



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO AGRÁRIO

NILSON PEREIRA DE SOUZA

**A DESOCUPAÇÃO HUMANIZADA DE PROPRIEDADES RURAIS EM MATO
GROSSO**

GOIÂNIA/GO

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

NILSON PEREIRA DE SOUZA

3. Título do trabalho

A DESOCUPAÇÃO HUMANIZADA DE PROPRIEDADES RURAIS EM MATO GROSSO

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(à) autor(a) e ao(à) 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 **Eriberto Francisco Bevilaqua Marin, Professor do Magistério Superior**, em 13/04/2026, às 15:24, 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 **Nilson Pereira De Souza, Discente**, em 28/04/2026, às 16:46, 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 **6122727** e o código CRC **FDfB5F94**.

Referência: Processo nº 23070.009758/2026-22

SEI nº 6122727

NILSON PEREIRA DE SOUZA

**A DESOCUPAÇÃO HUMANIZADA DE PROPRIEDADES RURAIS EM MATO
GROSSO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito Agrário, da Faculdade de Direito, da Universidade Federal de Goiás (UFG), como requisito para a obtenção do título de mestre em Direito Agrário.

Área de concentração: Direito Agrário.

Linha de pesquisa: Linha 01. Fundamentos Jurídicos da Propriedade e da Posse, Conflitos Emergentes e Sistemas de Justiça.

Orientador: Prof. Dr. Eriberto Francisco Bevilaqua Marin

GOIÂNIA/GO

2026

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

Souza, Nilson Pereira de.
A DESOCUPAÇÃO HUMANIZADA DE PROPRIEDADES RURAIS EM
MATO GROSSO [Manuscrito] / Nilson Pereira de Souza.. - 2026.
CLXXX, 180 f.: 2026

Orientador: Prof. Dr. Eriberto Francisco Bevilaqua Marin
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás, Faculdade de
Direito (FD), Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário, Goiânia, 2026.
Inclui: siglas, grafico.

1. ADPF 828, Conflitos Agrários, Desocupação Humanizada; Direito à
Moradia, Função Social da Propriedade..

I. Marin, Eriberto Francisco Bevilaqua, orient. II. Título.

CDU 34



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS

FACULDADE DE DIREITO

ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO

Ata nº 8 da sessão de Defesa de Dissertação de NILSON PEREIRA DE SOUZA que confere o título de Mestre(a) em Direito Agrário na área de concentração em Direito Agrário.

Aos dezenove dias do mês de março do ano de dois mil e vinte e seis, a partir das **14h30**, de forma remota acessível pelo link <http://meet.google.com/hwt-jqga-gmr>, realizou-se a sessão pública de **Defesa de Dissertação** intitulada “**A DESOCUPAÇÃO HUMANIZADA DE PROPRIEDADES RURAIS EM MATO GROSSO**”. Os trabalhos foram instalados pelo Orientador, **Prof. Dr. Eriberto Francisco Bevilaqua Marin** (Presidente da Banca) com a participação dos demais membros da Banca Examinadora: **Prof. Dr. André Felipe Soares de Arruda ; Prof. Dr. Clarissa Machado de Azevedo Vaz**. Durante a arguição os membros da banca **não fizeram** sugestão de alteração do título do trabalho. A Banca Examinadora reuniu-se e realizou o julgamento da **Dissertação** tendo sido o candidato **aprovado** pelos seus membros.

Proclamados os resultados pelo **Prof. Dr. Eriberto Francisco Bevilaqua Marin**, 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 dezenove dias do mês de março do ano de dois mil e vinte e seis.

TÍTULO SUGERIDO PELA BANCA



Documento assinado eletronicamente por **Eriberto Francisco Bevilaqua Marin, Professor do Magistério Superior**, em 19/03/2026, às 16:25, 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 **Andre Felipe Soares De Arruda, Professor do Magistério Superior**, em 20/03/2026, às 12:07, 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 **Clarissa Machado de Azevedo Vaz, Usuário Externo**, em 07/04/2026, às 08:41, 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 **6018555** e o código CRC **9E62D830**.

Referência: Processo nº 23070.009758/2026-22

SEI nº 6018555

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, sou grato a Deus pela vida, saúde e disposição para a realização da presente pesquisa.

À minha namorada Angélica, em especial, pela inspiração, encorajamento e pela compreensão de meus momentos de entrega a este trabalho.

À minha irmã Maria Alves, pelo “pioneirismo na família”, na busca por conhecimento, e que muito me inspirou.

Aos meus familiares por entender a importância desse momento especial na minha vida.

Ao meu orientador, professor Dr. Eriberto Francisco Bevilaqua Marin, pela sabedoria com que me conduziu, razão pela qual não teria chegado a este resultado.

Por fim, agradeço aos colegas de mestrado, aos professores e membros da banca examinadora pela receptividade, pelo respeito às diferenças e a correção precisa deste trabalho.

Que todos os companheiros que lutam no campo continuem a luta por uma reforma agrária justa, que dê condições para sobreviver dignamente no campo.

Elizabeth Altino Teixeira

RESUMO

Esta dissertação analisa o impacto da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 828 e da Lei nº 14.216/2021 na redução da violência e na proteção de direitos humanos em conflitos agrários envolvendo propriedades rurais no Estado de Mato Grosso. O estudo investiga se a aplicação dos princípios da desocupação humanizada tem produzido efeitos concretos na mitigação da letalidade em processos de reintegração de posse, considerando o contexto histórico de concentração fundiária extrema e violência estrutural que caracteriza o estado, epicentro do agronegócio brasileiro. A pesquisa adota abordagem jurídico-dogmática com elementos empíricos, combinando análise doutrinária, exame da legislação e da jurisprudência, interpretação de dados da Comissão Pastoral da Terra (CPT) e estudo de 64 processos judiciais que tramitaram no Tribunal de Justiça de Mato Grosso entre 2022 e 2024, além de análise qualitativa de 4 casos paradigmáticos. O primeiro capítulo contextualiza historicamente os conflitos agrários no Brasil e em Mato Grosso, demonstrando que a violência no campo resulta de escolhas políticas estruturais, como a colonização da Amazônia, incentivos fiscais e grilagem institucionalizada. Dados da CPT revelam que Mato Grosso apurou 121 conflitos agrários em 2024, ocupando a quinta posição na Amazônia Legal, com redução expressiva nos assassinatos, de 9 em 2017 para zero em 2023 e 2024. O segundo capítulo examina o regime jurídico da ADPF como instrumento de controle concentrado de constitucionalidade, as diretrizes da ADPF 828, como inspeção judicial prévia, mediação, análise da função social da propriedade e planos humanizados, bem como a Lei nº 14.216/2021, já consolidada como regime permanente pela Resolução CNJ nº 510/2023. O terceiro capítulo demonstra que 75% dos processos analisados realizaram inspeção prévia, com 41% sendo encaminhados ao Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC) para conciliação. Contudo, persistem entraves estruturais, como a lentidão do INCRA, a ausência de alternativas habitacionais e resistência legislativa estadual. Conclui-se que as inovações normativas reduziram a letalidade e humanizaram procedimentos, mas exigem políticas estruturais de reforma agrária e regularização fundiária para assegurar resultados duradouros na democratização do acesso à terra. Ademais, recomenda-se o fortalecimento institucional das Comissões de Soluções Fundiárias, a promoção de articulação interinstitucional efetiva e a implementação de políticas habitacionais, com vistas à consolidação da desocupação humanizada como prática permanente.

Palavras-chave: ADPF 828, conflitos agrários, desocupação humanizada; direito à moradia, função social da propriedade.

ABSTRACT

This dissertation analyzes the impact of Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) No. 828 and Law No. 14,216/2021 on the reduction of violence and the protection of human rights in agrarian conflicts involving rural properties in the State of Mato Grosso, Brazil. The study investigates whether the implementation of the principles of humanized eviction (desocupação humanizada) has produced tangible effects in mitigating lethality during repossession proceedings (reintegração de posse), in light of the historical context of extreme land concentration and structural violence that characterizes the state—an epicenter of Brazilian agribusiness. The research adopts a juridical-dogmatic approach with empirical elements, combining doctrinal analysis, examination of legislation and case law, interpretation of data produced by the Pastoral Land Commission (Comissão Pastoral da Terra—CPT), and a review of 64 judicial proceedings adjudicated before the Court of Justice of Mato Grosso (TJMT) between 2022 and 2024, complemented by a qualitative assessment of four paradigmatic cases. The first chapter historically contextualizes agrarian conflicts in Brazil and in Mato Grosso, demonstrating that rural violence stems from structural political choices, including the colonization of the Amazon, tax incentives, and institutionalized land grabbing (grilagem). CPT data indicate that Mato Grosso recorded 121 agrarian conflicts in 2024, ranking fifth within the Legal Amazon, alongside a marked reduction in killings—from nine in 2017 to zero in 2023 and 2024. The second chapter examines the legal regime of the ADPF as an instrument of concentrated constitutional review, the guidelines established by ADPF 828—such as prior judicial inspection, mediation, assessment of the social function of property, and humanized operational plans—as well as Law No. 14,216/2021, which has been consolidated as a permanent framework by CNJ Resolution No. 510/2023. The third chapter shows that 75% of the proceedings analyzed included prior inspection, and 41% were referred to the Judicial Center for Conflict Resolution and Citizenship (CEJUSC) for conciliation. Nonetheless, structural obstacles persist, including delays within INCRA, the lack of housing alternatives, and legislative resistance at the state level. The dissertation concludes that these normative innovations have reduced lethality and humanized procedures, yet they require structural policies of agrarian reform and land tenure regularization to secure lasting outcomes in democratizing access to land. In addition, it recommends strengthening the institutional capacity of Land Dispute Resolution Commissions, fostering effective interinstitutional coordination, and implementing housing policies, with a view to consolidating humanized eviction as a permanent practice.

Keywords: ADPF No. 828; agrarian conflicts; humanized eviction; right to housing; social function of property.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

CNBB – Conferência Nacional de Bispos do Brasil

CNDH – Conselho Nacional dos Direitos Humanos

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

COVID - *Coronavirus Disease*

CPT – Comissão Pastoral da Terra

EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

EMBRATER – Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural

ESPIN – Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional

FAO - *Food and Agriculture Organization*

FUNAI – Fundação Nacional do Povos Indígenas

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

ITR – Imposto Territorial Rural

MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

OIT – Organização Internacional do Trabalho

OMS – Organização Mundial da Saúde

ONU – Organização das Nações Unidas

PIN – Programa de Integração Nacional

PPGDA – Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário

PRODECER - Programa de Cooperação Nipo-Brasileiro para o Desenvolvimento Agrícola dos Cerrados

PRONAF – Programa Nacional do Fortalecimento da Agricultura Familiar

PROTERRA - Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste

SARS - *Severe Acute Respiratory Syndrome*

SNCR – Sistema Nacional de Crédito Rural

STF – Supremo Tribunal Federal

SUDAM – Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia

UDR – União Democrática Ruralista

UFG – Universidade Federal de Goiás

UNESP – Universidade Estadual Paulista

ZSEE – Zoneamento Socioeconômico e Ecológico

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Número de conflitos no Brasil – série histórica (2015-2024)	44
Gráfico 2. Comparativo entre o número de assassinatos e de conflitos agrários no Brasil (2024)	46
Gráfico 3. Categorização das pessoas assassinadas em conflitos agrários no Brasil (2024).....	47
Gráfico 4. Tipo dos conflitos agrários em Mato Grosso (2024).....	55
Gráfico 5. Comparativo do número de conflitos agrários – Amazônia Legal (2024).....	56
Gráfico 6. Comparativo do número de conflitos agrários – por região (2024)	57
Gráfico 7. Números de conflitos agrários no Brasil – por estado (2024).....	58
Gráfico 8. Comparativo do número de conflitos agrários – região Centro-Oeste (2024)	59
Gráfico 9. Municípios com maiores indicadores de violência no campo em Mato Grosso (2024)	60
Gráfico 10. Evolução dos assassinatos em conflitos agrários – Mato Grosso (2014-2024) ..	148
Gráfico 11. Evolução dos assassinatos em conflitos agrários por estado (2015-2024).....	150

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
CAPÍTULO 1 – VIOLÊNCIA NO CAMPO E CONFLITOS AGRÁRIOS NO BRASIL E EM MATO GROSSO	16
1.1 HISTÓRICO DOS CONFLITOS AGRÁRIOS NO BRASIL	16
1.1.1 Do período colonial à República	17
1.1.2 A gestação dos conflitos: a Lei de Terras, a mercantilização e a concentração fundiária.....	18
1.1.3 O papel da Constituição de 1988 na estruturação dos direitos dos trabalhadores rurais e na reforma agrária.....	22
1.1.4 Situações marcantes de violência no meio rural.....	25
1.2 A HISTÓRIA DA OCUPAÇÃO DE MATO GROSSO.....	29
1.2.1 A exploração econômica de Mato Grosso e o isolamento regional.....	30
1.2.2 A “Rusga de Mato Grosso”, a estagnação econômica e a transição para o capital financeiro.....	32
1.2.3 Os movimentos divisionistas, a formação de identidade regionais e a criação do estado de Mato Grosso do Sul.....	33
1.2.4 A expansão do agronegócio, a concentração fundiária e os conflitos.....	34
1.2.5 Impactos do agronegócio na saúde e no meio ambiente	36
1.3 INDICADORES DE VIOLÊNCIA NO CAMPO NO ESTADO DE MATO GROSSO.....	38
1.3.1 Violência agrária no contexto latino-americano	38
1.3.2 A questão agrária brasileira, a luta pela terra, os movimentos sociais e a contrarreforma	40
1.3.3 Apontamentos e indicadores de violência agrária no Brasil	43
1.3.4 Os conflitos agrários no estado de Mato Grosso	50
CAPÍTULO 2 – A ADPF 828 E A LEI N° 14.216/2021: DA EXCEPCIONALIDADE À CONSOLIDAÇÃO	62
2.1 CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE E ADPF NO BRASIL	63
2.1.1 Origens do controle de constitucionalidade: modelos norte-americano e europeu	

.....	65
2.1.2 O modelo de controle de constitucionalidade no Brasil: uma combinação de diferentes perspectivas (híbrido).....	67
2.1.3 O controle difuso de constitucionalidade no ordenamento brasileiro.....	69
2.1.4 O controle concentrado de constitucionalidade no ordenamento brasileiro	71
2.1.5 A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF).....	75
2.2 ANÁLISE DA ADPF 828: CONTEXTO, ARGUMENTOS E DECISÃO DO STF	79
2.2.1 Contexto político, social e sanitário da proposição da ADPF 828	80
2.2.2 Fundamentos jurídicos e argumentos do autor da ação.....	81
2.2.3 Manifestações dos demais legitimados e interessados.....	82
2.2.4 Decisões liminares e regime de transição	83
2.2.5 Principais diretrizes estabelecidas pelo STF.....	85
2.2.6 Críticas, limites e tensões institucionais	86
2.3 A LEI Nº 14.216/2021 E OS SEUS EFEITOS JURÍDICOS DURANTE E APÓS A PANDEMIA.....	88
2.3.1 Contexto internacional e nacional da crise habitacional na pandemia.....	89
2.3.2 A Lei nº 14.216/2021: estrutura e principais dispositivos.....	91
2.3.3 Aplicação prática da Lei nº 14.216/2021 nos tribunais.....	93
2.3.4 Impactos observados na mitigação dos conflitos fundiários	95
2.3.5 Relação com a ADPF 828 e a Resolução nº 510/2023 do CNJ.....	97
CAPÍTULO 3 – DESOCUPAÇÃO HUMANIZADA E OS REFLEXOS DA ADPF 828 NO CONTEXTO AGRÁRIO.....	100
3.1 DESOCUPAÇÃO HUMANIZADA COMO PRINCÍPIO DE ATUAÇÃO DO ESTADO	100
3.1.1 O acesso à moradia como direito fundamental	100
3.1.2 A evolução do conceito de direito de propriedade e sua função social.....	102
3.1.3 A atuação do Poder Judiciário nos conflitos por moradia e terra.....	104
3.1.4 As Comissões de Soluções Fundiárias e a ADPF 828.....	106
3.1.5 A legitimidade da atuação policial nas reintegrações de posse	107
3.2 REPERCUSSÕES DA ADPF 828 NAS AÇÕES DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE EM MATO GROSSO	109

3.2.1 A função pacificadora da jurisdição, o acesso à justiça e a litigância estratégica na ADPF 828.....	110
3.2.2 O efeito <i>backlash</i> e os movimentos “Invasão Zero” e “Tolerância Zero”.....	111
3.2.3 Avaliação do trabalho do Tribunal de Justiça de Mato Grosso (TJMT).....	112
3.3 EFETIVIDADE DAS MEDIDAS NA REDUÇÃO DA LETALIDADE NOS CONFLITOS AGRÁRIOS	115
3.3.1 Processos de reintegração de posse analisados	118
3.3.2 Padrões decisórios identificados	127
3.3.3 Indicadores quantitativos das Comissões de Soluções Fundiárias	138
3.3.4 Síntese crítica: avanços, limites e desafios	141
3.3.5 Impactos da ADPF 828 na letalidade em conflitos agrários em Mato Grosso	147
CONCLUSÃO.....	153
REFERÊNCIAS	161

INTRODUÇÃO

Esta dissertação nasceu de uma pergunta que incomoda qualquer pessoa minimamente sensível à realidade brasileira: por que, em pleno século XXI, em um país democrático e constitucional, ainda morremos por causa de terra? Por que famílias inteiras são despejadas de forma violenta, às vezes no meio da noite, sem saber para onde ir? Por que imagens de tratores destruindo casas, crianças chorando e policiais armados continuam aparecendo nos noticiários sempre que o assunto é conflito agrário?

A resposta a essas perguntas não cabe em explicações simples. Ela atravessa séculos de história, envolve bilhões de reais em disputas econômicas e revela contradições profundas sobre que tipo de país queremos ser. Este trabalho, intitulado “A Desocupação Humanizada de Propriedades Rurais em Mato Grosso”, propõe-se a investigar um desses pontos de tensão, como o sistema de justiça brasileiro tem lidado com os conflitos agrários, especialmente após as mudanças trazidas pela ADPF 828 e pela Lei nº 14.216/2021, que estabeleceram o conceito de “desocupação humanizada”.

O estado de Mato Grosso não foi escolhido por acaso, como recorte territorial desta pesquisa. O *locus* é, simultaneamente, símbolo de riqueza e de contradição. De um lado, lidera a produção nacional de grãos e carne, com PIB agropecuário que ultrapassa R\$ 273 bilhões anuais (IBGE, 2023), números que fazem os olhos dos investidores brilharem e os gráficos econômicos apontarem para cima. De outro, é palco de uma das mais intensas violências no campo do país, com 121 conflitos agrários conferidos só em 2024, segundo a Comissão Pastoral da Terra (CPT). É nesse choque entre riqueza e exclusão, entre modernização tecnológica e violência arcaica, que esta pesquisa se insere.

O tema da desocupação humanizada ganha relevância especial justamente por propor uma ruptura: será possível resolver conflitos de terra sem violência? Será viável respeitar direitos humanos mesmo em situações onde há disputa judicial pela propriedade? As normas recentes sugerem que sim; mas será que funcionam na prática, especialmente em um estado onde o agronegócio é hegemônico e os interesses econômicos são tão poderosos?

Quando se fala em conflitos agrários, não estamos falando de abstrações jurídicas ou estatísticas frias. Estamos falando de pessoas reais, como Zé, Maria e do João, trabalhadores rurais, líderes comunitários, mães e pais de família que acordam todos os dias sem saber se ainda terão um teto à noite. Trata-se de dezenove pessoas massacradas em Eldorado dos Carajás em 1996, quando a Polícia Militar do Pará abriu fogo contra trabalhadores sem-terra desarmados. Trata-se dos 9 camponeses assassinados em Colniza, Mato Grosso em 2017, em

disputa envolvendo madeireiros. Trata-se de Zé Cláudio Ribeiro e Maria do Espírito Santo, casal de extrativistas assassinado em 2011 no Pará por defender a floresta contra a exploração ilegal.

Os dados da CPT de 2024 revelam uma realidade assustadora: o Brasil apresentou 2.185 conflitos agrários envolvendo 1,19 milhão de pessoas, quase um terço da população inteira de Mato Grosso, em disputas por 75 milhões de hectares (750 mil Km²), área equivalente a mais de duas vezes o território da Alemanha. Desses conflitos, 13 resultaram em assassinatos. Treze vidas interrompidas. Treze famílias destroçadas. Esses números contemplam apenas os casos exibidos em relatórios oficiais, pois há subnotificação significativa, sobretudo em regiões remotas da Amazônia.

Em Mato Grosso, especificamente, a situação é particularmente grave. O estado ocupa a quinta posição na Amazônia Legal em número de conflitos, com 121 ocorrências em 2024, atrás do Maranhão, Pará, Amazonas e Rondônia. O que mais preocupa é a persistência histórica dessa violência, pois entre 2014 e 2024, foram 26 assassinatos e 27 tentativas de assassinatos relacionados a disputas de terra apenas no estado. Vinte e seis pessoas que tinham nome, família, história é que foram mortas por causa da terra.

Oliveira (2016), um dos maiores especialistas brasileiros em questão agrária, demonstrou, ao longo de décadas de pesquisa, que essa violência não é acidental nem resulta de conflitos isolados. Trata-se de fenômeno estrutural, produto direto do modelo de concentração fundiária herdado do período colonial e jamais efetivamente superado por uma reforma agrária.

No Brasil, cerca de 1% das propriedades detém mais de 50% das terras agricultáveis, ao passo que há mais de 2 milhões de famílias sem terras para cultivar. Em Mato Grosso, para a CPT Nordeste (2026), cerca de 69% das propriedades rurais possuem mais de 3.500 hectares, enquanto 100 mil famílias aguardam a oportunidade de ter seu pedaço de chão, seu lugar para plantar. Isso se traduz em um índice de Gini¹ de 0,876, um dos piores do mundo, o que torna conflitos agrários mais do que previsíveis, praticamente inevitáveis.

Esta pesquisa justifica-se, em primeiro lugar, pela urgência humanitária de compreender se as novas normas jurídicas estão conseguindo proteger vidas. Não se trata apenas de avaliar

¹ O índice de Gini é uma medida que indica o nível de desigualdade em uma determinada distribuição, variando de 0 a 1. Quando o valor é zero, significa que há uma distribuição totalmente igual, enquanto 1 aponta para uma desigualdade máxima. Essa ferramenta é útil para comparar diferentes regiões ou períodos, pois se baseia na Curva de Lorenz e é sensível a mudanças na redistribuição, embora não indique exatamente onde a desigualdade está acontecendo. Além de ser usado para avaliar renda ou riqueza, o índice pode ser adaptado para outros contextos, como a distribuição de terra, e nesse caso, chamamos de Gini fundiário. Quanto maior o Gini fundiário, mais concentrada está a área em poucos proprietários ou estabelecimentos, indicando uma distribuição mais desigual.

eficácia de leis, mas de verificar se menos gente está morrendo, se menos crianças estão ficando órfãs, se menos comunidades estão sendo destruídas.

A segunda dimensão da justificativa é jurídica. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 1º, inciso III, estabelece a dignidade da pessoa humana como fundamento da República. O artigo 6º garante o direito à moradia como direito social fundamental. O artigo 5º, inciso XXIII, condiciona o direito de propriedade ao cumprimento de sua função social. E o seu artigo 186 especifica o que significa função social no contexto rural, qual seja, o aproveitamento racional, preservação ambiental, respeito às normas trabalhistas e bem-estar de proprietários e trabalhadores.

Historicamente, o sistema de justiça brasileiro tratou conflitos de terra como litígios puramente privados sobre propriedade. O proprietário apresentava o título, o juiz concedia liminar de reintegração de posse sem visitar o local, e a polícia executava a ordem — frequentemente com violência. As famílias ocupantes eram tratadas como “invasores criminosos”, independentemente de estarem ali há décadas, de produzirem alimentos, de a terra estar abandonada pelo proprietário, ou de o título ser fraudulento (como acontece em incontáveis casos de grilagem).

Essa prática judicial privilegiou sistematicamente a propriedade formal sobre a dignidade humana, o título improdutivo em prejuízo da posse produtiva e os interesses econômicos sobre os direitos sociais. Girardi (2015), em estudos sobre Mato Grosso, demonstrou como essa lógica judicial alimentou o ciclo de violência, onde proprietários sabem que terão tutela imediata do Judiciário, então não hesitam em usar força privada (pistoleiros, seguranças armados, milícias) para “limpar” suas terras antes mesmo de haver decisão judicial. Os ocupantes, por sua vez, sabem que serão expulsos violentamente, então resistem, e aí está armado o cenário para tragédias.

A ADPF 828, julgada pelo Supremo Tribunal Federal, em 2021, representa uma ruptura paradigmática com esse padrão. Pela primeira vez, a mais alta Corte do país diz de forma clara e vinculante que as desocupações precisam respeitar a dignidade humana. Não basta ter um título de propriedade. É preciso verificar se a propriedade cumpre a sua função social. É preciso oferecer alternativas habitacionais. É preciso tentar mediação antes de partir para despejo forçado. É preciso ter assistentes sociais, psicólogos e planejamento humanizado.

