tese, todo o conteúdo da Carta Magna pode ser interpretado como dotado de fundamentalidade. Diante dessa abertura, cabe à parte autora, ao propor a ADPF, demonstrar concretamente qual preceito foi violado e justificar a necessidade da arguição como meio adequado para sanar a lesão. Foi apenas em 1999,

onze anos após a promulgação da Constituição, que a Lei nº 9.882/99 foi editada, disciplinando o procedimento da ADPF e estabelecendo, de forma expressa, seu caráter subsidiário. Essa norma veio complementar o §1º do artigo 102 da Constituição, delimitando os contextos nos quais a ADPF pode ser utilizada para resguardar preceitos fundamentais:

Art. 1º. A arguição prevista no § 1º do art. 102 da Constituição Federal será proposta perante o Supremo Tribunal Federal, e terá por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público.

Parágrafo único. Caberá também arguição de descumprimento de preceito fundamental: I – quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição (BRASIL, Lei nº 9.882, 1999).

Em síntese, a partir da promulgação da Lei nº 9.882/99, ficou estabelecido que a ADPF é cabível quando não houver outro meio eficaz para sanar lesão a preceito fundamental da Constituição. Sua aplicação abrange ampla gama de situações, incluindo atos administrativos, atos normativos municipais e distritais editados no âmbito da competência local, bem como normas pré-constitucionais — ou seja, anteriores à Constituição de 1988 —, além de atos pós-constitucionais, inclusive os já revogados ou com efeitos exauridos, desde que ainda produzam repercussões jurídicas, inclusive em decisões judiciais.

Por outro lado, a legislação também define hipóteses de inadmissibilidade da ADPF. Não é cabível, por exemplo, seu uso para contestar vetos presidenciais, decisões judiciais transitadas em julgado, substituição de embargos à execução para impugnar normas anteriores à Constituição de 1988, nem tampouco contra normas constitucionais originárias ou súmulas vinculantes. Quanto à legitimidade ativa, a Lei nº 9.882/99 estabelece um rol restrito de autoridades e entidades que podem propor a ADPF, nos seguintes termos:

Art. 2º. Podem propor arguição de descumprimento de preceito fundamental:

I – os legitimados para a ação direta de inconstitucionalidade;

II – (VETADO)

§ 1º Na hipótese do inciso II, faculta-se ao interessado, mediante representação, solicitar a propositura de arguição de descumprimento de preceito fundamental ao Procurador-Geral da República, que, examinando os fundamentos jurídicos do pedido, decidirá do cabimento do seu ingresso em juízo.

§ 2º (VETADO) (BRASIL, Lei nº 9.882, 1999).

Segundo a Constituição Federal de 1988, são legitimados para propor a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental os mesmos entes habilitados a ajuizar a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), nos termos do artigo 103:

Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade:
I – o Presidente da República;
II – a Mesa do Senado Federal;
III – a Mesa da Câmara dos Deputados;
IV – a Mesa de Assembleia Legislativa;
IV – a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal;
V – o Governador de Estado;
V – o Governador de Estado ou do Distrito Federal;
VI – o Procurador-Geral da República;
VII – o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;
VIII – partido político com representação no Congresso Nacional;
IX – confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional (BRASIL, Lei nº 9.868, 1999).

A propositura da ADPF deve ser realizada por meio de petição inicial, que deverá conter os seguintes requisitos, conforme disposto na Lei nº 9.882/99:

Art. 3º. A petição inicial deverá conter:
I – a indicação do preceito fundamental que se considera violado;
II – a indicação do ato questionado;
III – a prova da violação do preceito fundamental;
IV – o pedido, com suas especificações;
V – se for o caso, a comprovação da existência de controvérsia judicial relevante sobre a aplicação do preceito fundamental que se considera violado.
Parágrafo único. A petição inicial, acompanhada de instrumento de mandato, se for o caso, será apresentada em duas vias, devendo conter cópias do ato questionado e dos documentos necessários para comprovar a impugnação (BRASIL, Lei nº 9.882, 1999).

Caso o pedido de ADPF seja admitido, o relator poderá determinar a oitiva dos órgãos responsáveis pelo ato questionado, conforme previsão da Lei nº 9.882/99. A competência para julgamento é exclusiva do Supremo Tribunal Federal, sendo exigido quórum mínimo de dois terços de seus membros para a deliberação. Por outro lado, a arguição será indeferida se não preencher os requisitos legais, se for manifestamente incabível ou se a petição inicial for considerada inepta.

Uma vez acolhido o pedido de medida liminar, inicia-se a fase de instrução, com a coleta de informações pertinentes ao caso. Nessa etapa, o relator é responsável por solicitar os dados necessários, designar a data para o julgamento e promover a devida

comunicação às autoridades envolvidas nos atos questionados. Nessa comunicação, são esclarecidos os contornos da controvérsia e a forma como o Supremo Tribunal Federal pretende aplicar o Direito em relação ao preceito fundamental supostamente violado.

2.1.1.1 Tema Central

O núcleo temático da ADPF 347, no contexto do reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional, reside na constatação de uma violação sistemática e generalizada de direitos fundamentais no sistema prisional brasileiro. As principais garantias afetadas referem-se ao acesso à saúde, à educação e a condições mínimas de dignidade para a população carcerária. Na petição inicial, o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) sustentou que a ineficácia das políticas públicas, aliada à omissão reiterada do Estado, configurava um cenário de inconstitucionalidade estrutural, exigindo a atuação do Poder Judiciário como forma de assegurar a efetividade dos direitos consagrados na Constituição.

Na petição da ADPF 347, o relator, Ministro Marco Aurélio Mello, descreveu com veemência a situação deplorável do sistema prisional brasileiro. Destacou que, por se tratar de uma população privada do direito ao voto e socialmente estigmatizada, os presos não recebem atenção prioritária na formulação e execução das políticas públicas, sendo frequentemente ignorados pelo poder político. Essa marginalização institucional contribui para a recorrência de violações a direitos fundamentais básicos. Diante desse cenário, o relator buscou evidenciar a urgência de reformas estruturais e de uma atuação efetiva do Estado, com vistas à superação da crise humanitária instalada no sistema penitenciário:

Comparem com a saúde pública: há defeitos estruturais sérios nesse campo, mas tem-se vontade política em resolvê-los. Não existe um candidato que não pautar a campanha eleitoral, entre outros temas, na melhoria do sistema. Todos querem ser autores de propostas que elevem a qualidade dos serviços. Deputados lutam pela liberação de recursos financeiros em favor da população das respectivas bases e territórios eleitorais. A saúde pública sofre com déficits de eficiência, impugnados judicialmente por meio de um sem-número de ações individuais, mas não corre o risco de piora significativa em razão da ignorância política ou do desprezo social. O tema possui apelo democrático, ao contrário do sistema prisional (BRASIL, ADPF nº 347, 2023).

Não obstante, após a apreciação detalhada das demandas apresentadas e das denúncias constantes no relatório, a Corte concluiu o seguinte:

1. No bojo da presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade - PSOL, pleiteia-se, em síntese, [que] seja reconhecido o Estado de Coisas Inconstitucional relativamente ao sistema penitenciário brasileiro, com a consequente adoção de providências estruturais em face de lesões a preceitos fundamentais dos presos, decorrentes de ações e omissões imputadas aos Poderes Públicos da União, dos Estados e do Distrito Federal (BRASIL, ADPF nº 347, 2023).

Dessa forma, o Supremo Tribunal Federal reconheceu que o sistema prisional brasileiro configura um caso de violação generalizada e persistente de direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade. Tal constatação levou ao reconhecimento formal da existência de um Estado de Coisas Inconstitucional, diante das condições desumanas e degradantes em que a população carcerária cumpre suas penas, em flagrante afronta aos princípios e garantias assegurados pela Constituição Federal.

2.1.1.2 Relevância jurídica e natureza processual

A definição da relevância jurídica do Estado de Coisas Inconstitucional no âmbito da ADPF 347 tem como finalidade central a formulação de um conjunto de medidas voltadas à redução da superlotação carcerária e à melhoria das condições de encarceramento no Brasil. Trata-se, portanto, de uma tentativa de assegurar que as pessoas privadas de liberdade não sejam submetidas a tratamentos desumanos, nem obrigadas a viver em celas superlotadas, insalubres, marcadas pela proliferação de doenças, escassez de água e alimentação precária — realidades que violam frontalmente os direitos fundamentais garantidos pela Constituição.

Esse cenário também abrange as medidas voltadas à proteção dos direitos humanos das mulheres em situação de privação de liberdade, cujas condições são igualmente alarmantes. Nas prisões femininas, são recorrentes os relatos de agressões físicas, estupro e a ausência de itens básicos de higiene, como absorventes. Muitas mulheres dão à luz em celas sem quaisquer condições sanitárias adequadas e sem acompanhamento médico, o que representa grave risco à vida. Além disso, após o parto, é comum que sejam arbitrariamente separadas de seus filhos, em violação direta aos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da proteção à maternidade e da integridade física e psíquica.

No que tange ao direito à maternidade, a ADPF 347 permitiu ao Supremo Tribunal Federal exigir o efetivo cumprimento da Lei Complementar nº 153, de 9 de dezembro de 2015. Essa norma estabelece diretrizes específicas para a proteção das mulheres gestantes e puérperas no sistema prisional, reforçando a necessidade de assegurar condições dignas durante a gravidez, o parto e o pós-parto, em consonância com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e da proteção à maternidade:

Art. 1º. Esta Lei Complementar altera o art. 3º da Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, que cria o Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN, e dá outras providências, a fim de destinar recursos do Funpen às finalidades que especifica. [...]

Art. 3º. XV - implantação e manutenção de berçário, creche e seção destinada à gestante e à parturiente nos estabelecimentos penais, nos termos do § 2º do art. 83 e do art. 89 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 - Lei de Execução Penal (BRASIL, LC nº 153, 2015).

Ademais, uma vez reconhecido o Estado de Coisas Inconstitucional, o relatório da ADPF 347 deixa de se limitar à mera exposição dos elementos que configuram a violação massiva e generalizada de direitos fundamentais (BRASIL, CF, art. 5º; Lei nº 9.868/99; Lei nº 9.882/99). Sua natureza e relevância jurídica passam a abranger dimensões mais específicas do Direito Penal e do Processo Penal, com vistas à formulação de medidas estruturantes. Essas medidas envolvem a atuação coordenada de múltiplos órgãos estatais e a mobilização de recursos institucionais e financeiros indispensáveis ao enfrentamento do problema. Além disso, o relatório prevê mecanismos jurídicos adicionais em caso de descumprimento das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal:

2. Em julgamento finalizado durante a Sessão Plenária de 09/09/2015, esse Supremo Tribunal Federal deferiu [...] a medida cautelar postulada pelo requerente para: i) “determinar aos juízes e tribunais que, observados os artigos 9.3 do Pacto dos Direitos Cívicos e Políticos e 7.5 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, realizem, em até noventa dias, audiências de custódia, viabilizando o comparecimento do preso perante a autoridade judiciária no prazo máximo de 24 horas, contados do momento da prisão”; e ii) “determinar à União que libere o saldo acumulado do Fundo Penitenciário Nacional para utilização com a finalidade para a qual foi criado, abstendo-se de realizar novos contingenciamentos”. [...] 4. Mais recentemente, na Sessão Plenária virtual de 28/05/2021 a 07/06/2021 [...], determinou à União que não apenas promovesse a incontida liberação do “saldo acumulado do Fundo Penitenciário Nacional”, como, igualmente, se abstenha “de realizar novos contingenciamentos”, devendo os respectivos recursos serem empregados na “finalidade para a qual foi criado” o Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN). [...] Ante o exposto, considerando as circunstâncias que indicam possível descumprimento da decisão cautelar proferida no âmbito desta ADPF, e a relevância e urgência da

questão sob exame, intime-se, com urgência, o Ministério da Economia (BRASIL, ADPF nº 347, 2023).

Observa-se, ainda, que, com o objetivo de assegurar a prevalência da Constituição, parte relevante da discussão conduzida no âmbito da ADPF 347 — especialmente nos termos do voto do Ministro Luís Roberto Barroso — enfatiza a necessidade de um diálogo institucional e da atuação articulada entre os diversos entes do Poder Público. Essa atuação conjunta deve envolver, além dos poderes constituídos, entidades representativas da sociedade civil, reconhecendo-se que a superação do Estado de Coisas Inconstitucional demanda soluções integradas e colaborativas:

[...] 7. prever que a elaboração do plano nacional deverá ser efetuada, conjuntamente, pelo DMF/CNJ e pela União, em diálogo com instituições e órgãos competentes e entidades da sociedade civil, nos termos explicitados acima e observada a importância de não alongar excessivamente o feito; 8. explicitar que a elaboração dos planos estaduais e distrital se dará pelas respectivas unidades da federação, em respeito à sua autonomia, observado, todavia, o diálogo com o DMF, a União, instituições e órgãos competentes e entidades da sociedade civil, nos moldes e em simetria ao diálogo estabelecido no plano nacional (BRASIL, ADPF nº 347, 2023).

A elaboração de um plano nacional constitui medida essencial tanto para a superação das graves violações já identificadas quanto para a prevenção de sua recorrência de forma generalizada e sistemática. O reconhecimento, pelo Supremo Tribunal Federal, do conjunto de falhas e omissões estruturais que deram origem ao Estado de Coisas Inconstitucional no sistema prisional revela que a natureza jurídica do processo encontra respaldo na jurisprudência nacional. A ADPF 347, nesse contexto, configura-se como um importante instrumento de responsabilização do Estado, sendo relevante para o ordenamento jurídico brasileiro por resultar na formulação de um plano nacional — medida cautelar indispensável à proteção e à concretização dos direitos fundamentais.

2.1.1.3 Alegações de cada parte

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347 foi proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) com o objetivo de obter o reconhecimento, por parte do Supremo Tribunal Federal, da existência de um Estado de Coisas Inconstitucional diante das graves e persistentes violações de direitos humanos no sistema prisional

brasileiro. Tais violações decorriam, em grande medida, da ineficácia das políticas públicas estatais. Entre as principais alegações apresentadas no processo, destacam-se:

1. Violação generalizada de direitos: o partido destacou a ocorrência sistemática de violações de direitos fundamentais da população carcerária, como acesso à saúde, à educação e à segurança.

2. Inércia do Estado: o relator argumentou que a omissão do Estado em garantir direitos essenciais configurava um estado de inconstitucionalidade, comprometendo a dignidade humana.

3. Condições subumanas das penitenciárias: o processo apontou para a falta de planejamento da segurança pública no sistema prisional, o que evidenciou a falência dessas políticas públicas.

4. Necessidade de intervenção judicial: o relator defendeu que o reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional exigia uma intervenção do Judiciário para garantir a efetividade dos direitos constitucionais.

As alegações apresentadas na ADPF 347 tinham como propósito evidenciar a urgência de reformas estruturais e de ações concretas por parte do Estado, tanto para reverter o cenário de violações quanto para prevenir sua repetição. Entre as medidas propostas, destacava-se a necessidade de elaboração e implementação de um plano nacional voltado à proteção dos direitos das pessoas privadas de liberdade. Por outro lado, os opositores ao reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional no âmbito da ADPF 347 apresentaram as seguintes objeções:

1. Legalidade das ações estatais: alegaram que as ações do Estado estavam dentro dos limites legais, que as dificuldades enfrentadas resultavam de fatores complexos, e não necessariamente de inércia ou omissão estatal.

2. Competência dos Poderes Públicos: defenderam que a solução para os problemas sociais deveria ser buscada por meio das esferas legislativas e administrativas, e não pela intervenção do Judiciário.

3. Políticas em curso: apontaram que já existiam políticas públicas sendo implementadas para melhorar a situação, e que o reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional poderia prejudicar esses esforços.

4. Risco de Judicialização excessiva: defenderam que a judicialização de questões sociais poderia gerar um ativismo judicial desproporcional, interferindo em competências do Executivo e do Legislativo.

Esses argumentos contrários refletiram preocupações centrais com a preservação do princípio da separação dos poderes, alertando para os riscos de uma suposta banalização do papel do Judiciário. Os críticos apontaram que a utilização da ADPF 347 poderia representar uma ampliação indevida da atuação judicial, transferindo ao Poder Judiciário a responsabilidade por solucionar questões que, em tese, deveriam ser resolvidas por meio de vias legislativas e administrativas. Tal deslocamento, segundo essa perspectiva, comprometeria o equilíbrio entre os poderes e poderia fragilizar a legitimidade democrática das políticas públicas.

2.1.1.4 Acórdão judicial

Por unanimidade (10 votos a 0), o Plenário do Supremo Tribunal Federal, em sessão realizada no dia 4 de outubro de 2023, reconheceu que a situação atual das prisões brasileiras compromete gravemente a capacidade do sistema de assegurar tanto a segurança pública quanto o cumprimento de direitos fundamentais. Entre os direitos violados, destacam-se o direito à integridade física, à alimentação, à saúde básica, à higiene, ao estudo e ao trabalho. A decisão evidenciou a persistente ineficácia das políticas públicas voltadas à gestão do sistema prisional e reafirmou o quadro de inconstitucionalidade estrutural.

No documento oficial publicado pelo Supremo Tribunal Federal, intitulado *Informação à sociedade – ADPF 347: violação massiva de direitos fundamentais no sistema carcerário brasileiro* (2023), a seção intitulada “Fatos” apresenta a seguinte exposição:

Entre os fatos que exemplificam o tratamento desumano dado aos presos, estão celas superlotadas e imundas, falta de água e de materiais de higiene básicos, proliferação de doenças, mulheres dando à luz nas próprias penitenciárias, agressões e estupros, bem como a ausência de oportunidades de estudo e trabalho (BRASIL, 2023, p. 1).

Com o objetivo de enfrentar a grave situação do sistema prisional, o Supremo Tribunal Federal determinou a adoção de um conjunto de medidas voltadas à implementação de um plano nacional, a ser executado no prazo máximo de três anos. A execução dos planos estaduais e municipais deverá ser submetida à aprovação do STF, acompanhada por monitoramento do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e supervisão direta do próprio Supremo. De forma prioritária, o plano nacional deve abordar os três principais problemas estruturais identificados: (1) a insuficiência e precariedade das vagas disponíveis; (2) o ingresso excessivo de presos, inclusive em situações nas quais a prisão não se revela necessária; e (3) a permanência prolongada de indivíduos no sistema, com cumprimento de pena além do tempo legalmente fixado na condenação.

Além das diretrizes estruturais estabelecidas no plano nacional, o Supremo Tribunal Federal também determinou outras medidas específicas, com o intuito de assegurar a proteção dos direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade. Dentre essas medidas, destacam-se: (1) a obrigatoriedade da realização de audiências de custódia no prazo máximo de 24 horas após a prisão, preferencialmente com a presença do juiz; (2) a separação física entre presos provisórios e aqueles já condenados definitivamente; e (3) a realização de estudos e a regulamentação, pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), da criação de varas de execução penal em número proporcional à quantidade de varas criminais e à população carcerária de cada unidade da federação (STF, ADPF nº 347, 2023).

2.2 REFLEXÕES E DISCUSSÕES SOBRE A APLICAÇÃO DO ECI NO BRASIL

Com o crescimento dos fenômenos de judicialização da política no Brasil e em diversos países, o Supremo Tribunal Federal e outras Cortes Constitucionais passaram a ocupar uma posição de centralidade no exercício do poder, assumindo a responsabilidade por decidir sobre questões complexas e marcadas por intensos conflitos entre a sociedade civil e o Poder Público. Entre os temas controversos submetidos ao STF, destacam-se as falhas estruturais do sistema prisional e a demarcação de terras indígenas e quilombolas. Nesse cenário, ganha relevância o debate sobre a legitimidade e a aptidão do STF para atuar como moderador institucional de interesses divergentes. Tal questionamento tem se intensificado, especialmente após a incorporação, pelo Supremo, do conceito colombiano de Estado de Coisas Inconstitucional.

A teoria do Estado de Coisas Inconstitucional, desenvolvida pela Corte Constitucional da Colômbia, tem por finalidade enfrentar falhas estruturais nas políticas públicas que ocasionam violações massivas, prolongadas e sistemáticas de direitos fundamentais. Inspirada por experiências da Corte Europeia de Direitos Humanos e do sistema judicial norte-americano, a Corte colombiana passou a adotar esse mecanismo jurisdicional como instrumento de intervenção direta na formulação e correção de políticas públicas. Por meio dele, o Judiciário assume a função de estabelecer metas, prazos e ações concretas a serem implementadas pelos demais Poderes, com o objetivo de restaurar a ordem constitucional violada:

Na Colômbia, esta figura tem sido utilizada desde 1997 em diferentes ocasiões sobre temas diversos e controversos, tais como: em primeiro lugar, a omissão de filiação [...] de professores ao Fundo Nacional de Benefícios Docentes. Em segundo lugar, em 1998, devido ao habitual atraso na resolução dos pedidos dos pensionistas. Em terceiro lugar, a Corte recorreu à figura para exigir a elaboração e a implementação de um plano que protegesse os direitos dos presos nas prisões colombianas (CABALLERO; FERNÁNDEZ, 2015, p. 124).¹²

No Brasil, o conceito de Estado de Coisas Inconstitucional passou a ser amplamente debatido no Supremo Tribunal Federal, com destaque para as manifestações do Ministro Luís Roberto Barroso em temas de repercussão geral. Em 6 de outubro de 2023, o STF publicou um balanço geral destinado à sociedade sobre os resultados do julgamento da ADPF 347, já mencionado anteriormente. Nesse documento, as demandas formuladas pelo relator e as decisões proferidas pela Corte foram vinculadas a dois dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas: o item “3) Saúde e bem-estar” e o item “16) Paz, justiça e instituições eficazes”. Essa vinculação evidencia a relevância da pauta para a proteção dos direitos humanos e reforça a necessidade de maior atenção por parte da sociedade em relação ao tema.

O informe à sociedade publicado pelo Supremo Tribunal Federal deixa em aberto duas questões centrais, amplamente debatidas durante o julgamento da ADPF 347. Embora tenham sido objeto de reflexão pelos ministros, essas perguntas permanecem atuais e devem continuar a ser consideradas tanto pela população quanto pelas instituições

¹² Texto original: “En Colombia esta figura se ha usado desde 1997 en distintas ocasiones sobre temas diversos y controversiales como lo son: en primer lugar, la omisión de afiliación, aunque se realizaban las deducciones salariales correspondientes, de los docentes al Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio. En segundo lugar, en 1998, por la mora habitual de resolución en las solicitudes de los pensionados. En tercer lugar, la Corte recurrió a la figura para exigir el diseño e implementación de un plan que protegiera los derechos de los reclusos en las cárceles colombianas” [Tradução nossa].

governamentais e organizações da sociedade civil responsáveis por atuar conjuntamente na implementação do plano nacional. São elas:

1. Existe uma situação de grave e massiva violação de direitos fundamentais no sistema carcerário brasileiro? 2. Em caso positivo, quais são as medidas adequadas para a superação de tal situação de grave e massiva violação? (BRASIL, 2023, p. 1).

Nas últimas décadas, diversos especialistas, magistrados, pesquisadores acadêmicos, parlamentares, representantes de movimentos sociais e jornalistas têm se debruçado sobre o debate envolvendo situações de inconstitucionalidade que atentam contra os direitos humanos. Nesse contexto, José Ribas Vieira e Rafael Bezerra (2016), ao examinarem as “aproximações e divergências” entre os contextos brasileiro e colombiano, com base em uma análise comparada entre a *Sentencia* T-025 da Corte Constitucional da Colômbia e a ADPF 347 julgada pelo STF, destacam que:

[...] para além da proximidade geográfica e do passado colonial há outras significativas aproximações entre Brasil e Colômbia negligenciadas propositadamente (ou não) pelo *mainstream* do constitucionalismo brasileiro, especialmente no que se refere à conjuntura política, econômica, social e cultural, destacando-se dentre outras: a) a previsão de uma extensa lista de direitos fundamentais no texto constitucional, incluindo os chamados direitos econômicos, sociais e culturais (DESCs); b) os alarmantes índices de desigualdade social; e c) a crise de representação da classe política e a debilidade dos movimentos sociais e dos partidos da oposição (VIEIRA; BEZERRA, 2016, p. 204).

Os autores ainda observam que “essas características em comum se materializaram nas reformas constitucionais vivenciadas por toda a América Latina nas últimas duas décadas, particularmente, no caso dos respectivos países” (VIEIRA; BEZERRA, 2016, p. 204). Tal constatação é reforçada por dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que, em 2015, apontavam a Colômbia e o Brasil como o terceiro e o quarto países mais desiguais da América Latina em termos de distribuição de renda. Esse retrato social evidencia a persistente ausência de políticas públicas eficazes e reforça a importância de mecanismos jurídicos como o Estado de Coisas Inconstitucional para enfrentar desigualdades estruturais (VIEIRA; BEZERRA, 2016).

No que se refere à ausência de políticas de segurança pública eficazes voltadas à construção de um sistema penal compatível com os direitos constitucionais, torna-se irrefutável o reconhecimento da atual situação de crise que assola o sistema penitenciário

brasileiro. Diante desse cenário de falhas estruturais, amplamente identificadas pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADPF 347, Sylvio Motta (2019) sustenta a necessidade de afirmar, com prioridade, a garantia do direito fundamental à vida — entendido como um conjunto indissociável de direitos básicos e essenciais, positivados pela Constituição Federal em vigor. Nesse sentido, a adoção da figura do Estado de Coisas Inconstitucional revelou-se uma medida legítima e necessária para assegurar a efetividade dos direitos fundamentais da população carcerária.

Sob outra perspectiva, parte da doutrina ressalta que a aplicação do Estado de Coisas Inconstitucional deve restringir-se a contextos em que a inconstitucionalidade não decorre de um evento isolado, tampouco se limita à violação de direitos individuais ou a casos pontuais. Trata-se de um mecanismo voltado à correção de violações estruturais e coletivas. No entanto, conforme observam Paulo e Alexandrino (2017), algumas ressalvas devem ser consideradas, sobretudo à luz das prerrogativas constitucionais. Segundo os autores, “o entendimento dominante em nosso país é de que não só o Estado deve respeitar os direitos fundamentais, mas também os particulares, nas relações entre si. Desse modo, os direitos fundamentais vinculam o Estado — incluindo o legislador, os órgãos administrativos e o Poder Judiciário —, bem como os particulares”.

No que diz respeito à abrangência e às limitações que envolvem a aplicação do Estado de Coisas Inconstitucional, Caballero e Fernández (2015) sustentam que esse instrumento deve ser reservado a situações de inconstitucionalidade que extrapolam a ocorrência de um fato isolado. Para as autoras, o recurso ao ECI se justifica nos casos em que:

[...] o Tribunal verifica um ambiente de violação repetida e massiva dos direitos, que provém de ações ou omissões de diversas instituições e aumenta a profunda crise econômica e a desigualdade social, demonstrando a incoerência entre os princípios consagrados no ordenamento jurídico e o efetivo cumprimento dos mesmos nos aspectos sociais das comunidades (CABALLERO; FERNÁNDEZ, 2015, p. 122).¹³

Portanto, considerando que a Constituição Federal de 1988 contempla tanto normas constitucionais quanto normas de caráter infraconstitucional, o que pode ensejar divergências interpretativas, é fundamental que a aplicação do Estado de Coisas

¹³ Texto original: “la Corte verifica un entorno de violación reiterada y masiva de derechos, que proviene de acciones u omisiones de diversas instituciones y que agudiza la profunda crisis económica y la desigualdad social, demostrando la incoherencia entre los principios plasmados en el ordenamiento jurídico y el efectivo cumplimiento de los mismos en los aspectos sociales de las comunidades” [Tradução nossa].

Inconstitucional seja guiada por critérios metodológicos consistentes. Esses critérios devem estar em consonância com os parâmetros interpretativos adotados pela jurisprudência constitucional vigente, a fim de garantir coerência e legitimidade às decisões proferidas no âmbito do controle de constitucionalidade.

2.2.1 Interpretação constitucional – questões de método

O campo do Direito, especialmente no âmbito do Direito Constitucional, abrange uma diversidade de métodos científicos voltados à interpretação da Constituição, cada um fundamentado em distintos referenciais filosóficos e epistemológicos. Entre os principais, destacam-se o método tópico-problemático, o hermenêutico-concretizador, o integrativo (ou científico-espiritual) e o normativo-estruturante, entre outros.

Considerando a multiplicidade de abordagens, é importante ressaltar que a adoção de um determinado método interpretativo não implica, necessariamente, a exclusão dos demais. Por não serem métodos puros nem excludentes, eles podem ser aplicados de forma complementar, conforme as exigências do caso concreto e a complexidade da norma constitucional em análise.

A hermenêutica clássica, base da Teoria Geral da Interpretação, pode ser compreendida, em termos gerais, como o conjunto de regras e princípios utilizados na interpretação dos textos legais. O método hermenêutico tradicional parte da premissa de que a Constituição deve ser interpretada como uma lei entre outras, não exigindo, portanto, um método exclusivo ou singular. No entanto, justamente por se tratar de um texto normativo de elevada complexidade e densidade principiológica, a Constituição requer a utilização de múltiplos elementos interpretativos.

Entre eles, destacam-se: o elemento filológico (que abrange os aspectos etimológicos, literais, gramaticais e semânticos); o elemento histórico (compreendendo os contextos social e cultural de sua elaboração); e o elemento lógico-teleológico (relacionado à finalidade, à coerência sistêmica e à racionalidade interna do ordenamento). A articulação desses elementos visa desvendar os sentidos possíveis do texto constitucional enquanto norma jurídica dotada de supremacia.

2.2.2 Bases metodológicas e interpretativas do Direito Constitucional: o papel do STF

No campo teórico da hermenêutica, destaca-se o método denominado “tópico-problemático”, desenvolvido pelo jurista alemão Theodor Viehweg em sua obra *Topik und Jurisprudenz*, publicada originalmente em 1953 (VIEHWEG, 2005). Esse método propõe uma abordagem interpretativa que parte do problema — e não da norma jurídica ou do sistema normativo — como ponto central da análise constitucional. Em vez de aplicar a norma ao caso concreto de forma dedutiva, a tópica inverte a lógica tradicional: parte-se do problema para a norma, do particular para o geral, colocando o caso concreto no centro da atividade interpretativa.

Assim, segundo a lógica tópica, a interpretação deve considerar os pontos de vista (*topoi*) relevantes à discussão do problema e organizá-los de forma convergente em direção à solução jurídica mais adequada. Apesar de inovador, esse método encontrou resistência na comunidade científica de sua época, sendo criticado por supostamente gerar insegurança jurídica, diante da possibilidade de influências subjetivas e interesses difusos por parte do intérprete.

O método denominado “hermenêutico concretizador”, desenvolvido por Konrad Hesse em sua obra publicada originalmente em 1959, propõe que a interpretação constitucional deve partir do texto normativo e direcionar-se à realidade concreta a ser analisada (HESSE, 1991). Trata-se, portanto, de uma abordagem que adota o modelo dedutivo, partindo da norma para o caso concreto, em contraste com o método tópico-problemático, que segue um modelo indutivo, partindo do problema para a norma.

No entanto, o hermenêutico concretizador reconhece que o intérprete não parte de um ponto neutro: ele carrega uma pré-compreensão da realidade que influencia o processo interpretativo. Por isso, esse método envolve três elementos fundamentais: a norma jurídica em si, a realidade concreta a ser enfrentada e a pré-compreensão do intérprete sobre essa realidade. A articulação desses elementos permite uma leitura dinâmica da Constituição, buscando concretizar seus valores e finalidades no caso específico.

O método denominado “científico-espiritual”, idealizado por Rudolf Smend em sua obra originalmente publicada em 1928, também é conhecido como método “integrativo” ou “científico-cultural”. Essa abordagem parte da premissa de que a Constituição deve ser compreendida como um sistema cultural de valores, intimamente vinculado à realidade sociocultural da comunidade em que se insere (SMEND, 1968). Nesse sentido, a interpretação constitucional não se limita ao texto normativo, mas deve considerar os valores implícitos que sustentam sua legitimidade. O método propõe uma leitura que

harmonize a Constituição com os valores vigentes na sociedade, tratando-a como um produto cultural que deve ser interpretado de maneira global, sem desconsiderar os elementos extraconstitucionais. Em síntese, busca-se adaptar o conteúdo constitucional à realidade social e cultural, a partir de uma percepção integradora e dinâmica do sentido normativo.

O método denominado “normativo estruturante”, também conhecido como “método concretista”, foi desenvolvido por Friedrich Müller, cuja obra principal foi publicada originalmente em 1966. Essa abordagem propõe que a norma constitucional não se limita à interpretação do texto escrito, mas deve ser compreendida em sua dimensão mais ampla, englobando os níveis jurisdicional, legislativo e administrativo (MULLER, 2010).

Fundamentado teoricamente em elementos da tópica problemática, o método estruturante parte da premissa de que a norma jurídica é resultado de um processo de concretização que envolve tanto o texto normativo quanto sua estrutura lógica e funcional. Assim, a interpretação constitucional deve considerar, de forma integrada, todas as formas de atuação do Direito — sejam elas legislativas, administrativas ou jurisdicionais — com vistas à resolução de problemas concretos. Para Müller, a leitura do texto constitucional representa apenas uma das etapas do processo de construção normativa, que deve culminar na efetiva aplicação da norma ao caso real.

O conhecimento dos diversos métodos de interpretação constitucional permite aos profissionais do Direito fundamentar suas análises com maior precisão técnica, ampliando sua capacidade de questionar normas infraconstitucionais eventualmente incompatíveis com os princípios constitucionais vigentes. Além disso, esses métodos fornecem instrumentos para confrontar decisões baseadas em entendimentos estanques ou ultrapassados, favorecendo uma leitura dinâmica e evolutiva da Constituição. Nesse sentido, a interpretação jurídica cumpre um papel essencial como mecanismo de renovação e atualização do ordenamento jurídico, assegurando sua conformidade com as transformações sociais e os valores democráticos contemporâneos.

Para o professor Virgílio Afonso da Silva (2005), “a tarefa da interpretação constitucional irá variar de acordo com o enfoque acerca da função da constituição e de seu guardião na vida política do país”, o que indica que a atividade interpretativa vai além da simples escolha de um método técnico. Segundo o autor, pensar os métodos de interpretação constitucional exige, igualmente, refletir sobre a interação entre a realidade normativa da Constituição e o contexto político do Brasil, bem como sobre a evolução histórica dos institutos constitucionais. Nesse sentido, torna-se necessário “discutir que tipo de

constituição era a Constituição de 1988 ao ser promulgada e se as mudanças constitucionais ocorridas desde então alteraram seus fundamentos políticos, sociais e econômicos” (SILVA, 2005). Ainda no escopo das reflexões propostas, o autor apresenta um apontamento particularmente relevante ao tema deste artigo, ao tratar diretamente do papel do Supremo Tribunal Federal:

[...] a discussão mais urgente acerca da interpretação constitucional, [...], diz respeito ao papel do Supremo Tribunal Federal na interpretação constitucional. Cabe a esse tribunal fazer valer determinados valores constitucionais? Se sim, como decidir quais prevalecem em cada caso concreto? Ou ao STF cabe apenas zelar pelo bom funcionamento procedimental do regime democrático, deixando para o legislador a tarefa de decidir sobre os valores constitucionais a serem concretizados? (SILVA, 2005).

A partir dessas perspectivas, emerge um conjunto de questionamentos relevantes quanto ao papel institucional do Supremo Tribunal Federal após a incorporação da teoria do Estado de Coisas Inconstitucional no Brasil, em 2015. Seria possível afirmar que, desde então, o STF tem reduzido sua omissão em casos de elevada relevância política? Teria o Tribunal adotado uma postura mais ativa — ou até mesmo mais ativista — diante das omissões reiteradas dos demais poderes? Além disso, tal postura indicaria uma ampliação de sua atuação normativa, com o STF assumindo um papel positivo na defesa da Constituição e exercendo, de forma mais contundente, sua função de guardião da ordem constitucional ao arbitrar contra a inércia do Poder Executivo e do Poder Legislativo?

2.2.3 Constitucionalidade *versus* inconstitucionalidade

A Constituição Federal de 1988 estabelece os principais direitos e deveres que devem ser observados tanto pelo Estado quanto pela sociedade civil. Conhecida como Carta Magna, ela consolidou importantes avanços em matéria de direitos humanos e, por essa razão, é amplamente reconhecida como um marco na concretização do regime democrático no Brasil.

A Constituição Federal de 1988 contém dispositivos considerados cláusulas pétreas, ou seja, normas que não podem ser abolidas sequer por meio de emenda constitucional. Entre elas, destacam-se: a separação dos Poderes, o voto direto e secreto, e a defesa do sistema federativo e do Estado Democrático de Direito — garantias que visam, inclusive, prevenir tentativas de ruptura institucional, como golpes de Estado. Apesar disso, a

própria Constituição prevê a possibilidade de alterações por meio de Emendas Constitucionais, desde que respeitados os limites materiais e processuais previstos. Essas emendas devem ser aprovadas em dois turnos de votação, por três quintos dos votos, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal. Tais modificações permitem ajustes no texto constitucional, incluindo acréscimos, atualizações e adaptações. No que se refere ao controle de constitucionalidade, o Supremo Tribunal Federal também possui papel relevante, conforme dispõe o artigo 27 da Lei nº 9.868/99:

Art. 27. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado (BRASIL, Lei nº 9.868, 1999).

Partindo do princípio de que a Constituição Federal é a fonte primária de todo o ordenamento jurídico — por ser a Carta Magna que estrutura o Estado Democrático de Direito —, torna-se essencial discutir os tipos de inconstitucionalidade que podem atingi-la. Para tanto, é oportuno retomar algumas definições terminológicas. O termo *constitucionalidade* (substantivo feminino; do latim *constitutio*, *ōnis*) refere-se à “qualidade ou estado do que é constitucional”, isto é, à conformidade de um ato com as formas e regras estabelecidas pela Constituição. Já *inconstitucionalidade* (substantivo feminino; do francês *inconstitutionnel*) designa a “qualidade, caráter ou condição do que é inconstitucional”, significando o conflito ou a inadequação de uma lei, ato normativo ou jurídico frente às normas constitucionais. O prefixo *in-* (elemento mórfico; do latim *in-*) possui dois sentidos fundamentais: o de “negação, privação” e o de “interior, interno” (HOUAISS, 2024), o que contribui para a compreensão do termo *inconstitucionalidade* como a negação daquilo que está em conformidade com a Constituição.

O prefixo *in-*, quando empregado no início da palavra *constitucionalidade*, indica negação ou oposição ao que é considerado constitucional. Dessa forma, o termo *inconstitucionalidade* refere-se àquilo que se opõe à Constituição, isto é, que contraria suas normas, princípios ou prerrogativas. Em termos práticos, a inconstitucionalidade abrange todas as ações, normas ou atos — legislativos, administrativos ou jurisdicionais — que não se conformam com os preceitos estabelecidos na Constituição Federal vigente.

Entre os tipos de inconstitucionalidade previstos no ordenamento jurídico brasileiro, destacam-se a inconstitucionalidade material e a formal. A inconstitucionalidade material ocorre quando o conteúdo de uma lei ou ato normativo contraria os valores, princípios ou direitos fundamentais consagrados pela Constituição, independentemente de sua forma de elaboração. Ou seja, trata-se de uma inadequação substancial entre a norma infraconstitucional e o texto constitucional. Já a inconstitucionalidade formal refere-se à violação de normas procedimentais exigidas para a criação válida de leis ou atos normativos, como etapas do processo legislativo ou competências institucionais. Nessa hipótese, ainda que o conteúdo da norma seja compatível com a Constituição, sua forma de produção é inconstitucional por desrespeitar os trâmites previstos no texto constitucional.

Além das inconstitucionalidades material e formal, o ordenamento jurídico reconhece outras classificações relevantes: por ação, por omissão, total ou parcial, direta e indireta. A inconstitucionalidade por ação ocorre quando o Poder Público, por meio de uma conduta comissiva, edita norma ou pratica ato que afronta diretamente a Constituição. Já a inconstitucionalidade por omissão se configura quando o Estado se abstém de cumprir um dever constitucional, seja pela ausência de regulamentação, seja pela inércia em assegurar direitos fundamentais. A inconstitucionalidade pode ser total, quando atinge a norma em sua integralidade, ou parcial, quando compromete apenas parte do texto normativo — como um artigo, expressão ou palavra — sem invalidar o restante. Por fim, a inconstitucionalidade direta refere-se à violação cometida por normas primárias (com força de lei), enquanto a indireta ocorre, por exemplo, quando atos infralegais, como decretos do Poder Executivo, extrapolam os limites da lei que os fundamenta, afetando a constitucionalidade de forma reflexa.

A inconstitucionalidade configura-se quando um ato normativo entra em desacordo com a Constituição Federal, seja em razão de seu conteúdo — caracterizando a inconstitucionalidade material —, seja por falhas no seu processo de elaboração — configurando a inconstitucionalidade formal. No entanto, a inconstitucionalidade não deve ser compreendida apenas como um fenômeno jurídico. Trata-se, também, de uma manifestação decorrente de tensões sociais, culturais, políticas e econômicas, que podem gerar contradições entre os valores civis vigentes e os princípios fundamentais consagrados pela ordem constitucional. Assim, o controle de constitucionalidade torna-se um instrumento não apenas de legalidade, mas de preservação dos valores estruturantes do Estado Democrático de Direito.

Portanto, no momento em que o Direito identifica a inconstitucionalidade como uma disfunção a ser corrigida dentro do ordenamento jurídico, entra em cena o mecanismo do controle de constitucionalidade, cuja finalidade é solucionar essa incompatibilidade entre norma infraconstitucional e o texto da Constituição. No Brasil, essa prática está solidamente incorporada à cultura jurídica e é amplamente utilizada, especialmente por meio das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs), processadas e julgadas pelo Supremo Tribunal Federal, órgão responsável pela guarda da Constituição.

2.2.4 Pressupostos processuais: critérios para a adoção do ECI no Brasil

Os pressupostos processuais são requisitos essenciais que legitimam o desenvolvimento e a análise de um processo judicial, constituindo um conjunto de elementos — como condições, critérios e premissas — indispensáveis para que o órgão jurisdicional possa examinar o mérito da causa, seja para deferi-lo ou indeferi-lo. Esses pressupostos são tradicionalmente classificados quanto à existência e à validade, e podem ser divididos em subjetivos (relativos às partes e ao juiz) e objetivos (relativos ao processo em si). Os pressupostos de existência referem-se aos elementos mínimos necessários para a instauração válida do processo, como a presença de partes, causa de pedir e pedido. Já os pressupostos de validade dizem respeito à regularidade formal do processo, isto é, à sua aptidão jurídica para que o mérito seja analisado, como a competência do juízo, a capacidade processual das partes e a ausência de vícios que comprometam a legalidade do procedimento.

Os pressupostos processuais podem ser classificados com base nos requisitos que os regulamentam, dividindo-se, nesse contexto, em cinco categorias fundamentais:

a) Pressupostos de existência subjetivos: dizem respeito à capacidade de ser parte no processo e à exigência da presença de um órgão investido de jurisdição — ou seja, um juiz legitimamente constituído para exercer a função jurisdicional;

b) Pressupostos de existência objetivos: consistem na formulação de uma pretensão jurídica válida, que delimite a causa de pedir e o objeto litigioso a ser apreciado;

c) Pressupostos de validade subjetivos: envolvem a capacidade processual das partes (capacidade de estar em juízo), a capacidade postulatória (representação por

advogado ou Ministério Público, quando exigida), a legitimidade ad causam, bem como a atuação de um juiz competente e imparcial;

d) Pressupostos de validade objetivos intrínsecos: referem-se aos requisitos formais indispensáveis para o adequado processamento da ação, tais como a regularidade da petição inicial, o respeito às fases procedimentais e a correta realização das comunicações dos atos processuais;

e) Pressupostos de validade objetivos extrínsecos: correspondem às condições positivas ou negativas exigidas para a propositura da ação, mas que não dizem respeito à estrutura interna do processo, como, por exemplo, a ausência de litispendência, coisa julgada ou preempção.

Adicionalmente, os pressupostos processuais incluem requisitos positivos e negativos. Entre os requisitos positivos, destacam-se: a utilidade, que exige que o processo ofereça à parte autora um benefício prático e concreto em caso de decisão favorável; e a necessidade, que pressupõe que o Poder Judiciário seja a única ou a última via disponível para a obtenção do direito pleiteado. Já os requisitos negativos dizem respeito à inexistência de obstáculos que impeçam o exame do mérito. Nesse sentido, não pode haver situações como preempção, litispendência, coisa julgada ou a existência de convenção de arbitragem, que afastem a jurisdição estatal ou inviabilizem o prosseguimento da demanda.

Em síntese, os pressupostos processuais são os elementos que asseguram a validade da relação jurídica processual, enquanto as condições da ação correspondem aos requisitos indispensáveis para que o mérito da causa possa ser efetivamente analisado pelo juiz. Tais condições possuem natureza instrumental e devem estar presentes já na petição inicial, sendo verificadas a partir das alegações do autor, com o objetivo de avaliar se há, de fato, a violação de um direito e se o direito invocado é legítimo. Dentre essas condições, destaca-se o interesse processual, que se desdobra em dois aspectos fundamentais: a necessidade, isto é, a imprescindibilidade de recorrer ao Poder Judiciário; e a adequação, que se refere à escolha do meio processual apropriado para a solução do conflito. É essencial, portanto, que o instrumento processual utilizado seja compatível com a pretensão deduzida, evitando o uso indevido da máquina judiciária para situações irrelevantes ou inadequadas.

Deve-se destacar, ainda, que a atuação da Corte não se orienta à solução de conflitos individuais, mas sim à resolução de litígios que envolvem falhas estruturais no funcionamento de instituições públicas e que afetam coletivamente uma ampla parcela da população — o chamado litígio estrutural. Nessas situações, o Judiciário busca reconfigurar os ciclos de formulação e implementação de políticas públicas por meio da fixação de remédios estruturais, ou seja, medidas judiciais de natureza transformadora previstas no ordenamento constitucional. Tais medidas visam proteger direitos fundamentais ameaçados, sobretudo em contextos de omissão, desvio ou abuso de poder por parte do Estado. Como explica Edilson Vitorelli (2018):

Litígios estruturais são litígios coletivos decorrentes 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. Assim, se a violação for apenas removida, o problema poderá ser resolvido de modo aparente, sem resultados empiricamente significativos, ou momentaneamente, voltando a se repetir no futuro. [...]. É mais comum que os litígios estruturais envolvam estruturas públicas, porque estas afetam a vida de um número considerável de pessoas e seu funcionamento não pode ser simplesmente eliminado, como ocorre com uma estrutura privada, submetida à lógica de mercado (VITORELLI, 2018).

Diante do conjunto de falhas estruturais decorrentes da ineficácia ou da omissão do Estado, que resultam em reiteradas violações aos direitos fundamentais, três pressupostos são considerados essenciais para o reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional. O primeiro refere-se à existência de uma violação massiva e generalizada de direitos fundamentais, que atinge coletivamente uma parcela significativa da população. O segundo pressuposto diz respeito à inércia estatal, caracterizada não apenas pela omissão, mas também pela desarticulação entre as medidas legislativas, administrativas, orçamentárias e até mesmo judiciais, revelando um quadro de múltiplas falhas institucionais, que envolvem desde o Poder Executivo até o Judiciário. O terceiro pressuposto envolve a necessidade de transformações estruturais amplas, incluindo a formulação e implementação de novas políticas públicas, a realocação de recursos e a atuação coordenada entre o Estado e a sociedade civil organizada, de forma a restaurar a efetividade dos direitos fundamentais.

Portanto, a superação de um Estado de Coisas Inconstitucional exige a adoção de medidas multifocadas, capazes de enfrentar as causas estruturais da violação dos direitos fundamentais. Essas medidas devem envolver a atuação coordenada de uma

pluralidade de agentes estatais e da sociedade civil, bem como a mobilização de recursos institucionais, políticos e financeiros. O objetivo não se limita à solução imediata do problema, mas se estende à prevenção de sua recorrência, por meio de reformas estruturais e da consolidação de políticas públicas eficazes e sustentáveis.

2.2.5 Ativismo judicial e o fenômeno da desjudicialização

O conceito de ativismo judicial não possui definição única e consolidada, mas sua origem remonta aos Estados Unidos, em 1947, quando o historiador Arthur Schlesinger Jr. utilizou, em um artigo publicado na revista *Fortune*, o termo *judicial activism* — expressão que posteriormente foi incorporada ao vocabulário jurídico. Segundo Barroso (2014), a expressão passou a ser utilizada “como rótulo para qualificar a atuação da Suprema Corte durante os anos em que foi presidida por Earl Warren, entre 1954 e 1969”. Ainda conforme o autor, o contexto histórico vivenciado nos Estados Unidos nesse período é fundamental para a compreensão do conceito de ativismo judicial, na medida em que:

Ao longo desse período, ocorreu uma revolução profunda e silenciosa em relação a inúmeras práticas políticas nos Estados Unidos, conduzida por uma jurisprudência progressista em matéria de direitos fundamentais [...]. Todavia, depurada dessa crítica ideológica – até porque pode ser progressista ou conservadora – a ideia de ativismo judicial está associada a uma participação mais ampla e intensa do Judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais, com maior interferência no espaço de atuação dos outros dois Poderes (BARROSO, 2014).

Também conhecido como fenômeno da judicialização, o conceito de ativismo judicial pode assumir um caráter ambíguo, já que tanto pode ser utilizado para valorizar condutas proativas do magistrado quanto para criticar sua atuação além dos limites tradicionalmente atribuídos ao Judiciário. Elival da Silva Ramos, na obra *Ativismo judicial: parâmetros dogmáticos* (2015), observa que a ambiguidade do termo decorre de seu uso para qualificar qualquer forma de não *interpretativismo*, o que pode ser visto de maneira positiva ou negativa, a depender da perspectiva teórica adotada por quem analisa as decisões judiciais.

As discussões sobre o ativismo judicial no Brasil frequentemente reiteram que é na Constituição Federal que se encontram as normas fundantes do Estado. Nesse sentido,

José Afonso da Silva recorda que “a constituição se coloca no vértice do sistema jurídico do país [...] e que todos os poderes estatais só são legítimos na medida em que ela, a Constituição, os reconheça e seja por ela distribuídos” (SILVA, 2001). Dessa forma, o Poder Público, em todas as suas instâncias e funções, deve atuar como garantidor e executor da ordem constitucional, sendo a legalidade o pilar essencial de qualquer Estado Democrático de Direito.

Sob uma perspectiva positiva, o ativismo judicial pressupõe uma atuação proativa do juiz, cuja função é assegurar a primazia da Constituição no ordenamento jurídico. Nessa concepção, o ativismo contribui para a descentralização do poder, afastando a figura do juiz como mera “boca da lei” (FERREIRA FILHO, 2011). Por outro lado, sob uma ótica crítica, Ramos (2015,) observa que o ativismo pode representar uma ultrapassagem das fronteiras da função jurisdicional, caracterizando uma indevida interferência judicial em esferas reservadas aos demais Poderes. Assim, o ativismo judicial tem sido frequentemente empregado de forma dicotômica, ora vinculado a posições progressistas, ora a posturas conservadoras, dependendo do contexto e da decisão em análise.

A crescente procura pelo Poder Judiciário para solucionar questões que, em tese, poderiam ou deveriam ser resolvidas pelos demais poderes da República contribuiu para a ampliação do espaço ocupado pelo ativismo judicial no ordenamento jurídico brasileiro. Nesse contexto, sempre que um magistrado atua de forma a suprir lacunas normativas por meio da criação de regras, ele adota uma postura ativista. Tal atuação se torna especialmente relevante em casos que envolvem violações graves de direitos fundamentais ou situações de acentuado desequilíbrio de poder por parte do Estado. Nessas hipóteses, a intervenção do sistema judicial tradicional pode revelar-se indispensável para assegurar justiça e equidade no caso concreto (SALDANHA; MEDEIROS, 2020).

Diante desse cenário, o Poder Judiciário, ao exercer sua função de zelar pela aplicação das normas constitucionais e infraconstitucionais, tem assumido, em determinadas circunstâncias, prerrogativas que tradicionalmente pertencem a outros poderes, sobretudo ao Legislativo. Essa forma de atuação, motivada pela busca da efetivação plena da Constituição e influenciada por fatores externos — como os contextos político, econômico e social —, tem sido caracterizada como ativismo judicial. Nesse sentido, Gisele Cittadino (2003) afirma:

A ampliação do controle normativo do Poder Judiciário no âmbito das democracias contemporâneas é tema central de muitas das discussões que hoje se processam na ciência política, na sociologia jurídica e na filosofia do direito. O protagonismo recente dos tribunais constitucionais e cortes supremas não apenas transforma em questões problemáticas os princípios da separação dos poderes e da neutralidade política do Poder Judiciário, como inaugura um tipo inédito de espaço público, desvinculado das clássicas instituições político-representativas (CITTADINO, 2003).

No entanto, parte da doutrina critica o ativismo judicial ao sustentar que esse fenômeno ultrapassa os limites da função jurisdicional, permitindo que a interpretação conferida pelo Poder Judiciário vá além do que está expressamente previsto no texto constitucional. Nessa perspectiva, o ativismo seria marcado por uma expansão interpretativa que, ao invés de aplicar o direito, acabaria por inovar no ordenamento jurídico, assumindo funções que caberiam aos demais poderes constituídos:

Ao se fazer menção ao ativismo judicial, o que se está a referir é à ultrapassagem das linhas demarcatórias da função jurisdicional, em detrimento principalmente da função legislativa, mas, também, da função administrativa e, até mesmo, da função de governo. Não se trata do exercício desabrido da legiferação (ou de outra função não jurisdicional), que, aliás, em circunstâncias bem delimitadas, pode vir a ser deferido pela própria Constituição aos Órgãos Superiores do aparelho Judiciário e sim da descaracterização da função típica do Poder Judiciário, com incursão insidiosa sobre o núcleo essencial de funções constitucionalmente atribuídas a outros Poderes (RAMOS, 2015).

Por um lado, o crescente protagonismo das cortes e tribunais tem alimentado a percepção de que o Poder Judiciário estaria assumindo um papel tendencioso ao julgar questões de natureza política — fenômeno observado não apenas no Brasil, mas em diversas democracias contemporâneas. Esse avanço da jurisdição constitucional sobre temas tradicionalmente pertencentes à arena política tem gerado críticas por parte de membros de partidos e instituições políticas. Por outro lado, também se reconhece que o ativismo judicial pode operar como um instrumento de controle social da ética na política, permitindo ao Judiciário corrigir práticas antirrepublicanas e antiéticas por meio da interpretação constitucional. Nesse contexto, observa-se que a própria legislação contempla mecanismos para coibir condutas marcadas pela ausência de ética, as quais, em muitos casos, configuram verdadeiras inconstitucionalidades.

Paralelamente às discussões sobre o crescente protagonismo do Judiciário, emerge o debate em torno do fenômeno da desjudicialização, que representa uma estratégia oposta: a resolução de conflitos por meios que não envolvem a atuação direta do Poder

Judiciário. Essa abordagem busca mitigar a sobrecarga dos tribunais e promover maior celeridade e eficiência na prestação jurisdicional. No entanto, é necessário reconhecer que a desjudicialização não é aplicável a todos os tipos de controvérsias, devendo ser empregada com cautela e critério. Ademais, não se trata de uma solução isolada para os desafios enfrentados pelo sistema de justiça. Para ser eficaz, deve vir acompanhada de medidas complementares, como o aprimoramento da educação jurídica, o fortalecimento da assistência jurídica gratuita e a promoção de uma cultura voltada à solução pacífica dos conflitos (SANDEL, 2020).

Nesse contexto, o processo de desjudicialização transfere determinadas atribuições que antes pertenciam exclusivamente ao Poder Judiciário para as serventias extrajudiciais, possibilitando a tramitação de demandas sem a instauração de litígios. No Brasil, diversas leis exemplificam essa mudança de paradigma, ao permitir a resolução de questões jurídicas por meio de procedimentos administrativos extrajudiciais. Entre elas, destacam-se: a) a Lei nº 8.560/92, que trata do reconhecimento de paternidade diretamente nos cartórios de registro civil; b) a Lei nº 9.514/97, que regula a notificação do devedor e o leilão extrajudicial nos contratos de alienação fiduciária; c) a Lei nº 10.931/2004, que autoriza a retificação administrativa de registros imobiliários; e d) a Lei nº 11.481/2007, que dispõe sobre a regularização fundiária em áreas classificadas como zonas especiais de interesse social.

Consequentemente, essas normas permitiram que o Judiciário, nesses casos, se restringisse à solução de conflitos propriamente ditos, enquanto os cartórios extrajudiciais passaram a exercer funções voltadas à prevenção de litígios e à homologação de acordos, promovendo a resolução de demandas com maior celeridade. Em síntese, nas últimas décadas, as transformações ocorridas no campo jurídico — especialmente no direito constitucional — introduziram novas perspectivas na aplicação das leis, impulsionadas pela força normativa da Constituição. Como resposta à acelerada evolução social, que limita a capacidade do Poder Judiciário de absorver todas as demandas da sociedade, o processo de desjudicialização tem se consolidado como uma alternativa eficiente para o tratamento de determinadas matérias, transferindo para vias extrajudiciais a resolução de questões que antes exigiam intervenção judicial.

De modo complementar, tanto a judicialização quanto a desjudicialização refletem avanços significativos e transformações relevantes no sistema jurídico contemporâneo. Enquanto a primeira reforça o protagonismo do Poder Judiciário na proteção dos

direitos constitucionais, especialmente diante de omissões legislativas ou administrativas, a segunda reconhece os limites operacionais da Justiça e propõe caminhos alternativos para a resolução de conflitos, por meio de mecanismos extrajudiciais. A legislação permanece como a base estruturante desse sistema, ao passo que os tribunais exercem função decisória central. Em conjunto, ambas as abordagens contribuem para o aprimoramento da eficiência, da acessibilidade e da efetividade da tutela jurídica no Estado Democrático de Direito.

Sobre o assunto, é importante destacar o pensamento de Abboud e Mendes (2018), segundo os quais o ativismo judicial é um fenômeno no qual o juiz ou tribunal ultrapassa os limites da função jurisdicional, substituindo o direito — entendido como o conjunto de normas, leis e dispositivos constitucionais — por convicções pessoais ou visões de mundo. Essa prática representa um risco concreto ao Estado Democrático de Direito, pois rompe com o princípio da legalidade e ameaça a separação entre os poderes constituídos.

É importante destacar que o ativismo não se confunde com o exercício legítimo da jurisdição, especialmente nos casos em que o Judiciário atua para garantir direitos fundamentais ou corrigir omissões estatais. Nessas situações, o Judiciário exerce sua função constitucional de forma responsável. O problema surge quando há uma invasão da esfera de competência dos demais poderes — Legislativo e Executivo — ou quando a decisão judicial se baseia mais na vontade subjetiva do julgador do que na interpretação fundamentada do direito (ABBOUD; MENDES, 2018).

Dada a complexidade das demandas que chegam ao Judiciário, especialmente aquelas envolvendo temas políticos, econômicos ou sociais relevantes, é necessário um exame cuidadoso de cada caso. Não é adequado rotular automaticamente como “ativista” toda decisão que contrarie determinados interesses ou opiniões. Nesse sentido, destaca-se o uso indevido e estratégico do termo “ativismo judicial” no debate público e jurídico, alertando que ele tem sido frequentemente utilizado como uma ferramenta de deslegitimação de decisões que desagradam certos grupos, mesmo quando essas decisões estão dentro dos limites da função jurisdicional (ABBOUD; MENDES, 2018).

Por fim, o debate em torno do ativismo judicial revela-se essencial no contexto democrático atual, pois envolve a manutenção do equilíbrio entre os poderes, o respeito à legalidade e a preservação da legitimidade das instituições. A banalização do termo, por

outro lado, pode gerar desconfiança pública, enfraquecer o papel do Judiciário e comprometer a estabilidade do sistema constitucional:

Para despoluirmos o conceito de ativismo, enumeraremos algumas posturas judiciais que, no século 21, não deveriam ser com ele confundidas: i) o controle dos atos do Legislativo e do Judiciário quando se demonstrarem contrários à Constituição e às leis; e ii) a atuação contramajoritária do Judiciário para proteção de direitos fundamentais contra agressões do Estado ou de maioria da sociedade civil. Nenhuma das posturas acima é ativista, pois cada uma delas simboliza ato de submissão e respeito à ordem democrática, cujos fundamentos se encontram no texto da nossa Constituição Federal. Por conseguinte, a postura ativista do Judiciário, em regra, não se conformará com a democracia. Consistirá, antes, em decisão judicial fundamentada em convicções pessoais, ou em imprevisível senso de justiça do julgador, em detrimento das leis produzidas e aceitas democraticamente. Assim, a postura ativista troca o direito institucionalizado nas leis e jurisprudência por ideologia, política ou moral (ABBOUD; MENDES, 2018, p. 2).

A crescente judicialização de questões públicas, especialmente no campo ambiental, evidencia tensões estruturais na governança do Brasil e revela o papel do Judiciário como espaço de disputa política. Um exemplo emblemático é o papel do STF em determinar políticas públicas detalhadas, como estratégias para o combate a incêndios florestais. Essa prática suscita um questionamento central: até que ponto o STF pode adentrar em áreas altamente técnicas, para as quais sua expertise é limitada, sem que suas decisões se tornem meramente declaratórias ou se convertam em um microgerenciamento ineficiente das políticas públicas?

A recorrente invocação do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) evidencia uma crise mais profunda: a incapacidade estrutural do Estado brasileiro de formular e implementar políticas de forma eficaz. Originalmente concebido como instrumento excepcional, o ECI vem sendo usado de maneira quase sistemática, funcionando como um remédio jurídico extraordinário que tenta compensar falhas crônicas do Executivo. Nesse sentido, a judicialização torna-se não apenas um mecanismo de proteção de direitos fundamentais, mas também um indicativo da fragilidade dos mecanismos ordinários de governança.

Do ponto de vista do campo jurídico, conforme Bourdieu, o direito pode ser compreendido como um espaço de poder simbólico, onde diferentes agentes disputam autoridade e legitimidade. Tradicionalmente, o campo jurídico funciona como um instrumento a serviço dos grupos dominantes, reproduzindo a ordem social estabelecida. No

entanto, fissuras internas do campo – juízes, promotores e defensores públicos que contestam a lógica dominante – mostram que a própria lei pode ser mobilizada como instrumento de transformação social. Assim, a atuação do STF e a utilização do ECI ilustram tanto a reprodução de hierarquias institucionais quanto a possibilidade de resistência interna ao poder concentrado.

Além disso, essas decisões tensionam o pacto federativo. Nos casos ambientais, a responsabilização direta da União por problemas que ocorrem em territórios estaduais coloca em xeque a autonomia dos entes federativos, gerando um conflito entre ação judicial e competências constitucionais. A intervenção do STF, embora justificada pela urgência de proteção de direitos, questiona os limites do federalismo brasileiro: até que ponto é legítimo que o Judiciário imponha medidas operacionais sobre políticas que são constitucionalmente de competência estadual ou municipal?

Em síntese, a judicialização excessiva, a recorrência do ECI e a tensão federativa refletem não apenas desafios técnicos ou legais, mas problemas estruturais na governança pública brasileira. Sob a lente do campo jurídico e da violência simbólica, essas práticas ilustram como o direito atua simultaneamente como mecanismo de dominação e como instrumento de transformação, revelando a complexidade da relação entre poder, lei e sociedade no contexto brasileiro. O Supremo, ao tentar suprir falhas institucionais, corre o risco de substituir o planejamento político por decisões judiciais incompletas ou ineficazes, mas também mostra que, mesmo dentro de estruturas hierárquicas, a lei pode ser mobilizada para contestar a ordem e gerar mudanças significativas.

2.3 CASOS EMBLEMÁTICOS JULGADOS PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Superada a análise conceitual, histórica e normativa do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) no Brasil — incluindo sua origem, os fundamentos da ADPF 347, a distinção entre ADPF e ADI, os pressupostos e requisitos do ECI, bem como os debates sobre judicialização e desjudicialização —, passa-se agora ao exame de casos emblemáticos em que o Supremo Tribunal Federal reconheceu formalmente a existência de um estado de coisas inconstitucional no ordenamento jurídico nacional.

2.3.1 ADPF 760/DF

Em 2020, foi ajuizada a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 760/DF por uma coalizão de partidos políticos — Rede Sustentabilidade, Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e Partido Verde (PV) — em conjunto com diversas entidades ambientalistas. A ação teve por objetivo denunciar o desmonte das políticas públicas de proteção ambiental promovido pelo governo federal, em especial no que se refere à fiscalização e controle do desmatamento na Amazônia Legal. Os autores da ação requereram ao Supremo Tribunal Federal a adoção de providências urgentes para conter a escalada do desmatamento na região, que, segundo dados do INPE à época, havia atingido os maiores índices dos últimos dez anos.

2.3.1.1 Origem e relevância jurídica

O ajuizamento da ADPF 760/DF decorre diretamente do agravamento das políticas ambientais no Brasil a partir de 2019. Os partidos e organizações proponentes da ação denunciaram uma sequência de omissões por parte do governo federal no tocante à proteção ambiental, com especial ênfase na Amazônia Legal. Argumentou-se que houve desmobilização institucional de órgãos como o IBAMA e o ICMBio, resultando em aumento expressivo do desmatamento e da degradação florestal. De fato, segundo dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), entre agosto de 2019 e julho de 2020, o desmatamento na Amazônia alcançou 11.088 km² — o maior índice desde 2008 (INPE, 2020).

Nos anos anteriores ao ajuizamento da ação, os índices de desmatamento na Amazônia alcançaram patamares alarmantes. Entre 2019 e 2020, registrou-se um aumento de aproximadamente 30% na área desmatada, superando os índices dos anos anteriores, conforme apontado pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE, 2020). Tal crescimento foi atribuído, em grande parte, à redução das ações de fiscalização ambiental, à flexibilização das normas que regulam o uso e ocupação do solo, e à persistente impunidade em relação aos crimes ambientais praticados na região.

Além disso, foram amplamente divulgadas denúncias sobre o desmonte institucional de órgãos federais responsáveis pela proteção ambiental, como o Instituto

Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). As críticas se concentraram na drástica redução orçamentária e nas alterações administrativas que comprometeram a autonomia e a capacidade operacional desses órgãos, resultando na diminuição significativa das ações de fiscalização e monitoramento ambiental (IPEA, 2021).

Nesse cenário, a ausência de operações robustas de combate ao desmatamento ilegal, somada à redução expressiva na aplicação de multas e sanções contra infratores ambientais, foi apontada como um dos fatores determinantes para o agravamento da crise ambiental na Amazônia. Críticas foram direcionadas ao governo federal pela suposta inação diante da não implementação de políticas estratégicas já consolidadas, como o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), criado em 2004. Reconhecido por ter contribuído significativamente para a redução do desmatamento entre 2004 e 2012, o PPCDAm foi, segundo especialistas, descontinuado em sua fase IV, com interrupção de investimentos e ausência de coordenação interinstitucional, o que favoreceu o avanço de práticas ilegais como desmatamentos, queimadas e mineração (ISA, 2021).

Considerando a gravidade do cenário ambiental, os autores da ADPF 760/DF sustentaram que a omissão do governo federal em adotar medidas eficazes de proteção ambiental configurava violação a preceitos fundamentais consagrados na Constituição Federal, em especial ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto no artigo 225. A petição argumentou que o não cumprimento dos deveres constitucionais relacionados à preservação ambiental impunha ao Supremo Tribunal Federal a responsabilidade de determinar a atuação estatal. Nesse sentido, a ação buscava tanto a responsabilização do governo federal quanto a imposição de medidas concretas para conter o desmatamento e restabelecer a capacidade institucional dos órgãos ambientais.

Como resposta à intensificação da crise ambiental na Amazônia, a ADPF 760/DF foi proposta diante da ineficiência do governo federal em implementar políticas públicas adequadas à proteção do bioma amazônico. A ação foi motivada pelo aumento contínuo do desmatamento, pela degradação ambiental e pelo enfraquecimento das instituições responsáveis pela fiscalização e controle ambiental. Nesse contexto, os autores buscaram uma intervenção judicial que compelissem o governo à adoção de políticas concretas, estruturadas e eficazes, com o objetivo de reverter o quadro de devastação e assegurar a preservação da Amazônia, em conformidade com os preceitos constitucionais.

A importância jurídica da ADPF 760/DF reside na defesa de direitos fundamentais diretamente vinculados à tutela ambiental, especialmente no que se refere à efetivação das normas constitucionais que asseguram a preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações, conforme previsto no artigo 225 da Constituição Federal. Além disso, a ação insere-se em um cenário de crescente preocupação nacional e internacional com o avanço do desmatamento na Amazônia, destacando o papel do Estado na formulação e implementação de políticas públicas voltadas à proteção desse bioma essencial à estabilidade climática e à biodiversidade planetária.

Entre os principais fundamentos jurídicos da ADPF 760/DF destaca-se a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, direito assegurado pelo artigo 225 da Constituição Federal. Esse dispositivo impõe ao poder público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, atribuindo caráter difuso e intergeracional a esse direito fundamental. A ação sustenta que a omissão estatal em adotar medidas eficazes para conter o desmatamento configura violação direta a esse mandamento constitucional.

Justifica-se a relevância jurídica da ADPF 760/DF pelo fato de que o desmatamento em larga escala e a contínua degradação da Amazônia comprometem diretamente a integridade de um direito fundamental expressamente protegido pela Constituição: o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. A ação tem por objetivo assegurar que o Estado não se omita na formulação, aplicação e execução de políticas públicas ambientais eficazes, voltadas à proteção dos recursos naturais. Além disso, a ADPF invoca o princípio da precaução, segundo o qual, mesmo diante de incertezas científicas, o poder público deve adotar medidas preventivas para evitar danos ambientais potencialmente graves ou irreversíveis. Considerando a importância estratégica da Amazônia para o equilíbrio climático global, a omissão estatal nesse contexto representa uma ameaça concreta não apenas à ordem constitucional interna, mas também aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil em matéria ambiental.

Adicionalmente, a ADPF 760/DF fundamenta-se no princípio do desenvolvimento sustentável, previsto implicitamente na Constituição Federal e amplamente reconhecido no direito internacional, o qual estabelece que o crescimento econômico e social deve ocorrer de forma a preservar os recursos naturais e garantir a qualidade ambiental para as futuras gerações. A ação destaca a urgência de uma atuação governamental que promova o equilíbrio entre proteção ambiental e desenvolvimento econômico, sem

comprometer a integridade ecológica da Amazônia. Ao mesmo tempo, a ADPF suscita um debate central sobre os limites e a legitimidade do controle judicial de políticas públicas ambientais, especialmente quando há omissão do Poder Executivo. Os autores sustentam que o governo federal tem se absterido de aplicar de forma efetiva as políticas ambientais em vigor, o que tem contribuído diretamente para o aumento do desmatamento e desencadeado impactos ambientais, sociais e econômicos significativos e potencialmente irreversíveis.

Outro aspecto central da relevância jurídica da ADPF 760/DF consiste na delimitação do alcance da atuação do Poder Judiciário diante de omissões administrativas do Poder Executivo em matéria de proteção ambiental. A Corte é instada a assegurar que o Estado brasileiro cumpra suas obrigações constitucionais, especialmente no que diz respeito à formulação e implementação de políticas públicas voltadas à preservação do meio ambiente. O julgamento dessa ação tem o potencial de consolidar precedentes relevantes sobre o papel institucional do Supremo Tribunal Federal na supervisão judicial de políticas públicas, em contextos marcados por inação ou por falhas estruturais graves da administração pública.

No plano internacional, a ADPF 760/DF adquire especial relevância por envolver diretamente o cumprimento de compromissos assumidos pelo Brasil em tratados ambientais multilaterais, como o Acordo de Paris, do qual o país é signatário desde 2015. Esses compromissos impõem ao Estado brasileiro o dever de adotar medidas eficazes para reduzir as emissões de gases de efeito estufa e conservar suas florestas tropicais, em especial a Amazônia. A omissão do governo federal na contenção do desmatamento compromete não apenas a ordem jurídica interna, mas também a credibilidade do país na arena internacional. Dessa forma, a ação possui uma dimensão transnacional, uma vez que a degradação da Amazônia impacta diretamente os esforços globais de mitigação das mudanças climáticas. Cabe, portanto, ao Supremo Tribunal Federal garantir que o Brasil honre suas obrigações constitucionais e internacionais em matéria ambiental, reafirmando o papel do Judiciário como guardião do Estado de Direito e da responsabilidade global assumida pela nação.

Um aspecto jurídico adicional de grande relevância abordado na ADPF 760/DF refere-se à necessidade de reconstrução e fortalecimento das instituições públicas responsáveis pela fiscalização ambiental, como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e o Instituto Chico Mendes de Conservação da

Biodiversidade (ICMBio). Segundo os autores da ação, o enfraquecimento estrutural e orçamentário desses órgãos nos últimos anos comprometeu significativamente a capacidade do Estado de conter o desmatamento ilegal e de aplicar sanções eficazes contra infratores ambientais. Nesse sentido, a ADPF reafirma os princípios do Estado Democrático de Direito, ao defender que as instituições públicas de controle ambiental não devem ser desmobilizadas, mas sim fortalecidas, para que possam cumprir com eficiência sua função constitucional de proteção dos biomas brasileiros.

O desfecho do julgamento da ADPF 760/DF tem o potencial de estabelecer precedentes significativos para futuras ações voltadas à proteção ambiental, sobretudo em contextos marcados por omissões estatais na execução de políticas públicas. Ao analisar essa ação, o Supremo Tribunal Federal tem a oportunidade de explicitar, com maior precisão, os deveres constitucionais do Poder Executivo no que tange à formulação e implementação de políticas de preservação ambiental. Além disso, o julgamento pode contribuir para a consolidação de novos parâmetros jurisprudenciais relativos ao controle judicial de políticas públicas ambientais, ampliando o alcance da proteção jurisdicional dos direitos difusos e coletivos.

A centralidade jurídica da ADPF 760/DF decorre do fato de que a ação trata diretamente da proteção da Amazônia — um dos biomas mais relevantes para o equilíbrio ambiental global — e da necessidade de assegurar a efetividade de direitos fundamentais previstos na Constituição Federal, em especial o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto no artigo 225. Além de questionar a omissão do governo federal na implementação de políticas públicas ambientais, a ação busca garantir o cumprimento das obrigações constitucionais e dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil na área ambiental. Nesse contexto, a decisão do Supremo Tribunal Federal poderá exercer influência decisiva sobre o delineamento de futuras interpretações jurisprudenciais em casos análogos, consolidando parâmetros para a atuação do Judiciário na proteção dos bens ambientais.

2.3.1.2 Natureza e tema central

Classificada como instrumento do controle concentrado de constitucionalidade, a ADPF 760/DF possui natureza jurídica voltada à prevenção ou reparação de lesões a preceitos fundamentais decorrentes de atos comissivos ou omissivos dos Poderes

Públicos. Seu objetivo é preservar a integridade da ordem constitucional diante de condutas estatais que comprometam direitos fundamentais. No caso específico da ADPF 760/DF, a ação tem como núcleo a omissão do governo federal na adoção de medidas eficazes de proteção da Amazônia, configurando violação a preceitos constitucionais diretamente relacionados à tutela ambiental, conforme estabelecido no artigo 225 da Constituição Federal.

Conforme já exposto, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) é um instrumento processual previsto no artigo 102, §1º, da Constituição Federal de 1988, e regulamentado pela Lei nº 9.882/99. Sua finalidade é assegurar a preservação de preceitos fundamentais ameaçados ou violados por atos ou omissões dos poderes públicos. Na ADPF 760/DF, a natureza jurídica da ação está orientada à apuração da omissão do governo federal na implementação de políticas públicas ambientais, com destaque para o combate ao desmatamento na Amazônia. Tal omissão é apontada como uma afronta direta ao preceito fundamental do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, consagrado no artigo 225 da Constituição.

No caso em questão, trata-se de uma omissão inconstitucional, caracterizada pela ausência de ações concretas por parte do governo federal no cumprimento de seu dever constitucional de proteger o meio ambiente. Essa inércia tem contribuído para o avanço do desmatamento e para a degradação acelerada da Amazônia, configurando violação direta a preceitos fundamentais. O objeto central da ADPF 760/DF, portanto, é a paralisação do Poder Executivo na implementação de políticas públicas e no exercício da fiscalização ambiental. Tal omissão não apenas compromete a preservação do meio ambiente, como também coloca em risco o cumprimento dos compromissos internacionais firmados pelo Brasil em matéria ambiental.

A principal base constitucional da ADPF 760/DF está no artigo 225 da Constituição Federal, que consagra o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e atribui ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. A ação também invoca outros preceitos fundamentais, como o princípio da dignidade da pessoa humana, previsto no artigo 1º, inciso III, da mesma Carta, sob o argumento de que a degradação ambiental compromete diretamente as condições mínimas de vida digna, em especial para populações que dependem da conservação dos ecossistemas — como comunidades tradicionais, indígenas e ribeirinhas.

Sob o ponto de vista jurídico, a ADPF 760/DF apresenta tanto natureza preventiva quanto reparatória. De um lado, visa evitar a continuidade e o agravamento dos danos ambientais, especialmente no que se refere ao desmatamento e à degradação da Amazônia. De outro, busca reparar os prejuízos já causados pela omissão do governo federal, por meio da reativação de políticas públicas e da reestruturação institucional. Além de requerer a implementação de medidas eficazes de combate ao desmatamento, os autores da ação solicitam a reconstituição da capacidade operativa dos órgãos de fiscalização ambiental, como o Ibama e o ICMBio, cujas funções teriam sido significativamente enfraquecidas por decisões administrativas adotadas nos últimos anos.

Outro elemento distintivo da ADPF 760/DF é sua natureza coletiva e difusa, uma vez que os direitos tutelados ultrapassam o interesse de partes individualizadas e dizem respeito à sociedade como um todo. A preservação do meio ambiente é um direito de titularidade coletiva, assegurado não apenas às gerações presentes, mas também às futuras, conforme o artigo 225 da Constituição Federal. Por esse motivo, a ação não se limita a uma controvérsia específica, mas trata de interesses transindividuais, cuja proteção é essencial tanto para o povo brasileiro quanto para a comunidade internacional, considerando o papel estratégico da Amazônia no equilíbrio climático do planeta.

Enquanto instrumento do controle concentrado de constitucionalidade, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) é submetida ao julgamento do Supremo Tribunal Federal (STF), órgão competente para verificar a ocorrência de violação a preceitos fundamentais consagrados na Constituição. No caso da ADPF 760/DF, cabe ao STF exercer um papel decisivo ao avaliar a responsabilidade do governo federal pela omissão na proteção ambiental. Além disso, a Corte pode determinar medidas concretas que o Poder Executivo deverá adotar para cumprir suas obrigações constitucionais no tocante à preservação da Amazônia e ao combate ao desmatamento.

A configuração jurídica da ADPF 760/DF está centrada na tutela de preceitos fundamentais da Constituição Federal, com ênfase na omissão do governo federal no dever de proteger o meio ambiente, especialmente diante do avanço do desmatamento na região amazônica. A ação possui dupla finalidade: prevenir a ocorrência de danos ambientais ainda mais severos e promover a reparação dos prejuízos já verificados em razão da ineficácia das políticas públicas. De natureza coletiva e difusa, a demanda representa o interesse de toda a sociedade, ao buscar assegurar o direito fundamental a um meio

ambiente ecologicamente equilibrado, cuja preservação é condição indispensável para a dignidade das presentes e futuras gerações.

A questão central debatida na ADPF 760/DF é a omissão do governo federal na execução de políticas públicas voltadas à proteção ambiental, com destaque para a ausência de ações eficazes no combate ao desmatamento na Amazônia. A ação contesta não apenas a falta de medidas concretas para conter a expansão do desmatamento, mas também o enfraquecimento institucional dos principais órgãos de fiscalização ambiental, como o Ibama e o ICMBio, cuja atuação é essencial para a preservação dos biomas brasileiros.

Segundo os argumentos apresentados na ADPF 760/DF, a omissão do governo federal na formulação e execução de políticas públicas voltadas à prevenção e ao combate do desmatamento na Amazônia configura violação a preceitos fundamentais da Constituição. A ação denuncia o enfraquecimento deliberado de órgãos como o Ibama e o ICMBio, incumbidos da fiscalização ambiental e do enfrentamento aos crimes contra o meio ambiente. A redução de recursos orçamentários, de pessoal e de operações de campo teria contribuído para o aumento expressivo de atividades ilegais na região, como desmatamento, queimadas e garimpo, agravando o quadro de degradação ambiental.

Entre os principais fundamentos da ADPF 760/DF está a constatação do avanço acelerado do desmatamento e das queimadas na Amazônia, fenômenos atribuídos, em grande medida, à ausência de ações concretas e coordenadas por parte do governo federal para combater tais práticas ilícitas. A petição sustenta que essa omissão configura violação ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto no artigo 225 da Constituição, além de gerar repercussões negativas em escala global, especialmente no contexto das mudanças climáticas. A inação estatal, segundo os autores, compromete ainda o cumprimento de compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, como o Acordo de Paris, voltado à redução das emissões de gases de efeito estufa e à preservação de florestas tropicais.

Em síntese, a ADPF 760/DF tem como eixo central a responsabilização do Estado brasileiro por sua omissão no enfrentamento ao desmatamento da Amazônia e pela implementação de políticas públicas ambientais insuficientes ou ineficazes. Tal inércia estaria produzindo consequências severas não apenas do ponto de vista ambiental, mas também no plano econômico e social, com reflexos que transcendem as fronteiras

nacionais e afetam diretamente os esforços globais de preservação ambiental e combate às mudanças climáticas.

2.3.1.3 Alegações de cada parte e acórdão judicial

No curso da ADPF 760/DF, as partes apresentaram alegações centradas na suposta omissão do governo federal na proteção da Amazônia e na condução das políticas ambientais. A ação foi proposta por partidos políticos — como Rede Sustentabilidade, PSOL, PSB, PT e PV — em conjunto com diversas entidades ambientalistas, que argumentaram que a inércia do Executivo federal diante da crise ambiental configurava violação a preceitos fundamentais da Constituição Federal, especialmente ao artigo 225. Por sua vez, o governo federal contestou as acusações, defendendo a legalidade de suas ações e apresentando justificativas para suas políticas públicas na área ambiental, em especial no que se refere à fiscalização e à gestão da Amazônia Legal.

De acordo com os autores da ADPF 760/DF, o governo federal tem sido ineficaz na implementação de políticas públicas capazes de conter o avanço do desmatamento na Amazônia. Eles sustentam que houve uma interrupção significativa de programas estratégicos, como o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), que historicamente desempenhou papel fundamental na redução das taxas de desmatamento entre os anos de 2004 e 2012. A paralisação desse plano, sem substituição por mecanismos equivalentes, teria deixado um vácuo institucional no combate à degradação ambiental da região.

Na petição inicial, as entidades autoras sustentaram que houve um enfraquecimento deliberado dos órgãos federais responsáveis pela fiscalização ambiental, como o Ibama e o ICMBio. Como indícios desse desmonte institucional, apontaram a redução do orçamento destinado às atividades de fiscalização, o esvaziamento das estruturas administrativas e a expressiva queda na aplicação de multas por infrações ambientais. Alegaram ainda que, como consequência direta dessa inação estatal, houve crescimento acentuado do desmatamento ilegal, das queimadas e da grilagem de terras na Amazônia. Para fundamentar suas alegações, citaram dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), que registraram aumento significativo nas taxas de desmatamento ao longo do período analisado (INPE, 2020).

O fundamento jurídico central da ADPF 760/DF repousa na alegação de violação ao artigo 225 da Constituição Federal, que consagra o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. Os autores da ação sustentam que a omissão do governo federal compromete esse direito fundamental, com impactos diretos não apenas sobre a população local amazônica, mas também sobre toda a sociedade brasileira e o equilíbrio climático global. Além da afronta à ordem constitucional interna, argumenta-se que o país estaria descumprindo compromissos internacionais assumidos em tratados ambientais, como o Acordo de Paris, em razão da ausência de políticas efetivas de combate ao desmatamento. A contínua degradação da Amazônia, nesse contexto, prejudicaria significativamente a contribuição do Brasil no esforço global de mitigação das mudanças climáticas.

Em sua manifestação, o governo federal apresentou justificativas para suas ações e alegou estar cumprindo os deveres constitucionais relacionados à proteção ambiental. No entanto, o julgamento da ADPF 760/DF pelo Supremo Tribunal Federal culminou na produção de um acórdão de grande relevância jurídica, ao tratar da possível omissão estatal no combate ao desmatamento da Amazônia. A decisão do STF analisou de forma aprofundada os deveres do Estado quanto à preservação ambiental, à luz do artigo 225 da Constituição, e ressaltou a obrigação de implementar políticas públicas eficazes voltadas à defesa do meio ambiente. O acórdão reforçou a responsabilidade do Poder Executivo em garantir que tais políticas não sejam negligenciadas ou descontinuadas, sobretudo diante de crises ambientais de grande escala.

Na decisão proferida no âmbito da ADPF 760/DF, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a existência de uma omissão inconstitucional por parte do governo federal na formulação e execução de políticas ambientais, especialmente no que tange ao combate ao desmatamento na Amazônia. O acórdão ressaltou que a paralisação de programas estruturantes e o desmonte institucional de órgãos como o Ibama e o ICMBio contribuíram diretamente para o aumento das taxas de desmatamento e das queimadas ilegais. Diante desse cenário, o STF determinou que o governo retomasse e ampliasse as ações de controle ambiental, com destaque para a reativação do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm). A decisão também impôs a adoção de medidas concretas voltadas à reestruturação da capacidade de fiscalização dos órgãos ambientais, como condição indispensável à proteção efetiva do bioma amazônico.

A decisão do Supremo Tribunal Federal na ADPF 760/DF reafirmou o conteúdo normativo do artigo 225 da Constituição Federal, que assegura a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e impõe ao Estado e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo. Ao reconhecer que a omissão do governo federal configurava violação a esse preceito fundamental, o STF determinou uma atuação mais efetiva na proteção da Amazônia. Entre as medidas impostas, constaram a definição de metas e prazos concretos para a apresentação de um plano de ação voltado à redução imediata das taxas de desmatamento, a exigência de resultados mensuráveis no combate às atividades ilegais e a reestruturação dos órgãos responsáveis pela fiscalização ambiental. A Corte ainda estabeleceu que a implementação das medidas fosse submetida a monitoramento contínuo, com a apresentação periódica de relatórios sobre a execução das políticas públicas, além do aumento dos recursos orçamentários destinados às instituições de controle e fiscalização.

A decisão do Supremo Tribunal Federal também enfatizou que o Brasil está vinculado a compromissos internacionais em matéria ambiental, como o Acordo de Paris, e que a omissão do governo federal no combate ao desmatamento comprometeu não apenas a eficácia das políticas internas, mas também a credibilidade do país perante a comunidade internacional. O acórdão ressaltou a necessidade de alinhamento entre as políticas ambientais nacionais e os tratados multilaterais firmados pelo Brasil. Diante disso, o STF determinou que o governo federal adotasse medidas imediatas para reverter o avanço do desmatamento na Amazônia e fortalecer os mecanismos de fiscalização ambiental. A Corte impôs ao Executivo o dever de cumprir integralmente o preceito constitucional de proteção ao meio ambiente e estabeleceu o monitoramento contínuo da implementação das políticas públicas, com o objetivo de assegurar resultados concretos e duradouros na preservação do bioma amazônico.

A reflexão sobre o conceito de Estado de Coisas Inconstitucional revela sua importância como mecanismo jurídico fundamental no enfrentamento de violações estruturais, persistentes e generalizadas de direitos humanos. Esse instituto não apenas amplia a atuação do Poder Judiciário, atribuindo-lhe um papel mais proativo na tutela dos direitos fundamentais, como também contribui para a reconfiguração das dinâmicas institucionais no interior do sistema jurídico. Um exemplo paradigmático é a *Sentencia de Unificación* 559/1997, proferida pela Corte Constitucional da Colômbia, que não apenas assegurou os direitos previdenciários de docentes prejudicados, mas também evidenciou a necessidade

de uma resposta institucional articulada entre os Poderes da República, capaz de enfrentar distorções que atentam contra a dignidade da pessoa humana.

No contexto brasileiro, a aplicação do Estado de Coisas Inconstitucional, como observado na ADPF 347, evidencia os impactos positivos dessa ferramenta na proteção de grupos vulnerabilizados, como a população carcerária submetida a condições degradantes. No entanto, para que sua eficácia seja garantida, é indispensável a articulação entre os diversos entes e poderes do Estado, bem como o enfrentamento de desafios relacionados à excessiva judicialização de políticas públicas e aos limites do ativismo judicial. Importa ressaltar que o ECI não deve ser interpretado como uma violação ao princípio da separação dos poderes, mas sim como uma resposta excepcional e legítima diante de cenários de omissão grave e reiterada, reafirmando o compromisso do Estado Democrático de Direito com a efetividade dos direitos fundamentais e com a dignidade da pessoa humana.

A análise desenvolvida neste voto evidenciou o Estado de Coisas Inconstitucional como uma resposta jurídica coletiva e integrada, capaz de romper com a lógica tradicionalmente individualista que permeia a atuação do Judiciário. Apesar dos desafios inerentes à sua aplicação, o ECI se apresenta como uma importante ferramenta para fortalecer o compromisso do Estado com os princípios consagrados na Declaração Universal dos Direitos Humanos. Sua adoção contribui para a construção de uma sociedade mais justa, igualitária e comprometida com a dignidade humana. Reconhecer e implementar o ECI em contextos de violações estruturais é, portanto, essencial para a efetivação dos direitos fundamentais e para a consolidação dos pilares que sustentam o Estado Democrático de Direito.

Além disso, a reflexão sobre o ativismo judicial e a desjudicialização evidencia a necessidade de estabelecer um ponto de equilíbrio entre a atuação proativa do Poder Judiciário e a preservação da autonomia dos demais poderes da República. O ativismo judicial, embora possa funcionar como mecanismo de preenchimento das omissões legislativas ou executivas, deve ser exercido com cautela, a fim de não extrapolar os limites constitucionais da função jurisdicional. Em contrapartida, a desjudicialização propõe alternativas extrajudiciais para a solução de conflitos, promovendo uma justiça mais célere, acessível e eficiente. Ambas as abordagens, quando adequadamente aplicadas, contribuem para a modernização e a adaptação do sistema jurídico às exigências de uma sociedade cada vez mais complexa e plural.

Por fim, a ADPF 760/DF exemplifica o papel fundamental do Poder Judiciário na fiscalização das omissões do Executivo, especialmente no que se refere à proteção ambiental e à preservação da Amazônia. A decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal reafirma o dever constitucional do Estado de implementar políticas públicas ambientais eficazes, assegurando a preservação do meio ambiente como expressão concreta dos direitos fundamentais. Este julgamento configura-se como um marco relevante na jurisprudência ambiental brasileira e estabelece um precedente importante para o controle judicial de omissões estatais em outras áreas de alta relevância constitucional, reforçando o compromisso do Estado com os valores do Estado Democrático de Direito.

2.3.2 ADO 63/MS

A Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) 63 tem como objeto a proteção do Pantanal, considerado um dos mais importantes patrimônios naturais e culturais do Brasil. A ação busca garantir que o poder público cumpra seu dever constitucional de implementar políticas públicas eficazes voltadas à preservação desse bioma, cuja integridade é essencial não apenas para a biodiversidade nacional, mas também para a manutenção do equilíbrio ecológico e climático da região. Ao acionar o Supremo Tribunal Federal, os autores da ADO 63 pretendem assegurar a efetividade das normas constitucionais relacionadas à tutela ambiental, diante da alegada omissão estatal.

2.3.2.1 Origem e relevância jurídica

A Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) 63 surgiu diante da crescente preocupação com a degradação ambiental no Pantanal e da necessidade de garantir a proteção de direitos fundamentais associados à preservação do meio ambiente. A ação foi motivada por um conjunto de fatores que evidenciaram a omissão estatal na adoção de medidas eficazes para salvaguardar esse bioma de extrema relevância ecológica, cultural e climática. O julgamento foi realizado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, em sessão presencial ocorrida em 6 de junho de 2024. A relatoria coube ao Ministro André Mendonça, e a decisão foi proferida por maioria de votos (9 a 2), sendo vencidos os Ministros Alexandre de Moraes e Cristiano Zanin. A ADO 63 reafirma a importância do controle judicial da omissão estatal em matéria ambiental, especialmente quando estão

em jogo bens jurídicos de natureza difusa e transgeracional, como os ecossistemas nacionais.

A proposição da ADO 63 foi motivada por um contexto alarmante de intensificação do desmatamento, aumento das queimadas e degradação acelerada dos ecossistemas no bioma pantaneiro. Essa crise ambiental comprometeu não apenas a biodiversidade da região, mas também os modos de vida tradicionais das populações locais, exigindo uma resposta institucional urgente. A ação foi fundamentada no reconhecimento do meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito constitucional e fundamental, cuja violação afeta diretamente os direitos humanos e a qualidade de vida. Nesse cenário, a ADO 63 buscou uma atuação do Supremo Tribunal Federal para declarar a ineficácia das políticas públicas ambientais vigentes, reconhecendo a omissão do Poder Executivo e determinando a adoção de medidas concretas voltadas à conservação, proteção e recuperação do Pantanal.

2.3.2.2 Natureza e tema central

A controvérsia jurídica discutida na ADO 63 envolve múltiplas dimensões do ordenamento jurídico brasileiro, com especial destaque para o Direito Ambiental e o Direito Constitucional. No campo do Direito Ambiental, a ação trata da preservação de um patrimônio natural de relevância global: o bioma Pantanal. A demanda reflete a preocupação com a proteção especial do Pantanal Mato-Grossense diante da inércia do Congresso Nacional em editar a lei complementar prevista no § 4º do artigo 225 da Constituição Federal, destinada à regulamentação da preservação dos biomas nacionais. No âmbito do Direito Constitucional, a questão se insere na obrigação do Estado de conservar o meio ambiente e garantir o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. A omissão legislativa apontada na ação evidencia a necessidade de atuação do Supremo Tribunal Federal para assegurar a concretização dos mandamentos constitucionais voltados à proteção ambiental.

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADO 63, reconheceu a existência de omissão inconstitucional por parte do Congresso Nacional quanto à edição da lei regulamentadora destinada à proteção especial do bioma Pantanal Mato-Grossense, conforme previsto no artigo 225, § 4º, *in fine*, da Constituição Federal. Em decorrência desse reconhecimento, foi fixado o prazo de 18 meses, a contar da publicação da ata de julgamento,

para que o Poder Legislativo federal supere a omissão apontada. O Tribunal considerou inadequada, no atual estágio processual, a adoção de medida provisória que estendesse de forma analógica a aplicação da Lei da Mata Atlântica (Lei nº 11.428/2006) ao bioma pantaneiro. Caso o Congresso Nacional não edite a norma regulamentadora dentro do prazo estipulado, caberá ao STF adotar providências adicionais, substitutivas e/ou suplementivas, com vistas à execução da decisão. Nos termos do artigo 24, §§ 1º a 4º, da Constituição, até que a omissão legislativa federal seja sanada, deverão ser observadas as normas estaduais vigentes: a Lei nº 6.160/2023, do Estado de Mato Grosso do Sul, e a Lei nº 8.830/2008, do Estado de Mato Grosso.

A Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) 63 tem como tema central a proteção do bioma Pantanal Mato-Grossense, diante da inércia do Congresso Nacional em editar a norma regulamentadora prevista no artigo 225, § 4º, da Constituição Federal de 1988. A ação denuncia a ineficácia das políticas públicas ambientais existentes para assegurar a conservação do meio ambiente e a efetividade dos direitos fundamentais correlatos. Nesse contexto, os autores da ADO solicitam que o Supremo Tribunal Federal reconheça formalmente a omissão legislativa e determine a adoção de medidas concretas e eficazes para preservar o Pantanal, considerando o avanço da degradação ambiental e a urgência da implementação de ações voltadas à proteção desse ecossistema vital.

2.3.2.3 Alegações de cada parte acórdão judicial

Na ADO 63, o Ministro André Mendonça, relator da ação, apresentou uma série de fundamentos que justificam a intervenção do Supremo Tribunal Federal diante da omissão estatal na proteção do bioma Pantanal. Em primeiro lugar, destacou a grave situação de degradação ambiental da região, ressaltando a urgência na adoção de medidas para salvaguardar sua biodiversidade e a integridade de seus ecossistemas. Em segundo lugar, apontou a omissão do Estado na formulação e implementação de políticas públicas eficazes, o que configura violação a direitos fundamentais, em especial ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, consagrado no artigo 225 da Constituição Federal. Por fim, sustentou a necessidade de atuação do Poder Judiciário como forma de garantir a efetividade das normas constitucionais e assegurar a adoção de providências concretas voltadas à proteção e recuperação do Pantanal. As alegações apresentadas buscaram

fundamentar a indispensabilidade de uma resposta judicial diante da inércia legislativa e da insuficiência das políticas ambientais vigentes.

Os Ministros Alexandre de Moraes e Cristiano Zanin proferiram votos divergentes no julgamento da ADO 63, posicionando-se contrariamente ao reconhecimento da omissão inconstitucional. Para ambos, a situação do Pantanal, embora preocupante do ponto de vista ambiental, não configuraria omissão legislativa apta a justificar a intervenção do Supremo Tribunal Federal nos moldes propostos pela ação. Argumentaram que já existem políticas públicas e normas jurídicas em vigor voltadas à proteção ambiental da região, o que afastaria, em seu entendimento, a caracterização de inércia estatal absoluta ou de ausência normativa total que ensejasse a procedência da ADO. Com isso, sustentaram que o caso não demandaria a atuação do Judiciário na substituição da atividade legislativa, preservando-se, assim, o princípio da separação dos poderes.

Ademais, os ministros salientaram a importância de conceder tempo hábil para a implementação das políticas públicas ambientais já existentes, sustentando que eventuais críticas quanto à eficácia dessas ações não seriam, por si só, suficientes para fundamentar uma declaração de inconstitucionalidade por omissão. Em relação à atuação do Judiciário, adotaram postura cautelosa diante da judicialização de questões ligadas à gestão ambiental, argumentando que a resolução dessas demandas deveria ser buscada prioritariamente por vias administrativas e legislativas. Essa posição evidencia uma visão que privilegia a autonomia dos poderes estatais e o respeito ao devido processo legislativo, especialmente no que tange à efetivação da proteção ambiental.

No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) 63, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a omissão estatal na proteção do Pantanal e ressaltou a urgência de adoção de medidas concretas para assegurar sua preservação. A Corte destacou que a inércia governamental diante da degradação ambiental configura violação a direitos fundamentais vinculados ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Ao identificar a ausência de ações eficazes, o STF reafirmou o dever do Estado de implementar políticas públicas que garantam a efetividade da proteção ambiental.

Além disso, o acórdão reafirmou que recai sobre o Estado o dever constitucional de formular e executar políticas públicas eficazes voltadas à proteção ambiental. Essa obrigação decorre diretamente do mandamento constitucional que impõe ao poder público a tutela do meio ambiente como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal determinou que o Estado

elaborasse um plano de ação específico para a proteção do Pantanal, com definição clara de prazos e medidas a serem implementadas, a fim de enfrentar de forma efetiva o processo de degradação ambiental na região.

Nesse julgamento, o Supremo Tribunal Federal não apenas reconheceu a existência de omissão estatal na ADO 63, mas também enquadrou essa omissão como elemento constitutivo de um estado de coisas inconstitucional. A Corte entendeu que a ausência de uma proteção legislativa eficaz voltada ao Pantanal não se limitava a uma simples falha administrativa, mas implicava violações concretas a direitos fundamentais, o que justificava a atuação judicial para reverter tal quadro. Dessa forma, a decisão abordou de maneira articulada tanto a omissão governamental quanto os efeitos sistêmicos dessa inércia, que configuram uma situação de inconstitucionalidade estrutural a exigir resposta institucional urgente.

Por fim, o acórdão enfatizou a relevância da intervenção judicial como instrumento necessário para assegurar a efetividade dos direitos constitucionais, especialmente diante de contextos de grave risco ambiental. Ao reconhecer a urgência da situação, o Supremo Tribunal Federal sinalizou que a atuação do Judiciário é legítima e indispensável quando a omissão do Estado compromete bens de interesse público, como o bioma Pantanal. A decisão gerou impactos relevantes na formulação de políticas ambientais, reafirmando a centralidade da proteção ambiental no conjunto dos direitos fundamentais assegurados pela Constituição.

2.3.3 ADI 3.989/DF

A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3989, ajuizada em 2007 pelo Partido dos Trabalhadores (PT), teve por objeto a Lei nº 11.284/2006, que instituiu a gestão das florestas públicas para produção sustentável no país. A norma questionada estabeleceu o regime de concessão florestal no Brasil, permitindo que áreas públicas fossem exploradas por entes privados mediante critérios previamente definidos, o que gerou debates sobre a constitucionalidade dessa forma de utilização de bens ambientais.

2.3.3.1 Origem e relevância jurídica

A motivação central da ADI 3989 residia na contestação de dispositivos legais que permitiam a concessão de florestas públicas à iniciativa privada para fins de exploração. O Partido dos Trabalhadores sustentava que tal prática poderia violar o princípio da soberania nacional sobre os recursos naturais, além de fragilizar a proteção ambiental. Segundo os argumentos apresentados, o regime de concessão florestal instituído pela lei corria o risco de fomentar uma exploração predatória dos ecossistemas, colocando em xeque o equilíbrio ambiental e o interesse público na preservação dos bens naturais.

Outra preocupação expressa na ADI 3989 dizia respeito ao risco de que a concessão de florestas públicas para a exploração por empresas privadas representasse uma forma velada de privatização de bens públicos. Para o Partido dos Trabalhadores, essa prática afrontaria os princípios constitucionais que regem a proteção ambiental e a soberania nacional sobre os recursos naturais. Argumentava-se ainda que o modelo de concessão poderia fragilizar a política ambiental brasileira, ao permitir que interesses econômicos prevalecessem sobre a preservação das florestas, comprometendo o equilíbrio entre desenvolvimento sustentável e proteção dos ecossistemas.

A ADI 3989 suscitou um debate relevante acerca do equilíbrio entre desenvolvimento econômico e preservação ambiental — uma tensão que permanece central nas políticas públicas voltadas à gestão florestal no Brasil. Ao julgar a ação improcedente, o Supremo Tribunal Federal confirmou a constitucionalidade da Lei nº 11.284/2006, legitimando o modelo de concessão florestal como mecanismo voltado à promoção do uso sustentável das florestas públicas, desde que observados os princípios constitucionais de proteção ambiental e interesse coletivo.

A importância jurídica da ADI 3989/DF está no reconhecimento, pelo Supremo Tribunal Federal, da constitucionalidade da Lei nº 11.284/2006, que institui a gestão de florestas públicas voltada à produção sustentável e regulamenta o regime de concessão florestal. Ao validar esse modelo, a decisão do STF teve impactos significativos sobre a formulação das políticas públicas ambientais, consolidando uma abordagem que busca compatibilizar o uso racional dos recursos naturais com os preceitos constitucionais de proteção ambiental.

Com essa decisão, o Supremo Tribunal Federal confirmou a constitucionalidade da concessão de florestas públicas para exploração econômica sustentável por agentes privados. O julgamento firmou um precedente relevante ao reconhecer a compatibilidade entre a utilização econômica dos recursos naturais e a proteção ambiental, desde que

pautada por critérios de sustentabilidade. Ao afastar a ideia de que a concessão florestal configuraria uma forma de privatização, o STF entendeu que esse instrumento pode constituir uma estratégia legítima de gestão pública, apta a promover a harmonização entre desenvolvimento econômico e conservação dos ecossistemas.

A decisão do Supremo Tribunal Federal também reforçou o desenvolvimento sustentável como diretriz de política pública com respaldo constitucional. Conforme previsto na Lei nº 11.284/2006, o regime de concessão florestal impõe às empresas concessionárias a observância de critérios rigorosos de manejo sustentável, assegurando a exploração responsável dos recursos naturais. Com isso, o julgamento da ADI 3989 consolidou a concessão florestal como instrumento jurídico legítimo para promover o equilíbrio entre a exploração econômica e a preservação ambiental — uma questão essencial no contexto da governança ambiental no Brasil.

Embora a ação direta de inconstitucionalidade levantasse dúvidas sobre a possibilidade de a concessão florestal comprometer a soberania nacional sobre os recursos naturais, o Supremo Tribunal Federal reafirmou que tal concessão configura uma delegação temporária e submetida à regulação estatal, não se tratando de uma alienação definitiva do patrimônio florestal. Essa compreensão assegura que o Estado permanece como titular do controle sobre o uso e a proteção das florestas públicas, aspecto essencial para a preservação de recursos estratégicos e da biodiversidade nacional.

Segundo o Supremo, tal decisão conferiria segurança jurídica ao modelo de concessão florestal, contribuindo para estimular a participação de investidores privados em projetos de manejo sustentável. Tal segurança seria, assim, relevante por viabilizar o desenvolvimento de atividades econômicas sustentáveis em florestas públicas — como a exploração de madeira e de produtos florestais não madeireiros — dentro de um marco legal validado pela mais alta instância do Judiciário brasileiro. Assim, a concessão passou a ser reconhecida como instrumento legítimo de fomento à economia verde, alinhada aos princípios constitucionais de proteção ambiental e uso racional dos recursos naturais.

O julgamento da ADI 3989/DF também fixou um importante precedente quanto à possibilidade de concessão de outros bens públicos, ao afirmar que o Estado pode autorizar o uso econômico de recursos públicos de forma sustentável e sob regulação adequada, sem que isso configure privatização ou contrariedade aos princípios constitucionais. Essa compreensão pode ter repercussões relevantes em outras áreas de concessão

pública — como a exploração de recursos hídricos e minerais — sempre que se fizer necessária a conciliação entre atividade econômica e proteção ambiental.

A relevância jurídica da ADI 3989/DF transcende a questão pontual da concessão florestal, ao influenciar a forma como o Estado brasileiro conduz a gestão de seus recursos naturais, regula o desenvolvimento sustentável e busca o equilíbrio entre preservação ambiental e exploração econômica. Ao confirmar a constitucionalidade do modelo de concessão florestal, desde que adotado de maneira responsável, o Supremo Tribunal Federal fortaleceu as bases normativas das políticas públicas voltadas à gestão ambiental e consolidou a possibilidade de compatibilização entre uso racional dos recursos e proteção dos ecossistemas.

2.3.3.2 Natureza e tema central

A ADI 3989/DF configura-se como uma Ação Direta de Inconstitucionalidade, instrumento jurídico previsto na Constituição Federal de 1988 e destinado ao controle concentrado de constitucionalidade de leis ou atos normativos federais e estaduais. Por meio dessa ação, busca-se declarar a incompatibilidade de determinada norma com os preceitos constitucionais. No caso em questão, a ação foi proposta pelo Partido dos Trabalhadores (PT) em 2007, tendo por objeto a Lei nº 11.284/2006, que regula a gestão de florestas públicas para produção sustentável e institui o regime de concessão florestal como mecanismo de uso desses recursos.

A Ação Direta de Inconstitucionalidade insere-se no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade, modelo pelo qual a análise da compatibilidade de leis ou atos normativos com a Constituição é de competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal. Seu objetivo é garantir a supremacia da Constituição Federal, prevenindo ou corrigindo desvios normativos que possam comprometer sua integridade. De natureza abstrata, a ADI não se volta a casos concretos, mas busca aferir, em tese, a constitucionalidade de determinada norma jurídica, independentemente de sua aplicação prática ou de situações específicas.

A decisão proferida em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade possui eficácia *erga omnes*, ou seja, seus efeitos se estendem a toda a coletividade, e não apenas às partes formalmente envolvidas no processo. Quando o Supremo Tribunal Federal declara a inconstitucionalidade de uma norma, esta é retirada do ordenamento jurídico; caso

apenas parte do texto legal seja considerada inconstitucional, a porção incompatível é invalidada, preservando-se o restante. A legitimidade ativa para propor ADI é restrita a determinados atores definidos pela Constituição, como o presidente da República, as mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, os governadores de Estado, o procurador-geral da República, partidos políticos com representação no Congresso Nacional, entre outros. No caso da ADI 3989/DF, a ação foi proposta por um partido político com representação parlamentar: o Partido dos Trabalhadores (PT).

A ADI 3989/DF tinha por objetivo a declaração de inconstitucionalidade de diversos dispositivos da Lei nº 11.284/2006, que autorizava a concessão de florestas públicas para exploração econômica por empresas privadas. Os argumentos centrais da ação afirmavam que tal concessão contrariaria princípios constitucionais, como a soberania nacional sobre os recursos naturais e a proteção ambiental. No entanto, ao julgar a ação improcedente, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a constitucionalidade do modelo de concessão previsto na norma, destacando que ele não configurava privatização das florestas públicas e que estava em consonância com o princípio do desenvolvimento sustentável, constitucionalmente assegurado.

Dessa forma, a ADI 3989/DF configura-se como um instrumento de controle concentrado e abstrato de constitucionalidade, voltado a assegurar que a legislação relativa à concessão florestal esteja em conformidade com a Constituição Federal de 1988. O cerne da controvérsia estava na análise da constitucionalidade da Lei nº 11.284/2006, que disciplina a gestão das florestas públicas com vistas à produção sustentável. A ação questionava se o modelo de concessão de áreas florestais públicas para exploração econômica por empresas privadas estaria em harmonia com os princípios constitucionais, com destaque para a proteção ambiental e a soberania nacional sobre os recursos naturais.

A ADI 3989/DF também levantava a preocupação de que a concessão de florestas públicas para fins de exploração econômica por entes privados pudesse configurar uma forma dissimulada de privatização de bens públicos, em afronta ao interesse coletivo e à soberania nacional sobre os recursos naturais. Segundo o Partido dos Trabalhadores (PT), autor da ação, o modelo de concessão florestal poderia fragilizar a política ambiental brasileira, sobretudo se o controle estatal sobre a atividade dos concessionários fosse insuficiente, abrindo espaço para práticas de exploração predatória incompatíveis com os princípios constitucionais de proteção ambiental.

O julgamento da ADI 3989/DF também trouxe à tona a discussão sobre o equilíbrio entre desenvolvimento econômico e conservação ambiental. A Lei nº 11.284/2006, ao estabelecer critérios de manejo sustentável para a exploração das florestas públicas concedidas, busca promover o uso racional e planejado dos recursos florestais. Assim, o tema central da ação consiste na análise da compatibilidade entre a exploração econômica das florestas públicas e a preservação ambiental, no marco de um modelo de desenvolvimento sustentável. A controvérsia envolvia, sobretudo, a eventual colisão desse regime jurídico com princípios constitucionais fundamentais, como a soberania nacional e o dever estatal de proteção ao meio ambiente.

2.3.3.3 Alegações de cada parte acórdão judicial

Na ADI 3989/DF, que contestava a constitucionalidade da Lei nº 11.284/2006 — norma que regulamenta a gestão de florestas públicas voltada à produção sustentável e institui o regime de concessão florestal —, foram apresentadas alegações por ambas as partes: de um lado, os fundamentos do Partido dos Trabalhadores (PT), autor da ação; de outro, os argumentos dos defensores da validade da lei. A seguir, são expostos os principais pontos levantados por cada lado no curso do julgamento.

O Partido dos Trabalhadores (PT), autor da ADI 3989/DF, sustentava que determinados dispositivos da Lei nº 11.284/2006 afrontavam princípios constitucionais fundamentais, como a soberania nacional e a proteção ao meio ambiente. De acordo com o partido, o regime de concessão instituído pela norma representaria uma forma indireta de privatização de bens públicos. Embora as áreas florestais permanecessem formalmente sob titularidade estatal, sua exploração e controle seriam, na prática, transferidos a entes privados por meio das concessões, o que caracterizaria, segundo a tese apresentada, uma alienação disfarçada de recursos naturais estratégicos e de interesse coletivo.

Outro ponto central levantado pelo Partido dos Trabalhadores na ADI 3989/DF dizia respeito à possibilidade de comprometimento da soberania nacional sobre os recursos naturais, especialmente diante da autorização para que empresas privadas — inclusive estrangeiras — recebessem concessões de florestas públicas. O partido argumentava que o controle sobre extensas áreas florestais, particularmente na região amazônica, representava uma questão sensível do ponto de vista da segurança nacional. Havia o receio de que, mesmo sob o regime jurídico da concessão, a exploração econômica dessas áreas pudesse

resultar em práticas predatórias e degradação ambiental, esvaziando os objetivos constitucionais de proteção ao meio ambiente.

O Partido dos Trabalhadores também sustentava que a regulação prevista na Lei nº 11.284/2006 seria insuficiente para garantir, de forma efetiva, a preservação ambiental. A preocupação residia no risco de que os interesses econômicos dos concessionários se sobrepujassem aos objetivos de proteção ambiental, diante de um modelo que, na visão do partido, não assegurava um equilíbrio real entre a exploração dos recursos florestais e a conservação dos ecossistemas. Tal desequilíbrio, segundo alegado, implicaria violação ao princípio do desenvolvimento sustentável, consagrado constitucionalmente como diretriz para a gestão dos bens ambientais.

Por outro lado, a União e os demais defensores da constitucionalidade da Lei nº 11.284/2006 sustentaram que o modelo de concessão florestal não violava a Constituição, mas, ao contrário, instituía uma forma de gestão pública comprometida com a sustentabilidade dos recursos naturais. Argumentou-se que a concessão não configura privatização, pois a titularidade das florestas permanece com o poder público. Trata-se de uma delegação temporária, formalizada por meio de contratos rigorosos que estabelecem critérios de manejo sustentável. Ao fim do período contratual, a área concedida retorna ao controle direto do Estado, não havendo alienação definitiva dos bens florestais nem transferência de soberania sobre os recursos.

A defesa também sustentou que o regime de concessão florestal, ao prever normas claras de manejo sustentável, contribui para a proteção ambiental e previne a degradação das florestas públicas. O modelo impõe exigências técnicas rigorosas destinadas a assegurar que a exploração de madeira e de outros produtos florestais ocorra de maneira equilibrada, com a devida preservação da biodiversidade e dos serviços ecossistêmicos. Argumentou-se ainda que a finalidade central da Lei nº 11.284/2006 é promover o desenvolvimento sustentável, harmonizando o uso econômico dos recursos com a conservação ambiental. Nesse sentido, o modelo de concessão florestal seria capaz de estimular a geração de emprego, renda e desenvolvimento local, sem comprometer a integridade dos ecossistemas florestais.

A defesa rejeitava a alegação de que a soberania nacional estaria ameaçada pela concessão florestal. Sustentava-se que o controle estatal sobre as áreas concedidas permanecia pleno, assegurado por mecanismos de fiscalização e por contratos rigorosos que estabelecem condições para a exploração sustentável. Argumentava-se, ainda, que a

concessão não envolvia qualquer forma de alienação territorial ou transferência de titularidade dos recursos naturais. De um lado, o Partido dos Trabalhadores (PT) sustentava que o modelo previsto na Lei nº 11.284/2006 equivaleria a uma privatização disfarçada de áreas públicas, colocando em risco a soberania nacional e fragilizando a proteção ambiental. De outro, a União e os defensores da lei afirmavam que o regime de concessão era compatível com a Constituição, promovia o desenvolvimento sustentável e preservava o controle público sobre os recursos florestais.

O acórdão referente à ADI 3989/DF foi proferido pelo Supremo Tribunal Federal em 2013. Por maioria, o Tribunal declarou a constitucionalidade da Lei nº 11.284/2006, que institui a gestão de florestas públicas para produção sustentável e estabelece o regime de concessão florestal. Na decisão, o STF rejeitou os argumentos apresentados pelo Partido dos Trabalhadores (PT), concluindo que a concessão de florestas públicas para exploração econômica não configura uma forma de privatização. Ao contrário, entendeu-se que o modelo legal é compatível com os princípios constitucionais da proteção ambiental e do desenvolvimento sustentável, preservando o controle estatal sobre os recursos naturais.

O Supremo Tribunal Federal entendeu que o regime de concessão florestal, previsto na Lei nº 11.284/2006, não infringe os princípios constitucionais, em especial aqueles voltados à proteção do meio ambiente e à soberania nacional. A Corte reconheceu a concessão como uma modalidade legítima de gestão pública, por meio da qual a União permanece como titular das florestas públicas e apenas delega temporariamente sua exploração econômica. Essa delegação ocorre mediante contratos que impõem regras claras de manejo sustentável, assegurando o uso racional dos recursos naturais sem comprometer o interesse público.

O Supremo Tribunal Federal reconheceu que a Lei nº 11.284/2006 promove o desenvolvimento sustentável das florestas públicas ao viabilizar a exploração econômica sob critérios estritos de manejo ambientalmente responsável. Para o Tribunal, o modelo de concessão florestal é compatível com o princípio do equilíbrio entre uso econômico e preservação ambiental, assegurando a conservação dos ecossistemas sem impedir o aproveitamento racional dos recursos naturais. O STF também afastou a alegação de que a concessão comprometeria a soberania nacional, reafirmando que esse instrumento jurídico não equivale à privatização. A Corte destacou que a concessão é temporária, está

sujeita à fiscalização e que a titularidade e o controle dos recursos permanecem sob domínio do Estado.

Ao final, o acórdão do Supremo Tribunal Federal reafirmou a constitucionalidade dos dispositivos da Lei nº 11.284/2006, com base em três pontos principais: (a) a concessão florestal não configura alienação de bens públicos, tratando-se de delegação temporária de uso; (b) o modelo de exploração sustentável das florestas públicas está em consonância com o princípio do desenvolvimento sustentável, expressamente previsto na Constituição Federal; e (c) a legislação não compromete a soberania nacional, uma vez que o controle estatal sobre os recursos florestais é integralmente mantido.

A decisão do Supremo Tribunal Federal consolidou o entendimento de que a concessão florestal constitui uma política pública legítima para promover o uso sustentável dos recursos naturais. O modelo foi reconhecido como compatível com os princípios constitucionais ao buscar conciliar desenvolvimento econômico e conservação ambiental. O julgamento da ADI 3989/DF resultou no reconhecimento da constitucionalidade integral da Lei nº 11.284/2006, reforçando sua validade como instrumento jurídico de gestão ambiental responsável.

2.3.4 ADPF 935 MC-Ref/DF

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 935 foi ajuizada com o objetivo de questionar a regulamentação e a viabilidade de empreendimentos em cavernas, grutas, lapas e abismos no território nacional. A iniciativa partiu de preocupações ambientais relacionadas à preservação desses ecossistemas subterrâneos, que possuem elevada importância ecológica, científica e cultural, além de abrigarem uma biodiversidade singular e, muitas vezes, endêmica. A ação visa assegurar que a intervenção humana nesses ambientes se dê de forma compatível com os preceitos constitucionais de proteção ao meio ambiente.

2.3.4.1 Origem e relevância jurídica

A origem da ADPF 935 está relacionada à tentativa de equilibrar o desenvolvimento econômico — especialmente nas áreas de mineração e construção civil — com a necessidade de preservar ambientes subterrâneos sensíveis, como cavernas, grutas e

abismos. A controvérsia surgiu a partir da edição de normas federais e estaduais que passaram a permitir a exploração desses espaços conforme distintos níveis de proteção ambiental. Essa flexibilização gerou questionamentos quanto à sua constitucionalidade, sob o argumento de que tais permissões violariam preceitos fundamentais relacionados à proteção do meio ambiente e à tutela do patrimônio natural, assegurados pela Constituição Federal.

Em síntese, a ADPF 935 contesta políticas públicas que flexibilizam a proteção de cavernas, grutas, lapas e abismos, sustentando que tais ecossistemas subterrâneos, por sua singularidade, devem ser objeto de tutela rigorosa frente aos empreendimentos capazes de causar danos irreversíveis. A relevância jurídica da ação está diretamente vinculada à defesa do meio ambiente e à necessidade de harmonização entre o desenvolvimento econômico e a conservação de ecossistemas sensíveis. Esses ambientes naturais possuem valor inestimável sob os pontos de vista ecológico, científico, cultural e histórico, exigindo, portanto, um tratamento normativo que garanta sua preservação integral.

A ADPF 935 apresenta diversos pontos de relevância jurídica, especialmente no que se refere à proteção constitucional do meio ambiente. O principal fundamento invocado é o artigo 225 da Constituição Federal, que assegura a todos o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. As cavernas, grutas e demais formações subterrâneas envolvidas na ação são ecossistemas singulares, com alta relevância ecológica, geológica e arqueológica, além de abrigarem uma biodiversidade única. A preservação desses espaços está diretamente associada à efetivação do preceito constitucional de tutela ambiental, conforme os pontos destacados a seguir.

Em primeiro lugar, aparece a proteção do patrimônio cultural e histórico, que, além de seu valor ecológico, possui relevância arqueológica e antropológica. Muitas cavernas e grutas abrigam vestígios de antigas populações humanas, registros fósseis e formações geológicas únicas, o que lhes confere um status de bens culturais de interesse público. A preservação desses locais envolve não apenas o cumprimento do dever constitucional de proteção ambiental, mas também a salvaguarda do patrimônio histórico e cultural brasileiro, conforme previsto na Constituição Federal. Trata-se, portanto, de uma proteção jurídica integrada, que articula o direito ao meio ambiente equilibrado com a preservação da memória e da identidade nacionais.

Em segundo lugar, destaca-se a aplicação do princípio da precaução ambiental, que orienta a atuação estatal diante da ausência de certezas científicas quanto aos impactos potenciais de determinadas atividades sobre o meio ambiente. A ADPF 935 reflete esse princípio ao questionar a flexibilização normativa que permite a realização de empreendimentos em áreas de cavernas, grutas e formações subterrâneas sensíveis. Diante da possibilidade de danos irreversíveis a ecossistemas frágeis e pouco compreendidos, o princípio da precaução exige uma postura cautelosa por parte do poder público, impondo limites à atuação econômica sempre que houver riscos ambientais substanciais, ainda que não plenamente comprovados cientificamente.

Em terceiro lugar, evidencia-se o desafio da compatibilização de interesses entre desenvolvimento econômico e proteção ambiental, que constitui a questão central da ADPF 935. O Brasil detém uma vasta riqueza em recursos minerais, muitos dos quais localizados em áreas ambientalmente sensíveis, como cavernas, grutas e abismos. A ação questiona a constitucionalidade de normas que flexibilizam a proteção desses ambientes, alegando que tais dispositivos legais podem violar preceitos fundamentais ao permitirem a realização de atividades potencialmente degradadoras sem garantias adequadas de salvaguarda ambiental. Nesse contexto, a ADPF 935 exige que qualquer tentativa de exploração econômica nessas áreas seja submetida a um rigoroso controle jurídico e ambiental, de modo a preservar o equilíbrio ecológico e os valores constitucionais envolvidos.

Em quarto lugar, destaca-se a relevância jurisprudencial da ADPF 935 no que diz respeito à interpretação constitucional das normas ambientais. O julgamento dessa ação possui o potencial de estabelecer precedentes significativos quanto à aplicação dos mecanismos de controle de constitucionalidade em matéria ambiental, sobretudo em um cenário de intensificação das pressões econômicas sobre ecossistemas frágeis. A decisão do Supremo Tribunal Federal poderá influenciar não apenas a regulação de atividades em áreas subterrâneas sensíveis, mas também a formulação de políticas públicas voltadas à proteção ambiental como um todo, reafirmando o papel da jurisdição constitucional na defesa do meio ambiente como direito fundamental.

Portanto, a ADPF 935 possui elevada relevância jurídica por propor a harmonização entre o direito ao desenvolvimento econômico e o dever constitucional de proteção ao meio ambiente e ao patrimônio cultural. A ação busca assegurar que atividades econômicas em áreas ecologicamente sensíveis sejam conduzidas de forma sustentável e responsável, respeitando os limites impostos pela Constituição. Ao exigir critérios rigorosos

de preservação para ecossistemas subterrâneos frágeis e únicos, a ADPF reafirma o compromisso do Estado brasileiro com a tutela ambiental e a conservação de valores naturais e históricos inalienáveis.

2.3.4.2 Natureza e tema central

A ADPF 935 insere-se no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade, configurando-se como um mecanismo processual destinado a proteger preceitos fundamentais da Constituição Federal diante de ameaças ou violações provocadas por atos normativos ou leis. Trata-se de uma ação proposta diretamente ao Supremo Tribunal Federal, cuja finalidade é evitar ou reparar lesões a princípios estruturantes da ordem constitucional. No caso específico da ADPF 935, a controvérsia recai sobre normas que autorizam a realização de empreendimentos econômicos em áreas ecologicamente sensíveis — como cavernas, grutas, lapas e abismos —, questionando sua compatibilidade com os mandamentos constitucionais de proteção ambiental e do patrimônio cultural.

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) é um instrumento processual próprio do controle concentrado de constitucionalidade, utilizado para impugnar atos do poder público que possam violar preceitos fundamentais consagrados na Constituição Federal. No caso da ADPF 935, a controvérsia gira em torno da possível inconstitucionalidade de normas que autorizam a realização de empreendimentos em cavernas, grutas e formações similares. A ação sustenta que tais permissões afrontam o preceito fundamental de proteção ao meio ambiente, previsto no artigo 225 da Constituição, o que justifica o ajuizamento da ADPF como medida necessária para prevenir danos irreversíveis a ecossistemas frágeis e de relevância singular.

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) caracteriza-se como uma medida subsidiária no controle concentrado de constitucionalidade, sendo admitida apenas quando inexisterem outros meios jurídicos eficazes para sanar a lesão a preceitos fundamentais. No caso específico da ADPF 935, a ação foi proposta devido à insuficiência ou inadequação de instrumentos jurídicos tradicionais — como ações diretas de inconstitucionalidade ou mandados de segurança — para enfrentar as questões relativas à regulamentação ambiental das cavernas, grutas e demais formações subterrâneas. Assim, a ADPF funcionou como mecanismo excepcional para a proteção desses ecossistemas frágeis diante da ausência de outras soluções jurídicas eficientes.

A ADPF tem por objetivo principal a proteção de preceitos fundamentais da Constituição Federal. No caso específico da ADPF 935, o foco recai sobre o preceito fundamental do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto no artigo 225 da Constituição, reconhecido como essencial para assegurar a qualidade de vida da população atual e das futuras gerações. Dessa forma, a natureza dessa ação está diretamente relacionada à tutela de bens naturais e culturais de relevância constitucional, reafirmando o compromisso do Estado com a preservação ambiental e a salvaguarda do patrimônio cultural nacional.

Tem natureza abstrata e objetiva, o que implica que seu propósito não é a proteção de direitos subjetivos individuais, mas sim a resolução de conflitos constitucionais que tenham impacto amplo sobre a sociedade ou sobre o ordenamento jurídico. No caso da ADPF 935, essa característica se manifesta na discussão acerca da proteção de ecossistemas de relevância nacional, bem como na busca do equilíbrio entre desenvolvimento econômico e preservação ambiental. Assim, seus efeitos extrapolam interesses particulares, influenciando diretamente a coletividade e a forma de regulamentação das atividades econômicas em áreas sensíveis.

A natureza da ADPF confere ao Supremo Tribunal Federal a atribuição de estabelecer parâmetros constitucionais que orientarão decisões futuras e a formulação de políticas públicas. No contexto da ADPF 935, a Corte terá a oportunidade de delimitar a forma como o preceito constitucional de proteção ao meio ambiente deve ser aplicado em relação às normas que autorizam atividades econômicas em cavernas, grutas e outras formações subterrâneas. Dessa forma, o julgamento poderá consolidar jurisprudência relevante para a tutela ambiental de ecossistemas sensíveis e para o equilíbrio entre desenvolvimento e conservação.

O tema central da ADPF 935 reside na busca pela compatibilização entre o desenvolvimento econômico e a preservação ambiental, especialmente no que tange à regulamentação de empreendimentos em cavernas, grutas, lapas e abismos. A ação questiona a constitucionalidade de normas que flexibilizam a proteção desses ecossistemas subterrâneos, autorizando a realização de atividades econômicas — como mineração e construção civil — que apresentam potencial para causar danos ambientais irreversíveis e comprometer a integridade desses ambientes frágeis.

O cerne da ADPF 935 reside na interpretação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto na Constituição Federal. A ação busca

assegurar que o Estado cumpra seu dever constitucional de proteger o patrimônio natural representado por cavernas, grutas e outras formações subterrâneas, reconhecidas pela sua biodiversidade singular, além de seu valor geológico e arqueológico. A ADPF 935 problematiza o equilíbrio entre a necessidade de desenvolvimento econômico e a preservação dessas áreas ambientalmente sensíveis, questionando se as normas que autorizam os empreendimentos nesses locais estão em conformidade com os preceitos constitucionais ou se favorecem interesses econômicos em detrimento da conservação ambiental.

Outro tema central da ADPF 935 é o princípio da precaução, que determina a adoção de medidas preventivas diante da incerteza científica sobre os impactos ambientais de determinadas atividades. A ação questiona se as normas atualmente vigentes oferecem garantias adequadas para evitar danos irreversíveis aos ecossistemas subterrâneos. Além do valor ecológico, cavernas, grutas, lapas e abismos possuem significativa importância cultural e histórica, abrigando pinturas rupestres, fósseis e vestígios de antigas ocupações humanas. A ADPF destaca, portanto, a necessidade de preservação desse patrimônio, que representa elementos fundamentais da identidade e da memória nacional.

A ADPF 935 questiona a eficácia das normas que regulamentam o uso e a proteção de cavernas, grutas e áreas similares, interrogando se tais disposições garantem uma tutela adequada desses ambientes ou, ao contrário, violam preceitos constitucionais ao permitir que os empreendimentos comprometam ecossistemas altamente frágeis. Em síntese, o tema central da ação consiste na análise da constitucionalidade dessas normas, avaliando a compatibilidade entre a exploração econômica desses espaços e a necessária proteção ao meio ambiente, bem como ao patrimônio natural e cultural, diante dos interesses de desenvolvimento econômico.

2.3.4.3 Alegações de cada parte acórdão judicial

Na ADPF 935, as partes envolvidas apresentam diferentes alegações em torno da constitucionalidade das normas que permitem a realização de empreendimentos em cavernas, grutas, lapas e abismos. O autor da ADPF 935, geralmente uma entidade ou organização ambiental ou do Ministério Público, alega que as normas que flexibilizam a realização de empreendimentos nessas áreas ecologicamente sensíveis violam preceitos fundamentais da Constituição. As principais alegações da parte requerente são:

a) **Violação do Direito ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado (Art. 225 da Constituição Federal):** A parte requerente argumenta que permitir a exploração econômica de cavernas, grutas e abismos, mesmo com regulamentação, coloca em risco ecossistemas únicos e insubstituíveis, prejudicando a biodiversidade e violando o direito das futuras gerações a um meio ambiente preservado.

b) **Princípio da Precaução:** A parte requerente sustenta que, diante da fragilidade e da singularidade dessas formações subterrâneas, o princípio da precaução deve ser aplicado. A legislação atual, segundo o autor, não é suficiente para garantir que esses ambientes não sejam degradados irreversivelmente. Eles defendem que qualquer atividade econômica em tais áreas devem ser extremamente restrita ou proibida.

c) **Desproporcionalidade na Flexibilização Normativa:** A requerente alega que as normas em vigor criam uma flexibilização excessiva que favorece empreendimentos em detrimento da preservação ambiental, resultando em um desequilíbrio entre o desenvolvimento econômico e a proteção ambiental. Isso seria inconstitucional, já que o meio ambiente deve ter precedência em áreas com relevância ecológica e cultural.

d) **Patrimônio Cultural e Científico:** Muitas cavernas e grutas abrigam vestígios históricos, arqueológicos e culturais de valor inestimável. A destruição ou modificação dessas áreas comprometeria o patrimônio cultural, que também é protegido constitucionalmente. O autor argumenta que a legislação atual desrespeita esse preceito ao permitir atividades que possam danificar esse patrimônio.

e) A parte requerida, que geralmente inclui órgãos do governo ou agências ambientais que aprovaram as normas contestadas, alega que a regulamentação atual atende tanto à proteção ambiental quanto às necessidades de desenvolvimento econômico. As principais alegações da parte requerida são:

f) **Regulamentação Adequada e Balanceada:** A parte requerida argumenta que as normas vigentes foram desenvolvidas com base em estudos ambientais e que estabelecem critérios rigorosos para a concessão de licenças para empreendimentos em cavernas, grutas e lapas. Eles defendem que há um equilíbrio adequado entre a proteção ambiental e o desenvolvimento econômico.

g) **Necessidade de Exploração Econômica Controlada:** Segundo a parte requerida, as cavernas e áreas subterrâneas estão, muitas vezes, localizadas em regiões com potenciais recursos minerais ou outras riquezas econômicas, como áreas turísticas. A regulamentação dessas áreas permite que a exploração ocorra de maneira controlada,

garantindo que o desenvolvimento econômico não seja comprometido, ao mesmo tempo que se minimizam impactos ambientais.

h) Impactos Ambientais Mitigáveis: A defesa sustenta que os impactos ambientais decorrentes de empreendimentos nessas áreas podem ser mitigados e controlados por meio de técnicas avançadas de engenharia e por processos de licenciamento ambiental. Alega-se que, ao invés de uma proibição total, deve haver uma regulamentação que permita um uso sustentável desses ambientes.

i) Autonomia dos Estados e Municípios: Outro argumento frequentemente levantado é que a questão de proteção das cavernas e grutas envolve competências compartilhadas entre a União, os Estados e os Municípios. Assim, a parte requerida pode argumentar que as normas questionadas estão dentro da competência dos entes federados, respeitando a autonomia dos governos locais na definição de políticas ambientais regionais.

Entidades ambientalistas, científicas e empresariais também podem atuar na ADPF 935 na qualidade de *amicus curiae* — amigos da corte — apresentando argumentos diversos conforme seus interesses específicos. Organizações não governamentais e grupos de proteção ambiental tendem a reforçar as alegações da parte requerente, ressaltando que qualquer intervenção em ecossistemas tão frágeis e singulares pode resultar na destruição de habitats e na perda irreversível da biodiversidade. Esses grupos defendem a aplicação rigorosa do princípio da precaução e enfatizam a necessidade de preservar as cavernas como patrimônio natural de valor inestimável.

Por outro lado, grupos vinculados aos setores de mineração, construção civil e turismo frequentemente defendem a regulamentação que permite a exploração dessas áreas, desde que submetida a rígidas normas de controle ambiental. Eles argumentam que, com o uso de tecnologias avançadas e práticas modernas de sustentabilidade, é viável conciliar o desenvolvimento econômico com a proteção efetiva do meio ambiente.

De modo geral, a ADPF 935 coloca em confronto dois interesses fundamentais: o direito ao desenvolvimento econômico e o direito à proteção ambiental e do patrimônio cultural. As alegações apresentadas pelas partes envolvem a interpretação de preceitos constitucionais essenciais, como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a necessidade de exploração econômica de áreas com potencial relevante e a aplicação do princípio da precaução. Cabe ao Supremo Tribunal Federal (STF) o papel de decidir se as normas questionadas violam preceitos fundamentais, definindo, em última instância,

como deverá ser equilibrada a proteção dessas áreas sensíveis com as demandas de desenvolvimento econômico.

O acórdão judicial referente à ADPF 935, que trata da realização de empreendimentos em cavernas, grutas, lapas e abismos, foi proferido pelo Supremo Tribunal Federal em 28 de junho de 2022, tendo o ministro Luiz Fux como relator. Por maioria de votos, o STF declarou a inconstitucionalidade das normas que flexibilizam a proteção dessas formações subterrâneas, reafirmando a necessidade de uma tutela mais rigorosa dessas áreas, dada sua relevância ecológica, cultural e histórica.

O Supremo Tribunal Federal reafirmou que a proteção do meio ambiente constitui um direito fundamental, garantido pelo artigo 225 da Constituição Federal, o qual assegura a todos o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, indispensável à sadia qualidade de vida. O Tribunal destacou que cavernas, grutas e abismos abrigam uma biodiversidade singular, além de possuírem relevante valor geológico, cultural e arqueológico, o que torna imperativa sua preservação.

A decisão também destacou a importância do princípio da precaução, indicando que a incerteza quanto aos danos ambientais deve resultar em uma postura conservadora em relação à exploração econômica. O acórdão reforçou a ideia de que é inaceitável a flexibilização das normas que regulam atividades em áreas com valor ecológico, exigindo a observância de licenças e estudos que garantam a preservação.

O STF determinou que a regulamentação vigente deve respeitar a proteção dos ecossistemas subterrâneos e que a exploração econômica deve ser uma exceção e não a regra. O resultado da ADPF 935, portanto, é um reforço à proteção ambiental, estabelecendo um entendimento mais estrito sobre a realização de empreendimentos em cavernas, grutas, lapas e abismos. O voto vencedor do relator, seguido pela maioria do colegiado, destacou a função do STF em zelar pela Constituição e proteger direitos fundamentais, assim como a necessidade de promover uma interpretação que considere a importância do meio ambiente para as futuras gerações.

O acórdão da ADPF 935 representa um importante marco na proteção ambiental no Brasil, estabelecendo um precedente significativo sobre a exploração de áreas ecologicamente sensíveis e reafirmando o compromisso do Supremo Tribunal Federal com a defesa do meio ambiente e dos direitos fundamentais. A decisão, portanto, não apenas

inviabilizou a flexibilização das normas, mas também reafirmou a importância da proteção das cavernas e grutas como patrimônio natural e cultural do país.

2.3.5 ADO 54/DF

A ADO 54 foi proposta pela Rede Sustentabilidade em meio a um cenário de crescente preocupação nacional e internacional com o acelerado desmatamento da Amazônia e as políticas ambientais implementadas pelo governo federal. A ação reflete o debate sobre a efetividade das medidas governamentais para a proteção do bioma, considerando o impacto ambiental, social e climático decorrente do aumento das taxas de desmatamento e das consequências para a biodiversidade e as populações tradicionais da região.

2.3.5.1 Origem e relevância jurídica

A partir de 2019, as taxas de desmatamento na Amazônia registraram aumento significativo, conforme apontado em diversos relatórios do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE). Esse crescimento foi correlacionado à redução da fiscalização ambiental e à flexibilização das normas de proteção, criando um ambiente de impunidade para práticas ilegais, como a exploração madeireira clandestina e a grilagem de terras. A ADO 54 foi motivada pela percepção de omissão do governo federal em cumprir suas obrigações constitucionais de proteger o meio ambiente e a biodiversidade amazônica. Entre os pontos centrais da argumentação dos autores destacam-se a diminuição dos investimentos e a redução dos recursos destinados a órgãos de fiscalização, como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).

Os autores da ADO 54 destacaram a ausência de regulamentação efetiva e a insuficiente destinação de recursos ao Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (FNMC), instituído pela Lei nº 12.114/2009. O FNMC tem papel crucial no financiamento de ações voltadas à mitigação e adaptação às mudanças climáticas, porém sua eficácia foi comprometida pela falta de comprometimento do governo federal em assegurar a alocação adequada dos recursos previstos. Essa deficiência compromete a implementação de políticas climáticas estratégicas, impactando negativamente os esforços para conter o desmatamento e proteger os biomas nacionais.

Os proponentes da ADO 54 argumentaram que a omissão do governo federal na implementação de políticas públicas eficazes para coibir o desmatamento na Amazônia configurava violação ao artigo 225 da Constituição Federal, que assegura a todos o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. A ação visou garantir a responsabilização do Estado pela inação diante da grave crise ambiental na região. Além disso, a mobilização de organizações não governamentais, movimentos sociais e entidades ambientalistas desempenhou papel fundamental no impulso à ação, alertando sobre os impactos negativos do desmatamento para o clima global, a biodiversidade e destacando a importância da Amazônia na regulação climática mundial.

A ADO 54 emergiu como uma resposta à situação de emergência ambiental na Amazônia, caracterizada pela omissão do governo federal em implementar medidas efetivas para proteger o bioma e conter o avanço do desmatamento. A ação buscou compelir o Executivo a cumprir seus deveres constitucionais relativos à proteção ambiental e à formulação de políticas públicas eficazes. Nesse contexto, destacou-se a importância do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (FNMC) como instrumento essencial para o enfrentamento dos desafios decorrentes das mudanças climáticas e do desmatamento desenfreado.

A discussão reveste-se de significativa relevância jurídica ao tratar de questões fundamentais relacionadas à proteção ambiental, aos deveres estatais e aos direitos constitucionais conexos ao meio ambiente. Fundamentada no artigo 225 da Constituição Federal, que assegura o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, a ação ressalta a responsabilidade ativa do Estado na promoção e implementação de políticas públicas que garantam a preservação ambiental. A decisão sobre a omissão do governo federal em proteger a Amazônia reforça a concepção de que a tutela do meio ambiente é um direito fundamental universal, que transcende interesses políticos e requer ações eficazes e continuadas para sua efetivação.

A ação ressalta a responsabilidade do Estado em assegurar a efetividade das leis e políticas ambientais existentes. Ao reconhecer a omissão do governo federal, o Supremo Tribunal Federal impõe a obrigação de implementar e executar medidas públicas que coíbam o desmatamento, estabelecendo um precedente relevante para a responsabilização estatal em relação a outros direitos fundamentais. Nesse sentido, a ADO 54 funciona como um importante mecanismo de fiscalização judicial, permitindo que o STF atue em situações de inércia governamental que possam acarretar danos irreparáveis ao meio

ambiente. Essa atuação jurisdicional é essencial para garantir que os direitos constitucionais sejam respeitados, protegidos e efetivados, reafirmando o papel do Judiciário na defesa do meio ambiente como direito fundamental.

Destaca-se ainda a importância do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (FNMC) como instrumento essencial para o financiamento de ações voltadas à mitigação e adaptação às mudanças climáticas. Ao demandar a destinação adequada de recursos ao FNMC, a decisão busca fortalecer as políticas públicas ambientais no Brasil, promovendo maior eficácia no enfrentamento dos desafios ambientais. Essa decisão tem potencial efeito multiplicador, incentivando a formulação e implementação de outras políticas e ações voltadas à proteção ambiental, não apenas na Amazônia, mas em todo o território nacional. Assim, a ADO 54 funciona como um alerta para a necessidade de uma abordagem integrada e contínua na preservação dos recursos naturais do país.

A proteção da Amazônia possui repercussões globais devido ao seu papel fundamental na regulação do clima e na conservação da biodiversidade. A ADO 54 enfatiza o compromisso do Brasil com acordos internacionais, como o Acordo de Paris, ao exigir a implementação de ações eficazes para combater o desmatamento e a degradação ambiental. Essa postura reforça a imagem do país como ator responsável nas questões ambientais globais. Além disso, a ADO 54 exemplifica a capacidade da sociedade civil organizada em influenciar o debate jurídico e político, evidenciando a importância da mobilização de organizações não governamentais, movimentos sociais e cidadãos na defesa dos direitos constitucionais e na proteção da Amazônia.

A ADO 54 constitui um marco jurídico relevante no cenário da proteção ambiental no Brasil. Sua importância reside na reafirmação dos direitos fundamentais relacionados ao meio ambiente, na responsabilização do Estado por sua omissão diante da crise ambiental e na promoção de políticas públicas efetivas para coibir o desmatamento na Amazônia. Ademais, a ação evidencia o papel crucial da atuação judicial na defesa do meio ambiente e no cumprimento das obrigações constitucionais, contribuindo para a construção de um futuro sustentável e equilibrado.

2.3.5.2 Natureza e tema central

A ADO 54 possui uma natureza jurídica específica que a diferencia de outras ações, como as ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs) convencionais. Trata-se de

uma ação direta de inconstitucionalidade por omissão, um instrumento jurídico destinado a questionar a ausência de norma ou de atuação estatal necessária para garantir direitos fundamentais ou preceitos constitucionais. O objetivo principal dessa ação é obter a declaração de que a omissão do Estado configura inconstitucionalidade, impondo a obrigação de adoção de medidas eficazes para sanar a falha normativa ou administrativa.

A finalidade da ADO 54 é coibir a inação do governo federal no combate ao desmatamento na Amazônia. Por meio dessa ação, busca-se compelir o Estado a cumprir seus deveres constitucionais de proteção ambiental e a implementar políticas públicas eficazes que assegurem a preservação do bioma. Fundamentada principalmente no artigo 225 da Constituição Federal, que assegura a todos o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, a ação está diretamente vinculada à tutela desse preceito fundamental, refletindo a necessidade de atuação governamental efetiva para garantir a efetividade do direito ambiental.

O Supremo Tribunal Federal é o órgão competente para julgar ações diretas de inconstitucionalidade por omissão (ADO), conforme dispõe o artigo 102 da Constituição Federal. Tal competência confere à ADO 54 especial relevância, pois a decisão proferida pelo STF possui efeitos vinculantes e *erga omnes*, aplicando-se a toda a sociedade. A ADO 54 sustenta a existência de inconstitucionalidade por omissão, caracterizada pela falta de cumprimento do dever estatal de legislar ou implementar políticas públicas necessárias para garantir direitos constitucionais. No caso em análise, a omissão do governo federal em criar e financiar mecanismos eficazes de combate ao desmatamento configura violação do dever constitucional de proteção ambiental.

A ADO 54 não apenas busca reconhecer a omissão do governo federal, mas também exerce pressão para a implementação de políticas públicas efetivas destinadas a coibir o desmatamento, incluindo a adequada destinação de recursos ao Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (FNMC) e o fortalecimento dos órgãos de fiscalização ambiental. Essa ação representa também a participação ativa da sociedade civil na defesa do meio ambiente, pois propostas de ações diretas de inconstitucionalidade por omissão frequentemente emergem de organizações sociais que visam proteger direitos fundamentais, evidenciando a importância da mobilização social no âmbito jurídico.

Nesse sentido, a ADO 54 configura-se como um instrumento jurídico essencial para combater a inação estatal em temas de relevante impacto social e ambiental. Sua natureza está alicerçada na proteção do meio ambiente como direito constitucional,

ressaltando a necessidade de atuação proativa do Estado para cumprir suas obrigações constitucionais, garantir a preservação da Amazônia e enfrentar de maneira efetiva o problema do desmatamento.

O tema central da ADO 54 é a omissão do Estado brasileiro em adotar medidas efetivas para coibir o desmatamento na Amazônia e, conseqüentemente, a proteção do meio ambiente, conforme assegurado pelo artigo 225 da Constituição Federal. A ADO 54 destaca a inércia do governo federal em implementar políticas públicas necessárias para combater o desmatamento, que tem sido um problema crescente na Amazônia, especialmente a partir de 2019. A falta de ação do governo em fiscalizar e regular atividades que contribuem para o desmatamento é o foco principal da ação.

A proteção da Amazônia é vista como um componente essencial do direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, garantido pela Constituição. A omissão do governo em proteger este direito fundamental é o argumento central da ADO. O FNMC é mencionado como um instrumento crucial para financiar ações de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, bem como para promover a preservação da Amazônia. A falta de regulamentação e a destinação insuficiente de recursos para esse fundo são apresentadas como exemplos da omissão do governo.

A ADO também enfoca os impactos do desmatamento na Amazônia, que não se limitam ao Brasil, mas têm repercussões globais, especialmente em relação às mudanças climáticas e à biodiversidade. A preservação da Amazônia é apresentada como uma responsabilidade do Estado, não apenas em termos nacionais, mas também internacionais. O tema central envolve a responsabilização do Estado por sua omissão. A ADO busca assegurar que o governo cumpra suas obrigações constitucionais e atue de maneira efetiva para proteger o meio ambiente e garantir a preservação da floresta amazônica.

O tema central da ADO 54 é, portanto, a omissão do governo federal em proteger a Amazônia e combater o desmatamento, destacando a importância da efetivação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a necessidade de políticas públicas adequadas para enfrentar a crise ambiental. A ação reflete a urgência de intervenções governamentais eficazes para garantir a sustentabilidade ambiental e o cumprimento das obrigações constitucionais do Estado.

2.3.5.3 Alegações de cada parte acórdão judicial

Na ADO 54, as alegações das partes concentraram-se na discussão acerca da omissão do governo federal em implementar medidas eficazes para conter o desmatamento na Amazônia. A seguir, apresenta-se um resumo das principais argumentações apresentadas por cada parte envolvida no processo.

A parte autora sustenta que o governo federal tem se mostrado omissivo no cumprimento de suas responsabilidades constitucionais de implementar políticas públicas eficazes para combater o desmatamento, violando o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado assegurado pelo artigo 225 da Constituição Federal. Destaca-se o aumento significativo das taxas de desmatamento na Amazônia, especialmente a partir de 2019, o que acarreta prejuízos à biodiversidade, contribui para as mudanças climáticas e compromete a qualidade de vida das comunidades tradicionais que dependem da floresta.

Ademais, aponta que a ausência de regulamentação adequada e a insuficiência de recursos destinados ao Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (FNMC) impedem a implementação de ações efetivas de mitigação e adaptação climática. Essa falta de investimentos configura, segundo a ação, uma violação das obrigações estatais. A ADO 54 sustenta que o Estado tem o dever de proteger o meio ambiente e deve atuar proativamente para assegurar a preservação da Amazônia, pois sua omissão representa não apenas uma infração constitucional, mas também um descumprimento dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil na área ambiental.

O governo federal sustenta que as políticas ambientais vigentes estão sendo efetivamente implementadas e que tem adotado medidas voltadas ao desenvolvimento sustentável da Amazônia. Defende que não há omissão na atuação estatal, ressaltando que possui discricionariedade para escolher e priorizar as políticas públicas conforme sua estratégia de governo, sem que tal decisão configure violação constitucional.

Argumenta, ainda, que o enfrentamento do desmatamento envolve questões complexas, demandando o equilíbrio entre desenvolvimento econômico e proteção ambiental, além de uma abordagem integrada e cuidadosa para evitar impactos negativos nas comunidades locais. O governo destaca as ações já realizadas em fiscalização e combate ao desmatamento, bem como as iniciativas de proteção ambiental desenvolvidas em parceria com estados e municípios, sustentando que tais esforços demonstram a inexistência de inação que justifique a alegação de omissão.

As alegações apresentadas na ADO 54 refletem um debate entre a necessidade de ação governamental efetiva para a proteção do meio ambiente e a defesa do governo federal de que suas políticas ambientais são adequadas. A decisão do Supremo Tribunal Federal sobre esta ação será decisiva para estabelecer a responsabilidade estatal no combate ao desmatamento e na preservação da Amazônia.

O acórdão da ADO 54 foi proferido pelo STF em 17 de agosto de 2021, reconhecendo a omissão do governo federal na adoção de medidas eficazes para conter o desmatamento na Amazônia e ressaltando a importância constitucional da proteção ambiental. O Tribunal declarou que a inação do governo configura violação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto no artigo 225 da Constituição Federal.

O acórdão enfatizou que o Estado possui a obrigação de proteger o meio ambiente e promover políticas que garantam a preservação da Amazônia. A inação do governo foi considerada uma violação da responsabilidade estatal. O STF ressaltou a relevância do FNMC como um instrumento essencial para a execução de políticas de mitigação e adaptação às mudanças climáticas. O não funcionamento adequado do fundo foi apontado como um exemplo da omissão do Estado.