A Lei nº 14.216/2021 complementou essa decisão, inicialmente como resposta emergencial à pandemia de COVID-19, mas consolidando-se como marco permanente através da Resolução nº 510/2023 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que criou as Comissões de Soluções Fundiárias em todo o país.

Mas, aqui está a pergunta jurídica crucial que move esta pesquisa: essas normas saíram do papel? Em Mato Grosso, onde os interesses do agronegócio são hegemônicos, onde a Assembleia Legislativa aprovou, em 2025, uma lei chamada "Tolerância Zero", que criminaliza movimentos sociais, e onde a cultura política apresenta forte traço conservador, as diretrizes da ADPF 828 encontram efetiva aplicação? Os juízes realizam inspeções prévias? As audiências de mediação ocorrem? As desocupações, quando inevitáveis, observam parâmetros de humanização?

Esta pesquisa justifica-se pela necessidade de produzir evidências empíricas acerca da efetividade dessas normas. Não basta a existência de jurisprudência consistente do STF se ela não repercute na vida concreta das pessoas. É necessário identificar o que funciona, o que encontra obstáculos, onde se situam os entraves e quais resistências persistem, a fim de aperfeiçoar políticas públicas e consolidar avanços institucionais.

A terceira dimensão da justificativa é acadêmica. Embora a questão agrária brasileira constitua tema clássico das ciências sociais e do direito, com bibliografia extensa, como José de Souza Martins, José Graziano da Silva, Ariovaldo Umbelino de Oliveira e Bernardo Mançano Fernandes, entre outros, a aplicação prática da ADPF 828 permanece pouco investigada, sobretudo em contextos rurais.

A maior parte dos estudos disponíveis sobre a ADPF 828 concentra-se em conflitos urbanos, como ocupações de prédios em centros urbanos, favelas metropolitanas e conjuntos habitacionais.

Existem relativamente poucos trabalhos que examinem sua incidência em conflitos agrários rurais, os quais apresentam dinâmicas próprias, com abrangência de grandes extensões territoriais, populações dispersas, comunidades tradicionais, como indígenas, quilombolas e ribeirinhas, questões ambientais complexas, títulos de propriedade frequentemente irregulares e presença de grilagem sistêmica.

Esta dissertação propõe-se a preencher essa lacuna, ao oferecer mapeamento sistemático da aplicação da ADPF 828 em propriedades rurais de Mato Grosso. Foram analisados 64 processos judiciais em tramitação no Tribunal de Justiça estadual entre 2024 e 2024, universo significativo que permite identificar padrões, tendências, boas práticas e obstáculos.

Além disso, a pesquisa contribui para a dogmática constitucional relativa à função social da propriedade rural, prevista no art. 186 da Constituição Federal de 1988, tema ainda pouco desenvolvido na doutrina brasileira. Embora haja consenso de que a propriedade deve cumprir função social, persiste reduzida clareza quanto aos critérios de verificação concreta desse requisito pelo Judiciário. A análise dos processos evidencia como os magistrados mato-

grossenses têm, ou não, operacionalizado esse conceito na prática.

Finalmente, a pesquisa contribui para o debate sobre ativismo judicial e efetividade de direitos sociais. A ADPF 828 é exemplo paradigmático de decisão estrutural do STF, onde a Corte não se limita a julgar um caso concreto, mas estabelece diretrizes gerais para transformar práticas institucionais em todo o país.

Esse tipo de atuação judicial é controverso; para alguns, representa comprometimento necessário do Judiciário com a efetivação da Constituição; para outros, invasão de competências do Legislativo e do Executivo. Essa pesquisa empírica oferece subsídios para esse debate, mostrando o que acontece quando uma decisão ativista encontra a realidade complexa de estados como Mato Grosso.

O problema central que esta dissertação busca responder pode ser formulado nos seguintes termos: qual é o impacto efetivo da aplicação dos princípios da desocupação humanizada, estabelecidos pela ADPF 828 e pela Lei nº 14.216/2021, na redução da violência letal e na proteção de direitos fundamentais nos conflitos agrários que envolvem propriedades rurais em Mato Grosso?

Esse problema decorre de tensão constitucional fundamental, de um lado, o direito de propriedade (art. 5º, XXII, CF/88), tradicionalmente protegido pelo sistema jurídico brasileiro e considerado quase sagrado pela cultura política conservadora; de outro, direitos como moradia (art. 6º, CF/88), dignidade humana (art. 1º, III, CF/88) e vida (art. 5º, caput, CF/88), que deveriam ter primazia em um Estado Democrático de Direito.

A Constituição de 1988 tentou equacionar essa tensão por meio do conceito de função social da propriedade. A propriedade não é direito absoluto, e está condicionada ao cumprimento de requisitos sociais, ambientais e trabalhistas. Uma fazenda de 10 mil hectares totalmente improdutiva, com trabalho escravo, destruindo o meio ambiente não merece proteção jurídica, mesmo que tenha título certificado em cartório.

Mas aqui está o problema. Na prática judicial, historicamente, o sistema privilegiou o título formal. Basta o proprietário apresentar matrícula do imóvel para obter liminar de reintegração de posse, sem que o juiz verifique se a propriedade cumpre sua função social, se as famílias ocupantes têm onde ir, se existe crianças, idosos, pessoas doentes, se a ocupação existe há décadas e se produz alimentos para a região.

O resultado? Desocupações violentas, executadas pela polícia como operações de guerra, com uso de bombas de gás lacrimogêneo, balas de borracha, destruição de plantações, queima de casas. Famílias jogadas na rua, literalmente, sem nenhum apoio. Crianças traumatizadas, comunidades desfeitas, e, nos piores casos, mortes.

A ADPF 828 questiona de forma direta essa prática. O Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), autor da ação, sustentou que tais desocupações violam preceitos fundamentais da Constituição, como a dignidade da pessoa humana, o devido processo legal e a proporcionalidade. O STF concordou e estabeleceu diretrizes vinculantes, como a inspeção judicial prévia obrigatória, audiência de mediação, análise concreta da função social, plano de desocupação humanizada quando a desocupação for inevitável.

Nossa pergunta de pesquisa consiste em verificar se essas diretrizes produzem efeitos concretos em Mato Grosso. Em um estado no qual o agronegócio exerce forte influência sobre a economia e a política, em que proprietários rurais detêm ampla presença no Legislativo e no Executivo e no qual há lei estadual recente que criminaliza ocupações, os juízes aplicam efetivamente as diretrizes da ADPF 828? Quando as aplicam, qual é a qualidade dessa aplicação? As inspeções são superficiais ou aprofundadas? As mediações são genuínas ou meramente formais? A função social da propriedade recebe verificação rigorosa ou simples menção protocolar?

Mais importante ainda, tais mudanças preservam vidas? A redução dos assassinatos no campo entre 2017 e 2024, de 23 para nenhuma ocorrência de letalidade por dois anos consecutivos, relaciona-se às novas normas ou resulta de outros fatores? As desocupações executadas com acompanhamento das Comissões de Soluções Fundiárias, das quais transcorreram sem violência, indicam novo padrão institucional ou representam episódios pontuais?

Esta pesquisa iniciou-se com duas hipóteses principais, que não se excluem, mas se complementam:

Primeira hipótese (avanços reais): A implementação das diretrizes da ADPF 828, através da atuação das Comissões de Soluções Fundiárias e de procedimentos como inspeção judicial prévia e audiências de mediação, tem contribuído efetivamente para a redução da violência letal nos conflitos agrários de Mato Grosso.

Esperava-se encontrar evidências concretas disso em:

- a) Redução mensurável de assassinatos: de 9 mortes em 2017 para 0 em 2023 e 2024, segundo dados da CPT;
- b) Diminuição da violência física em desocupações: as desocupações acompanhadas pelas Comissões transcorreram sem confrontos, segundo dados do Relatório da Corregedoria do TJMT;
- c) Aumento de soluções consensuais: De início, 2 processos analisados foram resolvidos sem desocupação forçada, e outros 26 foram encaminhados para o CEJUSC

para audiência de conciliação ou mediação;

- d) Maior sensibilidade judicial às vulnerabilidades sociais: presença sistemática de relatórios sociais, análises sobre presença de crianças, idosos, pessoas com deficiência, e consideração desses fatores nas decisões.

Essa hipótese pressupõe que, embora as normas enfrentem limites práticos significativos, elas produzem impacto positivo mensurável ao humanizar procedimentos que antes possuíam caráter estritamente repressivo.

Segunda hipótese (limites estruturais): Apesar dos avanços normativos, persistem resistências institucionais, econômicas e políticas que impedem a efetividade plena da desocupação humanizada em Mato Grosso.

A expectativa era identificar essas limitações em:

- a) Ausência de soluções habitacionais definitivas: as famílias desocupadas não recebem moradia adequada, apenas apoio emergencial temporário (cestas básicas, aluguel social por alguns meses);

b) Lentidão crônica do INCRA: nos processos analisados, a solução dependia de desapropriação para reforma agrária ou regularização fundiária, mas o órgão não se manifesta ou demora anos;

c) *Backlash* legislativo conservador: mesmo com a anulação, pelo STF, da Lei Estadual nº 12.430/2024, conhecida como “Tolerância Zero”, que criminalizava movimentos sociais e buscava contornar as diretrizes da ADPF 828, houve nova investida, quando o governo de Mato Grosso sancionou a Lei nº 12.977/2025, que será questionada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), através de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn).

d) Resistência à análise rigorosa da função social: poucos processos analisados apresentam verificação aprofundada dos requisitos do art. 186 da CF/88; na maioria, a análise é superficial ou meramente formal;

e) Concentração fundiária intocada: apesar das normas, o índice de Gini permanece em 0,876 (IBGE, 2017), com três novos assentamentos do INCRA criados em Mato Grosso entre 2020 e 2025, onde foram assentadas apenas 84 famílias, todas em 2024. (INCRA, 2025)

Essa hipótese reconhece que, sem reformas estruturais profundas, especialmente a implementação de reforma agrária substantiva, regularização fundiária em larga escala e combate sistemático à grilagem, as normas relativas à desocupação humanizada assumem caráter de paliativo relevante, porém insuficiente. Podem reduzir a violência nas desocupações, mas não eliminam as causas estruturais que produzem os conflitos.

Essas duas hipóteses não são opostas, mas faces da mesma realidade complexa. Os

avanços são reais, mas os limites também. A ADPF 828 mudou práticas concretas, mas não transformou estruturas de poder. Nossa pesquisa empírica testará rigorosamente ambas as hipóteses.

Quanto ao objetivo geral, esta pesquisa tem como propósito central examinar o impacto concreto da aplicação dos princípios da desocupação humanizada, estabelecidos pela ADPF 828 e pela Lei nº 14.216/2021, na gestão dos conflitos agrários e na proteção de direitos fundamentais em propriedades rurais do Estado de Mato Grosso, com a identificação de avanços alcançados, limites estruturais persistentes e desafios para a consolidação desse novo paradigma jurídico.

Não se pretende apenas descrever o conteúdo normativo dessas decisões, tarefa possível mediante simples leitura da ADPF 828, mas avaliar sua efetividade prática, a extensão de sua aplicação, a qualidade de sua implementação e os obstáculos enfrentados. Busca-se produzir conhecimento com base empírica, capaz de orientar magistrados, defensores públicos, gestores de políticas públicas e movimentos sociais.

Para alcançar esse objetivo geral, traçou-se cinco objetivos específicos, cada um correspondendo a um capítulo da dissertação:

- a) Contextualizar historicamente a violência no campo e os conflitos agrários no Brasil, com ênfase especial em Mato Grosso, demonstrando que a violência contemporânea tem raízes profundas no sistema colonial de sesmarias, na ausência de reforma agrária após a abolição da escravidão, nas políticas desenvolvimentistas autoritárias da ditadura militar e no modelo contemporâneo de agronegócio financeirizado. Objetiva-se a compreensão de que os conflitos atuais não são incidentes isolados, mas expressões de contradições estruturais históricas;
- b) Demonstrar a efetividade (ou não) das medidas protetivas implementadas em decorrência da ADPF 828 e da Lei nº 14.216/2021 na redução da letalidade e na promoção de maior humanidade nos conflitos agrários em Mato Grosso. Isso significa analisar dados concretos: quantos processos aplicaram as diretrizes? Com que profundidade? Quantas desocupações foram executadas sem violência? Quantos casos foram resolvidos consensualmente? A letalidade realmente diminuiu?
- c) Examinar rigorosamente a ADPF 828 como instrumento de controle concentrado de constitucionalidade, explicando por que ela é o mecanismo adequado para enfrentar violações sistemáticas de direitos fundamentais, analisando o contexto histórico de sua proposição (pandemia, Campanha Despejo Zero, relatório da Comissão Interamericana de Direitos Humanos), os argumentos jurídicos apresentados pelas partes e a

fundamentação da decisão do STF;

d) Demonstrar se e como a Lei nº 14.216/2021 produziu efeitos jurídicos durante e após a pandemia, analisando sua trajetória: inicialmente concebida como resposta emergencial, foi expandida pelo STF para abranger áreas rurais e consolidada como regime permanente pela Resolução CNJ nº 510/2023. Isso para compreender a articulação entre norma legislativa, decisão judicial e ato administrativo na construção desse novo paradigma.

e) Sintetizar os achados e propor recomendações para aperfeiçoamento das políticas de desocupação humanizada, identificando o que funciona e deve ser fortalecido, o que não funciona e precisa ser corrigido, e que desafios estruturais transcendem o alcance do direito e exigem transformações políticas e econômicas mais amplas (Conclusão).

Quanto à metodologia, esta pesquisa adota abordagem qualitativa, com incorporação de elementos quantitativos, de natureza exploratória e descritiva. O método principal consiste no jurídico-dogmático, com análise de normas, doutrina e jurisprudência, complementado por investigação empírica destinada a avaliar a efetividade prática das diretrizes examinadas.

Para fins de abordagem teórica, a investigação contou com o levantamento de literatura especializada em três campos complementares:

1) Direito Agrário e Questão Fundiária: obras clássicas e contemporâneas de autores como Ariovaldo Umbelino Oliveira, Eduardo Paulon Girardi, Bernardo Mançano Fernandes e José de Souza Martins;

2) Direitos Humanos e Controle de Constitucionalidade: doutrina nacional (Gilmar Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco, Ingo Sarlet, Daniel Mitidiero) e internacional (José Joaquim Gomes Canotilho, Mauro Cappelletti) sobre ADPF, controle de constitucionalidade e direitos fundamentais;

3) Estudos Empíricos sobre Violência no Campo: relatórios anuais da Comissão Pastoral da Terra (CPT) de 2014 a 2024, relatórios da Global Witness sobre assassinatos de defensores ambientais, agrários e dos povos indígenas; documentos da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH); e estudos da Avispa Mídia sobre América Latina.

Utilizou, também, bases de dados acadêmicas como SciELO, Portal de Periódicos CAPES e Google Scholar, ambas devidamente referenciadas.

Quanto à pesquisa documental sistemática, trabalhou-se com três tipos de fontes documentais, sendo as fontes primárias normativas compostas pela Constituição Federal de 1988 (especialmente arts. 1º, III; 5º, XXII e XXIII; 6º; 170, III; 184-186), Lei nº 8.629/1993 (Reforma Agrária), Lei nº 14.216/2021 (suspensão de despejos), Lei nº 9.882/1999 (regime

jurídico da ADPF), Lei Estadual nº 12.977/2025-MT (“Tolerância Zero”), Resolução CNJ nº 510/2023 (Comissões de Soluções Fundiárias). As fontes primárias judiciais foram a ADPF 828 (petição inicial, manifestações de *amicus curiae*, pareceres do MP e da AGU, decisões liminares, acórdão do Plenário do STF), os 102 processos de reintegração de posse do TJMT (2021-2023), selecionados por critérios de representatividade. As fontes secundárias foram os relatórios anuais da CPT (2014-2024), relatórios da CIDH (2021), dados do INCRA sobre assentamentos, os documentos das Comissões de Soluções Fundiárias de MT e notícias de veículos especializados.

No exame dos processos judiciais, realizou-se acesso ao sistema eletrônico do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, com a finalidade de obter informações sobre ações de reintegração de posse relativas a propriedades rurais coletivas, bem como ao “Relatório da Comissão Regional de Soluções Fundiárias do Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso”, e atas das reuniões da Comissão, que constituíram a fonte central para a análise empírica.

Para desenvolver esses objetivos e testar as hipóteses, a dissertação estrutura-se em três capítulos, além desta introdução e da conclusão:

a) Capítulo 1: contextualiza historicamente os conflitos agrários no Brasil e em Mato Grosso, das raízes coloniais até o cenário contemporâneo, apresentando dados atualizados da CPT e situando MT no contexto nacional de violência agrária;

b) Capítulo 2: analisa os fundamentos jurídicos da desocupação humanizada: a ADPF como instrumento constitucional, e a ADPF 828 especificamente.

c) Capítulo 3: apresenta os achados empíricos: análise dos 64 processos, identificação de padrões decisórios, avaliação da atuação das Comissões, correlação com indicadores de violência.

A conclusão sintetiza os resultados alcançados, examina as hipóteses formuladas, explicita as contribuições do estudo e apresenta recomendações para o aperfeiçoamento das práticas institucionais.

CAPÍTULO 1 – VIOLÊNCIA NO CAMPO E CONFLITOS AGRÁRIOS NO BRASIL E EM MATO GROSSO

Este capítulo examina os conflitos agrários como dimensão estrutural da formação territorial brasileira e como problema jurídico contemporâneo. Busca articular história, políticas públicas e dogmática constitucional, sem perder de vista a dinâmica latino-americana.

Parte-se do legado colonial das sesmarias e do latifúndio, passando pela Lei de Terras de 1850 e pela modernização conservadora do século XX, para evidenciar a persistência da concentração fundiária, da mercantilização da terra e da violência contra trabalhadores rurais, povos indígenas e comunidades tradicionais.

Em seguida, reconstrói-se a ocupação de Mato Grosso, destacando ciclos econômicos, políticas estatais de integração, expansão do agronegócio e seus efeitos socioambientais, inclusive sobre saúde e trabalho.

Por fim, apresentam-se indicadores recentes de violência no campo, com base em levantamentos da Comissão Pastoral da Terra, situando o estado no contexto da Amazônia Legal e das tendências nacionais de conflitos, incêndios e desmatamento. O percurso histórico-empírico delineado fundamenta a análise, nos capítulos seguintes, das respostas institucionais e das exigências de desocupação humanizada, à luz das diretrizes fixadas na ADPF 828.

1.1 HISTÓRICO DOS CONFLITOS AGRÁRIOS NO BRASIL

O tema dos conflitos agrários no Brasil revela-se central para a compreensão das desigualdades sociais, das disputas territoriais e das múltiplas formas de violência que atravessam a formação histórica do país. Desde o período colonial até a contemporaneidade, a concentração fundiária, a exploração do trabalho e os obstáculos ao acesso à terra têm produzido tensões estruturais, que se expressam por meio de processos de resistência, organização social e, em diversos momentos, episódios de violência extrema.

A primeira seção desse capítulo tem por finalidade oferecer um panorama histórico desses conflitos, evidenciando como suas raízes remontam ao período colonial, com a consolidação do latifúndio, e se projetam ao longo de diferentes fases da história nacional.

Serão examinadas as transformações na ocupação do território, as políticas agrárias implementadas em distintos contextos históricos e as mobilizações de trabalhadores rurais, povos indígenas e comunidades tradicionais. Pretende-se demonstrar que tais conflitos não constituem fenômenos episódicos ou circunstanciais, mas decorrem de uma estrutura fundiária historicamente desigual, moldada por interesses econômicos e políticos ao longo da formação

do Estado brasileiro.

Percorreu-se o processo histórico que se inicia com o sistema de sesmarias e capitânicas hereditárias e alcança a Lei de Terras de 1850, com a análise dos processos de industrialização, do êxodo rural no século XX e das políticas de modernização implementadas durante a ditadura militar. Também se dedicou atenção às organizações sociais no campo, como as Ligas Camponesas, a Comissão Pastoral da Terra e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, que desempenharam papéis relevantes na resistência e na luta por direitos.

Na segunda parte do capítulo, serão apresentados exemplos marcantes de violência no campo brasileiro, com casos que evidenciam a gravidade desses conflitos e a persistência da impunidade. Os massacres de Eldorado dos Carajás, de Corumbiara, de Felisburgo, de Pau D'Arco e de Colniza, além das situações que envolvem o povo Guarani Kaiowá, o assassinato de Dorothy Stang e a trajetória de Elizabeth Altino Teixeira, ilustram não apenas a brutalidade das ações repressivas, mas também a conivência entre poder público, forças policiais e interesses privados na manutenção do status quo fundiário.

1.1.1 Do período colonial à República

Para Andrade (2004), desde o período da colonização, a história do Brasil sempre foi marcada por conflitos pela posse e uso da terra. Os portugueses estabeleceram o sistema colonial das capitânicas hereditárias e das sesmarias, que eram concessões de terras a colonos cristãos, geralmente às margens de rios. Quem recebia uma sesmaria tinha a responsabilidade de explorar a terra, muitas vezes utilizando trabalho forçado, e proteger seu território contra invasores internos e externos.

Esse sistema se apoiava em grandes propriedades de terra, com monoculturas voltadas para exportação e uso intensivo de trabalho escravo, principalmente de africanos. Freyre (2004) assim caracterizava esse modelo predominante na época:

Os portugueses que aqui, um tanto à maneira dos Templários em Portugal, tornaram-se grandes latifundistas, por um lado seguiram o exemplo dos cruzados, principalmente o dos freires – capitalistas e proprietários de latifúndios, não raras vezes os bens, os gados e homens das terras reavidas aos infiéis ou tomadas aos moçárades constituindo seu único capital de instalação-; por outro lado, repetiram a técnica dos invasores africanos, sugestões indígenas – no tocante à utilização industrial dos produtos. De modo que a sombra do mouro, sua grande figura de criador e não apenas explorador de valores, projetou-se beneficentemente, sobre os começos da economia agrária brasileira. O sistema econômico adotado no Brasil foi o mesmo inaugurado pelos aventureiros nórdicos em Portugal após a reconquista cristã, com a diferença do prestígio eclesiástico não ter aqui absorvido o do particular, o da família, o do senhor feudal. Mas a técnica industrial foi a dos mouros. O engenho de roda se água, principalmente.

Em outro momento, Freyre (1937, p. 87) destaca também que, “mas nem a monocultura, nem o latifúndio, nem a escravidão, que condicionaram de modo tão decisivo o desenvolvimento social do Brasil, em geral e do Nordeste da cana-de-açúcar em particular...”

Coggiola (2007) afirma que a origem do latifúndio no Brasil vem desde o período da escravidão, inicialmente de indígenas e, posteriormente, de africanos, especialmente na região Nordeste. Essa exploração estava ligada ao cultivo da cana-de-açúcar, que atingiu seu auge nos séculos XVI e XVII.

Com o tempo, essas terras concentraram-se nas mãos de poucos proprietários, enquanto muitos trabalhadores dependiam delas para sobreviver. Desde o século XVI, ocorreram diversos conflitos entre proprietários e trabalhadores, com resistência indígena e formação de quilombos por negros fugitivos. Episódios históricos como a Confederação dos Tamoios, a Guerra dos Bárbaros, o Quilombo dos Palmares e outras revoltas populares demonstram a persistência dessas lutas ao longo do tempo (Andrade, 2004).

1.1.2 A gestação dos conflitos: a Lei de Terras, a mercantilização e a concentração fundiária

Motta (2012) defende a ideia de que os conflitos no campo brasileiro começaram com as concessões e confirmações das sesmarias, principalmente por causa do desejo de garantir a sucessão patrimonial e manter as propriedades na família. Herdeiros e outros interessados tentavam regularizar suas terras, muitas vezes comprando ou ocupando terras devolutas, impulsionados pelo desejo de ascensão social e distinção.

Embora a concessão de áreas disponíveis fosse relativamente fácil, surgiam conflitos por causa das delimitações imprecisas e das ocupações já existentes. Essas disputas eram resolvidas pelos próprios envolvidos ou pela própria Coroa. A posse de terra, apoiada pela Lei da Boa Razão de 1769, passou a ser reconhecida legalmente, beneficiando lavradores e pequenos agricultores que ocupavam e cultivavam as terras de fato.

No final do século XVIII, especialmente após o Alvará Régio de 1795, houve um aumento nas solicitações de sesmarias e na regularização de terras, muitas das quais já estavam em posse de ocupantes. Isso intensificou os debates sobre posse *versus* propriedade e alimentou conflitos agrários que continuam até hoje (Motta, 2012).

O sistema de doação de terras, conhecido como sesmarias, foi responsável por criar grandes propriedades rurais e consolidar o modelo do latifúndio no país, segundo Coggiola (2007). Esse sistema colonial de distribuição de terras acabou favorecendo a formação de grandes fazendas e dificultando o desenvolvimento de pequenas propriedades. Sem essas

menores fazendas, o latifúndio se tornou a principal unidade econômica durante o período colonial.

Ferlini (2010) vai além, ao assegurar que os conflitos agrários no Brasil remontam ao período de transição do sistema colonial para a independência. Nesse momento, consolidou-se uma elite proprietária e escravocrata que excluía os pobres livres do espaço político e mantinha o controle das grandes terras.