O Tribunal determinou que o governo federal deve tomar medidas concretas para reverter a situação de desmatamento e promover a proteção da Amazônia. Isso inclui a implementação de planos de ação e o fortalecimento da fiscalização ambiental. A decisão do STF possui efeitos vinculantes e deve ser seguida por todos os órgãos do governo federal, ressaltando a necessidade de um compromisso efetivo com a proteção ambiental.

O acórdão também enfatizou a importância da mobilização da sociedade civil e da responsabilidade coletiva na proteção da Amazônia, ressaltando que a preservação do meio ambiente é uma questão de interesse de todos. O acórdão da ADO 54 representa um marco significativo na luta contra o desmatamento na Amazônia e na proteção do meio ambiente no Brasil. Ele reafirma a responsabilidade do Estado em cumprir suas obrigações constitucionais e implementar políticas públicas eficazes, destacando a importância de uma ação governamental proativa para garantir a sustentabilidade ambiental e o respeito aos direitos fundamentais. A decisão reflete a urgência de intervenções para enfrentar a crise ambiental e proteger um dos ecossistemas mais importantes do mundo.

As ADPFs 743, 746 e 857 foram ajuizadas em um contexto de crescente preocupação nacional e internacional com os incêndios florestais que devastaram áreas significativas da Amazônia e do Pantanal. Essas ações evidenciam a inação tanto da União quanto dos Estados na adoção de medidas eficazes para o combate e prevenção desses desastres ambientais, gerando grave risco à biodiversidade, aos ecossistemas e às comunidades tradicionais dessas regiões.

A ADPF 743 foi ajuizada pela Rede Sustentabilidade em 2020, durante um período crítico marcado pelo aumento alarmante dos focos de incêndio na Amazônia. A ação questionava a omissão da União em implementar políticas e ações eficazes de prevenção e combate ao desmatamento e às queimadas, tendo em vista a complexidade e a gravidade da crise ambiental. Buscava-se que o STF reconhecesse a inconstitucionalidade dessa omissão e determinasse à União a obrigação de estabelecer políticas públicas efetivas para prevenir e combater os incêndios florestais na região. Em paralelo, a ADPF 746 também foi proposta pela Rede Sustentabilidade.

Assim como a ADPF 743, a ADPF 746 foi motivada pela grave situação dos incêndios no Pantanal, que é um dos biomas mais importantes e vulneráveis do Brasil. A ação foi interposta em 2020, refletindo a preocupação com a destruição ambiental e a necessidade de ações eficazes para conter as queimadas que devastaram grandes áreas do Pantanal. A ADPF 746 tinha como foco a omissão do governo federal e dos estados na adoção de medidas efetivas de proteção e combate aos incêndios no Pantanal, pleiteando que o STF reconhecesse essa omissão como inconstitucional e determinasse a implementação de ações concretas.

A ADPF 857 foi proposta pelo Instituto Socioambiental (ISA) e pelo Instituto Centro de Vida (ICV) em 2021, em um contexto crítico marcado pelos incêndios florestais que devastaram grandes áreas do Pantanal e da Amazônia. O aumento expressivo das queimadas nessa época recebeu ampla cobertura da mídia e mobilizou a sociedade civil em prol da proteção ambiental, evidenciando a urgência de ações efetivas para conter esses desastres e preservar os ecossistemas afetados.

A ADPF 857 teve por objetivo reconhecer a inconstitucionalidade da omissão da União e dos Estados na proteção do meio ambiente e no combate aos incêndios florestais. A ação pleiteava que o Supremo Tribunal Federal determinasse a implementação de políticas públicas eficazes, bem como a destinação adequada de recursos para prevenir e enfrentar esses desastres ambientais.

Essas ADPFs refletem uma preocupação ampla com a gestão ambiental no Brasil, especialmente em relação aos biomas mais afetados por queimadas e desmatamento. A inação dos governos, tanto em nível federal quanto estadual, foi apontada como uma violação de direitos constitucionais, especialmente o direito a um meio ambiente saudável, conforme previsto no artigo 225 da Constituição Federal. A soma dessas ações evidencia a urgência de medidas efetivas para a proteção dos ecossistemas brasileiros e a responsabilidade do Estado em garantir a sua preservação.

As ADPFs 743, 746 e 857 têm grande relevância jurídica, especialmente no contexto da proteção ambiental no Brasil. As ADPFs fundamentam-se no artigo 225 da Constituição Federal, que assegura a todos o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. A declaração de inconstitucionalidade da omissão estatal reafirma a importância desse direito fundamental.

As ações visam responsabilizar a União e os Estados pela inação em adotar políticas públicas adequadas para prevenir e combater os incêndios florestais na Amazônia e no Pantanal. A judicialização dessa omissão enfatiza que a proteção ambiental é uma obrigação do Estado, não uma escolha. A falta de medidas eficazes pode ter consequências devastadoras para a biodiversidade, o clima e as comunidades locais, o que torna a questão ainda mais urgente e relevante do ponto de vista jurídico.

O resultado das ADPFs pode levar o STF a impor obrigações concretas aos órgãos governamentais, resultando em decisões vinculativas que obrigam a implementação de políticas públicas, reforçando a importância da atuação governamental em questões ambientais. A decisão pode estabelecer diretrizes claras para a formulação de políticas de combate a incêndios e desmatamento, garantindo que as ações do governo estejam em conformidade com as exigências constitucionais. As ADPFs destacam a necessidade de articulação entre os diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal) para o combate efetivo aos incêndios. A decisão do STF pode fortalecer a colaboração intergovernamental na proteção dos biomas e na implementação de ações conjuntas.

O julgamento dessas ADPFs pode estabelecer precedentes jurídicos importantes para futuras ações relacionadas à proteção ambiental, especialmente em situações de omissão por parte do Estado. Isso pode inspirar novas ações civis públicas e ações diretas para garantir a efetividade dos direitos ambientais. As ADPFs também desempenham um papel importante na mobilização da sociedade civil e na criação de um ambiente de pressão sobre o governo para que adote medidas efetivas de proteção ambiental. A discussão

pública em torno dessas ações pode fomentar um debate mais amplo sobre a conservação ambiental e a responsabilidade governamental.

As ADPFs 743, 746 e 857 são instrumentos jurídicos que visam garantir a proteção do meio ambiente e a responsabilização do Estado por sua omissão. Elas possuem uma relevância jurídica significativa, não apenas por reforçarem os direitos constitucionais relacionados ao meio ambiente, mas também por estabelecerem um precedente para a ação governamental efetiva no combate ao desmatamento e aos incêndios florestais, promovendo a preservação dos ecossistemas brasileiros.

As ADPFs 743, 746 e 857 possuem uma natureza jurídica específica que se relaciona diretamente com a proteção do meio ambiente e a responsabilidade do Estado em adotar medidas efetivas para o combate a incêndios na Amazônia e no Pantanal. As ADPFs têm como finalidade principal contestar a inação do Estado (União ou Estados) em cumprir deveres constitucionais, especialmente quando essa inação compromete direitos fundamentais, como o direito ao meio ambiente saudável. As ações questionam a falta de regulamentação ou a ausência de políticas públicas efetivas que deveriam ser implementadas pelo poder público para combater incêndios e proteger os biomas, caracterizando-se como uma contestação à omissão administrativa.

A natureza das ADPFs está intimamente ligada ao artigo 225 da Constituição Federal, que consagra o direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. A omissão do Estado em proteger esse direito, especialmente em situações críticas de incêndio, é um ponto central da argumentação nas ADPFs. A natureza jurídica das ADPFs se apoia na ideia de que o Estado tem a obrigação constitucional de proteger o meio ambiente, implicando um dever de ação e não apenas de não ação.

As ADPFs visam proteger não apenas interesses individuais, mas direitos coletivos e difusos relacionados à preservação ambiental, à saúde pública e à qualidade de vida das populações que dependem dos biomas ameaçados. A natureza dessas ações implica na busca por uma tutela judicial que obrigue a União e os Estados a tomarem medidas concretas e efetivas para a prevenção e combate aos incêndios, reforçando a ideia de que a proteção ambiental é uma questão de interesse público.

As ADPFs servem como um instrumento de fiscalização do cumprimento das obrigações do Estado em relação à proteção ambiental, promovendo uma discussão sobre a eficácia das políticas públicas existentes e a necessidade de novas medidas. A natureza

das ADPFs também envolve questões federativas, uma vez que questionam a atuação ou a falta de atuação de diferentes níveis de governo na proteção ambiental, exigindo uma coordenação entre a União e os Estados.

As ADPFs 743, 746 e 857 têm a natureza de promover a sustentabilidade e a proteção dos ecossistemas, reconhecendo a interdependência entre a saúde ambiental e o desenvolvimento econômico e social do Brasil. A natureza dessas ações pode contribuir para a construção de precedentes judiciais que orientem futuras decisões relacionadas à proteção ambiental e à responsabilização do Estado.

As ADPFs 743, 746 e 857 caracterizam-se como ações de controle da omissão do Estado em relação à proteção ambiental, tendo uma natureza jurídica que visa garantir a efetividade dos direitos constitucionais relacionados ao meio ambiente. Elas desempenham um papel crucial na responsabilização do governo e na promoção de políticas públicas eficazes para o combate a incêndios na Amazônia e no Pantanal, refletindo a urgência da ação governamental em questões ambientais.

O tema central das ADPFs 743, 746 e 857 está relacionado à omissão da União e dos Estados na proteção ambiental, especificamente no combate aos incêndios florestais na Amazônia e no Pantanal. A seguir, estão destacados os aspectos fundamentais que compõem esse tema central. As ADPFs questionam a falta de ação governamental em implementar políticas e medidas eficazes para prevenir e combater os incêndios florestais que devastam a Amazônia e o Pantanal. A inércia do Estado em adotar ações proativas para proteger esses biomas é um foco central das alegações.

A proteção do meio ambiente é um direito fundamental garantido pelo artigo 225 da Constituição Federal. As ADPFs enfatizam que a omissão do Estado em agir contra os incêndios florestais compromete esse direito, afetando não apenas o meio ambiente, mas também a saúde e o bem-estar das comunidades que dependem desses ecossistemas. Um dos pontos centrais é a responsabilidade constitucional da União e dos Estados em garantir a proteção ambiental. As ADPFs argumentam que essa responsabilidade não é apenas uma obrigação moral, mas um dever legal, que deve ser cumprido por meio da implementação de políticas públicas adequadas.

O aumento das queimadas e o desmatamento na Amazônia e no Pantanal têm impactos diretos na biodiversidade e na sustentabilidade desses ecossistemas. As ADPFs abordam o tema da preservação da biodiversidade e a necessidade de ações concretas para

mitigar os danos causados por incêndios. As ações destacam que a proteção ambiental e o combate aos incêndios são questões de interesse público e coletivo, afetando não apenas o presente, mas também o futuro das gerações. O tema central abrange a defesa de direitos difusos e coletivos relacionados à preservação do meio ambiente.

As ADPFs buscam garantir que o Estado adote medidas de prevenção e combate a desastres ambientais, incluindo a implementação de estratégias de monitoramento, fiscalização e educação ambiental, essenciais para a proteção dos biomas. O tema também aborda a inter-relação entre os incêndios florestais e as mudanças climáticas, ressaltando como a omissão do Estado em agir contribui para a deterioração do clima e intensifica os efeitos das catástrofes ambientais.

O tema central das ADPFs 743, 746 e 857 é a responsabilização da União e dos Estados pela omissão em adotar políticas públicas efetivas para combater incêndios na Amazônia e no Pantanal, enfatizando a importância da proteção ambiental como um direito fundamental. Essas ações jurídicas visam garantir que o Estado atue de maneira proativa na preservação desses ecossistemas, reconhecendo a urgência e a necessidade de um compromisso efetivo com a sustentabilidade e a conservação do meio ambiente.

As ADPFs 743, 746 e 857 envolvem alegações de diferentes partes que refletem preocupações e reivindicações sobre a proteção ambiental e a atuação do Estado em relação aos incêndios florestais na Amazônia e no Pantanal. A autora, Rede Sustentabilidade, alega que a União tem falhado em adotar medidas eficazes de combate ao desmatamento e aos incêndios florestais na Amazônia, violando o direito constitucional ao meio ambiente saudável. A parte argumenta que a inação do governo resulta em consequências graves, como a perda de biodiversidade, a degradação ambiental e o agravamento das mudanças climáticas.

Alega que a Constituição impõe ao Estado a obrigação de proteger os ecossistemas e que a ausência de políticas adequadas é uma violação dessa responsabilidade constitucional. A União pode argumentar que tem adotado algumas medidas, embora essas não sejam suficientes para atender à urgência da situação. Poderia alegar dificuldades orçamentárias ou operacionais para implementar políticas mais abrangentes. Pode-se sustentar que a competência para agir em determinadas áreas é compartilhada ou que outros entes federativos também têm responsabilidade, diluindo a responsabilidade exclusiva da União.

A parte autora da ADPF 746, também representada pela Rede Sustentabilidade, argumenta que há uma omissão grave do Estado em relação à proteção do Pantanal, com o aumento dos incêndios e a destruição de habitats. Alega que a situação de incêndios no Pantanal é crítica e requer uma resposta imediata do governo para proteger esse bioma, que é fundamental para a biodiversidade e para o equilíbrio ambiental. Argumenta que a inação do Estado compromete não apenas a saúde do meio ambiente, mas também a saúde das populações locais e o desenvolvimento sustentável da região.

A União pode apresentar argumentos de que já realiza ações de prevenção e combate ao desmatamento e que as dificuldades enfrentadas são resultado de fatores externos, como condições climáticas adversas. Pode-se alegar que a responsabilidade por ações no Pantanal é compartilhada com os Estados, que também precisam implementar políticas de combate a incêndios.

A ADPF 857 aponta para a inação da União e dos Estados em adotar medidas de combate aos incêndios que afetam a Amazônia e o Pantanal. Alega que a proteção dos biomas é urgente e que a falta de ações efetivas pelo governo gera consequências irreparáveis para o meio ambiente, como a degradação dos ecossistemas. Argumenta que a inação do Estado afeta diretamente os direitos coletivos e difusos, como o direito à vida saudável, à biodiversidade e à preservação ambiental.

A União e os Estados podem argumentar que têm implementado algumas ações para combater os incêndios e que, embora insuficientes, demonstram esforço na proteção ambiental. Podem alegar limitações orçamentárias e dificuldades logísticas que dificultam a implementação de medidas mais amplas e eficazes.

As alegações nas ADPFs 743, 746 e 857 refletem um conflito entre a expectativa da sociedade por uma ação governamental efetiva na proteção ambiental e as justificativas do Estado para sua inação. A decisão do STF sobre essas alegações terá implicações significativas para a proteção dos biomas e a responsabilização do Estado em relação às questões ambientais.

As Ações Diretas de Inconstitucionalidade por Omissão (ADPFs) 743, 746 e 857 foram julgadas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e resultaram em acórdãos que abordaram a omissão da União e dos Estados em combater os incêndios florestais na Amazônia e no Pantanal.

No acórdão da ADPF 743, o STF reconheceu a omissão da União em adotar políticas efetivas para combater os incêndios na Amazônia. A decisão destacou que a inação do governo viola o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, garantido pelo artigo 225 da Constituição. O Tribunal determinou que a União deve adotar, em um prazo específico, as medidas necessárias para prevenir e combater os incêndios florestais, incluindo a criação de políticas de proteção ambiental e a promoção de campanhas de conscientização. A decisão teve efeito vinculante, obrigando a União a cumprir as determinações do STF e a agir em conformidade com os princípios constitucionais relacionados à proteção ambiental.

No acórdão da ADPF 746 o STF reafirmou a responsabilidade da União e dos Estados em proteger o Pantanal e combater os incêndios. O Tribunal reconheceu que a omissão do Estado representa uma violação do dever constitucional de proteger o meio ambiente. O acórdão estabeleceu diretrizes que a União e os Estados devem seguir para implementar políticas eficazes de prevenção e combate aos incêndios, enfatizando a necessidade de uma coordenação efetiva entre os entes federativos. A decisão também ressaltou a importância de preservar a biodiversidade do Pantanal e os direitos das comunidades que dependem desse ecossistema.

No acórdão da ADPF 85, o STF destacou a necessidade de ações concretas por parte da União e dos Estados para enfrentar a crise ambiental provocada pelos incêndios na Amazônia e no Pantanal. O Tribunal reconheceu a urgência de medidas para proteger os biomas afetados. O acórdão determinou que os órgãos responsáveis, tanto da União quanto dos Estados, devem implementar ações efetivas e imediatas para combater os incêndios e a degradação ambiental, incluindo investimentos em monitoramento e fiscalização. O STF ordenou a elaboração e a implementação de políticas públicas integradas e sustentáveis, visando a proteção dos biomas e a promoção do desenvolvimento sustentável nas regiões afetadas.

Os acórdãos das ADPFs 743, 746 e 857 ressaltam a responsabilidade do Estado em proteger o meio ambiente e garantir o direito à saúde ambiental. As decisões do STF estabelecem um marco jurídico importante para a proteção da Amazônia e do Pantanal, exigindo que a União e os Estados adotem medidas efetivas e coordenadas para enfrentar os incêndios florestais e garantir a conservação dos biomas. As determinações do Tribunal buscam assegurar que o Estado cumpra seu dever constitucional de proteger os ecossistemas e respeitar os direitos fundamentais dos cidadãos.

2.3 ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL FUNDIÁRIO E GOVERNANÇA DE TERRAS

A questão fundiária brasileira revela, de modo histórico e persistente, uma estrutura de desigualdades que perpassa o campo social, econômico e político, expressando a permanência de um padrão concentrador de poder e de propriedade. A conformação desse cenário remete à própria formação do Estado brasileiro e à distribuição inicial de terras, marcada por práticas de apropriação privada, violência e exclusão de comunidades tradicionais, indígenas e camponesas. Essa herança colonial, reforçada por omissões e distorções institucionais, consolidou um contexto em que a terra se torna não apenas um bem econômico, mas um instrumento de poder e dominação social (ALFONSIN, 2003; TRECCANNI, et al, 2015).

O conceito de Estado de Coisas Inconstitucional (ECI), originalmente formulado pela Corte Constitucional da Colômbia e posteriormente acolhido pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento da ADPF 347, oferece um referencial teórico e jurídico potente para a compreensão da crise fundiária brasileira. O ECI caracteriza-se pela violação generalizada e contínua de direitos fundamentais, resultante de omissões estruturais e persistentes do Estado, bem como da ineficiência das políticas públicas voltadas à superação dessas violações. Trata-se, portanto, de um diagnóstico institucional que reconhece a incapacidade sistêmica do poder público de garantir a efetividade da Constituição.

A adaptação do conceito de ECI ao campo da governança de terras permite evidenciar que, apesar da existência de um robusto arcabouço normativo — como a função social da propriedade prevista no artigo 5º, XXIII, e artigo 186 da Constituição Federal, o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964), e as diretrizes internacionais da FAO sobre governança responsável da posse da terra —, as violações de direitos fundamentais persistem de forma massiva e sistemática. A concentração fundiária, os conflitos agrários, a grilagem, a destruição ambiental e a ausência de regularização fundiária justa e transparente são manifestações concretas dessa realidade inconstitucional e estruturalmente injusta.

A governança de terras, entendida como o conjunto de processos e instituições que definem o acesso, o uso e o controle sobre a terra, deveria garantir segurança jurídica, transparência e equidade. No entanto, no Brasil, observa-se uma fragmentação institucional e normativa, marcada pela sobreposição de cadastros, falta de integração entre

órgãos públicos (INCRA, FUNAI, Ibama, cartórios de registro de imóveis) e políticas públicas descontínuas. Essa desarticulação revela a inoperância estatal e a captura do campo institucional por interesses privados, que naturalizam e perpetuam as desigualdades territoriais (TRECCANI, et al, 2015).

As consequências dessa governança deficiente são visíveis: comunidades tradicionais desassistidas, povos indígenas ameaçados, camponeses sem acesso à terra, trabalhadores rurais vitimados pela violência e pelo desamparo, e extensas áreas sob domínio de agentes que se beneficiam da ausência de controle estatal. Trata-se, assim, de um Estado de Coisas Inconstitucional Fundiário, em que o poder público, embora disponha de instrumentos legais e administrativos, permanece omissos e conivente com a manutenção de um status quo excludente.

Essa situação evidencia não apenas a falência operacional do Estado em gerir seu território, mas também a naturalização das desigualdades pelo campo do poder. A concentração fundiária e a ineficácia das políticas agrárias são aceitas como elementos inevitáveis da realidade brasileira, transformando a injustiça em norma e a exceção em regra. O ECI fundiário, portanto, não é apenas um diagnóstico jurídico, mas também uma denúncia política e ética de um modelo de governança que sustenta privilégios e nega cidadania.

Superar esse quadro exige mais do que a criação de novos instrumentos legais: requer reforma institucional profunda, integração de cadastros e registros territoriais, transparência na gestão pública, e efetiva democratização do acesso à terra. Implica também reconhecer a centralidade dos direitos humanos, da justiça agrária e da sustentabilidade ambiental como fundamentos de uma nova ordem fundiária, em que a terra cumpra, de fato, sua função social e ecológica. Apenas por meio dessa reconstrução democrática da governança territorial será possível romper o ciclo de omissões e desigualdades que configuram o Estado de Coisas Inconstitucional Fundiário no Brasil.

A questão fundiária no Brasil está intrinsecamente ligada a litígios estruturais que envolvem a titulação e a regularização de terras públicas. Esses litígios não se limitam a conflitos pontuais entre indivíduos ou grupos, mas configuram disputas complexas e persistentes, de natureza institucional e sistêmica, que evidenciam o colapso das políticas de reforma agrária, a fragilidade da governança territorial e a captura dos instrumentos jurídicos por interesses privados.

A regularização fundiária deveria ter como objetivo central garantir a função social da propriedade, promovendo a redistribuição justa da terra e a segurança jurídica para pequenos produtores, comunidades tradicionais e povos indígenas. No entanto, o que se observa é a apropriação seletiva do aparato estatal por grandes proprietários, empresas do agronegócio e agentes que se beneficiam da grilagem e da especulação imobiliária sobre terras públicas. Essa dinâmica converte o processo de titulação em mecanismo de legalização de ocupações ilegítimas, reforçando a desigualdade e a exclusão no campo.

Os litígios estruturais sobre a destinação de terras públicas — especialmente na Amazônia Legal, no Cerrado e em áreas de expansão agropecuária — são marcados por sobreposição de cadastros, falsificação documental, fragmentação institucional e conflitos de competência entre órgãos como o INCRA, a FUNAI, o IBAMA, o Serviço Florestal Brasileiro e cartórios de registro de imóveis. Essa desarticulação cria um ambiente de insegurança jurídica e institucional, no qual a ausência de coordenação estatal favorece a atuação de grupos econômicos poderosos e desestimula a efetivação de políticas de interesse público (SOUZA, 2018; TRECCANI, 2016).

A inviabilização das políticas de reforma agrária é uma das consequências mais graves desse cenário. A destinação de terras públicas para fins de reforma agrária tem sido sistematicamente bloqueada por disputas judiciais e administrativas prolongadas, por pressões políticas locais e por uma narrativa que associa a redistribuição de terras a entraves ao desenvolvimento econômico. Assim, o Estado, ao invés de atuar como promotor da justiça agrária, atua como reprodutor de privilégios, perpetuando a concentração fundiária que historicamente marca a estrutura agrária brasileira (BENATTI, 2003).

Do mesmo modo, as políticas de proteção ambiental sofrem impactos diretos da má governança fundiária. A indefinição sobre a titularidade e os limites das terras públicas facilita a ocupação irregular de áreas protegidas, o desmatamento ilegal e o uso predatório dos recursos naturais. O resultado é um ciclo de degradação socioambiental que atinge tanto os ecossistemas quanto as populações que deles dependem. Nesse contexto, a ausência de regularização transparente e responsável se converte em instrumento de impunidade ambiental e social, tornando praticamente inócuas as normas constitucionais que asseguram o direito ao meio ambiente equilibrado e à função social da propriedade.

Esses litígios, portanto, não são meramente disputas fundiárias — são expressões materiais de um Estado de Coisas Inconstitucional Fundiário, em que o poder público, ainda que disponha de instrumentos legais e técnicos, mantém-se incapaz de garantir a

efetividade dos direitos fundamentais. As normas e programas de regularização, em vez de corrigirem desigualdades históricas, são apropriados pelas elites fundiárias, que moldam as políticas segundo seus interesses. Assim, a legalidade torna-se veículo da desigualdade, e a regularização, paradoxalmente, converte-se em fator de desregulação social e ambiental.

Dessa forma, a reprodução sistemática de privilégios para grandes proprietários é sustentada por um padrão estrutural de omissão e conivência estatal, em que o direito à terra e à moradia digna permanece inacessível para milhões de brasileiros. Essa realidade evidencia que a superação dos litígios fundiários e a consolidação de uma governança de terras democrática não dependem apenas de ajustes normativos, mas de uma reforma estrutural do Estado, voltada à efetiva implementação da justiça agrária, à proteção dos bens públicos e à defesa dos direitos socioambientais como fundamentos do Estado Democrático de Direito (ALFONSIN, 2003).

Nesse sentido, o tema da legitimação burocrática da grilagem é central para compreender o Estado de Coisas Inconstitucional Fundiário no Brasil. Ele revela como o próprio aparato estatal — através de normas, cadastros e procedimentos administrativos — tem sido cooptado para validar a apropriação ilegal de terras públicas, transformando a grilagem em um processo formalmente legalizado.

A grilagem de terras, historicamente associada à falsificação de documentos e à apropriação violenta de áreas públicas, assumiu nas últimas décadas formas mais sofisticadas e institucionalizadas. O que antes se configurava como uma prática criminosa à margem da lei passou, em muitos casos, a ser legitimada por meio de instrumentos burocráticos e administrativos do próprio Estado. Essa dinâmica evidencia um paradoxo profundo: o aparato estatal, que deveria proteger o patrimônio público e assegurar a função social da terra, atua como mecanismo de regularização e naturalização da ilegalidade (SAUER, 2019).

O fenômeno pode ser compreendido como uma legitimação burocrática da grilagem, processo pelo qual a ilegalidade se converte em legalidade através de procedimentos administrativos, cadastros rurais e registros formais. A partir da sobreposição de sistemas como o Cadastro Ambiental Rural (CAR), o Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF) e o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), observa-se uma autodeclaração da posse que frequentemente dispensa a verificação efetiva da titularidade. Essa brecha técnica e

institucional tem sido amplamente explorada para formalizar ocupações ilegítimas, sobretudo sobre terras públicas não destinadas e áreas de floresta.

A fragmentação da governança fundiária, aliada à ausência de interoperabilidade entre os órgãos responsáveis, cria o ambiente ideal para a legitimação da grilagem. O cruzamento deficiente de dados e a lentidão dos processos de verificação favorecem a regularização indevida de grandes extensões de terras por agentes privados, que passam a reivindicar direitos de propriedade sob o manto da formalidade administrativa. Assim, a burocracia estatal se torna cúmplice da concentração fundiária, operando como instrumento técnico de reprodução das desigualdades históricas (SAUER, 2019).

Essa legitimação também ocorre através de mudanças normativas e políticas públicas que flexibilizam critérios de titulação, como as sucessivas alterações na legislação que regula a regularização fundiária na Amazônia Legal. Leis e medidas provisórias que ampliam prazos de ocupação, reduzem exigências de vistoria presencial e permitem autodeclarações eletrônicas transformam a política fundiária em um campo de institucionalização da grilagem. Em vez de combater a ilegalidade, o Estado a reconhece, a premia e a incorpora como parte de sua prática administrativa.

Trata-se, portanto, de uma burocratização da desigualdade, em que o formalismo jurídico serve para legitimar privilégios históricos. Os grandes proprietários, dotados de poder econômico e político, conseguem navegar e manipular os procedimentos administrativos, enquanto pequenos posseiros, comunidades tradicionais e povos indígenas enfrentam obstáculos intransponíveis para o reconhecimento de seus direitos territoriais. O resultado é um duplo padrão de legalidade: a lei se flexibiliza para os poderosos, mas se endurece para os vulneráveis.

Essa legitimação burocrática da grilagem é, em última instância, expressão do Estado de Coisas Inconstitucional Fundiário. Ela traduz a convivência estrutural do Estado com a violação de direitos fundamentais, a omissão na defesa do patrimônio público e a perpetuação de um modelo agrário concentrador e excludente. A administração pública, em vez de corrigir distorções históricas, as reproduz sob a aparência de legalidade, convertendo a regularização fundiária em um dispositivo de reprodução de poder e desigualdade.

Superar esse quadro requer romper com a lógica de que “legalizar é resolver”. A legalização sem justiça agrária, sem controle social e sem transparência não democratiza

o acesso à terra — institucionaliza a injustiça. A reconstrução de uma política fundiária republicana e constitucional demanda governança baseada em dados públicos confiáveis, vistorias presenciais obrigatórias, controle social das titulações e prioridade absoluta à destinação de terras públicas para fins de interesse coletivo e ambiental.

Somente assim será possível reverter a legitimação burocrática da grilagem e reorientar o papel do Estado — de cúmplice da ilegalidade a garantidor da função social da terra e da justiça territorial no Brasil. No campo fundiário brasileiro, os procedimentos administrativos e registros cadastrais desempenham papel ambíguo: ao mesmo tempo em que deveriam assegurar transparência, publicidade e segurança jurídica, acabam por conferir aparência de legalidade a práticas ilícitas e excludentes. Essa contradição revela a forma pela qual o Estado, por meio de sua própria racionalidade burocrática, reproduz e legitima a desigualdade estrutural que marca a questão agrária no país.

A expansão de sistemas de registro e controle territorial — como o Cadastro Ambiental Rural (CAR), o Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF) e o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) — foi apresentada como avanço institucional rumo à modernização da governança de terras. Contudo, a autodeclaração de posse e a ausência de verificação prévia de legitimidade fundiária transformaram esses instrumentos em mecanismos de institucionalização da grilagem. Ao registrar ocupações ilegítimas como se fossem regulares, o Estado reveste a ilegalidade de uma forma legítima, concedendo-lhe reconhecimento jurídico e administrativo.

Essa dinâmica constitui uma forma de violência simbólica, no sentido atribuído por Pierre Bourdieu — uma violência exercida de modo invisível, naturalizada pelas estruturas de poder e internalizada como legítima pelos próprios dominados. No caso fundiário, a burocracia estatal exerce essa violência ao converter práticas ilícitas em fatos administrativos, mascarando a desigualdade sob o véu da neutralidade técnica. A linguagem formal dos registros e dos procedimentos, longe de ser neutra, opera como instrumento de dominação, conferindo legitimidade simbólica à apropriação privada do patrimônio público.

O resultado é a consolidação de um regime jurídico de exclusão material, no qual comunidades tradicionais, povos indígenas e trabalhadores rurais são sistematicamente marginalizados, enquanto grandes proprietários e agentes econômicos são beneficiados pela flexibilidade e pela opacidade dos sistemas cadastrais. A aparência de legalidade produzida pela burocracia substitui a justiça substancial, invertendo o sentido

constitucional da função social da propriedade: a forma prevalece sobre o conteúdo, e o direito se converte em instrumento de manutenção da desigualdade.

Essa burocratização da injustiça representa uma das expressões mais refinadas do Estado de Coisas Inconstitucional Fundiário. As práticas de exclusão não se impõem apenas pela violência física ou pela omissão estatal, mas pela naturalização simbólica das hierarquias territoriais, reproduzidas por meio de atos administrativos e cadastros públicos. Assim, a violência simbólica da burocracia fundiária não apenas encobre a violência material — ela a sustenta, a racionaliza e a perpetua.

Portanto, a superação desse quadro exige mais do que a revisão formal dos procedimentos cadastrais. Requer uma descolonização da própria racionalidade burocrática, para que a técnica volte a servir à justiça social, e não à reprodução do poder. A reconstrução da governança fundiária no Brasil passa, assim, por um duplo movimento: desvelar as formas de dominação simbólica inscritas na administração pública e reconectar a legalidade administrativa aos princípios constitucionais da dignidade humana, da função social da terra e da igualdade substancial. Somente quando a burocracia deixar de operar como violência simbólica será possível transformar a aparência de legalidade em efetividade de direitos.

A emissão de Certificados de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR) e Cadastros Ambientais Rurais (CAR) sobre terras públicas não destinadas, frequentemente marcadas por sobreposição de múltiplos registros cadastrais, constitui uma das expressões mais evidentes da legitimação burocrática da grilagem e da produção estatal de insegurança fundiária. Esses instrumentos, criados originalmente para fins de ordenamento territorial e gestão ambiental, passaram a funcionar, em muitos contextos, como mecanismos de reconhecimento simbólico da posse irregular, conferindo aparência de legalidade a práticas que violam frontalmente o ordenamento jurídico e os princípios constitucionais da função social da propriedade (SAUER, 2019).

O CCIR, emitido pelo INCRA, tem como finalidade atestar o cadastramento de um imóvel rural para fins tributários e estatísticos, não constituindo título de propriedade. No entanto, na prática administrativa e nas dinâmicas locais do campo, o CCIR é frequentemente utilizado como prova de domínio ou posse legítima, servindo de base para transações privadas, acesso a crédito rural e consolidação de ocupações irregulares. A simples existência de um certificado emitido por órgão federal projeta a imagem de uma posse

reconhecida pelo Estado, operando como instrumento de violência simbólica que legitima a exclusão material de comunidades e povos tradicionais.

De modo semelhante, o CAR, instituído pela Lei nº 12.651/2012 (Código Florestal), foi concebido como ferramenta de gestão ambiental, obrigando os proprietários e possuidores rurais a declararem a localização de suas áreas e das respectivas reservas legais e Áreas de Preservação Permanente (APPs). Contudo, a autodeclaração e a ausência de mecanismos efetivos de verificação prévia da legitimidade fundiária transformaram o CAR em um registro autorreferido, que permite a inclusão de áreas públicas e sobrepostas a unidades de conservação, terras indígenas e assentamentos de reforma agrária. Na ausência de integração entre bases cadastrais (CAR, SIGEF, SNCR e registros cartoriais), surgem cadastros múltiplos e conflitantes sobre a mesma gleba, o que cria aparência de pluralidade legítima de direitos, quando na realidade se trata de apropriação indevida (TRECCANI, 2021).

Essa sobreposição de registros favorece a comercialização irregular de terras públicas, alimentando um mercado fundiário paralelo, em que documentos administrativos — ainda que sem validade dominial — funcionam como títulos simbólicos de propriedade. A circulação desses documentos reforça a ideia de que a posse irregular é tolerada, reconhecida e até validada pelo Estado, transformando a ilegalidade em um estado de fato legitimado pela burocracia. Assim, a administração pública, por meio de seus próprios instrumentos, atua como produtora de legalidade aparente e de insegurança real, invertendo a função republicana dos cadastros territoriais.

Esse processo revela uma profunda distorção institucional, na qual a finalidade pública dos sistemas cadastrais é substituída por uma lógica de captura privada da informação e da legitimidade estatal. A ausência de integração entre bases de dados e a fragmentação entre órgãos agrários, ambientais e cartoriais não são apenas falhas técnicas, mas expressões de um modelo político de gestão fundiária que privilegia grandes ocupantes e neutraliza o controle social sobre o território.

Desse modo, a emissão indiscriminada de CCIRs e CARs sobre terras públicas configura um mecanismo de institucionalização da grilagem, que reforça o Estado de Coisas Inconstitucional Fundiário. Ao atribuir forma jurídica à ocupação irregular, o Estado produz simbolicamente a legitimidade da exclusão e reafirma as hierarquias territoriais históricas, em que o acesso à terra permanece como privilégio concentrado nas mãos de poucos. A superação desse quadro demanda revisão crítica dos instrumentos cadastrais,

integração efetiva das bases fundiárias e controle público transparente sobre os registros rurais, para que a burocracia deixe de operar como meio de legalização da desigualdade e se converta em instrumento de justiça agrária e ambiental.

Enfim, a análise do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) permitiu compreender a emergência desse instituto como resposta jurídico-institucional às falhas estruturais do Estado na efetivação dos direitos fundamentais. Originário da jurisprudência da Corte Constitucional da Colômbia, o ECI consolidou-se como uma ferramenta teórica e prática voltada à superação de situações de inconstitucionalidade sistêmica, nas quais a violação de direitos assume caráter generalizado e persistente. Ao ser incorporado pelo Supremo Tribunal Federal por meio da ADPF 347, o conceito foi transposto para o contexto brasileiro, ganhando relevância enquanto instrumento de enfrentamento de omissões estatais que perpetuam desigualdades e exclusões.

O exame dos julgados analisados demonstra que o reconhecimento do ECI implica a constatação de uma tríplice estrutura de inconstitucionalidade: a violação massiva e contínua de direitos fundamentais, a inércia dos poderes constituídos e a necessidade de medidas transformadoras de caráter estrutural. Assim, o ECI não se restringe a um mecanismo de controle de constitucionalidade, mas se afirma como um dispositivo político-jurídico de reconstrução institucional, cujo alcance ultrapassa o plano normativo e se insere no campo das práticas sociais e do poder simbólico. Nesse sentido, a perspectiva bourdieusiana sobre a antropologia do poder oferece um aporte teórico indispensável para compreender o modo como a estrutura jurídica participa da reprodução das desigualdades — inclusive quando se apresenta como espaço de neutralidade ou imparcialidade.

A partir da noção de campo do poder, Bourdieu permite reconhecer que as instituições jurídicas, longe de atuarem de forma isolada, operam em constante relação com os *habitus* e as posições sociais que determinam quem tem o poder de nomear e instituir a realidade. Sob essa ótica relacional, o Estado de Coisas Inconstitucional traduz uma disputa simbólica pela redefinição das fronteiras entre o que é considerado “constitucional” e o que permanece naturalizado como “exceção”. Ao evidenciar que o poder estatal pode produzir e manter formas de violência simbólica — travestidas de neutralidade legal —, o ECI explicita o papel do Judiciário como agente capaz de romper, ainda que parcialmente, com os mecanismos de reprodução das injustiças estruturais.

Portanto, a consolidação do ECI no Brasil não apenas amplia o repertório de controle constitucional, mas também propõe um novo paradigma de responsabilização do

Estado diante da violação sistemática de direitos. Essa abordagem permite compreender que a inconstitucionalidade não é mero desvio jurídico, mas uma expressão da desigualdade estrutural inscrita nas relações de poder e nas formas de dominação social. Assim, a teoria bourdieusiana revela o potencial crítico do ECI ao situá-lo como um instrumento de denúncia das práticas de exclusão e invisibilização institucionalizadas.

No contexto da presente tese, a discussão sobre o Estado de Coisas Inconstitucional fornece as bases conceituais e metodológicas para, nos capítulos seguintes, examinar o sistema fundiário brasileiro enquanto estrutura que perpetua a desigualdade social e territorial. A ausência de um registro público de terras unificado, transparente e acessível, somada à persistente concentração fundiária e à omissão do Estado em promover a função social da propriedade, constitui um quadro de inconstitucionalidade estrutural que reproduz privilégios históricos e inviabiliza a efetivação dos direitos fundamentais. Em suma, o estudo do ECI oferece as ferramentas teóricas e analíticas necessárias para sustentar a hipótese central desta tese: a de que o caos fundiário brasileiro configura um Estado de Coisas Inconstitucional, cuja superação demanda reformas estruturais, redistribuição simbólica e reconfiguração do campo jurídico-político no Brasil.

3 SOBREPOSIÇÃO DE TERRAS NOS TERRITÓRIOS INDÍGENAS, QUILOMBOLAS E UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO BRASIL

Este capítulo pretende a construção e discussão do banco de dados criado pelo autor, que reúne e relaciona informações sobre a sobreposição de terras em territórios indígenas, quilombolas e unidades de conservação. Busca a articulação dos dados relacionados aos desmatamentos, queimadas, demandas judiciais e conflitos agrários. Uma integração que demonstra, empiricamente, a existência de contradições estruturais no sistema fundiário brasileiro. Revelando, ainda, como a ausência de um registro público unificado e transparente colabora para a desigualdade social.

O intento não é apenas descrever as sobreposições territoriais, mas propor uma leitura crítica dos dados fundiários, articulando as evidências empíricas com a desigualdade relacional, que segundo Bordieu, é o pilar da reprodução social. No caso do Brasil, encontrando no caos fundiário o Estado de Coisas Inconstitucional, considerando que a gestão dos dados fundiários é parte integrante do exercício de poder estatal (BOURDIEU, 1989, p. 6).

3.1 METODOLOGIA

Para realizar os estudos sobre as bases de dados de áreas de comunidades quilombolas, territórios indígenas, unidades de conservação, alertas e Certificados Ambientais Rurais (CAR) foi utilizado um *notebook Python* e diversas bibliotecas para fazer cálculos, gráficos, transformações e imagens.

Um *notebook* é um ambiente interativo de programação que permite escrever e executar códigos em células individuais, visualizar resultados imediatamente e incluir explicações em texto formatado. Ele é amplamente utilizado para análise de dados, aprendizado de máquina, visualização de gráficos e experimentação com código.

O *Jupyter Notebook* é um dos mais populares, permitindo combinar código, texto e visualizações em um único documento. O *Python*, por sua vez, é uma linguagem de programação de alto nível, amplamente utilizada devido à sua simplicidade, legibilidade e grande variedade de bibliotecas especializadas. Ele é popular em diversas áreas, como ciência de dados, inteligência artificial, desenvolvimento web e automação.

No contexto de *notebooks*, o *Python* é frequentemente usado para análise de dados, manipulação de grandes volumes de informações e criação de gráficos, como no caso da análise das informações dos territórios analisados na pesquisa.

Com relação ao uso das bibliotecas, a primeira utilizada foi a *geopandas*, uma biblioteca do *Python* que permite a manipulação de dados geoespaciais. Com ela, é possível trabalhar com dados vetoriais, como pontos, linhas e polígonos, facilitando a análise e visualização de informações geográficas.

Também foi utilizada a *matplotlib*, biblioteca fundamental para a criação de gráficos em *Python*. Ela permite gerar uma ampla variedade de visualizações, desde gráficos de linha e dispersão até mapas de calor e histogramas, proporcionando grande controle sobre a personalização dos elementos gráficos.

Por fim, fez-se uso ainda da *seaborn*, voltada para a criação de gráficos estatísticos e informativos. Ela é construída sobre o *Matplotlib* e o *Pandas*, oferecendo uma interface simplificada para gerar gráficos como histogramas, *boxplots* e *heatmaps*, tornando as visualizações mais intuitivas e estilizadas.

Para o carregamento dos dados foi utilizado um código apto a realizar a leitura de arquivos geoespaciais no formato *Shapefile* (.shp), utilizando a biblioteca *GeoPandas*. Os arquivos processados contêm informações sobre diferentes tipos de áreas de interesse, cujas fontes principais são o SICAR (para os cadastros ambientais rurais), o INCRA (para áreas quilombolas) e a FUNAI (para áreas indígenas).

Durante o pré-processamento, foi realizada uma padronização dos nomes dos municípios nas bases de dados. Como os arquivos foram obtidos de diferentes fontes, não havia um padrão uniforme na escrita dos nomes dos municípios: algumas bases continham acentos, outras não, e havia também variações na capitalização (maiúsculas e minúsculas). Para garantir a consistência e facilitar a análise, foram aplicadas a remoção de acentos com a função *Unicode* e a conversão de maiúsculas, assegurando a mesma grafia para todos os municípios.

Além disso, foi realizada a seleção das colunas mais relevantes em cada base de dados. Como cada conjunto de dados possui diferentes atributos, foram mantidas apenas as informações essenciais para a análise, removendo colunas irrelevantes ou redundantes. Isso otimiza o processamento e facilita a interpretação dos resultados. Essas etapas

garantem que todas as bases estejam padronizadas, evitando inconsistências e permitindo que as informações sejam cruzadas corretamente durante as análises.

Com relação à filtragem dos municípios relevantes, para otimizar o processamento dos dados, foi realizada uma coleta dos municípios presentes nas bases de territórios quilombolas, terras indígenas e unidades de conservação (UCs). Essa etapa é fundamental, pois permite reduzir o volume de informações a serem analisadas nas bases do Cadastro Ambiental Rural (CAR) e dos alertas ambientais.

Inicialmente faz-se a identificação e extração de todos os municípios que aparecem nas bases de quilombolas, terras indígenas e unidades de conservação. Como essas áreas de interesse são o foco da análise, não há necessidade de considerar municípios que não possuam registros nessas categorias. Em seguida, após identificar os municípios relevantes, a filtragem é aplicada às bases do Cadastro Ambiental Rural (CAR) e de alertas ambientais, restringindo os dados apenas às localidades identificadas na etapa anterior. Isso reduz significativamente o tamanho das bases a serem processadas, tornando as análises mais rápidas e eficientes.

Esse processo garante que a análise seja focada apenas nas regiões de interesse, evitando o processamento de grandes volumes de dados desnecessários e melhorando o desempenho computacional.

Para cálculo da área de interesse e suas limitações usa-se função apta a identificar a interseção entre duas bases de dados geoespaciais. Esse método é fundamental para identificar sobreposições entre diferentes camadas espaciais, como territórios quilombolas, terras indígenas, unidades de conservação e propriedades rurais cadastradas no CAR. Apesar dos bons resultados, é importante ressaltar que o cálculo depende do sistema de projeção utilizado e das simplificações feitas no modelo geodésico. Dessa forma, apesar de não influenciar nos resultados da pesquisa, a área calculada pode apresentar pequenas variações devido à forma como os dados são processados.

O cálculo é feito inicialmente com a definição do modelo geodésico. A função utiliza a biblioteca *PyProj*, especificamente a classe *Geod*, para calcular a área geodésica. O sistema de referência adotado é o WGS84, que é amplamente utilizado para representar coordenadas geográficas no formato de latitude e longitude. Em seguida, para definição da interseção das geometrias, o código reitera cada elemento da primeira base, obtendo

sua geometria e verificando quais feições da segunda base possuem municípios em comum. Para cada par de geometrias sobrepostas, a interseção é calculada utilizando a biblioteca *Shapely*. A interseção representa a área que é compartilhada entre as duas feições geográficas.

Ressalta-se que a biblioteca *Shapely* calcula áreas assumindo um plano cartesiano. Isso pode introduzir erros, pois a Terra não é um plano, mas sim um elipsoide. Para minimizar esse erro, faz-se uso ainda do *PyProj (Geod)*, que calcula áreas considerando a curvatura terrestre.

Também é necessário converter metros quadrados em quilômetros quadrados. Esse processo foi realizado dividindo os valores das áreas em metros quadrados por 1.000.000 (10^6). Essa conversão é necessária para padronizar as unidades de medida e facilitar a interpretação dos dados em uma escala mais adequada para áreas maiores.

Para cada base de dados (como CNUC e quilombola), as colunas "a_sigef" e "a_alertas" são inicialmente armazenadas como números inteiros ou de ponto flutuante (dependendo do tipo de dado). Em seguida, os valores dessas colunas são convertidos de metros quadrados para quilômetros quadrados, dividindo-os por 1.000.000. Essa conversão é aplicada em todas as colunas de cada base que se fizer necessário o ajuste.

Após o tratamento e processamento das bases, os dados foram salvos no formato *Shapefile* (.shp). Esse formato é amplamente utilizado em Sistemas de Informações Geográficas (SIG) e permite a visualização e análise em softwares como QGIS, ArcGIS e outros programas de geoprocessamento.

3.1.1 Confiabilidade dos dados

Quanto ao grau de confiabilidade dos dados utilizados na pesquisa, o Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC), é mantido pelo Ministério do Meio Ambiente em parceria com órgãos gestores federal, estaduais, distrital e municipais, possuindo alto grau de confiabilidade, na medida em que se baseia em informações oficiais do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC). Os dados georreferenciados e os registros de características físicas e gerenciais das unidades permitem

monitoramento e transparência, mas podem variar em precisão de acordo com a atualização pelos diferentes órgãos gestores locais.

O Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF), sistema do INCRA voltado à gestão de informações fundiárias rurais, apresenta confiabilidade robusta para fins de delimitação e regularização de imóveis rurais. Contudo, a acurácia depende do correto envio e validação das informações pelos proprietários e órgãos responsáveis, o que pode gerar lacunas em regiões com menor capacidade técnica ou fiscalização limitada.

O Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (SICAR), responsável pelo Cadastro Ambiental Rural, tem alto grau de confiabilidade na medida em que integra dados ambientais essenciais para políticas públicas, controle do desmatamento e planejamento do uso do solo. Entretanto, por se basear em autorrelato dos proprietários rurais para a maioria das informações iniciais, os dados podem necessitar de validação adicional em campo para garantir precisão completa, especialmente em áreas de alta pressão ambiental.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), por sua vez, é historicamente referência em confiabilidade estatística e geográfica no Brasil. Com metodologias consolidadas e décadas de experiência em censos, pesquisas e mapeamentos territoriais, seus dados são amplamente aceitos como padrão nacional. Sua força está na sistematização, padronização e abrangência nacional, o que confere grande confiabilidade, ainda que algumas estatísticas de base local possam sofrer atrasos na atualização.

O Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) se destaca como centro de excelência em observação da Terra e monitoramento ambiental. A utilização de imagens de satélite e técnicas avançadas de sensoriamento remoto confere alta precisão técnica, especialmente em análises de desmatamento e mudanças climáticas. A confiabilidade de seus dados é elevada, sendo internacionalmente reconhecida, mas depende da interpretação técnica e da calibração contínua dos sistemas de monitoramento.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) produz dados confiáveis no âmbito judicial, administrativos e processuais, com foco na transparência e eficiência do Judiciário. Sua confiabilidade é alta para informações sobre funcionamento, decisões e políticas judiciais, mas limitada a indicadores administrativos e processuais, sem impacto direto sobre informações ambientais ou fundiárias.

O MapBiomias apresenta dados de altíssima confiabilidade para cobertura e uso do solo, graças à integração de imagens de satélite, aprendizado de máquina e ciência colaborativa. A plataforma deixa explícitas as limitações e a acurácia dos dados, o que aumenta a transparência e a confiança. Por ser um projeto de ciência aberta, seus resultados são validados por múltiplas instituições, embora ainda dependa de refinamento contínuo em regiões específicas.

A Comissão Pastoral da Terra (CPT) oferece dados de alta relevância social e territorial, especialmente sobre conflitos agrários e trabalho rural, mas a confiabilidade técnica pode variar, dado que sua metodologia envolve registros diretos de campo e relatos das comunidades. Apesar disso, o compromisso histórico com a documentação detalhada e a sistematização dos relatórios anuais, como os “Conflitos no Campo Brasil”, garante consistência e relevância dos dados para estudos sociais, jurídicos e ambientais, ainda que não substitua medições georreferenciadas oficiais.

Em síntese, órgãos oficiais como CNUC, SIGEF, SICAR, IBGE e INPE apresentam elevada confiabilidade técnica, especialmente em informações georreferenciadas e estatísticas. Já as plataformas colaborativas como MapBiomias combinam alta precisão com transparência científica, enquanto organizações de base social como a CPT oferecem dados contextualizados e detalhados, cuja confiabilidade se fortalece pelo trabalho de campo e histórico de registros, mas exige cautela na interpretação de métricas quantitativas comparadas a sistemas oficiais.

Tendo em vista que o objetivo é demonstrar o caos fundiário resultado dos diversos registros de terras no Brasil, a utilização dos sistemas oficiais aliada ao uso de dados de plataformas independentes e de movimentos sociais se traduz como uma forma de consolidar resultados mais assertivos no que se refere à demonstração da realidade da situação fundiária brasileira.

A despeito da relevância de cada uma das unidades objeto de estudo - comunidades indígenas, quilombolas e unidades de conservação -, além dos dados a respeito da sobreposição de terras, em cada Estado foi observado o índice de alertas de queimadas e desmatamento na região. A opção pelo objeto de cada estudo definiu-se após a constatação do maior número de índice de alertas que recaem sobre os territórios, dentro dos parâmetros explicados na metodologia e mediante uso de plataforma específica desenvolvida para esse fim. Além disso, dados sobre os processos judiciais envolvendo questões

fundiárias e acerca dos conflitos agrários compõe o acervo da pesquisa, com o intuito de dimensionar as tensões e os conflitos sociais dos lugares pesquisados.

3.1.2 Seleção das áreas analisadas

No que tange à seleção de áreas protegidas para análise de desmatamento e processamento de dados geoespaciais, a pesquisa teve como objetivo central analisar a ocorrência de alertas de desmatamento em áreas protegidas do território brasileiro, contemplando três categorias fundamentais de proteção ambiental e territorial: Unidades de Conservação (UCs), Terras Indígenas (TIs) e Territórios Quilombolas. A metodologia de seleção das áreas analisadas foi estruturada de forma a garantir tanto a representatividade territorial quanto a relevância dos dados, permitindo uma visão abrangente da situação das áreas protegidas em todas as cinco regiões geográficas do Brasil.

A escolha das áreas para análise detalhada seguiu critérios quantitativos, baseados em dados georreferenciados de alertas de desmatamento fornecidos pela plataforma MapBiomas Alertas. Esta abordagem quantitativa foi adotada para eliminar vieses subjetivos e garantir que as áreas selecionadas representassem, efetivamente, aquelas que enfrentam as pressões mais significativas de desmatamento no país.

A primeira etapa consistiu no levantamento exaustivo de todas as áreas protegidas do território nacional que apresentaram registros de alertas de desmatamento no período analisado. Este levantamento considerou três categorias distintas de áreas protegidas:

- Unidades de Conservação (UCs): Foram consideradas todas as unidades de conservação federais, estaduais e municipais, incluindo áreas de proteção integral e de uso sustentável, conforme cadastro do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC).
- Terras Indígenas (TIs): Incluíram-se todos os territórios tradicionalmente ocupados por povos indígenas, em diferentes estágios de regularização fundiária, conforme dados da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI).
- Territórios Quilombolas: Foram contemplados os territórios quilombolas disponíveis na base de dados da plataforma MapBiomas.

Nessa primeira fase estabeleceu-se ainda um banco de dados geoespacial contendo a interseção entre os polígonos delimitadores das áreas protegidas e os alertas de desmatamento registrados pela plataforma MapBiomas Alertas. Este cruzamento geoespacial foi realizado utilizando ferramentas de Sistema de Informação Geográfica (SIG), especificamente QGIS e Python com a biblioteca GeoPandas, permitindo identificar quais áreas protegidas foram efetivamente afetadas por eventos de desmatamento e quantificar a frequência destes eventos.

A segunda etapa consistiu na análise quantitativa dos alertas de desmatamento em cada área protegida identificada. Para cada território, foi computado o número total de alertas, correspondente à quantidade absoluta de eventos de desmatamento registrados dentro dos limites da área protegida.

Esta análise foi realizada de forma consolidada: primeiramente foram agregados todos os alertas de cada estado da federação, permitindo identificar os estados com maior concentração de alertas em cada região. Posteriormente, dentro de cada estado selecionado, foram identificadas as áreas protegidas que apresentavam os maiores índices de alertas.

Na terceira etapa, os dados foram organizados por região geográfica do Brasil (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul), e procedeu-se à identificação dos estados com maior concentração de alertas em cada região. O critério adotado foi a seleção dos dois estados com maior número de alertas de desmatamento em cada região, garantindo assim a representatividade nacional do estudo e a cobertura das cinco macrorregiões brasileiras.

A quarta e última etapa consistiu na análise consolidada das áreas protegidas dentro de cada um dos estados selecionados na etapa anterior. Para cada estado, foram identificadas as duas áreas protegidas com maior número de alertas de desmatamento, considerando conjuntamente as três categorias de proteção: Unidades de Conservação (UCs), Terras Indígenas (TIs) e Territórios Quilombolas.

Esta abordagem metodológica em duas etapas (primeiro a seleção de estados por região, depois a seleção de áreas por estado) resultou em um total de vinte áreas protegidas distribuídas em dez (dois por região) nas cinco regiões geográficas do Brasil. A distribuição das áreas selecionadas por todas as cinco regiões geográficas do Brasil garante que o estudo contemple a diversidade de biomas, contextos socioeconômicos e arranjos

institucionais de proteção ambiental presentes no país. Além disso, ao integrar UCs, TIs e Quilombos em uma análise consolidada, a metodologia reconhece que estas diferentes modalidades de proteção territorial cumprem funções complementares na conservação ambiental e na proteção de direitos territoriais.

A aplicação da presente metodologia resultou, portanto, na identificação de áreas protegidas distribuídas estrategicamente nas cinco regiões geográficas do Brasil, conforme detalhado a seguir:

- Região Norte – foram selecionadas as Unidades de Conservação “Área de Proteção Ambiental Triunfo do Xingu”, “Área de Proteção Ambiental do Tapajós” e a “Estação Ecológica da Terra do Meio”, todas do Estado do Pará; também foram selecionadas as Unidades de Conservação “Reserva Extrativista Chico Mendes” e a “Reserva Extrativista Alto Juruá”, ambas do Estado do Acre;
- Região Nordeste – foram selecionadas duas Unidades de Conservação que atingem áreas compartilhadas entre o Estado do Ceará e o Estado do Piauí: “Área de Proteção Ambiental Da Chapada do Araripe” e “Área de Proteção Ambiental Serra da Ibiapaba”;
- Região Centro-Oeste – No Mato Grosso foram selecionadas a Terra Indígena “Parque do Xingu” e a Unidade de Conservação “Reserva Extrativista Guariba-Roosevelt” e em Goiás foram selecionadas as Unidades de Conservação “Área de Proteção Ambiental Pouso Alto” e “Área de Proteção Ambiental das Nascentes do Rio Vermelho”;
- Região Sudeste – Em Minas Gerais foram selecionadas as Unidades de Conservação “Área de Proteção Ambiental do Alto do Mucuri” e a “Área de Proteção Ambiental Bacia do Rio Pandeiros” e em São Paulo foram selecionadas as Unidades de Conservação “Área de Proteção Ambiental Itupararanga” e a “Área de Proteção Ambiental Sistema Cantareira”;
- Região Sul – No Paraná foram selecionadas a Unidade de Conservação “Área de Proteção Ambiental Estadual da Serra da Esperança” e a “Terra Indígena Rio das Cobras” e, por fim, no Rio Grande do Sul foram selecionadas as Unidades de Conservação “Área de Proteção Ambiental do Banhado grande” e a “Área de Proteção Ambiental Roda do Sol”.

A seleção final contemplou, portanto, dez estados distribuídos nas cinco regiões geográficas do Brasil, alcançando um total de vinte e uma áreas protegidas, sendo dezoito unidades de conservação e duas terras indígenas. O Estado do Pará foi o único a contemplar três áreas protegidas. A “Área de Proteção Ambiental Serra da Ibiapaba” e a “Área de Proteção Ambiental da Chapada do Araripe” são compartilhadas entre Ceará e Piauí.

3.2 DIAGNÓSTICO EMPÍRICO REGIONAL

A presente subseção consolida os dados empíricos levantados nas diferentes regiões do país, abrangendo os Estados do Acre, Ceará, Goiás, Mato Grosso, Minas Gerais, Paraná, Pará, Piauí, Rio Grande do Sul e São Paulo. Em todos os recortes analisados, os maiores índices de alertas incidiram sobre Unidades de Conservação, revelando uma recorrência estrutural de pressão sobre áreas especialmente protegidas.

A recorrência observada não se distribui de forma aleatória no território, mas incide sistematicamente sobre áreas protegidas e territórios tradicionalmente ocupados, sugerindo padrão persistente de vulneração institucional. Tal regularidade constitui elemento relevante para a caracterização de um quadro estrutural, e não meramente episódico, de desconformidade com a ordem constitucional.

O quadro fundiário nacional evidencia uma combinação persistente de sobreposição de registros, fragilidade cadastral e disputas territoriais que extrapolam episódios isolados de irregularidade. A insegurança jurídica decorrente da multiplicidade de cadastros e da inscrição massiva de CARs em áreas públicas produz efeitos diretos sobre a estabilidade territorial e sobre a efetividade dos direitos fundamentais vinculados ao uso social da terra.

Nesse contexto, a multiplicidade de registros e a fragilidade dos mecanismos de controle deixam de ser meras inconsistências administrativas para assumir dimensão constitucional, na medida em que comprometem a função social da propriedade, a proteção ambiental e a segurança jurídica coletiva.

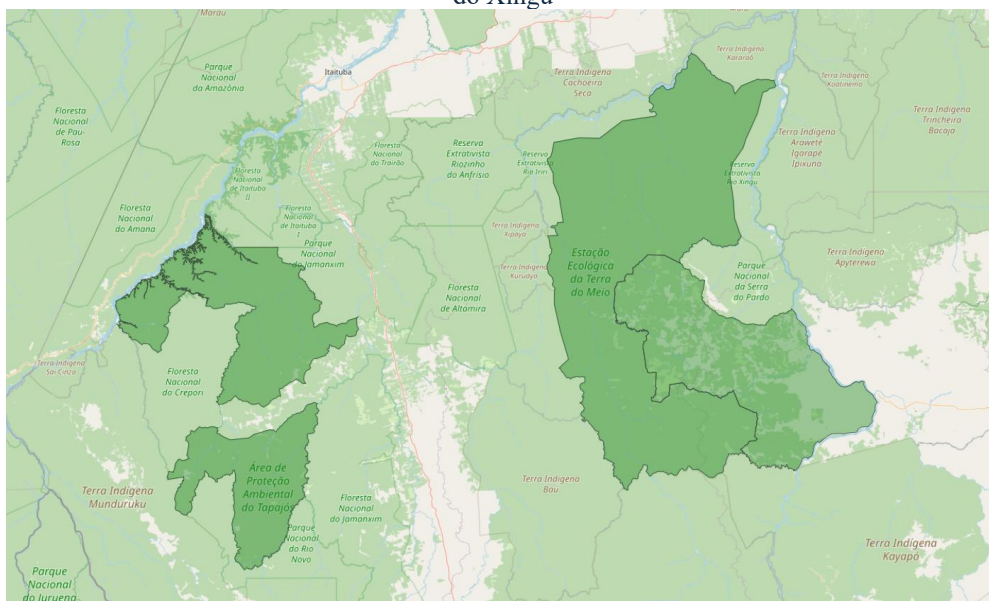
No Pará, a problemática assume contornos particularmente expressivos. A sobreposição de títulos, a inscrição de cadastros incidentes sobre áreas protegidas e a baixa efetividade de mecanismos de recuperação de terras públicas indicam um cenário que não

pode ser reduzido a práticas esporádicas de grilagem. O fenômeno revela desarticulação institucional, insuficiência de controle estatal e dificuldade estrutural de implementação de políticas de regularização fundiária, especialmente em territórios tradicionalmente ocupados. Trata-se de uma dinâmica sistêmica, em que interesses econômicos, direitos territoriais e preservação ambiental se tensionam de maneira contínua (TRECCANI, 2014).

O Pará, nesse cenário, opera como laboratório empírico da crise fundiária nacional: concentra sobreposições, pressões econômicas intensas e dificuldade histórica de regularização. A análise regional que se segue permite verificar se esse padrão se reproduz — com variações — nas demais regiões do país.

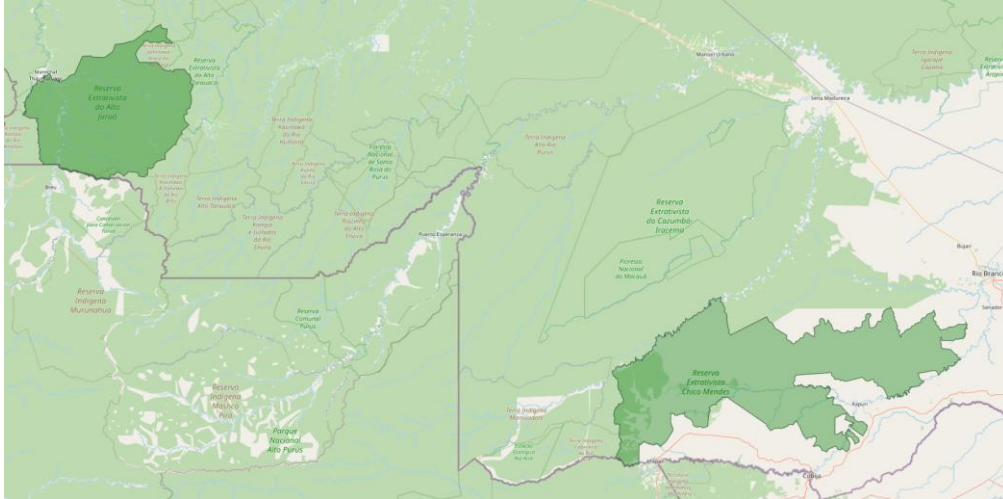
No recorte da Região Norte, os maiores níveis de pressão incidem sobre as Unidades de Conservação Área de Proteção Ambiental Triunfo do Xingu, Área de Proteção Ambiental do Tapajós e Estação Ecológica da Terra do Meio, todas localizadas no Estado do Pará. Essas áreas abrangem os municípios de Altamira, São Félix do Xingu, Itaituba, Jacareacanga e Novo Progresso, compondo um dos principais eixos de tensão fundiária da Amazônia brasileira. No Estado do Acre, destacam-se a Reserva Extrativista Chico Mendes e a Reserva Extrativista do Alto Juruá, que alcançam oito municípios e integram importante corredor de proteção socioambiental, marcado pela coexistência entre territórios tradicionais e pressões econômicas crescentes.

Figura 1 – Mapa da extensão territorial das UCs Estação Ecológica da Terra do Meio, Tapajós e Triunfo do Xingu



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do SICAR e CNUC, 2025.

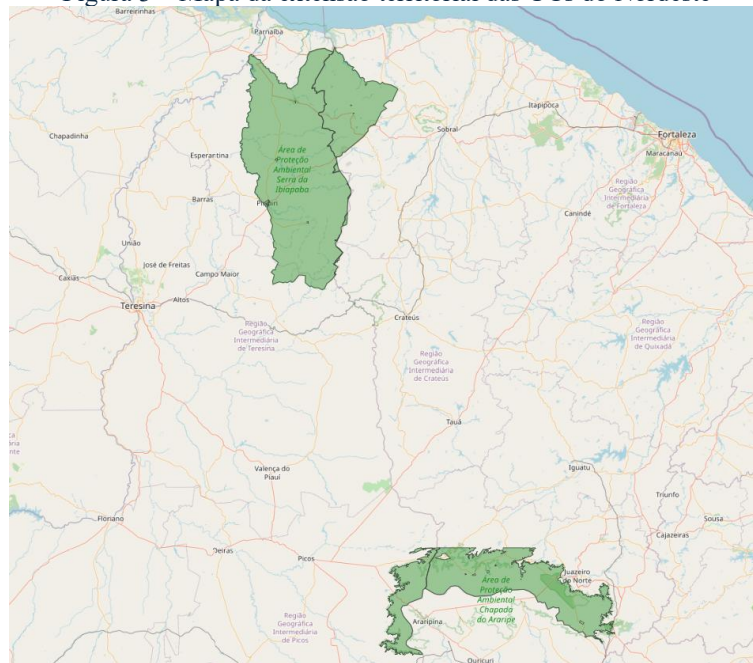
Figura 2 – Mapa da extensão territorial das UCs Reservas Extrativistas Chico Mendes e do Ato Juruá



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do SICAR e CNUC, 2025.

Na Região Nordeste, a seleção recaiu sobre duas Unidades de Conservação que se estendem por áreas compartilhadas entre os Estados do Ceará e do Piauí: a Área de Proteção Ambiental da Chapada do Araripe e a Área de Proteção Ambiental Serra da Ibiapaba. No Ceará, essas áreas alcançam vinte e três municípios, entre eles Jardim, Crato, Araripe e Campos Sales, configurando extensa zona de influência territorial. No Piauí, a incidência abrange vinte e sete municípios, como Simões, Piracuruca, Cocal e Luís Correia, compondo área marcada por relevância ambiental e crescente disputa pelo uso do solo.

Figura 3 – Mapa da extensão territorial das UCs do Nordeste



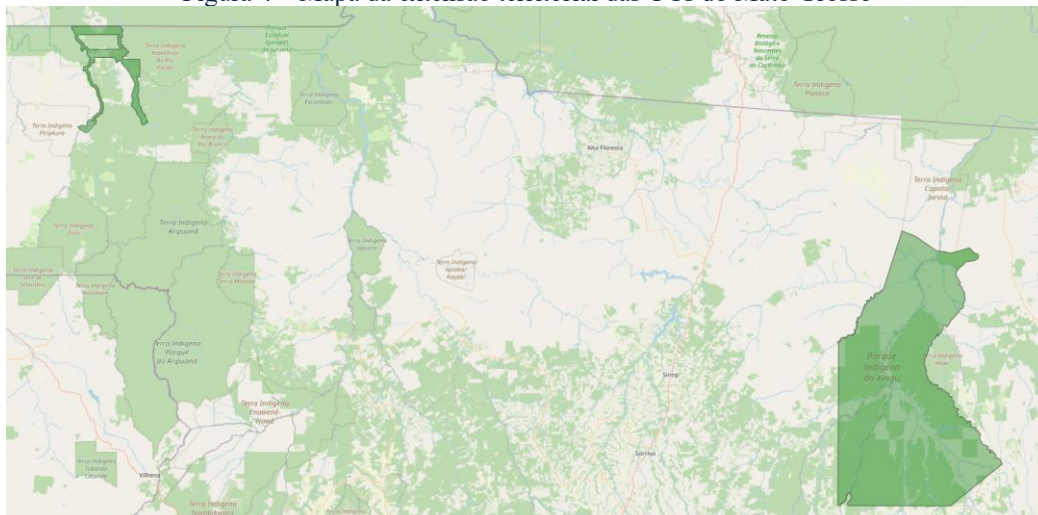
Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do SICAR e CNUC, 2025.

A análise do Nordeste revela que, mesmo fora do eixo amazônico, persistem tensões entre proteção ambiental e consolidação produtiva, indicando que a instabilidade fundiária não é fenômeno regionalizado, mas nacionalmente distribuído.

No Centro-Oeste, a análise concentrou-se na Terra Indígena Parque do Xingu e na Reserva Extrativista Guariba-Roosevelt, ambas no Estado do Mato Grosso, abrangendo doze municípios: Colniza, Aripuanã, Rondonópolis, Paranatinga, Gaúcha do Norte, Feliz Natal, Querência, Marcelândia, São Félix do Araguaia, São Félix do Xingu, Canarana e Nova Ubiratã. Em Goiás, foram selecionadas as Áreas de Proteção Ambiental Pouso Alto e Nascentes do Rio Vermelho, cuja abrangência territorial envolve onze municípios: Damianópolis, Mambaí, Buritinópolis, Posse, Sítio d'Abadia, Alto Paraíso de Goiás, Cavalcante, Colinas do Sul, Nova Roma, Teresina de Goiás e São João d'Aliança. Esses territórios expressam a sobreposição entre expansão agropecuária, presença de áreas protegidas e persistente instabilidade dominial.

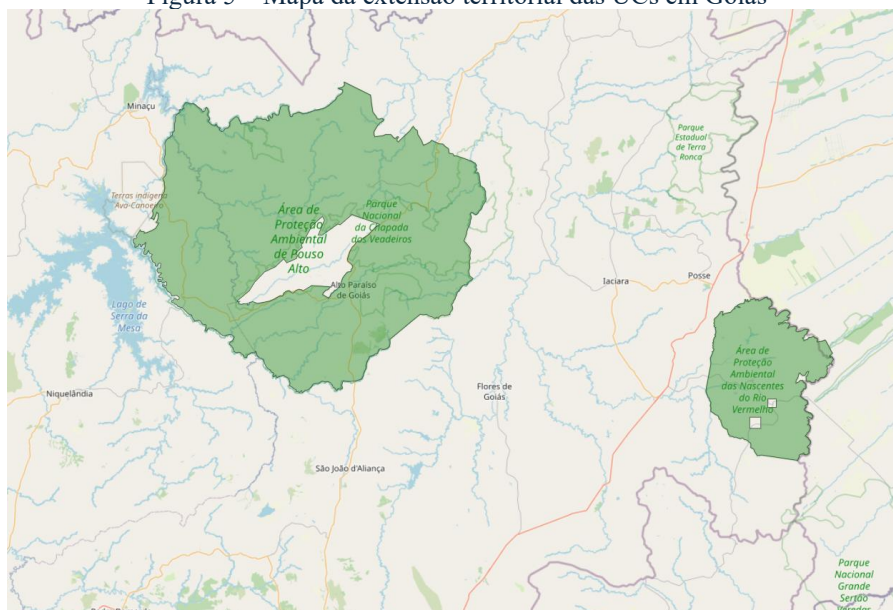
A coexistência entre territórios indígenas, unidades de conservação e expansão agropecuária intensiva evidencia um campo de disputas permanentes, no qual a proteção formal do território não se traduz automaticamente em estabilidade material.

Figura 4 – Mapa da extensão territorial das UCs do Mato Grosso



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do SICAR e CNUC, 2025.

Figura 5 – Mapa da extensão territorial das UCs em Goiás

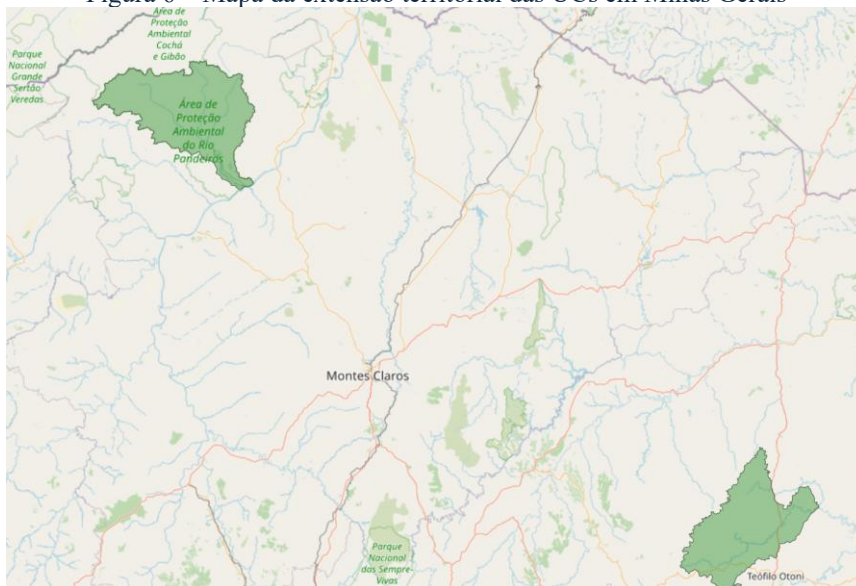


Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do SICAR e CNUC, 2025.

No Sudeste, a seleção contemplou as Áreas de Proteção Ambiental do Alto do Mucuri e da Bacia do Rio Pandeiros, ambas em Minas Gerais, abrangendo treze municípios: Januária, Bonito de Minas, Cônego Marinho, Ladainha, Itaipé, Poté, Teófilo Otoni, Catuji, Malacacheta, Novo Cruzeiro, Caraí, Setubinha e Itambacuri. No Estado de São Paulo, foram consideradas as Áreas de Proteção Ambiental Itupararanga e Sistema Cantareira, que incidem sobre doze municípios: Ibiúna, São Roque, Cotia, Mairinque, Vargem Grande Paulista, Bragança Paulista, Atibaia, Piracaia, Nazaré Paulista, Mairiporã, Guarulhos e Francisco Morato. Nessas regiões, a pressão territorial articula-se com dinâmicas metropolitanas, uso intensivo de recursos hídricos e fragmentação fundiária consolidada.

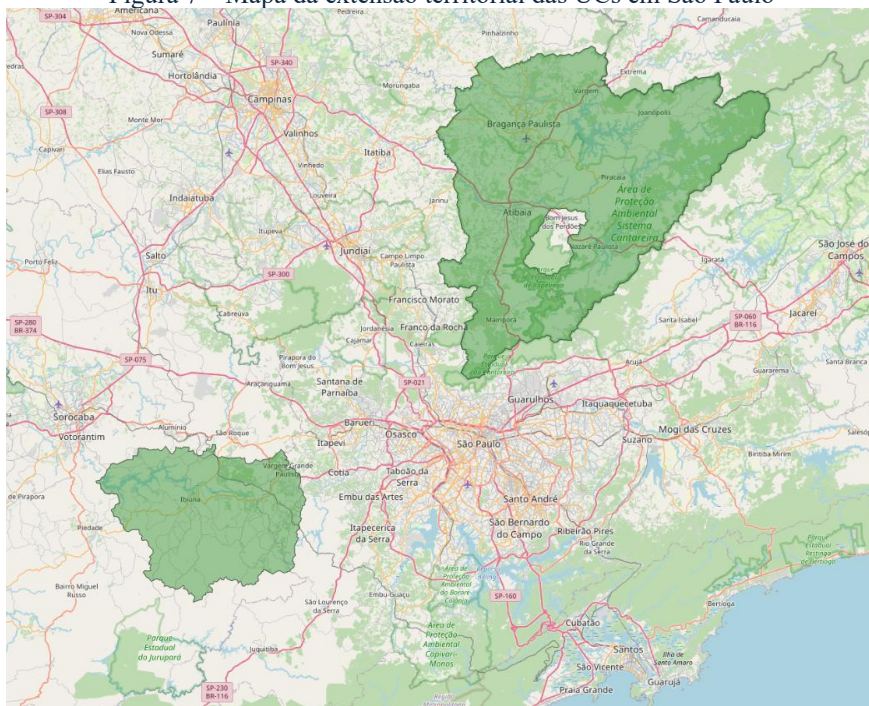
Ainda que inseridas em contexto urbano-metropolitano distinto da fronteira agrícola amazônica, essas áreas demonstram que a pressão territorial assume formas diversas, mas igualmente capazes de tensionar a efetividade da tutela ambiental e domínial.

Figura 6 – Mapa da extensão territorial das UCs em Minas Gerais



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do SICAR e CNUC, 2025.

Figura 7 – Mapa da extensão territorial das UCs em São Paulo

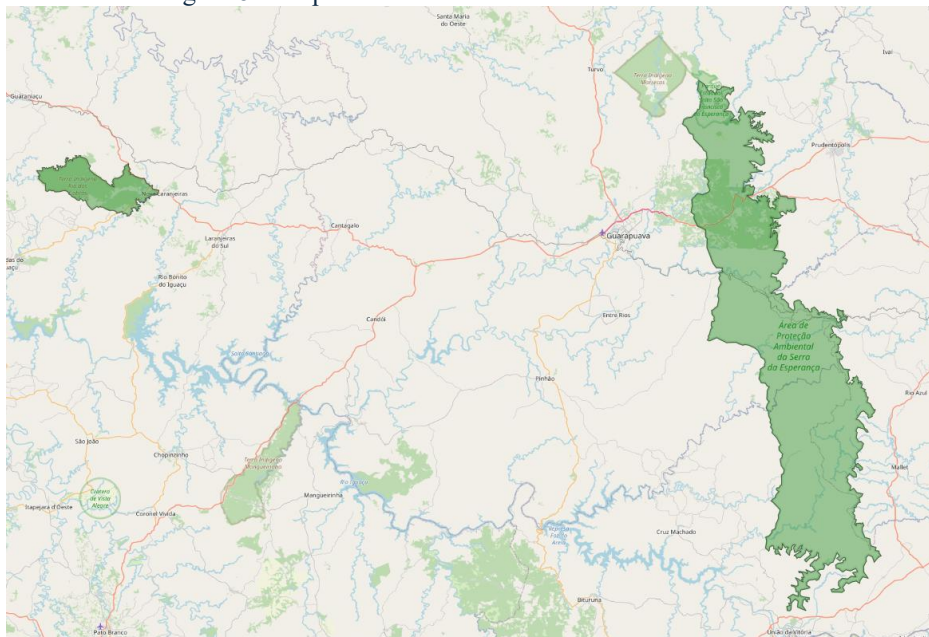


Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do SICAR e CNUC, 2025.

Na Região Sul, foram selecionadas a Área de Proteção Ambiental Estadual da Serra da Esperança e a Terra Indígena Rio das Cobras, ambas no Paraná, abrangendo nove municípios: Nova Laranjeiras, Espigão Alto do Iguaçu, Prudentópolis, Inácio Martins, Guarapuava, Cruz Machado, União da Vitória, Mallet e Irati. No Rio Grande do Sul, a análise recaiu sobre as Áreas de Proteção Ambiental do Banhado Grande e Rota do Sol, incidentes nos municípios de Santo Antônio da Patrulha, Glorinha, Viamão, Três Forquilhas e Itati. Ainda que situadas em contexto geográfico distinto da Amazônia, essas áreas

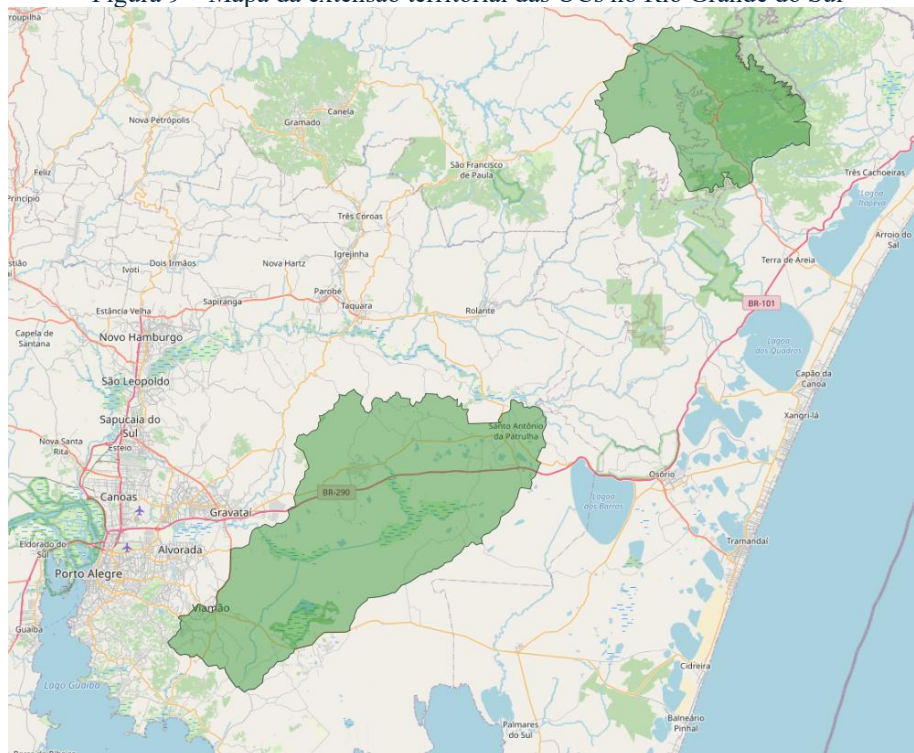
revelam igualmente tensões entre proteção ambiental, uso produtivo da terra e regularização domínial.

Figura 8 – Mapa da extensão territorial das UCs no Paraná



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do SICAR e CNUC, 2025.

Figura 9 – Mapa da extensão territorial das UCs no Rio Grande do Sul



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do SICAR e CNUC, 2025.

O panorama regional exposto demonstra que, embora as dinâmicas territoriais variem conforme bioma, estrutura produtiva e grau de consolidação fundiária, a recorrência de conflitos, sobreposições e pressões sobre áreas protegidas constitui traço comum

às diferentes regiões. A etapa analítica subsequente buscará evidenciar, por meio de dados empíricos, se tais ocorrências configuram padrão reiterado de vulneração institucional apto a caracterizar quadro estrutural de desconformidade constitucional.

3.2.1 Sobreposições

A análise contempla dados relativos às sobreposições territoriais entre Cadastros Ambientais Rurais e Unidades de Conservação ou Territórios Indígenas, incluindo percentuais incidentes sobre a extensão territorial, distribuição municipal e contagens absolutas por área protegida. As informações derivam do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC) e do Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF), sendo os percentuais calculados a partir da interseção geométrica efetiva entre os polígonos, o que permite aferir a sobreposição real, sem limitações artificiais.

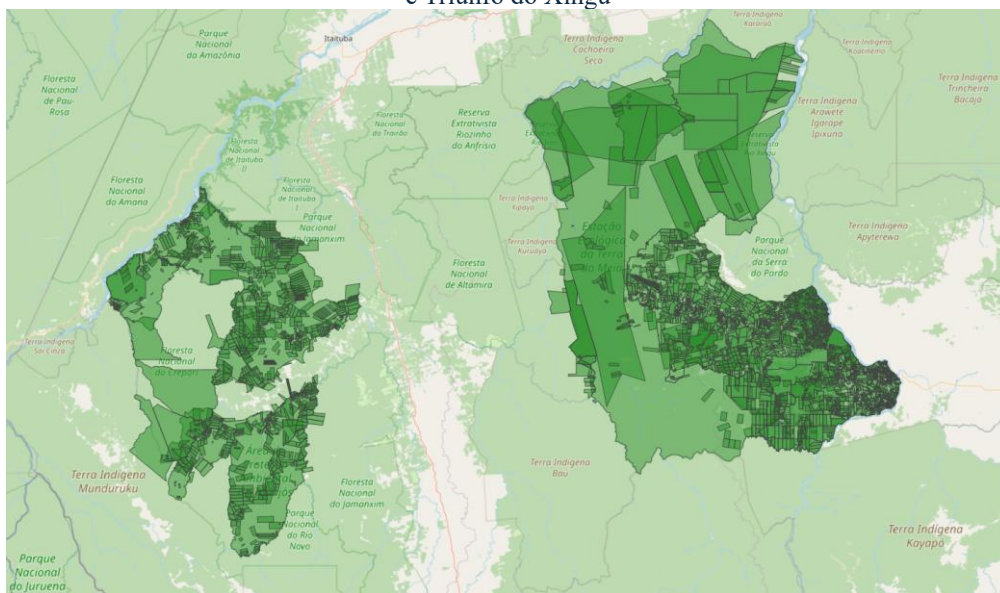
Com isso, a sobreposição deixa de ser apenas hipótese cartográfica e passa a ser mensurável como área efetivamente incidente sobre territórios juridicamente protegidos, permitindo avaliar a intensidade do conflito entre inscrição registral e regime de proteção.

A comparação entre a extensão territorial das Unidades de Conservação e a área total de CARs incidentes sobre essas áreas revela níveis expressivos de sobreposição. A magnitude desses percentuais indica não apenas inconsistência cadastral, mas intensidade de pressão antrópica, evidenciando a incidência de práticas privadas sobre territórios formalmente protegidos.

Em termos jurídicos, essa pressão opera como indicador empírico de enfraquecimento do regime de proteção, na medida em que amplia o risco de consolidação fática de ocupações e dificulta a reversão administrativa e judicial de apropriações incidentes sobre bens públicos.

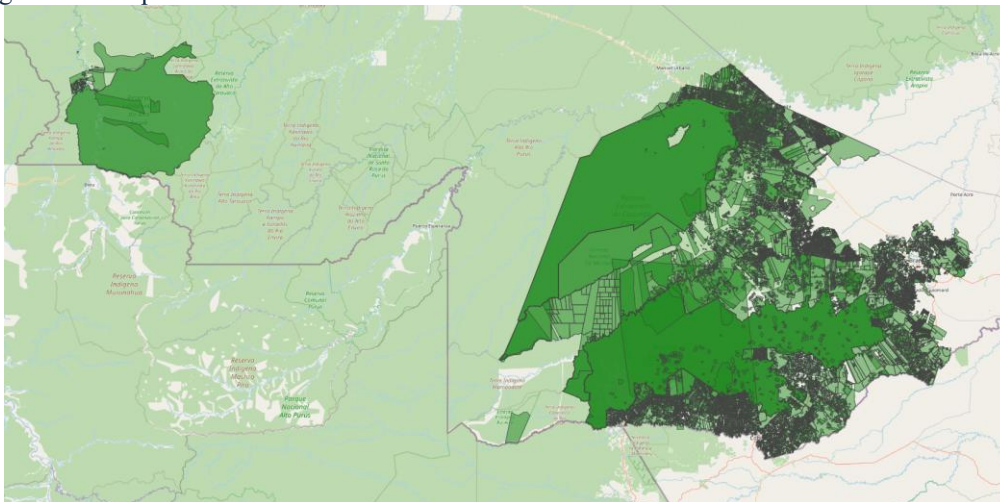
Na Região Norte, os casos mais emblemáticos concentram-se no Pará, especialmente na Área de Proteção Ambiental Triunfo do Xingu, e no Acre, na Reserva Extrativista Chico Mendes. A leitura do Norte funciona como parâmetro para os demais recortes: a comparação regional permite verificar se a expansão registral sobre áreas protegidas se limita à fronteira amazônica ou se se reproduz, com variações, em regiões de ocupação mais consolidada.

Figura 10 – Mapa da extensão territorial dos CARs nas UCs Estação Ecológica da Terra do Meio, Tapajós e Triunfo do Xingu



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do SICAR e CNUC, 2025.

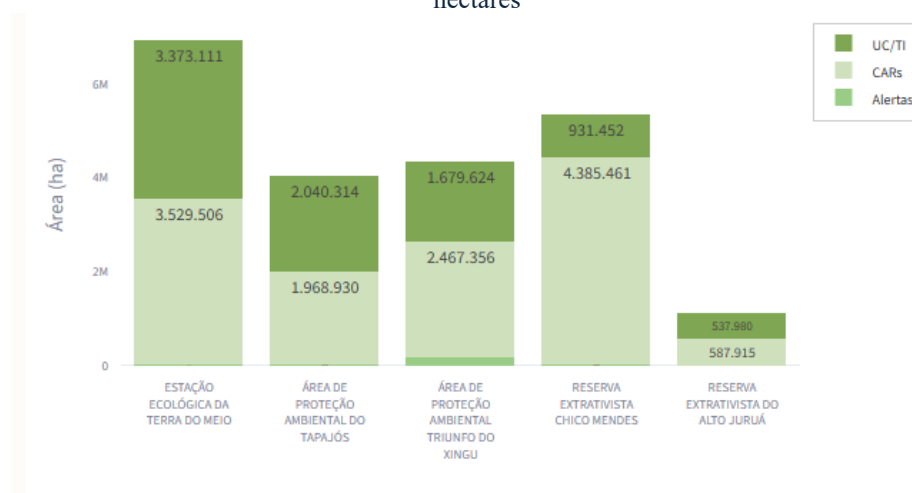
Figura 11 – Mapa da extensão territorial dos CARs nas UCs RESEX Chico Mendes e do Alto Juruá



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do SICAR e CNUC, 2025.

Na Região Norte, a Estação Ecológica da Terra do Meio apresenta 3.373.111 ha e 3.529.506 ha de CARs (104,6%), com 11.779,7 ha de alertas. A APA do Tapajós totaliza 2.040.314 ha, com 1.968.930 ha de CARs e 36.963,1 ha de alertas. A APA Triunfo do Xingu possui 1.679.624 ha, com 2.467.356 ha de CARs e 181.039,5 ha de alertas. No Acre, o Alto Juruá registra 537.980 ha e 587.915 ha de CARs (109,3%), enquanto a Reserva Chico Mendes concentra o caso mais extremo: 931.452 ha e 4.385.461 ha de CARs (470,8%).

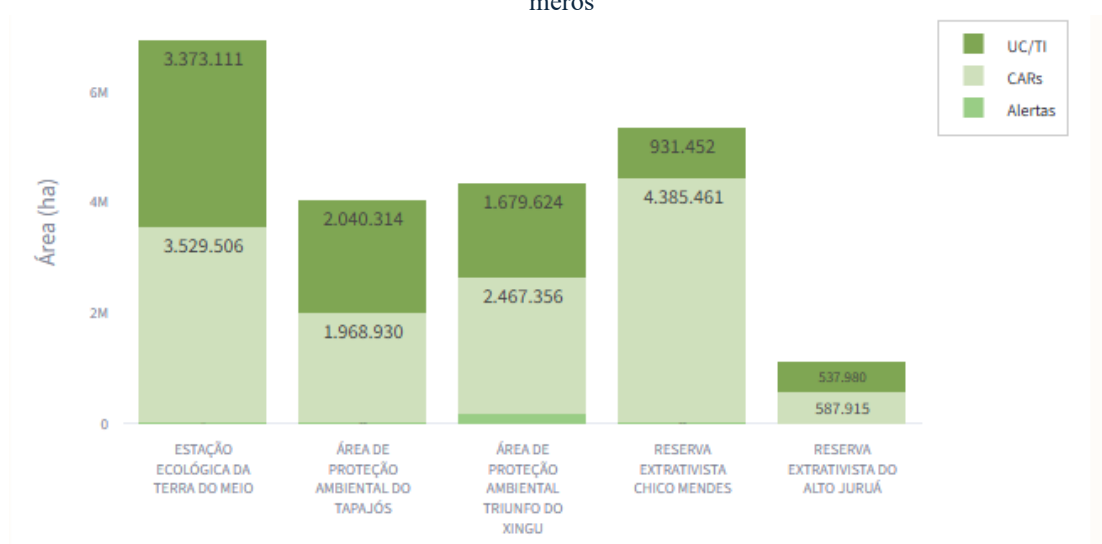
Figura 12 – Gráfico da extensão territorial, extensão dos CARs e alertas das UCs da Região Norte em hectares



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do SICAR e CNUC, 2025.

Quanto às contagens absolutas, identificam-se 3.382 CARs e 2.960 alertas na APA Triunfo do Xingu; 1.011 CARs e 3.081 alertas na APA do Tapajós; e 247 CARs e 423 alertas na Estação Ecológica da Terra do Meio. No Acre, a Reserva Chico Mendes registra 709 CARs e 7.147 alertas. Já o Alto Juruá, embora apresente apenas 9 CARs, acumula 1.141 alertas, evidenciando que a pressão territorial não se restringe à formalização cadastral.

Figura 13 – Gráfico da extensão territorial, extensão dos CARs e alertas das UCs da Região Norte em números



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do SICAR e CNUC, 2025.

Em termos proporcionais, os alertas atingem 3,2% da área total das cinco unidades analisadas, enquanto os CARs correspondem a 151,1% da extensão territorial das Unidades de Conservação. O total regional alcança 14.647 alertas e 26.275 CARs.

Esses resultados indicam que, mesmo quando os alertas ocupam fração relativamente menor da extensão territorial, a sobreposição por CARs ultrapassa a área real das unidades, sugerindo dinâmica de inscrição que antecede — e potencialmente viabiliza — pressões materiais posteriores sobre o território.

Figura 14 – Fluxograma percentual da extensão territorial e extensão dos CARs e alertas das UCs da Região Norte



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do SICAR e CNUC, 2025.

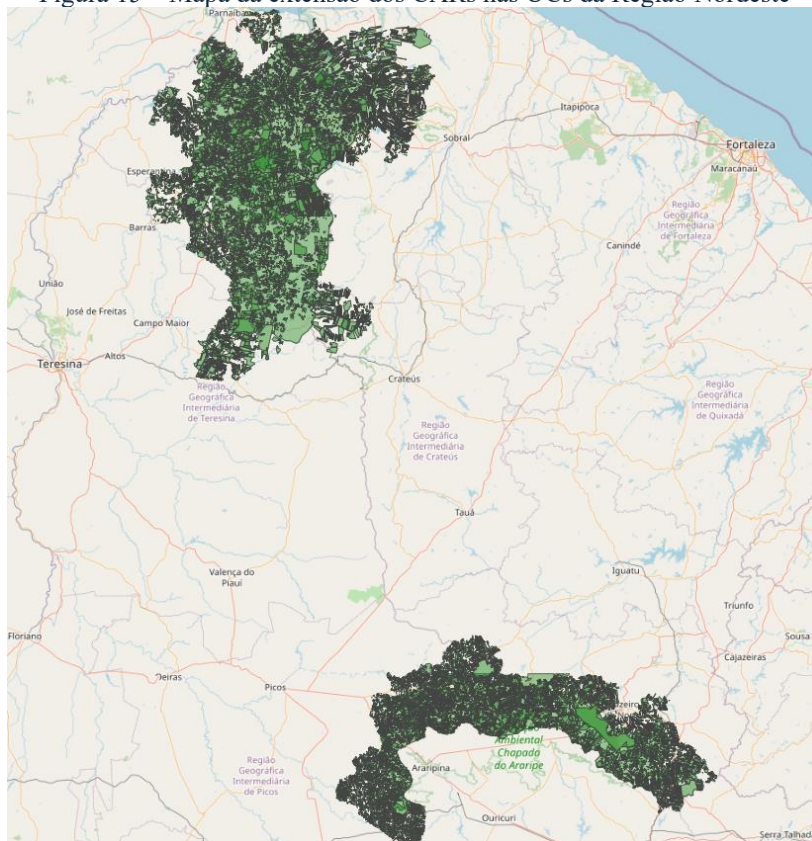
A desproporção entre área real e área cadastrada — como os 2,4 milhões de hectares de CARs sobre 1,7 milhão de hectares na APA Triunfo do Xingu, ou os 4.385.461 ha de CARs sobre 931.452 ha na Reserva Chico Mendes — revela expansão simbólica do domínio privado sobre território público. Não se trata apenas de inconsistência técnica, mas de mecanismo de inscrição territorial que antecipa pretensão de posse e redefine, no plano simbólico, a natureza jurídica da área protegida.

Esse deslocamento simbólico tende a produzir efeitos institucionais cumulativos, pois multiplica disputas, sobrecarrega mecanismos de controle e dificulta a atuação coordenada do Estado para preservar a finalidade pública da área protegida.

A seguir, observa-se se esse mecanismo de expansão registral também se manifesta fora do eixo amazônico, em áreas protegidas do Nordeste marcadas por uso do solo já consolidado e maior densidade municipal.

Nesse sentido, no Nordeste, a Chapada do Araripe, abrangendo Ceará e Piauí, também evidencia fragilidade na correspondência entre área protegida e registros privados.

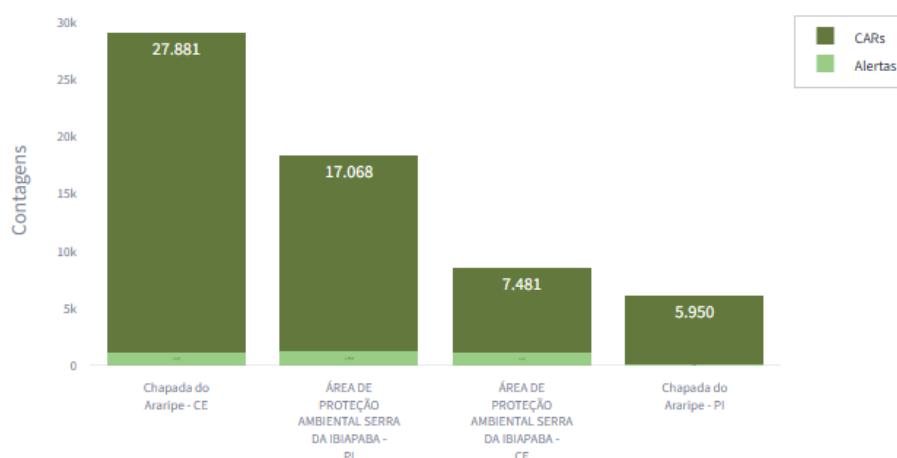
Figura 15 – Mapa da extensão dos CARs nas UCs da Região Nordeste



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do SICAR e CNUC, 2025.

A Chapada do Araripe possui 564.770 ha no Ceará e 168.128 ha no Piauí. Os CARs totalizam 554.808 ha no Ceará e 178.678 ha no Piauí, equivalentes a 100,08% da área da unidade. No conjunto, registram-se 98.969 CARs e 3.697 alertas, atingindo 30.576,9 ha. A unidade contabiliza 33.831 CARs e 1.299 alertas, enquanto a APA Serra da Ibiapaba apresenta 24.549 CARs e 2.352 alertas.

Figura 16 – Gráfico das contagens de CARs e alertas da Região Nordeste

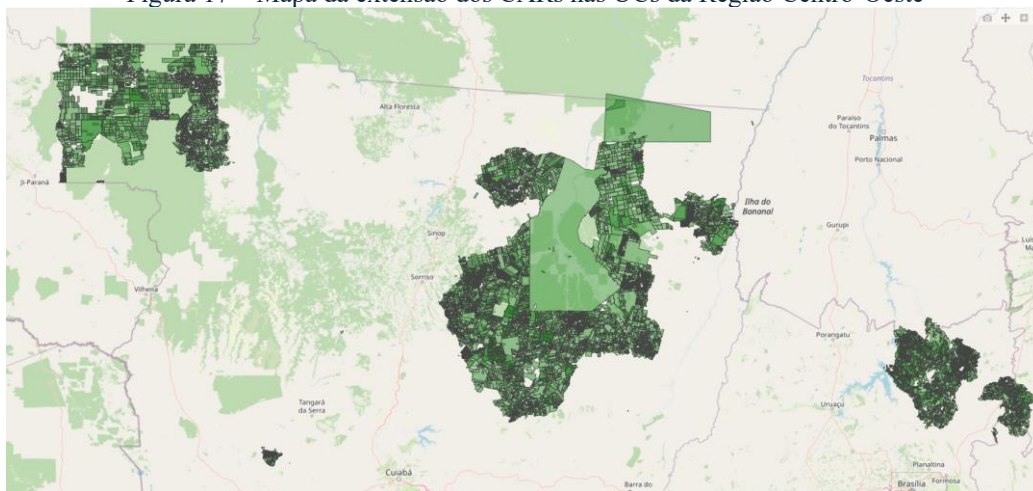


Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do SICAR e CNUC, 2025.

O recorte nordestino reforça que a sobreposição não é exclusividade de regiões de fronteira: ainda que a magnitude varie, permanece a fricção entre o regime jurídico de proteção e a inscrição de cadastros privados sobre as áreas analisadas.

No Centro-Oeste, as sobreposições tornam-se particularmente sensíveis na APA Pouso Alto e na Reserva Extrativista Guariba-Roosevelt.

Figura 17 – Mapa da extensão dos CARs nas UCs da Região Centro-Oeste



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do SICAR e CNUC, 2025.

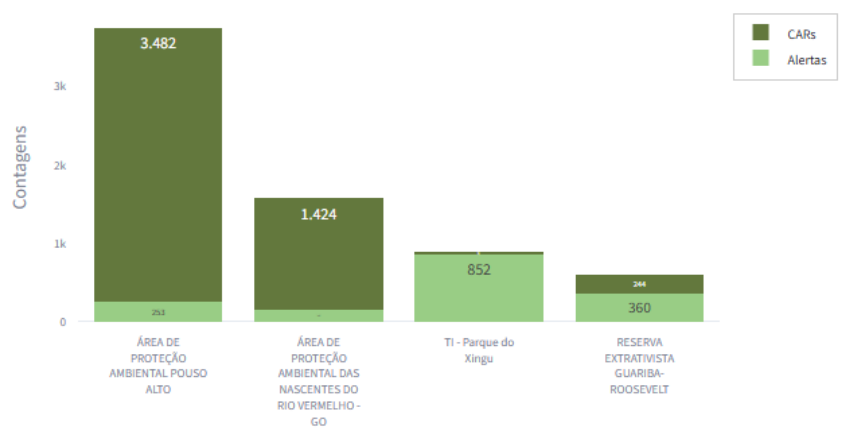
A APA Pouso Alto possui 839.486 ha e 1.353.714 ha de CARs (161,25%). A Reserva Guariba-Roosevelt apresenta 163.370 ha e 393.988 ha de CARs (241,16%). No Território Indígena Parque do Xingu, apesar da existência de apenas 37 CARs, registram-se 852 alertas, indicando dissociação entre formalização cadastral e pressão territorial efetiva.

Figura 18 – Gráfico da extensão territorial, extensão dos CARs e alertas nas UCs da Região Centro-Oeste, em hectares



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do SICAR e CNUC, 2025.

Figura 19 – Gráfico das contagens de alertas da Região Centro-Oeste, em número



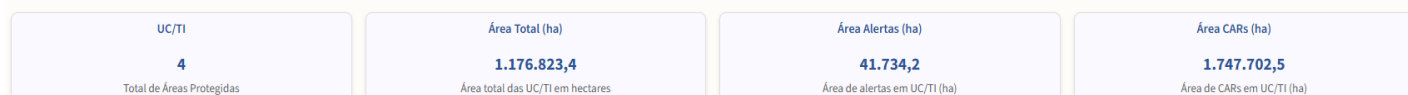
Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do SICAR e CNUC, 2025.

Os alertas atingem 3,5% da área total analisada, enquanto os CARs representam 148,51% da extensão territorial das áreas protegidas. No total, são 1.613 alertas e 34.301 CARs.

Enquanto no Centro-Oeste a dinâmica se associa à expansão agropecuária e a territórios indígenas e extrativistas, o recorte seguinte (Sudeste) permite avaliar como a sobreposição se comporta em áreas com estrutura fundiária mais consolidada e maior proximidade de dinâmicas urbanas.

Figura 20 – Fluxograma percentual da extensão territorial e extensão dos CARs na Região Centro-Oeste

Áreas Protegidas (UC/TI):



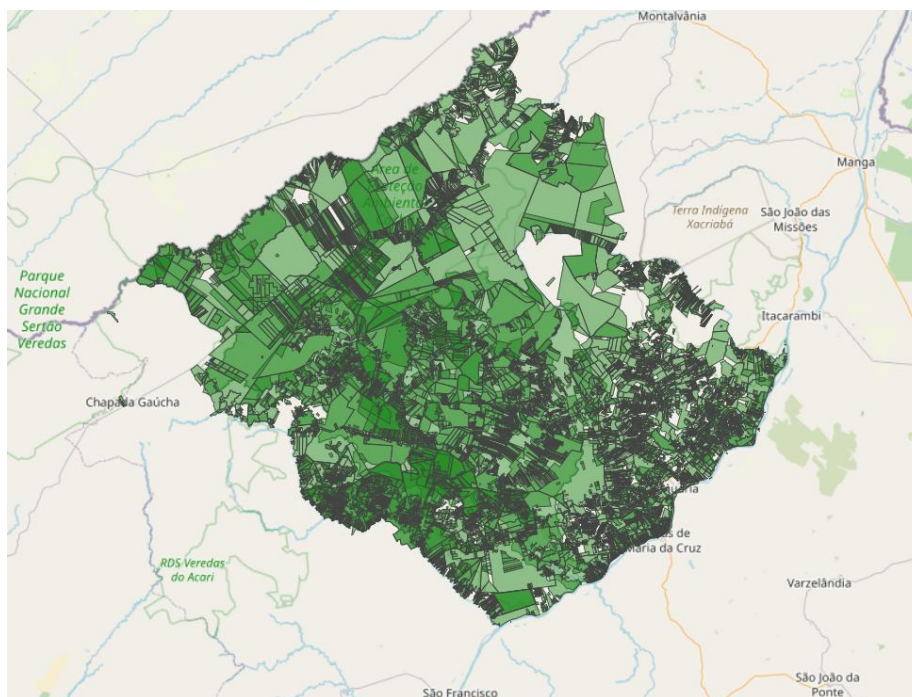
Todos:



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do SICAR e CNUC, 2025.

No Sudeste, o maior percentual de sobreposição recai sobre a APA Bacia do Rio Pandeiros.

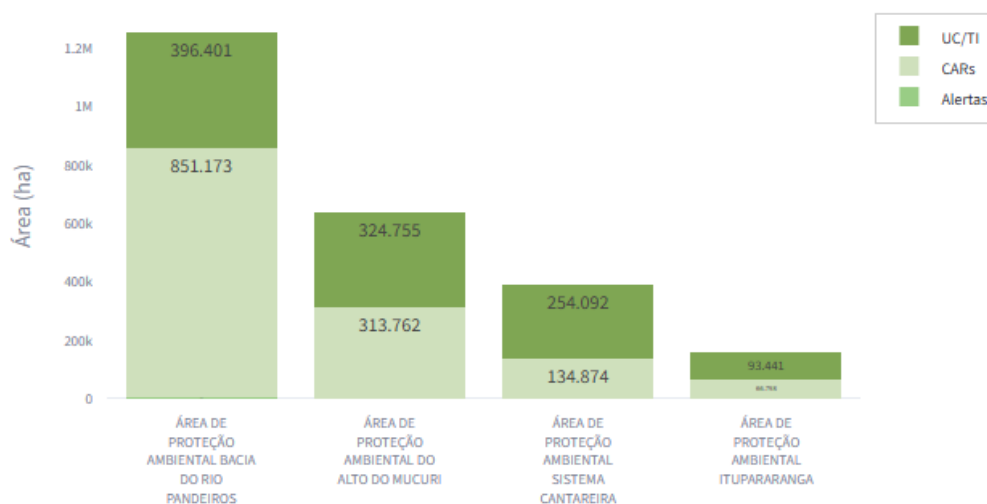
Figura 21 – Mapa da extensão dos CARs na Bacia do Rio Pandeiros



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do SICAR e CNUC, 2025.

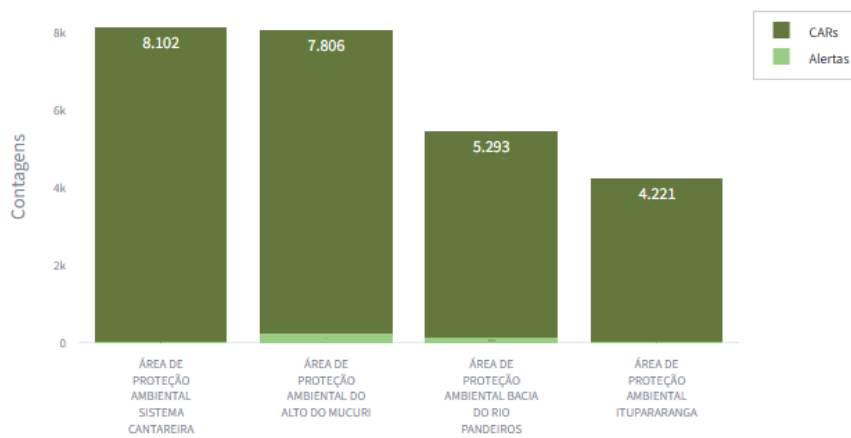
A unidade possui 396.401 ha e 851.173 ha de CARs (214,72%). A APA Alto do Mucuri apresenta 324.755 ha e 313.762 ha de CARs, aproximando-se de 100% da área. Apesar do volume de registros, os alertas permanecem relativamente reduzidos: Sistema Cantareira (8.102 CARs; 32 alertas), Alto do Mucuri (7.806; 244), Rio Pandeiros (5.293; 153) e Itupararanga (4.221; 24).

Figura 22 – Gráfico da extensão territorial, extensão dos CARs e alertas nas UCs da região Sudeste, em hectares



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do SICAR e CNUC, 2025.

Figura 23 – Gráfico das contagens de alertas da Região Sudeste, em números



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do SICAR e CNUC, 2025.

Na região, os CARs correspondem a 127,87% da extensão territorial das unidades analisadas.

O recorte Sul, por sua vez, contribui para verificar se o padrão de expansão registral se mantém em contextos historicamente mais regularizados, permitindo avaliar a generalidade do fenômeno em diferentes formações territoriais.

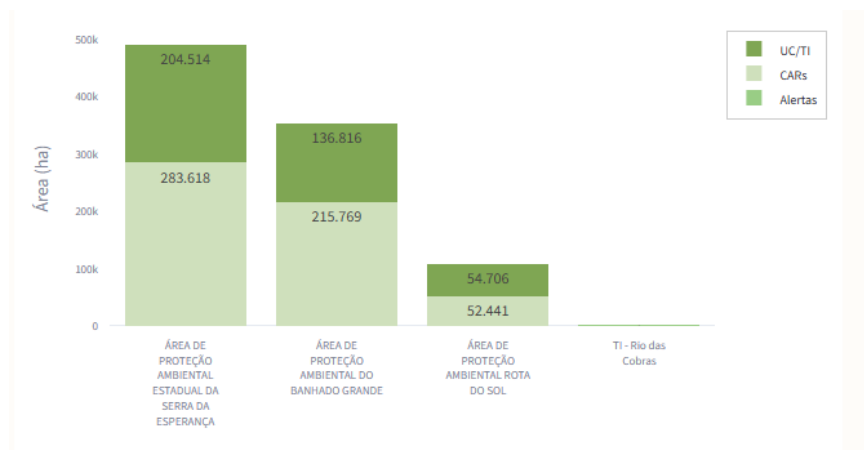
Figura 24 – Fluxograma percentual da extensão territorial e extensão dos CARs na Região Sudeste



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do SICAR e CNUC, 2025.

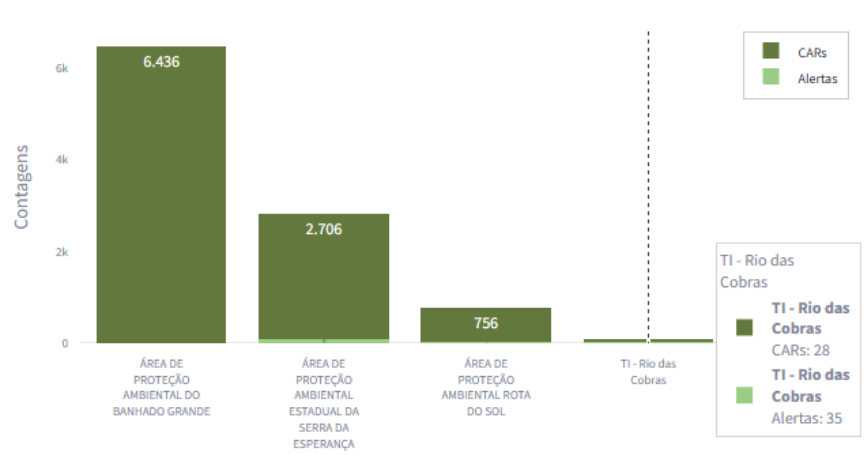
Na Região Sul, as sobreposições incidem sobre as APAs Serra da Esperança, Banhado Grande e Rota do Sol.

Figura 25 – Mapa da extensão dos CARs nas áreas da Região Sul - Paraná



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do SICAR e CNUC, 2025.

Figura 28 – Gráfico de contagens de alertas da Região Sul, em números



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do SICAR e CNUC, 2025.

Os CARs representam 139,33% da extensão territorial das áreas analisadas, com total de 171 alertas e 49.566 CARs.

A recorrência desses percentuais em diferentes regiões reforça que a sobreposição não constitui anomalia localizada, mas padrão de funcionamento. A dimensão repetida e nacional do fenômeno sugere falha estrutural de governança cadastral e de proteção territorial, aspecto que dialoga diretamente com a hipótese de um Estado de Coisas Inconstitucional no sistema fundiário.

Figura 29 – Fluxograma percentual da extensão territorial e extensão dos CARs nas UCs da Região Sul



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do SICAR e CNUC, 2025.

Os elevados percentuais de sobreposição não configuram apenas falhas técnicas ou inconsistências cadastrais. Revelam a atuação de um campo fundiário no qual a inscrição territorial funciona como mecanismo de produção de legitimidade. O Cadastro Ambiental Rural, concebido como instrumento de monitoramento ambiental, converte-se, nesse contexto, em dispositivo de antecipação simbólica de domínio, atribuindo aparência de regularidade a ocupações incidentes sobre áreas públicas.

O poder simbólico manifesta-se na naturalização dessas inscrições. A violência não se apresenta sob forma explícita, mas sob linguagem técnica e burocrática, que desloca o conflito fundiário para o plano do “problema cadastral”. A sobreposição, assim, deixa de ser percebida como disputa política pelo território e passa a ser tratada como questão de ajuste administrativo.

O desequilíbrio estrutural evidencia-se quando agentes dotados de maior capital econômico e político dominam os mecanismos de inscrição territorial, enquanto populações tradicionais, extrativistas e indígenas permanecem com menor capacidade de formalização. A cartografia oficial e os registros administrativos tornam-se instrumentos de consagração simbólica de hierarquias preexistentes.

Os percentuais observados — 151,1% de sobreposição na Região Norte, 148,51% no Centro-Oeste, 127,87% no Sudeste e 139,33% no Sul — indicam padrão recorrente de expansão registral sobre áreas protegidas. A racionalidade econômica sobrepõe-se à finalidade ambiental, comprometendo a autonomia do campo ambiental e revelando processo de colonização institucional. A legitimação técnica dessas sobreposições opera, assim, como forma de poder simbólico de Estado, na medida em que o reconhecimento ou tolerância administrativa reproduz desigualdades territoriais que deveriam ser corrigidas.

Os elevados percentuais de sobreposição entre Cadastros Ambientais Rurais e áreas protegidas revelam padrão reiterado de descompasso entre a função jurídica das Unidades de Conservação e a dinâmica registral efetivamente observada. A recorrência de índices superiores a 100% da extensão territorial das unidades, em diferentes regiões e biomas, indica que não se trata de inconsistências pontuais ou erros isolados de cadastro, mas de fenômeno estrutural de expansão formal de pretensões privadas sobre territórios públicos.

A generalização territorial do problema — verificada na Amazônia, no Cerrado, na Mata Atlântica e no Pampa — demonstra que a fragilidade não é localizada, mas sistêmica. A ausência de mecanismos eficazes de filtragem, controle e saneamento das sobreposições permite que a inscrição administrativa produza efeitos simbólicos e práticos que tensionam a integridade das áreas protegidas.

A persistência dessas sobreposições ao longo do tempo, associada à magnitude dos percentuais identificados, evidencia falha estrutural na governança fundiária digital e na articulação entre sistemas cadastrais e regimes de proteção ambiental. O fenômeno compromete a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, enfraquece a segurança jurídica territorial e revela quadro de disfuncionalidade institucional que ultrapassa a dimensão episódica, aproximando-se dos elementos característicos de um Estado de Coisas Inconstitucional no âmbito fundiário.

3.2.2 Desmatamento

Os alertas de desmatamento correspondem a registros produzidos por sistemas de monitoramento por sensoriamento remoto que detectam alterações na cobertura vegetal por meio da análise periódica de imagens de satélite, apontando área estimada, localização e data da ocorrência. Na presente pesquisa, os alertas são utilizados como parâmetro empírico de análise da supressão vegetal, permitindo comparações regionais e identificação de padrões espaciais e temporais.

Trata-se, portanto, de indicador de ocorrência e distribuição do fenômeno, adequado para comparação entre territórios e para identificação de padrões, ainda que não substitua, em termos jurídicos, a apuração individualizada de responsabilidade em cada evento.

Com relação à área total de alertas de desmatamento por localização, os dados permitem identificar a concentração espacial do desmatamento nos municípios vinculados às Unidades de Conservação e aos territórios selecionados. Esse recorte evidencia, de forma operacional, onde a pressão territorial se intensifica e quais localidades demandam maior prioridade de fiscalização e controle.

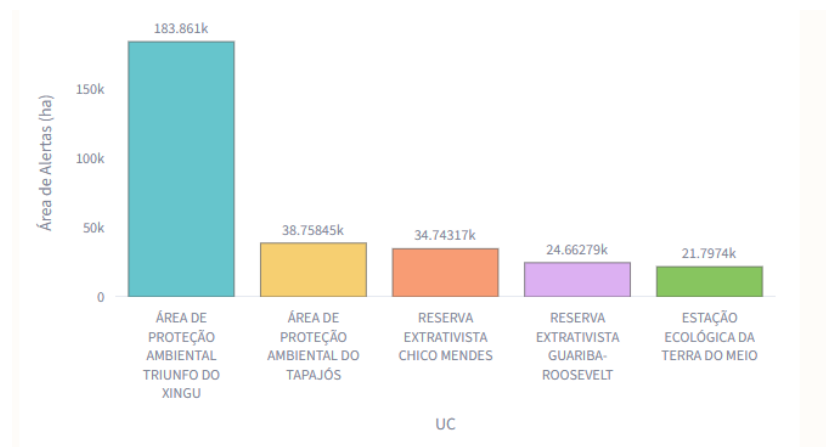
A análise reúne informações sobre alertas de desmatamento, contemplando a distribuição por Unidade de Conservação, a evolução temporal entre 2019 e 2025, a distribuição por municípios e a representação espacial dos alertas em mapas. Os dados foram extraídos do MapBiomias Alerta (MAPBIOMAS, 2025), permitindo leitura comparativa entre regiões e entre distintos regimes de proteção territorial.

A exposição regional inicia-se pela agregação por unidade territorial protegida, permitindo identificar onde a supressão vegetal se concentra em termos absolutos; em seguida, o foco se desloca para a escala municipal e para a dimensão temporal, a fim de avaliar intensidade local e recorrência.

Analisadas inicialmente as Unidades de Conservação da Região Norte, observa-se maior incidência na Área de Proteção Ambiental Triunfo do Xingu. Entre 2019 e 2025, os alertas nessa unidade atingiram 183.861 ha. Na Área de Proteção Ambiental do Tapajós, os alertas totalizaram 38.758 ha; na Reserva Extrativista Chico Mendes, 34.743 ha; na Reserva Extrativista Guariba-Roosevelt, 24.662 ha; e na Estação Ecológica da Terra do Meio, 21.794 ha.

O recorte evidencia concentração expressiva na APA Triunfo do Xingu, sinalizando que determinadas unidades funcionam como polos de pressão recorrente, o que justifica a leitura espacial detalhada a seguir.

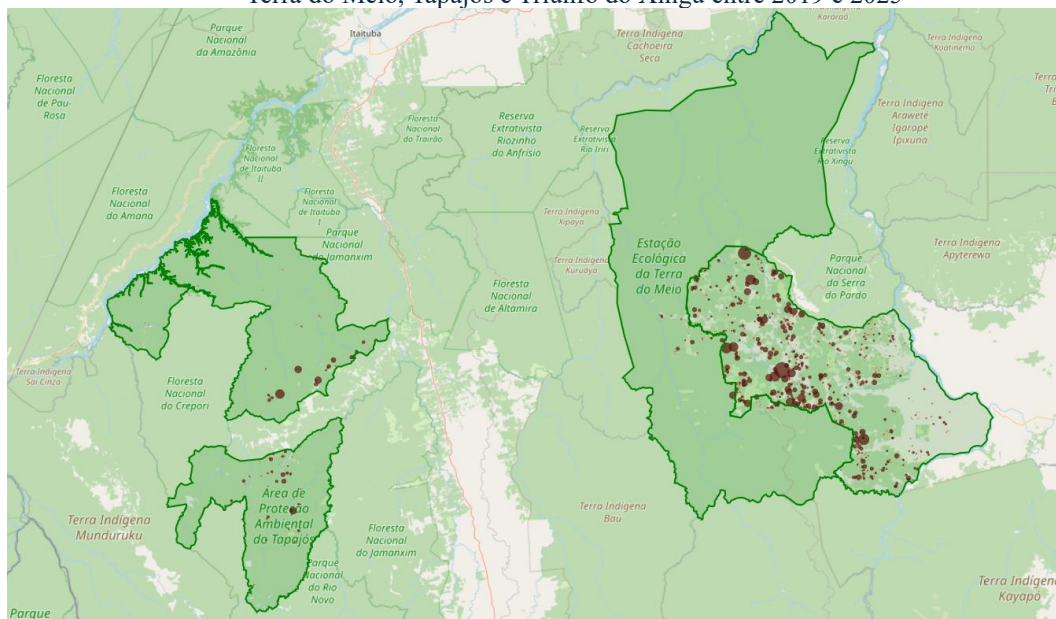
Figura 30 – Gráfico de alertas de desmatamento nas UCs da Região Norte entre 2019 e 2025



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE e MapBiomias Alertas, 2025.

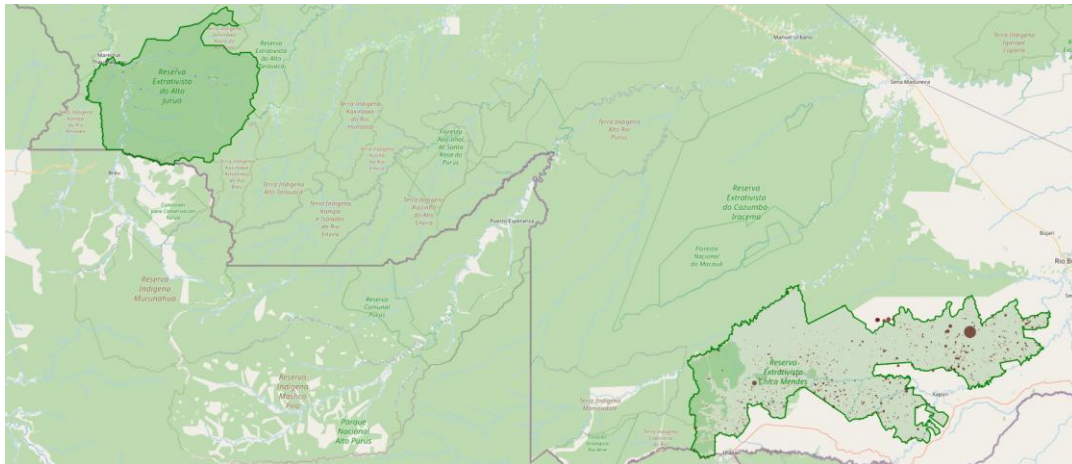
Os mapas a seguir permitem visualizar a distribuição espacial dos alertas, em que cada ponto representa um evento de desmatamento e sua dimensão é proporcional à área suprimida (em hectares). A concentração de pontos indica maior recorrência de eventos, enquanto pontos de maior tamanho e coloração destacada expressam episódios de maior magnitude.

Figura 31 – Mapa de distribuição espacial dos alertas de desmatamento nas UCs Estação Ecológica da Terra do Meio, Tapajós e Triunfo do Xingu entre 2019 e 2025



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE e MapBiomias Alertas, 2025.

Figura 32 – Mapa de distribuição espacial dos alertas de desmatamento nas UCs Reserva Extrativista do Alto Juruá e Chico Mendes entre 2019 e 2025

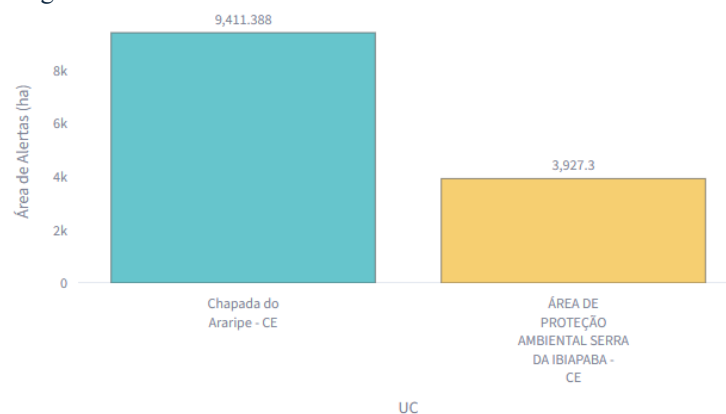


Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE e MapBiomias Alertas, 2025.

Concluída a leitura da Amazônia, observa-se a seguir como a supressão vegetal se distribui em áreas protegidas do Nordeste, em biomas e dinâmicas de uso do solo distintos, permitindo avaliar a generalidade do padrão.

Na Região Nordeste, os alertas no Ceará concentram-se na Chapada do Araripe, com 9.411 ha entre 2019 e 2025, enquanto na APA Serra da Ibiapaba totalizaram 3.927 ha. No Piauí, os alertas na Chapada do Araripe atingiram 882 ha, ao passo que na APA Serra da Ibiapaba alcançaram 16.001 ha.

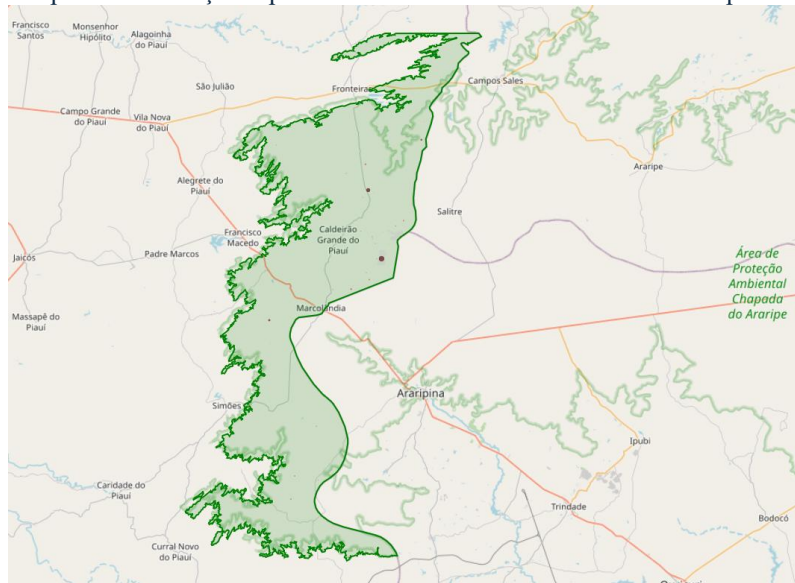
Figura 33 – Gráfico de alertas de desmatamento nas UCS do Ceará



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE e MapBiomias Alertas, 2025.

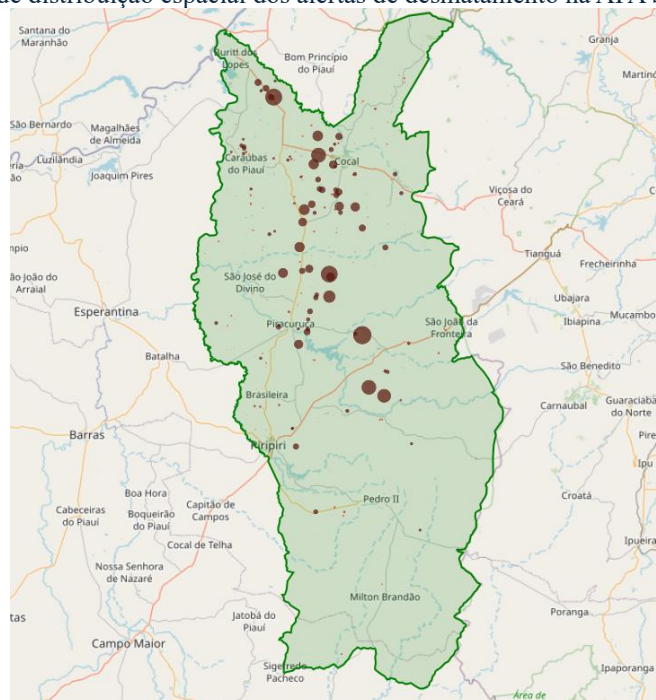
Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE e MapBiomias Alertas, 2025.

Figura 37 – Mapa de distribuição espacial dos alertas de desmatamento na Chapada do Araripe/PI



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE e MapBiomias Alertas, 2025.

Figura 38 – Mapa de distribuição espacial dos alertas de desmatamento na APA Serra da Ibiapaba /PI



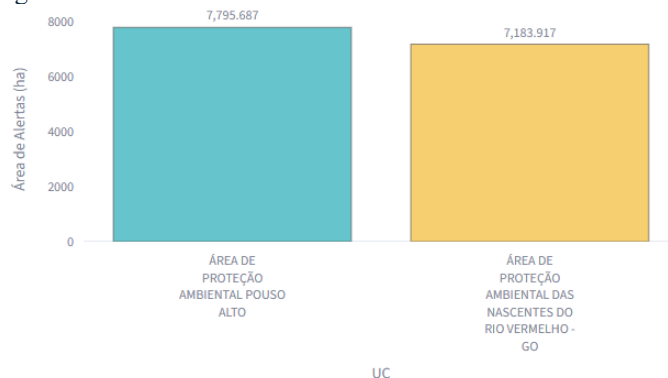
Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE e MapBiomias Alertas, 2025.

No Centro-Oeste, a análise permite observar o comportamento dos alertas em contexto de expansão agropecuária e de interseção com territórios indígenas e extrativistas, o que tende a produzir padrões distintos de magnitude e dispersão.

Em Goiás, os alertas atingiram 7.795 ha na APA Pouso Alto e 7.183 ha na APA das Nascentes do Rio Vermelho. Em Pouso Alto, os focos mais sensíveis concentram-se

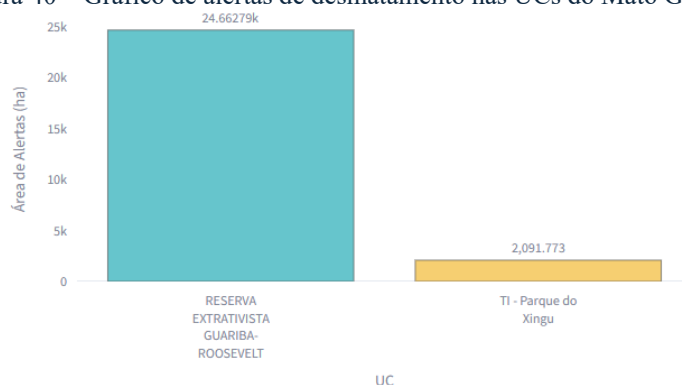
em Cavalcante e Alto Paraíso de Goiás. Na APA das Nascentes do Rio Vermelho, destacam-se Damianópolis, Sítio d'Abadia e Posse. No Mato Grosso, a Reserva Extrativista Guariba-Roosevelt acumulou 24.662 ha de alertas, enquanto a Terra Indígena Parque do Xingu registrou 2.091 ha. Nessa unidade federativa, os pontos mais críticos recaem sobre Feliz Natal, Aripuanã e Colniza.

Figura 39 – Gráfico de alertas de desmatamento nas UCs de Goiás



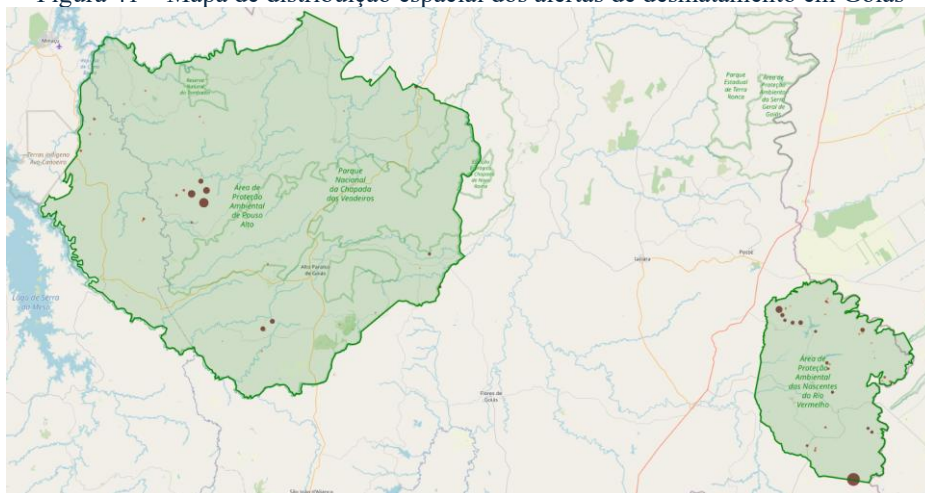
Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE e MapBiomas Alertas, 2025.

Figura 40 – Gráfico de alertas de desmatamento nas UCs do Mato Grosso



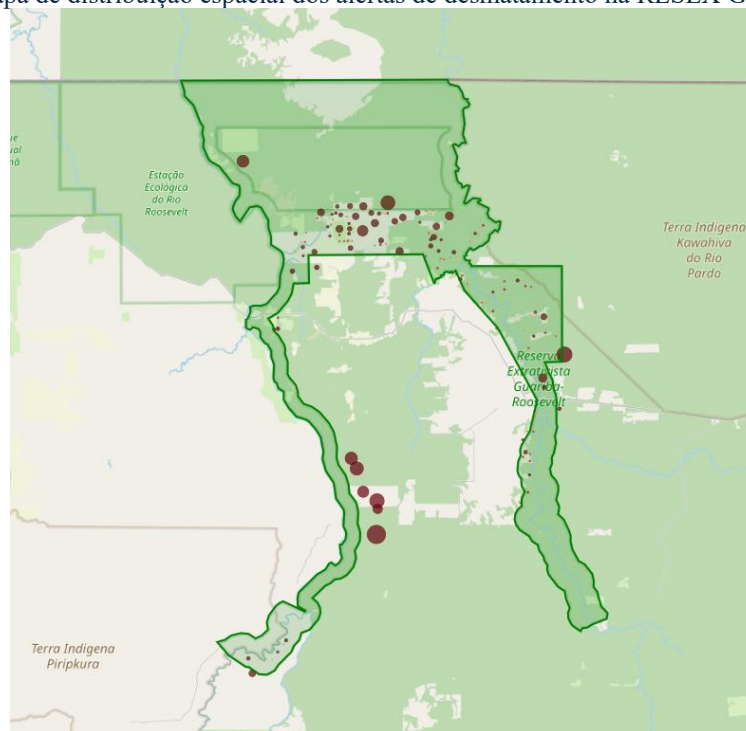
Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE e MapBiomas Alertas, 2025.

Figura 41 – Mapa de distribuição espacial dos alertas de desmatamento em Goiás



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE e MapBiomas Alertas, 2025.

Figura 42 – Mapa de distribuição espacial dos alertas de desmatamento na RESEX Guariba-Roosevelt

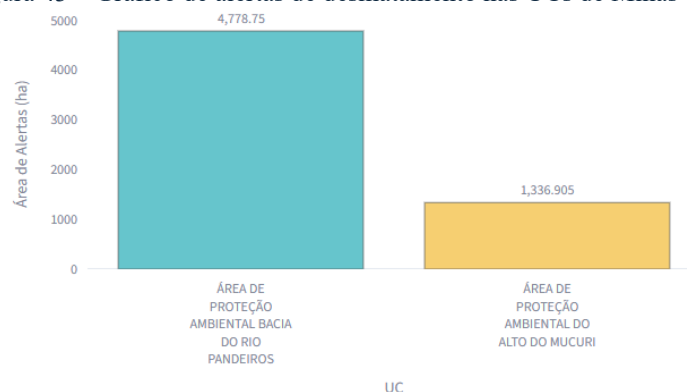


Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE e MapBiomas Alertas, 2025.

O recorte Sudeste, por sua vez, funciona como contraponto: em áreas mais urbanizadas e com maior fragmentação fundiária, espera-se que os alertas assumam morfologia diferente, com eventos menores e mais dispersos.

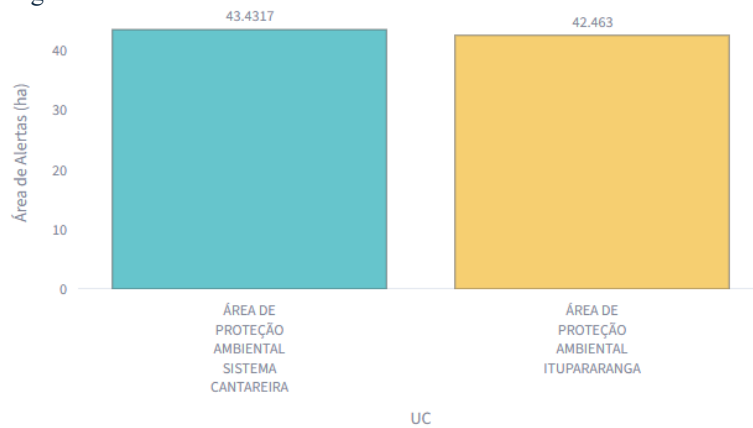
Em Minas Gerais, a APA Bacia do Rio Pandeiros registra 4.778 ha de alertas e a APA do Alto do Mucuri, 1.336 ha. No Alto do Mucuri, os pontos mais sensíveis aparecem em Novo Cruzeiro e Ladainha; no Rio Pandeiros, destacam-se Januária e Bonito de Minas. Em São Paulo, a APA Sistema Cantareira apresenta 43.431 ha de alertas, e a APA Itupararanga, 42.463 ha. Em Itupararanga, os pontos mais críticos concentram-se em Mairinque, Ibiúna e Cotia; no Sistema Cantareira, em Vargem, Nazaré Paulista e Mairiporã.

Figura 43 – Gráfico de alertas de desmatamento nas UCs de Minas Gerais



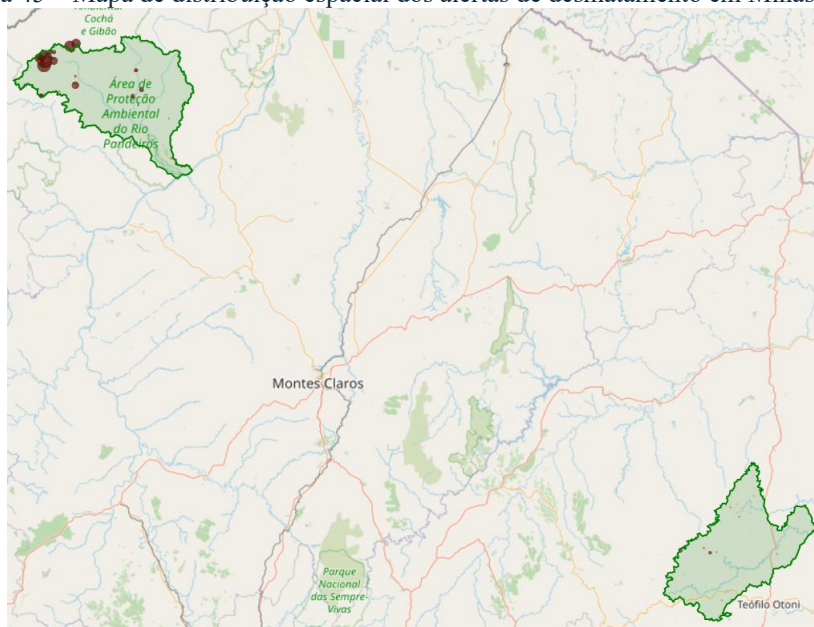
Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE e MapBiomias Alertas, 2025.

Figura 44 – Gráfico de alertas de desmatamento nas UCs de São Paulo



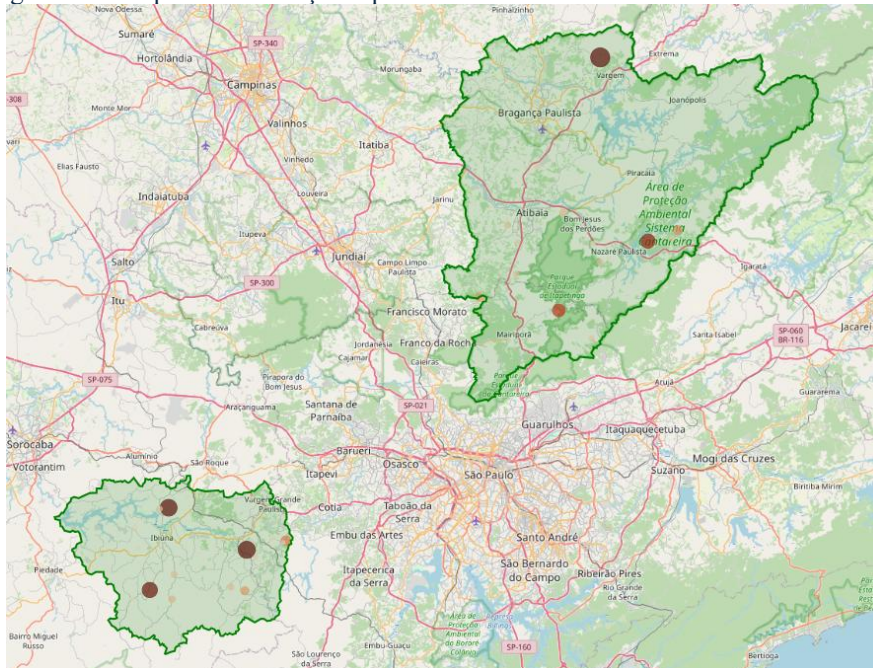
Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE e MapBiomias Alertas, 2025.

Figura 45 – Mapa de distribuição espacial dos alertas de desmatamento em Minas Gerais



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE e MapBiomias Alertas, 2025.

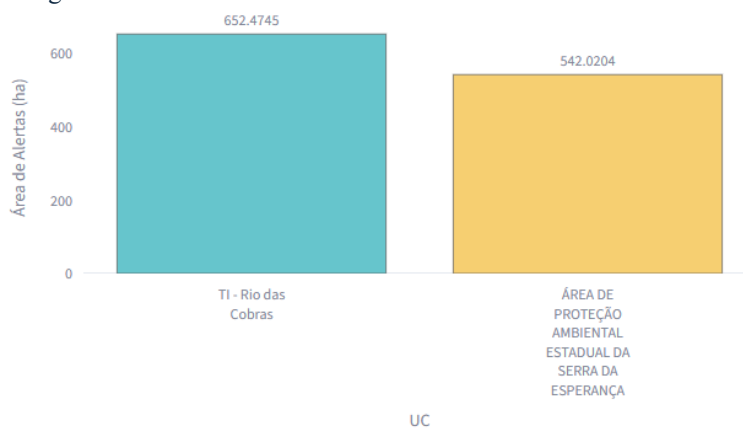
Figura 46 – Mapa de distribuição espacial dos alertas de desmatamento em São Paulo



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE e MapBiomas Alertas, 2025.

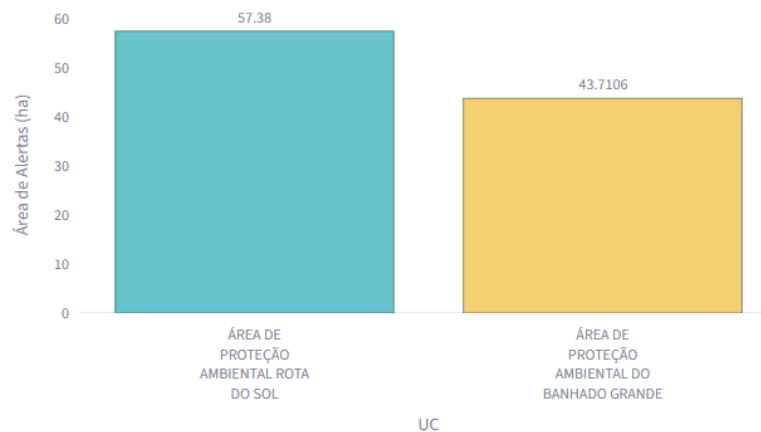
Por fim, na Região Sul, no Paraná, a Terra Indígena Rio das Cobras apresentou 652 ha de alertas e a APA Estadual da Serra da Esperança, 542 ha. Em Rio das Cobras, o município de Nova Laranjeiras concentra o ponto de maior destaque; na Serra da Esperança, Guarapuava aparece como principal foco. No Rio Grande do Sul, a APA Rota do Sol acumulou 57 ha de alertas e a APA do Banhado Grande, 43 ha. Na Rota do Sol, Três Forquilhas se destaca; no Banhado Grande, Viamão concentra o ponto mais significativo.

Figura 47 – Gráfico de alertas de desmatamento nas UCs do Paraná



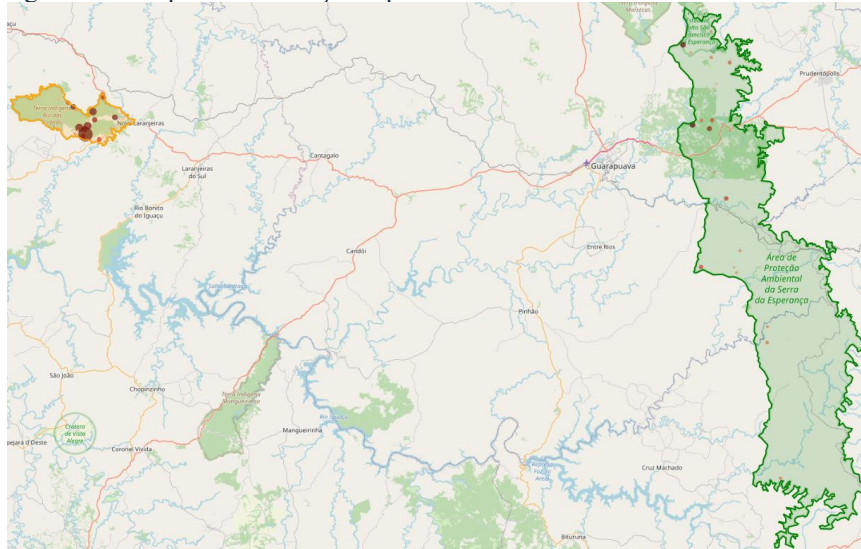
Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE e MapBiomas Alertas, 2025.

Figura 48 – Gráfico de alertas de desmatamento nas UCs do Rio Grande do Sul



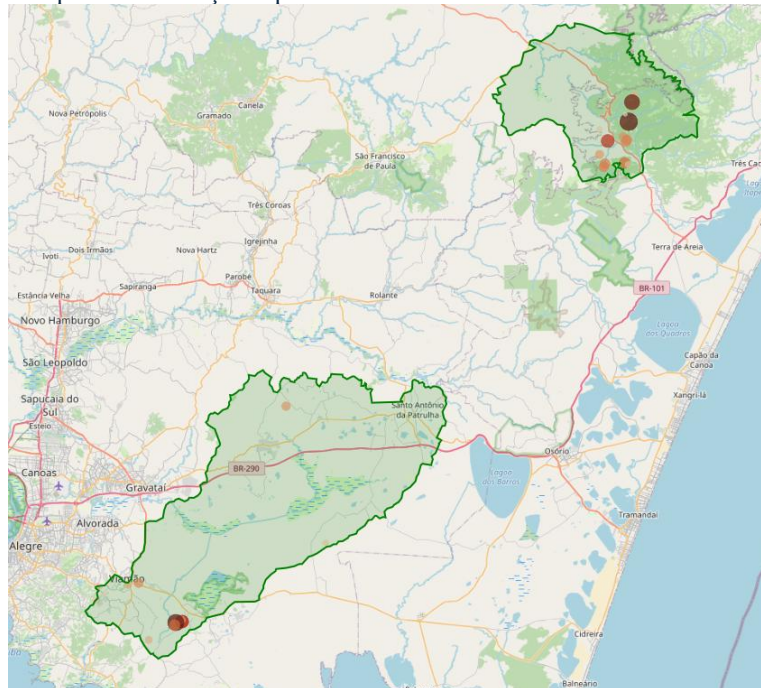
Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE e MapBiomas Alertas, 2025.

Figura 49 – Mapa de distribuição espacial dos alertas de desmatamento no Paraná



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE e MapBiomas Alertas, 2025.

Figura 50 – Mapa de distribuição espacial dos alertas de desmatamento no Rio Grande do Sul



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE e MapBiomias Alertas, 2025.

A análise agregada por Unidade de Conservação não revela integralmente a intensidade local do fenômeno. A classificação municipal por área total e por área média dos alertas permite distinguir magnitude absoluta e intensidade territorial relativa, evidenciando municípios com elevada concentração de eventos mesmo quando a extensão total desmatada é inferior à de áreas maiores. Dessa forma, a leitura municipal permite captar intensidade relativa (área média por alerta) e não apenas volume absoluto.

Marechal Thaumaturgo (AC) registrou 1.142 alertas sobre 3.042,25 ha, com área média de 2,66 ha por alerta. Já Itaituba (PA) acumulou 2.624 alertas, com área média de 13,72 ha por evento. Ainda assim, a área total afetada em Itaituba alcança 35.982,76 ha, valor que corresponde a 50.380 campos de futebol oficial. Em Itaituba, Jacareacanga e Trairão, o principal vetor de pressão foi a mineração ilegal. No Acre, não foi possível identificar os vetores de pressão. Os recortes municipais da Região Norte incidem sobre o bioma Amazônia.