Com o crescimento do latifúndio, resultado da desintegração colonial e da inserção na economia mundial de exportação, houve uma forte concentração de terras, especialmente entre as grandes propriedades, enquanto a maior parte da população tinha acesso a uma pequena parcela.

Os pequenos agricultores, que não utilizavam escravos, resistiam às ações das elites e frequentemente eram reprimidos. Tanto o Estado quanto essas elites limitavam os cultivos de subsistência, favorecendo a produção voltada ao mercado. Essa situação gerava resistência e contribuiu para a instabilidade social, pois os pobres livres eram muitas vezes marginalizados, expulsos ou subordinados aos grandes proprietários.

Esses fatores, como a concentração de terras, a exclusão política e a criminalização dos modos de vida dos mais pobres, criaram as bases para a continuidade da desigualdade e da violência no campo brasileiro (Ferlini, 2010).

Após a independência do Brasil em 1822, o sistema de concessão de terras por sesmarias foi oficialmente extinto, já que a legislação portuguesa que o regulava perdeu a validade sobre o território brasileiro (Coggiola, 2007).

Martins (1996) esclarece que a Lei de Terras de 1850 foi uma resposta às pressões dos ingleses, que defendiam a abolição da escravidão no país e buscavam substituir o trabalho escravo por trabalho assalariado. Naquela época, a sociedade capitalista se apoiava na ideia de igualdade e liberdade, conceitos que tiveram grande destaque durante a Revolução Francesa e que foram incorporados ao desenvolvimento do capitalismo.

Segundo esse pensamento, os trabalhadores que perdiam seus empregos deveriam ser livres para vender sua força de trabalho para quem pudesse pagar por ela. Nesse modelo, a relação de compra e venda só poderia acontecer entre pessoas consideradas iguais formalmente. Mas isso não valia para os escravos, que eram considerados propriedade e não podiam vender sua força de trabalho livremente, pois pertenciam aos seus senhores e não tinham liberdade nesse sentido (Martins, 1996).

Stedile (2012) pondera que a Lei de Terras, em tese, permitia que qualquer cidadão brasileiro tivesse o direito de se tornar proprietário de terras. No entanto, era preciso pagar um

valor à Coroa, e isso acabou criando uma barreira para muitas pessoas, pois, mesmo a lei garantindo o direito de adquirir terras a qualquer brasileiro, na prática, só quem tinha dinheiro suficiente conseguia realmente se tornar proprietário.

Desse modo, a Lei nº 601, de 1850, marcou o início do grande latifúndio no Brasil, ao estabelecer e reforçar o modelo de grandes propriedades rurais, que até hoje contribui para a desigualdade na posse de terras no país (Stedile, 2012).

No século XX, a década de 1930 é caracterizada por um momento importante para o campo brasileiro. Nesse período, a industrialização começou a ganhar força, principalmente com o apoio do governo de Getúlio Vargas. Muitas pessoas que moravam na zona rural decidiram se mudar para as grandes cidades em busca de uma vida melhor.

A política de incentivo à indústria prometia bons salários, acesso à saúde e à educação, o que acabou atraindo muita gente. Mas a realidade impunha uma condição bem diferente para esses migrantes: tornaram-se mão-de-obra barata para as fábricas que estavam crescendo. Muitos passaram a morar em favelas ou nas periferias das cidades e, na maioria das vezes, não tinham condições de voltar às suas regiões de origem.

Durante muito tempo, o Brasil foi um país com uma economia baseada na agricultura. No entanto, o campo moderno afastou os trabalhadores mais pobres, e cada vez mais as pessoas que trabalhavam na agricultura capitalizada acabaram buscando as cidades (Santos, 2009).

Moreira (2003) elucida que durante o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), o Brasil viveu um período de forte crescimento econômico e industrial. Essa fase foi marcada pelo Plano de Metas e pela construção de Brasília, com destaque para os avanços na indústria, energia e transporte.

Entretanto, esse desenvolvimento aconteceu por meio de uma aliança com a oligarquia rural, que buscava modernizar as fazendas sem promover uma reforma agrária de verdade. Assim, os latifúndios continuaram a existir, e as resistências às mudanças sociais no campo permaneceram fortes.

O governo também apoiou ações que facilitaram a aquisição irregular de terras, o que acabou alimentando a especulação fundiária, grilagem e aumentou os conflitos sociais, principalmente entre povos vulneráveis do Norte e do Centro-Oeste. Essas tensões fazem parte de uma história longa de disputas por terra no Brasil, que remonta aos séculos XVIII e XIX, envolvendo questões como sesmarias e posse de terras.

Apesar do avanço econômico, as desigualdades sociais e regionais continuaram presentes. A cidadania rural foi prejudicada, mostrando que o crescimento daquele período trouxe à tona problemas históricos ainda sem soluções definitivas (Moreira, 2003).

Sobreveio o golpe militar de 1964, e durante esse período, o governo promoveu políticas voltadas para aumentar a produção e a produtividade no campo, em atenção ao recém-concebido Estatuto da Terra – Lei n.º 4.504/1964 (Brasil, 1964). Dentre essas ações, destacam-se a criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), através do Decreto-Lei nº 167/1967, que criou linhas de créditos exclusivamente rural e previa investimentos em pesquisa e no desenvolvimento de novas técnicas agrícolas (Brasil, 1967).

Essas medidas fazem parte do que ficou conhecido como “Revolução Verde”, que trouxe inovações tecnológicas ao setor agrícola, como sementes melhoradas, mecanização e o uso de insumos químicos. Como resultado, houve um crescimento significativo na produtividade, especialmente entre as décadas de 1960 e 1980.

Delgado (2005) corrobora essa ideia ao afirmar que entre 1965 e 1985, ocorreu uma fase de modernização conservadora na agricultura brasileira. Nesse período, houve uma integração mais técnica entre o setor agrícola e a indústria, apoiada por créditos rurais subsidiados. O Estado teve um papel importante na criação de instituições como o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater), que tiveram como objetivo modernizar a agricultura voltada ao modelo capitalista. Essa modernização foi considerada conservadora porque refletia os interesses das classes dominantes dentro da estrutura estatal.

Apesar dos avanços na produção e do fortalecimento das exportações agrícolas, a modernização contribuiu para a concentração de terras, beneficiando principalmente os grandes fazendeiros e promovendo a exclusão dos pequenos agricultores, uma marca da estrutura agrária brasileira.

Palmeira (1989) destaca o papel ativo do Estado na modernização do campo brasileiro, atuando como um agente econômico que modificou as estruturas de poder rural. Essa intervenção se manifestou por meio de crédito subsidiado, incentivos fiscais, venda de terras públicas e obras públicas, atraindo investimentos e favorecendo grandes fazendeiros e grupos econômicos, além de estimular a especulação com a terra.

As leis agrárias criadas a partir dos anos 1960 tiveram efeitos ambíguos, focando na modernização do latifúndio e negligenciando as pequenas propriedades, e geraram conflitos por questões fundiárias, trabalhistas e de uso da terra. Apesar da repressão, os trabalhadores rurais se organizaram com o apoio da Igreja Católica e sindicatos, fortalecendo a luta por seus direitos. A reforma agrária, embora reivindicada socialmente, encontra resistência por interesses do agronegócio e limitações legais, gerando um impasse na política brasileira.

Assim, a modernização trouxe avanços econômicos, mas manteve uma estrutura

fundiária desigual, expulsando camponeses, aprofundando as desigualdades sociais e criando uma resistência que persiste na sociedade até hoje (Palmeira, 1989).

Martins (1996) analisa o conflito e a violência ligados à questão agrária no Brasil, destacando que a fronteira não é apenas um espaço de território, mas também um campo repleto de contradições sociais profundas.

Após a ditadura de 1964, a rápida ocupação da Amazônia aumentou a violência contra indígenas, posseiros e camponeses, tornando a luta pela terra uma questão de sobrevivência. Entre 1968 e 1987, houve ataques organizados por fazendeiros contra tribos indígenas, além de episódios de assassinatos, expulsões e destruição de comunidades camponesas.

Esses acontecimentos mostram que a fronteira agrícola representa um conflito social que vai além da simples expansão econômica. Essa violência está relacionada à lógica do capitalismo em crescimento e ao papel do Estado, que muitas vezes favorece os grandes latifúndios. Assim, o conflito se torna uma característica estrutural dessa formação de fronteira, onde diferentes atores entram em confronto. Na verdade, a violência no campo reflete as contradições do capitalismo no Brasil rural, sendo um espaço de modernização, exclusão e resistência ao mesmo tempo (Martins, 1996).

Marin (2013) explica que a expansão para o interior do Brasil trouxe muitas disputas por terras, envolvendo fazendeiros, colonos apoiados pelo governo, posseiros tradicionais e comunidades de povos originários. Essas disputas frequentemente resultavam na expulsão dessas populações e geravam episódios de violência.

O discurso oficial da “Marcha para o Oeste” tinha como objetivo justificar o progresso e fortalecer a ideia de união nacional. No entanto, esse discurso escondia as tensões sociais e os conflitos reais enfrentados pelos trabalhadores rurais e pelos povos originários. Para ele, esses conflitos agrários eram uma consequência natural da política de ocupação e concentração de terras, que privilegiava os grandes proprietários em detrimento dos pequenos agricultores e das comunidades tradicionais. (Marin, 2013)

1.1.3 O papel da Constituição de 1988 na estruturação dos direitos dos trabalhadores rurais e na reforma agrária

Montenegro (2019) faz uma análise da trajetória das Ligas Camponesas e dos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais no Brasil, entre 1950 e 1964. Destaca a importância das ligas como espaços de organização e luta por reforma agrária, especialmente no Nordeste, onde mobilizaram os trabalhadores rurais e participaram de debates nacionais por mudanças estruturais.

A força dessas organizações gerou uma forte repressão por parte do governo e dos proprietários rurais, que culminou no golpe militar de 1964. Esse evento acabou com as Ligas e interrompeu um potencial projeto de transformação agrária. Depois desse período, os sindicatos rurais passaram a receber apoio oficial, adotando uma postura mais controlada pelo Estado, mas ainda assim mantendo uma certa continuidade na luta dos trabalhadores rurais.

Tanto as ligas quanto os sindicatos deixaram um legado importante, mostrando a emergência política dos camponeses e mantendo viva a presença do movimento rural nas disputas sociais e políticas do Brasil (Montenegro, 2019).

Em 1975, foi criada a Comissão Pastoral da Terra, a CPT, entidade não governamental ligada à Igreja Católica, que atua firmemente na defesa dos trabalhadores rurais na luta pelo acesso à terra. Foi uma resposta às dificuldades enfrentadas pelos trabalhadores rurais, posseiros e peões, especialmente na Amazônia, que eram explorados no trabalho, por vezes submetidos a condições análogas ao trabalho escravo, ou expulsos das terras que ocupavam (CPT, 2025).

A luta pela terra e pelo território no Brasil tem raízes em diversos conflitos e disputas que fazem parte da nossa história, e é a partir disso que a CPT desempenha o seu papel. As suas ações são orientadas pelos diferentes cálculos de conflitos no campo, sempre com o objetivo de fortalecer a resistência e a luta dos camponeses. Desse modo, essa instituição tem várias faces, assumindo um compromisso amplo ao lado dos camponeses e trabalhadores (Venturelli; Ferreira, 2019).

Com um escopo mais abrangente, em 1984 foi criado o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra. O movimento social luta não só pelo acesso à terra, mas também por cultura e conhecimento. Defende que a reforma agrária vai além da obtenção da terra, constituindo-se como uma organização civil que adota uma filosofia própria na produção de alimentos, de convívio social e consciência política (MST, 2025).

Stedile e Fernandes (2005) lançam luz sobre o fato de que o MST, na verdade, é uma releitura das ligas camponesas ao afirmar que:

O MST nasceu no Sul em função de um conjunto de fatores, que tem suas raízes nas condições objetivas do desenvolvimento da agricultura. Mesmo assim nós do MST nos consideramos herdeiros e seguidores das Ligas Camponesas, porque aprendemos com sua experiência histórica e ressurgimos com outras formas.

Sampaio (1988) acreditava que o Brasil precisava de uma reforma agrária ampla e forte, focada em diminuir a pobreza rural, que era a raiz dos problemas sociais tanto nas cidades quanto no campo. Essa mudança deveria envolver a distribuição de terras, melhorias na renda, acesso à tecnologia, mudanças nas relações de trabalho e o fortalecimento do poder político no

meio rural. Tudo isso para eliminar obstáculos à modernização do setor agrícola e promover a soberania e o crescimento do país.

Ressaltava ainda que o objetivo dos movimentos sociais não era apoiar a agricultura capitalista já consolidada, mas sim combater a concentração de terras e evitar conflitos, buscando uma sociedade mais democrática e com direitos ampliados para os trabalhadores rurais.

Sampaio (1988) também critica a Constituição de 1988, argumentando que ela própria dificultava a realização da reforma agrária, especialmente por questões relacionadas à propriedade produtiva e interesses políticos variados. Para ele, lutar por terra também é uma questão de poder político.

Além disso, defendia que a reforma agrária deveria ser justa, com indenizações e desapropriações rápidas, participação direta dos trabalhadores e combate às influências conservadoras. Para ele, esses passos eram essenciais para garantir um desenvolvimento mais sustentável para o Brasil.

Sabourin (2008) reitera que embora o Estatuto da Terra tenha sido criado em 1964, durante a Ditadura Militar, a medida trouxe orientações e ações importantes para incentivar a reforma agrária no Brasil e reduzir os conflitos no campo.

No entanto, o estatuto nunca foi realmente colocado em prática de forma efetiva. Foi só com a redemocratização em 1985, que surgiu o primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), que enfrentou muita resistência dos ruralistas. Em contraponto, surge a União Democrática Ruralista (UDR) justamente para lutar contra as mudanças propostas para o campo. Por isso, o PNRA nunca chegou a ser implementado em sua completude. (Sabourin, 2008)

Com 21 anos de atraso, o PNRA só foi apresentado no IV Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais, realizado pela Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG), em 1985. Para muitos, era um retrocesso em relação ao Estatuto da Terra, principalmente porque seu texto trazia expressamente que a desapropriação de latifúndios deveria ser evitada sempre que possível. (Oliveira, 2007).

Sauer (2010) afirma que, com o acirramento dos conflitos agrários nos anos 1990, o período de 1995 a 2002 é considerado um marco na luta pela terra e pela redução da violência no campo. Isso porque houve o maior número de assentados da história e a criação de um arcabouço de medidas de incentivo aos pequenos agricultores. Assim nasceu o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), que democratizou o acesso ao crédito, a estrutura atual de assentamentos e instituiu o Banco da Terra, para financiar a

aquisição de imóveis rurais.

1.1.4 Situações marcantes de violência no meio rural

Barreira (1999) afirma que a violência no meio rural constitui fenômeno recorrente no Brasil, marcado pela fragilidade das instituições e pelo monopólio da força. Essa combinação favorece práticas de justiça privada, impunidade e uso arbitrário da violência, sobretudo no campo.

Um dos casos emblemáticos de violência rural é o **Massacre de Eldorado dos Carajás**, ocorrido em 1996, no Estado do Pará, quando trabalhadores rurais sem-terra sofreram forte repressão policial durante uma manifestação, com indícios de execução sumária. O episódio evidencia a articulação entre interesses privados e poder público, com apoio de fazendeiros a ações repressivas e fortalecimento de vínculos de dependência com as forças policiais.

No plano jurídico, prevaleceu a impunidade em razão de investigações deficientes, manipulação de provas e influência política, o que dificultou a responsabilização dos envolvidos. O massacre também revela raízes históricas da violência, associadas à concentração fundiária e ao exercício do poder sustentado pela força e pela impunidade.

Esse episódio reforça a necessidade de avanço na reforma agrária e de construção de um Estado comprometido com a justiça social e com o respeito aos direitos humanos, capaz de romper o ciclo de dominação e violência que ainda marca as relações no campo (Barreira, 1999).

O segundo caso refere-se ao **Massacre de Corumbiara**, ocorrido no Estado de Rondônia. Segundo a Comissão Pastoral da Terra (CPT), o episódio aconteceu na madrugada de 9 de agosto de 1995, período marcado por inúmeros conflitos por terras na região. Naquela época, Rondônia apresentava rápido crescimento populacional e elevada concentração de terras nas mãos de empresários e fazendeiros. Apesar de iniciativas governamentais, como os planos de desenvolvimento agrário, as dificuldades na organização das famílias e os impasses relacionados às anotações na Gleba Corumbiara ampliaram as tensões.

A operação policial, que culminou no massacre, teve como finalidade o cumprimento de mandado de reintegração de posse na Fazenda Santa Elina. O resultado foi a morte de dez posseiros, entre eles uma criança, além de diversas pessoas feridas. Os processos judiciais subsequentes mostraram-se longos e complexos, e as investigações buscaram justificar a ação por meio da criminalização das vítimas e da minimização da violência sofrida, além de atribuir responsabilidade a policiais e posseiros pelos acontecimentos.

Também ocorreram tentativas de ocultar a participação de fazendeiros e de agentes militares, enquanto as vítimas foram reiteradamente criminalizadas. Diversas denúncias de tortura e abusos cometidos por forças policiais não receberam a devida apuração (CPT, 2025).

Outro exemplo foi o **Massacre de Felisburgo**, ocorrido no Estado de Minas Gerais. A Comissão Pastoral da Terra destaca o massacre como um episódio que marca profundamente a história da região Sudeste do Brasil, especialmente na área do Baixo Jequitinhonha. Nesse período, houve um aumento nas ocupações de terras por trabalhadores sem-terra ligados ao MST, que lutavam por uma reforma agrária mais justa.

O conflito aconteceu no Acampamento Terra Prometida, Fazenda Nova Alegria, em 20 de novembro de 2004, e resultou na morte de cinco pessoas, além de ferimentos e a destruição do acampamento. O ataque foi planejado e executado por um grupo de 15 pessoas, com o proprietário da fazenda na condição de mandante. As investigações indicaram que o plano foi estruturado ao longo de 2004.

O caso ganhou repercussão nacional e internacional, com investigações acompanhadas pela Secretaria de Direitos Humanos. O processo judicial, contudo, enfrentou diversas dificuldades, como atrasos, manipulação de atos processuais e conivência de envolvidos. Embora tenham ocorrido condenações, parte dos responsáveis não sofreu punição efetiva.

O evento evidenciou a influência do poder econômico e político sobre o sistema de justiça, além de revelar uma relação complexa de conivência entre proprietários rurais e autoridades públicas. Tal contexto demonstra a persistência da impunidade e das assimetrias de poder que marcam conflitos dessa natureza (CPT, 2025).

Outro marco emblemático foi o **Massacre de Pau D'Arco**, que ocorreu em 24 de maio de 2017, na Fazenda Santa Lúcia, no Estado do Pará, e foi um dos episódios mais violentos envolvendo o campo desde Eldorado dos Carajás. O massacre ocorreu durante uma operação policial, na qual dez trabalhadores rurais sem-terra foram mortos por policiais militares e civis.

Há suspeitas de que esses agentes tenham atuado em conluio com fazendeiros e indivíduos vinculados à segurança privada. As investigações revelaram irregularidades que dificultaram a realização da perícia e também apontaram que alguns sobreviventes sofreram torturas.

O processo judicial enfrentou diversos obstáculos, incluindo tentativas de fraude, além de uma longa investigação para identificar os mandantes, que ainda não chegou a uma conclusão. Apesar das denúncias contra policiais e fazendeiros, muitas ações acabaram sendo atrasadas ou arquivadas, o que reflete uma realidade de impunidade e a relação de corrupção entre grandes latifúndios e o Estado. Esse caso evidencia como a violência no campo está ligada

à política fundiária e à convivência entre interesses privados e públicos no Brasil (CPT, 2025).

O quinto acontecimento foi o **Caso dos Povos Indígenas Guarani-Kaiowá**. Segundo Férrer (2012), desde o começo da colonização, os Guarani Kaiowá tiveram suas terras constantemente disputadas pelos portugueses e espanhóis. Após a Guerra do Paraguai, com o aumento do valor da erva-mate, a presença de não indígenas na região cresceu ainda mais, levando à ocupação dessas terras por colonos brasileiros e à criação de reservas entre 1915 e 1928.

Durante o período do Estado Novo, esse processo se intensificou, com políticas que buscavam inserir os indígenas em reservas e expandir a presença de migrantes, especialmente vindos do Nordeste. Com a expansão do capitalismo agrícola, muitas terras indígenas foram desapropriadas, o que resultou na perda de acesso a recursos essenciais para suas vidas. Esse cenário aumentou a vulnerabilidade dos povos indígenas, que passaram a viver, em muitos casos, em acampamentos ou em áreas exíguas.

Ao longo da história, houve repressões como expulsões, prisões, confinamentos e o controle por parte de multinacionais, destruindo culturas e símbolos tradicionais. O conflito central relaciona-se à perda das terras, elemento fundamental para a sobrevivência material e para a expressão cultural desses povos. A luta pela retomada dos *tekoha*, seus territórios tradicionais, articula dimensões territoriais, religiosas e sociais.

O Estado de Mato Grosso do Sul concentra elevado número de conflitos e mortes de lideranças indígenas, em contexto agravado por disputas judiciais e por ilegalidades atribuídas a fazendeiros e a agentes estatais. Em diversas situações, demarcações não são respeitadas, violações recebem apoio indireto e observa-se alinhamento com interesses do agronegócio, o que compromete a autonomia indígena. Soma-se a esse quadro a preocupação com a expansão de empreendimentos do agronegócio, como usinas de etanol, que ameaçam ainda mais esses territórios tradicionais (Férrer, 2012).

O sexto caso refere-se ao **Massacre de Colniza**. Segundo Silvestri (2025), o episódio ocorreu em janeiro de 2017, no Estado de Mato Grosso, e configurou um dos eventos mais violentos no campo naquele período. Nove trabalhadores rurais foram mortos por determinação de um madeireiro da região, no Projeto de Assentamento Taquaruçu do Norte.

O acontecimento contribuiu para que 2017 figurasse entre os anos mais violentos na zona rural do estado, em contexto de intensificação das disputas fundiárias, de conflitos ambientais e de tensões envolvendo trabalhadores rurais e comunidades indígenas, sobretudo, em área reconhecida pelos elevados índices de desmatamento. Organizações de direitos humanos denunciaram a morosidade do sistema de justiça e a insuficiência das ações estatais

de proteção às populações afetadas.

A expansão do modelo capitalista no espaço rural, com o fortalecimento do agronegócio e a mercantilização da terra, intensificou conflitos e episódios de violência. Desde 2016, em especial durante o governo de Jair Bolsonaro, observou-se tendência de crescimento tanto da violência no campo quanto do desmatamento na região.

Outro caso emblemático foi o **assassinato de Dorothy Stang**. A religiosa dedicou-se à proteção de povos tradicionais e de comunidades ameaçadas por conflitos fundiários no norte do Brasil, especialmente no Pará, onde integrou a Comissão Pastoral da Terra em Marabá desde a sua criação. No entanto, em 2005, ela foi morta a tiros por ordem de um fazendeiro em Anapu, Pará (CPT, 2025).

Segundo o Instituto Humanitas Unisinos (2025), Dorothy Mae Stang, ativista norte-americana naturalizada brasileira, então com 73 anos, foi assassinada por sua atuação em defesa da preservação da Amazônia e dos direitos de trabalhadores rurais, deixando marca profunda por sua coragem. Em um dos momentos que antecederam sua morte, afirmou “Eis a minha arma”, ao erguer uma Bíblia diante dos executores. Passadas quase duas décadas, o sistema de justiça ainda não solucionou de forma plena todas as dimensões do caso, em contexto regional no qual conflitos fundiários persistem e diversos crimes permanecem sem responsabilização definitiva.

Embora os responsáveis pelo crime tenham sido identificados e presos, a impunidade ainda é uma realidade em outros casos, com poucos julgamentos ou investigações conclusivas. Os condenados pelo assassinato de Irmã Dorothy receberam penas que permitiram progressões de regime e até liberdade condicional, enquanto outros crimes na área continuam sem solução.

A luta de Dorothy Stang também envolvia a criação de assentamentos de desenvolvimento sustentável, que tiveram crescimento ao longo do tempo. No entanto, esses projetos ainda enfrentam ameaças de desmatamento e expansão da agropecuária, que já ultrapassaram limites legais. A sua memória é preservada em escolas, assentamentos e organizações que valorizam seu legado. Ainda assim, há tentativas de apagar ou distorcer sua história, como aconteceu na cobertura de uma homenagem feita em Anapu (IHU, 2025).

Por fim, outro caso emblemático de violência no campo refere-se à **história de Elizabeth Altino Teixeira**. Segundo Silva (2024), Elizabeth Teixeira foi casada com João Pedro Teixeira, dirigente da Liga Camponesa de Sapé, no Estado da Paraíba, então considerada a maior do país.

Após o assassinato de João Pedro em uma emboscada, em 1962, Elizabeth assumiu a presidência da Liga de Sapé e, posteriormente, passou a exercer a liderança no âmbito estadual.

Era identificada como liderança de perfil mais combativo, voltada à conscientização política e à mobilização dos camponeses. Além da luta pela terra, defendia a ampliação de direitos sociais, entre eles a instalação de postos de saúde destinados às famílias rurais.