Tabela 1 – Ranking de desmatamento na Região Norte

Posição	UF	MUNICIPIO	Área Total (ha)	Qtd Alertas	Área Média (ha)	Ano Min	Ano Max	Bioma Principal	Vetor Pressão
1	AC	Marechal Thaumaturgo	3.042,25	1142	2,66	2019	2025	Amazônia	
2	AC	Sena Madureira	1.194,17	312	3,83	2019	2024	Amazônia	
3	AC	Epitaciolândia	2.535,16	660	3,84	2019	2025	Amazônia	
4	AC	Assis Brasil	1.826,29	445	4,1	2019	2025	Amazônia	
5	AC	Brasiléia	10.583,90	2369	4,47	2019	2025	Amazônia	

6	PA	Jacareacanga	2.783,09	405	6,87	2019	2024	Amazônia	Mineração ilegal
7	PA	Itaituba	35.982,76	2622	13,72	2019	2024	Amazônia	Mineração ilegal
8	PA	Trairao	35,81	2	17,91	2019	2020	Amazônia	Mineração ilegal
9	PA	Sao Felix do Xingu	106.437,49	2212	48,12	2019	2024	Amazônia	Agricultura
10	PA	Altamira	86.109,03	1111	77,51	2019	2024	Amazônia	Agricultura

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE e MapBiomias Alertas, 2025.

O ranking evidencia que, na Região Norte, convivem eventos muito numerosos com áreas médias variáveis, sugerindo tanto padrões intensivos quanto episódios de grande extensão, associados a vetores distintos.

No Nordeste, não é possível afirmar os vetores de pressão por município. Embora agricultura apareça em diferentes ocasiões, ela não é a único vetor, não sendo possível afirmar a causa de uma série de alertas. Além disso, parte dos municípios não apresenta dados para 2019 ou 2020, restringindo a análise ao período efetivamente disponível. Ainda assim, a leitura por área média indica maior intensidade em municípios como Viçosa do Ceará, Chaval e Granja (CE), com alertas próximos de 2,9 ha por evento, e Luís Correia (PI), com 3,61 ha por alerta. O contraste com municípios amazônicos evidencia que, mesmo com áreas totais menores, o desmatamento pode se manifestar de forma mais concentrada em certos recortes territoriais. Em área total desmatada, destacam-se Cocal e Piracuruca (PI), com 4.799,05 ha e 4.359,73 ha, respectivamente. O bioma principal alterna entre Cerrado e Caatinga.

Tabela 2 – Ranking de desmatamento na Região Nordeste

Posição	UF	MUNICIPIO	Área Total (ha)	Qtd Alertas	Área Média (ha)	Ano Min	Ano Max	Bioma Principal	Vetor Pressão
1	CE	Viçosa do Ceará	1326,14	461	2,88	2019	2025	Caatinga	
2	CE	Chaval	190,22	66	2,88	2021	2025	Caatinga	
3	CE	Granja	1279,83	437	2,93	2019	2025	Caatinga	
4	PI	Luís Correia	414,59	115	3,61	2020	2025	Caatinga	
5	CE	Missão Velha	277,41	42	6,61				
6	PI	Buriti dos Lopes	487,84	71	6,87	2019	2025	Cerrado	
7	PI	Caldeirão Grande do Piauí	581,26	75	7,75				
8	CE	Santana do Cariri	1707,47	213	8,02				
9	CE	Araripe	2722,66	332	8,2				
10	CE	Salitre	1728,24	206	8,39				

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE e MapBiomias Alertas, 2025.

No Nordeste, a maior intensidade relativa em alguns municípios indica que o desmatamento pode ser altamente concentrado mesmo em recortes com menor área total, reforçando a importância da métrica por área média.

No Mato Grosso, Colniza apresenta a maior área total desmatada (17.025 ha). Querência registra a menor área média (1,51 ha por alerta), indicando maior fragmentação dos eventos. A dispersão média observada na região pode estar associada a padrões de fronteira agrícola consolidada, heterogeneidade fundiária e variações no controle territorial e no monitoramento. Em Goiás, o bioma e vetor predominantes são Cerrado e agricultura; no Mato Grosso, Amazônia e agricultura.

Tabela 3 – Ranking de desmatamento na Região Centro-Oeste

Posição	UF	MUNICÍPIO	Área Total (ha)	Qtd Alertas	Área Média (ha)	Ano Min	Ano Max	Bioma Principal	Vetor Pressão
1	MT	Querência	287,81	191	1,51	2019	2025	Amazônia	Agricultura
2	MT	Gaúcha do Norte	544,51	325	1,68	2019	2025	Amazônia	Agricultura
3	MT	Marcelândia	99,53	57	1,75	2019	2024	Amazônia	Agricultura
4	MT	São Félix do Araguaia	63,2	36	1,76	2020	2025	Amazônia	Agricultura
5	MT	Paranatinga	74,61	20	3,73	2020	2025	Amazônia	Agricultura
6	MT	Feliz Natal	908,6	185	4,91	2019	2025	Amazônia	Agricultura
7	MT	Canarana	85,71	13	6,59	2019	2025	Amazônia	Agricultura
8	GO	Buritinópolis	138,59	10	13,86	2020	2023	Cerrado	Agricultura
9	GO	Colinas do Sul	1618,8	99	16,35	2019	2025	Cerrado	Agricultura
10	GO	Damianópolis	868,27	49	17,72	2019	2025	Cerrado	Agricultura
11	GO	Teresina de Goiás	345,12	13	26,55	2019	2024	Cerrado	Agricultura
12	GO	São João d'Aliança	299,34	11	27,21	2019	2023	Cerrado	Agricultura
13	GO	Alto Paraíso de Goiás	1569,7	44	35,68	2019	2024	Cerrado	Agricultura
14	GO	Mambaí	2212,57	58	38,15	2019	2025	Cerrado	Agricultura
15	GO	Cavalcante	3799,61	78	48,71	2019	2025	Cerrado	Agricultura
16	MT	Colniza	17025,94	307	55,46	2019	2025	Amazônia	Agricultura
17	MT	Rondolândia	706,33	10	70,63	2019	2024	Amazônia	Agricultura
18	GO	Posse	2144,46	28	76,59	2019	2024	Cerrado	Agricultura
19	MT	Aripuanã	6927,8	42	164,95	2019	2025	Amazônia	Agricultura
20	GO	Damianópolis, Sítio d'Abadia	1820,03	2	910,02	2019	2021	Cerrado	Agricultura

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE e MapBiomas Alertas, 2025.

No Centro-Oeste, a heterogeneidade entre municípios sugere coexistência de padrões de fragmentação e de grandes eventos, compatível com dinâmicas de fronteira agrícola e controle territorial desigual.

Na Região Sudeste, em Minas Gerais, Januária apresenta a maior área total desmatada, com 102 alertas e 4.283 ha atingidos. Em área média, Catuji registrou 8 alertas sobre 30,16 ha, correspondendo a 3,77 ha por evento. Em São Paulo, os dados sugerem microfragmentação (áreas médias reduzidas), compatível com ambiente periurbano e pressão difusa, distinta do padrão amazônico (grandes polígonos) e do Cerrado associado à fronteira agrícola. A maior área total desmatada ocorreu em Ibiúna (17,81 ha). As áreas médias permanecem baixas, com destaque para Bragança Paulista (0,59 ha por alerta). O

bioma predominante é a Mata Atlântica; o vetor principal em Minas Gerais é a agricultura, e em São Paulo, a expansão urbana.

Tabela 4 – Ranking de desmatamento na Região Sudeste

Posição	UF	MUNICÍPIO	Área Total (ha)	Qtd Alertas	Área Média (ha)	Ano Min	Ano Max	Bioma Principal	Vetor Pressão
1	SP	Bragança Paulista	1,18	2	0,59	2022	2023	Mata Atlântica	
2	SP	Atibaia	9,87	14	0,71	2021	2025	Mata Atlântica	
3	SP	Ibiúna	17,81	13	1,37	2021	2024	Mata Atlântica	
4	SP	Cotia	11,96	7	1,71	2019	2022	Mata Atlântica	
5	SP	Nazaré Paulista	12,52	7	1,79	2019	2025	Mata Atlântica	
6	SP	Mairiporã	6,26	3	2,09	2020	2021	Mata Atlântica	
7	SP	Atibaia, Francisco Morato	2,45	1	2,45	2019	2019	Mata Atlântica	
8	SP	Vargem Grande Paulista	3,12	1	3,12	2020	2020	Mata Atlântica	
9	MG	Catuji	30,16	8	3,77	2020	2024	Mata Atlântica	
10	MG	Teófilo Otoni	203,16	48	4,23	2020	2025	Mata Atlântica	
11	SP	Mairinque	8,88	2	4,44	2021	2022	Mata Atlântica	
12	MG	Carai	36,33	7	5,19	2020	2023	Mata Atlântica	
13	MG	Poté	170,35	32	5,32	2019	2025	Mata Atlântica	
14	MG	Itaipé	446,12	83	5,37	2019	2025	Mata Atlântica	
15	MG	Ladainha	264,6	42	6,3	2019	2025	Mata Atlântica	
16	SP	Vargem	9,75	1	9,75	2020	2020	Mata Atlântica	
17	MG	Novo Cruzeiro	109,48	11	9,95	2021	2025	Mata Atlântica	
18	MG	Bonito de Minas	464,22	44	10,55	2019	2024	Cerrado	
19	MG	Franciscópolis, Poté	38,96	3	12,99	2019	2021	Mata Atlântica	
20	MG	Januária	4283,14	102	41,99	2019	2025	Cerrado	

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE e MapBiomias Alertas, 2025.

O Sudeste reforça contraste morfológico: eventos menores e dispersos podem produzir pressão difusa e contínua, exigindo estratégias de monitoramento distintas das aplicáveis à Amazônia.

Na Região Sul, Nova Laranjeiras e Guarapuava (PR) concentram as maiores áreas totais desmatadas, com 423,99 ha e 272,61 ha, respectivamente. Mallet apresenta a menor área média (2,14 ha por alerta). No Rio Grande do Sul, os valores totais são reduzidos em comparação com os demais estados: Viamão, Três Forquilhas e Itati registraram 39 ha, 29 ha e 27 ha, respectivamente. A menor área média ocorreu em Santo Antônio da Patrulha, com três alertas em 3,44 ha (1,15 ha por alerta). O conjunto sugere baixa magnitude total e eventos relativamente pequenos, mesmo em biomas distintos (Pampa e Mata Atlântica), hipótese compatível com maior consolidação fundiária histórica, maior controle territorial ou menor pressão recente. O bioma predominante é a Mata Atlântica,

com Viamão, Santo Antônio da Patrulha e Glorinha situados no Pampa. O vetor principal no Paraná é a agricultura; no Rio Grande do Sul, agricultura e expansão urbana.

Tabela 5 – Ranking de desmatamento na Região Sul

Posição	UF	MUNICÍPIO	Área Total (ha)	Qtd Alertas	Área Média (ha)	Ano Min	Ano Max	Bioma Principal	Vetor Pressão
1	RS	Santo Antônio da Patrulha	3,44	3	1,15	2021	2025	Pampa	
2	PR	Mallet	8,55	4	2,14	2019	2023	Mata Atlântica	
3	RS	Glorinha	2,86	1	2,86	2023	2023	Pampa	
4	RS	Itati	27,49	9	3,05	2019	2022	Mata Atlântica	
5	PR	Prudentópolis	83,85	27	3,11	2019	2024	Mata Atlântica	
6	RS	Três Forquilhas	29,89	9	3,32	2019	2025	Mata Atlântica	
7	RS	Viamão	39,19	11	3,56	2019	2025	Pampa	
8	PR	Inácio Martins	105,49	23	4,59	2019	2023	Mata Atlântica	
9	PR	Cruz Machado	35,78	7	5,11	2019	2021	Mata Atlântica	
10	PR	Prudentópolis, Guaruapuava	19,45	3	6,48	2019	2022	Mata Atlântica	
11	PR	Espigão Alto do Iguaçu	14,45	2	7,22	2021	2021	Mata Atlântica	
12	PR	União da Vitória	30,17	4	7,54	2020	2022	Mata Atlântica	
13	PR	Guarapuava	272,61	33	8,26	2019	2025	Mata Atlântica	
14	PR	Nova Laranjeiras	423,99	24	17,67	2019	2022	Mata Atlântica	
15	PR	Espigão Alto do Iguaçu, Nova Laranjeiras	212,36	8	26,55	2019	2021	Mata Atlântica	

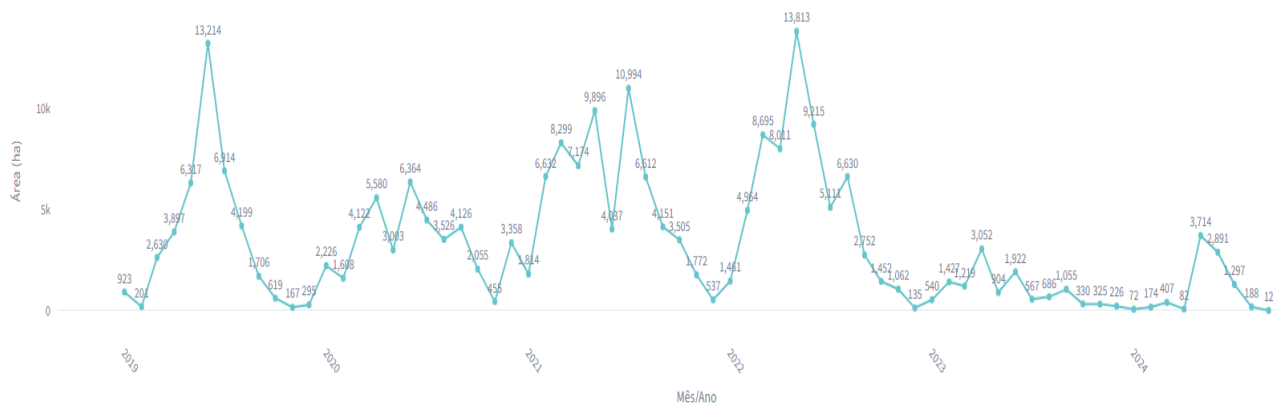
Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE e MapBiomias Alertas, 2025.

Para além da distribuição espacial e dos valores absolutos, a análise temporal permite verificar se o desmatamento apresenta caráter episódico ou padrão recorrente. A evolução mensal dos alertas entre 2019 e 2025 possibilita identificar sazonalidade, ciclos produtivos e eventuais picos concentrados, elementos relevantes para avaliar a previsibilidade do fenômeno e a capacidade institucional de resposta.

Em termos institucionais, a previsibilidade de picos e janelas críticas é especialmente relevante, pois permite avaliar se o Estado atua preventivamente ou se reage de forma tardia e fragmentada.

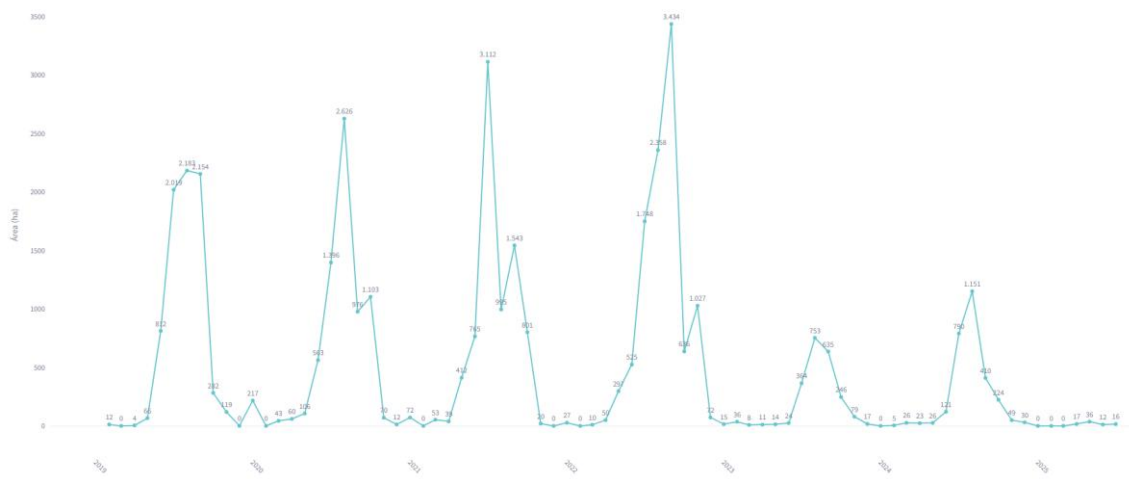
Na evolução temporal do Pará, junho de 2019 e maio de 2022 configuram os maiores picos, ambos acima de 13.000 ha. Observa-se, ainda, recorrência de elevação entre maio e junho de cada ano. No Acre, os maiores picos ocorreram em julho de 2021 e setembro de 2022, com 3.112 ha e 3.434 ha, respectivamente, sugerindo concentração dos eventos principalmente entre julho e agosto.

Figura 51 – Gráfico de evolução temporal dos alertas de desmatamento nas UCs Estação Ecológica da Terra do Meio, Tapajós e Triunfo do Xingu



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE e MapBiomias Alertas, 2025.

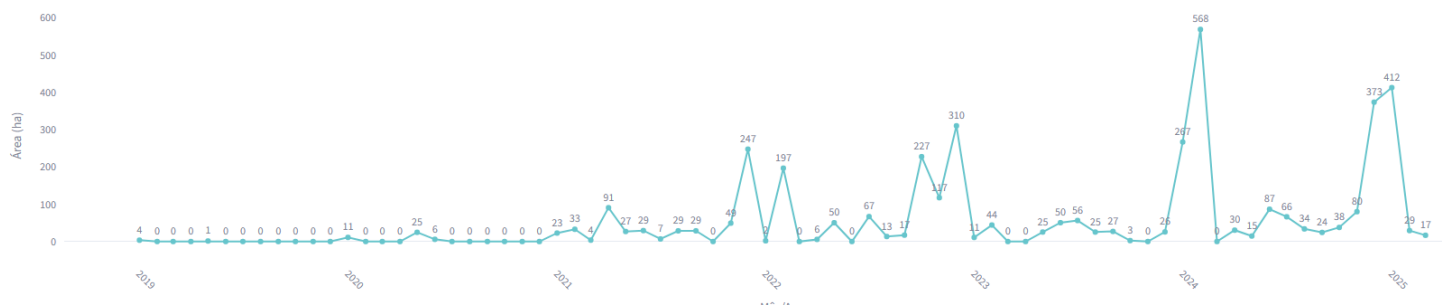
Figura 52 – Gráfico de evolução temporal dos alertas de desmatamento nas UCs RESEX Chico Mendes e do Alto Juruá



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE e MapBiomias Alertas, 2025.

No Ceará, a partir de 2022, observam-se picos concentrados na transição entre o fim e o início do ano, com destaque para fevereiro de 2024 e janeiro de 2025, quando os alertas atingiram 568 ha e 412 ha.

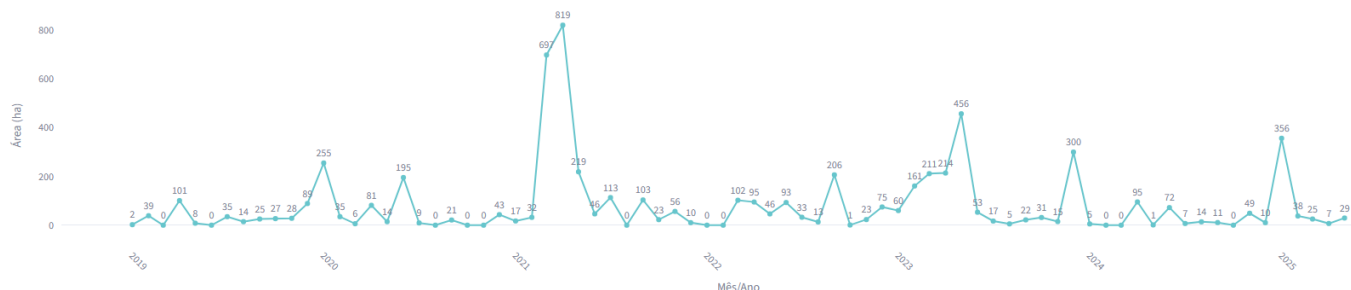
Figura 53 – Gráfico de evolução temporal dos alertas de desmatamento no Ceará



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE e MapBiomias Alertas, 2025.

Em Minas Gerais, o maior pico ocorreu em março e abril de 2021, com 697 ha e 819 ha. Em menor magnitude, destacam-se maio e dezembro de 2023 e janeiro de 2025, com 456 ha, 300 ha e 356 ha.

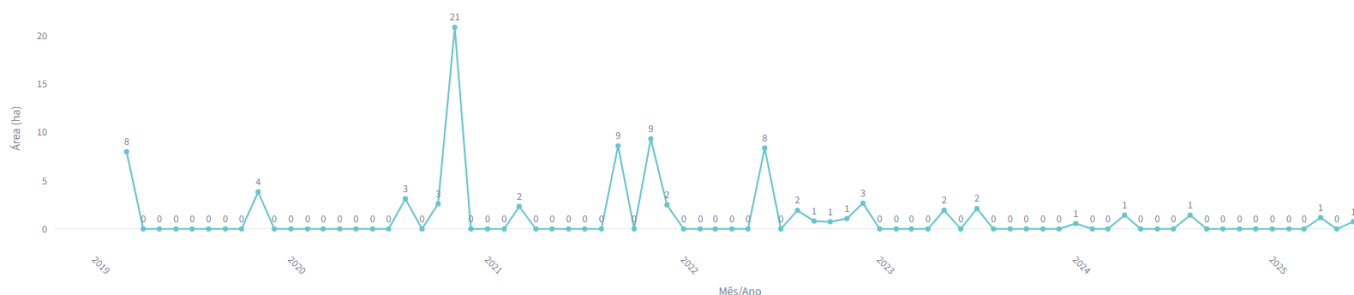
Figura 57 – Gráfico de evolução temporal dos alertas de desmatamento em Minas Gerais



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE e MapBiomas Alertas, 2025.

Em São Paulo, os alertas permanecem baixos e dispersos no tempo, com leve recorrência em novembro de 2019, 2020 e 2021, destacando-se novembro de 2021, com 21 ha.

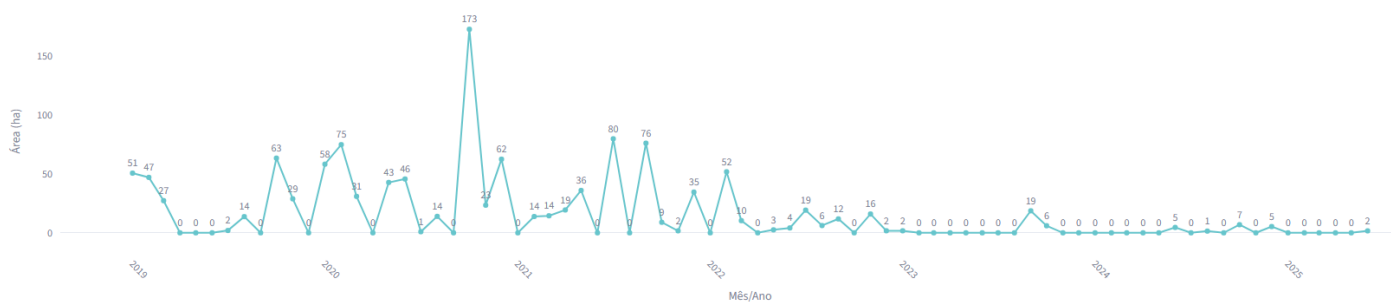
Figura 58 – Gráfico de evolução temporal dos alertas de desmatamento em São Paulo



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE e MapBiomas Alertas, 2025.

No Paraná, não se identifica padrão anual claro. A partir de abril de 2022, os alertas mantiveram-se baixos; antes disso, houve alternância mais marcada, com pico em outubro de 2020, atingindo 173 ha.

Figura 59 – Gráfico de evolução temporal dos alertas de desmatamento no Paraná



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE e MapBiomas Alertas, 2025.

regimes formais de proteção, produzindo uma normalização prática dos eventos de supressão.

Os resultados da Região Norte ilustram essa dinâmica: a APA Triunfo do Xingu, que concentra 183.861 ha de alertas entre 2019 e 2025, é também área marcada por sobreposições expressivas de CARs, indicando convergência entre inscrição territorial e pressão material sobre o território. A presença de vetores como mineração ilegal em municípios como Itaituba, Jacareacanga e Trairão reforça que parte relevante do desmatamento está associada à ocupação econômica de alta intensidade e baixa governança. A recorrência de meses críticos (como maio e junho no Pará) sugere previsibilidade operacional dos ciclos de supressão, o que fragiliza a tese de episódios casuais e reforça a hipótese de reprodução periódica do fenômeno.

A violência simbólica, nesse contexto, manifesta-se quando a destruição é apresentada como resultado inevitável do “desenvolvimento”, e a controvérsia territorial é deslocada para uma linguagem despolitizada, reduzida a série estatística. A própria separação entre “alertas” e “vetores de pressão” evidencia como a disputa pode ser administrativamente tratada como problema técnico, embora seus efeitos recaiam sobre direitos territoriais, bens públicos e regimes de proteção.

A leitura comparativa entre regiões reforça a heterogeneidade do desmatamento e, ao mesmo tempo, a unidade estrutural do problema. Em São Paulo, a microfragmentação (áreas médias reduzidas) sugere pressão difusa típica de ambiente periurbano e expansão urbana; na Amazônia, os grandes polígonos e a elevada área total indicam dinâmica distinta, vinculada à conversão produtiva do território e a atividades ilícitas como mineração. Apesar das diferenças morfológicas, permanece comum a capacidade de determinados agentes de impor, na prática, uma definição de uso “legítimo” da terra, relativizando a função pública das áreas protegidas.

À luz de Bourdieu, os dados permitem afirmar que: a) o desmatamento se apresenta como expressão material de relações de poder territorializadas; b) há conversão contínua entre capitais econômicos e legitimidades simbólicas associadas à “produtividade” do território; c) a regularidade temporal em diversos recortes sugere institucionalização prática da supressão; e d) a disputa pelo sentido do território — bem comum versus recurso econômico — estrutura a reprodução do fenômeno.

A análise dos alertas de desmatamento entre 2019 e 2025 evidencia padrão recorrente de supressão vegetal incidente sobre áreas formalmente protegidas, com distribuição nacional e variações morfológicas conforme o bioma e o regime de ocupação territorial. A coexistência de grandes polígonos amazônicos, fragmentação periurbana no Sudeste e expansão agrícola no Cerrado indica diversidade de formas, mas unidade estrutural na reprodução do fenômeno.

A persistência temporal dos picos, a concentração municipal reiterada e a continuidade da incidência sobre territórios sensíveis demonstram que o desmatamento não se apresenta como evento ocasional, mas como prática reiterada inserida na dinâmica territorial de diversas regiões. A previsibilidade dos períodos críticos, associada à manutenção de elevados índices ao longo dos anos, sugere insuficiência das respostas institucionais para conter a supressão.

A amplitude geográfica, a repetição temporal e o impacto sobre Unidades de Conservação e territórios tradicionalmente protegidos configuram cenário de fragilidade estrutural na proteção ambiental e na gestão fundiária. A incapacidade de prevenir ou reduzir significativamente o fenômeno, mesmo diante de monitoramento técnico consolidado, reforça a hipótese de disfuncionalidade sistêmica prolongada, compatível com os elementos caracterizadores de um Estado de Coisas Inconstitucional no sistema fundiário brasileiro.

3.2.3 Queimadas

A análise das queimadas reúne dados do Programa Queimadas (INPE, 2025) sobre focos de calor e risco de fogo nas áreas selecionadas (2020–2025). A evolução temporal do risco permite identificar sazonalidade, janelas críticas e eventuais intensificações, distinguindo episódios pontuais de padrões recorrentes de vulnerabilidade.

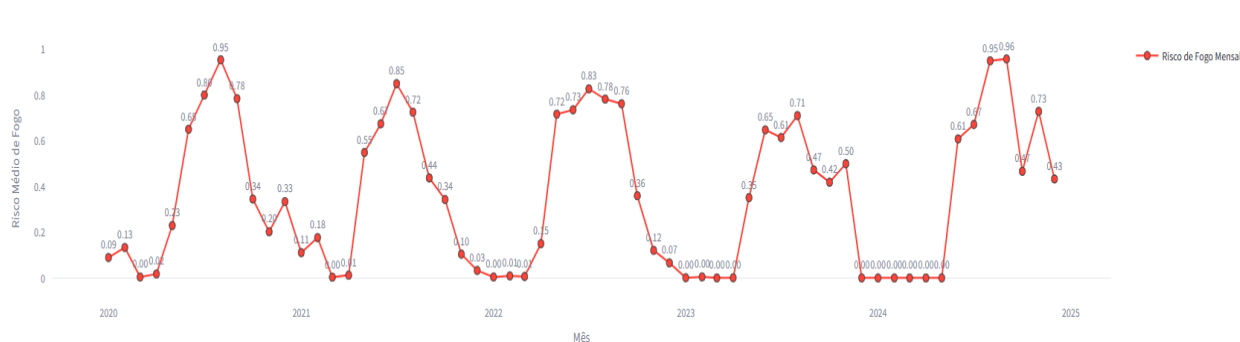
O risco de fogo varia em escala de 0 a 1, classificado como mínimo (abaixo de 0,15), baixo (0,15 a 0,4), médio (0,4 a 0,7), alto (0,7 a 0,95) e crítico (acima de 0,95). Os gráficos de linha a seguir apresentam a variação mensal do risco médio, permitindo visualizar sazonalidade, recorrência e intensidade dos períodos críticos.

Para fins desta subseção, o “risco de fogo” é tratado como indicador de propensão à ocorrência e propagação de queimadas, permitindo comparações entre territórios e leitura de sazonalidade. Embora o risco não se confunda com a ocorrência efetiva do

incêndio, ele indica a propensão do território ao fogo e, por isso, é útil para comparação e planejamento preventivo.

No Pará, a elevação do risco concentra-se entre junho e agosto, com índices próximos ao nível máximo. A recorrência anual nesse intervalo indica forte componente sazonal, associado à redução da precipitação e às práticas regionais de manejo do solo.

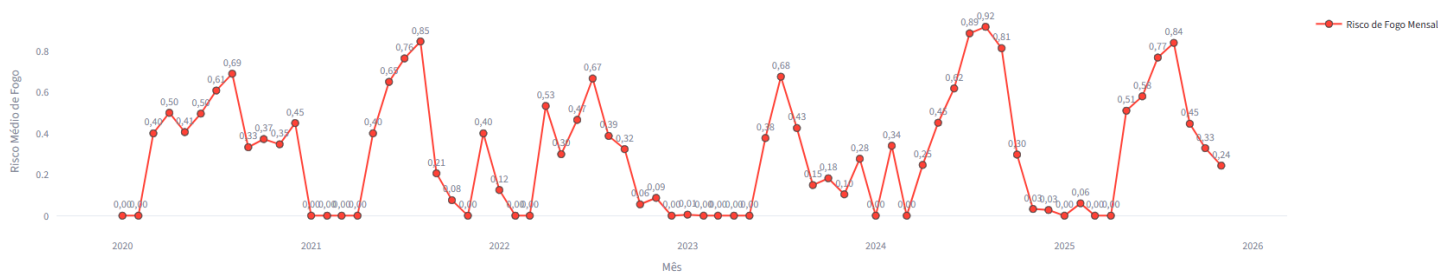
Figura 61 – Gráfico de evolução temporal mensal das queimadas nas UCs Estação Ecológica da Terra do Meio, Tapajós e Triunfo do Xingu entre os anos de 2020 e 2025



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE e INPE, 2025.

No Acre, o padrão é semelhante, com maior concentração entre julho e agosto. O pico mais elevado ocorreu em agosto de 2024, com índice de 0,92, classificado como alto.

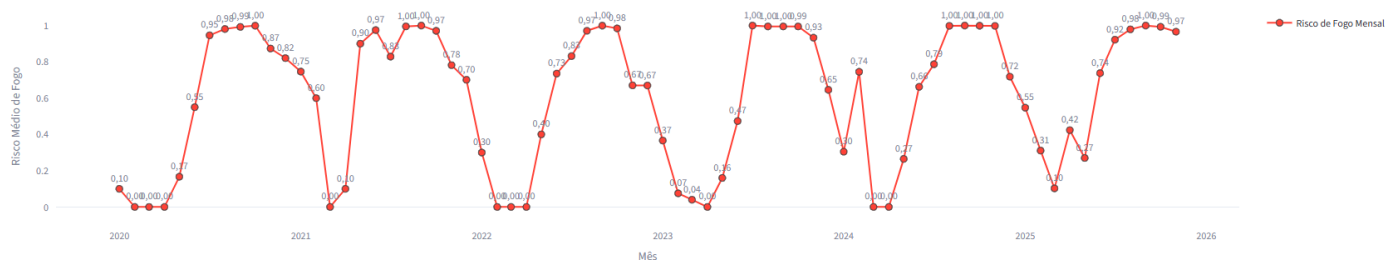
Figura 62 – Gráfico de evolução temporal mensal das queimadas no Acre entre os anos de 2020 e 2025



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE e INPE, 2025.

No Ceará, o período crítico se estende de julho a novembro, revelando janela prolongada de risco elevado. A duração do período crítico distingue-se da Amazônia, onde a concentração ocorre em intervalo mais curto.

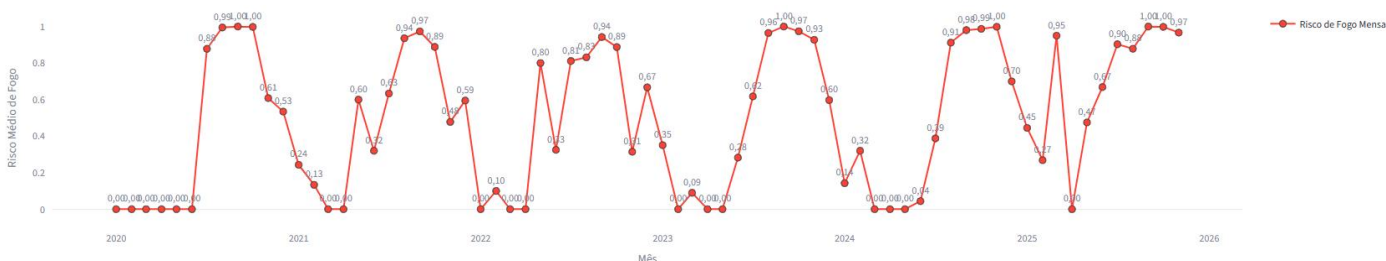
Figura 63 – Gráfico de evolução temporal mensal das queimadas no Ceará entre os anos de 2020 e 2025



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE e INPE, 2025.

No Piauí, a sazonalidade também se concentra entre julho e novembro, com persistência elevada do risco ao longo do segundo semestre.

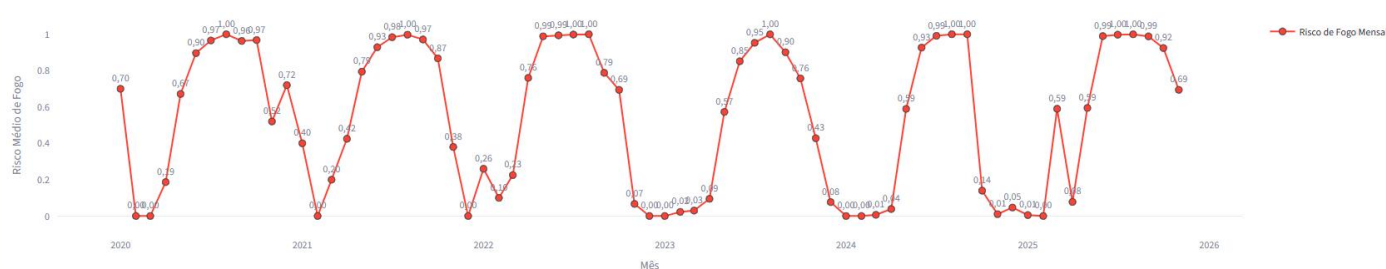
Figura 64 – Gráfico de evolução temporal mensal das queimadas no Piauí entre os anos de 2020 e 2025



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE e INPE, 2025.

Em Goiás, o período crítico inicia-se em maio e se prolonga até outubro, com registros que alcançam o nível 1 (crítico). Trata-se de janela extensa, compatível com clima seco prolongado e dinâmica agrícola regional.

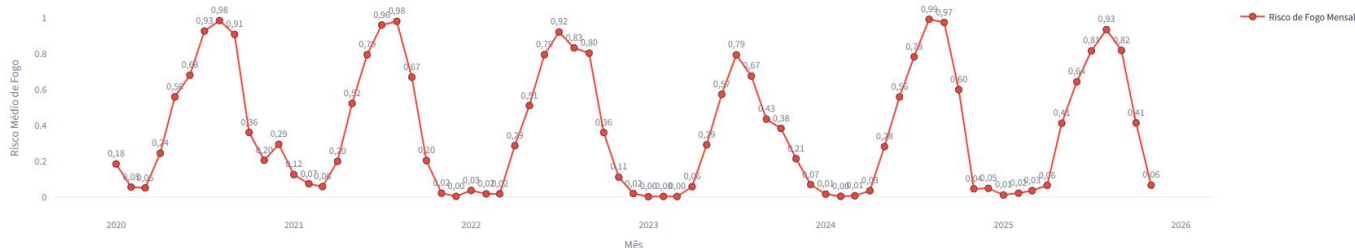
Figura 65 – Gráfico de evolução temporal mensal das queimadas em Goiás entre os anos de 2020 e 2025



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE e INPE, 2025.

No Mato Grosso, o risco começa a se elevar em junho e atinge seu ápice em agosto. O maior índice registrado ocorreu em agosto de 2024, com 0,99.

Figura 66 – Gráfico de evolução temporal mensal das queimadas no Mato Grosso entre os anos de 2020 e 2025



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE e INPE, 2025.

Em Minas Gerais, o risco cresce a partir de maio e permanece elevado até outubro. Em alguns anos, atingiu nível crítico (1), indicando episódios de vulnerabilidade máxima.

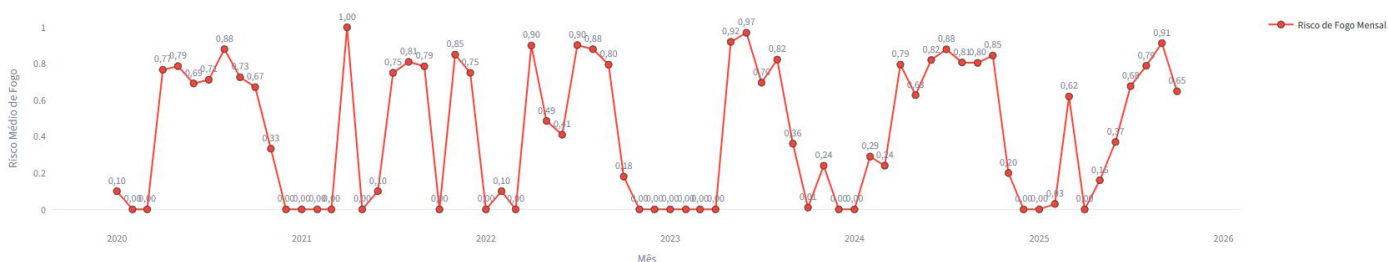
Figura 67 – Gráfico de evolução temporal mensal das queimadas em Minas Gerais entre os anos de 2020 e 2025



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE e INPE, 2025.

Em São Paulo, a elevação inicia-se em abril e oscila até outubro. Abril de 2021 registrou nível máximo, e junho de 2023 atingiu 0,97.

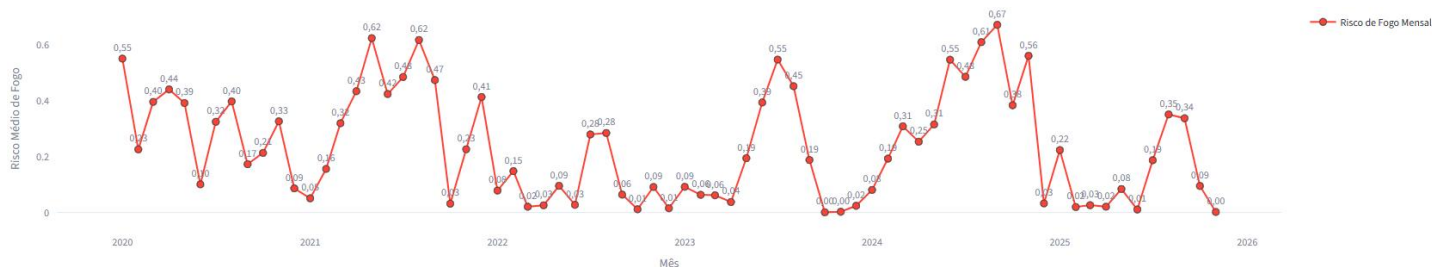
Figura 68 – Gráfico de evolução temporal mensal das queimadas em São Paulo entre os anos de 2020 e 2025



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE e INPE, 2025.

No Paraná, o risco começa a subir em maio, oscila entre junho e setembro e declina posteriormente. O maior índice ocorreu em setembro de 2024 (0,67), inferior aos picos observados em outras regiões.

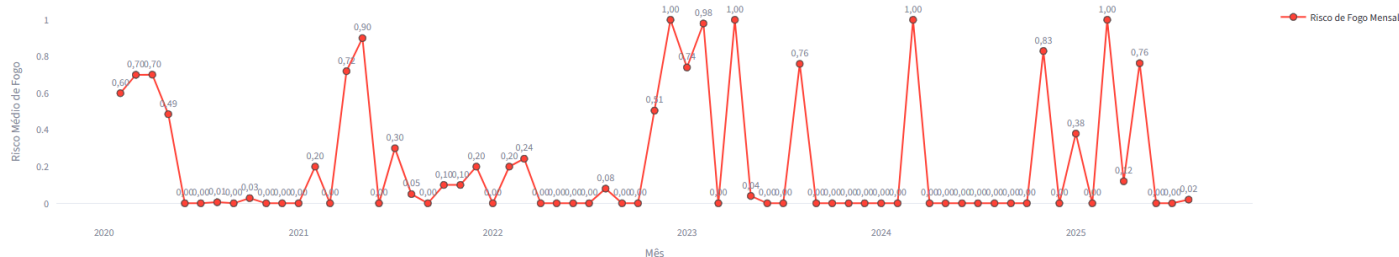
Figura 69 – Gráfico de evolução temporal mensal das queimadas no Paraná entre os anos de 2020 e 2025



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE e INPE, 2025.

No Rio Grande do Sul, não se identifica padrão sazonal uniforme. Há, contudo, episódios pontuais de nível crítico, como dezembro de 2022, abril de 2023 e março de 2024.

Figura 70 – Gráfico de evolução temporal mensal das queimadas no Rio Grande do Sul entre os anos de 2020 e 2025



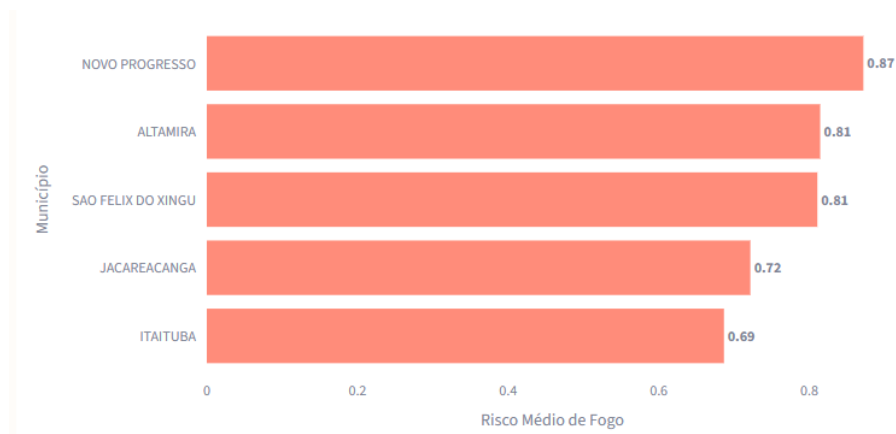
Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE e INPE, 2025.

Em conjunto, as séries temporais apontam janelas críticas relativamente estáveis (sobretudo entre maio e setembro, com variações regionais), o que confere previsibilidade operacional ao risco e torna possível avaliar, mais adiante, se há resposta institucional proporcional a essa recorrência.

A análise agregada por Estado não evidencia integralmente as assimetrias internas. Dessa forma, a classificação municipal por risco médio de fogo permite identificar territórios estruturalmente mais vulneráveis e suscetíveis ao fogo, distinguindo oscilações sazonais de padrões persistentes de suscetibilidade local. A mudança de escala — do comportamento médio estadual para a comparação entre municípios — permite identificar “bolsões” de vulnerabilidade que, muitas vezes, ficam diluídos nas médias regionais.

No Pará, Novo Progresso apresenta risco médio de 0,87, seguido de Altamira e São Félix do Xingu (0,81).

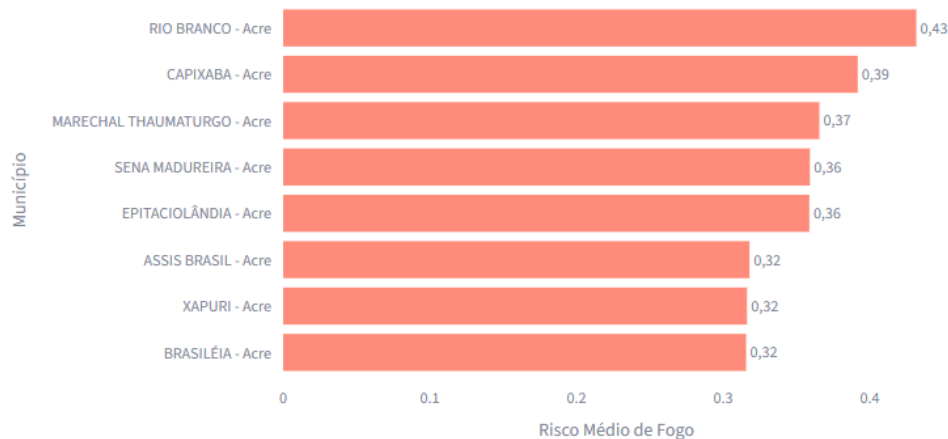
Figura 71 – Gráfico de risco médio de fogo nos municípios de Altamira, São Felix do Xingu, Itaituba, Novo Progresso e Jacareacanga entre os anos de 2020 e 2025



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE e INPE, 2025.

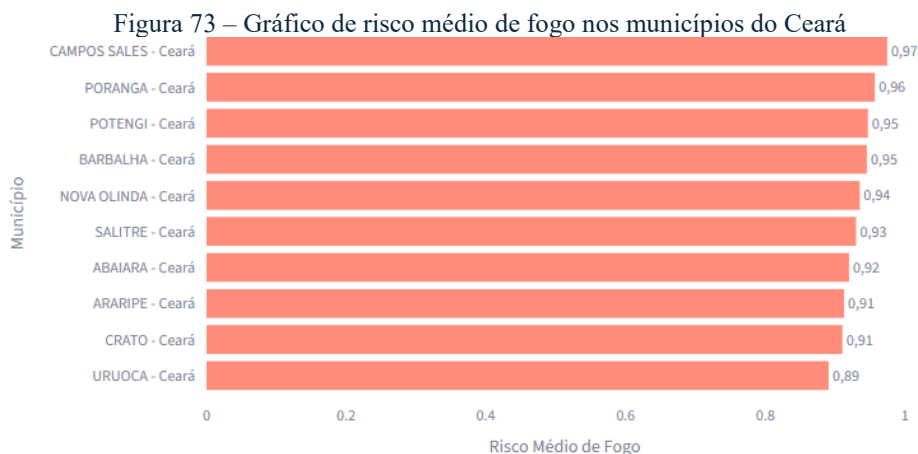
No Acre, Rio Branco (0,43) e Capixaba (0,39) registram os maiores índices médios.

Figura 72 – Gráfico de risco médio de fogo nos municípios do Acre entre os anos de 2020 e 2025

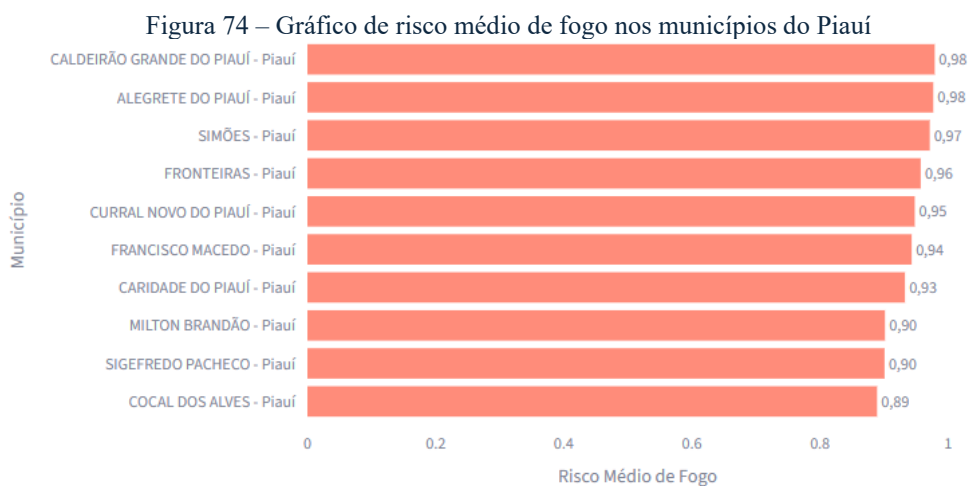


Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE e INPE, 2025.

No Ceará e no Piauí, os dez principais municípios apresentam níveis elevados, variando entre 0,89 e 0,98.

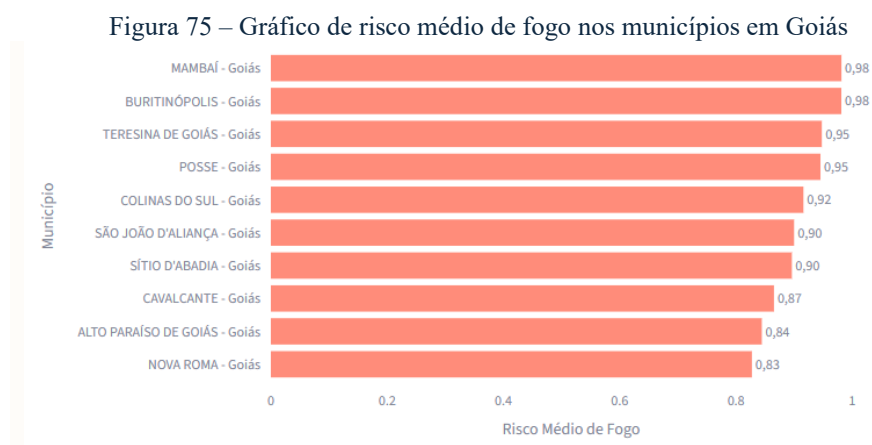


Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE e INPE, 2025.



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE e INPE, 2025.

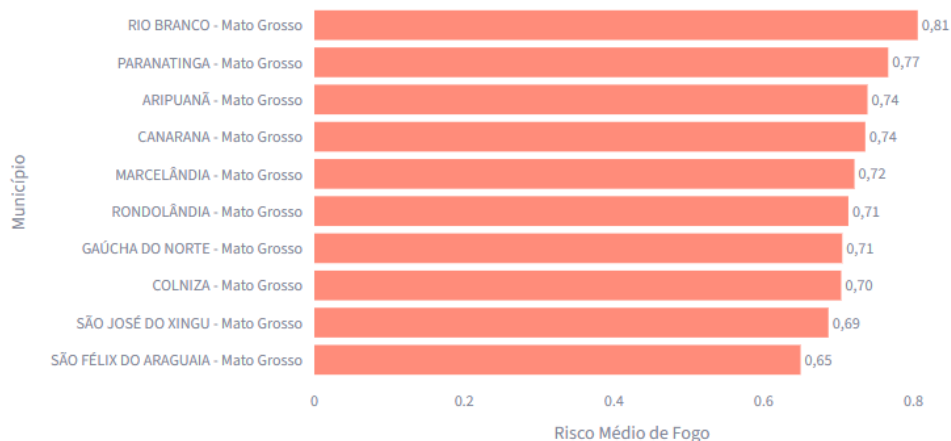
Em Goiás, Posse e Teresina de Goiás atingem 0,95, enquanto Buritinópolis e Mambaí alcançam 0,98.



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE e INPE, 2025.

No Mato Grosso, os índices variam entre 0,65 e 0,81, indicando patamar inferior ao de Goiás.

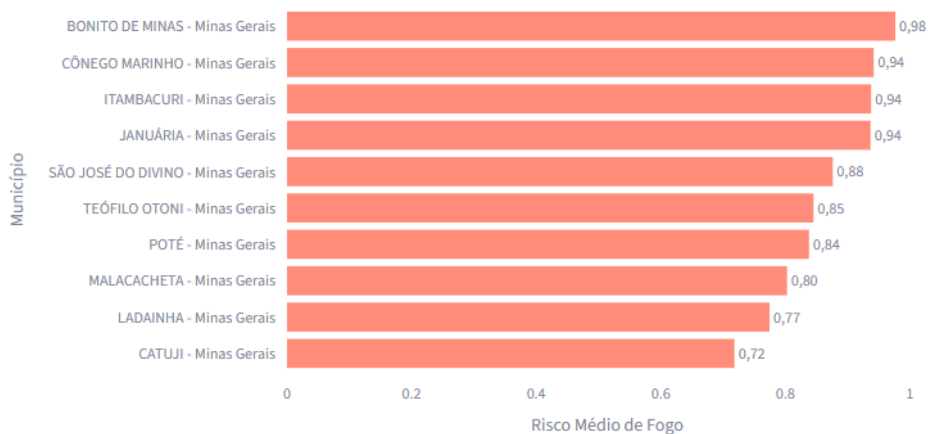
Figura 76 – Gráfico de risco médio de fogo nos municípios no Mato Grosso



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE e INPE, 2025.

Em Minas Gerais, Bonito de Minas atinge 0,98, enquanto Januária e Itambacuri aproximam-se do nível crítico (0,94).

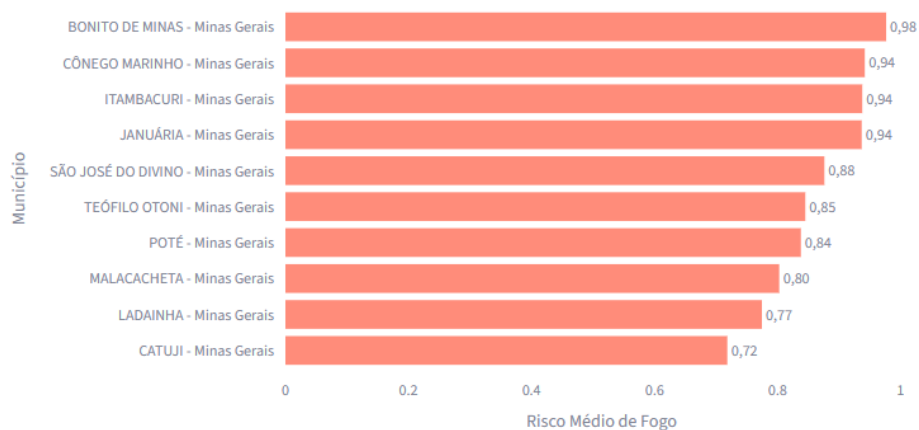
Figura 77 – Gráfico de risco médio de fogo nos municípios de Minas Gerais



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE e INPE, 2025.

Em São Paulo, Vargem Grande Paulista apresenta nível máximo, seguido de Bragança Paulista (0,94) e Atibaia (0,87).

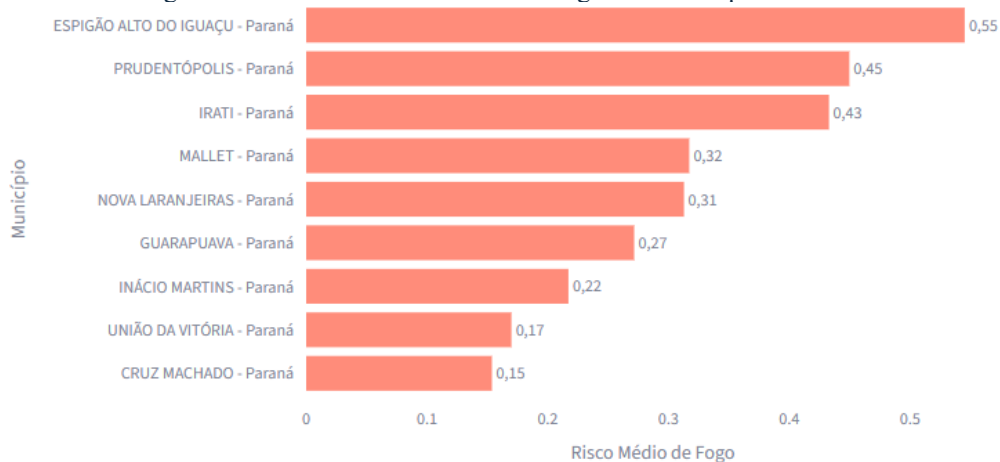
Figura 78 – Gráfico de risco médio de fogo nos municípios de São Paulo



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE e INPE, 2025.

No Paraná, Espigão Alto do Iguaçu apresenta risco médio de 0,55.

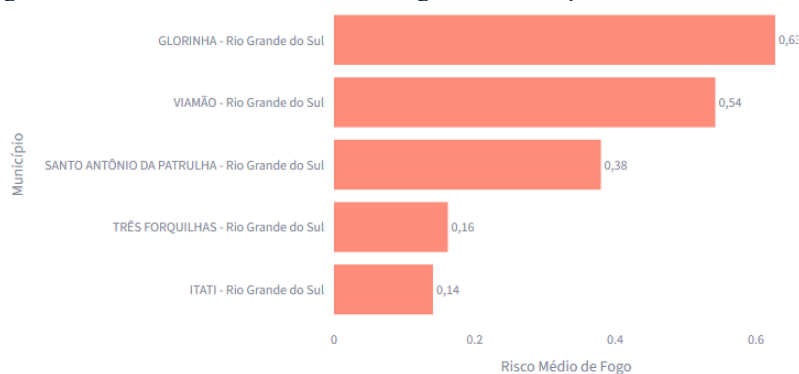
Figura 79 – Gráfico de risco médio de fogo nos municípios do Paraná



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE e INPE, 2025.

No Rio Grande do Sul, os maiores índices concentram-se em Glorinha (0,63) e Viamão (0,54).

Figura 80 – Gráfico de risco médio de fogo nos municípios do Rio Grande do Sul



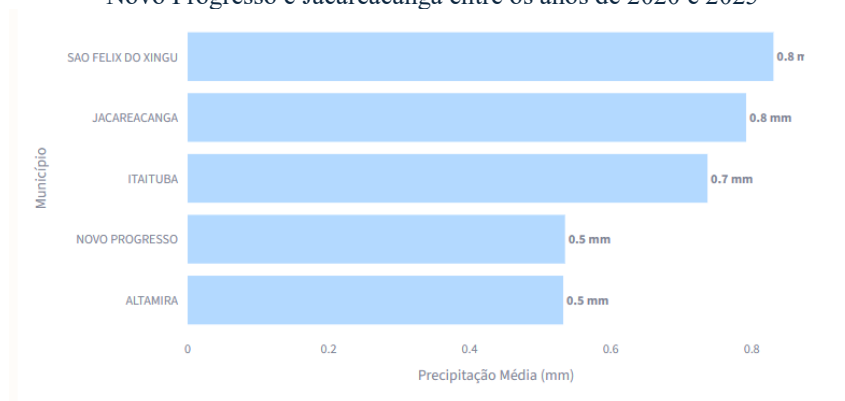
Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE e INPE, 2025.

O ranking municipal evidencia que a vulnerabilidade não se distribui uniformemente: há municípios que se aproximam do patamar crítico de forma persistente, sugerindo combinação de fatores territoriais e climáticos que requer leitura contextual.

A compreensão do risco de fogo exige considerar condições climáticas, especialmente a precipitação acumulada. Esse indicador permite contextualizar os níveis de risco, distinguindo períodos de estiagem prolongada — que ampliam a propagação do fogo — de situações em que o risco elevado sugere maior peso de práticas antrópicas. A precipitação representa o total de chuva acumulada nas 24 horas anteriores à detecção do foco de queimada.

No Pará, São Félix do Xingu apresenta média de 0,83 mm, seguido de Jacareacanga (0,8 mm). Ressalte-se que a precipitação acumulada é apresentada conforme a métrica disponibilizada pelo INPE para o recorte analisado, servindo aqui como variável comparativa entre municípios no período.

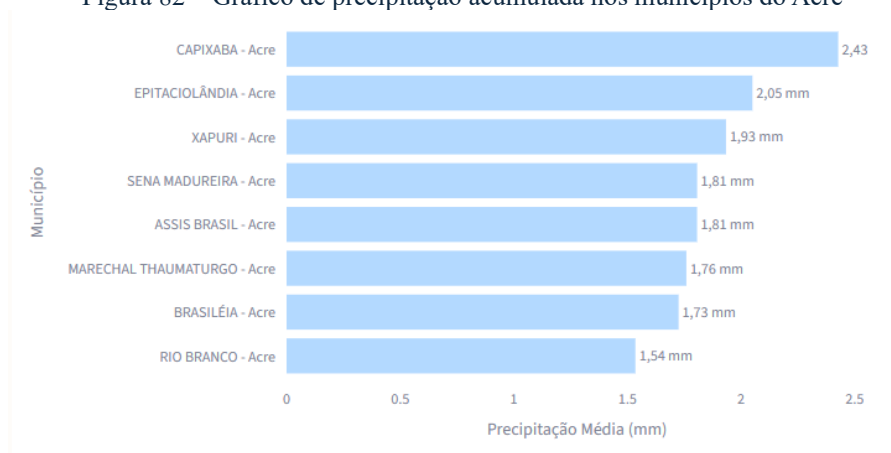
Figura 81 – Gráfico de precipitação acumulada nos municípios de Altamira, São Felix do Xingu, Itaituba, Novo Progresso e Jacareacanga entre os anos de 2020 e 2025



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE e INPE, 2025.

No Acre, os índices são superiores aos do Pará, alcançando 2,43 mm em Capi-xaba.

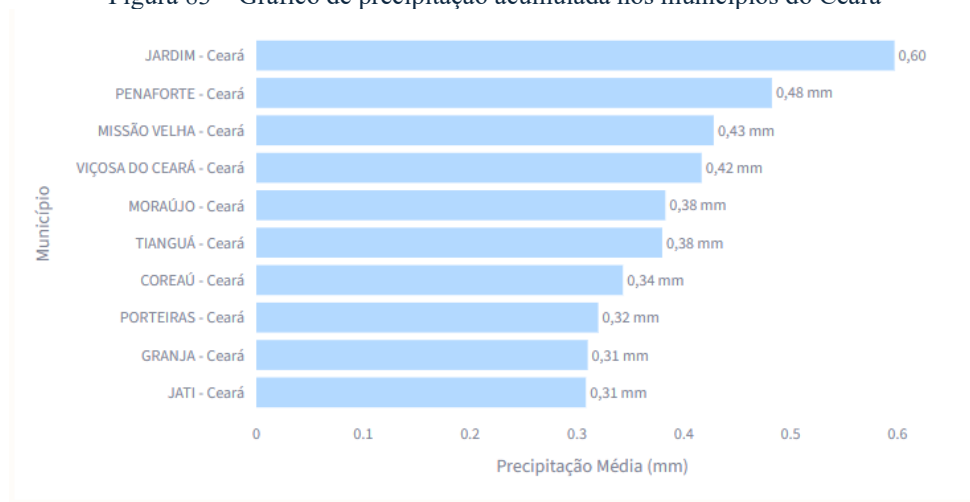
Figura 82 – Gráfico de precipitação acumulada nos municípios do Acre



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE e INPE, 2025.

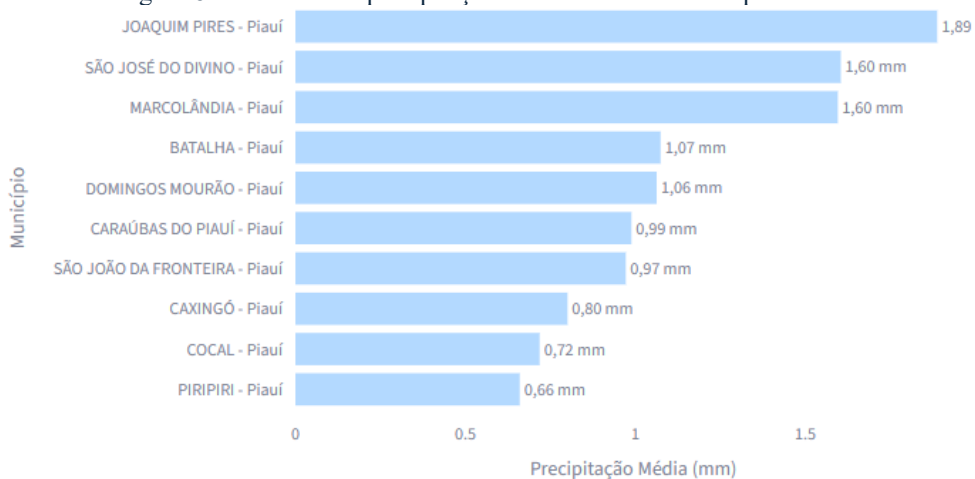
No Ceará e no Piauí, os índices permanecem baixos, variando entre 0,31 mm e 1,89 mm.

Figura 83 – Gráfico de precipitação acumulada nos municípios do Ceará



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE e INPE, 2025.

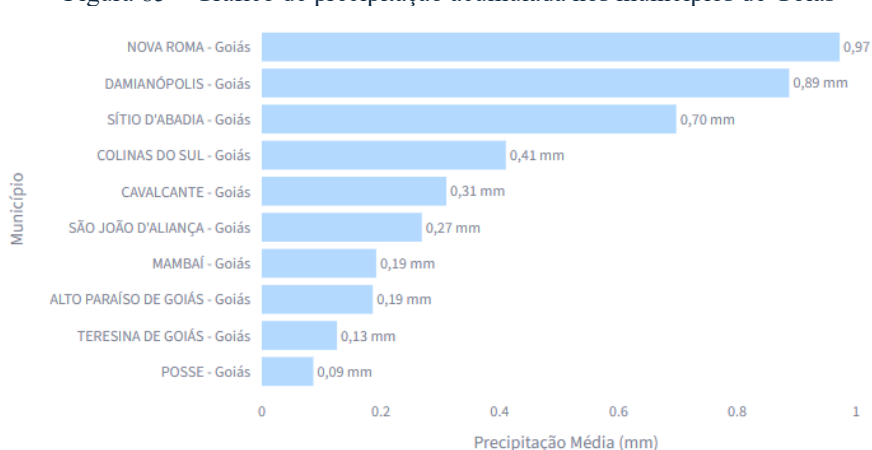
Figura 84 – Gráfico de precipitação acumulada nos municípios do Piauí



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE e INPE, 2025.

Em Goiás, registram-se os menores valores identificados na pesquisa, como 0,09 mm em Posse.

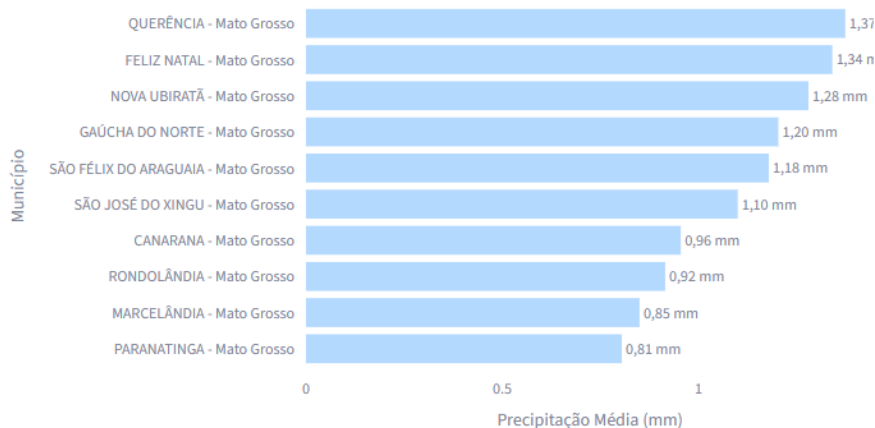
Figura 85 – Gráfico de precipitação acumulada nos municípios de Goiás



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE e INPE, 2025.

A precipitação média acumulada no Mato Grosso tem sua pior média em Paranatinga, com nível de 0,81mm, atingindo 1,37mm em Querência.

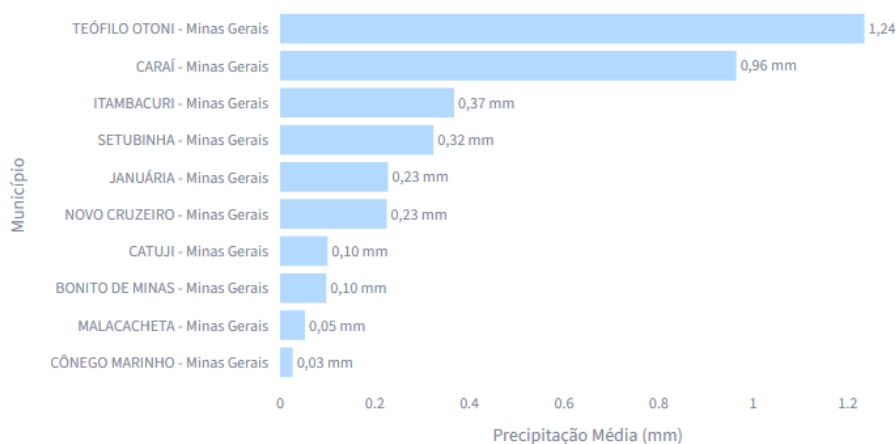
Figura 86 – Gráfico de precipitação acumulada nos municípios do Mato Grosso



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE e INPE, 2025.

A precipitação média acumulada em Minas Gerais apresenta nível crítico em Cônego Marinho, da ordem de 0,03mm, mantendo igualmente baixa entre Malacacheta e Itambacuri, com níveis entre 0,05mm e 0,37mm.

Figura 87 – Gráfico de precipitação acumulada nos municípios de Minas Gerais



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE e INPE, 2025.

A precipitação média acumulada em São Paulo é significativamente baixa em Cotia (0,07mm), Atibaia (0,08mm), Vargem Grande Paulista (0,09mm) e Francisco Morato e Ibiúna (0,10mm).

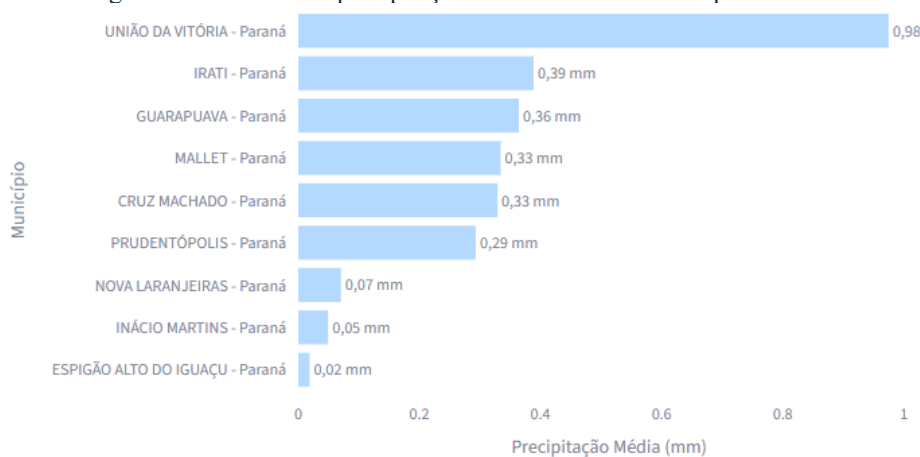
Figura 88 – Gráfico de precipitação acumulada nos municípios de São Paulo



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE e INPE, 2025.

No Paraná, Espigão Alto do Iguaçu apresenta 0,02 mm, indicando alta vulnerabilidade.

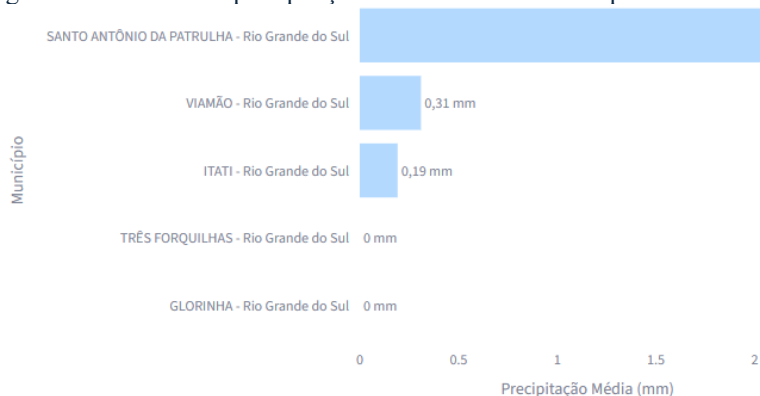
Figura 89 – Gráfico de precipitação acumulada nos municípios do Paraná



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE e INPE, 2025.

No Rio Grande do Sul, municípios como Glorinha registram precipitação média nula.

Figura 90 – Gráfico de precipitação acumulada nos municípios do Rio Grande do Sul



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE e INPE, 2025.

Os dados de precipitação, quando lidos em conjunto com o risco médio e sua sazonalidade, permitem distinguir vulnerabilidades predominantemente climáticas de padrões que sugerem influência decisiva de práticas antrópicas reiteradas.

A combinação entre risco elevado, baixa precipitação e recorrência temporal sugere que o fenômeno das queimadas não decorre apenas de condições naturais, mas se insere em dinâmica territorial mais ampla.

A recorrência anual do risco elevado entre maio e setembro em distintas regiões revela padrão estruturado, e não episódico, de vulnerabilidade ao fogo. Em áreas como Novo Progresso, Altamira e São Félix do Xingu, onde os índices médios ultrapassam 0,8, o risco não se limita a fenômeno climático: coincide com territórios marcados por expansão agropecuária e pressão fundiária.

A sazonalidade não apenas reflete condições meteorológicas, mas dialoga com práticas produtivas consolidadas. A repetição anual sugere incorporação do uso do fogo à dinâmica territorial, o que indica naturalização social da prática.

A leitura bourdieusiana permite compreender essa dinâmica como expressão de relações assimétricas de poder no campo ambiental. Agentes dotados de maior capital econômico e político impõem um regime de uso do território em que o fogo atua como instrumento material de conversão produtiva da terra. A previsibilidade temporal dos picos enfraquece a hipótese de eventos fortuitos e reforça a ideia de reprodução sistemática.

A linguagem técnica — “risco”, “índice”, “precipitação” — é indispensável para monitoramento e prevenção, mas, isolada de sua dimensão social, pode contribuir para despolitizar o fenômeno. A descrição estatística do risco não elimina a estrutura de poder que organiza sua recorrência.

A previsibilidade e a distribuição nacional dos períodos críticos tornam o fenômeno especialmente relevante para avaliação de capacidade estatal de prevenção, planejamento e resposta coordenada.

A análise das queimadas revela ao menos três elementos estruturais relevantes para a caracterização do Estado de Coisas Inconstitucional no sistema fundiário brasileiro. Primeiro, a persistência temporal: a repetição anual dos períodos críticos indica padrão reiterado e previsível de vulnerabilidade ambiental. Segundo, a generalidade territorial: o

fenômeno se manifesta em todas as regiões analisadas, com variações morfológicas, mas com unidade estrutural. Terceiro, a insuficiência institucional: a previsibilidade dos picos não se traduz em redução consistente dos índices, sugerindo fragilidade das políticas preventivas e de controle.

A combinação entre recorrência, abrangência nacional e impacto sobre áreas protegidas reforça a dimensão estrutural do problema, afastando a leitura de eventos isolados e aproximando o fenômeno da configuração típica de falha sistêmica prolongada — elemento central da tese do Estado de Coisas Inconstitucional.