Com o golpe civil-militar de 1964, Elizabeth Teixeira passou a ser alvo de investigações militares. Foi presa pelo Exército em 31 de maio daquele ano e permaneceu quase quatro meses detida no I Grupamento de Engenharia, em João Pessoa. Os militares a acusaram de difundir ideias violentas, de subversão e de liderar movimento influenciado pelo marxismo-leninismo e por Cuba. A repressão produziu consequências trágicas para sua família: além do assassinato do marido, perdeu dois filhos mortos e uma filha, Marluce, que tirou a própria vida após sofrer ameaças policiais em sua residência.

Após a libertação, recebeu novas ameaças de prisão, circunstância que a levou a fugir e a viver na clandestinidade. Adotou o nome falso Marta Maria da Costa e permaneceu durante 17 anos oculta na cidade de São Rafael, no Estado do Rio Grande do Norte. Nesse período, afastou-se da maioria dos seus 11 filhos, que se dispersaram pelo país para escapar da perseguição policial. O reencontro ocorreu apenas em 1981.

Elizabeth Teixeira também participou do documentário *Cabra Marcado para Morrer*, dirigido por Eduardo Coutinho. As filmagens foram interrompidas em razão do golpe de 1964 e retomadas décadas depois, ocasião em que se revelou seu paradeiro. Atualmente centenária, permanece como referência central para a compreensão dos movimentos sociais no Brasil (Silva, 2024).

1.2 A HISTÓRIA DA OCUPAÇÃO DE MATO GROSSO

A história da ocupação de Mato Grosso constitui um capítulo fundamental para compreender as dinâmicas territoriais, econômicas e sociais que moldaram não apenas o estado, mas toda a região Centro-Oeste brasileira. Desde o período colonial até a contemporaneidade, o território mato-grossense foi palco de sucessivas ondas de ocupação e exploração, cada uma delas deixando marcas profundas na estrutura fundiária, nas relações de trabalho e na configuração social da região.

Esta seção tem como objetivo traçar um panorama histórico da formação territorial de Mato Grosso, evidenciando os ciclos econômicos que orientaram sua ocupação, desde a exploração da erva-mate e da mineração, passando pela pecuária extensiva, até chegar ao agronegócio moderno baseado na monocultura de soja.

Busca-se demonstrar que a história do estado é marcada por um processo contínuo de concentração fundiária, exploração de recursos naturais e trabalho, muitas vezes em condições

precárias ou análogas à escravidão, e pela imposição de modelos econômicos que privilegiam interesses externos em detrimento das populações locais, especialmente dos povos indígenas e comunidades tradicionais.

A análise percorre desde o período colonial, com a exploração da erva-mate pelos povos Guarani e Kaiowá, a atuação da Companhia Matte Larangeira e os ciclos de mineração e extrativismo vegetal, até os movimentos regionalistas que culminaram na divisão do estado em 1977, dando origem a Mato Grosso do Sul. Na parte final, dedica-se especial atenção ao modelo de desenvolvimento baseado no agronegócio, suas transformações tecnológicas, seus impactos socioambientais e suas consequências para a saúde dos trabalhadores e das populações expostas ao uso intensivo de agrotóxicos.

Ao final, espera-se demonstrar que a formação territorial de Mato Grosso não pode ser compreendida apenas como uma narrativa de progresso econômico, mas também como um processo histórico marcado por conflitos, desigualdades, exploração e resistências, elementos que permanecem centrais para entender os desafios contemporâneos do estado.

1.2.1 A exploração econômica de Mato Grosso e o isolamento regional

Eremites de Oliveira e Esselin (2015) faz um panorama da história da exploração da erva-mate (*Ilex paraguariensis*) na bacia do Prata, que começou pelos povos indígenas Guarani, que já a utilizavam há cerca de 2 mil anos, até a chegada dos colonizadores europeus, principalmente espanhóis e portugueses. Durante o período colonial, a produção de erva-mate esteve ligada à colonização, à violência e ao trabalho indígena forçado, através do sistema da *encomienda*. Mesmo assim, os jesuítas inicialmente se opuseram à sua produção.

Com a expulsão dos jesuítas, o Paraguai se consolidou como o principal produtor de erva-mate. Depois da Guerra do Paraguai (1864-1870), a região sul de Mato Grosso foi ocupada pelo Brasil, especialmente com a atuação da Companhia Matte Larangeira. Essa empresa, que tinha fortes ligações com o setor público e multinacionais, explorou terras indígenas guarani e kaiowá por meio de concessões. Utilizou mão-de-obra indígena em condições análogas à escravidão e, em diversas ocasiões, invisibilizou a presença e os direitos dessas comunidades.

Após o declínio da Companhia Matte Larangeira, as terras foram privatizadas, o que intensificou conflitos fundiários ainda presentes. A história da erva-mate mostra-se fundamental para a compreensão da formação territorial na região do Prata, marcada por exploração do território, apropriação de conhecimentos locais e utilização de trabalho indígena, frequentemente invisibilizado. Esse contexto reforça a relevância de abordagens que valorizem as memórias sociais do povo guarani-kaiowá, com o reconhecimento de sua participação ativa

nesse processo histórico.

Na primeira metade do século XIX, Mato Grosso buscou diversificar sua economia, que era altamente dependente de importações e isolamento político, após a independência do Paraguai. A região explorou recursos extrativistas como salsaparrilha, anil, baunilha, minerais como ouro, diamantes, ferro, cobre, manganês e sal, além de produtos vegetais como poaia e erva-mate, destinados ao mercado internacional.

A mineração foi retomada na segunda metade do século XIX, impulsionada por investimentos do governo, uso de escravos e máquinas, apesar da concorrência e dificuldades tecnológicas. A produção de sal, descoberta em salinas naturais, reduziu a necessidade de importação.

O extrativismo vegetal, porém, sofreu danos ambientais devido à exploração desordenada, levando à necessidade de regulamentação. A pecuária cresceu significativamente, com fazendas extensas que atendiam ao mercado interno e externo, utilizando pastagens naturais e beneficiando-se do clima favorável do Pantanal.

A navegação no Rio Paraguai, iniciada em 1853, facilitou o comércio regional, impulsionando a economia local com importação de manufaturados e exportação de produtos primários, sustentada por mineração, pecuária e atividades comerciais.

Assim, Mato Grosso buscou diminuir sua dependência de outros lugares por meio da exploração de recursos naturais, fortalecendo sua economia regional, com foco em mineração, extrativismo vegetal e pecuária. (Eremites de Oliveira; Esselin, 2015)

Por sua vez, Garcia (2001) relata que no século XIX, Mato Grosso enfrentou um grande isolamento, principalmente por causa da falta de estradas e da dificuldade de navegação pelos rios, o que dificultava seu crescimento econômico. A atividade produtiva na região era ainda fraca, com destaque para a pecuária e a extração de poaia, mas esses setores não eram suficientes para equilibrar as importações de bens de consumo.

A abertura da navegação no Rio Paraguai, negociada com países vizinhos a partir de 1856, foi um passo importante para conectar a província ao oceano e estimular o comércio, o que gerou bastante entusiasmo na época. Entre 1850 e 1864, a economia começou a mostrar sinais de fortalecimento, especialmente com o aumento na exportação de gado para outras regiões e a continuidade do extrativismo de poaia.

O crescimento fiscal foi apoiado por mecanismos eficientes de arrecadação, como mercados obrigatórios e impostos sobre as exportações, embora em alguns anos esses recursos também tenham causado dificuldades alimentares. Investimentos militares, como a construção de arsenais e de um trem naval em Corumbá, deram um impulso extra à economia local. Apesar

desse período de progresso, essa fase de transição foi interrompida pela Guerra do Paraguai, que marcou o fim desse ciclo de avanço econômico. (Garcia, 2001)

1.2.2 A “Rusga de Mato Grosso”, a estagnação econômica e a transição para o capital financeiro

Marta (2016) retrata a chamada “Rusga de Mato Grosso”, movimento nativista de 1834, que tentou acabar com a influência de uma oligarquia portuguesa na região, logo após a Independência do Brasil. Essa revolta refletia as dificuldades que o país enfrentava na transição política e econômica, e foi marcada por episódios de violência e acabou levando à fuga de capitais estrangeiros, o que trouxe estagnação econômica e uma diminuição na exploração de recursos naturais como ouro e diamantes.

Além disso, a produção agrícola voltada para exportação também foi afetada. Essa instabilidade dificultou novos investimentos, que eram essenciais para o crescimento da região, agravando ainda mais a crise local. Foi só a partir de 1870, com a chegada de tecnologias vindas da Europa e um aumento nos investimentos estrangeiros, em sua maioria com interesses imperialistas, que a economia regional começou a se recuperar lentamente. (Marta, 2016)

Alves (2017) afirma que de 1870 a 1929, Mato Grosso passou por mudanças econômicas bastante importantes. Nesse período, houve uma transição do comércio tradicional para um modelo mais ligado ao controle do capital financeiro, alinhando-se ao imperialismo inglês, que buscava expandir seus interesses na região.

Depois da Guerra do Paraguai, que foi financiada por bancos ingleses, melhorias na navegação dos rios facilitaram o transporte e impulsionaram o crescimento econômico. As casas comerciais, que dominavam a economia antes desse período, começaram a ampliar suas atividades, passando a investir também na produção industrial e no crédito.

No começo do século XX, o capital financeiro monopolista tomou o lugar das antigas casas comerciais, controlando a produção, o transporte e o comércio, especialmente do gado e da erva-mate, que se tornaram os principais produtos de exportação. A construção da Estrada de Ferro Noroeste do Brasil consolidou a dependência do estado em relação ao mercado do Centro-Sul, especialmente de São Paulo.

Isso reforçou a especialização na criação de gado bovino e manteve a economia bastante subordinada às grandes corporações estrangeiras, formando uma estrutura econômica concentrada e fortemente influenciada pelo imperialismo e pelo capital financeiro. (Alves, 2017)

1.2.3 Os movimentos divisionistas, a formação de identidade regionais e a criação do estado de Mato Grosso do Sul

Queiroz (2008) exalta como as identidades regionais foram se formando no estado, especialmente a partir dos documentos divisionistas dos anos 1930. A identidade mato-grossense foi construída pelas elites cuiabanas como uma estratégia para combater estigmas, reforçar a imagem de civilização e pioneirismo, além de consolidar o controle político na região.

Com o passar do tempo, devido ao desenvolvimento desigual entre o Norte e o Sul, surgiu uma identidade sul-mato-grossense que negava o atraso atribuído à região norte. Essa nova identidade incorporou elementos do Norte, adaptando-os ao contexto local para promover modernidade, progresso e brasilidade, ao mesmo tempo em que reforçava a ideia de que o Norte exercia uma opressão econômica e política sobre o Sul.

O movimento divisionista ganhou força na década de 1930, mas começou a diminuir após 1934, quando as elites passaram a usar essa divisão como uma estratégia política até a oficialização da separação, ocorrida em 1977. Depois desse momento, surgiram debates mais simplificados e mitos sobre as regiões, mas a verdade é que as identidades regionais sempre foram mais complexas do que essas versões mais superficiais. Enfim, fica evidente a importância de distinguir fatos históricos verificáveis de narrativas fictícias criadas posteriormente para fins celebratórios ou políticos, reconhecendo o quanto a história das regiões é rica e multifacetada. (Queiroz, 2008)

Bittar (2016) faz uma análise da história que levou à divisão do antigo Estado de Mato Grosso, resultando na criação de Mato Grosso do Sul em 1977, com destaque para as raízes históricas, regionais e políticas desse processo. Desde o século XIX, a região sul se diferenciava pelo isolamento, influência de culturas específicas e disputas por terras, o que alimentava movimentos separatistas.

Durante a República Velha, conflitos entre oligarquias e a ascensão de uma nova elite política em Campo Grande impulsionaram a separação, com apoio também do movimento tenentista e da insatisfação com a administração centralizada. A decisão final veio durante o regime militar, sob justificativas de interesses geopolíticos e estratégicos, sem consulta popular. Essa decisão foi liderada por Golbery do Couto e Silva e apoiada pelo plano de desenvolvimento de 1974.

A divisão trouxe avanços econômicos e melhorias sociais, especialmente na produção agrícola, mas também gerou desigualdades sociais, concentração de terras, favelas e contrastes entre áreas rurais e urbanas. (Bittar, 2016)

Sotana e Albuquerque (2015) traz à tona que a criação do de Mato Grosso do Sul é um capítulo que tem raízes na história, na cultura regional e nos interesses políticos da época. Essa divisão foi apoiada pelo governo militar, com influência estratégica de figuras como Golbery do Couto e Silva.

No sul de Mato Grosso, o sentimento de regionalismo sempre existiu, impulsionado por diferenças geográficas, culturais e pelo desejo de ter mais autonomia política. Essa vontade remonta à época da República Velha, mas atingiu seu ponto mais forte na década de 1930.

A oficialização do novo estado ocorreu por decisão do governo central, sem consulta direta às populações locais. A imprensa da época, em especial a Folha de São Paulo, que adotava postura favorável à divisão e alinhada a interesses econômicos do Sudeste, apresentou cobertura que reforçava a narrativa de que a criação do novo ente federativo promoveria desenvolvimento regional. Os periódicos enfatizaram a prosperidade da porção sul e as diferenças socioeconômicas em relação ao norte de Mato Grosso.

Essa cobertura ajudou a legitimar a divisão, gerando reações variadas nas diferentes regiões: enquanto Cuiabá manifestou descontentamento, Campo Grande comemorou como uma conquista importante. (Sotana; Albuquerque, 2015)

1.2.4 A expansão do agronegócio, a concentração fundiária e os conflitos

Castro (2025) evidencia que a história do agronegócio em Mato Grosso é marcada por várias transformações ao longo do tempo. Tudo começou com uma economia baseada na mineração e nas rotas fluviais de transporte, até que, a partir dos anos 1970, o setor passou a ter uma presença forte na pecuária e na agricultura mecanizada.

Apesar do crescimento econômico e dos avanços tecnológicos, como o uso de máquinas, sementes melhoradas e inovações, a produtividade aumentou bastante, especialmente na cultura da soja. Por outro lado, isso também reduziu a demanda por mão de obra no campo e aprofundou algumas desigualdades sociais, além de gerar conflitos fundiários.

Nos últimos anos, os investimentos em inovação têm ajudado o setor a avançar ainda mais, mas os desafios ambientais, como o desmatamento, continuam sendo uma preocupação importante. Para o futuro do agronegócio em Mato Grosso, é fundamental encontrar um equilíbrio entre tecnologia, inclusão social e sustentabilidade.

Assim, será possível promover um desenvolvimento mais justo e responsável, que minimize as disparidades no Cerrado e preserve os recursos naturais para as próximas gerações. (Castro, 2025)

Fernandes e Cavalcante (2012) ressaltam o crescimento significativo nas áreas rurais

cadastradas no Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), com o incremento de cerca de 89 milhões de hectares entre os anos de 1992 a 2003, impulsionado principalmente pela expansão da soja e pelo avanço do agronegócio em Mato Grosso. Mesmo com o aumento no número de propriedades, especialmente grandes fazendas, houve uma redução na área total contabilizada, devido à exclusão de relatos suspeitos de grilagem. Isso aponta para problemas relacionados à legalidade na aquisição dessas terras.

A história da ocupação em Mato Grosso mostra um processo de concentração fundiária que começou ainda no período colonial, consolidado por ações governamentais e programas de regularização. A chegada da soja trouxe dinamismo econômico, melhorias na infraestrutura e valorização das terras, no entanto, também aumentou os conflitos fundiários e práticas ilegais, alimentando a disputa pela posse da terra. Assim, a expansão agrícola, que ocorre como consequência da lógica de mercado e da busca por capitalização, tem moldado profundamente a sociedade e o território do estado. Essa transformação evidencia as tensões entre interesses econômicos, sociais e ambientais. (Fernandes; Cavalcante, 2012)

Faria (2014) destaca a forte dependência do agronegócio e dos recursos naturais para o desenvolvimento de Mato Grosso. Aborda os desafios e as oportunidades para diversificar a economia e melhorar o bem-estar da população. Localizado na região Centro-Oeste e parte da Amazônia Legal, o estado possui uma grande diversidade ecológica, com predominância da floresta amazônica, do Cerrado e do Pantanal.

Sua história de ocupação começou com a exploração do ouro no século XVIII, evoluiu com o desenvolvimento da pecuária e, a partir dos anos 1970, e ganhou destaque pelo cultivo de soja, milho e algodão, impulsionado por mudanças na legislação dos anos 1990 que facilitaram as exportações de *commodities*².

Apesar do crescimento expressivo na agricultura e na pecuária, o modelo econômico atual enfrenta alguns desafios, como a baixa industrialização, impactos ambientais, especialmente o desmatamento e o uso de agrotóxicos, concentração fundiária e limitações tecnológicas. Para garantir um futuro mais sustentável, é fundamental investir na diversificação da produção, aprimorar a infraestrutura, promover práticas mais sustentáveis, modernizar o

² *Commodities* são produtos primários padronizados, como matérias-primas, que são produzidos por diversos fornecedores e vendidos em grande quantidade. Seus preços são definidos internacionalmente com base na oferta e na demanda global. Essas mercadorias são trocadas como bens intercambiáveis, o que significa que possuem características como fungibilidade (podem ser trocadas entre si sem diferenças), pouca diferenciação por marca, grande sensibilidade às condições de mercado e negociação em mercados organizados, onde há preços de referência. Entre as *commodities* agrícolas, que o texto menciona, destacam-se itens como grãos, oleaginosas, produtos tropicais, fibras e outros produtos tropicais como café, açúcar, cacau, soja, milho, arroz, algodão, suco de laranja e etanol. São produtos produzidos em larga escala e padronizados para facilitar tanto a comercialização no Brasil quanto no mercado internacional.

setor agrícola e fortalecer a indústria de transformação. Assim, podemos construir uma abordagem mais inclusiva e sustentável, que beneficie toda a sociedade. (Faria, 2014)

Herédia; Palmeira e Leite, (2010) abordam a ideia de “agronegócio” no Brasil, levando em conta suas relações sociais e as mudanças ao longo da história. Desde o século XIX, a agricultura passou a ser vista como um símbolo de modernidade, uma percepção que se consolidou especialmente entre as décadas de 1970 e 1990. Com o tempo, essa visão evoluiu para um modelo mais industrializado e voltado para diferentes setores, onde a importância da posse da terra diminuiu e o foco passa a ser atividades empresariais ligadas à exportação.

Afirmam que o Estado teve um papel fundamental na abertura de fronteiras agrícolas, por meio de programas de incentivo e políticas econômicas que favorecem o setor exportador. Além disso, observa-se uma crescente concentração de produção de soja e a presença de multinacionais na cadeia produtiva.

Ao mesmo tempo, essas mudanças refletem transformações sociais, como os fluxos migratórios que reforçam segregações socioespaciais. Por exemplo, há diferenças marcantes entre colonos do Sul do Brasil e migrantes do Nordeste, cuja chegada costuma gerar conflitos e disputas por territórios.

Essa dinâmica revela a complexidade social que envolve o agronegócio. Por isso é importante enxergá-lo não só como motor de crescimento econômico, mas também como uma sociedade multifacetada, marcada por conflitos, estratégias familiares e políticas públicas, aspectos esses que muitas análises simplistas tendem a negligenciar. (Herédia; Palmeira; Leite, 2010)

1.2.5 Impactos do agronegócio na saúde e no meio ambiente

Sobre a saúde dos trabalhadores do agronegócio de Mato Grosso, Pignati e Machado, (2011) mostram como a interiorização do risco acaba concentrando os custos sociais e ambientais na região mais produtiva do estado. Essa área depende muito do uso intenso de água e solos, muitas vezes sem levar em conta os limites do meio ambiente.

A aplicação massiva de agrotóxicos, ligada ao setor do agronegócio, representa uma ameaça à saúde pública, com o aumento de doenças como câncer e malformações, além da contaminação do meio ambiente por pulverizações aéreas. No campo, também há uma alta incidência de acidentes de trabalho, com mortes que superam a média nacional e uma grande subnotificação, especialmente em setores como pecuária e indústria madeireira.

O estado de Mato Grosso dá prioridade à fiscalização sanitária de animais e plantas para garantir as exportações, mas a fiscalização da saúde das pessoas e do meio ambiente sofre com

falta de recursos e influência política. Esse modelo econômico, baseado no neoliberalismo e no agronegócio, acaba criando uma desorganização na proteção social. Isso transfere muitos custos sociais e de saúde para o sistema público de saúde e previdência, deixando os trabalhadores vulneráveis e impactando negativamente a saúde coletiva. (Pignati; Machado, 2011)

Pignati e Machado (2011) também alertam para o fato de que o agronegócio de Mato Grosso é o maior consumidor de agrotóxicos no Brasil, e utiliza substâncias altamente perigosas. Muitas dessas substâncias são carcinogênicas, teratogênicas e mutagênicas, aumentando o risco de câncer, malformações e alterações genéticas na população.

Dados mostram que trabalhadores rurais têm quase o dobro de chances de desenvolver câncer, e a mortalidade por neoplasias no estado cresceu 58% entre 1996 e 2005, um índice bem acima da média nacional. Além disso, a contaminação ambiental causada pela pulverização aérea também afeta as áreas urbanas, levando ao aumento de internações por malformações congênitas e agravando problemas de saúde devido ao uso de agrotóxicos mais tóxicos, motivado pela introdução de transgênicos e o surgimento de novas pragas.

Essa situação tem impacto direto na saúde das pessoas, causando doenças crônicas como câncer, malformações, distúrbios endócrinos e danos neurológicos. Tudo isso representa uma externalização de custos sociais e sanitários, onde a população acaba sofrendo com os efeitos nocivos do setor agrícola. (Pignati; Machado, 2011)

A história de Mato Grosso revela um processo de ocupação do território guiado por ciclos econômicos ao longo do tempo. Desde a exploração da erva-mate e a mineração até o atual agronegócio, o estado passou (e passa!) por momentos marcados pela concentração de terras, exploração de recursos naturais, condições de trabalho precárias e a exclusão de povos tradicionais e indígenas.

Quando o estado foi dividido em 1977, essa divisão não resolveu as tensões entre as regiões; pelo contrário, consolidou um modelo de desenvolvimento focado na exportação de commodities. Esse modelo trouxe crescimento econômico, mas também aumentou as desigualdades sociais, gerou conflitos por terra e causou impactos ambientais e na saúde das comunidades.

O agronegócio moderno, que depende do uso intensivo de agrotóxicos e da mecanização, acaba transferindo seus custos sociais e ambientais para o sistema público e para as futuras gerações. Isso evidencia as contradições de um modelo que prioriza o lucro acima da sustentabilidade e da justiça social.

1.3 INDICADORES DE VIOLÊNCIA NO CAMPO NO ESTADO DE MATO GROSSO

A violência no campo brasileiro faz parte de um contexto mais amplo, que vai além de episódios isolados de conflitos. Reflete as contradições que marcaram a história da ocupação do território e as disputas pelo controle dos meios de produção agrícola. Como relatado anteriormente, a questão agrária no país está profundamente ligada à concentração de terras, à expansão do capital no campo e à marginalização de populações tradicionais e camponesas.

Nesse cenário, o estado de Mato Grosso é um exemplo importante para entender essa realidade. Localizado na fronteira agrícola da Amazônia Legal, representa bem as principais tensões do desenvolvimento rural brasileiro hoje.

De um lado, a consolidação de um modelo agroindustrial cada vez mais tecnológico e voltado para exportação de *commodities*; do outro, a persistência de conflitos fundiários, violações de direitos humanos e degradação ambiental, que afetam principalmente povos indígenas, comunidades quilombolas e trabalhadores rurais.

Os dados sobre violência no campo em Mato Grosso não apenas mostram o quão grave é a situação, mas também evidenciam as limitações das políticas públicas nas últimas décadas para promover a mediação desses conflitos e regularizar a posse da terra. Como já mencionado na introdução desta pesquisa, o estado costuma estar entre os que apresentam os índices mais preocupantes de conflitos, assassinatos, ameaças, expulsões e destruição ambiental relacionados à posse e propriedade da terra.

1.3.1 Violência agrária no contexto latino-americano

Segundo a Avispa Mídia (2023), a América Latina é, infelizmente, a região mais perigosa do mundo para defensores da terra e do meio ambiente. Mais de 70% dos assassinatos dessas pessoas ocorreram na Colômbia, Brasil e México, e essa violência constante mostra uma realidade preocupante, que é a criminalização e até mesmo a eliminação física daqueles que resistem à expansão de atividades como mineração, agroindústria e logística.

Dados de organizações como Global Witness, a própria Avispa Mídia e o The Guardian destacam a gravidade dessa situação, apontando para a falta de proteção efetiva por parte dos governos e uma impunidade estrutural. Esses crimes estão relacionados com a continuidade do modelo colonial na economia, através de projetos extrativistas, como mineração, exploração de petróleo e monocultivos.

A maioria dos crimes não chega a ser investigada, muito menos os responsáveis são punidos. Grande parte dessas agressões tem como vítimas os povos originários e comunidades

tradicionais, especialmente para a implantação de projetos de usinas hidrelétricas, feitas sem consulta prévia, violando direitos garantidos pela Organização Internacional do Trabalho – OIT (Avispa, 2023).

Arellano e Praeli (2022) expõem a grave e crescente violência contra líderes e comunidades indígenas na América Latina, que representam um terço dos defensores ambientais assassinados globalmente, apesar de serem apenas 4% da população mundial, sendo a Colômbia o país com o maior número de assassinatos entre 2012 e 2020.

Delatam ainda que esta onda de ataques, muitas vezes resultando em mortes e ameaças, é impulsionada primariamente por conflitos relacionados a indústrias extrativas (mineração, petróleo, exploração madeireira) e grandes projetos de infraestrutura (hidrelétricas, rodovias etc.), além de invasões territoriais e grilagem. Tais atividades, frequentemente ligadas a máfias e grupos paramilitares, provocam a degradação ambiental, desmatamento, poluição de rios e deslocamento forçado de povos, que veem seus territórios como essenciais para o fornecimento de água, alimento e ar limpo do planeta.

Em resposta, os povos indígenas intensificam sua luta pela defesa de seus territórios e pela exigência de títulos de terra, um processo lento e muitas vezes impedido por interesses econômicos. Os povos originários buscam maior representação em fóruns nacionais e internacionais, com crescente visibilidade em eventos internacionais, onde propuseram a proteção de 80% da Amazônia e asseguraram compromissos de fundos para a gestão florestal indígena (COP 26).

No entanto, persistem desafios, como a dificuldade de acesso direto aos fundos climáticos, com menos de 1% chegando às comunidades, e a emergência de líderes femininas que, embora estejam na linha de frente da defesa territorial, enfrentam discriminação e violência adicionais (Arellano; Praeli, 2022).

Zimmerman (2024) por sua vez, relaciona os conflitos pela posse da terra e as crises de fome na América Latina. Pondera que no século XXI, os protestos por alimentos têm se tornado uma forma de violência que afeta principalmente as populações rurais mais pobres. A insegurança alimentar na região aumentou devido a crises econômicas, pandemias e políticas públicas insuficientes, o que levou a um crescimento no descontentamento e ao surgimento de motins violentos.

Esses protestos acontecem por causa da falta de acesso adequado aos alimentos, da repressão às manifestações pacíficas e do acúmulo de terras por empresas voltadas à produção de biocombustíveis, prática que se intensificou com regulações mais flexíveis.

Além disso, fatores como as mudanças climáticas, a pressão populacional, a

desigualdade social, a urbanização, o desemprego e a polarização política também ajudam a explicar essa instabilidade e a violência relacionadas à alimentação (Zimerman, 2024).

1.3.2 A questão agrária brasileira, a luta pela terra, os movimentos sociais e a contrarreforma

Delgado (2005) afirma que nos anos 1950 havia um debate entre quem defendia uma reforma agrária com foco na função social da propriedade, e quem acreditava que era melhor modernizar a agricultura sem mexer na estrutura de posse, apoiados por economistas mais conservadores.

Após o golpe de 1964, essa visão mais conservadora ganhou força, levando à concentração de terras e ao fortalecimento das oligarquias rurais. Depois da redemocratização e com a promulgação da Constituição de 1988, a reforma agrária se tornou uma questão importante, ganhando o apoio de vários movimentos sociais. No entanto, nos anos 1990, o Brasil adotou um modelo neoliberal que favoreceu o setor do agronegócio, voltado para exportação. Esse modelo teve uma expansão limitada e uma fiscalização fraca, o que agravou ainda mais as desigualdades sociais (Delgado, 2005).

Souza de Oliveira (2020) traz à tona a transnacionalização da propriedade de terras no Brasil, um fenômeno que, embora pareça recente, se consolidou durante os governos militares, com o Estado atuando como principal protagonista. Leis como o Estatuto da Terra e a Lei nº 5.709/1971 facilitaram a entrada de capital estrangeiro na agricultura, promovendo uma modernização que, apesar de conservadora, integrou o setor agrícola à indústria.

Ao mesmo tempo, esse processo aumentou a concentração fundiária e beneficiou tanto as oligarquias rurais quanto o capital financeiro. Durante esse período, práticas ilegais como a grilagem eram comuns, muitas vezes apoiadas pelo próprio Estado e sem punições adequadas.

Essas ações geraram episódios de violência contra trabalhadores rurais, indígenas e comunidades quilombolas. Foram exatamente essas mudanças nas relações econômicas e sociais do campo que contribuíram para o crescimento da agroindústria e aprofundaram a dependência do capitalismo brasileiro em relação ao capital transnacional (Souza de Oliveira, 2020).

Girardi (2019) esclarece que a questão agrária no Brasil tem raízes históricas e estruturais profundas, com origem no período das sesmarias até a Lei de Terras de 1850, passando pela concentração de terras, riquezas e poder sempre dominada por poucas elites. Durante a ditadura militar, essa concentração aumentou ainda mais, especialmente com a expansão rural na Amazônia, o que gerou diversos conflitos no campo.

Pondera ainda que, apesar da Constituição de 1988 reconhecer a importância da função

social da propriedade, suas regras tornam difícil realizar uma reforma agrária em grande escala. Isso acaba resultando em conflitos e até violência, especialmente envolvendo camponeses, povos indígenas e comunidades quilombolas, já que uma pequena parcela detém quase metade das terras do país, o que impede o desenvolvimento dos pequenos agricultores.

Além disso, ressalta que questões ambientais também entram na discussão, como a exploração predatória pelo agronegócio e a venda de terras para estrangeiros. Movimentos sociais têm lutado por mudanças nesse cenário, mas as políticas atuais ainda estão mais focadas na região amazônica e na administração de terras públicas.

Acredita-se que, para avançar, é fundamental garantir que os trabalhadores rurais tenham acesso justo à terra e que áreas ociosas sejam usadas de forma sustentável, sem prejudicar o meio ambiente ou as comunidades tradicionais. (Girardi, 2019)

Oliveira (2016) narra a história de muitas lutas, conflitos e momentos de violência enfrentados pelos trabalhadores rurais do Brasil na busca por Reforma Agrária. Essas dificuldades acontecem em um contexto de desigualdade capitalista, onde a riqueza fica concentrada nas mãos de poucos, deixando uma grande quantidade de pessoas pobres e excluídas, que migram do campo para as cidades em busca de melhores condições.

Apesar de ocuparem apenas 18% das terras agrícolas, a agricultura camponesa é responsável por uma parte importante da produção de alimentos essenciais e contribui para a geração de riqueza no meio rural. No entanto, esses trabalhadores enfrentam obstáculos como a falta de crédito e tecnologia adequada.

Reporta ainda que ao longo da nossa história, a luta por terra no Brasil tem sido marcada por episódios de violência, desde o genocídio indígena até conflitos por posse de terras e repressões às Ligas Camponesas. O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) surgiu como o principal movimento social do campo, usando ocupações de terras para pressionar por uma reforma agrária mais efetiva e desafiar tanto as elites quanto as leis existentes.

O governo, muitas vezes, é visto como ineficiente nesse processo, recorrendo à repressão e à criminalização dessas ações. A Reforma Agrária não é apenas uma questão social de inclusão; também é vista como uma estratégia importante para aumentar a produção de alimentos e uma ferramenta política fundamental para garantir cidadania, justiça e dignidade aos trabalhadores rurais (Oliveira, 2016).

Já Fernandes (2013) traz uma reflexão sobre como conflito agrário e desenvolvimento rural andam juntos, sendo partes das contradições do sistema capitalista, e que mesmo com suas tensões, esses fenômenos acabam impulsionando mudanças nas relações sociais no campo.

Defende a importância de ocupações de terra, como as realizadas pelo MST, na luta por desenvolvimento e resistência ao modelo do latifúndio moderno, presente no agronegócio, além de questionar conceitos neoliberais de Desenvolvimento Territorial Rural, que considera reducionista, e propõe uma abordagem mais ampla.

Cosme (2016) destaca que, mesmo após mais de cinquenta anos de debates e leis, o Brasil ainda não conseguiu implementar uma verdadeira reforma agrária. Pelo contrário, houve uma espécie de contrarreforma que favoreceu o modelo latifundiário e o crescimento do agronegócio.

A concentração de terras foi fundamental para o fortalecimento do capital no país, com latifundiários e empresários apoiados pelo Estado controlando as terras e lucrando sem promover uma redistribuição justa. Os governos priorizaram o crédito expansionista para o setor rural, mantendo ou até mesmo aprofundando a desigualdade na posse das terras.

Essa contrarreforma se evidencia na legalização de grilagens, na implementação de uma reforma agrária voltada para o mercado e nas péssimas condições dos assentamentos, que muitas vezes resultam na expulsão dos camponeses. Apesar de toda a violência e repressão enfrentadas, o campesinato continua resistindo através de movimentos sociais, que lutam pela terra e pela dignidade (Cosme, 2016).

Michelotti e Siqueira (2019) abordam como a valorização financeira das *commodities* agrícolas, aliada ao crescimento do setor do agronegócio, tem contribuído para o aumento de conflitos agrários no Brasil. Isso acontece especialmente em um momento em que há uma disputa global por esses espaços. A financeirização, que envolve principalmente mercados de derivativos e operações de especulação, acaba beneficiando as grandes empresas e deixando os pequenos produtores rurais mais vulneráveis.

Essa situação foi acelerada pela busca da China por alimentos e matérias-primas, o que impulsionou a expansão do agronegócio desde os anos 1990. Nesse processo, destacaram-se monoculturas como soja, cana-de-açúcar e milho, muitas vezes em detrimento de culturas alimentares tradicionais.

Com a valorização das terras e a concentração fundiária, aumentaram também os conflitos agrários e o fenômeno conhecido como “*land grabbing*”, no qual capitais nacionais e estrangeiros compram ou tomam terras de forma rápida e muitas vezes descontrolada. Apesar de, inicialmente, o crescimento do agronegócio ter ajudado a reduzir alguns conflitos relacionados à pobreza, sua expansão acabou agravando as desigualdades sociais e ambientais.

E essa disputa por terras passou a acontecer também em regiões como a Amazônia, onde há uma grande preocupação com o impacto sobre o meio ambiente (Michelotti; Siqueira, 2019).

1.3.3 Apontamentos e indicadores de violência agrária no Brasil

Cambi e Nascimento (2020) refletem sobre a atuação de centros de pesquisa para compreender a situação de tensão no campo. É o caso da Rede Dataluta; criada em 2005, a partir do Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária da Universidade Estadual Paulista (UNESP). Seu objetivo é compreender a complexidade da questão agrária no Brasil e acompanhar a luta pela terra, reunindo nove grupos de pesquisa.

Ao longo dos anos, a rede não se limitou à coleta de dados sobre assentamentos e ocupações, mas também desenvolveu teorias que relacionam a luta pela terra com o espaço, os movimentos socioterritoriais e as disputas entre diferentes visões, como o problema agrário e o impacto do capitalismo no campo.

As pesquisas realizadas confirmam que a concentração fundiária ainda é uma realidade persistente no país. E mais grave, além disso há um aumento na venda de terras para multinacionais do agronegócio, o que traz consequências como o aumento da violência no campo, incluindo casos de trabalho escravo.

A rede também faz críticas às políticas de reforma agrária baseadas no mercado, muitas delas financiadas pelo Banco Mundial, que muitas vezes perpetuam a desigualdade e transferem dívidas para os camponeses, reforçando um modelo neoliberal. As ocupações e manifestações dos movimentos sociais são destacadas como formas importantes de pressionar por direitos e por assentamentos dignos. Essas ações reforçam a importância do território para a identidade dos trabalhadores rurais (Cambi; Nascimento, 2020).

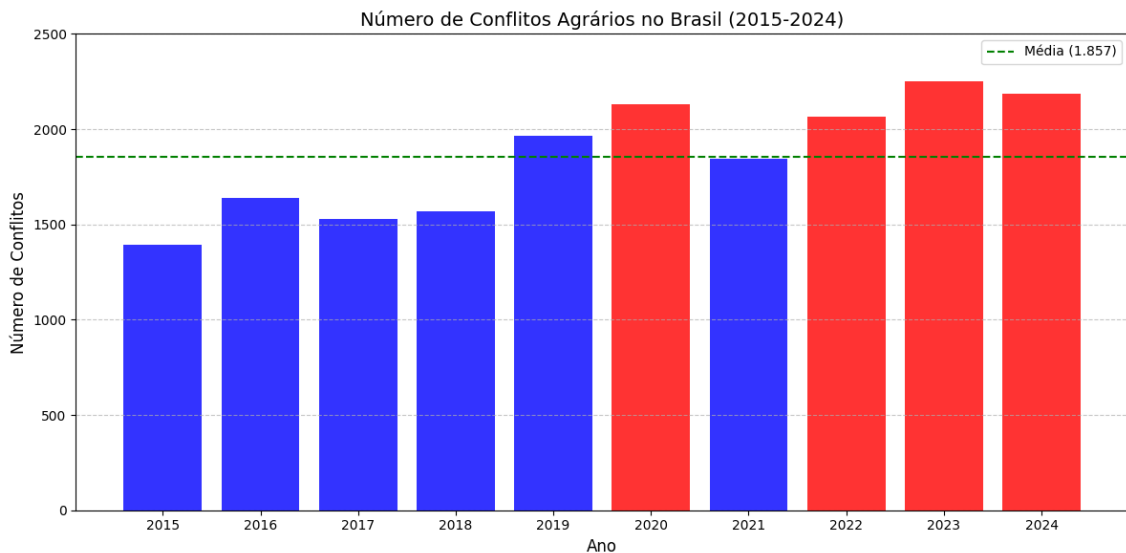
Ainda nesse contexto, em 1975 foi criada a Comissão Pastoral da Terra (CPT), ligada à Conferência Nacional de Bispos do Brasil (CNBB) e à Comissão Episcopal para a Caridade, Justiça e Paz, durante um encontro na Amazônia. Seu principal objetivo era apoiar os trabalhadores rurais e os sem-terra na luta por seus direitos, especialmente durante o período da ditadura militar. Antes mesmo de sua oficialização já existiam documentos importantes, como a Carta Pastoral de 1971, de Dom Pedro Casaldáliga, que abordava as questões sociais na Amazônia.

A CPT foi fundada para oferecer suporte pastoral e proteger essas pessoas das injustiças de um sistema autoritário. Inicialmente atuando na Amazônia, a organização foi expandindo suas ações por todo o Brasil, incluindo projetos voltados à preservação ambiental e à agricultura sustentável. Além disso, se tornou um espaço ecumênico, apoiando diferentes comunidades cristãs e defendendo o direito à terra, a agricultura familiar e a sustentabilidade ambiental (CPT, 2025).

É através dos levantamentos realizados pela CPT que se conhecem os principais indicadores de violência no campo no Brasil, por intermédio do Centro de Documentação Dom Tomás Balduino. O último relatório publicado, atualizado até 2024, revela um cenário de intensa violência e conflitos agrários no Brasil atualmente, com agravamento significativo em relação ao ano anterior, especialmente no que tange a conflitos, incêndios e desmatamento ilegal.

No tocante aos conflitos, os números demonstram uma trajetória crescente, conforme pode ser observado abaixo.

Gráfico 1. Número de conflitos no Brasil – série histórica (2015-2024)



Fonte: CPT (2025). Dados adaptados pelo autor

Os números demonstram que os conflitos no campo estão em ascensão ao longo dos últimos anos, especialmente a partir de 2019, quando esse crescimento ficou mais evidente, ficando acima da média de 1.857 ocorrências por ano. O “pequeno fôlego” de 2021 foi ocasionado pelos impactos das medidas restritivas durante a pandemia de COVID-19.

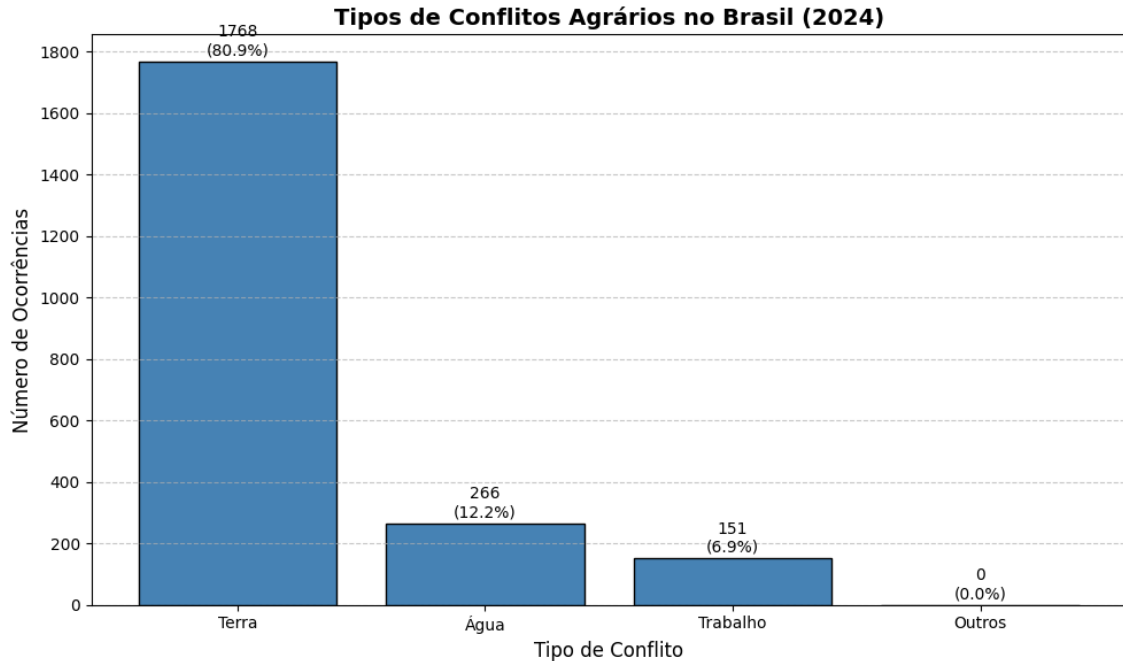
Silvestri (2025) aponta que esse crescimento da violência decorre da ruptura política ocasionada pelo *impeachment* da presidenta Dilma Roussef e do desmanche de políticas públicas voltadas para reforma agrária e proteção dos povos indígenas, dos governos Michel Temer e Jair Bolsonaro.

Em 2024, houve uma pequena queda, com 2.185 ocorrências, mas o nível de conflitos ainda permanece alto e não voltou aos níveis mais baixos do começo da década, antes da pandemia de COVID-19. No geral, podemos perceber uma mudança no padrão, com a violência

no campo se intensificando nos últimos anos. (CPT, 2025)

Em relação à **tipologia dos conflitos agrários em 2024**, observa-se que a violência na disputa pelo acesso à terra permanece uma prática recorrente.

Gráfico 2. Tipologia de conflitos agrários no Brasil (2024)



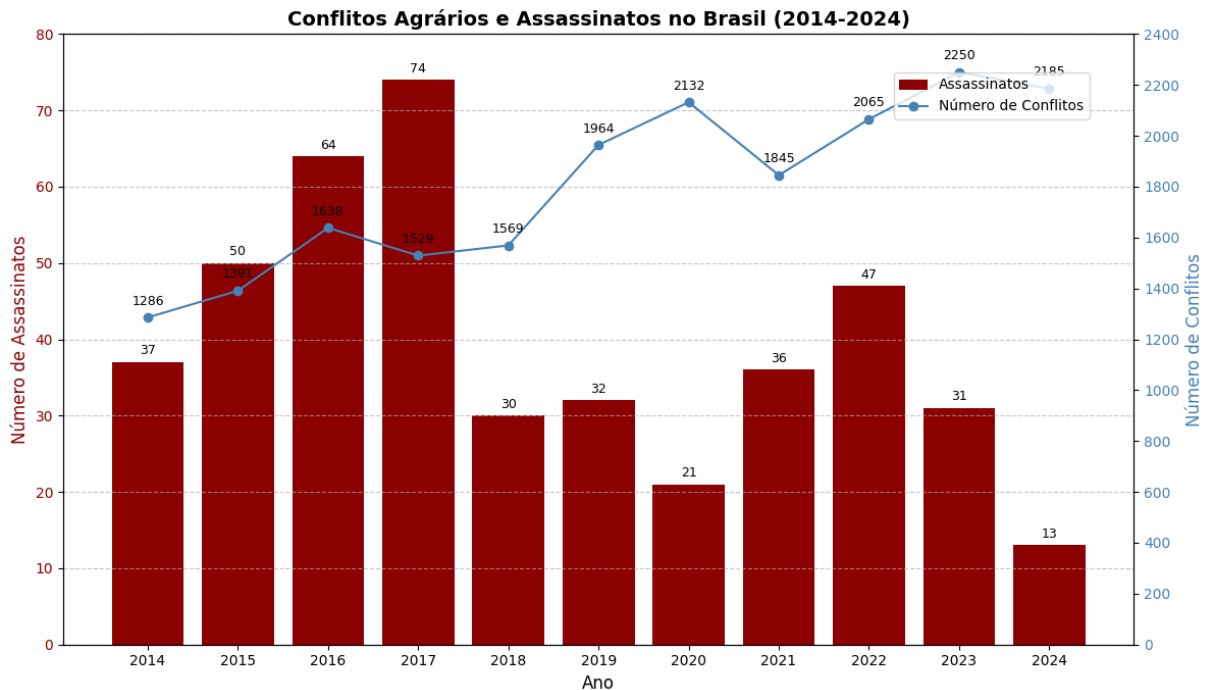
Fonte: CPT (2025). Dados adaptados pelo autor

Os conflitos por terra, água e a luta contra o trabalho escravo representam o maior desafio quando se trata da violência no campo no Brasil. Isso reflete a condição histórica de concentração fundiária, causadas por ações governamentais, acúmulo de capital e por grilagens, conforme apontado por Girardi (2016), que beneficia o agronegócio em detrimento de políticas de reforma agrária.

Quanto ao número de ocorrências por estado, destaque para o Maranhão, Pará, Amazonas, Bahia, Rondônia, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Minas Gerais. Esses locais têm enfrentado disputas por terras devido à expansão agrícola, à mineração ilegal, a projetos de infraestrutura e às fragilidades das instituições.

Em relação ao **número de assassinatos**, verifica-se que o padrão segue tendência oposta à dos conflitos, conforme evidenciado no gráfico abaixo.

Gráfico 2. Comparativo entre o número de assassinatos e de conflitos agrários no Brasil (2024)



Fonte: CPT (2025). Dados adaptados pelo autor

Para a Comissão Pastoral da Terra (CPT), após o *impeachment* em 2016, o cenário político ficou bastante instável, especialmente durante o governo Temer, até 2018. Nesse período, houve um enfraquecimento dos órgãos responsáveis pela fiscalização ambiental e pela reforma agrária, o que prejudicou a mediação de conflitos rurais e impactou programas sociais, aumentando as tensões na região.

Do ponto de vista econômico, o crescimento do agronegócio acabou gerando conflitos com comunidades tradicionais, como invasões de territórios indígenas e quilombolas. A impunidade e a militarização dessas áreas também agravaram a situação, com uma baixa taxa de julgamento dos assassinatos no campo e a atuação de grupos paramilitares, contribuindo para a escalada da violência e da insegurança nessas regiões.

Tomiasi Paulino (2017) observa também uma reação à edição da Lei 13.465/2017, feita por medida provisória, o que enfraqueceu o debate democrático e fragilizou o processo de regularização fundiária. A tramitação rápida da lei, sob a justificativa de irregularidades no programa de reforma agrária, levou à alteração de outras leis e decretos que beneficiaram os interesses dos grandes proprietários.

A legislação substituiu critérios para classificar pequenas propriedades e incentivou a minifundiarização, ou seja, a fragmentação das terras. Além disso, facilitou a alienação de terras sob domínio público, que podem ser vendidas livremente após o fim do período de

inalienabilidade, e permitiu a regularização de invasores por valores irrisórios, beneficiando grandes grileiros.

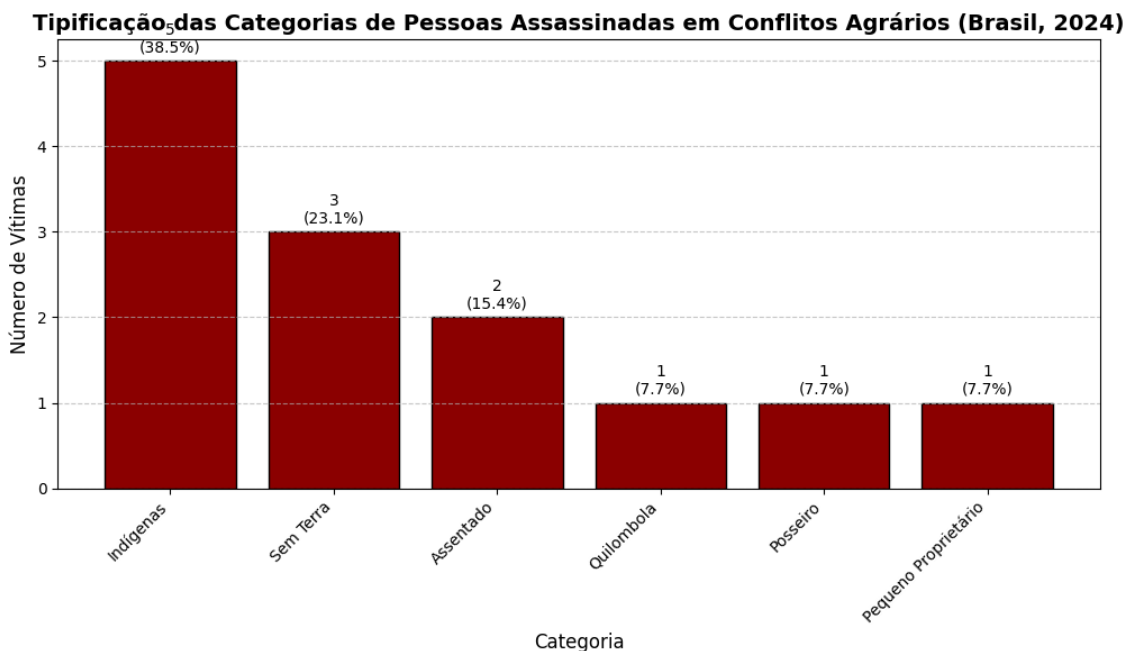
Essas mudanças alimentam a violência no campo e aumentam o passivo territorial, agravando os conflitos sociais e econômicos na região. Para ilustrar esse cenário, o autor usa a metáfora de um “feirão de liquidação judicial” de um prédio público, onde interesses econômicos prevalecem sobre a função social da terra, contribuindo assim para o crescimento do passivo territorial e da violência rural.