3.2.4 Justiça

Com relação à análise de processos judiciais ambientais vinculados aos territórios analisados, buscou-se verificar as principais motivações e assuntos e a evolução temporal dos ajuizamentos abrangendo seus respectivos municípios. Os dados são provenientes do arquivo de processos ambientais obtidos junto ao Conselho Nacional de Justiça.

A dimensão judicial integra a leitura empírica anterior ao indicar como conflitos ambientais e fundiários são traduzidos em litigiosidade: não apenas “quanto” se degrada ou se sobrepõe, mas “como” o Estado é acionado — e por quais vias — para reagir, reparar ou regular o conflito.

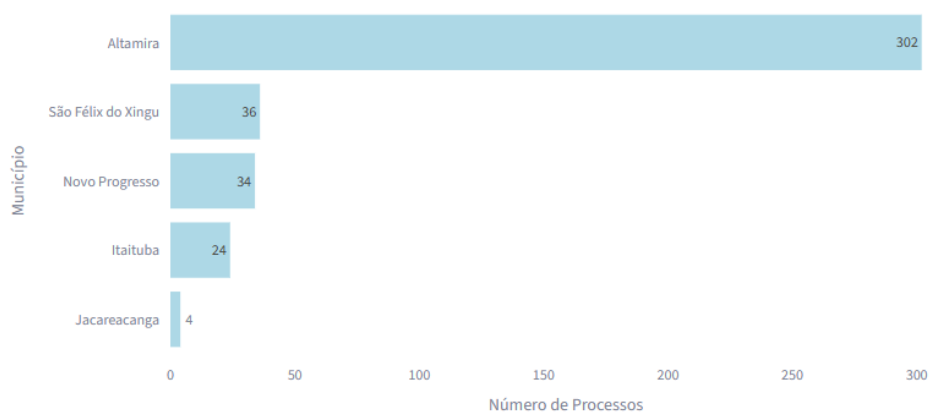
Ressalte-se que volume processual não se confunde automaticamente com efetividade institucional. Volume processual pode indicar maior conflito, maior capacidade de acionamento do sistema ou, inversamente, falhas administrativas que deslocam a solução para o Judiciário.

Para fins desta subseção, “processos judiciais ambientais” correspondem às ações e procedimentos classificados nas bases do CNJ com assuntos e classes associados a dano ambiental, incêndio, mudanças climáticas e, quando presentes, controvérsias dominiais conexas (posse, propriedade, retificação e adjudicação compulsória) que incidem sobre os municípios selecionados.

A começar pelo Pará, os municípios abrangidos foram os de Altamira, São Felix do Xingu, Itaituba, Novo Progresso e Jacareacanga. Altamira se destacou como município com maior quantidade de ações ajuizadas, num total de 302 processos, seguida de São Felix do Xingu (36), Novo Progresso (34), Itaituba (24) e Jacareacanga (04).

A contagem municipal fornece a distribuição espacial da litigiosidade; já a análise por assuntos e classes processuais permite identificar o tipo de conflito predominante e os instrumentos jurídicos mobilizados para enfrentá-lo. Foram selecionados sessenta e cinco assuntos para filtragem da pesquisa, tais como conflito fundiário coletivo rural ou urbano, posse, propriedade, adjudicação compulsória, incêndio, parcelamento do solo urbano, etc.

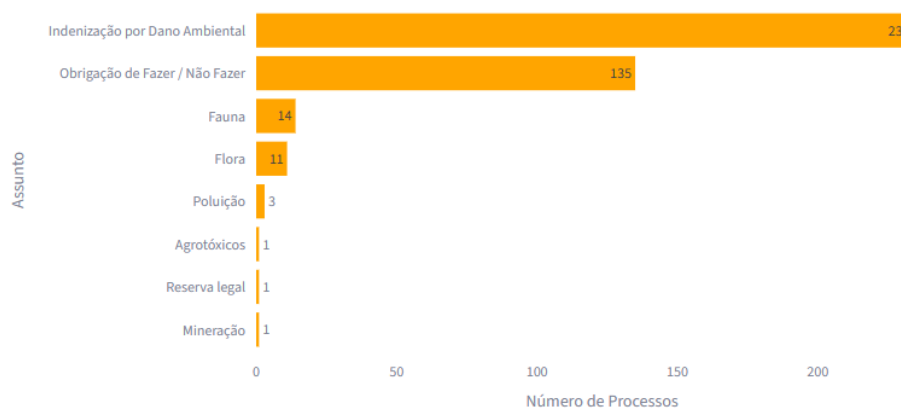
Figura 91 – Gráfico de processos judiciais nos municípios de Altamira, São Felix do Xingu, Itaituba, Novo Progresso e Jacareacanga entre 2008 e 2024



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do CNJ, 2025.

Quanto aos assuntos (2006–2025), identificaram-se as temáticas mais recorrentes, úteis para orientar medidas preventivas e priorização institucional.

Figura 92 – Gráfico de principais temáticas das disputas judiciais nos municípios de Altamira, São Felix do Xingu, Itaituba, Novo Progresso e Jacareacanga 2006 e 2025

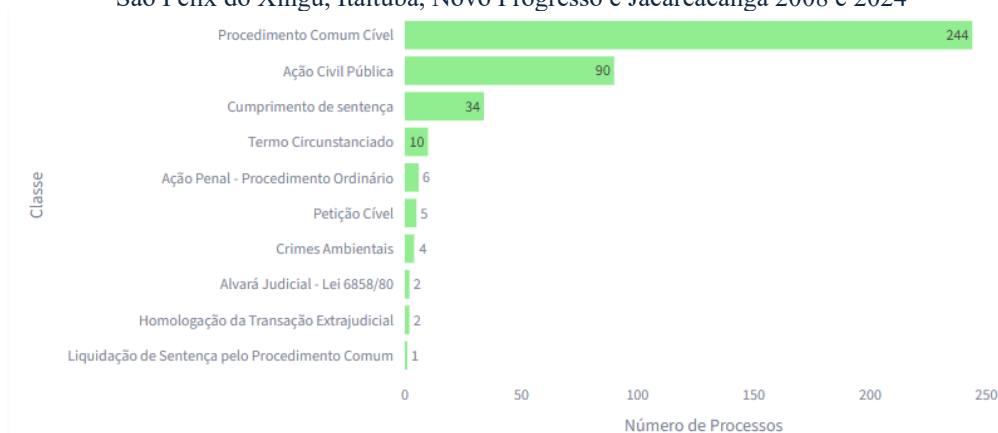


Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do CNJ, 2025.

Dentre as demandas na região, a significativa maioria recai sobre temas relacionados a indenização por danos ambientais, num total de 234, representando aproximadamente de 60% (sessenta por cento) dos objetos das demandas. No que tange aos instrumentos jurídicos e ritos processuais mais utilizados, há um total de 244 procedimentos

comuns cíveis, 90 ações civis públicas, 34 cumprimentos de sentença, 10 termos circunstanciados e 06 ações penais ordinárias.

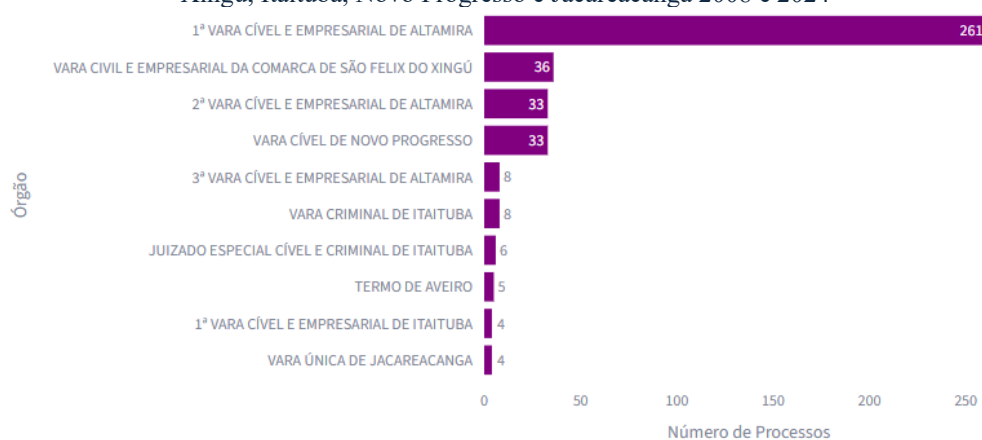
Figura 93 – Gráfico das principais classes processuais das disputas judiciais nos municípios de Altamira, São Felix do Xingu, Itaituba, Novo Progresso e Jacareacanga 2008 e 2024



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do CNJ, 2025.

Com relação aos órgãos julgadores, o juízo com maior volume de processos e distribuição de demandas judiciais na região é a 1ª Vara Cível de Altamira, com um total de 261 processos, seguido pela Vara Cível de São Félix, com 36 demandas:

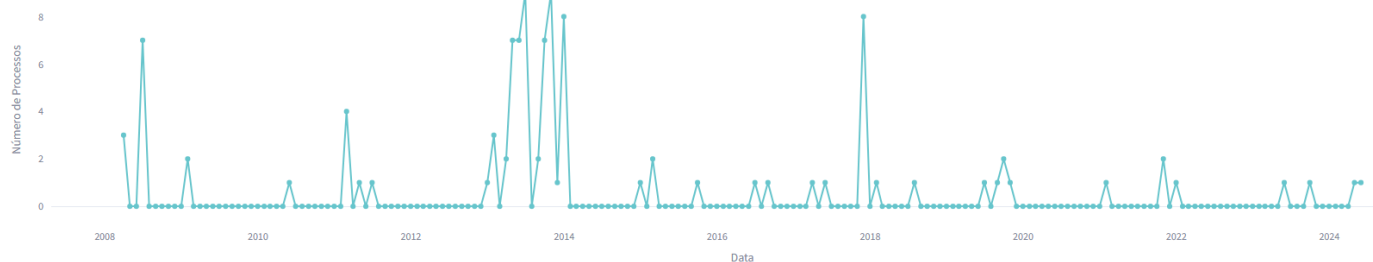
Figura 94 – Gráfico dos órgãos julgadores das disputas judiciais nos municípios de Altamira, São Felix do Xingu, Itaituba, Novo Progresso e Jacareacanga 2008 e 2024



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do CNJ, 2025.

Por fim, com relação ao histórico de ajuizamento dos processos, verificou-se grande salto no segundo semestre do ano de 2013, e, em seguida, em novembro de 2017.

Figura 95 – Gráfico da evolução mensal dos processos judiciais nos municípios de Altamira, São Felix do Xingu, Itaituba, Novo Progresso e Jacareacanga 2008 e 2024



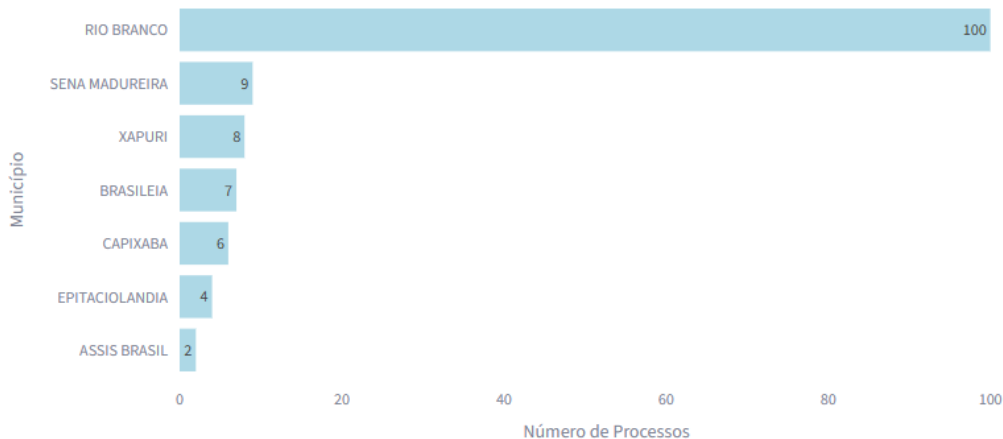
Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do CNJ, 2025.

Em síntese, o recorte do Pará combina alta concentração territorial (Altamira) e predominância de demandas por dano ambiental, sugerindo que parte relevante do conflito é judicializada a posteriori — pela via reparatória — mais do que prevenido por mecanismos administrativos efetivos.

Mantido o mesmo procedimento analítico (distribuição municipal, assuntos, classes, órgãos julgadores e evolução temporal), passa-se aos demais Estados, permitindo comparar padrões de judicialização e sua relação com as pressões territoriais já descritas.

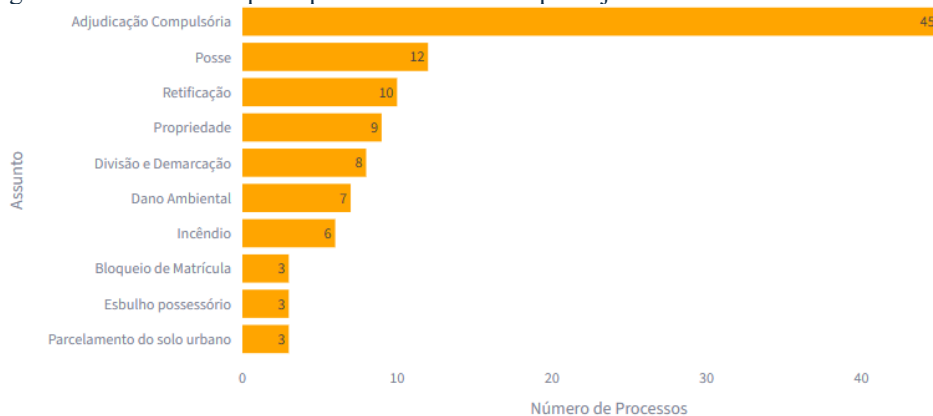
No Acre, Rio Branco é o município com maior número de processos, contando com 100 ações judiciais. Dentre os assuntos objetos de lide, a adjudicação compulsória é o tema mais recorrente, com 45 demandas, seguida de posse (12), retificação (10), propriedade (09), divisão e demarcação (08), dano ambiental (07) e incêndio (06).

Figura 96 – Gráfico dos processos judiciais no Acre entre 2008 e 2024



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do CNJ, 2025.

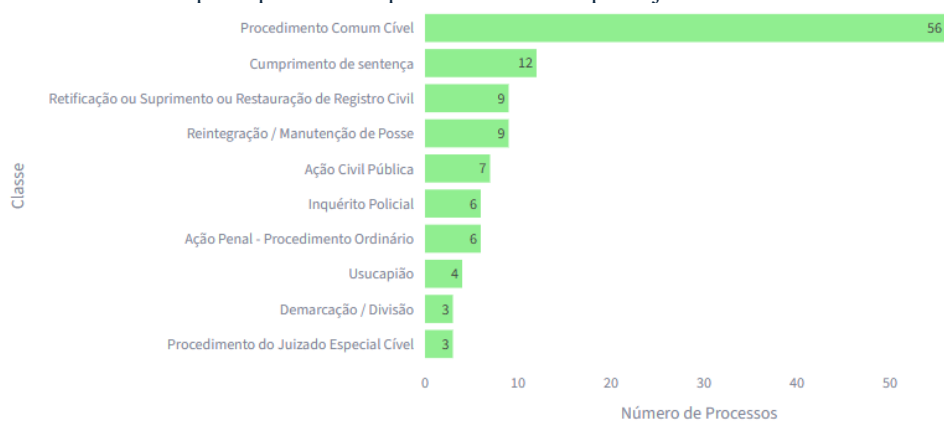
Figura 97 – Gráfico das principais temáticas das disputas judiciais no Acre entre 2006 e 2025



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do CNJ, 2025.

Dentre as demandas na região, o procedimento comum cível é o mais utilizado, com 56 processos, seguidos de cumprimento de sentença, retificação ou suprimento de registro civil e reintegração ou manutenção de posse.

Figura 98 – Gráfico das principais classes processuais das disputas judiciais no Acre entre 2008 e 2024



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do CNJ, 2025.

Com relação aos órgãos julgadores, o juízo com maior volume de processos e distribuição de demandas judiciais na região é a 5ª Vara Cível de Rio Branco, com 20 processos, seguido da vara de registros públicos, com 14 ações.

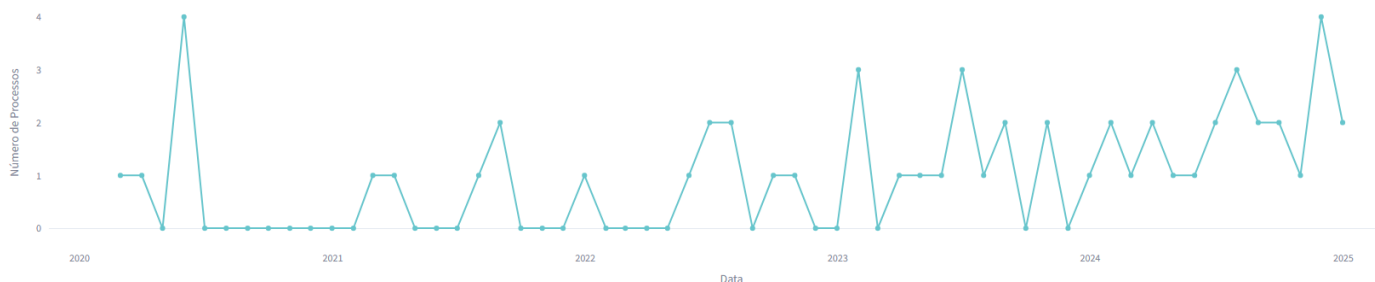
Figura 99 – Gráfico dos órgãos julgadores das disputas judiciais nos municípios do Acre entre 2008 e 2024



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do CNJ, 2025.

Por fim, com relação ao histórico de ajuizamento dos processos, o gráfico não permite concluir acerca de uma tendência de ajuizamento. Os dois maiores picos, contudo, se deram em novembro de 2020 e novembro de 2024.

Figura 100 – Gráfico de evolução mensal dos processos judiciais nos municípios do Acre entre 2008 e 2024

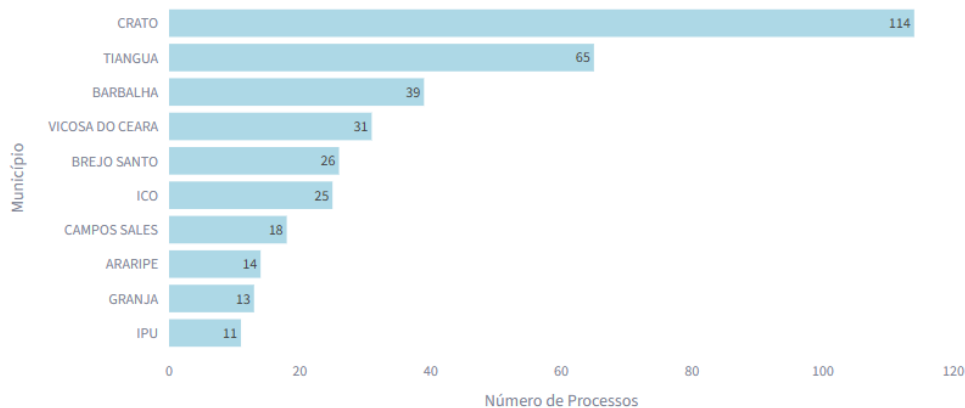


Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do CNJ, 2025.

No Acre, portanto, a presença expressiva de temas dominiais (adjudicação, posse, retificação) sugere que a judicialização ambiental se entrelaça diretamente com a instabilidade registral, deslocando o conflito para o Judiciário como via de definição de domínio e uso do território.

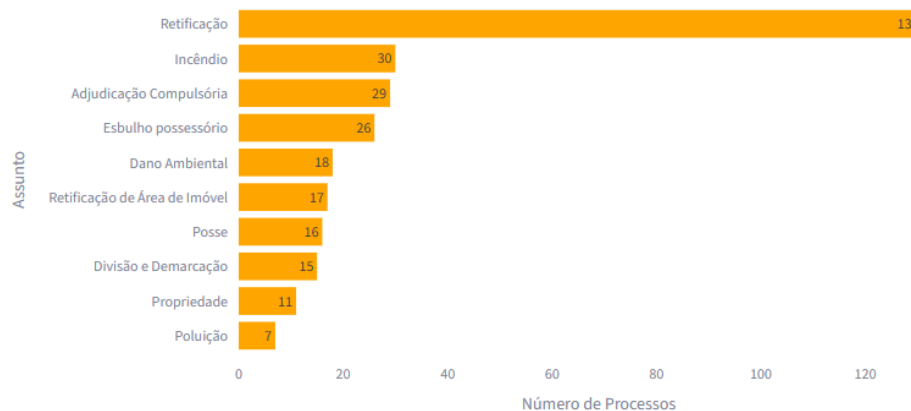
No Ceará, o município com maior número de processos é Crato, com 114 ações judiciais, seguido de Tianguá, com 65. Os assuntos mais recorrentes são retificação – com 131 demandas, incêndio (30), adjudicação compulsória (29) e esbulho possessório (26).

Figura 101 – Gráfico de processos judiciais no Ceará entre 2008 e 2024



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do CNJ, 2025.

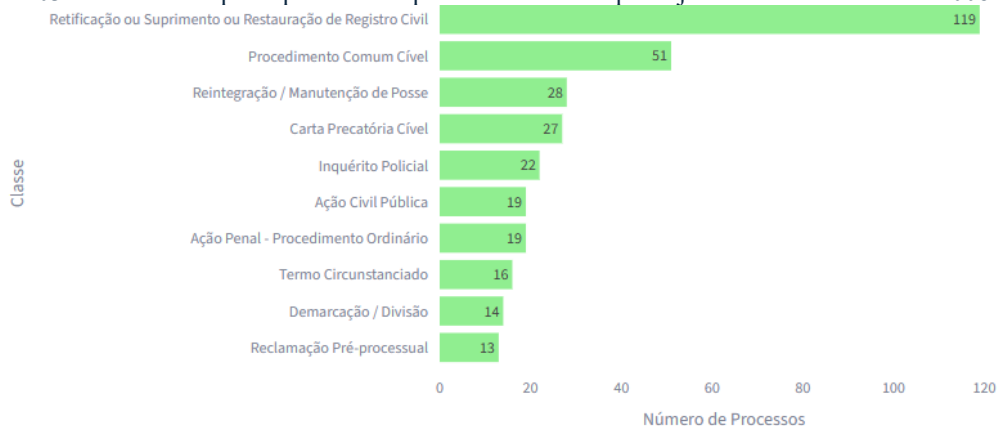
Figura 102 – Gráfico das principais temáticas das disputas judiciais no Ceará entre 2006 e 2025



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do CNJ, 2025.

Dentre as demandas na região, retificação ou suprimento ou restauração de registro civil vem a frente ainda de procedimento comum cível, contando ambos com 119 e 51 processos, respectivamente.

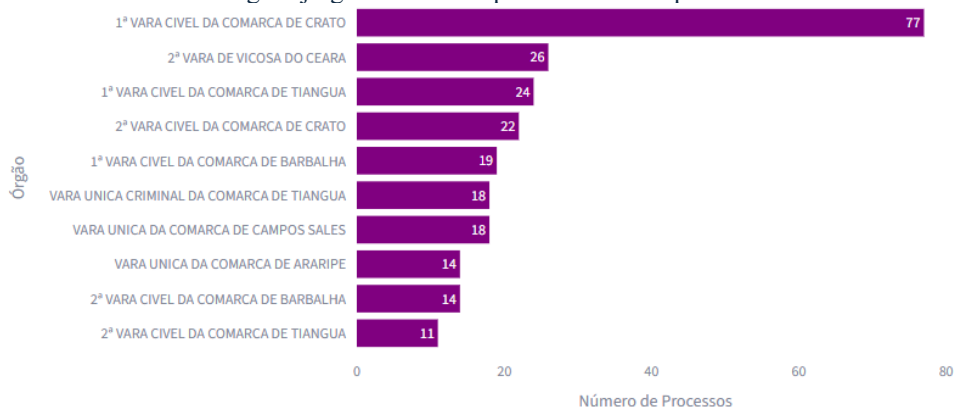
Figura 103 – Gráfico das principais classes processuais das disputas judiciais no Ceará entre 2008 e 2024



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do CNJ, 2025.

Com relação aos órgãos julgadores, as demandas, em quase sua totalidade, acabam recaindo sob as varas cíveis do estado.

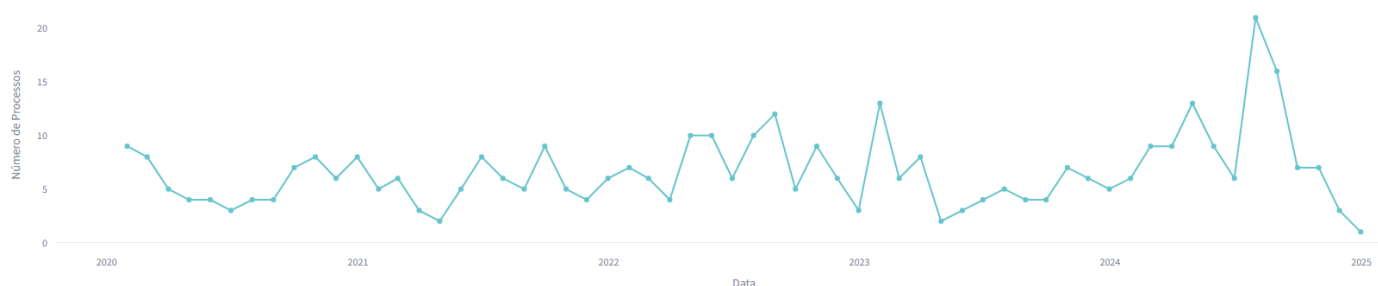
Figura 104 – Gráfico dos órgãos julgadores das disputas nos municípios do Ceará entre 2008 e 2024



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do CNJ, 2025.

Por fim, com relação ao histórico de ajuizamento dos processos, parece haver uma leve oscilação sem parâmetro de rotina. O maior destaque ocorreu em julho de 2024, com o ajuizamento de 21 demandas.

Figura 105 – Gráfico da evolução mensal dos processos judiciais nos municípios do Ceará entre 2008 e 2024

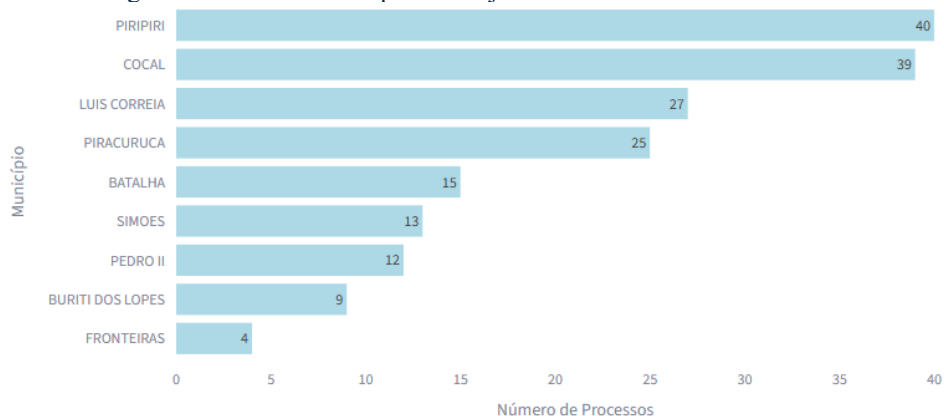


Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do CNJ, 2025.

No Ceará, a recorrência de retificações e disputas registrárias indica que o litígio não se limita ao dano ambiental, mas revela gargalos de regularização que tendem a se reproduzir em escala municipal.

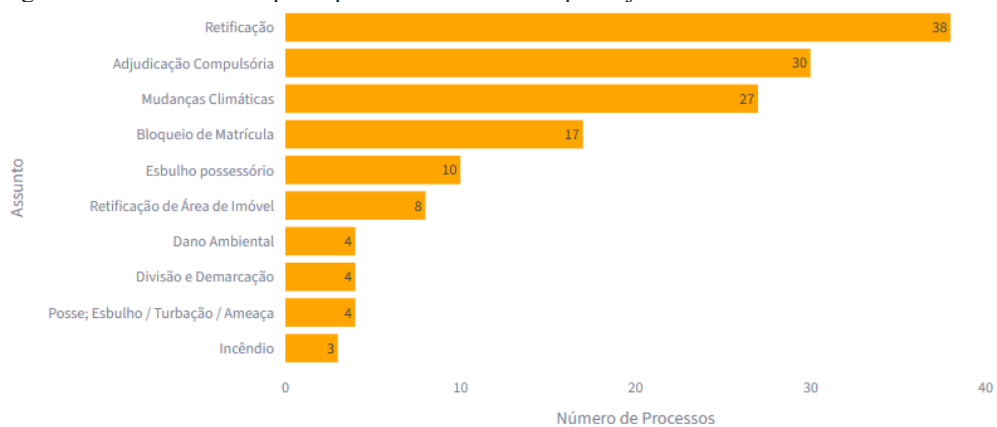
No Piauí, as demandas judiciais parecem ser mais equilibradas na distribuição entre os municípios. Piri-piri possui 40 demandas, seguido de Cocal, com 39 ações, Luis Correia e Piracuruca, 27 e 25, respectivamente. As demandas abordam, principalmente, retificação, adjudicação compulsória e mudanças climáticas.

Figura 106 – Gráfico dos processos judiciais no Piauí entre 2008 e 2024



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do CNJ, 2025.

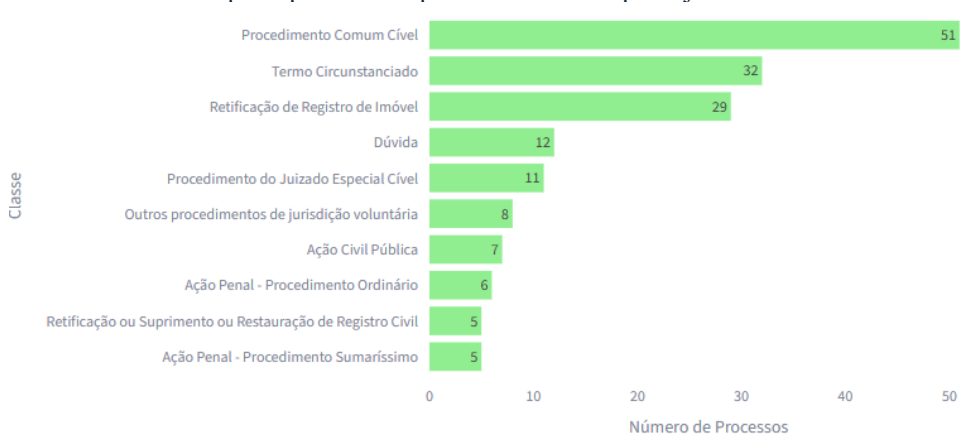
Figura 107 – Gráfico das principais temáticas das disputas judiciais no Piauí entre 2006 e 2025



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do CNJ, 2025.

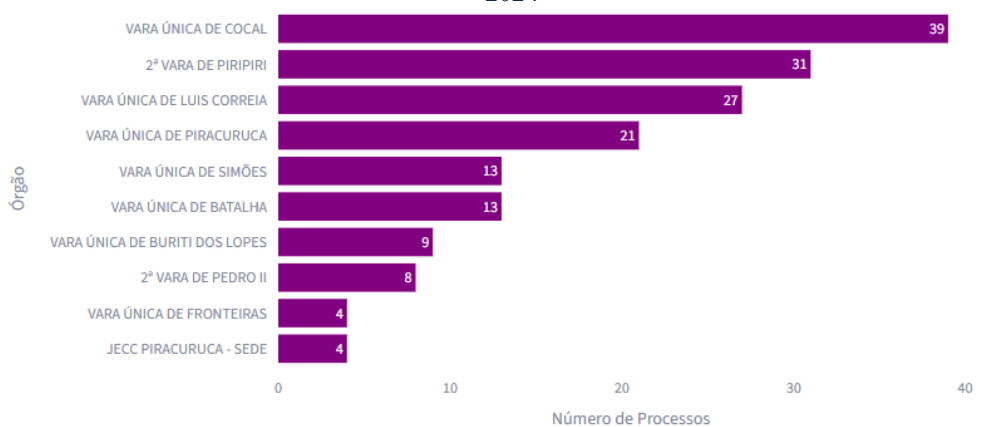
As principais classes processuais são procedimento comum cível (51), termo circunstanciado (32) e retificação de registro de imóvel (29). Os principais órgãos julgadores são a vara única de cocal, seguida da 2ª vara de Piriipiri e as varas únicas de Luis Correia e Piracuruca.

Figura 108 – Gráfico das principais classes processuais das disputas judiciais no Piauí entre 2008 e 2024



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do CNJ, 2025.

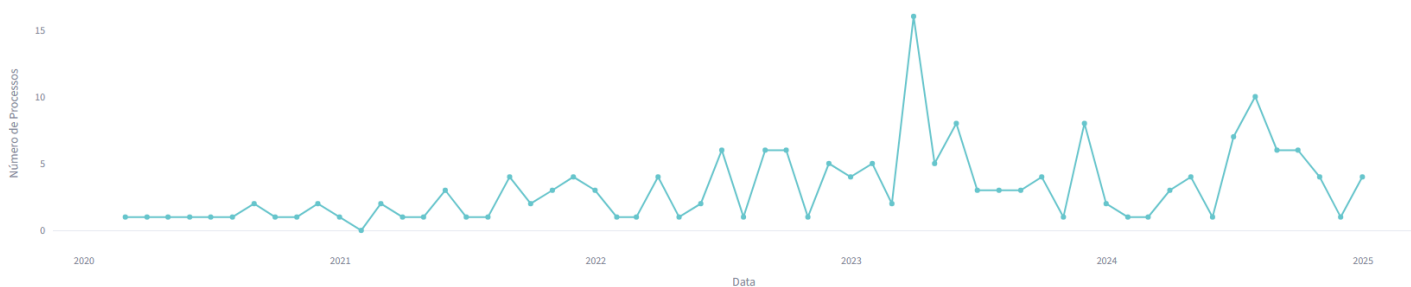
Figura 109 – Gráfico dos órgãos julgadores das disputas judiciais nos municípios do Piauí entre 2008 e 2024



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do CNJ, 2025.

Por fim, com relação ao histórico de ajuizamento dos processos, percebe-se leve aumento de ajuizamentos a partir de julho de 2020, com um pico mais destacado em março de 2023, com o ajuizamento de 16 ações judiciais.

Figura 110 – Gráfico da evolução mensal dos processos judiciais nos municípios do Piauí entre 2008 e 2024

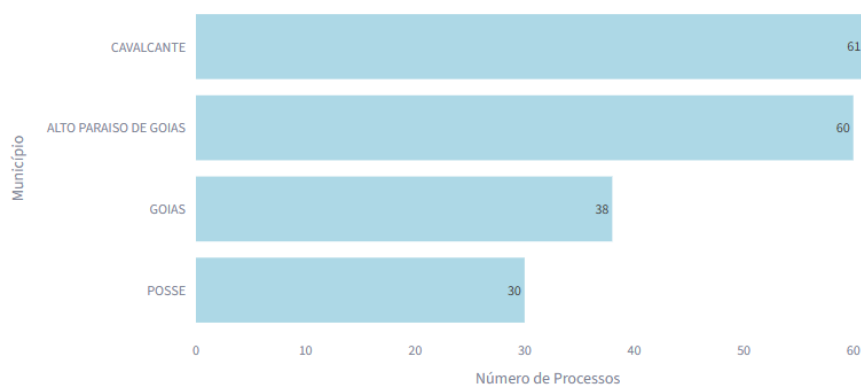


Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do CNJ, 2025.

No Piauí, a distribuição mais equilibrada entre municípios sugere litigiosidade menos concentrada territorialmente, embora marcada por temas típicos de correção e reconfiguração dominial, o que reforça o vínculo entre cadastro/registro e conflito judicial.

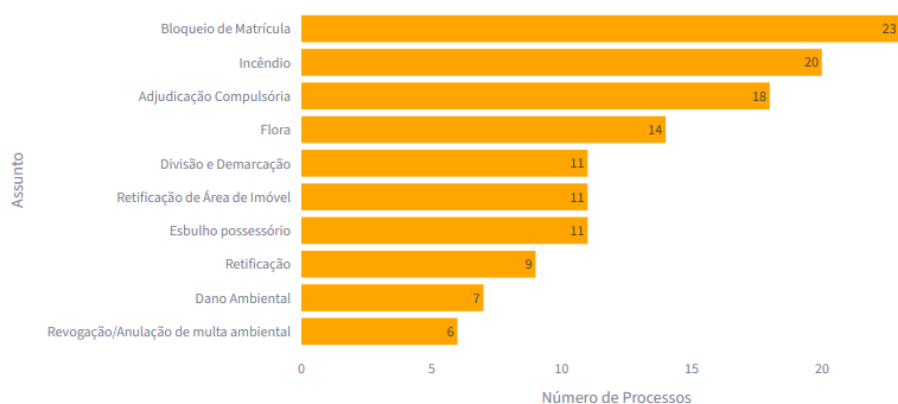
Em Goiás, Cavalcante e Alto Paraíso de Goiás possuem maior quantidade de demandas, com 61 e 60 processos. Bloqueio de matrícula, incêndio e adjudicação compulsória estão entre os temas mais alegados, com 23, 20 e 18 ações.

Figura 111 – Gráfico de processos judiciais em Goiás entre 2008 e 2024



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do CNJ, 2025.

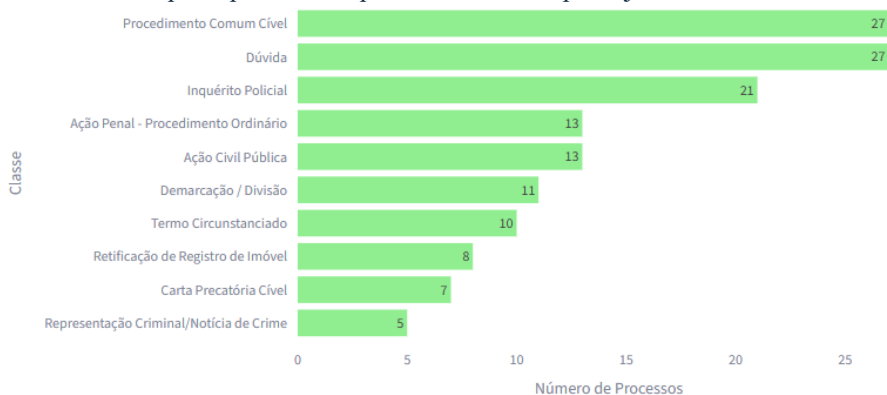
Figura 112 – Gráfico de principais temáticas das disputas judiciais em Goiás entre 2006 e 2025



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do CNJ, 2025.

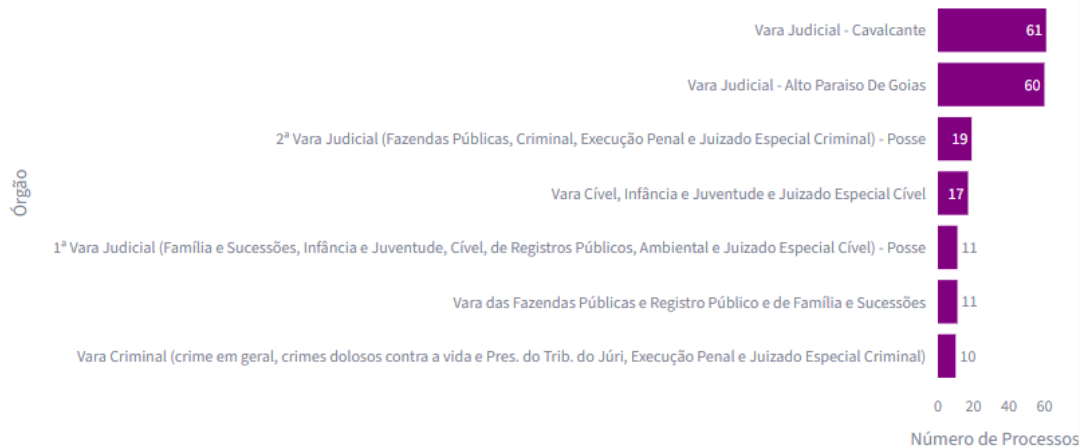
As principais classes processuais são procedimento comum cível (27), dúvida (27), inquérito policial (21), ação penal ordinária (13) e ação civil pública (13). Os principais órgãos julgadores são a vara judicial de Cavalcante e a vara judicial de Alto Paraíso de Goiás.

Figura 113 – Gráfico de principais classes processuais das disputas judiciais em Goiás entre 2008 e 2024



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do CNJ, 2025.

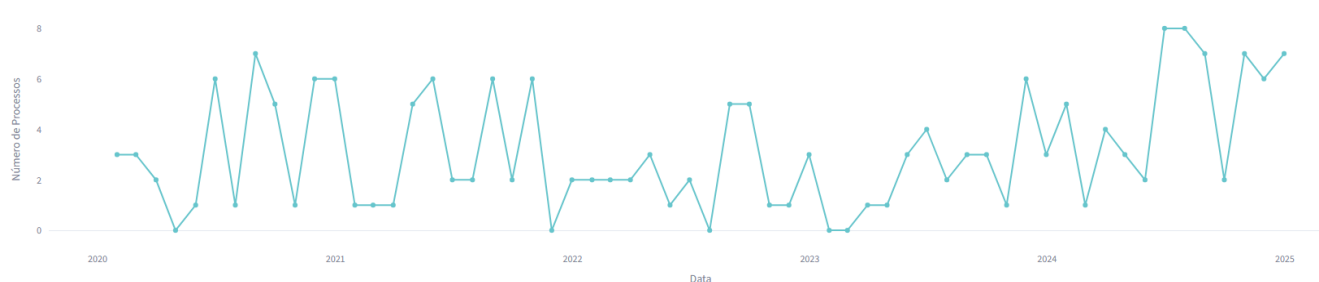
Figura 114 – Gráfico dos órgãos julgadores das disputas judiciais em Goiás entre 2008 e 2024



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do CNJ, 2025.

Quanto ao histórico de evolução mensal de processos, o gráfico é instável, com maior nível de ajuizamentos em junho e julho de 2024.

Figura 115 – Gráfico da evolução mensal dos processos judiciais nos municípios de Goiás entre 2008 e 2024

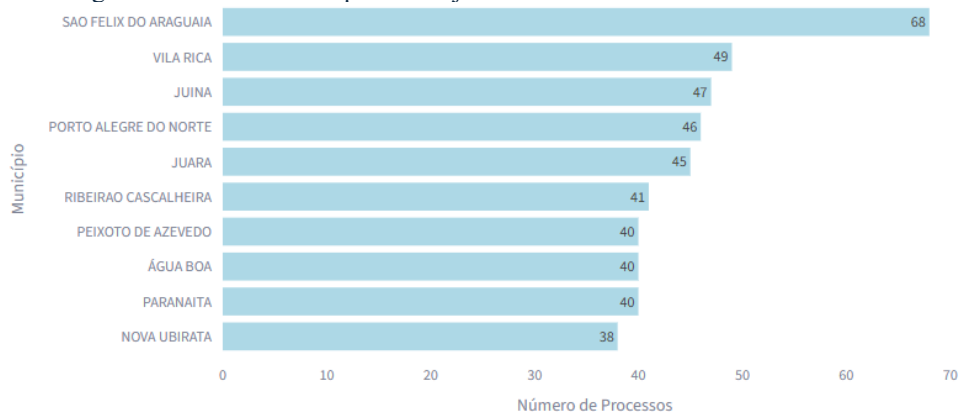


Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do CNJ, 2025.

Em Goiás, a presença simultânea de bloqueio de matrícula, incêndio e adjudicação compulsória evidencia sobreposição entre conflito dominial e fenômenos ambientais, indicando judicialização que opera tanto como contenção quanto como disputa por regularização.

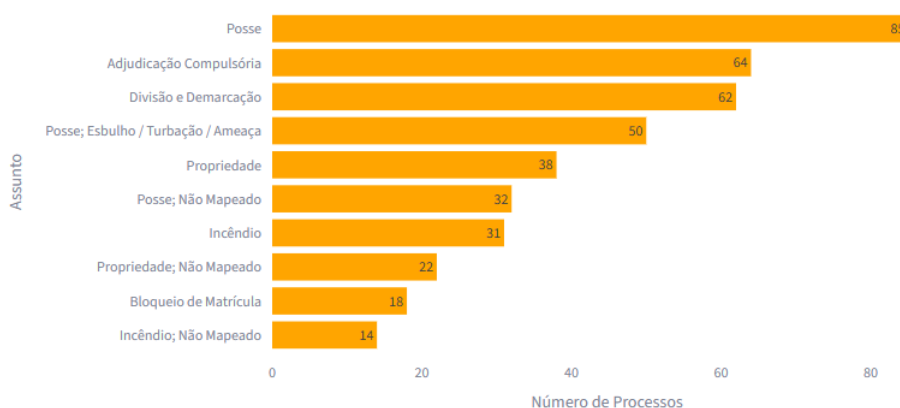
No Mato Grosso, São Felix do Araguaia e Vila Rica aparecem como os municípios com maior número de processos, contando com 68 e 49 demandas, respectivamente. Os assuntos mais recorrentes são posse, adjudicação compulsória e divisão e demarcação, com 85, 64 e 62 ações judiciais cada.

Figura 116 – Gráfico dos processos judiciais no Mato Grosso entre 2008 e 2024



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do CNJ, 2025.

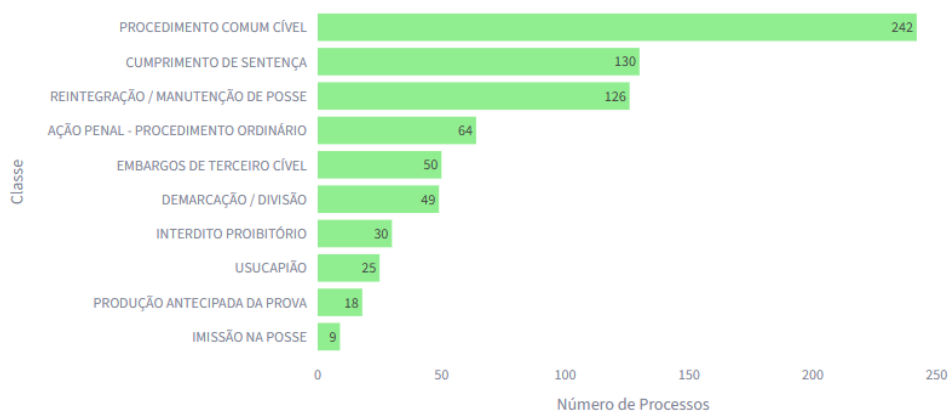
Figura 117 – Gráfico das principais temáticas das disputas judiciais no Mato Grosso entre 2006 e 2025



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do CNJ, 2025.

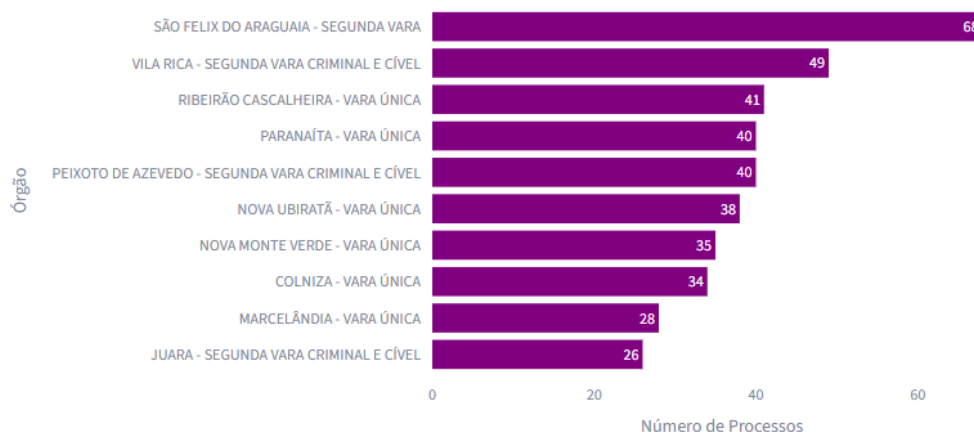
As principais classes processuais são procedimento comum cível (242), cumprimento de sentença (130) e reintegração e manutenção de posse (126). Os órgãos julgadores mais demandados são a segunda vara de São Felix do Araguaia e a Segunda Vara Criminal e Cível de Vila Rica.

Figura 118 – Gráfico das principais classes processuais das disputas judiciais no Mato Grosso entre 2008 e 2024



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do CNJ, 2025.

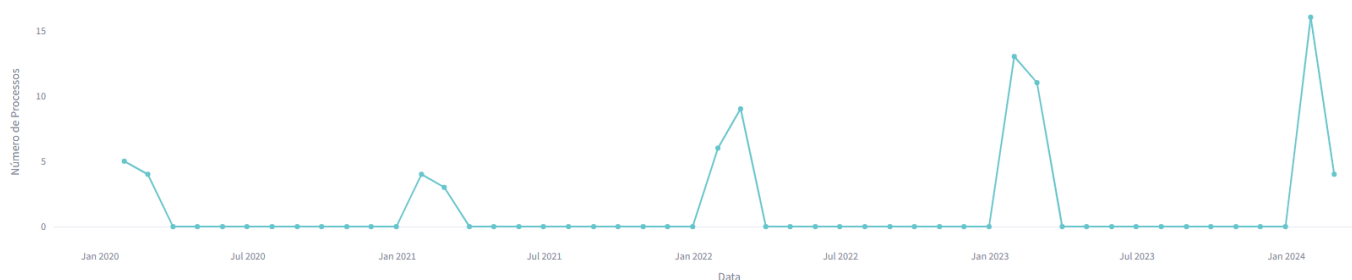
Figura 119 – Gráfico dos órgãos julgadores das disputas judiciais nos municípios do Mato Grosso entre 2008 e 2024



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do CNJ, 2025.

Quanto ao histórico de evolução mensal de processos, o gráfico evidencia picos nos meses de janeiro e fevereiro de cada ano.

Figura 120 – Gráfico da evolução mensal dos processos judiciais nos municípios do Mato Grosso entre 2008 e 2024

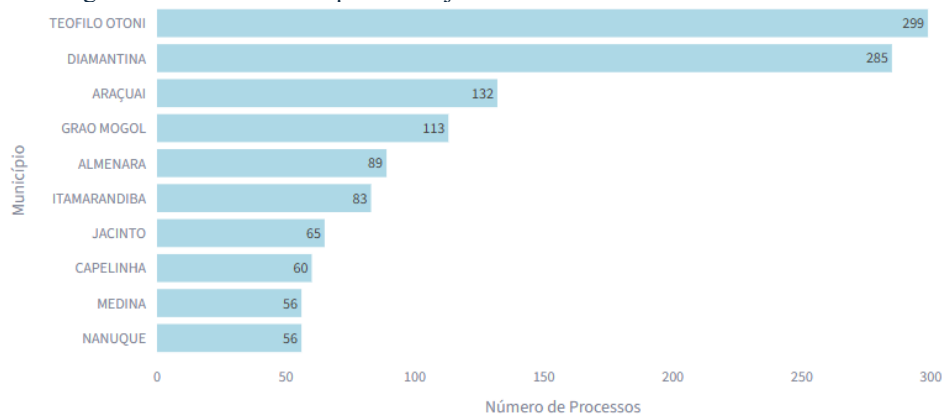


Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do CNJ, 2025.

No Mato Grosso, a predominância de posse, adjudicação e divisão/demarcação sugere que o Judiciário é acionado como arena central de reorganização territorial, em contexto compatível com fronteira agrícola e disputas de domínio.

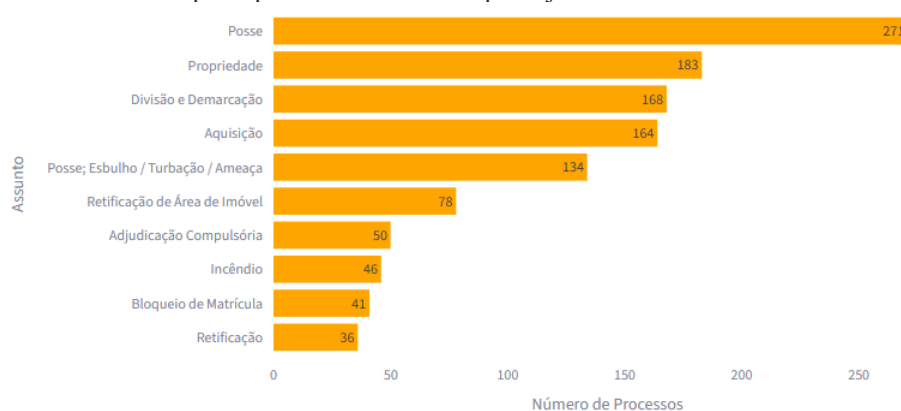
Em Minas Gerais, Teófilo Otoni e Diamantina são os municípios com maior número de demandas, contando com 299 e 285 processos. Os assuntos mais recorrentes são posse (271), propriedade (183), divisão e demarcação (168), aquisição (162) e esbulho, turbacão e ameaça (134).

Figura 121 – Gráfico dos processos judiciais em Minas Gerais entre 2008 e 2024



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do CNJ, 2025.

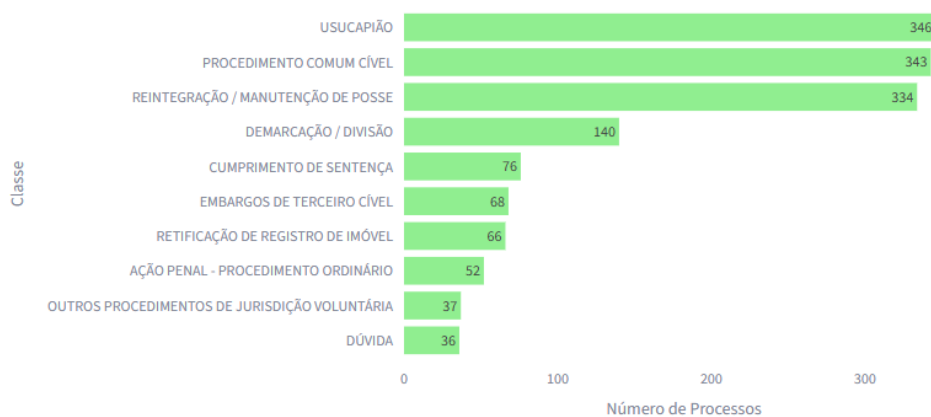
Figura 122 – Gráfico das principais temáticas das disputas judiciais em Minas Gerais entre 2006 e 2025



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do CNJ, 2025.

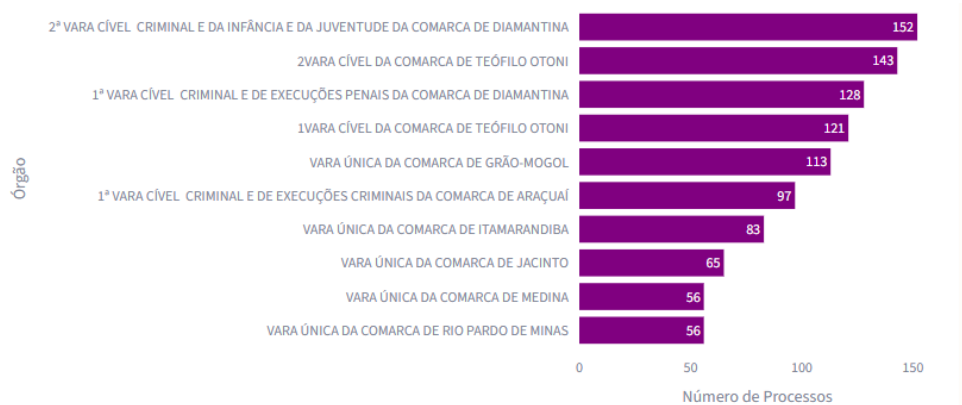
As principais classes processuais são a usucapião (346), procedimento comum cível (343) e reintegração e manutenção de posse (334). Os órgãos julgadores mais demandados são a segunda vara cível, criminal e da infância de Diamantina, a 2ª vara cível de Teófilo Otoni, a 1ª vara cível criminal e de execuções de Diamantina e a 1ª vara cível de Teófilo Otoni.

Figura 123 – Gráfico das principais classes processuais das disputas judiciais em Minas Gerais entre 2008 e 2024



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do CNJ, 2025.

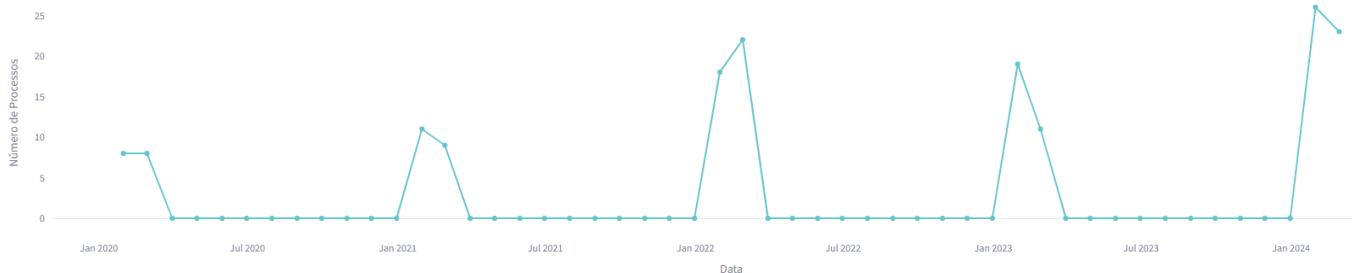
Figura 124 – Gráfico dos órgãos julgadores das disputas judiciais nos municípios de Minas Gerais entre 2008 e 2024



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do CNJ, 2025.

Quanto ao histórico de evolução mensal de processos, o gráfico de Minas Gerais, semelhante ao de Mato Grosso, evidencia picos nos meses de janeiro e fevereiro de cada ano.

Figura 125 – Gráfico da evolução mensal dos processos judiciais nos municípios de Minas Gerais entre 2008 e 2024

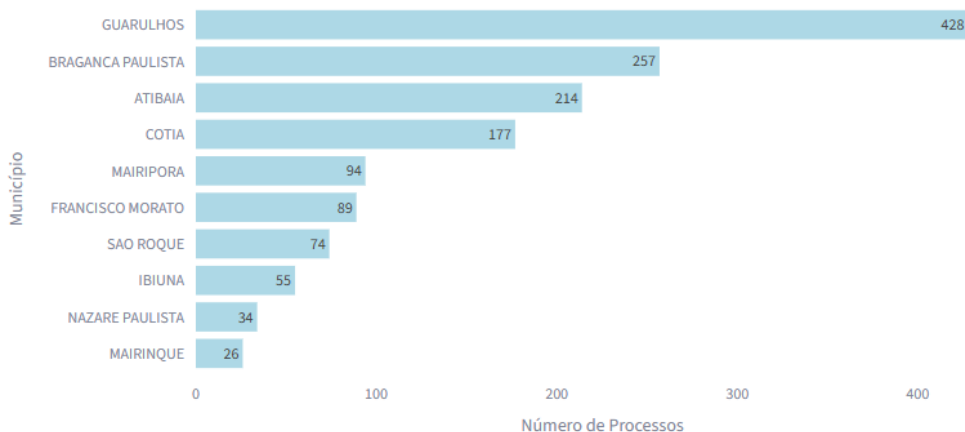


Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do CNJ, 2025.

Em Minas Gerais, o volume elevado e o perfil das ações (usucapião, reintegração e posse) apontam para litigiosidade dominial estruturante, cuja massa processual tende a produzir resposta lenta e fragmentada.

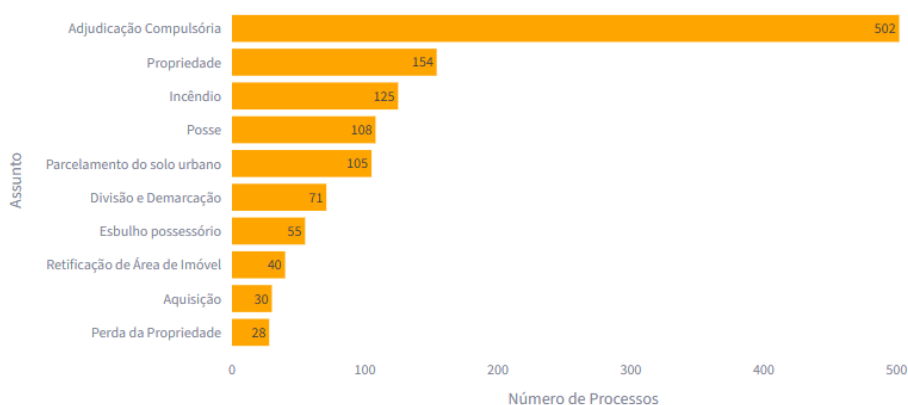
Em São Paulo, Guarulhos é, de forma destacada, o município com maior número de processos, contando com 428 demandas. Bragança Paulista aparece em segundo, com 257 ações e Atibaia em terceiro, com 214 demandas. Também de forma destacada, adjudicação compulsória é o assunto mais abordado, com 502 processos, seguido de propriedade (154), incêndio (125), posse (108) e parcelamento do solo urbano (105).

Figura 126 – Gráfico dos processos judiciais em São Paulo entre 2008 e 2024



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do CNJ, 2025.

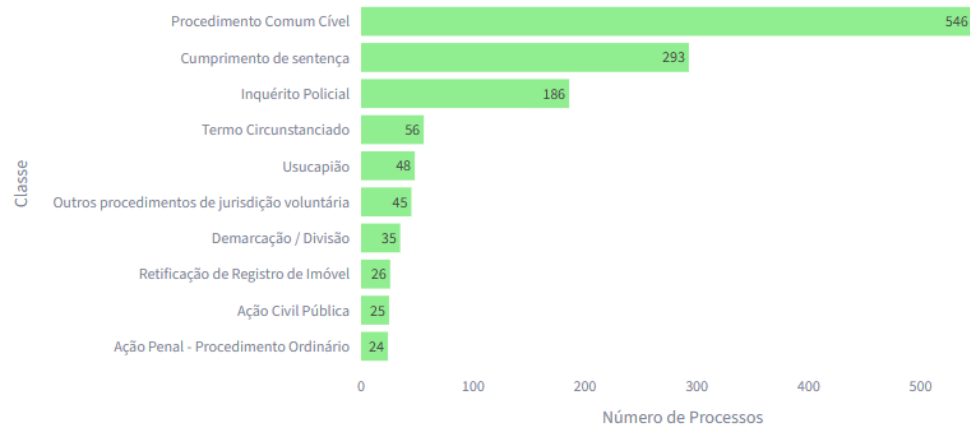
Figura 127 – Gráfico das principais temáticas das disputas judiciais em São Paulo entre 2006 e 2025



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do CNJ, 2025.

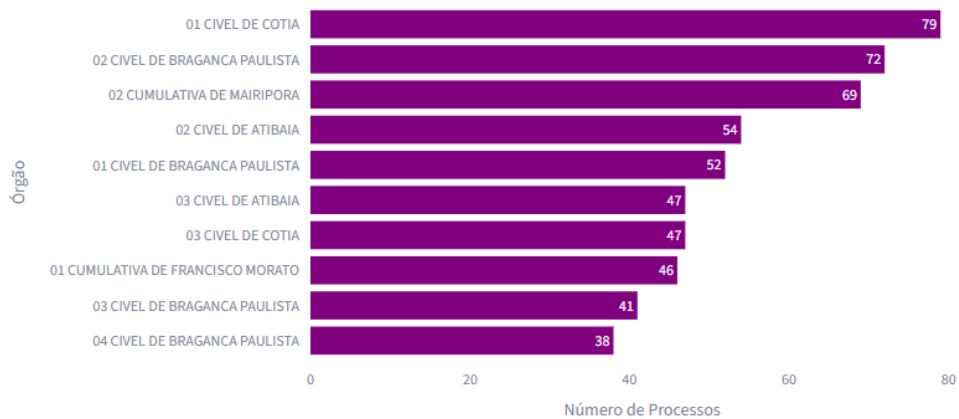
As principais classes processuais são procedimento comum cível (546), cumprimento de sentença (293) e inquérito policial (186). Os órgãos julgadores mais demandados são a 1ª Vara Cível de Cotia (79), 2ª Vara Cível de Bragança Paulista (72), 2ª Vara cumulativa de Mairipora (69), 2ª Vara Cível de Atibaia (54) e 1ª Vara Cível de Bragança Paulista (52).

Figura 128 – Gráfico das principais classes processuais das disputas judiciais em São Paulo entre 2008 e 2024



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do CNJ, 2025.

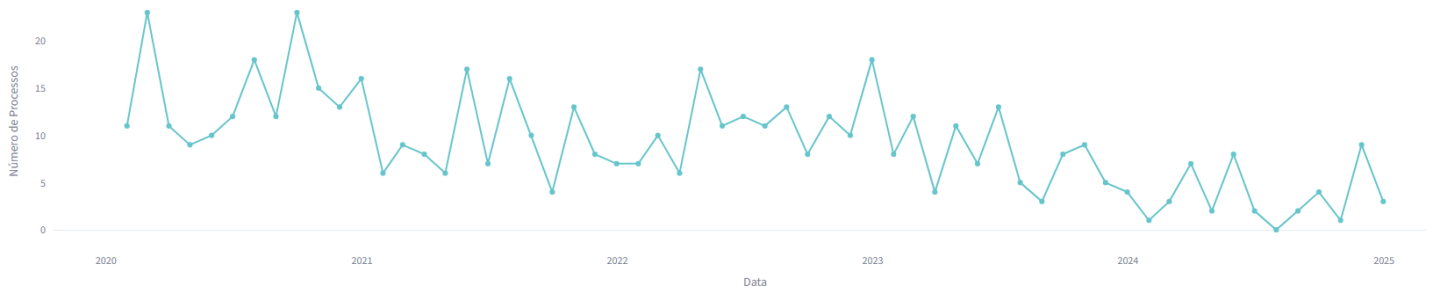
Figura 129 – Gráfico dos órgãos julgadores das disputas judiciais nos municípios de São Paulo entre 2008 e 2024



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do CNJ, 2025.

Quanto ao histórico de evolução mensal de processos, o gráfico não apresenta estabilidade, contando com leves oscilações ao longo dos meses, entre altas e quedas. Fevereiro e setembro de 2020 foram os meses com maior pico, seguido de abril e dezembro de 2022.

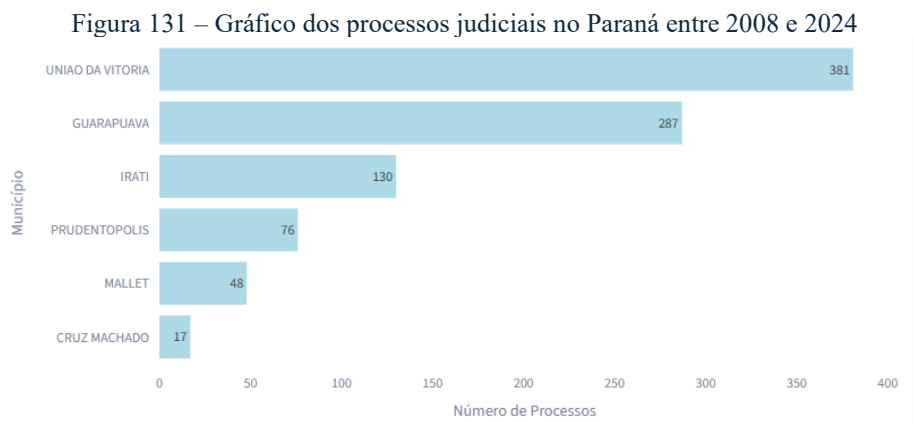
Figura 130 – Gráfico da evolução mensal dos processos judiciais nos municípios de São Paulo entre 2008 e 2024



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do CNJ, 2025.

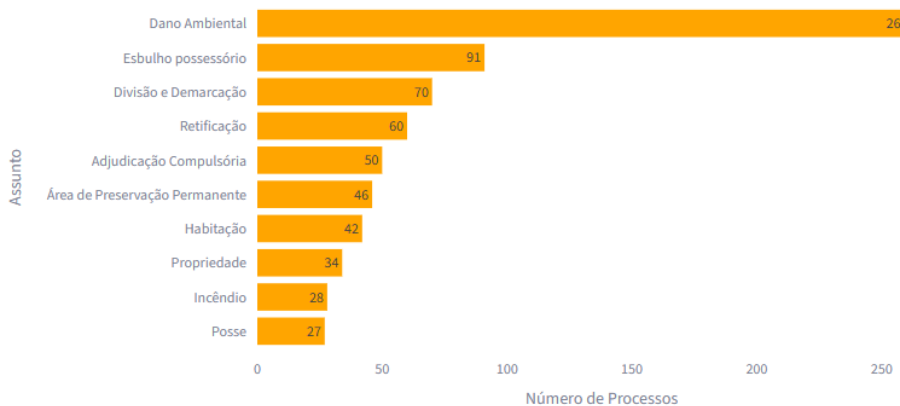
Em São Paulo, a forte concentração em municípios populosos e a incidência de temas urbanísticos e dominiais sugerem que a judicialização ambiental se combina com pressão imobiliária e conflitos típicos de território periurbano.

No Paraná, União da Vitória possui 381 processos judiciais, seguido de Guarapuava, com 287. O assunto mais abordado nas demandas foi dano ambiental, contando com 262 processos. Esbulho possessório aparece em seguida, com 91 ações.



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do CNJ, 2025.

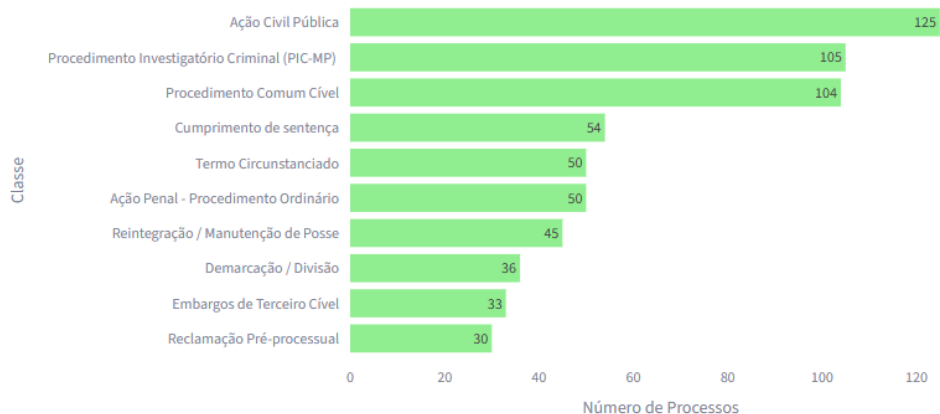
Figura 132 – Gráfico das principais temáticas das disputas judiciais no Paraná entre 2006 e 2025



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do CNJ, 2025.

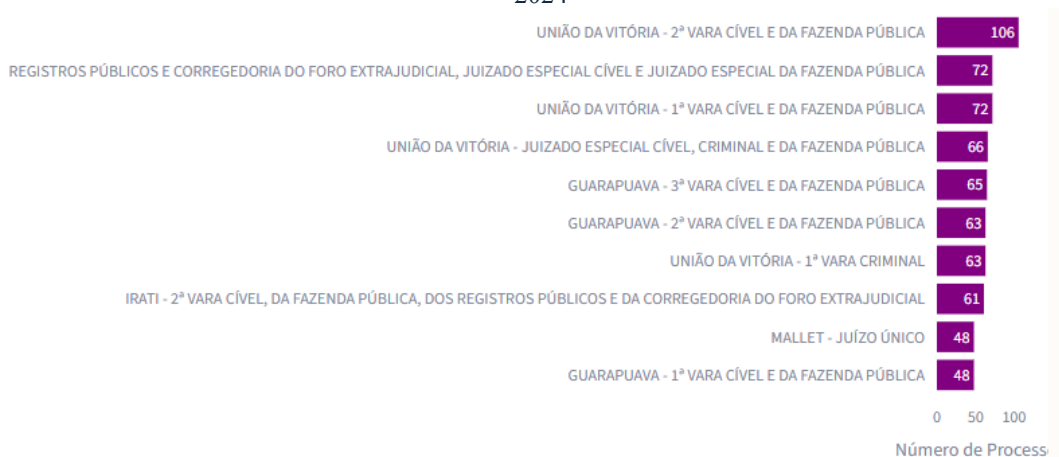
As principais classes processuais são ação civil pública (125), procedimento investigatório criminal (105), procedimento comum cível (104) e cumprimento de sentença (104). Os órgãos julgadores mais demandados são a 2ª Vara Cível de Fazenda Pública de União da Vitória (106), seguido da Vara Cível, fazenda pública, acidentes do trabalho e registros públicos de Prudentópolis e a 1ª Vara Cível de União da Vitória.

Figura 133 – Gráfico das principais classes processuais das disputas judiciais no Paraná entre 2008 e 2024



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do CNJ, 2025.

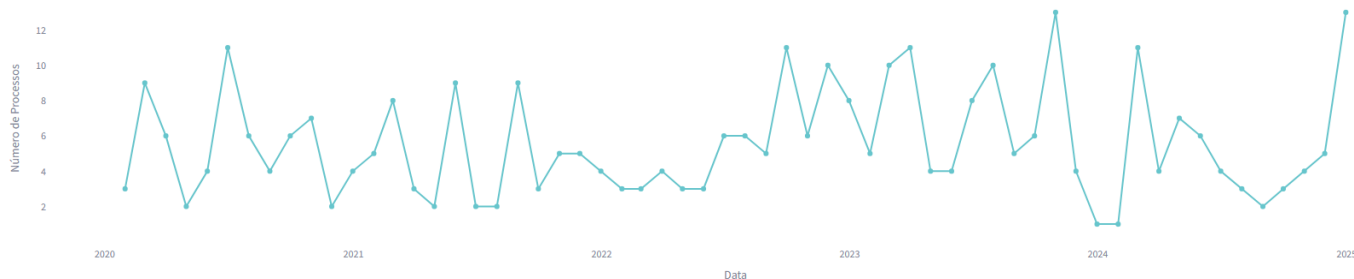
Figura 134 – Gráfico dos órgãos julgadores das disputas judiciais nos municípios do Paraná entre 2008 e 2024



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do CNJ, 2025.

Quanto ao histórico de evolução mensal de processos, não há um padrão anual definido no Estado. Mas pode se afirmar que as demandas passaram a apresentar leve alta a partir de agosto de 2022, apresentando seus maiores picos em outubro de 2023 e dezembro de 2024.

Figura 135 – Gráfico da evolução mensal dos processos judiciais nos municípios do Paraná entre 2008 e 2024

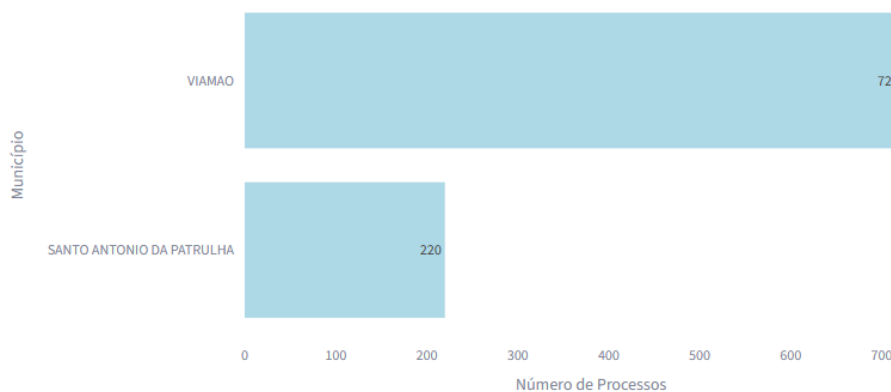


Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do CNJ, 2025.

No Paraná, a centralidade do dano ambiental como assunto dominante sugere perfil mais diretamente reparatório/punitivo, mas ainda dependente de uma engrenagem judicial que tende a atuar após a ocorrência do dano.