Em 2024, o número de assassinatos foi de 13 casos, um recorde na série, creditado ao retorno das políticas do fortalecimento institucional e da presença estatal em setores antes esvaziados.

Apesar dessa melhora geral, as comunidades indígenas continuam sendo as mais vulneráveis, sofrendo perdas frequentes causadas por fazendeiros (responsáveis por 46% das mortes), empresários, madeireiros, grileiros e outros envolvidos em conflitos por terra.

Quanto ao perfil das vítimas, além dos povos originários, também houve vítimas entre os sem-terra, assentados e pequenos proprietários, quilombolas, posseiros e ribeirinhos, conforme mostra o gráfico abaixo.

Gráfico 3. Categorização das pessoas assassinadas em conflitos agrários no Brasil (2024)



Fonte: CPT (2025). Dados adaptados pelo autor

Como pode ser observado, as maiores vítimas de assassinatos no campo são os povos indígenas, que enfrentam situação de vulnerabilidade, causado por disputas por terras e recursos

naturais, além do atraso na demarcação de suas terras, o racismo estrutural e a impunidade que permeia o sistema. A resistência desses povos, ao tentar proteger suas terras de invasores como madeireiros, garimpeiros e fazendeiros é o principal fator de violência apontado pela pesquisa. A ausência de uma proteção efetiva por parte do Estado, combinada com processos políticos e jurídicos lentos e a falta de fiscalização adequada, facilita esses crimes.

Lideranças indígenas muitas vezes são alvo de violência justamente para enfraquecer suas resistências. Para mudar essa realidade, é fundamental acelerar a demarcação das terras, fortalecer os órgãos responsáveis pela fiscalização e exercer maior pressão internacional contra o ecocídio e o etnocídio que ameaçam os povos originários e suas regiões.

Na mesma situação de vulnerabilidade encontram-se os sem-terra, assentados, pequenos proprietários, posseiros e quilombolas, grupos marginalizados e que dependem de sua resistência para conquistar o acesso à terra. (CPT, 2025)

Outros indicadores de violência monitorados pela CPT são **os incêndios florestais e o desmatamento ilegal**. No caso dos incêndios florestais, houve um aumento de 113%, passando de 91 casos em 2023 para 194 em 2024. Esse crescimento é bastante significativo e sinaliza que a situação está ficando ainda mais preocupante. O desmatamento ilegal também apresentou aumento de 39%, passando de 150 casos em 2023 para 208 em 2024. Embora esse aumento seja menor do que o dos incêndios, ainda representa uma pressão crescente sobre o meio ambiente e as comunidades que vivem na região.

Nos incêndios, a situação dos povos indígenas é ainda mais preocupante, já que eles representam 53% das vítimas nesses casos. Esse número mostra o quanto esses eventos impactam essas comunidades, muitas vezes destruindo seus meios de subsistência e seus territórios. Além deles, os ribeirinhos, que representam 10%, e os sem-terra, com 9%, também sofrem bastante com esses incêndios (CPT, 2025).

As comunidades indígenas são as mais impactadas pelo desmatamento ilegal, representando cerca de 35% dos casos. Essa vulnerabilidade está diretamente relacionada à necessidade de demarcar e proteger suas terras, que muitas vezes acabam sendo invadidas. Logo depois, vêm os quilombolas, com aproximadamente 17%, e os assentados e posseiros, ambos com cerca de 10% dos casos. Esses números mostram que comunidades tradicionais e agricultores familiares são os grupos mais afetados pela perda de vegetação (CPT, 2025).

Em relação aos **conflitos na Amazônia**, Costa Silva (2025) afirma que no começo essa região era vista principalmente como uma fonte de recursos naturais e um espaço estratégico para o governo. Com o tempo, grandes projetos de infraestrutura foram impulsionados, conectando a região às economias do mundo todo.

Essa modernização trouxe benefícios, mas também causou desmatamento, impactos ambientais e conflitos. Durante as décadas de 1980 e 1990, surgiram movimentos e conceitos ligados à preservação do meio ambiente e ao desenvolvimento sustentável. No entanto, o foco principal ainda era a exploração econômica da região.

Ao tratar da ocupação da Amazônia, Oliveira (2016) alega que a grilagem, corrupção e violência passaram a caminhar juntas, principalmente após o governo militar de 1964, que resolveu integrar a região ao mercado global. Para isso, foram criados programas como a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), o Programa de Integração Nacional (PIN) e o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste (PROTERRA), que facilitaram a exploração dos recursos naturais.

Isso levou à concentração de terras e ao aumento de conflitos sociais. Povos indígenas, posseiros e trabalhadores rurais muitas vezes enfrentam desapropriações, violência e condições que às vezes se parecem com a escravidão. Ao mesmo tempo, a exploração capitalista causa sérios danos ao meio ambiente.

Dal'Asta *et al.* (2025) exploram a relação entre violência, disputas por terra e a economia agrícola na Amazônia brasileira, ao destacar que esses conflitos refletem os mecanismos que transformam a floresta em mercadoria. Entre 2012 e 2021, a região da Amazônia Legal foi responsável por 63% dos conflitos por terra no país. Nos últimos anos, tanto as disputas por terra quanto o desmatamento aumentaram, e as raízes do problema remontam ao começo dos anos 1970, com os programas de integração da região ao país.

Apontam as causas dessas disputas, como a estrutura fundiária precária, discursos de modernização do campo e atividades ilegais, centrados no modelo de desenvolvimento rural de exploração intensiva dos recursos naturais. Esse modo de utilização se apoia em soluções tecnológicas mecânicas, químicas e genéticas, que contribuem para aumento do desmatamento e dos conflitos, em oposição à conservação do bioma, através do uso sustentável desses recursos.

Ao cruzar dados levantados sobre conflitos e avanços tecnológicos, os autores revelam que a maioria das disputas ocorre em áreas de atividade pecuária e cultivo de grãos, da mesma forma que a violência tem se espalhado para regiões mais interioranas da Amazônia, atingindo novas fronteiras.

Revela também que os principais envolvidos nesses conflitos são fazendeiros, grileiros e empresários, que impactam posseiros, povos indígenas e comunidades quilombolas. Essas ações causam efeitos que vão além das vítimas diretas, incluindo maior desmatamento, perda de biodiversidade e piora nas condições sociais locais. A expansão desses conflitos demonstra

interesses econômicos crescentes na ocupação ilegal de terras, evidenciando a complexidade e a gravidade da violência na região amazônica (Dal'Asta *et al.*, 2025).

Dados da CPT deste ano apontam que a Amazônia Legal foi responsável por 63% dos incêndios constatados no país, com Mato Grosso sendo o estado mais afetado, representando cerca de um quarto de todos os incêndios no Brasil. Nesse mesmo período, a região amazônica também liderou o índice de desmatamento ilegal, com 69% dos casos no país. O Pará foi o estado mais impactado por esses crimes, respondendo por 19% dos casos. Além disso, há relatos preocupantes de indígenas no Pará e em Mato Grosso sendo vítimas de assassinatos, mostrando como a violência nessas áreas é uma questão séria e que precisa de atenção (CPT, 2025).

1.3.4 Os conflitos agrários no estado de Mato Grosso

No que se refere aos conflitos agrários no Estado de Mato Grosso, Girardi (2015) buscou compreender como se formou o setor agrícola no estado, e como o agronegócio se consolidou como o modelo predominante. Possível, a partir do pensamento de que a questão agrária envolve vários aspectos, como a concentração de terras e poder político e econômico, além de questões sociais, ambientais e trabalhistas. Ambas têm raízes na história do capitalismo e na Lei de Terras de 1850.

Desde o século XX, especialmente após 1964, Mato Grosso passou por uma ocupação intensa da terra, com o objetivo de integrar a região ao sistema produtivo nacional. Muitas dessas ocupações resultaram na concentração de terras por meio de especulação e grilagem, além de prejudicar o campesinato.

No século XXI, a expansão do cultivo de grãos e o desmatamento desordenado se tornaram marcas dessa trajetória, alimentando uma cadeia produtiva dominada por grandes corporações globais. Esse modelo tem causado profundas desigualdades, exploração do trabalho e impactos negativos ao meio ambiente.

Apesar do discurso de desenvolvimento, esse modelo não resolve os problemas relacionados à alimentação e à conservação ambiental. Desse modo, a alternativa mais sustentável seria o fortalecimento da agricultura camponesa, aliada a uma reforma agrária que promova justiça social, bem-estar para as comunidades e um uso responsável dos recursos naturais. Assim, pode-se enfrentar as desigualdades e buscar um desenvolvimento mais equilibrado para Mato Grosso (Girardi, 2015).

Em relação à **concentração fundiária e paradigmas agrários**, Nora, Rossetto, Santiago e Lima (2020) retratam a situação complexa da questão fundiária em Mato Grosso. Argumentam que desde o tempo das sesmarias e da Lei de Terras de 1850, a posse de terras

tem sido bastante concentrada, e essa desigualdade ficou ainda mais acentuada com o avanço do agronegócio sobre áreas frágeis como a Amazônia e o Pantanal.

Isso tem causado desigualdades, conflitos e problemas sociais. Apresentam duas formas de entender essa questão: sob o ponto de vista do Paradigma da Questão Agrária, que enxerga a luta pela terra como uma obstinação dos camponeses; e sob o Paradigma do Capitalismo Agrário, que acredita na transformação dos camponeses em agricultores familiares voltados ao mercado.

Destacam também a resistência de camponeses, quilombolas e indígenas às ameaças às suas terras, e que na maioria das vezes esses grupos enfrentam violência e criminalização, mas continuam lutando com o apoio de movimentos sociais, que promovem ocupações como uma forma de pertinácia e luta contra o trabalho escravo e as dificuldades na regularização das terras, temas que vêm sendo analisados pelo projeto Dataluta. (Nora; Rossetto; Santiago; Lima, 2020)

Nascimento (2018) oferece uma visão geral sobre a situação da terra no Brasil, analisando os principais conceitos dos Paradigmas da Questão Agrária (PQA) e do Capitalismo Agrário (PCA), com um foco especial na regularização fundiária em Mato Grosso. Explica como a distribuição de terras no país é bastante desigual, com a maior parte concentrada em grandes propriedades, o que também reflete numa distribuição de renda bastante desigual.

A pesquisadora faz uma distinção entre o camponês e o agricultor familiar, ao considerar que o camponês trabalha na sua própria terra, usando principalmente o trabalho da família, sem buscar acumular capital, lutando por reforma agrária e resistindo às ideias do capitalismo. Já o agricultor familiar também conta com o trabalho da família, mas produz excedentes para vender no mercado e precisa seguir regras, como possuir uma propriedade de até quatro módulos fiscais.

Denuncia ainda que em Mato Grosso, a situação da terra é marcada pelo avanço da agricultura moderna baseada no capitalismo, além de conflitos envolvendo diferentes grupos sociais, como indígenas, quilombolas e grandes fazendeiros. Parte do problema é a regularização fundiária, que enfrenta dificuldades por causa da burocracia e da falta de apoio do próprio Estado. Por fim, reforça que a luta pelo acesso à terra e a mobilização das classes sociais são essenciais para promover mudanças nas instituições responsáveis pela questão agrária e avançar na conquista da reforma agrária (Nascimento, 2018).

No que diz respeito às **contradições do modelo do agronegócio**, Girardi (2016) reitera a complexidade da questão agrária em Mato Grosso, podendo ser observado o conflito entre o que é antigo e o que é moderno, tanto nas técnicas de agricultura quanto nas relações sociais relacionadas à terra. Insiste na tese de que o aumento da concentração de terras se deu por meio

de práticas ilegais, fraudes e clientelismo, o que resultou em uma distribuição desigual de propriedades e em grandes desigualdades sociais.

O crescimento do setor da agroindústria, especialmente ligadas à produção de soja e milho, contribuiu para impulsionar a economia do estado, mas também aumentou a pressão sobre as fronteiras agrícolas e a floresta amazônica, levando ao desmatamento e a conflitos.

Por outro lado, os pequenos agricultores continuam à margem, com poucas terras, enquanto os processos de reforma agrária enfrentam obstáculos, muitas vezes deslocando famílias devido às políticas restritivas de assentamento. Mesmo com a mobilização do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), essa luta ainda é frágil, devido à violência, à influência de interesses rurais e aos fatores econômicos.

O destaque nessa contradição é a relação intrincada entre o crescimento do agronegócio e as condições de trabalho, incluindo situações de trabalho escravo. Essa relação é contraditória e interdependente, mantendo conflitos ativos e dificultando a distribuição mais justa das terras e uma vida digna para os pequenos agricultores (Girardi, 2016).

Na perspectiva dos **impactos ambientais e sociais da expansão agrícola**, Heck (2021) aponta que o crescimento da produção agrícola e pecuária em Mato Grosso, especialmente após os anos 2000, foi impulsionado pela demanda internacional, e levou ao aumento da concentração de terras, com fazendas maiores e maior uso de capital. Apesar de gerar mais empregos permanentes, o modelo dominante acabou favorecendo a concentração de terras e renda, dificultando o acesso dos trabalhadores rurais e beneficiando principalmente investimentos financeiros.

Além disso, essa expansão tem causado sérios impactos ambientais, como o desmatamento e o uso excessivo de agrotóxicos, especialmente o glifosato, e a ameaça aos biomas como o Cerrado, a Amazônia e o Pantanal. Essas ações prejudicam o clima, a biodiversidade e a qualidade da água. O modelo atual mantém problemas históricos e traz poucos benefícios para as comunidades locais, reforçando as desigualdades e a concentração de riqueza na região (Heck, 2021).

Por sua vez, Silvestri (2025) mostra que a concentração de terras em Mato Grosso é resultado da dependência exclusiva da economia no agronegócio, em culturas como soja, milho e algodão, que têm avançado para áreas ambientais sensíveis, causando desmatamento e degradação do meio ambiente.

Apesar dos bons resultados econômicos, o estado ainda enfrenta problemas sociais, como pobreza, exclusão e trabalho análogo à escravidão. Os conflitos por terra e as ameaças aos povos indígenas também são frequentes, levando muitas pessoas a deslocarem ou migrarem

para as cidades (Silvestri, 2025).

Sobre a **colonização e a exclusão social**, Brito e Pereira (2015) revelam que a história da ocupação de terras em Mato Grosso se deu em dois períodos, sendo o primeiro a “Marcha para o Oeste” durante o Estado Novo, e depois com as políticas de colonização promovidas pelos militares. Nesse processo, interesses de desenvolvimento e especulação levaram à criação de grandes fazendas, muitas vezes deixando de lado as populações indígenas e as pessoas mais pobres.

Durante o regime militar, a venda e privatização das terras aumentaram a violência, com agricultores do Sul sendo transferidos para a Amazônia, o que aprofundou ainda mais as desigualdades. Essas ações resultaram na concentração fundiária, na exclusão social, em condições próximas à escravidão e no fracasso da reforma agrária em proporcionar uma vida digna aos trabalhadores rurais. (Brito; Pereira, 2015)

Silva e Sato (2012) destacam que o modelo de desenvolvimento econômico de Mato Grosso, baseado no crescimento a qualquer custo, tem causado conflitos sociais e ambientais, como desmatamento, uso excessivo de agrotóxicos, violência no campo e concentração de terras. Desde a colonização, a herança de terras predatórias favorece grandes propriedades rurais e o avanço do agronegócio, em prejuízo dos pequenos agricultores e comunidades tradicionais, como indígenas e quilombolas. Essas tensões resultam em disputas pelo território e violam direitos ambientais e sociais.

O Zoneamento Socioeconômico e Ecológico (ZEE) foi alterado para beneficiar o agronegócio, aumentando os conflitos. Uma pesquisa com relatos de diversos grupos identificou 194 pontos de conflito em 12 regiões, evidenciando injustiça, ameaças de morte e trabalho escravo. Esses conflitos são inerentes ao modelo atual de desenvolvimento, mas a resistência comunitária é fundamental para lutar por políticas públicas mais justas, que valorizem a diversidade social e ambiental e promovam um crescimento sustentável (Silva; Sato, 2012).

Sobre a **expansão da soja e desafios à reforma agrária**, Farias (2022) relata que o crescimento do cultivo da soja no Mato Grosso desde os anos 1980 trouxe impactos para as políticas de reforma agrária na região, já que a expansão das plantações de soja se tornou uma parte importante da economia local. Essa ampliação foi impulsionada por avanços tecnológicos, incentivos fiscais e melhorias na infraestrutura, muitas delas promovidas por programas como o Programa de Cooperação Nipo-Brasileiro para o Desenvolvimento Agrícola dos Cerrados (PRODECER). Em decorrência disso, a produção se concentrou principalmente na região Centro-Oeste.

Segundo o autor, essa modernização também trouxe um fortalecimento do domínio de grandes empresas transnacionais e aumentou a dependência do mercado externo. Por outro lado, estimulou uma gestão mais empresarial de grandes fazendas familiares. A expansão da soja acabou deslocando conflitos históricos, como disputas por terras, expulsão de povos indígenas e o desmatamento para criação de gado, principalmente na direção norte da região.

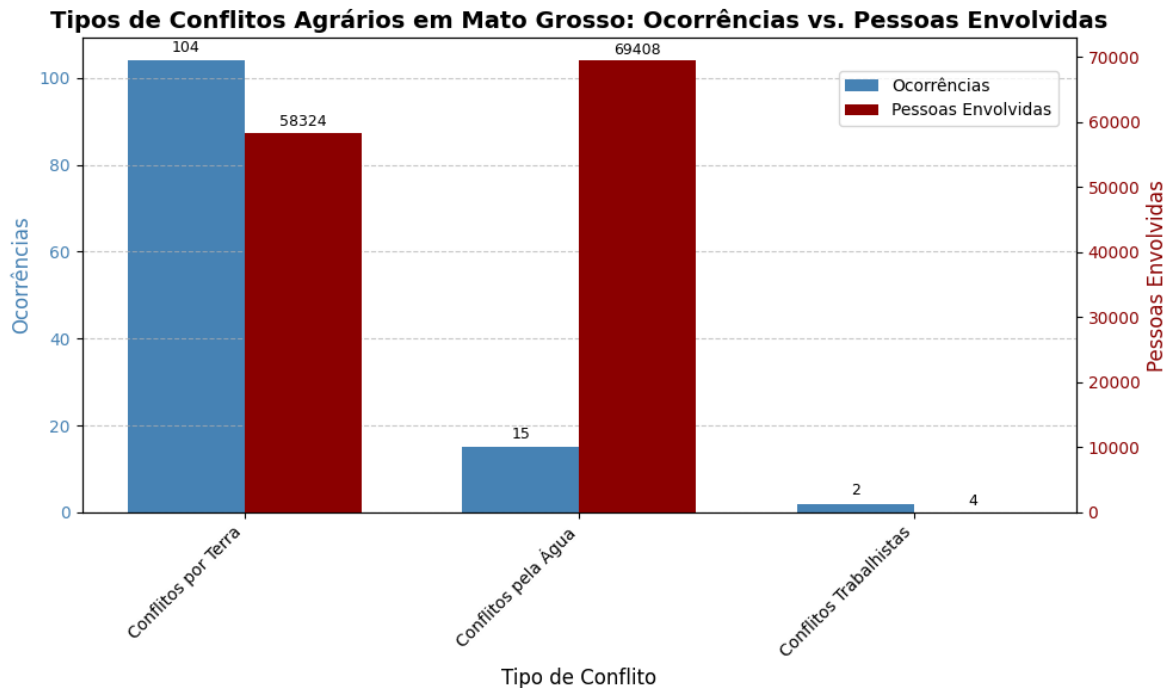
Enquanto isso, a reforma agrária enfrentou dificuldades ao longo do caminho, como metas não cumpridas, episódios de violência, o deslocamento de famílias para áreas mais distantes e a falta de recursos e infraestrutura adequados para apoiar a agricultura familiar.

Além do mais, houve casos de venda ilegal de terras e uma forte dependência das políticas públicas de apoio, o que mostra como essas comunidades ainda são frágeis perante os desafios. Destaca ainda que o crescimento do setor da soja revela as desigualdades presentes no campo brasileiro, e aumenta as contradições sociais e ambientais, dificultando a implementação da reforma agrária e marginalizando a agricultura familiar, que ainda resiste às mudanças. (Farias, 2022)

Sobre os **principais indicadores dos conflitos em Mato Grosso**, Bond (2024) denuncia que desde 2016, a atuação de mediadores de conflitos diminuiu, favorecendo grupos como o “Invasão Zero”. O modelo atual de agronegócio é considerado ultrapassado, pois gera desequilíbrios ambientais e sociais, além de promover pobreza e violência.

Nesse contexto, conforme o relatório da CPT, Mato Grosso apresentou 121 intercorrências no campo em 2024, sendo a maioria em conflitos pela terra, como pode ser constatado no gráfico abaixo.

Gráfico 4. Tipo dos conflitos agrários em Mato Grosso (2024)



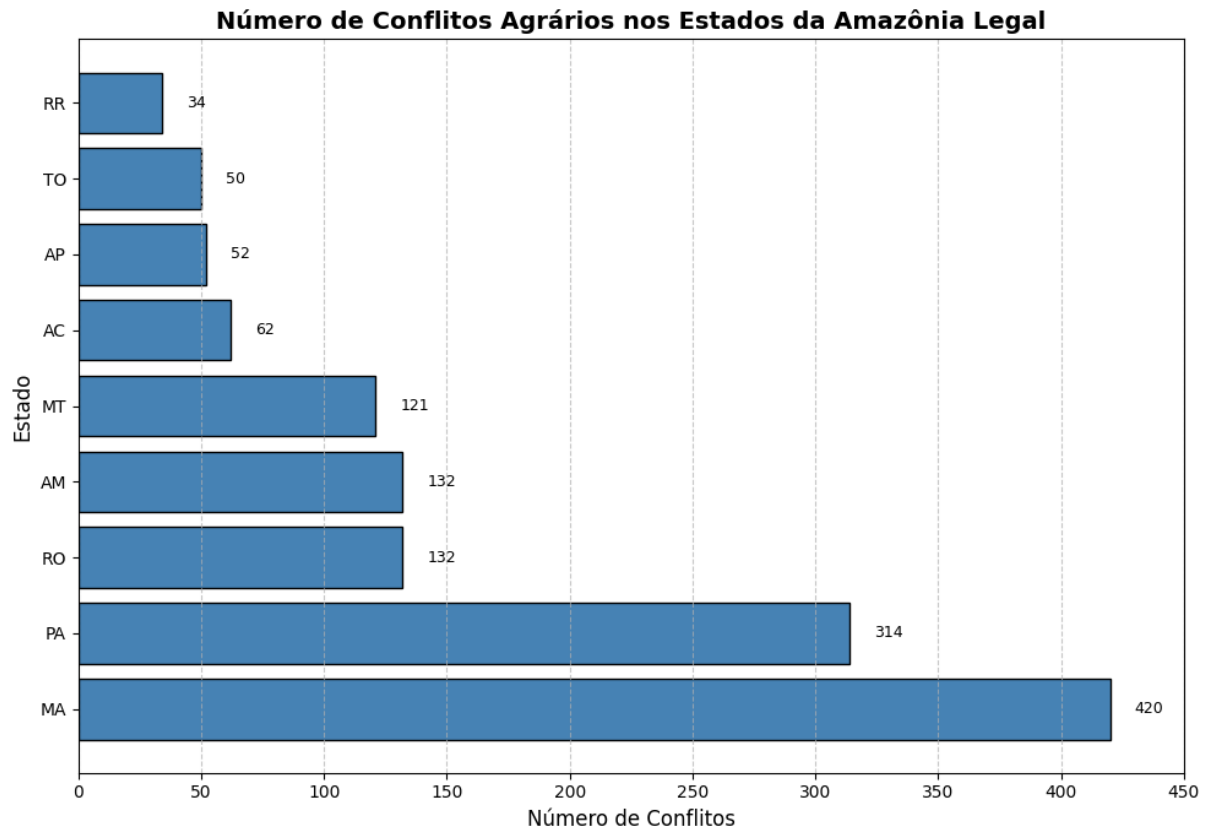
Fonte: CPT (2025). Dados adaptados pelo autor.

Cerca de 104 ocorrências (86%), envolvendo mais de 58 mil pessoas, estão relacionadas a conflitos por terra, o que indica que as disputas fundiárias continuam sendo a principal causa de violência no campo. Logo depois, vêm os conflitos envolvendo água, com 15 ocorrências (12%), mas envolvendo um número maior de pessoas, por volta de 69 mil pessoas. Esses números refletem que a disputa pela água tem potencial para atingir muito mais pessoas, devido a sua capilaridade.

Os conflitos trabalhistas somaram 2 ocorrências (2%). Houve ainda o relato de 4 ocupações ou acampamentos. Esses números mostram que a incidência de ocorrências de violência está ligada à posse e ao uso da terra, enquanto os conflitos pelo acesso à água afetam mais pessoas, sugerindo assim, que para diminuir esses conflitos é importante focar nessas questões.

Outro aspecto que merece destaque refere-se à **violência do campo em Mato Grosso no contexto da Amazônia Legal**. Na conjuntura da Amazônia Legal, o histórico de disputas pela terra é alarmante, já que se trata de uma região de baixa densidade populacional, de grande extensão territorial e de vastos recursos naturais. Os estados do Maranhão e o Pará são de longe os locais de maior foco na batalha pela posse da terra atualmente.

Gráfico 5. Comparativo do número de conflitos agrários – Amazônia Legal (2024)

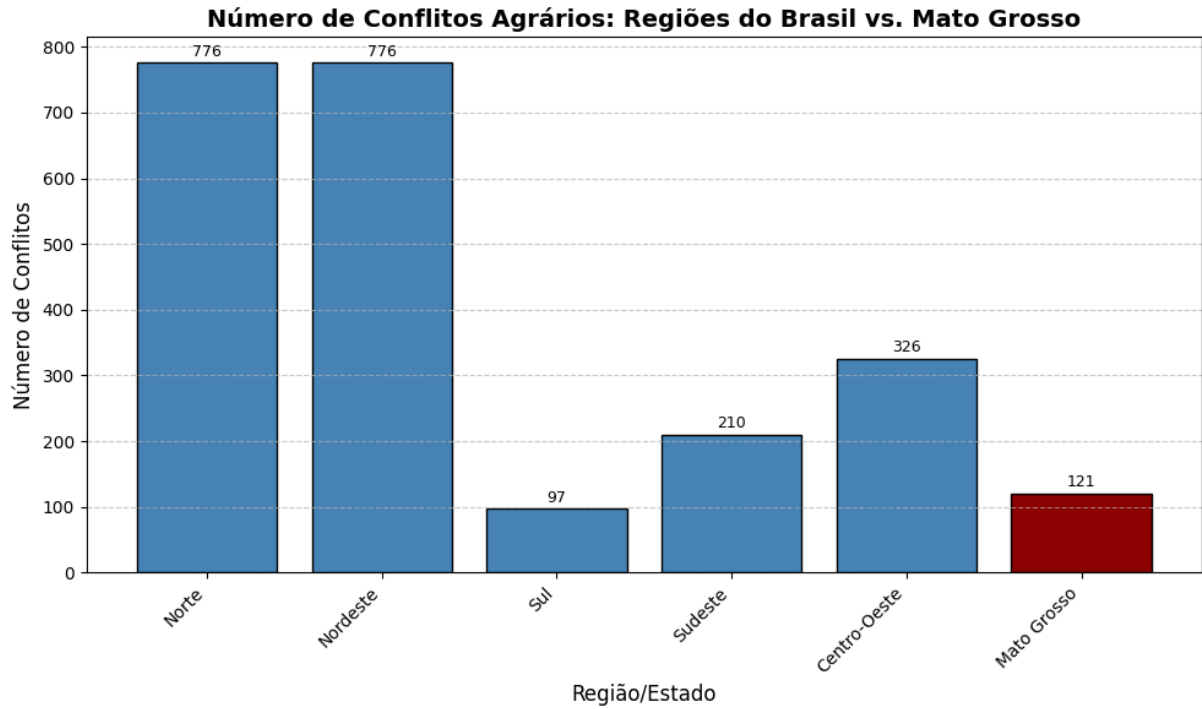


Fonte: CPT (2025). Dados adaptados pelo autor.

O gráfico acima salienta como os conflitos estão distribuídos de forma desigual entre os estados da Amazônia Legal. O Maranhão lidera com o maior número de ocorrências, seguido pelo Pará, Rondônia, Amazonas e Mato Grosso. Segundo a CPT isso é resultado políticas que fragilizaram as instituições fiscalizadoras, a pressão do agronegócio, e o principal, que é o atraso na demarcação de áreas indígenas.

Regionalmente, as regiões Norte e Nordeste são as que mais apresentaram demandas pela posse da terra, conforme dados atualizados pode ser observado abaixo.

Gráfico 6. Comparativo do número de conflitos agrários – por região (2024)

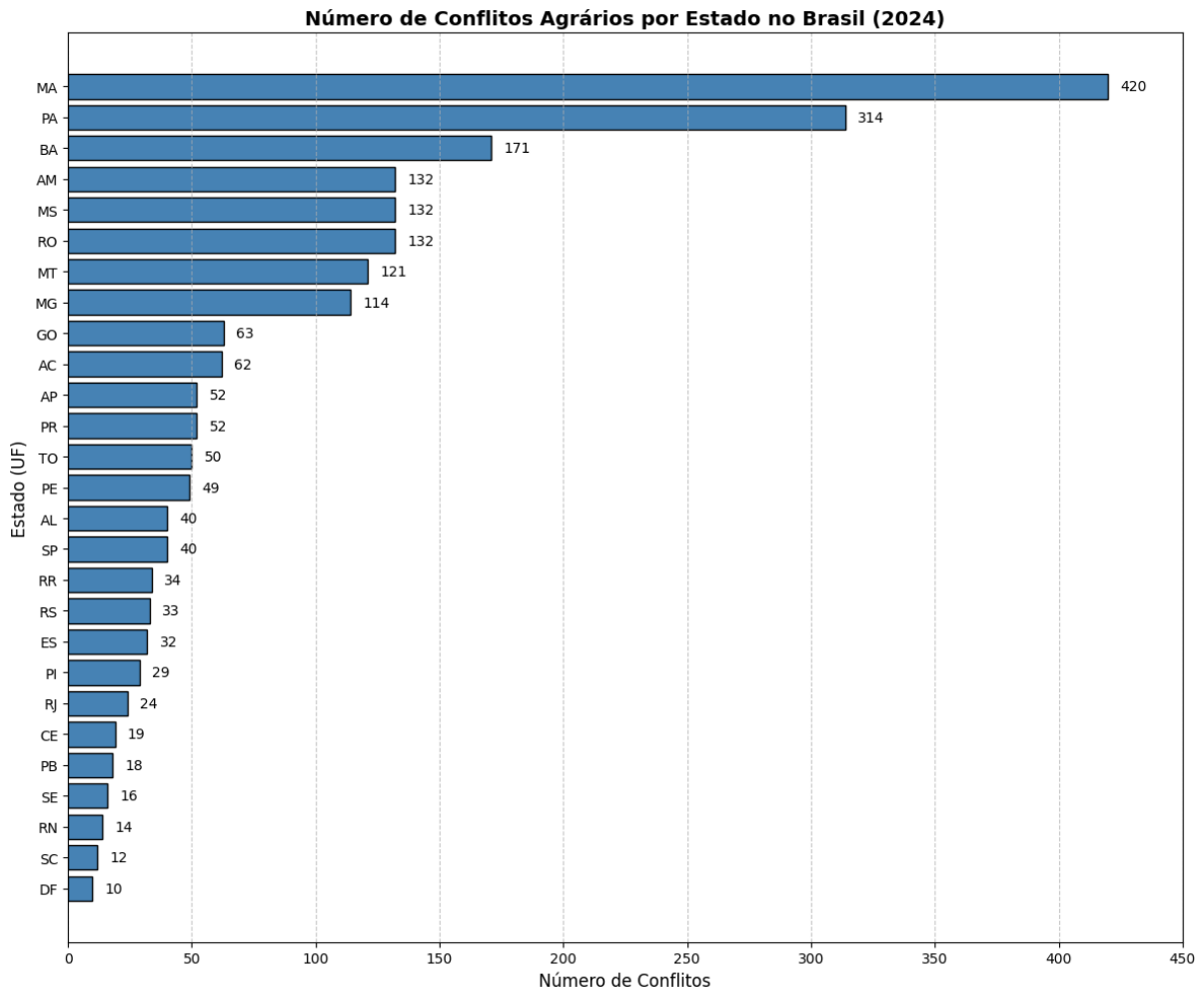


Fonte: CPT (2025). Dados adaptados pelo autor.

Segundo a CPT, as regiões Norte, Nordeste e em menor volume a Centro-Oeste lideram em número de conflitos, mostrando que essas áreas são os principais focos de tensões atualmente.

Quando se trata de ocorrências por estado, observa-se o seguinte:

Gráfico 7. Números de conflitos agrários no Brasil – por estado (2024)



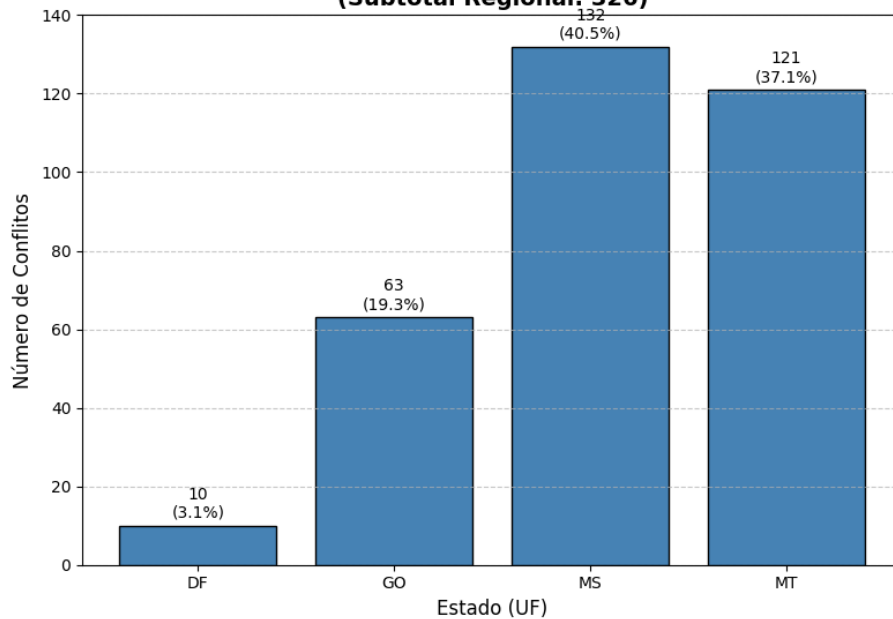
Fonte: CPT (2025). Dados adaptados pelo autor.

Segundo a Comissão Pastoral da Terra (CPT), nos últimos anos tem se observado um aumento nas disputas territoriais envolvendo o agronegócio, comunidades tradicionais e a exploração de recursos naturais, como garimpo e madeiras ilegais. Além disso, há ameaças às terras indígenas e quilombolas, diante de uma fiscalização insuficiente, a impunidade e a pressão econômica contribuem para que essas disputas persistam, alimentando um ciclo de injustiça territorial.

Na região Centro-Oeste, o estado de Mato Grosso do Sul apresentou o maior número de intercorrências, seguido pelo vizinho Mato Grosso.

Gráfico 8. Comparativo do número de conflitos agrários – região Centro-Oeste (2024)

Resumo e Comparação do Número de Conflitos Agrários na Região Centro-Oeste (2024)
(Subtotal Regional: 326)

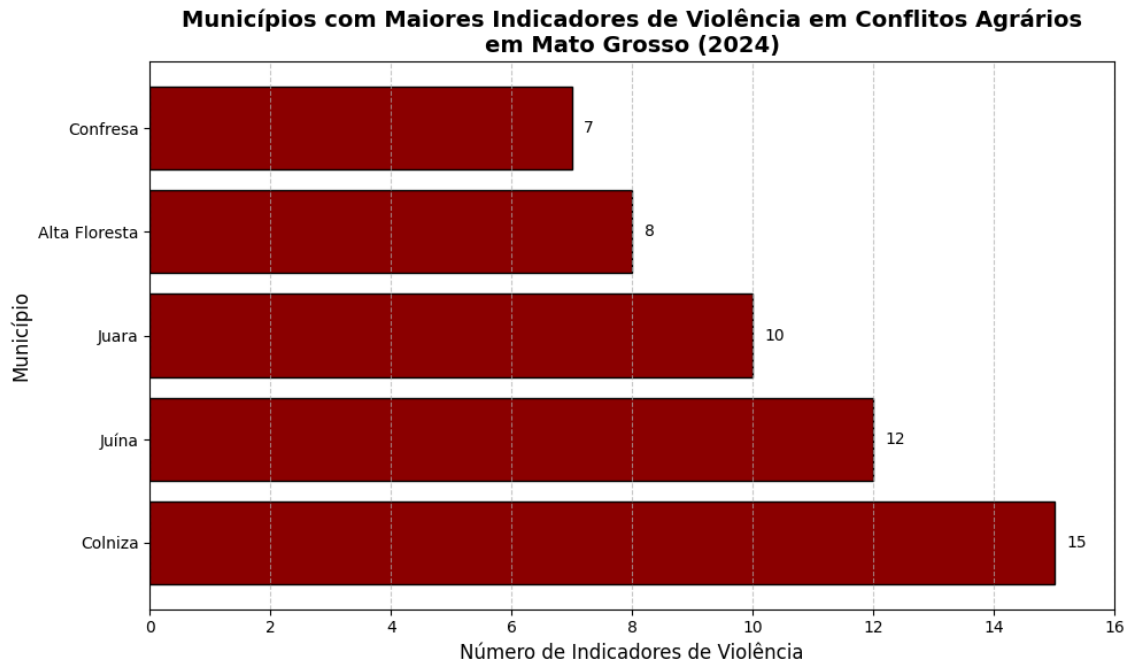


Fonte: CPT (2025). Dados adaptados pelo autor.

Observa-se pelo gráfico acima que a maior parte das intercorrências de violência ou conflitos na Região Centro-Oeste está concentrada nos estados de Mato Grosso do Sul e Mato Grosso. Essa concentração nesses estados que é bastante conhecida por sua expansão agrícola e de fronteira, e sugere que questões relacionadas a terras, meio ambiente e recursos naturais estão ligadas a esses episódios.

Quando se trata de municípios com histórico de violência, o estado apresenta os seguintes indicadores:

Gráfico 9. Municípios com maiores indicadores de violência no campo em Mato Grosso (2024)



Fonte: CPT (2025). Dados adaptados pelo autor.

Silvestri (2025) destaca que a retomada de grandes projetos, como a ferrovia Ferrogrão (EF-170) e as rodovias BR-080 e BR-242, funciona como um “cerco” aos territórios sociais. Esses empreendimentos aceleram o fluxo de capital, mas dificultam as reivindicações históricas de revisão de limites e novas demarcações de terras próximas ao Parque Indígena do Xingu e acirram as disputas pela terra.

Esses dados evidenciam que Mato Grosso ocupa uma posição estratégica e preocupante no cenário nacional de conflitos agrários, confirmando sua relevância como estudo de caso para análise da efetividade das políticas de desocupação humanizada e proteção aos direitos humanos no campo, particularmente no contexto da ADPF 828.

A violência no campo em Mato Grosso não é um fenômeno isolado, mas resultado de um processo histórico de concentração fundiária, grilagem e expansão do agronegócio que remonta às políticas de ocupação territorial implementadas desde a ditadura militar. Os dados apresentados pela CPT confirmam que o estado permanece como um dos epicentros dos conflitos agrários no Brasil, com 84% das ocorrências relacionadas diretamente à disputa por terra.

A análise dos indicadores revela três aspectos fundamentais, que são, a persistência da violência estrutural contra povos indígenas, quilombolas e trabalhadores rurais; o agravamento dos impactos ambientais (incêndios e desmatamento) como estratégia de domínio territorial; a

fragilidade das políticas de mediação e regularização fundiária diante da força política e econômica do agronegócio.

Neste contexto, a implementação efetiva dos princípios da desocupação humanizada e das diretrizes da ADPF 828 torna-se não apenas uma exigência jurídica, mas uma necessidade urgente para romper com o ciclo histórico de violência e impunidade que caracteriza a questão agrária mato-grossense.

CAPÍTULO 2 – A ADPF 828 E A LEI Nº 14.216/2021: DA EXCEPCIONALIDADE À CONSOLIDAÇÃO

O controle de constitucionalidade é uma das principais bases do Estado Democrático de Direito, ao atuar como um mecanismo que garante que a Constituição esteja acima de todas as leis e normas do país. No contexto brasileiro, esse controle assumiu características particulares, combinando elementos dos modelos difuso norte-americano e concentrado europeu, resultando em um sistema misto que atribui ao Supremo Tribunal Federal (STF) a condição de “fiel depositário” da Constituição.

Este capítulo tem por objetivo apresentar, de forma sistemática e rigorosa, os fundamentos teóricos e históricos do controle de constitucionalidade, com ênfase na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) como instrumento de controle concentrado. Essa análise é fundamental para compreender adequadamente a ADPF 828, objeto central desta dissertação, que se vale precisamente desse instrumento para estabelecer diretrizes vinculantes sobre a desocupação humanizada em conflitos fundiários.

A discussão parte do princípio da supremacia constitucional, fundamento primeiro de qualquer sistema de controle de constitucionalidade, demonstrando como a posição hierárquica superior da Constituição exige mecanismos que assegurem a conformidade de todas as normas infraconstitucionais aos seus preceitos. Em seguida, realiza-se um resgate histórico das origens do controle de constitucionalidade, analisando tanto o modelo difuso norte-americano, consolidado no emblemático caso *Marbury v. Madison* (1803), quanto o modelo concentrado europeu, estruturado a partir das contribuições teóricas de Hans Kelsen e da experiência austríaca de 1920.

Posteriormente, o capítulo debruça-se sobre as particularidades do sistema brasileiro, demonstrando como a Constituição de 1988 consolidou um modelo híbrido que convive com tensões e complementaridades entre os controles difuso e concentrado. Analisam-se os diferentes instrumentos de controle abstrato disponíveis no ordenamento jurídico brasileiro, como a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) e a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO), para, em seguida, examinar a ADPF, que constitui o objeto central deste capítulo.

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), regulamentada pela Lei nº 9.882/1999, representa o instrumento de controle concentrado de maior amplitude no ordenamento brasileiro, capaz de alcançar atos normativos anteriores à Constituição, atos municipais e controvérsias constitucionais que não encontram tutela adequada nos demais

mecanismos de controle. Suas características, — caráter subsidiário, amplitude de objeto, efeitos *erga omnes* e vinculantes — fazem da ADPF instrumento especialmente adequado para enfrentar violações sistemáticas e estruturais de preceitos fundamentais, como é o caso da violência em conflitos fundiários.

Compreender os fundamentos teóricos e o regime jurídico da ADPF é, portanto, condição indispensável para avaliar adequadamente a legitimidade, o alcance e os limites da ADPF 828. Somente a partir dessa compreensão será possível, nas seções seguintes, analisar criticamente o conteúdo normativo estabelecido pelo STF e seus impactos sobre a prática judicial em Mato Grosso.

A estrutura deste capítulo organiza-se em **três seções** principais, sendo que a primeira apresenta o princípio da supremacia constitucional e os fundamentos do controle de constitucionalidade. Aborada ainda, as origens históricas do controle, com ênfase nos modelos norte-americano e europeu e explica como funciona o sistema de controle de constitucionalidade no Brasil. Destaca ainda, de forma pormemorizada, o controle difuso e o controle concentrado, analisando seus fundamentos, procedimentos e efeitos, além de apresentar os diferentes instrumentos disponíveis no ordenamento brasileiro.

Já a segunda seção aprofunda-se especificamente na ADPF, analisando seu regime jurídico, suas hipóteses de cabimento, seus efeitos e sua posição no sistema brasileiro de controle de constitucionalidade

Finalmente, a terceira e última seção cuida de expor a motivação, os princípios, os impactos e a correlação com a ADPF 828 da Lei 14.216/2021.

Ao final deste capítulo, espera-se ter fornecido o substrato teórico necessário para que a análise da ADPF 828, desenvolvida nas seções subsequentes, possa ser compreendida em toda sua complexidade e significado jurídico-institucional.

2.1 CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE E ADPF NO BRASIL

O controle de constitucionalidade é o mecanismo que verifica se um ato normativo está de acordo com a Constituição Federal, o que garante que todas as regras de determinado ordenamento jurídico estejam alinhadas à Constituição, promovendo uma compatibilidade vertical. Esse processo se fundamenta no princípio da Supremacia Constitucional, que aponta que as normas constitucionais ocupam o topo da hierarquia das leis (Kelsen, 2018).

A teoria da pirâmide normativa, desenvolvida por Hans Kelsen, estabelece que o ordenamento jurídico se estrutura hierarquicamente, com a Constituição ocupando o vértice superior. Dessa posição privilegiada decorre todas as normas infraconstitucionais — leis

ordinárias, complementares, decretos, resoluções — e extraem sua validade da conformidade com os preceitos constitucionais. Uma norma que contrarie a Constituição não é apenas irregular ou defeituosa, é inválida, não produzindo efeitos jurídicos legítimos.

Quando se observa esse conceito sob a ótica brasileira, Silva (2001) também defende a ideia da supremacia constitucional, com a Constituição sendo a lei mais importante do país, ocupando o topo do nosso sistema jurídico. Ou seja, todos os poderes do Estado só têm validade se estiverem de acordo com ela e se forem reconhecidos por suas regras. Por isso, a Constituição é quem define como o governo deve funcionar, como os órgãos são organizados e quais são as normas básicas.

Essa supremacia não é meramente formal, mas também material. Formalmente, a Constituição ocupa posição superior porque sua elaboração e modificação exigem procedimentos especiais, mais rigorosos que os aplicáveis às leis ordinárias (rigidez constitucional). Materialmente, a Constituição é suprema porque define os valores fundamentais da sociedade, os direitos básicos dos cidadãos e a estrutura do poder político. Violar a Constituição não é apenas descumprir uma norma jurídica, mas atentar contra a própria legitimidade democrática do ordenamento.

O controle de constitucionalidade surge, portanto, como decorrência lógica e necessária da supremacia constitucional. Se a Constituição é suprema, deve haver mecanismos que garantam que essa supremacia seja efetiva, impedindo que normas inconstitucionais sejam aplicadas e produzam efeitos no mundo jurídico. Sem controle de constitucionalidade, a supremacia constitucional seria mera declaração retórica, desprovida de instrumentos concretos de efetivação.

A base da questão de inconstitucionalidade está no princípio de que a Constituição é a norma mais importante do país. Isso quer dizer que todas as leis e regras que vêm depois só têm validade se estiverem de acordo com ela. Quando uma norma inferior não respeita a Constituição, esta é considerada inválida, porque a relação entre as normas é hierárquica: as de nível mais alto sempre prevalecem.

Essa diferença entre leis, decretos e a própria Constituição configura o que a técnica jurídica denomina inconstitucionalidade das leis ou dos atos do poder público. A inconstitucionalidade pode manifestar-se sob duas perspectivas. A inconstitucionalidade formal ocorre quando o processo de elaboração da norma desrespeita as regras constitucionais relativas à competência legislativa, ao quórum de votação, à sanção, à promulgação ou à publicação. Ainda que o conteúdo da norma se mostre compatível com a Constituição, o vício no procedimento de formação compromete sua validade. Já a inconstitucionalidade material

refere-se ao conteúdo da norma. Nessa hipótese, o dispositivo contraria, de modo substancial, preceitos, princípios ou regras constitucionais. Mesmo que tenha sido produzida com observância das exigências formais, a norma revela-se inconstitucional quando seu conteúdo afronta a Constituição.

Essa distinção é fundamental para compreender que o controle de constitucionalidade não se limita a verificar aspectos procedimentais da elaboração normativa, mas deve também analisar a compatibilidade substancial entre o conteúdo das normas e os valores constitucionais.

2.1.1 Origens do controle de constitucionalidade: modelos norte-americano e europeu

A compreensão adequada do sistema brasileiro de controle de constitucionalidade exige o resgate de suas origens históricas, particularmente dos dois grandes modelos que influenciaram os sistemas contemporâneos: o modelo difuso norte-americano e o modelo concentrado europeu.

Em relação ao **modelo norte-americano**, destaca-se o **controle difuso e o precedente** firmado no caso **Marbury v. Madison**. Horta (2010) pontua que o sistema de controle de constitucionalidade começou nos Estados Unidos, de forma mais difusa, ou seja, como uma questão que surgia em casos específicos. O exemplo mais difundido dessa tese é a decisão da Suprema Corte em 1803, no caso *Marbury vs. Madison*. Nessa ocasião, o presidente da Corte, John Marshall, fundamentou sua decisão na ideia de que a Constituição é a lei suprema do país. Ao proferir a sentença, John Marshall solidificou o entendimento ao afirmar que qualquer ato legislativo ou normativo que vá contra a Constituição é inválido. Entre os principais argumentos fundantes estavam que a Constituição tem prioridade sobre as leis ordinárias, que leis contrárias à Constituição devem ser consideradas nulas e que o Poder Judiciário tem o papel de interpretar a Constituição e atuar como seu guardião final.