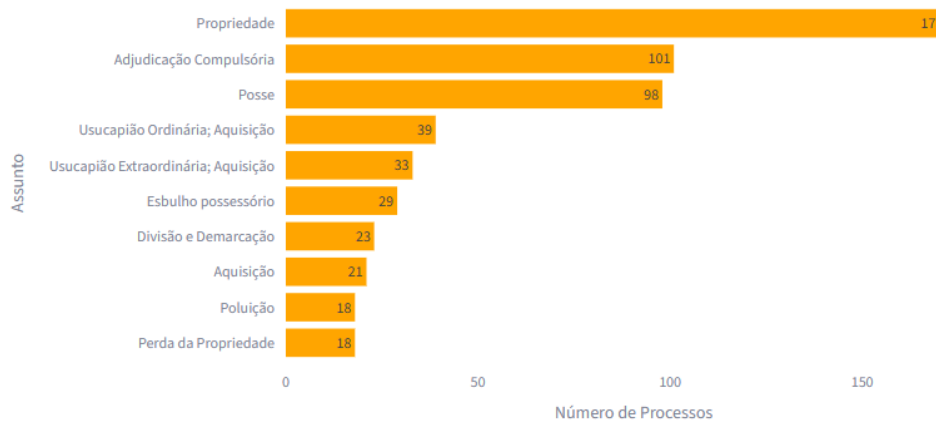
No Rio Grande do Sul, Viamão surge com 723 processos judiciais e Santo Antônio da Patrulha com 220. O assunto mais demandado foi propriedade, com 172 demandas. Adjudicação compulsória e posse aparecem em seguida, com 101 e 98 ações, respectivamente.

Figura 136 – Gráfico dos processos judiciais no Rio Grande do Sul entre 2008 e 2024



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do CNJ, 2025.

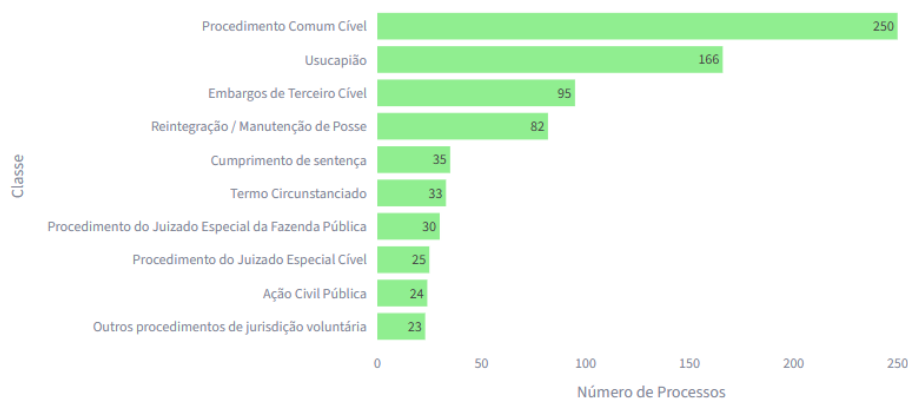
Figura 137 – Gráfico das principais temáticas das disputas judiciais no Rio Grande do Sul entre 2006 e 2025



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do CNJ, 2025.

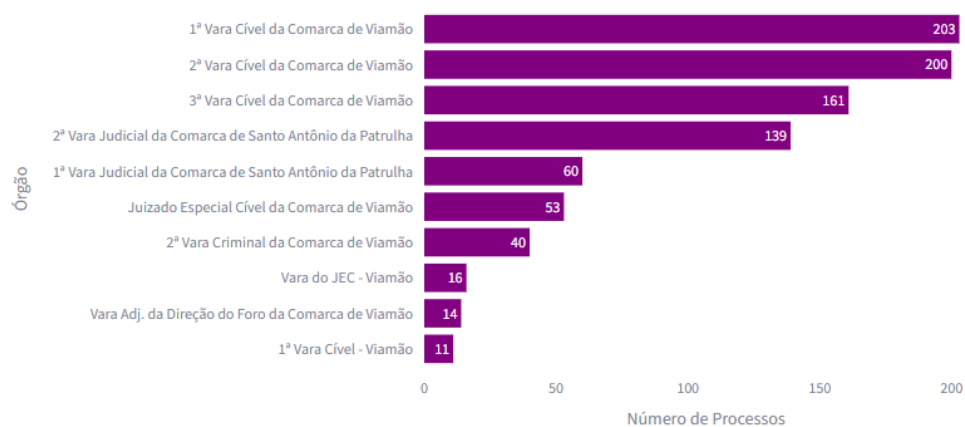
As principais classes processuais são procedimento comum cível (250) e usucapião (166). Os órgãos julgadores mais demandados são as 1ª, 2ª e 3ª Varas Cíveis da Comarca de Viamão, com 203, 200 e 161 demandas, respectivamente.

Figura 138 – Gráfico das principais classes processuais das disputas judiciais no Rio Grande do Sul entre 2008 e 2024



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do CNJ, 2025.

Figura 139 – Gráfico dos órgãos julgadores das disputas judiciais nos municípios do Rio Grande do Sul entre 2008 e 2024



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do CNJ, 2025.

Quanto ao histórico de evolução mensal de processos, não há um padrão anual definido no Rio Grande do Sul. Contudo, é possível observar picos mais altos a partir de maio de 2022, com destaque para setembro de 2022 e dezembro de 2024.

Figura 140 – Gráfico da evolução mensal dos processos judiciais nos municípios do Rio Grande do Sul entre 2008 e 2024



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do CNJ, 2025.

No Rio Grande do Sul, a elevada litigiosidade concentrada e a predominância de temas dominiais indicam que o Judiciário permanece como instrumento recorrente de estabilização (ou disputa) de propriedade e posse.

Os dados acima, portanto, não devem ser lidos apenas como volume processual, mas como expressão institucionalizada do conflito territorial: revelam quem consegue acionar o sistema, quais temas são traduzidos em linguagem jurídica e onde se concentra a capacidade de decisão.

Quando a litigiosidade se mantém elevada e recorrente em temas dominiais e ambientais, com concentração decisória e picos reiterados, a judicialização passa a operar como sintoma de disfuncionalidade estrutural: o conflito se reproduz e se acumula sem solução institucional integrada, elemento compatível com a hipótese de Estado de Coisas Inconstitucional.

Para Bourdieu, o campo jurídico é um espaço de disputas simbólicas, estruturado por relações de força entre agentes dotados de diferentes volumes e espécies de capital — jurídico, político, econômico e simbólico. Os dados indicam que, em regra, há uma centralização do poder de julgamento, o que sugere uma concentração do capital jurídico e, portanto, da capacidade de definir o que é legítimo ou não em matéria ambiental. Essa centralização não é neutra: reproduz hierarquias e assimetrias históricas entre o centro decisório (a estrutura judicial) e as comunidades locais, muitas vezes marginalizadas do acesso real à justiça.

As demandas judiciais aqui identificadas não expressam apenas a existência de conflitos socioambientais, mas também o modo como o Estado traduz esses conflitos em linguagem jurídica, convertendo disputas por território, modos de vida e recursos naturais em categorias legais aparentemente neutras. Nessa tradução, o poder simbólico do direito atua ao impor uma visão legítima do mundo social, apagando as formas locais de saber e justiça ambiental. Assim, o campo jurídico funciona como um mecanismo de reprodução da dominação simbólica, legitimando certas práticas (empresariais, estatais) enquanto deslegitima resistências populares, indígenas e camponesas.

A predominância de determinados tipos de ação (procedimentos comuns cíveis e ações civis públicas) evidencia que os agentes com maior domínio da linguagem jurídica — órgãos públicos, Ministério Público, grandes empresas — são os que dispõem de capital cultural e jurídico suficiente para acionar o sistema judicial. Populações locais,

com menor acesso a esse capital, tornam-se objeto das decisões, e não sujeitos delas. É nesse ponto que se manifesta a violência simbólica: a imposição de uma ordem jurídica que naturaliza a exclusão e a subordinação, mascarada sob o discurso da legalidade e da neutralidade técnica.

Ainda, aumentos abruptos de ajuizamentos, à luz da teoria bourdieusiana, refletem uma mudança nas relações de força dentro do campo jurídico, impulsionada pela entrada de novos agentes (empresas, órgãos ambientais, movimentos sociais) disputando o monopólio de dizer o direito. O direito, portanto, atua como instrumento de consolidação de um novo arranjo de poder, em que o Estado, ao judicializar os conflitos, regula e legitima os efeitos da acumulação capitalista sobre o território.

A análise bourdieusiana permite compreender que os dados não revelam apenas “números de processos”, mas expressam relações estruturais de dominação simbólica e desigualdade de capitais no campo jurídico. A justiça ambiental, nesse contexto, se transforma em arena de lutas por reconhecimento, onde a capacidade de nomear, enquadrar e decidir é um privilégio exercido por poucos. Assim, a antropologia do poder de Bourdieu ajuda a desvelar o caráter político das práticas jurídicas e o modo como elas reproduzem — sob a aparência de imparcialidade — a lógica de dominação que estrutura o campo social mais amplo.

3.2.5 Comissão Pastoral da Terra

A análise dos dados consolidados da Comissão Pastoral da Terra (CPT) permite incorporar ao diagnóstico empírico da presente pesquisa a dimensão social dos conflitos fundiários, evidenciando não apenas a disputa territorial em si, mas seus impactos diretos sobre famílias, comunidades e trabalhadores rurais. Foram considerados registros de conflitos por terra, conflitos por área, assassinatos no campo, trabalho escravo e número de famílias envolvidas, com base nas séries históricas disponibilizadas pela própria CPT.

Diferentemente das subseções anteriores — centradas na materialidade ambiental (sobreposições, desmatamento e queimadas) e na resposta institucional (judicialização) —, os dados da CPT evidenciam a dimensão humana da desordem fundiária. A terra, aqui, deixa de ser apenas objeto cartográfico ou bem ambiental protegido, e passa a ser locus de disputa social concreta.

Nos municípios paraenses analisados (Altamira, São Félix do Xingu, Itaituba, Jacareacanga e Novo Progresso), identificam-se padrões expressivos de conflito agrário.

São Félix do Xingu registra 32 ocorrências, seguido de Itaituba (27), Jacareacanga (22), Novo Progresso (20) e Altamira (17). O número de famílias afetadas revela impacto coletivo significativo, destacando-se Jacareacanga (6.555 famílias) e São Félix do Xingu (3.288 famílias).

Tabela 6 – Impactos sociais relacionados aos conflitos agrários nos municípios de Altamira, São Felix do Xingu, Itaituba, Novo Progresso e Jacareacanga entre 2012 e 2022

Pará							
	Cidade	Conflitos por área	Assassinatos	Conflitos por Terra	Trabalho Escravo	Total de Ocorrências	Família Envolvidas
1	Altamira		2	14	1	17	632
2	São Felix do Xingu		8	21	3	32	3288
3	Itaituba		1	26	0	27	640
4	Jacareacanga		1	19	2	22	6555
5	Novo Progresso		5	15	0	20	1905

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da CPT, 2025.

A leitura agregada da região Norte revela 989 ocorrências, 132.317 famílias envolvidas e 144 municípios afetados, com média de 134 famílias por ocorrência.

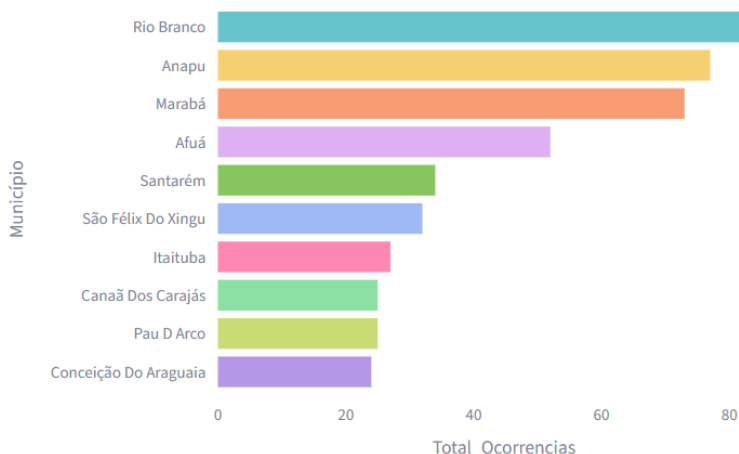
Figura 141 – Indicadores consolidados – Região Norte

Região:	Filtrar por Estado:		
Norte	Pará		
Indicadores Consolidados			
Total de Ocorrências	Famílias Envolvidas	Municípios Afetados	Média Ocorrências/Município
989	132,317	144	6.9
• Média de Famílias por Ocorrência: 134 famílias			

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da CPT, 2025.

O ranking municipal demonstra concentração territorial da violência, com destaque para Rio Branco, Anapu, Marabá e Afuá.

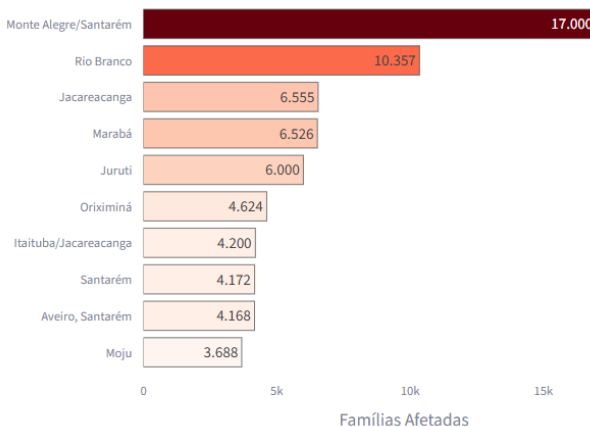
Figura 142 – Municípios com maior total de ocorrências – Região Norte



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da CPT, 2025.

Já no recorte por famílias afetadas, Monte Alegre/Santarém, Jacareacanga e Marabá assumem centralidade.

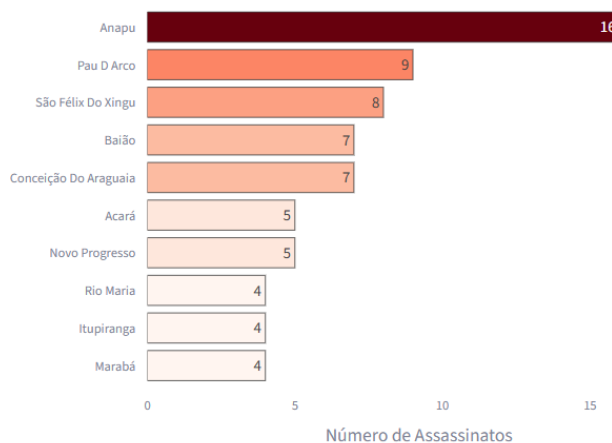
Figura 143 – Municípios com maior número de famílias afetadas – Região Norte



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da CPT, 2025.

No tocante aos assassinatos no campo, Anapu lidera com 16 registros, seguido de Pau D'Arco e São Félix do Xingu.

Figura 144 – Municípios com maior número de assassinatos – Região Norte



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da CPT, 2025.

A convergência entre esses municípios e aqueles já identificados com elevados índices de desmatamento, queimadas e sobreposições de CAR revela um padrão estruturado: a expansão territorial irregular e a violência social caminham conjuntamente.

No Acre, dois oitenta e oito municípios analisados, seis possuíam ocorrências registradas: Xapuri (3), Rio Branco (85), Assis Brasil (1), Sena Madureira (14), Capixaba (2) e Marechal Thaumaturgo (4). As ocorrências de Rio Branco atingem significativo número de famílias, em um total de 10.357. Não houve registros de assassinatos ou trabalho escravo no Estado.

Tabela 7 – Impactos sociais relacionados aos conflitos agrários nos municípios do Acre

Acre						
	Cidade	Assassinatos	Conflitos por Terra	Trabalho Escravo	Total de Ocorrências	Família Envolvidas
1	Xapuri		3		3	49
2	Epitaciolândia					
3	Brasiléia					
4	Rio Branco		85		85	10357
5	Assis Brasil		1		1	56
6	Sena Madureira		14		14	361
7	Capixaba		2		2	115
8	Marechal Thaumaturgo		4		4	169

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da CPT, 2025.

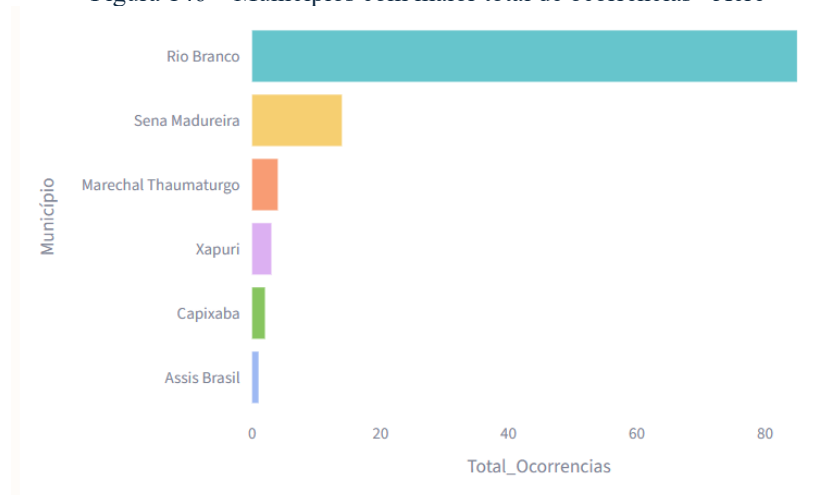
No Acre, foram registradas 109 ocorrências, atingindo 11.107 famílias em seis municípios. Rio Branco concentra 85 dessas ocorrências e 10.357 famílias afetadas, configurando forte centralização do conflito.

Figura 145 – Indicadores Consolidados - Acre

Região:		Filtrar por Estado:	
Norte		Acre	
Indicadores Consolidados			
Total de Ocorrências	Famílias Envolvidas	Municípios Afetados	Média Ocorrências/Município
109	11,107	6	18.2
<p>📍 Média de Famílias por Ocorrência: 102 famílias</p>			

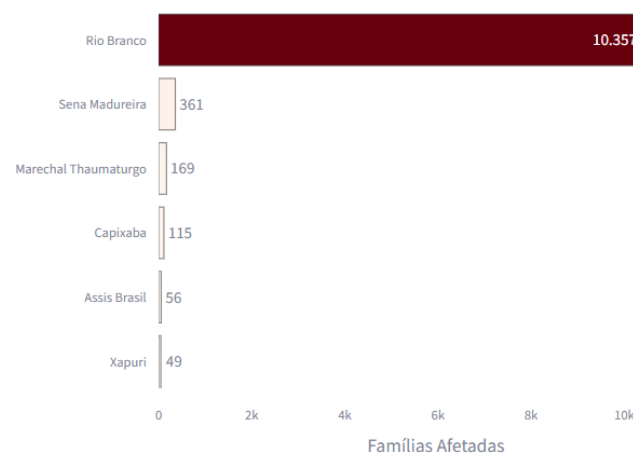
Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da CPT, 2025.

Figura 146 – Municípios com maior total de ocorrências - Acre



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da CPT, 2025.

Figura 147 – Municípios com maior número de famílias afetadas - Acre



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da CPT, 2025.

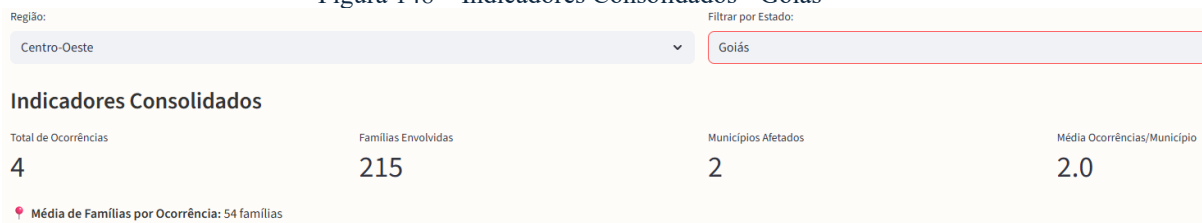
O perfil acreano distingue-se do paraense pela predominância quase exclusiva de conflitos por terra, sem registros relevantes de assassinatos ou trabalho escravo no recorte apresentado. Ainda assim, a magnitude coletiva das famílias envolvidas evidencia impacto estrutural.

No Ceará, dos vinte e três municípios, constam ocorrências vinculadas à conflitos por terra apenas em Jardim (2) e Nova Olinda (1), atingindo 45 e 30 famílias,

respetivamente. Já no Piauí, dos vinte e seis municípios abrangidos pelas UCs, constam 4 ocorrências vinculadas à conflitos por terra em Simões, atingindo 170 famílias.

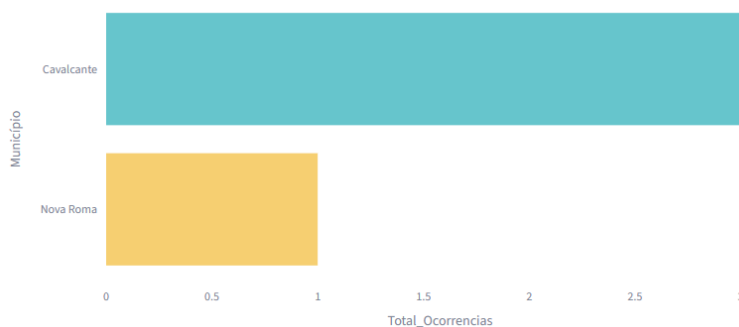
Em Goiás, registram-se 4 ocorrências, atingindo 215 famílias em dois municípios, com concentração em Cavalcante (3 ocorrências; 180 famílias).

Figura 148 – Indicadores Consolidados - Goiás



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da CPT, 2025.

Figura 149 – Municípios com maior total de ocorrências - Goiás



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da CPT, 2025.

Figura 150 – Municípios com maior número de famílias afetadas - Goiás



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da CPT, 2025.

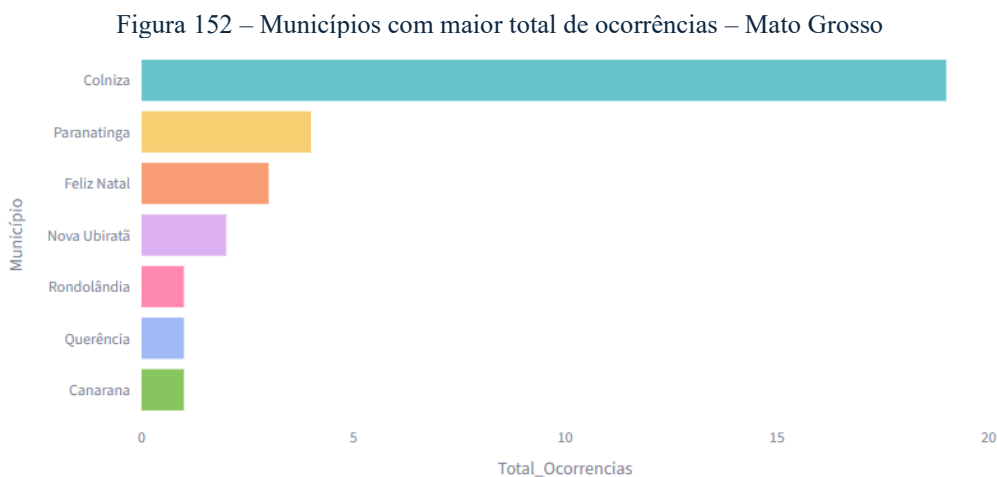
Embora a magnitude absoluta seja reduzida, o padrão de impacto coletivo permanece. O conflito fundiário manifesta-se com menor intensidade quantitativa, mas não desaparece.

No Mato Grosso, observam-se 31 ocorrências, com 5.720 famílias afetadas em sete municípios, média de 185 famílias por ocorrência — a mais elevada entre os estados analisados.



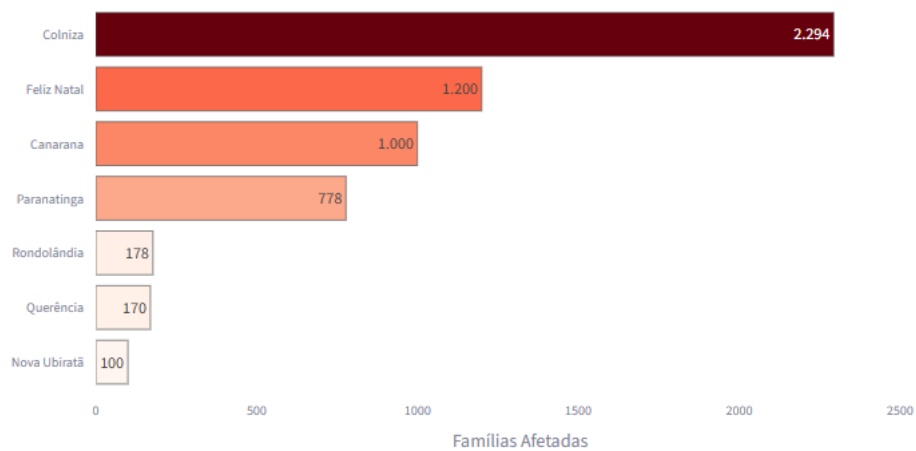
Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da CPT, 2025.

Colniza concentra aproximadamente 19 ocorrências e 2.294 famílias afetadas, destacando-se como núcleo de conflito na fronteira agrícola amazônica.



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da CPT, 2025.

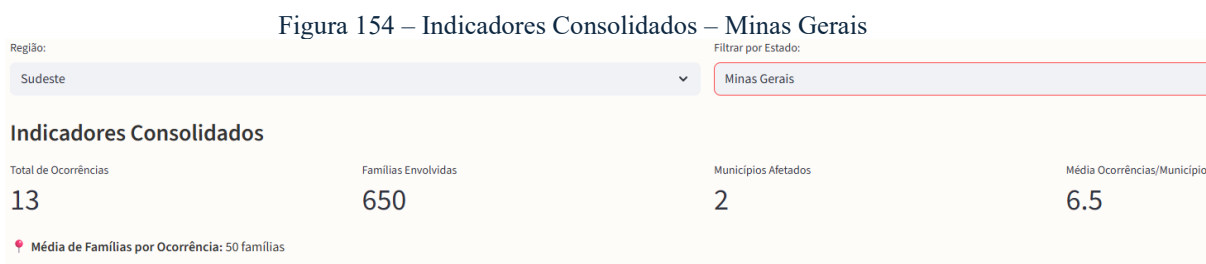
Figura 153 – Municípios com maior número de famílias afetadas – Mato Grosso



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da CPT, 2025.

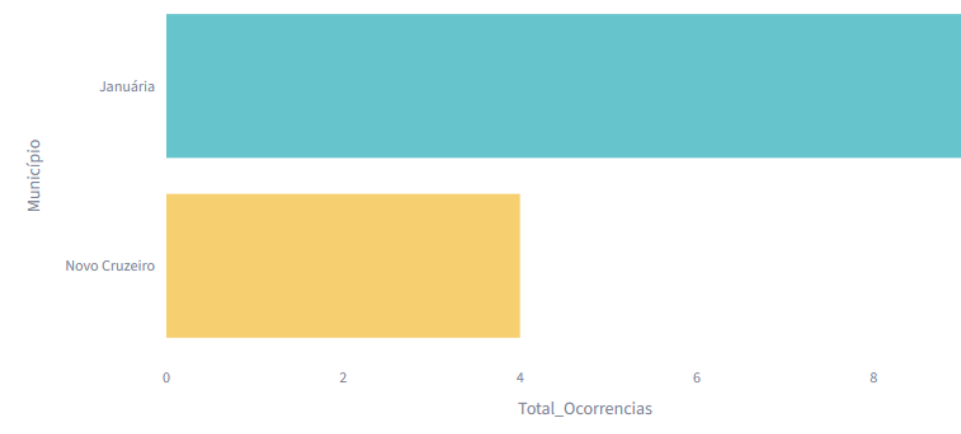
A convergência entre desmatamento expressivo, risco elevado de fogo e conflitos agrários nesse território reforça a hipótese de sobreposição entre expansão produtiva e vulnerabilidade social.

Minas Gerais registra 13 ocorrências, atingindo 650 famílias, concentradas em dois municípios: Januária (9 ocorrências; 594 famílias) e Novo Cruzeiro (4 ocorrências; 56 famílias).



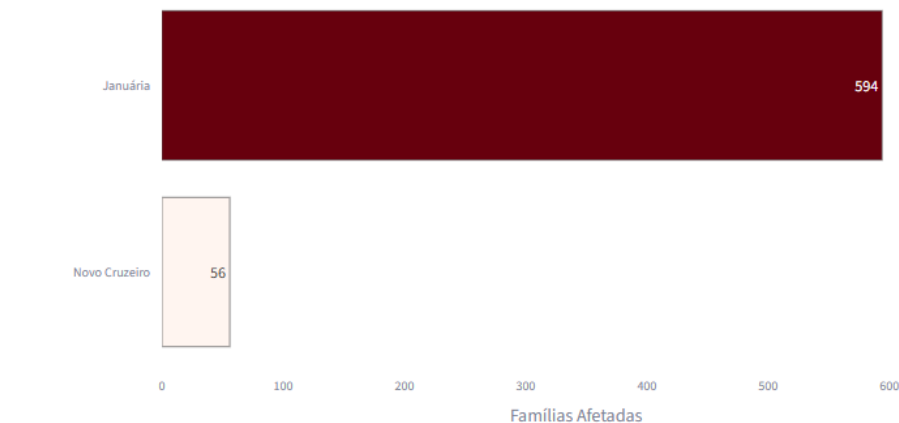
Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da CPT, 2025.

Figura 155 – Municípios com maior total de ocorrências – Minas Gerais



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da CPT, 2025.

Figura 156 – Municípios com maior número de famílias afetadas – Minas Gerais

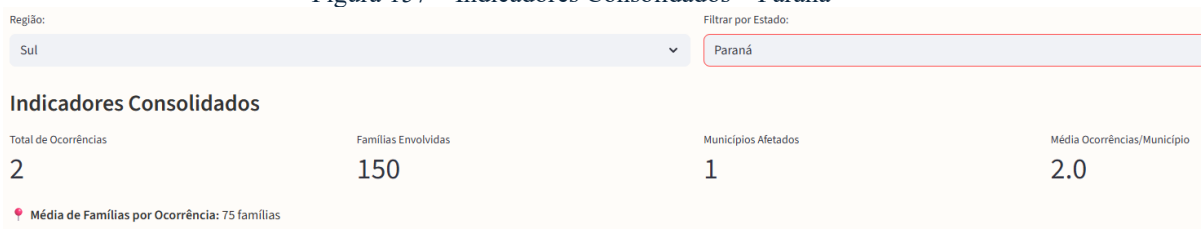


Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da CPT, 2025.

Ainda que sem registros expressivos de violência letal no recorte apresentado, a persistência dos conflitos por terra confirma a manutenção de tensões estruturais no Cerrado e na transição com a Mata Atlântica.

No Paraná, identificam-se 2 ocorrências, atingindo 150 famílias em um único município.

Figura 157 – Indicadores Consolidados – Paraná



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da CPT, 2025.

Mesmo em região de maior consolidação fundiária histórica, o conflito agrário permanece presente, ainda que com intensidade significativamente inferior à observada na Amazônia Legal.

Cumprir registrar que, embora os Estados de São Paulo e Rio Grande do Sul possuam registros estaduais de conflitos agrários nas bases da Comissão Pastoral da Terra, não foram identificadas ocorrências especificamente nos municípios que abrangem as Unidades de Conservação ou Territórios Indígenas selecionados como recorte territorial da presente pesquisa. A ausência de apresentação desses dados decorre, portanto, da delimitação metodológica adotada — centrada nos municípios diretamente incidentes sobre as áreas protegidas analisadas — e não da inexistência de conflitos agrários nesses estados. Tal esclarecimento reforça a coerência do critério empírico utilizado ao longo de todo o capítulo, preservando a uniformidade do recorte territorial aplicado às demais variáveis ambientais e institucionais examinadas.

A análise comparativa revela três elementos estruturais comuns:

1. Impacto coletivo recorrente – mesmo onde há poucas ocorrências, cada conflito atinge dezenas ou centenas de famílias.
2. Concentração territorial – os conflitos se agrupam em municípios específicos, geralmente coincidentes com áreas de expansão agropecuária, mineração ou fragilidade fundiária.

3. Convergência com indicadores ambientais – os principais núcleos de conflito coincidem com municípios que apresentaram altos índices de desmatamento, queimadas e sobreposição de CAR.

À luz de Bourdieu, os dados da CPT evidenciam a atuação de campos sociais em disputa: econômico (agronegócio e mineração), político-administrativo (Estado e seus órgãos), e simbólico (movimentos sociais e organizações como a CPT). A violência não se manifesta apenas de forma física, mas também simbólica, quando a narrativa do “desenvolvimento” legitima a reconfiguração territorial em detrimento de populações tradicionais.

Os números, portanto, não representam apenas estatísticas de conflito; traduzem relações estruturais de poder, nas quais o capital econômico e político tende a se sobrepor ao capital social das comunidades afetadas.

A recorrência nacional dos conflitos, sua distribuição territorial ampla, o elevado número de famílias envolvidas e a persistência temporal das ocorrências indicam que não se trata de episódios isolados. A generalidade territorial (Norte, Centro-Oeste, Sudeste e Sul), a reiteração dos conflitos e a convergência com degradação ambiental e judicialização posterior revelam falha sistêmica prolongada na governança fundiária.

A incapacidade institucional de prevenir conflitos, proteger comunidades vulneráveis e assegurar efetividade às normas ambientais e fundiárias configura cenário compatível com os elementos caracterizadores de um Estado de Coisas Inconstitucional no sistema fundiário brasileiro: violação massiva e reiterada de direitos fundamentais, omissão estrutural do poder público e reprodução prolongada da desordem territorial.

Assim, os dados da CPT não apenas complementam o diagnóstico empírico do capítulo, mas consolidam sua dimensão social, evidenciando que a crise fundiária brasileira ultrapassa a esfera ambiental e alcança diretamente direitos fundamentais à vida, à moradia, ao trabalho digno e ao meio ambiente equilibrado.

Os dados da CPT, portanto, revelam a assimetria entre esses campos — a terra não é apenas um recurso, mas o objeto central de uma disputa simbólica e política. A violência simbólica, conceito central em Bourdieu, refere-se ao poder exercido de modo invisível, naturalizado, sem necessidade de coerção física direta.

O conjunto empírico analisado — sobreposições cadastrais superiores à própria extensão das áreas protegidas, recorrência nacional de alertas de desmatamento, sazonalidade previsível de queimadas e persistência de conflitos agrários com elevado impacto social — revela convergência de disfunções institucionais que ultrapassam a dimensão episódica. A repetição territorial do fenômeno, em distintos biomas e formações socioeconômicas, evidencia falha sistêmica de governança fundiária e ambiental. Não se trata de lacunas pontuais de fiscalização, mas de padrão estrutural de fragilidade na proteção jurídica do território.

A partir da leitura articulada entre dados empíricos e teoria social, observa-se que a inscrição territorial, a supressão vegetal e a judicialização dos conflitos compõem um campo de disputas no qual capitais econômicos e simbólicos operam com maior capacidade de imposição prática do uso da terra. A incapacidade reiterada do Estado de prevenir, corrigir ou reduzir significativamente tais dinâmicas aproxima o cenário analisado dos elementos caracterizadores de um Estado de Coisas Inconstitucional no âmbito fundiário-ambiental brasileiro.

O diagnóstico empírico, portanto, não constitui mera descrição estatística, mas evidencia a persistência de uma disfuncionalidade estrutural que compromete a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, à função social da propriedade e à segurança jurídica territorial.

4 A ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO COMO CRITÉRIO PARA A CONFIGURAÇÃO DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL PELO STF

Existe uma interconexão histórica entre Direito e Economia. O Direito, desde sua concepção, não pode ser isolado de fatores econômicos. A teoria tridimensional de Miguel Reale é utilizada para fundamentar a ideia de que o Direito é composto por norma, fato e valor, interagindo constantemente com fenômenos econômicos para responder às necessidades sociais e de alocação de recursos (REALE, 1994).

Lionel Robbins (1932) define a Economia como a ciência que estuda a escassez de recursos e a maneira eficiente de alocá-los para satisfazer as necessidades humanas ilimitadas. Essa concepção clássica fundamenta a Análise Econômica do Direito (AED), que utiliza os princípios econômicos para avaliar e orientar a criação e aplicação das normas jurídicas. A partir dessa perspectiva, as normas devem ser pensadas não apenas sob a ótica legal, mas também considerando seu impacto na eficiência da alocação dos recursos escassos, buscando minimizar desperdícios, reduzir conflitos e promover o bem-estar social. Assim, a AED propõe que o Direito atue como um instrumento para otimizar resultados econômicos, refletindo uma intersecção entre ciência econômica e jurídica.

Embora Direito e Economia sejam disciplinas distintas, com abordagens metodológicas diferentes, elas podem se complementar. Enquanto o Direito é normativo, descritivo e interpretativo, a Economia é quantitativa, empírica e baseada em modelos. Essa distinção metodológica é superada na AED ao aplicar ferramentas econômicas para avaliar o impacto e a eficácia de normas jurídicas (SALAMA, 2014). Por exemplo, ao analisar políticas públicas, como subsídios agrícolas ou leis ambientais, a AED pode prever os efeitos econômicos e identificar possíveis externalidades, propondo ajustes que alinhem as normas aos objetivos de eficiência e equidade.

A AED tem suas raízes no *Common Law*, especialmente nos Estados Unidos, onde autores como Ronald Coase e Richard Posner lideraram o movimento. Coase, com seu teorema, trouxe à tona a ideia de que, com custos de transação baixos e direitos de propriedade bem definidos, os agentes econômicos podem negociar soluções eficientes sem a necessidade de intervenção estatal (COASE, 1960).

Richard Posner (1973), expoente da Escola de Chicago, ampliou a aplicação da Análise Econômica do Direito ao defender que a eficiência econômica deve ser um critério fundamental nas decisões judiciais. Segundo Posner, os juízes, ao resolver conflitos, deveriam optar pela solução que maximize o bem-estar social agregado, promovendo a

alocação mais eficiente dos recursos escassos. Embora essa abordagem seja influente, ela também suscita debates devido às suas implicações utilitaristas e críticas relacionadas à justiça distributiva. A Escola de Chicago lidera a corrente que busca aplicar princípios econômicos à legislação para aprimorar a eficiência e a previsibilidade do sistema jurídico. No âmbito do direito de propriedade, a AED enfatiza a importância de estabelecer normas que incentivem a eficiência econômica e reduzam os custos de transação, buscando um equilíbrio entre segurança jurídica e eficiência econômica.

A AED e o Teorema de Coase oferecem ferramentas para abordar a problemática da sobreposição de terras no Brasil, de forma a minimizar custos de transação e promover soluções eficientes e justas, uma vez que aquela ocorre quando diferentes direitos ou usos são reivindicados para o mesmo território, gerando conflitos entre atores como comunidades tradicionais, governos, empresas e indivíduos.

A eficiência econômica é um dos pilares centrais da AED. Ela é analisada sob três perspectivas: a) eficiência técnica: refere-se à capacidade de realizar uma tarefa ou alcançar um objetivo com o mínimo de recursos possível; b) eficiência alocativa: trata da distribuição de recursos para os usos mais valiosos em termos econômicos, assegurando que eles sejam direcionados para onde geram maior utilidade e; c) eficiência distributiva: Relaciona-se à justiça e equidade na alocação dos recursos, reconhecendo que a eficiência alocativa não resolve por si só desigualdades sociais. Embora a eficiência técnica e alocativa sejam frequentemente priorizadas, a distributiva é muitas vezes negligenciada na AED. Isso gera críticas, especialmente em contextos marcados por desigualdades estruturais.

Os custos de transação são outro ponto relevante. A Teoria dos Custos de Transação (TCT), desenvolvida com base nos trabalhos de Ronald Coase, aborda os desafios econômicos em negociações. Ela parte de dois pressupostos: a) a racionalidade limitada: os indivíduos tentam maximizar seus interesses, mas possuem limites cognitivos que os impedem de processar todas as informações necessárias e; b) o oportunismo: agentes econômicos podem adotar comportamentos estratégicos (como mentir ou ocultar informações) para obter vantagens.

Esses custos incluem despesas com negociação, execução de contratos e fiscalização. Segundo Coase (1960, p. 15), quando esses custos são elevados, as negociações privadas se tornam inviáveis, e a intervenção estatal pode ser necessária para alinhar os incentivos das partes. No contexto brasileiro, isso é evidente na dificuldade de

formalização de propriedades rurais, o que impede o acesso ao crédito agrícola e reduz a produtividade. Por exemplo, em um mercado de terras, custos de transação incluem a obtenção de informações sobre propriedades disponíveis, as negociações dos preços e cláusulas do contrato. Incluem, ainda, a garantia de que o contrato será cumprido.

Os custos de transação associados à gestão de propriedades públicas incluem fiscalização, regularização fundiária e resolução de conflitos. A AED sugere que mecanismos claros de governança, como cogestão entre comunidades locais e o Estado, podem reduzir esses custos e promover eficiência. Por exemplo, Programas de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) em terras quilombolas têm demonstrado resultados positivos na preservação ambiental e no desenvolvimento econômico das comunidades (COASE, 1960; POSNER, 2007).

São exemplos de aplicação: a) regularização de terras devolutas: a titulação de terras devolutas é fundamental para reduzir conflitos de uso e incentivar práticas agrícolas sustentáveis. No Brasil, iniciativas como o Programa Terra Legal visam formalizar a posse de pequenos agricultores em áreas públicas, promovendo segurança jurídica e acesso ao crédito; b) gestão de Unidades de Conservação: em unidades como o Parque Nacional do Xingu, a cogestão entre comunidades indígenas e o governo federal permite que o conhecimento tradicional seja incorporado à preservação ambiental, reduzindo custos de fiscalização e aumentando a eficiência; c) proteção de territórios quilombolas: o reconhecimento e a demarcação de terras quilombolas são essenciais para garantir os direitos culturais e sociais dessas comunidades. Além disso, programas como o PSA incentivam práticas sustentáveis, gerando benefícios ambientais e econômicos e; d) combate à grilagem e ao desmatamento: Em regiões como a Amazônia, a grilagem de terras públicas é combatida por meio da fiscalização eletrônica e da imposição de penalidades econômicas.

No Brasil, a propriedade privada é protegida como um direito fundamental pela Constituição de 1988 (Art. 5º, XXII) e está vinculada à sua função social (Art. 170, III). Isso significa que a propriedade deve ser utilizada de forma a atender ao bem-estar social, equilibrando interesses individuais e coletivos. A abordagem da AED é especialmente relevante em questões de regularização fundiária e reforma agrária, onde a falta de exclusividade e transferibilidade gera conflitos e ineficiências (REALE, 1994).

Nesse sentido, o presente capítulo mobiliza a Análise Econômica do Direito (AED) como lente interpretativa para identificar, no sistema fundiário brasileiro, elementos compatíveis com a configuração de um Estado de Coisas Inconstitucional (ECI). Parte-se da premissa de que o Direito não opera no vazio: normas e instituições produzem incentivos, distribuem riscos e alocam recursos escassos, razão pela qual a eficiência institucional — e também seus fracassos — pode ser examinada por critérios econômico-jurídicos. Nesse sentido, a AED oferece instrumentos para compreender como arranjos de propriedade, cadastros e mecanismos de aplicação efetiva da norma geram custos sociais persistentes, produzindo um padrão de violações reiteradas e de difícil correção por medidas pontuais.

Sob o ponto de vista metodológico, adota-se a concepção de economia como ciência da escassez e da escolha sob restrições, o que permite avaliar efeitos práticos de normas e políticas públicas sobre a coordenação social. A AED, nesse marco, não substitui a análise constitucional, mas contribui para qualificar o diagnóstico: quando instituições elevam sistematicamente custos de transação, produzem externalidades negativas e induzem comportamentos oportunistas, passa a existir indício robusto de falha estrutural de governança. É precisamente nessa fratura entre desenho normativo e funcionamento real que se abre espaço para a linguagem do ECI.

Exatamente nesse sentido é que Coase permite compreender que a eficiência na resolução de conflitos depende de direitos de propriedade claramente definidos e de custos de transação suficientemente baixos e quando isso não ocorre — como em cenários de sobreposição, insegurança registral e efetividade normativa precária — a negociação privada deixa de ser solução e o Estado é chamado a intervir de modo coordenado e institucionalmente efetivo. Posner, por sua vez, reforça a dimensão consequentialista da decisão jurídica, ao sustentar que escolhas judiciais devem considerar impactos sobre bem-estar social e alocação de recursos, inclusive como critério de racionalidade prática em contextos de alta litigiosidade e repetição de danos.

A partir desses referenciais, o capítulo propõe articular dois planos: um critério diagnóstico estrutural, voltado a evidenciar padrões persistentes de ineficiência institucional (custos de transação, falhas informacionais, incentivos perversos, captura e externalidades); e um critério normativo, que examina em que medida a atuação estatal — inclusive judicial — pode ser avaliada pela sua capacidade de reduzir perdas sociais, corrigir incentivos e tornar efetivos os direitos fundamentais envolvidos. Assim, a AED é

empregada como instrumento para demonstrar que o problema fundiário não é episódico: ele produz danos previsíveis, recorrentes e socialmente massivos, com elevada dependência de soluções estruturais — traço característico de cenários compatíveis com a lógica do ECI.

Ao final, delimita-se que o objetivo não é converter o ECI em mero cálculo de eficiência econômica, mas usar a AED como ferramenta de diagnóstico e racionalização de escolhas institucionais, especialmente quando a persistência do dano revela que o desenho atual do sistema não apenas falha, mas falha de modo reiterado, generalizado e resistente a respostas ordinárias.

4.1 ASPECTOS ECONÔMICOS DA PROPRIEDADE PRIVADA NO BRASIL

A consolidação do neoliberalismo e a intensificação da globalização reconfiguraram o direito de propriedade, reforçando sua dimensão econômica e sua centralidade como instrumento de alocação de recursos escassos. Se historicamente a propriedade esteve associada a valores sociais, culturais e políticos, no contexto contemporâneo ela passa a ser compreendida também como mecanismo de coordenação econômica, cujo desenho institucional influencia diretamente incentivos, investimentos e padrões de uso do solo.

Sob a perspectiva da Análise Econômica do Direito, a propriedade não é apenas um direito subjetivo, mas um conjunto estruturado de faculdades — uso, exclusividade e transferibilidade — cuja definição clara reduz incertezas e custos de transação. Conforme argumenta Posner (2007), direitos de propriedade bem delimitados criam incentivos para o uso produtivo dos recursos, ao permitir que os agentes internalizem benefícios e custos de decisões. Nessa lógica, a eficiência institucional depende da clareza das regras, da previsibilidade das decisões judiciais e da capacidade estatal de garantir o cumprimento efetivo das normas.

O Teorema de Coase complementa essa análise ao indicar que, quando direitos estão claramente definidos e os custos de transação são baixos, os próprios agentes podem negociar soluções eficientes para conflitos de uso. Contudo, em contextos de insegurança registral, sobreposição de títulos ou fragilidade institucional, tais condições não se

verificam, exigindo atuação estatal coordenada para evitar alocação ineficiente e externalidades negativas.

A teoria econômica da propriedade identifica três elementos essenciais para seu funcionamento eficiente: a) exclusividade, que assegura ao titular o poder de excluir terceiros; b) transferibilidade, que permite a realocação do recurso para quem o valoriza mais; e c) universalidade, que pressupõe a atribuição clara de titularidade a todos os recursos escassos, prevenindo situações típicas de uso predatório, como a “tragédia dos comuns” (HARDIN, 1968). Esses elementos, entretanto, não são absolutos, encontrando limites constitucionais na função social e ambiental da propriedade.

No âmbito brasileiro, a Constituição de 1988 vincula expressamente o direito de propriedade à sua função social, o que impõe compatibilização entre eficiência econômica e justiça distributiva. A atuação estatal, nesse contexto, não se restringe à proteção formal da titularidade, mas envolve a criação de arranjos institucionais capazes de reduzir conflitos, assegurar segurança jurídica e promover uso sustentável do território.

Os três elementos fundamentais que garantem a eficiência econômica da propriedade privada são: a) exclusividade: o direito do proprietário de excluir terceiros do uso do recurso. Por exemplo, a exclusividade de uma terra agrícola permite que seu proprietário tome decisões sobre o cultivo sem interferências externas; b) transferibilidade: a capacidade de transferir os direitos de propriedade para outra pessoa ou entidade, como na venda de um imóvel. Isso facilita a realocação de recursos para aqueles que os valorizam mais e; c) universalidade: a garantia de que todos os recursos escassos são atribuídos a um proprietário, seja ele uma pessoa física ou jurídica. Isso evita a "tragédia dos comuns", em que o uso coletivo leva à superexploração e degradação de recursos, como ocorreu com a exploração desordenada de terras no Cerrado brasileiro (HARDIN, 1968).

Nesse sentido, a propriedade privada, quando bem regulamentada e integrada a sistemas jurídicos e econômicos eficientes, é um instrumento poderoso para o desenvolvimento sustentável. A Análise Econômica do Direito fornece as ferramentas necessárias para identificar ineficiências e propor soluções que maximizem o bem-estar social e econômico.

A mesma lógica pode ser aplicada à propriedade pública. Ainda que destinada ao interesse coletivo, terras devolutas, terras indígenas, quilombolas e unidades de conservação também exigem definição clara de competências, limites de uso e mecanismos eficazes de gestão. A ausência de titularidade definida ou de governança adequada eleva

custos sociais, estimula apropriações ilegais e compromete a preservação ambiental. Assim, tanto na esfera privada quanto na pública, a eficiência institucional depende da clareza dos direitos, da coordenação entre órgãos estatais e da efetividade normativa — elementos que serão examinados à luz da sobreposição de terras a seguir.

Os elementos da propriedade privada (exclusividade, transferibilidade e universalidade) podem ser adaptados para a análise da propriedade pública, conforme segue: a) exclusividade relativa: a propriedade pública, como terras indígenas e quilombolas, pode ser usufruída coletivamente, mas sob condições específicas que garantam o interesse social. Por exemplo, unidades de conservação permitem o acesso controlado para evitar a degradação dos recursos naturais; b) transferibilidade condicionada: No caso de terras devolutas, a titulação ou concessão de uso pode ser empregada para promover o desenvolvimento sustentável e evitar a grilagem. Isso ocorre em programas de regularização fundiária para assentamentos rurais e; c) universalidade: todos os recursos públicos devem estar sob gestão clara e regulamentada. No Brasil, terras públicas sem titularidade definida frequentemente se tornam alvo de exploração ilegal, agravando problemas como desmatamento e queimadas (HARDIN, 1968; PINHEIRO; SADDI, 2005).

A CF/88 atribui um papel essencial às propriedades públicas, destacando sua função social e ambiental. Exemplos incluem: a) terras devolutas: regulamentadas para evitar a exploração predatória e promover a reforma agrária; b) terras indígenas: reconhecidas como patrimônio da União, mas com usufruto exclusivo das comunidades indígenas (art. 231) e; c) unidades de conservação: Regidas pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) (Lei nº 9.985/2000), são protegidas para a manutenção da biodiversidade.

A aplicação da AED sugere que o aumento da transparência e da clareza na titularidade de terras pode reduzir a exploração ilegal e incentivar investimentos sustentáveis (HARDIN, 1968). A propriedade pública desempenha um papel essencial no desenvolvimento econômico e na preservação ambiental. A Análise Econômica do Direito fornece ferramentas para maximizar sua eficiência, garantindo que esses bens atendam ao interesse coletivo. A aplicação de princípios econômicos ao ordenamento jurídico das terras públicas é crucial para evitar conflitos, promover o desenvolvimento sustentável e proteger os direitos de comunidades tradicionais.

4.2 A ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO E O PROBLEMA DA SOBREPOSIÇÃO DE TERRAS

A sobreposição de terras constitui um dos sintomas mais evidentes da disfunção estrutural do sistema fundiário brasileiro. Ao envolver simultaneamente interesses privados, direitos de comunidades tradicionais e objetivos de preservação ambiental, esse fenômeno revela um arranjo institucional incapaz de definir, de maneira clara e coordenada, direitos de propriedade e competências administrativas.

Sob a ótica da Análise Econômica do Direito, a sobreposição representa uma situação típica de falha institucional caracterizada por direitos indefinidos, elevados custos de transação e produção sistemática de externalidades negativas. O Teorema de Coase parte da premissa de que, quando direitos estão claramente estabelecidos e os custos de transação são baixos, os próprios agentes podem negociar soluções eficientes para conflitos de uso. A realidade fundiária brasileira, contudo, distancia-se radicalmente dessas condições ideais.

Em cenários de múltiplos registros, cadastros sobrepostos, indefinições domaniais e fragilidade na capacidade institucional de coordenação, os custos de negociação tornam-se proibitivos. A incerteza jurídica impede acordos estáveis, estimula comportamentos oportunistas e desloca conflitos para a esfera judicial. Nesse contexto, a solução privada deixa de ser viável, e o dever estatal de coordenação torna-se não apenas desejável, mas indispensável.

A sobreposição de terras, portanto, não configura mero conflito pontual entre interesses divergentes. Trata-se de uma estrutura que produz incentivos econômicos para a ocupação irregular e para a exploração predatória, uma vez que o benefício privado imediato supera o custo esperado da sanção, especialmente quando a capacidade fiscalizatória e sancionatória é limitada. A ausência de integração entre registros, órgãos ambientais e instâncias fundiárias amplifica a assimetria informacional e eleva o custo social agregado.

A aplicação da AED permite evidenciar que a grilagem, o desmatamento e a violência associada a territórios sobrepostos não são apenas ilegalidades isoladas, mas consequências previsíveis de um sistema que falha em internalizar custos ambientais e sociais. A indefinição dominial aumenta custos de transação no mercado fundiário,

desestimula investimentos produtivos de longo prazo e favorece estratégias de apropriação especulativa.

Em territórios tradicionais — como terras indígenas e quilombolas — os custos de transação são ainda mais elevados, dado o entrelaçamento de dimensões culturais, históricas e ambientais. Nesses casos, a negociação privada encontra limites estruturais, exigindo atuação estatal coordenada capaz de reduzir incertezas, assegurar direitos fundamentais e prevenir externalidades irreversíveis.

Assim, a sobreposição de terras revela um padrão institucional incompatível com as condições mínimas de eficiência descritas pela Análise Econômica do Direito. Quando a indefinição jurídica e a fragmentação administrativa se perpetuam no tempo, produzindo violações reiteradas e massivas de direitos fundamentais, o problema deixa de ser meramente administrativo ou econômico, assumindo contornos estruturais compatíveis com a lógica do Estado de Coisas Inconstitucional.

A AED aplicada à propriedade enfatiza a função econômica dos direitos de propriedade, que deve equilibrar interesses individuais e sociais (SZTAJN; ZILBERSZTAJN, 2005). Em territórios tradicionais, como terras indígenas ou quilombolas, a AED permite avaliar como a regulamentação pode minimizar conflitos e maximizar o bem-estar coletivo. A teoria também apoia iniciativas que promovem a titulação de terras e a regulação fundiária como mecanismos para reduzir a violência e fomentar o desenvolvimento local (RIBEIRO, 2001).

4.3 AS CONSEQUÊNCIAS ECONÔMICAS E SOCIAIS DOS PROBLEMAS RELACIONADOS À PROPRIEDADE À LUZ DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO E DOS ESTUDOS DE BOURDIEU

Os problemas estruturais associados ao sistema fundiário brasileiro produzem efeitos que ultrapassam a dimensão jurídica, gerando impactos econômicos, sociais e simbólicos de grande magnitude. A Análise Econômica do Direito permite compreender tais efeitos como manifestações de ineficiência institucional persistente, enquanto a perspectiva bourdieusiana evidencia como essas ineficiências se articulam à reprodução de relações de poder no campo fundiário.

Com relação a custos econômicos diretos e indiretos, a violência nos conflitos fundiários eleva os custos de transação ao introduzir instabilidade e imprevisibilidade no ambiente econômico. A insegurança jurídica desestimula investimentos produtivos, amplia gastos públicos com policiamento e assistência às vítimas e compromete o desenvolvimento local. A grilagem, por sua vez, corrói a integridade do sistema de propriedade ao fragilizar a exclusividade e a clareza dominial, condições essenciais para a eficiência econômica segundo Coase (1960).

A sobreposição de terras agrava esse cenário ao gerar incerteza estrutural. Processos de negociação tornam-se complexos e onerosos, a judicialização se intensifica e políticas públicas encontram obstáculos operacionais. O resultado é a elevação contínua dos custos sociais agregados e a redução do potencial produtivo sustentável do território.

Com relação a externalidades ambientais e institucionais, desmatamento e queimadas ilegais constituem exemplos paradigmáticos de externalidades negativas não internalizadas. A perda de serviços ecossistêmicos, danos à saúde pública e prejuízos à produtividade agrícola são socializados, enquanto os benefícios da exploração predatória permanecem concentrados. Quando a capacidade fiscalizatória e sancionatória é limitada, o custo esperado da infração permanece baixo, incentivando a continuidade do comportamento ilícito.

Além disso, a judicialização em massa de conflitos fundiários sobrecarrega o sistema de justiça, produzindo atrasos e incertezas adicionais. A morosidade reduz o efeito dissuasório das decisões e amplia os custos de transação para todos os envolvidos, reforçando um ciclo de ineficiência institucional.

Com relação a custos sociais e simbólicos, dentro de uma leitura bourdieusiana, a análise econômica do direito se mostra insuficiente para apreender a totalidade dos impactos apresentados. O campo fundiário é estruturado por disputas assimétricas de capital econômico, político e simbólico. A concentração de terras e a fragilidade na proteção de comunidades tradicionais não representam apenas falhas administrativas, mas expressam uma configuração de poder que naturaliza desigualdades.

A violência simbólica manifesta-se quando a exclusão territorial é percebida como consequência inevitável do “desenvolvimento”, legitimando práticas de apropriação privada do patrimônio público. O custo social, nesse sentido, não se restringe à perda de renda ou à degradação ambiental, mas inclui a erosão da cidadania agrária, a

desvalorização de modos de vida tradicionais e a internalização da desigualdade como norma social.

Sob essa perspectiva integrada, os problemas fundiários brasileiros revelam uma estrutura que combina ineficiência econômica, externalidades persistentes e reprodução simbólica de dominação. Quando tais elementos se perpetuam no tempo, gerando violações reiteradas de direitos fundamentais, o cenário ultrapassa o âmbito de conflitos isolados, aproximando-se de uma condição estrutural compatível com a lógica do Estado de Coisas Inconstitucional.

4.4 A APLICAÇÃO DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO AO CONTEXTO DO SISTEMA FUNDIÁRIO NACIONAL

A consolidação dos dados empíricos apresentados no item 3.2 revela que o problema fundiário brasileiro não se limita a distorções localizadas, mas assume caráter estrutural e nacional. A presença de sobreposições cadastrais, alertas recorrentes de desmatamento, picos sazonais de queimadas, elevada judicialização e conflitos sociais concentrados em determinadas regiões evidencia um padrão reiterado de ineficiência institucional, com impactos econômicos, sociais e ambientais de grande magnitude.

4.4.1 Sobreposições

Sob a ótica da Análise Econômica do Direito (AED), o sistema fundiário nacional opera em ambiente de altos custos de transação, incentivos desalinhados e externalidades negativas não internalizadas. A sobreposição de Cadastros Ambientais Rurais (CAR) sobre Unidades de Conservação e Terras Indígenas — verificada em diferentes regiões do país — sinaliza fragilidade na definição e na proteção efetiva dos direitos de propriedade. Quando registros privados incidem sobre áreas públicas protegidas, cria-se um cenário de ambiguidade dominial que reduz a segurança jurídica, encarece a fiscalização e estimula comportamentos oportunistas.

A leitura dos dados de sobreposição entre Cadastros Ambientais Rurais (CAR) e áreas juridicamente protegidas — Unidades de Conservação e Territórios Indígenas — permite tratar o problema não como “ruído cartográfico”, mas como um arranjo institucional gerador de incentivos. Quando a área cadastrada incide efetivamente sobre

polígonos protegidos (interseção geométrica real), o CAR deixa de ser mera base informacional e passa a operar, economicamente, como ato de inscrição com potencial de produzir expectativa de domínio, aumentar poder de barganha e reduzir custos de apropriação futura. A AED ajuda a traduzir isso: há um desalinhamento sistemático entre custo social (perda ambiental, custos públicos de fiscalização, judicialização, restauração e conflitos) e custo privado esperado (probabilidade de punição \times sanção efetiva), que permanece baixo o suficiente para manter a conduta.

Esse descompasso aparece de forma recorrente em todas as regiões analisadas. Percentuais regionais acima de 100% (Norte: 151,1%; Centro-Oeste: 148,51%; Sudeste: 127,87%; Sul: 139,33%) evidenciam um padrão: a área privada declarada sobre territórios protegidos excede a própria área real protegida, o que é economicamente compatível com uma lógica de expansão registral como estratégia e com a fragilidade de filtros e saneamento cadastral. O resultado é uma forma de ocupação que, mesmo antes de se materializar plenamente no terreno, já produz efeitos de custo: eleva custos de transação para o Estado, aumenta assimetria informacional e desloca a gestão ambiental para uma arena de disputa fundiária permanente.

No Norte, os números demonstram como a inscrição administrativa pode operar como mecanismo de apropriação com custo privado reduzido. A Estação Ecológica da Terra do Meio tem 3.373.111 ha de extensão e 3.529.506 ha de CARs incidentes (104,6%). Ou seja, a área cadastrada sobre a UC ultrapassa a área da própria unidade. Isso é um fato relevante ao menos por três razões.

Primeiro, no que tange a direitos de propriedade e aplicação da lei, em áreas onde o direito aplicável deveria ser fortemente restritivo, a incidência de CAR acima de 100% sugere que o custo legal (englobando lavrar atos legais e registrar) não está sendo contrabalançado por custo esperado de sanção ou invalidação eficiente. O CAR vira um título fraco, mas ainda assim útil economicamente, criando narrativa de ocupação, aumentando poder de barganha e elevando o custo político-administrativo de remover o ocupante.

Segundo, no contexto da assimetria informacional, o Estado passa a lidar com ocupações cadastradas que nem sempre correspondem a direitos válidos. Isso consome capacidade administrativa, desloca recursos para triagem e contencioso e reduz efetividade de políticas públicas. Por fim, com relação à seleção adversa, se o sistema tolera sobreposições extremas, atrai agentes cuja estratégia é operar exatamente nessa zona

cinzenta. O resultado esperado é um ambiente em que agentes mais oportunistas têm vantagem.

Na APA do Tapajós, a sobreposição é próxima de saturação, com 2.040.314 ha de UC e 1.968.930 ha de CARs incidentes (quase a totalidade), com 36.963,1 ha de alertas no recorte de sobreposições. Economicamente, isso sinaliza que a área protegida está sendo tratada como um “estoque potencial” para usos privados. O ponto central aqui é de internalização falha, no sentido de que se o custo marginal de degradar e consolidar ocupação é baixo (pouca punição, baixa reversão), então o agente maximiza ganho privado de curto prazo e socializa perdas.

O caso mais grave do Pará, porém, segue sendo a APA Triunfo do Xingu, com 1.679.624 ha de área e 2.467.356 ha de CARs incidentes. A sobreposição supera a UC em larga escala, e os alertas associados ao recorte de sobreposição atingem 181.039,5 ha. Sob o viés da AED, esse tipo de número costuma indicar baixa credibilidade de regras, um efeito padrão e uma transgeracionalidade do dano.

Com relação à baixa credibilidade de regras, quando a sobreposição excede a área, a mensagem econômica implícita é que o regime jurídico de proteção não está conseguindo restringir, na prática, esse “mercado de apropriação”. Com relação ao efeito padrão, quanto mais o sistema tolera, mais caro fica corrigir. Isso eleva custos futuros de restauração e de remoção de ocupações. E com relação à transgeracionalidade do dano, a perda ambiental não é apenas uma questão de área. Trata-se de perda de opção futura de uso sustentável e um aumento de risco institucional, uma vez que o investimento produtivo de baixo impacto tende a recuar quando a regra do jogo é instável.

As contagens reforçam a leitura de incentivos. Na APA Triunfo do Xingu, há 3.382 CARs e 2.960 alertas; na APA do Tapajós, 1.011 CARs e 3.081 alertas; na Terra do Meio, 247 CARs e 423 alertas. Essa relação CAR/alerta é reveladora.

No Triunfo do Xingu, quase um alerta por registro sugere que o CAR pode estar funcionando menos como instrumento de conformidade e mais como mecanismo de legitimação estratégica, registrando-se primeiro e pressionando depois. No Tapajós, mais alertas do que CARs indica recorrência espacial e repetição de eventos: o infrator volta porque o custo esperado por evento permanece baixo. Por fim, na Terra do Meio, menos CARs e pressão relevante pode sinalizar pressão fora do cadastro (ocupação não formalizada), reforçando o problema de assimetria informacional.

O Acre traz um componente ainda mais explícito de expansão registral. O Alto Juruá tem 537.980 ha e 587.915 ha de CARs (109,3%), mas apenas 9 CARs e 1.141 alertas. Isso mostra dissociação entre inscrição e pressão material. Já a Reserva Chico Mendes possui 931.452 ha de área e 4.385.461 ha de CARs incidentes (470,8%), com 709 CARs e 7.147 alertas. Economicamente, um índice dessa magnitude sugere que o CAR está operando como um ativo especulativo: o custo de criar múltiplas pretensões é baixo, e o ganho potencial (regularização futura, indenização, facilitação de negociação informal) pode ser alto. Isso é o tipo de ambiente em que o Estado, se não saneia, pode acabar se tornando uma espécie de segurador de última instância de conflitos: paga em fiscalização, paga em litígio, paga em recomposição, e paga politicamente.

No agregado do Norte, os números representam uma tese de incentivo perverso: CARs equivalem a 151,1% da extensão territorial das unidades analisadas; alertas atingem 3,2%; há um total de 26.275 CARs e 14.647 alertas. Tal cenário descreve um sistema em que a etapa administrativa registral se expandiu mais rápido do que o controle, criando uma fila de passivos.

O Nordeste, por sua vez, desmonta a hipótese confortável de que o problema seria exclusividade de fronteira amazônica. Na Chapada do Araripe, há 564.770 ha (CE) e 168.128 ha (PI). Os CARs totalizam 554.808 ha (CE) e 178.678 ha (PI) — o conjunto alcança 100,08% da unidade. Aqui, a leitura econômica é diferente, posto não se tratar necessariamente de elevada expansão (como 470%), mas de saturação: a área protegida fica, em sua totalidade, coberta por inscrições privadas.

Esse padrão é problemático porque em contextos de maior densidade municipal e uso do solo mais antigo, a sobreposição tende a gerar custos de transação mais altos para saneamento, envolvendo mais atores, mais conflitos, mais fragmentação de interesses e maior custo de coordenação. Além disso, o risco de captura regulatória local aumenta, posto que quanto mais atores com interesse material, maior pressão política para tolerância administrativa, o que reduz o cumprimento legal efetivo.

O recorte registra 98.969 CARs e 3.697 alertas (30.576,9 ha), com destaque de contagens: 33.831 CARs e 1.299 alertas (Chapada do Araripe) e 24.549 CARs e 2.352 alertas (APA Serra da Ibiapaba). Mesmo sem percentuais tão extremos quanto os amazônicos, o volume absoluto de registros sugere um ambiente onde a gestão pública enfrenta o clássico dilema da AED: o custo de fiscalizar e corrigir cada caso individual pode ser

maior do que a capacidade estatal, o que reduz a probabilidade de punição e retroalimenta a estratégia oportunista.

No Centro-Oeste, as sobreposições se elevam novamente acima de 100%. A APA Pouso Alto tem 839.486 ha e 1.353.714 ha de CARs incidentes (161,25%). A Reserva Extrativista Guariba-Roosevelt tem 163.370 ha e 393.988 ha de CARs (241,16%).

Tal cenário demonstra que áreas de preservação ambiental e reservas extrativistas são categorias onde o conflito entre uso privado e proteção tem desenho próprio. Quando o CAR excede muito a área, indica que agentes estão apostando que, na prática, o uso econômico do bem prevalecerá sobre a função pública. Além disso, evidencia-se uma baixa eficácia da fiscalização. Percentuais acima de 200% sugerem que o sistema cadastral permite múltiplas inscrições sobre o mesmo território protegido sem saneamento célere — um desenho que reduz custo de “tentar” e aumenta atratividade do comportamento oportunista.

O caso do Território Indígena Parque do Xingu é igualmente relevante e sujeito à aplicação da AED. Apesar de existirem apenas 37 CARs, registram-se 852 alertas. Isso aponta para um problema clássico de governança, demonstrando que o ilícito não depende da formalização. Se a política pública concentra energia em “regularizar um cadastro” mas não consegue elevar custo esperado de invasão/desmatamento, o agente infrator opera fora do registro e mantém o ganho. É a versão territorial do risco moral: o custo das externalidades permanece socializado, e a conduta continua.

O agregado regional confirma: alertas atingem 3,5% da área; CARs são 148,51% da extensão; total de 34.301 CARs e 1.613 alertas. O ponto central é que o Centro-Oeste combina alto incentivo econômico privado (agropecuária) com custos públicos altos (monitoramento e conflito em áreas sensíveis), e o modelo institucional vigente não consegue elevar suficientemente o custo esperado da infração de modo a desestimular tais condutas.

No Sudeste, o maior percentual está na APA Bacia do Rio Pandeiros: 396.401 ha com 851.173 ha de CARs (214,72%). Já a APA Alto do Mucuri tem 324.755 ha e 313.762 ha de CARs (próximo de 100%). As contagens de alertas são baixas em comparação com o Norte: Sistema Cantareira (8.102 CARs; 32 alertas), Alto do Mucuri (7.806; 244), Rio Pandeiros (5.293; 153), Itupararanga (4.221; 24). Isso, contudo, não ameniza a sobreposição, ao contrário, sugere que a disputa está, em parte, operando no plano de inscrição e expectativa, com potencial de produzir litígios e custo administrativo mesmo sem grande

desmatamento no recorte de sobreposição. Em termos econômicos o Estado já incorre em custos de governança por causa do cadastro inflado, e corre o risco de ver o custo aumentar se, no futuro, a lei continuar a ser desrespeitada e a pressão material crescer.

Além disso, o Sudeste traz um fator adicional, uma vez que a proximidade de dinâmicas urbanas e alta fragmentação fundiária tendem a elevar o custo unitário de fiscalização (muitos polígonos pequenos), o que pode reduzir probabilidade de punição efetiva e manter incentivos.

No Sul, a APA Serra da Esperança tem 204.514 ha e 283.618 ha de CARs (138,68%). A APA Banhado Grande tem 136.816 ha e 215.769 ha (157,70%). E na TI Rio das Cobras, apesar de apenas 28 CARs, há 35 alertas. Ou seja, mesmo em contexto historicamente mais regularizado, o padrão de sobreposição acima de 100% persiste, reforçando que não é anomalia local, mas um modo de funcionamento.

O agregado regional fecha 139,33% de CARs sobre a extensão territorial das áreas analisadas, com 49.566 CARs e 171 alertas. A presença de poucos alertas, de novo, não elimina o risco, mas se mostra compatível com um cenário onde o cadastro produz um passivo de governança e um custo de coordenação contínuo para o Estado.

Nesse contexto, os números demonstram externalidades negativas e falhas de internalização. O dano (ambiental, social e institucional) é amplamente socializado, enquanto os benefícios potenciais (exploração econômica, especulação fundiária, expectativa de regularização futura) são privatizados. Se a probabilidade de sanção é baixa e a reversão é lenta, o agente racional tende a superutilizar o território público protegido. Esse é o núcleo do problema de externalidade.

Além disso, percentuais muito acima de 100% indicam que o sistema “aceita” múltiplas incidências e não corrige rapidamente. Isso cria expectativa de tolerância administrativa, reduz custo esperado e estabiliza o comportamento oportunista. E com relação à assimetria informacional e custos de transação, quando a base cadastral está inflada, o Estado paga duas vezes. Paga para entender quem é quem no contexto analisado (triagem, georreferenciamento, auditoria), e paga para agir (fiscalização, embargos, judicialização, recomposição). Ao mesmo tempo, agentes privados podem explorar melhor a informação e a burocracia, criando vantagem estratégica.

Quanto aos direitos de propriedade mal definidos e a baixa credibilidade institucional, a alocação eficiente falha. A sobreposição sistemática revela que o sistema

fundiário-ambiental está emitindo sinais contraditórios: “é protegido”, mas “é cadastrável como se não fosse”. Isso destrói a função preventiva do direito.

E o efeito dinâmico desse cenário é que a expansão registral antecede a pressão material. Um dado importante, nacionalmente, é a recorrência de CARs superando a área real em quase todos os recortes. Isso sugere que o cadastro não está apenas espelhando ocupações, mas preparando terreno para disputas futuras (econômicas, administrativas e judiciais). Dessa forma, quando o CAR incide sobre área protegida e não é saneado, vira um ativo de opção sobre o território público.

Pelo filtro da AED, os dados apontam para uma disfuncionalidade estrutural: o desenho institucional vigente produz incentivos previsíveis para a repetição do ilícito, e o Estado não está conseguindo elevar custo esperado, reduzir assimetria informacional ou sanear-lo em escala. Não se trata de falhas pontuais; é um padrão nacional, em biomas distintos e com formações territoriais diversas.

Quando o cadastro, em vez de ser instrumento de gestão ambiental, passa a funcionar como tecnologia de antecipação de domínio e multiplicação de pretensões privadas sobre bens públicos; quando percentuais excedem sistematicamente 100% e até 470,8%; quando TIs exibem poucos CARs, mas muitos alertas (pressão fora da formalização); e quando a resposta estatal não consegue quebrar esse equilíbrio, a consequência é a mesma: o custo social cresce, o custo privado esperado permanece baixo e o sistema entra em reprodução automática. É exatamente o tipo de ambiente em que a violação se torna massiva, continuada e estrutural — e, portanto, compatível com a noção de um Estado de Coisas Inconstitucional no campo fundiário.

4.4.2 Desmatamento

A leitura dos alertas de desmatamento como indicador empírico de ocorrência e distribuição espacial e temporal permite interpretar o fenômeno sob a perspectiva da Análise Econômica do Direito como um problema recorrente de externalidades negativas. Em termos econômicos, a supressão vegetal tende a se manter quando a estrutura de incentivos faz com que os benefícios privados de curto prazo — conversão do uso do solo, extração mineral, expansão agropecuária, valorização fundiária e ocupação oportunista — não incorporem os custos sociais difusos, tais como a perda de serviços ecossistêmicos,

as emissões de gases de efeito estufa, os danos hidrológicos, a perda de biodiversidade e a elevação do gasto público com fiscalização, recomposição e litígio.

Nessa lógica, a persistência do desmatamento é compatível com situações em que o custo esperado da infração, resultante da probabilidade de detecção, da probabilidade de responsabilização e da severidade efetiva das sanções, permanece inferior ao ganho esperado do agente. O núcleo econômico do problema, portanto, está na assimetria entre ganhos privatizados e custos socializados.

Os dados atualizados revelam um padrão nacional de incidência de alertas sobre áreas formalmente protegidas, mas com morfologias distintas conforme bioma e estrutura territorial. No Norte, predominam grandes polígonos e volumes elevados; em contextos periurbanos do Sudeste, surgem eventos pequenos e dispersos; no Cerrado, coexistem fragmentação e episódios extensos.

Apesar dessas diferenças, a regularidade institucional que se repete é a mesma: o desmatamento recai sobre territórios submetidos a regime jurídico de proteção e se mantém recorrente no tempo, o que sugere insuficiências na prevenção e na dissuasão, ainda que a intensidade varie entre regiões. Essa cautela é metodologicamente relevante, pois evita converter automaticamente toda incidência em prova plena de uma disfunção estrutural uniforme. Antes, os próprios números indicam gradientes de pressão e exigem rigor ao graduar as conclusões.

No recorte da Região Norte, o fenômeno assume escala e organização territorial que tornam a leitura econômica particularmente expressiva. Entre 2019 e 2025, observa-se maior incidência na Área de Proteção Ambiental Triunfo do Xingu, com 183.861 hectares sob alerta, seguida pela Área de Proteção Ambiental do Tapajós, com 38.758 hectares, pela Reserva Extrativista Chico Mendes, com 34.743 hectares, pela Reserva Extrativista Guariba-Roosevelt, com 24.662 hectares, e pela Estação Ecológica da Terra do Meio, com 21.794 hectares.

O conjunto dessas unidades, todas situadas no bioma Amazônia, totaliza 303.818 hectares sob alerta. A presença de um polo de pressão tão superior aos demais, como ocorre em Triunfo do Xingu, sugere que o desmatamento não se distribui como ruído aleatório, mas se organiza territorialmente onde os ganhos privados associados à conversão do território superam o custo esperado. Sob a ótica da AED, isso traduz ineficiência alocativa, posto que áreas cuja finalidade jurídica é a proteção ambiental passam a ser

tratadas, na prática, como espaços de conversão econômica por parte de agentes que internalizam benefícios e externalizam custos.

A valoração econômica desses danos, aplicada com cautela metodológica às áreas amazônicas em razão da referência bibliográfica utilizada, permite mensurar a ordem de grandeza dos prejuízos sociais. Estudos clássicos de valoração ambiental indicam que florestas tropicais amazônicas prestam serviços ecossistêmicos anuais na faixa de US\$ 600 a US\$ 700 por hectare, incluindo regulação climática, proteção do solo, polinização, manutenção da fertilidade e provisão hídrica (COSTANZA et al., 1997; 2014; PEARCE, 2001; FEARNSIDE, 1997). Adotando-se o parâmetro de US\$ 680 por hectare/ano (PEARCE, 2001), a perda anual recorrente associada aos 303.818 hectares sob alerta alcança aproximadamente US\$ 206,6 milhões, o que equivale a cerca de R\$ 1,11 bilhão por ano ao câmbio médio de R\$ 5,40 por dólar.

A esse custo anual soma-se o valor do estoque de carbono liberado. Estudos sobre biomassa e estoques de carbono na Amazônia estimam que cada hectare de floresta amazônica armazena, em média, 150 toneladas de dióxido de carbono equivalente (SATCHI et al., 2011; NOGUEIRA et al., 2015). A supressão de 303.818 hectares implica emissão estimada de cerca de 45,6 milhões de toneladas de CO₂ equivalente. Considerando preço médio de US\$ 5 por tonelada no mercado voluntário de carbono para projetos florestais na América Latina (ECOSYSTEM MARKETPLACE, 2024), o valor econômico desse estoque liberado atinge aproximadamente US\$ 227,9 milhões, ou cerca de R\$ 1,23 bilhão. A soma dos dois componentes — perda anual de serviços ecossistêmicos e valor do carbono emitido — supera US\$ 434 milhões, aproximadamente R\$ 2,34 bilhões, em impacto econômico inicial, em estimativa conservadora que não incorpora custos de restauração ecológica, custos administrativos de fiscalização, perdas de biodiversidade não monetizadas nem efeitos sanitários indiretos.

A análise municipal no Norte reforça que a pressão não é homogênea e que os incentivos variam conforme o vetor e a morfologia dos eventos. Nos municípios associados predominantemente à agricultura, aparecem grandes polígonos e áreas médias elevadas por alerta. São Félix do Xingu apresenta 106.437,49 hectares sob alerta, com 2.212 ocorrências e área média de 48,12 hectares por evento, enquanto Altamira registra 86.109,03 hectares sob alerta, com 1.111 ocorrências e área média de 77,51 hectares por evento. Em termos econômicos, eventos extensos tendem a elevar o retorno privado por episódio e, portanto, também o ganho esperado da infração. Se a conduta persiste, a

inferência econômica natural é que a sanção esperada permanece abaixo do retorno esperado, seja por baixa probabilidade de punição, seja por demora e baixa executividade, seja por custos de transação estatais elevados.

Aplicando os mesmos coeficientes de valoração para a Amazônia, os custos sociais nesses municípios tornam-se ainda mais evidentes. Em São Félix do Xingu, a perda anual de serviços ecossistêmicos é estimada em cerca de US\$ 72,4 milhões, e o valor do carbono liberado, em aproximadamente US\$ 79,8 milhões, totalizando impacto inicial em torno de US\$ 152,2 milhões, equivalente a cerca de R\$ 821,9 milhões. Em Altamira, a perda anual de serviços ecossistêmicos atinge aproximadamente US\$ 58,6 milhões e o valor do carbono liberado aproxima-se de US\$ 64,6 milhões, totalizando cerca de US\$ 123,2 milhões, ou aproximadamente R\$ 665,5 milhões. Esses números indicam que a estrutura de incentivos vigente permite que uma fração significativa do dano permaneça socializada, enfraquecendo a função dissuasória do direito ambiental e fundiário.

Nos municípios associados à mineração ilegal, o padrão muda. Há maior número de eventos e áreas médias menores, sugerindo pressão intensiva em mosaico e dinâmica de deslocamento. Itaituba registra 35.982,76 hectares sob alerta, com 2.622 ocorrências e área média de 13,72 hectares por evento; Jacareacanga apresenta 2.783,09 hectares, com 405 ocorrências e área média de 6,87 hectares; Trairão, apesar de baixa magnitude total, aparece como ocorrência associada ao mesmo vetor. A alta frequência de eventos é compatível, em termos econômicos, com baixo custo marginal de persistir, indicando que quando uma frente é interrompida, outra se abre.

Além disso, a mineração ilegal tende a produzir danos adicionais cuja internalização é mais difícil por meios administrativos comuns, elevando o custo público de monitorar, produzir prova, responsabilizar e recuperar. Ainda que o cálculo aqui mantenha o parâmetro amazônico apenas para carbono e serviços ecossistêmicos, em Itaituba o impacto inicial estimado alcança aproximadamente US\$ 51,4 milhões, ou cerca de R\$ 277,7 milhões, sem incluir custos sanitários e hidrossanitários e perdas não monetizadas de biodiversidade. Isso reforça que, no caso minerário, os números calculados devem ser lidos como piso do prejuízo econômico.

É importante registrar, para fins de rigor metodológico, que os coeficientes de valoração utilizados nesta seção — especialmente o valor anual médio de serviços ecossistêmicos por hectare e o estoque médio de carbono por hectare — derivam de literatura específica sobre florestas tropicais amazônicas (COSTANZA et al., 1997; 2014;

PEARCE, 2001; FEARNSIDE, 1997; SAATCHI et al., 2011; NOGUEIRA et al., 2015). Tais parâmetros refletem características biofísicas próprias da Amazônia, notadamente elevada densidade de biomassa e significativa capacidade de regulação climática global. Outros biomas brasileiros, como Cerrado, Caatinga, Mata Atlântica e Pampa, apresentam estoques de carbono, estruturas ecológicas e fluxos de serviços ecossistêmicos distintos. A aplicação automática dos mesmos coeficientes poderia gerar distorções, seja por superestimação, seja por subestimação do dano econômico.

Por essa razão, o cálculo monetário detalhado foi aplicado integralmente às áreas amazônicas, onde a base científica é diretamente compatível com os parâmetros adotados. Nas demais regiões, a análise permanece orientada pela lógica da Análise Econômica do Direito — especialmente no que se refere à estrutura de incentivos, externalidades e custos institucionais —, mas sem extrapolação numérica baseada em coeficientes específicos de outro bioma.

Ainda na Região Norte, os dados do Acre revelam um ponto institucional relevante diante da assimetria de informação quanto aos vetores de pressão. Municípios como Marechal Thaumaturgo apresentam alta quantidade de alertas (1.142) em área total relativamente menor (3.042,25 hectares), com área média de 2,66 hectares por evento, e o recorte assinala limitação para identificar vetores causais. Em termos econômicos e administrativos, a ausência de identificação do vetor eleva o custo de transação do Estado para desenhar respostas eficientes, porque dificulta calibrar instrumentos de comando e controle, embargos direcionados e repressão a cadeias específicas. Essa lacuna não elimina o dano; ao contrário, tende a reduzir a eficiência da política pública e, por consequência, a elevar o risco de repetição.

A dimensão temporal reforça a leitura de previsibilidade e, portanto, de capacidade potencial de prevenção. No Pará, os maiores picos ocorreram em junho de 2019 e maio de 2022, ambos acima de 13 mil hectares, com recorrência de elevação entre maio e junho. No Acre, os picos mais relevantes ocorreram em julho de 2021 e setembro de 2022. A previsibilidade sazonal desloca o problema da esfera do “evento surpreendente” para a esfera do planejamento. Quando as janelas críticas são reiteradas, mas não se observa redução sustentada, sugere-se fragilidade na conversão de informação em ação preventiva e isso se traduz em falha de dissuasão antecipada onde o sistema reage após o dano, em vez de elevar o custo esperado da infração antes e durante a janela de maior risco.

No Nordeste, embora os volumes absolutos sejam inferiores aos observados na Amazônia, os dados indicam pressão significativa em áreas protegidas e picos temporais identificáveis. No Ceará, a Chapada do Araripe acumulou 9.411 hectares sob alerta e a Área de Proteção Ambiental Serra da Ibiapaba, 3.927 hectares. No Piauí, a Chapada do Araripe registrou 882 hectares, enquanto a Área de Proteção Ambiental Serra da Ibiapaba alcançou 16.001 hectares, configurando o principal destaque regional.

Em termos econômicos, a relevância não está apenas no total, mas no fato de que pressões significativas podem ocorrer em contextos de uso do solo mais consolidado, com multiplicidade de agentes e maior complexidade de coordenação, o que eleva o custo de transação para monitorar e sancionar. A classificação municipal aponta áreas médias por alerta relativamente baixas em certos municípios, sugerindo eventos concentrados e recorrentes, e o recorte registra limitações de série temporal em parte dos municípios, o que recomenda cautela inferencial sobre tendências. Ainda assim, a presença de picos concentrados no tempo, como os registrados no Ceará na transição de fim e início de ano, e no Piauí em meses específicos ao longo da série, é compatível com certa organização temporal do fenômeno e abre espaço para discutir prevenção, ainda que com prudência maior do que no Norte, em razão das limitações informacionais apontadas.

No Centro-Oeste, os dados evidenciam heterogeneidade típica de expansão agropecuária e de interseção com territórios sensíveis. Em Goiás, os alertas atingiram 7.795 hectares na Área de Proteção Ambiental Pouso Alto e 7.183 hectares na Área de Proteção Ambiental das Nascentes do Rio Vermelho. No Mato Grosso, a Reserva Extrativista Guariiba-Roosevelt acumulou 24.662 hectares, enquanto a Terra Indígena Parque do Xingu registrou 2.091 hectares. A incidência em unidade extrativista e em território indígena amplia a dimensão social do custo: além do dano ambiental, há riscos distributivos e impactos sobre direitos territoriais.

O ranking municipal revela coexistência de microfragmentação, com muitos eventos pequenos, e episódios de grande extensão, com áreas médias elevadas em determinados municípios. Essa heterogeneidade reduz a efetividade de soluções padronizadas: onde os eventos são grandes, a dissuasão por episódio é decisiva; onde são muito fragmentados, o problema é capilaridade e custo de fiscalização. Essa combinação tende a elevar o custo administrativo do controle e, se não houver capacidade estatal proporcional, mantém baixo o custo esperado de violar. A série temporal, ao indicar janelas

identificáveis em Goiás e em Mato Grosso, reforça novamente a dimensão de previsibilidade, importante para avaliar a racionalidade econômica de estratégias preventivas.

No Sudeste, a análise revela morfologia distinta, com pressão difusa e microeventos em contextos periurbanos, o que altera a economia da dissuasão. Em Minas Gerais, a Área de Proteção Ambiental Bacia do Rio Pandeiros registra 4.778 hectares sob alerta e a Área de Proteção Ambiental Alto do Mucuri, 1.336 hectares. Em São Paulo, o Sistema Cantareira e Itupararanga apresentam valores agregados elevados, mas a leitura municipal evidencia áreas totais reduzidas e eventos muito pequenos, compatíveis com microfragmentação.

Essa morfologia tende a reduzir o custo marginal percebido pelo infrator — “um evento pequeno” — e, ao mesmo tempo, eleva o custo unitário da fiscalização por evento, pois o Estado precisa lidar com muitos microcasos. Esse padrão favorece a persistência de pressões difusas, com externalidades cumulativas “invisíveis” quando vistas isoladamente. A evolução temporal reforça esse contraste: Minas Gerais apresenta picos mais nítidos em meses específicos, enquanto São Paulo se caracteriza por alertas baixos e dispersos, padrão compatível com pressão pulverizada. Aqui, o valor analítico central está menos na magnitude amazônica e mais na demonstração de que o problema não é restrito à fronteira florestal, mas se adapta às condições territoriais e persiste em áreas protegidas sob outras formas, exigindo instrumentos de controle coerentes com a capilaridade do dano.

No Sul, os números são significativamente menores, mas mantêm a relevância para a compreensão sistêmica do fenômeno. No Paraná, a Terra Indígena Rio das Cobras registrou 652 hectares e a Área de Proteção Ambiental Serra da Esperança, 542 hectares. No Rio Grande do Sul, a Área de Proteção Ambiental Rota do Sol acumulou 57 hectares e a Área de Proteção Ambiental do Banhado Grande, 43 hectares. A distribuição municipal aponta focos em municípios específicos, mas a baixa magnitude total sugere intensidade menor quando comparada às demais regiões. Ainda assim, a própria incidência em todas as regiões analisadas reforça a generalidade territorial do problema: não se trata de anomalia localizada, mas de um fenômeno que assume escalas distintas conforme o contexto.

Os dados permitem concluir que há recorrência territorial e temporal do desmatamento sobre áreas protegidas, com janelas críticas previsíveis em múltiplos estados, indicando que o fenômeno não é apenas episódico. A heterogeneidade de morfologias e

vetores sugere que o problema não pode ser explicado por uma única dinâmica e que, portanto, exige capacidades estatais diferenciadas e coordenação institucional para reduzir custos de transação e elevar o custo esperado da infração. O padrão observado é compatível com falhas persistentes na internalização dos custos sociais e na dissuasão efetiva, especialmente onde o dano é mais elevado e os vetores econômicos são mais claros.

Quanto à hipótese de Estado de Coisas Inconstitucional, os dados por si só não substituem os requisitos jurídicos da categoria, mas fornecem substrato empírico consistente para sustentar a existência de falha estrutural e persistente na proteção territorial, especialmente na Região Norte. Ali se concentram magnitude muito elevada, vetores econômicos claramente associados à conversão do território e janelas sazonais previsíveis sem redução sustentada proporcional, apesar da existência de monitoramento técnico. As demais regiões reforçam a generalidade do fenômeno — mostrando que não é exclusividade amazônica —, mas com intensidades distintas, o que recomenda graduar a argumentação: o epicentro empírico é a fronteira amazônica, e os demais recortes funcionam como evidência de capilaridade nacional do problema, ampliando a plausibilidade de uma disfunção sistêmica de governança ambiental e fundiária. Em todos os casos, a conclusão economicamente mais segura é que a estrutura vigente não converte adequadamente os custos sociais do desmatamento em custos privados efetivos, preservando incentivos distorcidos e favorecendo a continuidade da supressão vegetal em territórios juridicamente protegidos.

4.4.3 Queimadas

A análise das queimadas, com base nos dados do Programa Queimadas do INPE (2025), permite interpretar o risco de fogo não apenas como variável climática, mas como indicador econômico de vulnerabilidade territorial. A escala adotada — de 0 a 1, com classificações que variam de mínimo a crítico — possibilita mensurar a propensão à ocorrência e propagação do fogo, distinguindo episódios pontuais de padrões estruturais recorrentes. Embora o risco não se confunda com a ocorrência efetiva do incêndio, ele expressa a probabilidade de dano e, por isso, é instrumento relevante para avaliação da eficiência preventiva do Estado e da estrutura de incentivos subjacente ao uso do fogo.

A leitura temporal entre 2020 e 2025 revela janelas críticas relativamente estáveis em praticamente todas as regiões analisadas. No Pará, a elevação do risco concentra-

se entre junho e agosto, com índices próximos ao nível máximo. No Acre, a concentração ocorre sobretudo entre julho e agosto, com pico de 0,92 em agosto de 2024. No Ceará e no Piauí, o período crítico estende-se de julho a novembro, indicando janela seca mais prolongada. Em Goiás, o risco inicia-se em maio e prolonga-se até outubro, alcançando nível crítico (1), enquanto no Mato Grosso o ápice ocorre em agosto, com registro de 0,99 em 2024. Em Minas Gerais, o risco eleva-se de maio a outubro, atingindo nível crítico em alguns anos; em São Paulo, a elevação começa em abril, com registros máximos em abril de 2021 e junho de 2023. No Paraná, o risco é mais moderado, com pico de 0,67 em setembro de 2024, e no Rio Grande do Sul não há padrão sazonal uniforme, embora ocorram episódios críticos isolados.

Sob a perspectiva da Análise Econômica do Direito, essa previsibilidade é elemento central. Quando o risco elevado se repete anualmente em janelas identificáveis, o fenômeno deixa de ser imprevisível e passa a ser economicamente antecipável. Em termos de teoria dos incentivos, o dano esperado pode ser descrito como o produto entre probabilidade e magnitude do prejuízo. Se a probabilidade sazonal de ocorrência é conhecida, e ainda assim os índices permanecem elevados ao longo dos anos, há indício de que o custo esperado da infração não foi elevado a patamar suficiente para alterar o comportamento dos agentes. A recorrência temporal, portanto, sugere fragilidade preventiva, especialmente quando não se observa redução consistente dos picos ao longo da série.

A análise municipal aprofunda essa leitura ao revelar assimetrias internas relevantes. No Pará, Novo Progresso apresenta risco médio de 0,87, seguido de Altamira e São Félix do Xingu, ambos com 0,81. Esses valores situam-se em patamar alto e indicam vulnerabilidade estrutural persistente. No Ceará e no Piauí, os dez principais municípios registram índices médios entre 0,89 e 0,98, aproximando-se do nível crítico. Em Goiás, Posse e Teresina de Goiás atingem 0,95, enquanto Buritinópolis e Mambai alcançam 0,98. Em Minas Gerais, Bonito de Minas atinge 0,98, e Januária e Itambacuri aproximam-se de 0,94. Em São Paulo, Vargem Grande Paulista apresenta nível máximo, seguido de Bragança Paulista (0,94) e Atibaia (0,87). Esses dados demonstram que o risco elevado não se distribui uniformemente, mas se concentra em bolsões territoriais onde fatores climáticos e antrópicos interagem.

A precipitação acumulada fornece variável explicativa adicional. No Pará, São Félix do Xingu apresenta média de 0,83 mm e Jacareacanga, 0,8 mm. Em Goiás, registram-se valores ainda menores, como 0,09 mm em Posse. Em Minas Gerais, Cônego

Marinho apresenta 0,03 mm, com valores igualmente baixos em Malacacheta e Itambacuri. No Paraná, Espigão Alto do Iguaçu apresenta 0,02 mm, e no Rio Grande do Sul há municípios com precipitação média nula. A correlação entre baixa precipitação e risco elevado indica componente climático relevante, mas não esgota a explicação econômica do fenômeno.

Em determinados municípios amazônicos, como São Félix do Xingu, o risco permanece alto mesmo quando a precipitação média não é a menor do conjunto, o que indica influência significativa da fragmentação florestal e de fontes antrópicas de ignição. A fragmentação — entendida como a ruptura da floresta contínua em fragmentos separados por áreas abertas — aumenta a densidade de borda e altera o microclima, elevando temperatura, reduzindo umidade e ampliando a inflamabilidade (COCHRANE, 2001; LAURANCE et al., 2002; HADDAD et al., 2015). Estudos indicam que áreas fragmentadas funcionam como zonas de propagação acelerada do fogo, sobretudo na estação seca (SILVÉRIO et al., 2019). Sob a ótica econômica, a fragmentação eleva a probabilidade de ignição e propagação, aumentando o dano esperado mesmo quando o fator climático isolado não é extremo.

A interação entre risco elevado, fragmentação e uso produtivo do solo revela estrutura de incentivos consistente com a lógica da conversão territorial. O fogo funciona como instrumento de preparo de área e redução de custos de limpeza, sobretudo em contextos de expansão agropecuária. Quando o custo privado da queima é inferior ao custo social da degradação — que inclui emissões, perda de serviços ecossistêmicos, impactos à saúde pública e gastos posteriores com combate e recuperação —, a conduta tende a persistir. A repetição anual do uso do fogo em janelas previsíveis sugere que ele foi incorporado à racionalidade produtiva, não como exceção, mas como estratégia recorrente.

Em termos de política pública, a previsibilidade da janela seca transforma a discussão sobre queimadas em problema de alocação eficiente de recursos. Direcionar fiscalização, brigadas e embargos preventivos aos meses críticos reduz o custo social marginal do fogo e eleva o custo esperado da infração. Medidas como suspensão temporária de autorizações para uso do fogo, apreensão célere de maquinário e aplicação imediata de sanções durante a estação seca aumentam a probabilidade e a severidade percebida da punição, reduzindo a vantagem privada de queimar e promovendo internalização parcial das externalidades negativas.

A análise comparada entre regiões revela que o fenômeno é nacional, embora com intensidades distintas. A Amazônia e o Cerrado apresentam riscos elevados em janelas concentradas; o Nordeste exibe período crítico mais prolongado; o Sudeste demonstra combinação de risco climático e pressão antrópica periurbana; o Sul apresenta valores médios menores, mas ainda registra episódios críticos. Essa generalidade territorial reforça que o problema não é localizado, mas estrutural.

Três elementos emergem como centrais para a avaliação institucional. Primeiro, a persistência temporal: a repetição anual dos períodos críticos indica padrão previsível. Segundo, a generalidade territorial: o risco elevado manifesta-se em todas as regiões analisadas. Terceiro, a insuficiência preventiva: apesar da previsibilidade e da disponibilidade de monitoramento técnico consolidado pelo INPE, não se observa redução consistente dos picos ao longo do período.

Sob a perspectiva da Análise Econômica do Direito, esse conjunto sugere falha na estrutura de incentivos e na capacidade de dissuasão antecipada. A probabilidade sazonal elevada de ocorrência, combinada à manutenção de índices altos, indica que o custo esperado da infração permanece inferior ao benefício privado obtido com a conversão produtiva do território. A recorrência do risco elevado sobre áreas protegidas, associada à previsibilidade operacional das janelas críticas, sustenta a leitura de que o fenômeno das queimadas não decorre apenas de variabilidade climática, mas de dinâmica territorial estruturada.

Em articulação com a tese do Estado de Coisas Inconstitucional, os dados apontam para padrão de vulnerabilidade ambiental persistente, abrangente e previsível, cuja contenção não se mostra proporcional à magnitude do risco identificado. A combinação entre recorrência, abrangência nacional e impacto sobre áreas formalmente protegidas afasta a interpretação de eventos isolados e aproxima o quadro de uma disfunção sistêmica prolongada na governança ambiental e fundiária, especialmente quando considerada em conjunto com os dados de desmatamento e fragmentação anteriormente analisados.

4.4.4 Justiça

A dimensão judicial dos conflitos ambientais e fundiários constitui etapa indispensável da análise empírica, pois revela não apenas a ocorrência de degradação ou instabilidade dominial, mas o modo como esses conflitos são institucionalmente

processados. A judicialização representa a conversão do conflito territorial em linguagem jurídica, mobilizando recursos públicos, estruturas decisórias e tempo institucional.

Os dados extraídos do Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2025) permitem examinar a distribuição municipal da litigiosidade, os assuntos predominantes, as classes processuais mais acionadas, os órgãos julgadores mais demandados e a evolução temporal dos ajuizamentos. Sob a perspectiva da Análise Econômica do Direito, o foco desloca-se da mera contagem de processos para a identificação dos custos institucionais envolvidos e dos incentivos gerados pelo modelo predominantemente reativo de solução de conflitos.

Para fins de dimensionamento econômico mínimo, utiliza-se como parâmetro a estimativa de custo médio por processo judicial obtida a partir da divisão da despesa total do Judiciário pelo número de processos julgados no país, resultando em aproximadamente R\$ 4.000 por processo no ano-base de 2023 (Correio Braziliense, 2024). Trata-se de valor conservador, que não inclui custos do Ministério Público, órgãos ambientais, perícias, logística de fiscalização, execução de decisões ou o custo social da morosidade. Ainda assim, fornece piso objetivo para mensuração do impacto fiscal da judicialização.

No Pará, considerando os municípios de Altamira (302 ações), São Félix do Xingu (36), Novo Progresso (34), Itaituba (24) e Jacareacanga (4), o recorte totaliza 400 processos. Aplicando-se o parâmetro de R\$ 4.000 por demanda, obtém-se um custo mínimo direto aproximado de R\$ 1,6 milhão apenas com a estrutura judicial. A predominância de demandas por indenização por dano ambiental (234 processos, cerca de 60% do total) e de procedimentos comuns cíveis (244) e ações civis públicas (90) indica que a resposta estatal opera majoritariamente a posteriori, após a ocorrência do dano. Sob a ótica econômica, trata-se de modelo de alto custo marginal: o dano ocorre, é judicializado, prolonga-se no tempo e só então se tenta recompor ou cessar seus efeitos.

A forte concentração na 1ª Vara Cível de Altamira (261 processos) sugere centralização decisória e possível sobrecarga institucional. Conforme argumenta Shavell (2004), o efeito dissuasório do direito depende da probabilidade e da celeridade da sanção. Quando a tramitação é prolongada ou concentrada em poucos órgãos, reduz-se o custo esperado da infração, pois a sanção torna-se menos previsível e menos imediata.

No Acre, Rio Branco apresenta 100 ações judiciais no recorte analisado. Utilizando-se o mesmo parâmetro mínimo, tem-se um custo direto estimado de R\$ 400 mil. Diferentemente do Pará, observa-se predominância de temas dominiais — adjudicação

compulsória (45), posse (12), retificação (10), propriedade (9) e divisão/demarcação (8) — sugerindo que o Judiciário atua como arena de definição e reorganização de domínio territorial. Sob a perspectiva da AED, litígios dominiais recorrentes elevam custos de transação, geram incerteza sobre direitos de propriedade e reduzem eficiência alocativa, pois agentes econômicos operam sob instabilidade jurídica.

No Ceará, com destaque para Crato (114 ações) e Tianguá (65), e no Piauí, com distribuição relativamente equilibrada entre Piripiri (40), Cocal (39), Luís Correia (27) e Piracuruca (25), predominam retificações, adjudicações compulsórias e conflitos registrários. Ainda que os totais agregados do recorte estadual não estejam explicitamente consolidados, os números apresentados permitem afirmar que mesmo pisos conservadores já implicam dispêndios significativos quando multiplicados pelo custo médio nacional por processo. A repetição de temas registrários reforça a hipótese de que falhas cadastrais e dominiais deslocam conflitos administrativos para a via judicial, elevando custos públicos e privados.

Em Goiás, onde Cavalcante (61) e Alto Paraíso de Goiás (60) concentram maior volume, a combinação de bloqueio de matrícula, incêndio e adjudicação compulsória evidencia intersecção entre conflito ambiental e disputa dominial. No Mato Grosso, São Félix do Araguaia (68) e Vila Rica (49) lideram a litigiosidade, com predominância de posse (85), adjudicação compulsória (64) e divisão/demarcação (62). O perfil reforça a centralidade do Judiciário na reorganização territorial em contextos de expansão agropecuária. A repetição anual de picos de ajuizamento nos meses de janeiro e fevereiro sugere padrão cíclico, indicando que o sistema reage a eventos recorrentes em vez de preveni-los.

Em Minas Gerais, o volume é expressivo: Teófilo Otoni (299) e Diamantina (285) somam, apenas nesses dois municípios, 584 processos. Aplicando-se o parâmetro mínimo, tem-se custo direto estimado de R\$ 2,33 milhões. A predominância de usucapião (346), procedimento comum cível (343) e reintegração/manutenção de posse (334) revela litigiosidade dominial estruturante. Sob a perspectiva econômica, grandes estoques de ações dessa natureza produzem custos de transação persistentes, alongam o tempo de estabilização de direitos e reduzem previsibilidade institucional.

Em São Paulo, Guarulhos (428), Bragança Paulista (257) e Atibaia (214) concentram 899 ações. Apenas nesses três municípios, o custo mínimo estimado alcança R\$ 3,59 milhões. A predominância de adjudicação compulsória (502), propriedade (154), incêndio (125) e parcelamento do solo urbano (105) demonstra interação entre pressão

imobiliária, conflito dominial e temática ambiental. A judicialização opera como mecanismo de regularização e disputa simultaneamente.

No Paraná, União da Vitória (381) e Guarapuava (287) somam 668 ações, resultando em custo mínimo estimado de R\$ 2,67 milhões. A centralidade do dano ambiental (262 processos) indica perfil mais diretamente reparatório, porém ainda dependente de engrenagem judicial que atua após a consolidação do dano. No Rio Grande do Sul, Viamão (723) e Santo Antônio da Patrulha (220) totalizam 943 processos, correspondendo a aproximadamente R\$ 3,77 milhões em custo mínimo direto. A predominância de propriedade (172), adjudicação compulsória (101) e posse (98) confirma perfil dominial semelhante ao observado em outras regiões.

A leitura agregada revela três padrões estruturais. Primeiro, recorrência temática dominial em praticamente todas as regiões, sugerindo que instabilidade registral e disputa por propriedade são vetores centrais da judicialização ambiental. Segundo, concentração decisória em poucos órgãos julgadores, o que potencializa sobrecarga e reduz previsibilidade. Terceiro, existência de picos temporais de ajuizamento, indicando resposta reativa a choques de conflito.

Sob a Análise Econômica do Direito, a judicialização massiva representa solução de alto custo *ex post*. Conforme argumentam Boardman et al. (2018), quando o custo social da prevenção é inferior ao custo agregado da reparação tardia, a decisão eficiente é atuar antes do dano. Se o sistema institucional privilegia a via judicial reparatória, mantém-se estrutura em que o custo esperado do infrator permanece inferior ao dano social causado, sobretudo quando a tramitação é longa e a execução incerta (Shavell, 2004).

A perspectiva bourdieusiana complementa a leitura econômica ao evidenciar que o campo jurídico constitui espaço de disputas estruturado por assimetrias de capital simbólico, econômico e jurídico. A concentração em varas específicas e a predominância de determinados instrumentos processuais indicam centralização do poder de definir a legitimidade das práticas territoriais. O direito, ao traduzir conflitos socioambientais em categorias formais, pode reproduzir desigualdades estruturais, naturalizando hierarquias sob o discurso da neutralidade técnica.

Assim, os dados não devem ser interpretados apenas como volume processual, mas como sintoma institucional de conflitos estruturais persistentes. A judicialização recorrente, combinada à concentração decisória e à predominância de disputas dominiais e

ambientais, sugere padrão de resposta fragmentada e reativa. Quando o conflito se reproduz ao longo do tempo, com custos fiscais significativos e sem solução administrativa integrada, a litigiosidade deixa de ser mero indicador de acesso à justiça e passa a revelar disfuncionalidade sistêmica — elemento compatível com a hipótese de Estado de Coisas Inconstitucional no sistema fundiário e ambiental brasileiro.

4.4.5 Comissão Pastoral da Terra

A incorporação dos dados consolidados da Comissão Pastoral da Terra (CPT, 2025) amplia o diagnóstico empírico ao inserir a dimensão social e humana da desordem fundiária. Se as subseções anteriores evidenciaram a materialidade ambiental da degradação (sobreposições, desmatamento e queimadas) e a resposta institucional reativa (judicialização), os registros da CPT revelam o impacto direto da disputa territorial sobre famílias, trabalhadores rurais e comunidades tradicionais.

Foram considerados conflitos por terra, conflitos por área, assassinatos no campo, registros de trabalho escravo e número de famílias envolvidas, conforme as séries históricas disponibilizadas pela CPT. Diferentemente dos indicadores ambientais, que medem hectares ou alertas, aqui o impacto é mensurado em pessoas e núcleos familiares, o que permite avaliar os custos sociais difusos da instabilidade territorial.

Nos municípios paraenses analisados (Altamira, São Félix do Xingu, Itaituba, Jacareacanga e Novo Progresso), registram-se 118 ocorrências no período examinado, distribuídas da seguinte forma: São Félix do Xingu (32), Itaituba (27), Jacareacanga (22), Novo Progresso (20) e Altamira (17). O número de famílias afetadas é expressivo, destacando-se Jacareacanga (6.555 famílias) e São Félix do Xingu (3.288), seguidos por Novo Progresso (1.905), Itaituba (640) e Altamira (632).

A média de famílias por ocorrência é elevada em diversos municípios, alcançando aproximadamente 298 famílias por conflito em Jacareacanga e mais de 100 famílias por ocorrência em São Félix do Xingu. Esses números revelam que cada evento de conflito agrário não constitui episódio isolado, mas impacto coletivo de larga escala.

A leitura agregada da Região Norte reforça essa conclusão: 989 ocorrências, envolvendo 132.317 famílias e distribuídas em 144 municípios, com média de 134 famílias por ocorrência. Municípios como Anapu, Marabá e Afuá concentram elevado número de

registros, enquanto Monte Alegre/Santarém, Jacareacanga e Marabá figuram entre os que mais acumulam famílias atingidas. No tocante à violência letal, Anapu lidera com 16 assassinatos, seguido de Pau D'Arco e São Félix do Xingu.

Sob a ótica da Análise Econômica do Direito, esses dados evidenciam externalidades sociais que não aparecem nas estatísticas ambientais. Conflitos agrários geram perdas de renda decorrentes da interrupção de atividades produtivas (agricultura familiar, pesca, extrativismo), aumento de custos de transação para as famílias (deslocamentos, audiências, assistência jurídica), impacto sobre escolaridade e saúde mental, deslocamentos forçados e rompimento de redes comunitárias. Tais custos recaem sobre comunidades vulneráveis e sobre o erário, enquanto o benefício privado da ocupação ou exploração irregular da terra tende a ser imediato.

Esse desalinhamento de incentivos é central na análise econômica: quando o ganho privado esperado supera o custo esperado da sanção — sobretudo em contextos de baixa fiscalização, morosidade judicial ou fragilidade de execução de decisões — o conflito tende a se reproduzir. A persistência de 989 ocorrências na Região Norte não pode ser interpretada como flutuação episódica, mas como indício de falha estrutural na prevenção e mediação de disputas territoriais.

No Acre, foram registradas 109 ocorrências, atingindo 11.107 famílias em seis municípios. Rio Branco concentra 85 ocorrências e 10.357 famílias afetadas, evidenciando forte centralização territorial do conflito. Diferentemente do Pará, não se destacam registros significativos de assassinatos ou trabalho escravo no recorte analisado, mas a magnitude coletiva das famílias envolvidas revela impacto estrutural relevante. Sob a perspectiva econômica, conflitos dominiais recorrentes elevam incerteza jurídica e reduzem eficiência alocativa, pois agentes econômicos operam sob instabilidade quanto ao direito de uso e posse.

No Mato Grosso, observam-se 31 ocorrências e 5.720 famílias afetadas em sete municípios, com média aproximada de 185 famílias por conflito — a mais elevada entre os estados analisados. Colniza destaca-se com cerca de 19 ocorrências e 2.294 famílias atingidas. A convergência entre desmatamento expressivo, risco elevado de fogo e concentração de conflitos agrários nesse território reforça a hipótese de sobreposição entre expansão produtiva e vulnerabilidade social. A lógica econômica subjacente é semelhante: a expansão territorial predatória gera ganhos privados concentrados, enquanto os custos sociais — violência, deslocamento e perda de renda — são difusos.

Em Minas Gerais, registram-se 13 ocorrências, atingindo 650 famílias, concentradas principalmente em Januária (9 ocorrências; 594 famílias). Ainda que a magnitude seja inferior à observada na Amazônia Legal, a persistência de conflitos por terra indica manutenção de tensões estruturais no Cerrado e na transição com a Mata Atlântica. No Paraná, identificam-se 2 ocorrências, envolvendo 150 famílias em um único município. Em Goiás, 4 ocorrências atingem 215 famílias, com concentração em Cavalcante.

Nos estados do Ceará, Piauí, São Paulo e Rio Grande do Sul, embora existam registros estaduais de conflitos agrários na base da CPT, não foram identificadas ocorrências nos municípios específicos que compõem o recorte territorial desta pesquisa. A ausência de dados decorre, portanto, da delimitação metodológica adotada e não da inexistência de conflitos nesses estados.

A análise comparativa permite identificar três elementos estruturais. Primeiro, o impacto coletivo recorrente: mesmo quando o número absoluto de ocorrências é reduzido, cada conflito atinge dezenas ou centenas de famílias. Segundo, a concentração territorial: conflitos agrupam-se em municípios específicos, geralmente coincidentes com áreas de expansão agropecuária, mineração ou fragilidade fundiária. Terceiro, a convergência com indicadores ambientais: os principais núcleos de conflito coincidem com municípios que apresentaram altos índices de desmatamento, queimadas e sobreposição cadastral.

À luz de Bourdieu, os dados da CPT evidenciam a atuação de campos sociais em disputa — econômico, político-administrativo e simbólico — nos quais agentes dotados de maior capital econômico e político tendem a impor determinada configuração territorial. A violência não se expressa apenas em assassinatos ou trabalho escravo, mas também na forma simbólica de legitimação de um modelo de uso da terra que marginaliza populações tradicionais. A terra, nesse contexto, não é apenas recurso econômico, mas objeto central de disputa por reconhecimento e poder.

Do ponto de vista da Análise Econômica do Direito, a persistência nacional dos conflitos, sua concentração territorial e o elevado número de famílias afetadas indicam custo social agregado significativo. Quando o Estado não consegue prevenir conflitos, proteger comunidades vulneráveis e assegurar cumprimento efetivo das normas fundiárias e ambientais, o resultado é reprodução prolongada da desordem territorial. A solução economicamente eficiente exige reduzir a perda social esperada por conflito, por meio de mediação fundiária estruturada, proteção célere de famílias ameaçadas, monitoramento do cumprimento de decisões e presença institucional coordenada em territórios críticos.

A convergência empírica entre sobreposições cadastrais, desmatamento recorrente, sazonalidade previsível de queimadas, judicialização concentrada e conflitos agrários de elevado impacto coletivo revela padrão estruturado de fragilidade institucional. A repetição territorial do fenômeno, em distintos biomas e formações socioeconômicas, ultrapassa a dimensão episódica e aponta para disfuncionalidade sistêmica na governança fundiária e ambiental.

Assim, os dados da CPT não apenas complementam o diagnóstico ambiental e institucional do capítulo, mas consolidam sua dimensão social, evidenciando que a crise fundiária brasileira atinge diretamente direitos fundamentais à vida, à moradia, ao trabalho digno, à integridade física e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. A persistência dessas violações, associada à incapacidade reiterada de prevenção e solução integrada, aproxima o cenário analisado dos elementos caracterizadores de um Estado de Coisas Inconstitucional no âmbito fundiário-ambiental brasileiro.

Os custos sociais do caos fundiário brasileiro não se limitam à dimensão material. Eles se projetam também no plano simbólico, manifestando-se na internalização da desigualdade como destino, na naturalização da exclusão territorial e na desvalorização dos modos de vida e saberes de camponeses, povos indígenas e comunidades tradicionais. A dominação, conforme demonstra Pierre Bourdieu, não se sustenta apenas pela coerção econômica ou pela violência física, mas pela violência simbólica — um poder invisível que torna legítimas, aos olhos dos próprios dominados, as estruturas que os subordinam.

No campo fundiário, essa dinâmica implica a consolidação de uma hierarquia simbólica na qual o grande proprietário é reconhecido como sujeito legítimo do progresso e da racionalidade econômica, enquanto comunidades tradicionais são frequentemente percebidas como entraves ao desenvolvimento. O resultado é um custo coletivo difuso: esvaziamento da cidadania agrária, despolitização das lutas por terra e consolidação da crença de que a concentração de capital e poder constitui condição inevitável do crescimento econômico. O caos fundiário, assim, não apenas reproduz desigualdades econômicas, mas molda percepções, identidades e expectativas sociais, convertendo a injustiça estrutural em normalidade institucional.

A análise desenvolvida ao longo deste capítulo demonstrou que a aplicação da Análise Econômica do Direito ao sistema fundiário brasileiro evidencia disfunções que não são meramente técnicas ou administrativas. A insegurança jurídica dos direitos de propriedade, as sobreposições cadastrais, a fragmentação registral, os elevados custos de

transação, os incentivos à grilagem, ao desmatamento e à especulação, a judicialização recorrente e a persistência de conflitos agrários com elevado impacto social compõem um quadro sistêmico de ineficiência institucional.

Sob a perspectiva econômica, o sistema opera em desacordo com princípios elementares de racionalidade alocativa. A ausência de integração entre bases públicas, a morosidade decisória e a fragilidade na prevenção de conflitos produzem incentivos distorcidos: os ganhos privados decorrentes da apropriação irregular da terra tendem a superar o custo esperado da responsabilização, enquanto os custos sociais — ambientais, fiscais e humanos — são difusamente distribuídos entre comunidades vulneráveis e o erário. Trata-se de um modelo em que o dano é socializado e o benefício, concentrado.

A leitura crítica da Análise Econômica do Direito, articulada à teoria de Bourdieu, permite avançar além do cálculo de eficiência. O campo fundiário e jurídico não é neutro; é estruturado por relações assimétricas de capital econômico, político e simbólico. As categorias jurídicas e econômicas que organizam o debate sobre propriedade e desenvolvimento não apenas descrevem a realidade, mas participam de sua construção, legitimando determinadas formas de apropriação territorial e marginalizando outras. A função simbólica do direito, nesse contexto, contribui para estabilizar uma ordem fundiária historicamente desigual.

O conjunto empírico examinado — sobreposições cadastrais expressivas, desmatamento recorrente, sazonalidade previsível de queimadas, judicialização concentrada e conflitos agrários com elevado número de famílias atingidas — revela convergência de disfunções institucionais que ultrapassam a dimensão episódica. A repetição territorial e temporal do fenômeno, em diferentes regiões e biomas, indica falha estrutural na governança fundiária e ambiental.

Nesse cenário, verifica-se violação massiva, contínua e estrutural de direitos fundamentais assegurados pela Constituição de 1988, notadamente o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, à função social da propriedade, à moradia, ao trabalho digno e à segurança jurídica territorial. A combinação entre ineficiência econômica, omissão estatal na prevenção de conflitos e reprodução simbólica da desigualdade aproxima o sistema fundiário brasileiro dos elementos caracterizadores de um Estado de Coisas Inconstitucional.

Conclui-se, portanto, que a Análise Econômica do Direito, reinterpretada à luz da sociologia do poder de Pierre Bourdieu, não se limita a instrumento de mensuração de custos e incentivos. Ela pode funcionar como ferramenta crítica capaz de revelar o caráter estrutural da desordem fundiária e os mecanismos institucionais que a reproduzem. O caos fundiário brasileiro não constitui mero problema técnico de registro ou gestão, mas expressão de uma ordem histórica de dominação que se mantém tanto pela materialidade da exclusão quanto pela legitimidade simbólica que a sustenta.

A superação desse quadro exige reformas institucionais profundas, integração efetiva das bases fundiárias, fortalecimento de mecanismos preventivos, democratização da informação territorial e reorientação das políticas públicas para a efetividade dos direitos fundamentais e da função social da terra. Sem tais medidas, a disfunção permanecerá não como exceção, mas como traço estruturante da governança fundiária nacional.

CONCLUSÃO

A investigação desenvolvida ao longo desta tese demonstrou que a desordem fundiária brasileira não constitui fenômeno contingente nem simples soma de conflitos administrativos ou ambientais isolados. Trata-se de uma configuração estrutural, historicamente consolidada e institucionalmente reproduzida, na qual a apropriação, a gestão e a proteção da terra operam sob padrões persistentes de desigualdade, fragmentação normativa e insuficiência coordenativa. A hipótese central — de que o sistema fundiário brasileiro configura um Estado de Coisas Inconstitucional — confirma-se à luz da convergência entre análise histórica, dogmática constitucional, exame empírico nacional e leitura institucional orientada pela Análise Econômica do Direito.

A formação da propriedade territorial no Brasil revela matriz profundamente marcada pela concentração e pela assimetria de poder. A tradição liberal clássica nunca concebeu a propriedade como direito absoluto, mas como instituto condicionado à preservação do bem comum e à limitação recíproca entre sujeitos (LOCKE, 1689). A transposição histórica desse modelo para a experiência brasileira, entretanto, ocorreu sob contexto de colonização patrimonial, formação oligárquica e centralização fundiária, produzindo um campo territorial no qual a terra se converteu em instrumento de dominação política e econômica. A mercantilização progressiva do território, descrita no processo de expansão capitalista moderna (HOBSBAWM, 1995), encontrou no Brasil terreno fértil para consolidar estrutura fundiária altamente concentrada, reforçada por mecanismos institucionais de reprodução do poder local (LEAL, 1949).

Essa trajetória histórica não permaneceu confinada ao passado. Ela estruturou padrões duradouros de organização territorial e condicionou o modo como o Estado passou a regular, registrar e proteger a terra. A Constituição de 1988 rompeu formalmente com essa tradição ao submeter a propriedade à função social e ao reconhecer direitos territoriais de povos indígenas, comunidades quilombolas e demais grupos tradicionais. O direito de propriedade foi constitucionalizado sob dupla dimensão: garantia individual e instrumento de realização do bem coletivo (SARLET, 2012). A ordem econômica passou a vincular-se à justiça social e à função socioambiental do território (BRASIL, 1988).

A constitucionalização da terra, contudo, não se traduziu automaticamente em reorganização estrutural da governança fundiária. A distância entre proteção normativa e efetividade material tornou-se elemento central do problema analisado. A teoria dos

direitos fundamentais evidencia que a eficácia constitucional não se limita à proclamação textual, mas exige condições institucionais concretas de implementação (COMPARATO, 2010; ALEXY, 2008). Quando o desenho institucional impede reiteradamente a concretização dos direitos territoriais e ambientais, instala-se fratura estrutural entre norma e realidade.

A análise da categoria do Estado de Coisas Inconstitucional permitiu compreender o alcance dessa fratura. A jurisprudência constitucional brasileira reconhece a configuração dessa categoria quando presentes violação massiva e generalizada de direitos fundamentais, falha estrutural prolongada do poder público, multiplicidade de órgãos responsáveis pela manutenção do quadro e insuficiência das vias ordinárias de solução (STF, ADPF 347). Não se trata de técnica excepcional aplicada a qualquer política pública problemática, mas de instrumento destinado a cenários em que a inconstitucionalidade assume caráter sistêmico e resistente a soluções fragmentadas.

O exame empírico realizado demonstrou que o sistema fundiário brasileiro reúne tais elementos de maneira consistente. As sobreposições cadastrais superiores à extensão territorial de unidades formalmente protegidas revelam ambiguidade dominial persistente e incapacidade estrutural de integração registral. A repetição temporal e espacial de desmatamentos e queimadas, com janelas sazonais previsíveis, evidencia fragilidade preventiva mesmo diante da disponibilidade de monitoramento técnico consolidado. A judicialização massiva de conflitos fundiários indica deslocamento do problema para a esfera jurisdicional sem estabilização estrutural das relações territoriais. Os dados relativos a conflitos agrários e famílias atingidas demonstram impacto humano contínuo, incidindo sobre direitos fundamentais à moradia, à integridade física, ao trabalho e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A convergência desses elementos permite identificar três características estruturantes. Primeiramente, a persistência temporal: os fenômenos analisados reproduzem-se ao longo dos anos, apesar da existência de instrumentos normativos e tecnológicos de controle. Em segundo lugar, a generalidade territorial: o padrão manifesta-se em diferentes regiões e biomas, com morfologias distintas, mas unidade estrutural na reprodução da vulnerabilidade. Em terceiro lugar, a insuficiência institucional: a fragmentação de competências, a ausência de integração cadastral plena, a resposta predominantemente reativa e a morosidade decisória impedem alteração significativa do quadro.

Sob a perspectiva da Análise Econômica do Direito, o sistema revela incentivos desalinhados e externalidades persistentes. Direitos mal definidos e registros sobrepostos elevam custos de transação e reduzem previsibilidade (COASE, 1960). A apropriação irregular do território tende a gerar ganhos privados superiores ao custo esperado da sanção quando a probabilidade de responsabilização é baixa ou tardia (SHAVELL, 2004). A repetição de desmatamentos em períodos previsíveis indica que a estrutura institucional não converte adequadamente os custos sociais em custos privados efetivos. O dano ambiental, fiscal e social permanece amplamente socializado, enquanto os benefícios econômicos da conversão territorial concentram-se em agentes específicos.

Essa leitura econômica não substitui a análise constitucional, mas a reforça. A ineficiência estrutural da governança fundiária traduz-se em incapacidade reiterada de concretização de direitos fundamentais. Quando o sistema institucional produz incentivos estáveis à violação e não consegue alterá-los ao longo do tempo, a inconstitucionalidade deixa de ser pontual e assume natureza estrutural. A multiplicidade de órgãos envolvidos — registradores, órgãos ambientais, instâncias fundiárias, Poder Judiciário e entes federativos diversos — evidencia que a manutenção do quadro não decorre de falha isolada, mas de engrenagem institucional fragmentada.

A perspectiva sociológica complementa o diagnóstico ao demonstrar que o campo fundiário é estruturado por relações assimétricas de capital econômico, político e simbólico (BOURDIEU, 1997). A legitimação social da concentração territorial e a naturalização da exclusão de populações tradicionais não são apenas efeitos econômicos, mas construções simbólicas que estabilizam a desigualdade. A violência manifesta-se tanto na degradação ambiental quanto na internalização da crença de que determinados sujeitos são titulares “naturais” do território. A ordem fundiária, assim, não se sustenta apenas por omissões administrativas, mas por mecanismos de reprodução simbólica que dificultam transformação estrutural.

A conjugação entre violação massiva de direitos, persistência temporal do dano, fragmentação institucional e reprodução simbólica da desigualdade caracteriza cenário compatível com a categoria do Estado de Coisas Inconstitucional. A violação não é episódica; é contínua. A omissão não é acidental; é estrutural. A resposta institucional não é coordenada; é dispersa. A via judicial ordinária não produz estabilização sistêmica; apenas administra conflitos recorrentes.

O sistema fundiário brasileiro configura, portanto, um Estado de Coisas Inconstitucional. Essa conclusão não decorre de juízo retórico, mas da articulação entre história institucional, teoria constitucional e evidência empírica nacional. A proteção formal de áreas públicas e territórios tradicionais convive com práticas reiteradas de ocupação irregular, supressão vegetal, uso sistemático do fogo e conflitos agrários de elevada magnitude social. A fratura entre Constituição e realidade territorial tornou-se estrutural.

A contribuição desta pesquisa reside na demonstração de que a categoria do Estado de Coisas Inconstitucional pode ser aplicada à governança territorial como sistema, e não apenas a políticas públicas setoriais específicas. A utilização da Análise Econômica do Direito como critério diagnóstico evidenciou que a inconstitucionalidade estrutural se manifesta também na produção reiterada de incentivos distorcidos e externalidades persistentes. A articulação com a sociologia do poder revelou que tais disfunções são sustentadas por mecanismos simbólicos de legitimação da desigualdade territorial.

A superação desse quadro exige reorganização estrutural da governança fundiária, integração efetiva de bases cadastrais, coordenação federativa consistente, fortalecimento de mecanismos preventivos e internalização efetiva dos custos ambientais e sociais da apropriação territorial. A Constituição de 1988 consagrou a função social e ambiental da propriedade como princípio estruturante da ordem econômica. Enquanto a prática institucional permanecer dissociada desse comando normativo, persistirá a condição estrutural de inconstitucionalidade.

O território, na ordem constitucional brasileira, não é mercadoria indiferente nem mero ativo econômico. É espaço de realização de direitos fundamentais, de proteção ambiental e de reconhecimento de identidades coletivas. Quando o arranjo institucional reiteradamente impede essa realização, a Constituição não está apenas sendo descumprida em casos isolados; está sendo estruturalmente frustrada em seu projeto territorial. E é nessa fratura persistente que se revela o Estado de Coisas Inconstitucional do sistema fundiário brasileiro.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Maria do Amparo Albuquerque. **Terras de Goiás: estrutura fundiária – 1850-1920**. 1998. Tese (Doutorado em História Econômica) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 1998.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

ALFONSIN, Jaques Távora. **O acesso à terra como conteúdo de direitos humanos fundamentais à alimentação e à moradia**. Porto Alegre: fabris, 2003.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Terras tradicionais e territorialidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 20, n. 58, p. 27-42, 2005.

ALSTON, Lee J.; MUELLER, Bernardo; MELO, Marcus André B. Property rights and land conflict: A comparison of settlement and unsettled land in the Brazilian Amazon. *Journal of Law, Economics, and Organization*, v. 15, n. 1, p. 121-144, 1999.

ANDRADA, Doorgal Gustavo B. de – *As faces ocultas da justiça: contradições, equívocos, mitos e realidade*. Belo Horizonte: Inédita, 2000.

ANDRADE, Vera - *Sistema Penal Máximo X Cidadania Mínima. Códigos da violência na era da globalização*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

ASSELIN, Victor. **Grilagem. Corrupção e violência em terras do Carajás**. Petrópolis: Vozes, 1982.

ASSOCIAÇÃO DE ADVOGADOS DE TRABALHADORES RURAIS NO ESTADO DA BAHIA. **No rastro da grilagem** — formas jurídicas da grilagem contemporânea. v. 1. Salvador: AATR, 2017.

AUGÉ, M. *Não-lugares: uma introdução a uma antropologia da supermodernidade*. Campinas: Papirus, 1997.

BARROSO, Luís Roberto. **O novo direito constitucional brasileiro: contribuições para a construção teórica e prática de um direito constitucional transformador**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

BENATTI, José Heder. **Cadastro territorial no Brasil: perspectivas e o seu futuro**. Belém: UFPA, 2018.

BERGER, Peter. LUCKMANN, Thomas. **A construção social da realidade**. Rio de Janeiro: Vozes, 2014.

BINSWANGER, Hans P.; DEININGER, Klaus. The evolution of the World Bank's land policy: Principles, experience, and future challenges. *The World Bank Research Observer*, v. 14, n. 2, p. 247-276, 1999.

BOARDMAN, Anthony E.; GREENBERG, David H.; VINING, Aidan R.; WEIMER, David L. *Cost-Benefit Analysis: Concepts and Practice*. 5. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

BORGES, Paulo Torminn. A Importância do Direito Agrário no desenvolvimento social e econômico. BORGES, Paulo Torminn. In: Projeto de criação do Mestrado de Direito Agrário. 1985.

BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean Claude. **A reprodução**; elementos para uma teoria do sistema de ensino. 3 ed. São Paulo: Francisco Alves, 1992.

BOURDIEU, Pierre; SAYAD, Abdelmalek. Le déracinement: la crise de l'agriculture traditionnelle en Algérie. Paris: Les Éditions de Minuit, 1964.

BOURDIEU, Pierre. Esquisse d'une théorie de la pratique. Paris: Librairie Droz, 1972.

BORDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 1989.

BORDIEU, Pierre. **Esboço de uma teoria da prática** Tradução de Miguel Serras Pereira. São Paulo: Celta. 2002.

BOURDIEU, Pierre. **Sobre o Estado**: cursos no Collège de France (1989-1992). Tradução de Rosa Freire d'Aguiar. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

BRASIL. **ADPF nº 347**. Supremo Tribunal Federal. Rel. Ministro Marco Aurélio Mello. Brasília-DF: STF. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783560>. Acesso em: 15 dez. 2024.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 18 jan. 2025.

BRASIL. **Relatório do Grupo de Trabalho Interministerial para Integração dos Sistemas de Dados do Setor Rural**. Brasília: Ministério da Fazenda; Ministério da Agricultura e Pecuária; Ministério do Planejamento e Orçamento; Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, jul. 2023. Disponível em: www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/politica-agricola-e-meio-ambiente/atuacao-spe/integracao-de-sistemas-de-dados

CABALLERO, Jackeline S.; FERNÁNDEZ, Andrea R. “Los desplazados forzados internos en el estado de cosas inconstitucional, un asunto pendiente”. **Revista Prolegómenos: Derechos y Valores**, v. 18, n. 35, p. 121-134, 2015. Disponível em: <https://www.re-dalyc.org/pdf/876/87638077007.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2024.

CAMPOS, Carlos Alexandre de A. “O Estado de Coisas Inconstitucional e o litígio estrutural”. **Consultor Jurídico - Conjur**, domingo, 1/09/2015 [opinião]. São Paulo: Conjur, 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-set-01/carlos-campos-estado-coisas-inconstitucional-litigio-estrutural/>. Acesso em: 10 dez. 2024.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1988.

CASTILHO, Alceu Luís – Partido da Terra: como os políticos conquistam o território brasileiro. São Paulo: Contexto, 2012.

CASTRO, Edna. Exploração sustentável dos recursos naturais e populações tradicionais: mitos e realidades. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 19, n. 55, p. 5-18, 2004.

CECHINEL, André. *et al.* Estudo/Análise Documental: uma revisão teórica e metodológica. **Revista do Programa de Pós-Graduação UNESC**. v. 5. n. 1. Criciúma-SC, p. 1-7, jan./jul. 2016.

CELLARD, André. A Análise Documental. In: DESLAURIERS, Jean-Pierre, *et al.* **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis-RJ: Vozes, 2008, p. 295-316.

CHIAVARI, Joana; LOPES, Cristina Leme. **Panorama dos direitos de propriedade no Brasil rural. Legislação, gestão fundiária e Código Florestal**. Climate Policy Initiative, Núcleo de Avaliação de Políticas Climáticas. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

CITTADINO, Gisele. “Judicialização da política, constitucionalismo democrático e separação dos poderes”. In: VIANNA, Luiz Werneck. *A democracia e os três poderes*. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPEJ/FAPEJ, 2003.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em Números 2024* (ano-base 2023). Brasília: CNJ, 2024. Disponível em: painel e PDF do CNJ. Acesso em: 13 ago. 2025.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *SireneJud – Painel de ações judiciais ambientais (DataJud)*. Brasília: CNJ, 2024. Acesso em: 13 ago. 2025.

COASE, Ronald. The problem of social cost. *Journal of Law and Economics*, v. 3, p. 1-44, 1960.

COCHRANE, M. A. Fire as a large-scale edge effect in the Amazon. *Journal of Tropical Ecology*, v. 17, n. 4, p. 311–325, 2001.

COLEMAN, Jules L. *Economics and the Law: A Critical Review of the Foundation of the Economic Approach to Law*. Harvard Law Review, 1980.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. *Caderno de Conflitos no Campo Brasil 2020*. Goiânia: Centro de Documentação Dom Tomás Balduino, 2020.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

CORREIO BRAZILIENSE. *Judiciário tem custo de R\$ 132 bilhões para julgar 33,2 milhões de processos*. 30 maio 2024. Acesso em: 13 ago. 2025.

- COSTANZA, Robert et al. The value of the world's ecosystem services and natural capital. *Nature*, v. 387, p. 253-260, 1997.
- COSTANZA, Robert et al. Changes in the global value of ecosystem services. *Global Environmental Change*, v. 26, p. 152-158, 2014.
- CUNHA, Belinda Pereira; MAIA, Fernando Joaquim Ferreira (Coords.). **Direito Agrário Ambiental**. 1 ed. Recife: EDUFRPE, 2016.
- DE BAKKER, L. B. et al. Economic Impacts on Human Health Resulting from the Artisanal Small-Scale Gold Mining in the Brazilian Amazon. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 18(22):11869, 2021.
- DOMINGOS, Nuno. O pensamento crítico de Pierre Bourdieu. De como escapar a história, p. 101-123.
- DOMINGUES, V. S. et al. Mercury Dynamics and Bioaccumulation Risk Assessment in the Amazon. *Toxics*, 12(5):..., 2024.
- DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- ECOSYSTEM MARKETPLACE. *State of the Voluntary Carbon Markets 2024*. Washington: Forest Trends, 2024.
- FAVARETO, Arilson; MARTINS, Rodrigo Constante. “Introdução à seção temática: os usos da teoria de Pierre Bourdieu nos estudos rurais brasileiros”. **Revista Estudos, Sociedade e Agricultura**, v. 30, n. 2, p. 1-25, 2022. https://doi.org/10.36920/esa-v30-2_st01.
- FEARNSIDE, P. M. Environmental services as a strategy for sustainable development in rural Amazonia. *Ecological Economics*, v. 58, n. 3, p. 368-385, 2016.
- FERNANDES, Bernardo G. **Curso de Direito Constitucional**. Salvador. Editora Juspodivim, 2017.
- FERNANDES, Bernardo Mançano. Reforma agrária e luta pela terra no Brasil. São Paulo: Contexto, 2000.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Aspectos do direito constitucional contemporâneo**. São Paulo: Saraiva, 2011.
- FIÚZA, Ana Louise de Carvalho. A aplicação da teoria de Bourdieu aos estudos rurais no Brasil. *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, e2230212, 7 dez. 2022. DOI: https://doi.org/10.36920/esa-v30-2_st06.
- FRANCO, Augusto de. A revolução do local: globalização, glocalização, localização. São Paulo: Cultura, 2003.
- GASPARINNETTI, P. et al. Economic valuation of artisanal small-scale gold mining externalities in Brazil. *Energy Policy*, 2024.

GRAU, Eros Roberto. A ordem econômica na constituição de 1988. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

GROSSI, Paolo. História da propriedade e outros ensaios. Tradução de Luiz Ernani Fritoli e Ricardo Marcelo Fonseca. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

HADDAD, N. M. et al. Habitat fragmentation and its lasting impact on Earth's ecosystems. *Science Advances*, v. 1, e1500052, 2015.

HARDIN, Garrett. The Tragedy of the Commons. *Science*, v. 162, p. 1243-1248, 1968.

HARVEY, David. La teoría de la renta. HARVEY, David. In: **Los límites del capitalismo y la teoría marxista**. México: Fondo de Cultura Económica, 1990. p. 333-375.

HESSE, Konrad. A força normativa da constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991. (Obra original: *Grundzüge der Verfassungslehre*, 1959).

HOBBSAWM, Eric J. A era das revoluções – 1789-1848. Paz e Terra, 2012.

HOBBSAWM, Eric. Era dos extremos: o breve século XX (1914-1991). Tradução de Marcos Santarrita. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOUAISS, Antônio. **Dicionário Houaiss da língua portuguesa**. São Paulo: UOL. Disponível em: https://houaiss.uol.com.br/corporativo/apps/uol_www/v6-0/html/index.php#2. Acesso em: 17 dez. 2024.

IANNI, Otávio. Era do globalismo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

IDB INVEST. *Restoring Brazil's Rainforest Can Power an Environmental and Economic Transformation*. 31 maio 2025.

IGREJA, Rebeca Forattini Lemos. **Direito como objeto de estudo empírico: o uso de métodos qualitativos no âmbito da pesquisa empírica em Direito**. In: *Pesquisar empiricamente o direito*. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017.

INPE – Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. *Monitoramento do desmatamento da Amazônia Legal por satélite – PRODES 2020*. São José dos Campos: INPE, 2020. Disponível em: <http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes>. Acesso em: 20 maio 2025.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Governança Ambiental no Brasil: desafios e perspectivas*. Brasília: Ipea, 2021. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br>. Acesso em: 20 maio 2025.

ISA – Instituto Socioambiental. *Desmonte do PPCDAm favorece avanço do desmatamento na Amazônia*. São Paulo: ISA, 2021. Disponível em: <https://www.socioambiental.org>. Acesso em: 20 maio 2025.

LAURANCE, W. F. et al. Ecosystem decay of Amazonian forest fragments: a 22-year investigation. *Conservation Biology*, v. 16, n. 3, p. 605–618, 2002.

LASKOS, André Arruda; CAZELLA, Ademir Antônio; REBOLLAR, Paola Beatriz May. **O sistema Nacional de Cadastro Rural: história, limitações atuais e perspectivas para a conservação ambiental e segurança fundiária.** Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente, v. 36, p. 189-199, abr. 2016.

LEAL, Victor Nunes – Coronelismo, Enxada e Voto – o município e o regime representativo no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LEITE, Sérgio Pereira. Políticas públicas para o desenvolvimento rural no Brasil: avanços e desafios. Brasília: IICA, 2009.

LOCKE, John, 1632-1704. Segundo tratado sobre o governo civil: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

MALUF, Carlos Alberto Dabus. Limitações ao direito de propriedade. São Paulo: Saraiva, 1997.

MAPBIOMAS. Disponível em: <https://plataforma.brasil.mapbiomas.org/>. Acesso em: 26 set. 2022.

MAPBIOMAS ALERTA. Disponível em: <https://plataforma.alerta.mapbiomas.org/>. Acesso em: 26 set. 2022.

MARTINS, José de Souza. **Fronteira: A degradação do Outro nos confins do humano.** São Paulo-SP: Hucitec, 1997.

MARTINS, José de Souza. A sociabilidade do homem simples: Cotidiano e história na modernidade anômala. São Paulo, Editora Hucitec, 2000.

MARTINS, José de Souza. O cativo da terra. São Paulo: Hucitec, 1994.

MENDES JÚNIOR, Cezar Augusto. O Cadastro Ambiental Rural (CAR) como instrumento de regularização fundiária no Matopiba, Amazônia Legal e Estado de Goiás. Blumenau/SC: Editora Dom Modesto, 2024.

MONGABAY. *Reforestation and restoration: Two ways to make the Pan-Amazon greener.* 14 mar. 2024.

MOTTA, Márcia Maria Menendes. **A Lei de Sesmaria e a ocupação colonial: sobre as leis.** In: MOTTA, Márcia; ZARTH, Paulo (Orgs). Direito à terra no Brasil: a gestação do conflito 1795-1854. São Paulo: Alameda, 2012. p. 129-197.

MOTTA, Sylvio. **Direito Constitucional.** São Paulo: Editora Método, 2019.

MÜLLER, Friedrich. Juristische Methodik. 9. ed. Berlim: Duncker & Humblot, 2010. (1ª ed. publicada em 1966).

NOGUEIRA, E. M. et al. Carbon stocks and losses in the Brazilian Amazon due to deforestation between 2000 and 2007. *Forest Ecology and Management*, v. 349, p. 26-34, 2015.

OLIVEIRA, G. S. Land-use conflicts and environmental impacts in the Amazon. *Journal of Rural Studies*, v. 82, p. 11-20, 2021.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito constitucional descomplicado**. São Paulo: Editora Método, 2017.

PEARCE, David William. *The Economic Value of Biodiversity*. London: Earthscan Publications Ltd, 2001.

PINHEIRO, Armando Castelar; SADDI, Jairo. *Direito, economia e mercados*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

PIRES, Lílian Regina Gabriel Moreira. *Função social da propriedade urbana e plano diretor*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

PORTO, R. *Territórios em disputa: as dimensões simbólicas da terra*. Rio de Janeiro: FGV, 1989.

POSNER, Richard A. *Economic Analysis of Law*. 1. ed. Boston: Little, Brown and Company, 1973.

POSNER, Richard A. *Economic Analysis of Law*. 2nd ed. México: FCE, 2007.

POSNER, Richard A. *Economic Analysis of Law*. 9th ed. New York: Wolters Kluwer, 2014.

RAMBO, Jacir Antônio; RAMBO, Luiz Inácio. Implantação do Cadastro Territorial Multifinalitário no Brasil. *Revista Brasileira de Geomática*, v. 1, n. 1, mar/dez 2013.

RAMOS, Elival da S. **Ativismo judicial: parâmetros dogmáticos**. São Paulo: Saraiva, 2015.

REALE, Miguel. *Teoria Tridimensional do Direito*. São Paulo: Saraiva, 1994.

REIS, Rossana Rocha. O Direito à Terra como um Direito Humano: a luta pela reforma agrária e o movimento de direitos humanos no Brasil. *Dossiê de Direitos Humanos*. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, São Paulo, v 86, p. 89-122, 2012.

REPÚBLICA DA COLÔMBIA. **Sentencia de Unificación - SU 559/97**. Corte Constitucional Sentencia de Unificación 559 de 1997 - Derecho a la igualdad entre docentes. MP: Eduardo Cifuentes Muñoz. Bogotá, 1997. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/su559-97.htm>. Acesso em: 01 dez. 2024.

REPÚBLICA DA COLÔMBIA. Sentencia T-025/04. Corte Constitucional Sentencia T-025 de 2004 - Derechos de los desplazados. MP: Manuel José Cepeda Espinosa. Bogotá,

2004. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>. Acesso em 15 dez. 2024.

RIBEIRO, Wagner Costa. *A questão ambiental no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2001.

ROBBINS, Lionel. *An Essay on the Nature and Significance of Economic Science*. London: Macmillan, 1945.

ROCHA, Ibraim. *et al. Manual de Direito Agrário Constitucional: lições de Direito Agroambiental*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

RODRIGUES, José de Souza. *Terras indígenas e a questão ambiental no Brasil*. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

SAATCHI, Sassan S. et al. Benchmark map of forest carbon stocks in tropical regions across three continents. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, v. 108, n. 24, p. 9899–9904, 2011.

SALAMA, Bruno Meyerhof. *Direito e Economia no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2014.

SALDANHA, Alexandre H. T.; MEDEIROS, Pablo D. V. “Processo judicial eletrônico e inclusão digital para acesso à justiça na sociedade da informação”. *Revista eletrônica - Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região*, v. 9, n. 90, p. 32-47, Curitiba, 2020. Disponível em: <https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/180070>. Acesso em: 20 dez. 2024.

SANDEL, Michael J. **Justiça: o que é fazer a coisa certa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2020.

SANDRONI, Paulo. *Dicionário de economia do século XXI*. 4. ed. Rio de Janeiro: Record, 2008.

SANTOS, B. S. *Poder, saber e os tribunais: para uma ecologia dos saberes*. São Paulo: Cortez, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SAUER, Sérgio. Bourdieu no campo: habitus, representações e ‘di-visão’ na luta pela terra no Brasil. *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, e2230211, 7 dez. 2022. DOI: https://doi.org/10.36920/esa-v30-2_st05.

SCARTEZINI, N. Introdução ao método de Pierre Bourdieu. *Cadernos de Campo*, n. 14 e 15, 2010-2011.

SHAVELL, Steven. *Foundations of Economic Analysis of Law*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2004.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Ed. Malheiros, 2001.

SILVA, Lígia Osório. **Terras devolutas e Latifúndio**. Campinas-SP: Ed. Unicamp, 2008.

SILVA, R. F. B. et al. Valoração econômica de serviços ecossistêmicos prestados por florestas tropicais. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 51, n. 1, p. 45-64, 2013.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito constitucional brasileiro**. São Paulo: Edusp, 2021.

SILVA, Virgílio Afonso (org). “Interpretação constitucional e sincretismo metodológico”. In: **Interpretação constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 115-143. Disponível em: https://constituicao.direito.usp.br/wp-content/uploads/2005-Interpretacao_e_sincretismo.pdf. Acesso em: 15 dez. 2024.

SILVÉRIO, D. V. et al. Fire, fragmentation, and the future of Amazon forests. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, v. 116, n. 44, p. 22079–22084, 2019.

SIQUEIRA, José do Carmo Alves. **Direito como efetividade e luta pela terra no Brasil**. 2016. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, 2016.

SMEND, Rudolf. *Verfassung und Verfassungsrecht*. 4. ed. Berlim: Duncker & Humblot, 1968. (Obra original publicada em 1928).

SMITH, Roberto. A transição no Brasil: a absolutização da propriedade fundiária. In: SMITH, Roberto. **Propriedade da terra & transição**: Estudo da formação da propriedade privada da terra e transição para o capitalismo no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1990. p. 237-338.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **A função social da terra**. Porto Alegre: Fabris, 2003.

SZTAJN, Rachel; ZILBERSZTAJN, Décio. *Direito e economia: análise econômica do direito e das organizações*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

TÁRREGA, Maria Cristina Vidotte Blanco; SCHWENDLER, Sônia Fátima (Orgs.) **Conflitos agrários: seus sujeitos, seus direitos**. Goiânia-GO: Ed. da PUC Goiás, 2015.

TELMER, K.; VEIGA, M. M. The source and fate of sediment and mercury in the Tapajós River basin, Brazilian Amazon. *Journal of Environmental Management*, 81(2), 101–113, 2006.

TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. *A propriedade e a posse: um confronto em torno da função social*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

TRASANDE, L. et al. Public health and economic consequences of methyl mercury toxicity to the developing brain. *Environmental Health Perspectives*, 113(5), 590–596, 2005.

TRECCANI, Girolamo Domenico. **Violência e grilagem: instrumentos de aquisição da propriedade da terra no Pará**. Belém-PA: UFPA-ITERPA, 2001.

TRECCANI, Girolamo Domenico. Concentração fundiária e grilagem no Pará. **Le Monde Diplomatique Brasil**. Disponível em: https://diplomatique.org.br/concentracao-fundiaria-e-grilagem-no-para/?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 27 out. 2025.

TURATTI, M. T. Acampamentos rurais: espaço de transição e construção de identidades. São Paulo: Editora DEF, 2001.

UNEP. *Global Mercury Assessment* (2013; updates and web resource accessed 2024). Órgão das Nações Unidas.

VARELA, Laura Beck. Das sesmarias à propriedade moderna: um estudo de história do direito brasileiro. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

VIEIRA, José R.; BEZERRA, Rafael. “Estado de coisas fora do lugar: uma análise comparada entre a Sentencia T-025 e a ADPF 347/DF-MC”. In: VIEIRA, José R.; CARMARGO, Margarida Maria L.; LEGALE, Siddharta. **Jurisdição constitucional e direito constitucional internacional**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016.

VIEHWEG, Theodor. Tópica e jurisprudência: uma teoria da argumentação jurídica. Tradução de Maria da Penha Casado Brêtas. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005. (Original publicado em 1953 como *Topik und Jurisprudenz*).

VITORELLI, Edilson. “Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças”. **Revista dos Tribunais**, v. 284, p.1-28, 2018. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7863793/mod_resource/content/1/LEVANDO_OS_CONCEITOS_A_SERIO_PROCESSO_ES%20\(1\).pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7863793/mod_resource/content/1/LEVANDO_OS_CONCEITOS_A_SERIO_PROCESSO_ES%20(1).pdf). Acesso em: 22 dez. 2024.

WACQUANT, Loïc. Towards a reflexive sociology: a workshop with Pierre Bourdieu. *Sociological Theory*, v. 7, n. 1, p. 26-63, 1989.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. Raízes históricas do campesinato brasileiro. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, XX. **Processo social agrário**. 1996.

WEF — World Economic Forum. *Beyond conservation: we need to restore the Amazon forests*. 19 jan. 2023.

WOOD, Ellen Meiksins. **As origens agrárias do capitalismo**. Trad. Lúcia Osório Silva. Revista “Crítica Marxista”, São Paulo, n. 10, ano 2000.

WOORTMANN, Ellen F. Herança, parentesco e reciprocidade. Campinas: Ed. da UNICAMP, 1990.

WORLD BANK (SIIKAMÄKI, J. V. et al.). *International Willingness to Pay for the Protection of the Amazon Rainforest*. 2019.

ZANINI, Maria Catarina Chitolina; SANTOS, Miriam de Oliveira. “Colonos italianos no Sul do Brasil: reflexões partindo da obra de Bourdieu”. **Estudos - Sociedade e**

Agricultura, v. 30, n. 2, jul/dez, p. 1-25. Rio de Janeiro: UFRRJ2022. Disponível em: https://doi.org/10.36920/esa-v30-2_st01. Acesso em: 17 abr. 2025.