Sarlet, Marinoni e Mitidiero (2012) abordam que esse modelo surgiu através dos argumentos de Marshall, e foram essenciais para estabelecer o controle difuso, que começou na jurisprudência e não foi criado diretamente na Constituição. Essa ideia sugere que a Constituição tem uma importância maior do que as leis e os atos normativos. Ou seja, se uma lei vai contra uma norma superior, ela é considerada inconstitucional e, por isso, inválida. No sistema norte-americano, o juiz exerce esse controle ao declarar a lei como inconstitucional, ao invés de simplesmente anulá-la de imediato.

O modelo norte-americano caracteriza-se, portanto, por permitir que qualquer juiz, em qualquer processo judicial, possa declarar a inconstitucionalidade de uma norma de forma incidental, ou seja, como questão prejudicial necessária ao julgamento do caso concreto. A

declaração de inconstitucionalidade não é o objeto principal do processo, mas questão incidental que surge no curso do julgamento. Os efeitos dessa declaração, em princípio, limitam-se às partes do processo (interpartes), não produzindo invalidação geral da norma.

Essa característica descentralizada do controle, que pode ser exercido por qualquer juiz, explica a denominação “controle difuso”: a competência para o controle está difundida por todo o Poder Judiciário, não concentrada em um único órgão. (Sarlet; Marinoni; Mitidiero, 2012)

Em relação ao **modelo europeu**, destaca-se o **controle concentrado** e a **contribuição de Hans Kelsen**, Sarlet, Marinoni e Mitidiero (2012) afirmam que o controle de constitucionalidade europeu, especialmente o austríaco, tem uma abordagem diferente da que é adotada nos Estados Unidos. Inspirado por Hans Kelsen, que foi quem criou a ideia de um Tribunal Constitucional como uma entidade totalmente independente, a Constituição da Áustria de 1920 estabeleceu o controle concentrado de constitucionalidade.

Isso significa que há um órgão específico, especializado e exclusivamente responsável por verificar se leis e atos normativos estão de acordo com a Constituição, assegurando assim a sua supremacia. A criação de um Tribunal Constitucional totalmente independente dos outros poderes é a principal diferença entre os dois modelos, apontada por Horta (2010), o que assegura a aplicação das leis a partir da primazia da Constituição.

No modelo europeu, o controle de constitucionalidade não é exercido difusamente por todos os juízes, mas concentrado em um único tribunal especializado, o Tribunal Constitucional. Esse tribunal não integra a estrutura do Poder Judiciário ordinário, constituindo órgão autônomo com a função específica de guardião da Constituição. Juízes comuns, ao se depararem com questão de constitucionalidade, não a resolvem diretamente, mas suspendem o processo e remetem a questão ao Tribunal Constitucional, aguardando sua decisão. (Sarlet, Marinoni; Mitidiero, 2012)

Cappelletti (1984) reitera que no sistema de controle concentrado, a inconstitucionalidade, cuja consequência é a invalidade do ato ou norma, e, sendo assim, acarreta a inaplicabilidade de lei ou ato normativo, não pode ser declarada por qualquer juiz, sendo necessário que apenas aqueles detentores da jurisdição constitucional sejam aptos a invalidar a lei ou ato normativo. Logo, juízes ordinários não são investidos no poder para conhecer, mesmo que incidentalmente, a invalidade da lei ou ato normativo, mas apenas resolver uma questão judicial relacionada a esses direitos ou interesses específicos.

As decisões do Tribunal Constitucional, nesse modelo, têm efeito *erga omnes* (para todos) e produzem a invalidação geral da norma, que é retirada do ordenamento jurídico. Não se trata de mera não aplicação ao caso concreto, mas de declaração de nulidade com efeitos

universais. (Cappelletti, 1984)

Na **perspectiva latino-americana**, observa-se a narrativa eurocêntrica acerca do controle de constitucionalidade. Tavares, Vieira e Quintans (2024) fazem uma reflexão crítica sobre essa narrativa tradicional acerca da origem do controle constitucional, apontando que essa visão eurocêntrica do século XIX acabou influenciando bastante a cultura jurídica brasileira e latino-americana, que muitas vezes acaba aceitando essa dominação cultural sem questionar.

Afirmam ainda que, embora se atribua a Hans Kelsen a criação desse mecanismo na Áustria em 1920, suas raízes estão na América Latina, onde países como Colômbia, Venezuela e Bolívia já tinham mecanismos de controle constitucional muito antes, ainda no século XIX.

Essa perspectiva crítica é importante para compreender que o desenvolvimento do controle de constitucionalidade não foi fenômeno exclusivamente europeu ou norte-americano, mas resultado de experiências jurídicas múltiplas, inclusive latino-americanas, que frequentemente são invisibilizadas pela literatura jurídica hegemônica. (Tavares, Vieira; Quintans, 2024)

2.1.2 O modelo de controle de constitucionalidade no Brasil: uma combinação de diferentes perspectivas (híbrido)

O Brasil adotou um sistema híbrido ou misto de controle de constitucionalidade, combinando elementos dos modelos difuso norte-americano e concentrado europeu. Essa combinação resulta em um sistema complexo, com características particulares e tensões específicas.

Bulos (2011) assevera que o sistema de controle de constitucionalidade no Brasil passou por mudanças importantes ao longo da história constitucional. Para entendê-lo melhor, é fundamental conhecer o contexto histórico das constituições brasileiras, especialmente a de 1988, já que a evolução do modelo de controle aconteceu de forma gradual ao longo do tempo.

O controle difuso foi introduzido no Brasil pela Constituição de 1891, sob influência do modelo norte-americano, e permaneceu em todas as constituições posteriores. Qualquer juiz ou tribunal brasileiro pode, no julgamento de casos concretos, declarar incidentalmente a inconstitucionalidade de normas, deixando de aplicá-las ao caso específico.

Já o controle concentrado foi introduzido tardiamente, pela Emenda Constitucional nº 16/1965, que criou a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) no âmbito federal. Esse instrumento foi mantido e aperfeiçoado pelas constituições seguintes, sendo significativamente ampliado pela Constituição de 1988. (Bulos, 2011)

Nesse sentido, a Constituição de 1988 e a consolidação do modelo híbrido representam

marco relevante na evolução do controle de constitucionalidade no Brasil. Tavares (2009) revela que a Constituição de 1988 trouxe uma mudança importante no sistema de controle de constitucionalidade no Brasil, ao manter o controle incidental ou difuso, que já existia, mas também introduzir novos instrumentos, como o mandado de injunção, a ação direta de inconstitucionalidade por omissão, o mandado de segurança coletivo e, principalmente, dar mais força à ação direta de inconstitucionalidade. Essas mudanças transformaram bastante o cenário do controle de constitucionalidade no país.

Sarlet, Marinoni e Mitidiero (2012) clarificam que a Constituição de 1988 preservou o sistema de controle difuso de constitucionalidade, que tinha sido criado originalmente na Constituição de 1891, e incorporou algumas mudanças das constituições anteriores. Entre elas, estão o requisito de maioria absoluta para declarar uma lei inconstitucional, a possibilidade de o Senado Federal suspender os efeitos de decisões do STF e a autorização para ações interventivas tanto em nível federal quanto estadual.

Além de preservar o sistema de controle difuso que vinha das constituições anteriores, a Constituição de 1988 ampliou significativamente o leque de ações diretas que podem ser propostas. Agora, é possível propor ações como Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO), a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), de acordo com o que foi definido pelas Emendas Constitucionais nº 16/65, nº 3/93 e nº 45/04.

A convivência entre o controle difuso e o controle concentrado no sistema brasileiro produz tensões e desafios relevantes. Um deles consiste na possibilidade de divergências jurisprudenciais, pois, como qualquer juiz pode declarar incidentalmente a inconstitucionalidade de uma norma, diferentes órgãos judiciais podem alcançar conclusões distintas sobre a mesma questão constitucional, o que compromete a segurança jurídica.

Outro ponto sensível refere-se ao papel do Senado Federal. No âmbito do controle difuso, quando o Supremo Tribunal Federal declara, em caráter definitivo, a inconstitucionalidade de norma em recurso extraordinário, o Senado pode suspender a execução da lei, nos termos do art. 52, X, da Constituição Federal de 1988, conferindo efeitos *erga omnes* à decisão. A doutrina debate intensamente se essa competência permanece necessária ou se as decisões do STF em controle difuso já produzem, por si mesmas, efeitos vinculantes e gerais.

Há, ainda, o fenômeno da denominada abstrativização do controle difuso. Mendes (1999) observa que a Constituição de 1988 ampliou de modo significativo os mecanismos de propositura de ações de controle concentrado, o que reduziu a centralidade do controle difuso. Com isso, a fiscalização concentrada adquiriu maior protagonismo no sistema constitucional

brasileiro, enquanto o espaço de atuação da jurisdição comum em matéria de controle de constitucionalidade tornou-se mais restrito.

Essa tendência de fortalecimento do controle concentrado em detrimento do difuso é um fenômeno importante para compreender o papel crescente de instrumentos como a ADPF no sistema brasileiro.

2.1.3 O controle difuso de constitucionalidade no ordenamento brasileiro

Mesmo com o fortalecimento do controle concentrado, o controle difuso ainda é uma parte essencial do sistema brasileiro de verificação da constitucionalidade. Esta seção analisa suas características, procedimentos e efeitos.

Bulos (2011) concebe a ideia de que o controle difuso de constitucionalidade tem origem em 1891 e está implicitamente previsto na Constituição Federal de 1988, além de ser regulamentado pelo Código de Processo Civil. Ele dá a qualquer juiz ou tribunal a possibilidade de analisar se uma lei ou ato normativo é inconstitucional.

O Supremo Tribunal Federal desempenha um papel importante nesse controle, principalmente ao julgar recursos extraordinários e ordinários, nas decisões em que há questionamento sobre a constitucionalidade de normas. Já o Superior Tribunal de Justiça também atua nesse sentido, exercendo o controle difuso por meio do recurso especial. (Bulos, 2011)

Bulos (2011) discorre que o controle difuso de constitucionalidade funciona de forma que, para o Judiciário avaliar se uma norma está de acordo com a Constituição, é preciso que exista uma relação jurídica prévia, ou seja, a questão só é levada ao tribunal quando surge um conflito que envolve a constitucionalidade. Nesse sistema, o tribunal não julga o mérito do caso em si logo de cara; ao invés disso, ele analisa, de forma incidental, se há alguma inconstitucionalidade na norma aplicada. A decisão sobre o conflito constitucional acontece depois, como um incidente dentro do processo principal.

Moraes (2016) afirma que o controle difuso acontece quando, ao analisar um caso específico na Justiça, o juiz percebe de forma incidental se a lei ou a norma aplicada está de acordo com a Constituição. Essa avaliação faz parte do julgamento, mas não é o foco principal da ação. Para que a lei seja considerada inconstitucional, essa declaração precisa acontecer dentro do próprio processo, garantindo que a decisão seja justa e adequada ao caso.

Bonavides (2017) reitera que o controle difuso nos processos judiciais permite que se questione a constitucionalidade de normas específicas, levando o Poder Judiciário a se pronunciar sobre essa questão durante o julgamento do caso concreto. Essa análise é essencial

para decidir o mérito da questão e acontece de forma incidental, ou seja, os efeitos da declaração de inconstitucionalidade ficam restritos às partes envolvidas naquele processo. Esse sistema é visto como o mais adequado para proteger os direitos individuais dos cidadãos, pois garante o direito de contestar e se defender em cada situação específica, evitando abusos por parte do Poder Público.

Vicente e Alexandrino (2017) esclarecem que quando surge uma dúvida sobre a constitucionalidade de uma lei ou ato normativo, o juiz precisa analisar essa questão ao julgar o caso. No controle difuso de constitucionalidade, o foco não é apenas verificar se a norma está de acordo com a Constituição, mas também entender como ela influencia uma relação jurídica específica, que pode estar afetada por uma possível inconstitucionalidade.

Streck (2002) pondera que a resolução de litígios precisa passar pelo exame da constitucionalidade. Isso quer dizer que o juiz só deve tomar uma decisão depois de verificar se a lei ou o ato normativo em questão é válido, principalmente se houver risco de prejudicar a solução do caso. Cabe ao magistrado analisar se o texto legal está de acordo com a Constituição. Diferente dos tribunais, que têm o poder de declarar a inconstitucionalidade de uma norma, o juiz, na prática, apenas deixa de aplicá-la, sem precisar declarar oficialmente sua inconstitucionalidade.

Bulos (2011) afirma que quando o Poder Judiciário declara que uma lei ou ato normativo é inconstitucional, isso precisa ser aprovado pela maioria dos seus membros ou pelo órgão especial do tribunal. Às vezes, pode acontecer o que chamamos de cláusula de reserva de plenário, na qual o próprio tribunal decide se uma lei é inconstitucional ou não.

Essa exigência, prevista no art. 97 da Constituição Federal, determina que somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial, poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público. Essa regra visa garantir maior segurança jurídica, evitando que órgãos fracionários dos tribunais (turmas, câmaras) declarem inconstitucionalidades de forma precipitada ou divergente.

No controle difuso, a decisão judicial afeta apenas as partes envolvidas no processo, sem alcançar terceiros (efeito interpartes), e seus efeitos geralmente retroagem à data em que a lei foi criada (*ex tunc*). Isso significa que a aplicação da lei impede que efeitos prejudiciais ou lesivos posteriores à sentença tenham validade.

Quanto às relações jurídicas futuras, os efeitos são prospectivos (*ex nunc*), ou seja, passam a valer somente após ações do Senado, como a edição de uma resolução que suspenda a aplicação da norma inconstitucional. Quando o Senado publica essa resolução depois de uma decisão definitiva do Supremo, os efeitos podem atingir todos, ou seja, têm efeito *erga omnes*,

suspendendo a aplicação da lei de forma geral (Bulos, 2011).

Amaral Júnior (2012), em outra análise da doutrina, diz que, mesmo que as decisões do Plenário ou do Órgão Especial em controle difuso não tenham efeito *erga omnes*, elas vão além da relação entre as partes do caso específico. Seus efeitos alcançam o âmbito do tribunal e acabam vinculando os órgãos fracionários da mesma corte.

2.1.4 O controle concentrado de constitucionalidade no ordenamento brasileiro

O controle concentrado de constitucionalidade constitui a dimensão do sistema brasileiro em que o STF atua como tribunal constitucional, exercendo competência exclusiva para declarar a inconstitucionalidade de normas em tese, independentemente de caso concreto. Esta seção analisa os fundamentos, instrumentos e efeitos desse controle.

Ferrari (2011) destaca que o controle concentrado de constitucionalidade não tem o objetivo de analisar direitos subjetivos específicos ou casos concretos. A sua função é justamente eliminar do ordenamento jurídico leis ou atos normativos que sejam inconstitucionais. Essa modalidade acontece quando uma lei é declarada inconstitucional de forma definitiva por meio de uma ação voltada exclusivamente para verificar a sua validade. É diferente do controle incidental, que ocorre de maneira incidental dentro de processos comuns, no curso de outras demandas.

Sarlet, Marinoni e Mitidiero (2012) afirmam que no controle concentrado de constitucionalidade, não é preciso apresentar um caso específico para verificar se uma lei ou ato normativo está de acordo com a Constituição. Essa ação é feita de forma mais geral, com base em princípios e direitos em tese, de maneira abstrata. O objetivo principal é proteger a própria ordem jurídica, promovendo maior estabilidade nas relações sociais. Quando uma norma é declarada inconstitucional, ela tem efeitos para todos (*erga omnes*) e é retirada do ordenamento jurídico, o que significa que não pode mais ser questionada ou aplicada.

Canotilho (2017) esclarece que uma característica importante do controle concentrado é a realização por via principal, ou seja, as questões de inconstitucionalidade são o foco central do processo. Diferentemente do controle incidental, onde a análise ocorre dentro de um processo judicial comum, no controle concentrado as questões são levadas por meio de um procedimento próprio e autônomo perante o STF.

Por vezes, esse controle também é chamado de controle abstrato porque avalia a constitucionalidade da norma sem precisar de um litígio concreto. Não há partes envolvidas na ação; o objetivo é proteger a Constituição, eliminando normas que estejam em desacordo com ela. Como se trata de um procedimento objetivo, apenas alguns legitimados específicos podem

solicitar esse tipo de controle.

O art. 103 da Constituição Federal (Brasil, 1988) estabelece taxativamente os legitimados para propor ações de controle concentrado:

I – o Presidente da República; II – a Mesa do Senado Federal; III – a Mesa da Câmara dos Deputados; IV – a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal; 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.

A jurisprudência do STF distingue entre legitimados universais (que podem propor ação sobre qualquer matéria, sem necessidade de demonstrar interesse específico) e legitimados especiais (que devem demonstrar pertinência temática entre o objeto da ação e suas finalidades institucionais).

Bulos (2011) ressalta que as decisões proferidas no controle concentrado de constitucionalidade produzem efeitos amplos e abrangentes. Tais decisões possuem eficácia *erga omnes*, pois se aplicam a todos, e não apenas às partes envolvidas no processo. Em regra, também apresentam efeitos retroativos, com eficácia *ex tunc*, o que implica a retirada da norma do ordenamento jurídico desde a sua origem.

Além disso, produzem efeito vinculante, ao impor a observância do entendimento firmado aos demais órgãos do Poder Judiciário, à Administração Pública e, em determinados aspectos, ao próprio Poder Legislativo. Por fim, podem gerar efeito repristinatório, com o restabelecimento de legislação anterior que tenha sido revogada ou modificada por norma posteriormente declarada inconstitucional. (Bulos 2011)

Ferrari (2011) afirma que no controle concentrado de constitucionalidade, quando o Supremo Tribunal Federal decide que uma norma é inconstitucional, ela perde automaticamente sua validade, sem precisar de uma ação específica do Senado. Já no controle difuso, a declaração de inconstitucionalidade depende da decisão do Senado para ter efeitos *erga omnes*.

Quanto à modulação temporal dos efeitos, Bulos (2011) traz à tona que a eficácia *ex tunc*, por si só, muitas vezes gerava situações difíceis de entender, afetando direitos adquiridos, atos jurídicos perfeitos e interesses sociais, além de prejudicar a administração pública. Essa dinâmica criava um conflito com o princípio da segurança jurídica, protegido pelo Supremo Tribunal Federal, que deve atuar como o guardião final dessa estabilidade constitucional.

Nesse sentido, o artigo 27 da Lei nº 9.868/99 determina que o Supremo Tribunal Federal pode, ao declarar a inconstitucionalidade de uma norma, restringir os efeitos dessa declaração ou decidir que ela produzirá efeitos a partir de outro momento, por razões de segurança jurídica

ou excepcional interesse social, mediante voto de dois terços de seus membros (Brasil, 1999). Essa possibilidade de modulação temporal representa avanço significativo na flexibilização dos efeitos do controle de constitucionalidade, permitindo ao STF ponderar entre a nulidade absoluta da norma inconstitucional e a necessidade de preservar situações consolidadas sob sua égide.

Ávila (2008) pondera que para modificar os efeitos de uma decisão do STF é preciso que pelo menos dois terços de seus membros concordem. Além disso, a exigência de um quórum mais elevado para aplicar efeitos *ex nunc* ou *ex tunc* na declaração de inconstitucionalidade serve para evitar restrições desnecessárias ao uso desse instrumento.

Bulos (2011) discorre que o princípio da modulação temporal dos efeitos do controle de leis e atos normativos permite ao Supremo Tribunal Federal ajustar ou moldar o impacto temporal de suas decisões, atuando com discricção e razoabilidade. Dessa forma, o tribunal pode limitar ou definir de forma mais precisa os efeitos temporais de declarações abstratas de inconstitucionalidade.

Para Mendes e Branco (2023), o controle concentrado brasileiro utiliza ações específicas destinadas a assegurar a conformidade das leis e atos normativos com a Constituição.

A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) tem por finalidade declarar a incompatibilidade da norma com a Constituição e retirá-la do ordenamento jurídico. Regulamentada pela Lei nº 9.868/1999, pode ser proposta contra leis ou atos normativos federais ou estaduais editados após a promulgação da Constituição de 1988. Sarlet, Marinoni e Mitidiero (2012) esclarecem que as ações de controle abstrato se destinam ao questionamento de leis e atos normativos federais ou estaduais que contrariem a Constituição, cabendo ao Supremo Tribunal Federal o julgamento dessas demandas no âmbito federal. Os Tribunais de Justiça exercem função semelhante quando se trata de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face das Constituições estaduais.

A Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC), por sua vez, destina-se a confirmar a constitucionalidade de lei ou ato normativo federal, com o objetivo de encerrar controvérsias judiciais relevantes e reforçar sua validade. Instituída pela Emenda Constitucional nº 3/1993 e também regulamentada pela Lei nº 9.868/1999, confere à norma presunção absoluta de constitucionalidade e efeito vinculante (Brasil, 1999). Enquanto a ADI parte da alegação de inconstitucionalidade, a ADC busca afirmar a compatibilidade da norma com a Constituição, embora ambas produzam efeitos práticos semelhantes no plano da eficácia das decisões.

Já a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) é cabível quando há inércia do poder público na implementação de norma constitucional de eficácia dependente de

regulamentação. Prevista no art. 103, § 2º, da Constituição Federal e regulamentada pela Lei nº 12.063/2009, que a incorpora na Lei nº 9.868/1999, a ADO tem por finalidade tornar efetivos os dispositivos constitucionais cuja aplicação reste comprometida pela ausência de providência legislativa ou administrativa, cabendo ao Supremo Tribunal Federal determinar as medidas necessárias para suprir a omissão (Brasil, 1999, 2009).

Mendes e Branco (2023) afirmam que:

... a concretização da ordem fundamental estabelecida na Constituição de 1988 carece, nas linhas essenciais, de lei. Compete às instâncias políticas e, precipuamente, ao legislador, a tarefa de construção do Estado constitucional. Como a Constituição não basta em si mesma, têm os órgãos legislativos o poder e o dever de emprestar conformação à realidade social. A omissão legislativa constitui, portanto, objeto fundamental da ação direta de inconstitucionalidade por omissão.

Embora menos evidente, Sarlet, Marinoni e Mitidiero (2012) ponderam que a omissão inconstitucional, objeto da ação, não decorre necessariamente de previsão de legislar contida em norma constitucional, mas pode advir da falta ou da insuficiência de norma ou de prestação fático-administrativa, para proteger ou viabilizar a realização de um direito fundamental.

Os mesmos autores também criticam o fato de que a ação direta de inconstitucionalidade por omissão só reconhece e comunica a existência da omissão ao Poder competente, sem, de fato, resolver o problema estruturalmente. Isso porque o Legislativo ainda pode continuar se omitindo sem sofrer sanções efetivas. Assim, enquanto o Legislativo permanece inerte, eventualmente cabe ao Judiciário criar a norma que falta para garantir a efetividade da Constituição.

Bulos (2011) alerta que não existe um controle concentrado de normas municipais em relação à Constituição Federal; esse controle acontece em relação à Constituição Estadual. Ou seja, se alguma lei ou ato normativo municipal violar normas constitucionais federais que estejam reproduzidas ou similares na Constituição do estado, quem deve fazer esse controle é o Tribunal de Justiça Estadual.

Ferrari (2011) demonstra que quando uma lei ou ato normativo municipal viola uma norma da Constituição do Estado que também está prevista na Constituição Federal, é possível entrar com uma ação de controle concentrado no Tribunal de Justiça do Estado. No entanto, essa decisão pode, de forma excepcional, ser levada ao Supremo Tribunal Federal por meio de um recurso extraordinário, especialmente devido à importância da questão constitucional envolvida.

Quanto às normas pré-constitucionais, desde a ADI nº 02, relatada pelo Ministro Paulo Brossard, o STF firmou entendimento de que leis ou atos normativos anteriores à Constituição

não podem ser objeto de ADI, pois não há inconstitucionalidade superveniente, mas sim revogação:

CONSTITUIÇÃO. LEI ANTERIOR QUE A CONTRARIE. REVOGAÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE SUPERVENIENTE. IMPOSSIBILIDADE. A lei ou é constitucional ou não é lei. Lei inconstitucional é uma contradição em si. (...) Lei anterior não pode ser inconstitucional em relação à Constituição superveniente; nem o legislador poderia infringir a Constituição futura. A Constituição sobrevinda não torna inconstitucionais leis anteriores com ela conflitantes: revoga-as. (STF – ADI: 2 DF, Relator: Min. PAULO BROSSARD, Data de Julgamento: 06/02/1992)

Essa limitação da ADI cria lacuna de controle que será suprida, precisamente, pela ADPF, conforme se verá na próxima seção.

2.1.5 A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF)

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) representa o instrumento de controle concentrado de maior amplitude no ordenamento brasileiro, capaz de alcançar situações não cobertas pelos demais mecanismos de controle. Esta seção analisa detalhadamente seu regime jurídico, fundamentos, requisitos e efeitos.

A ADPF está prevista no art. 102, §1º, da Constituição Federal:

Art. 102. (...)

§ 1º A arguição de descumprimento de preceito fundamental, decorrente desta Constituição, será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, na forma da lei.

A Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999, estabelece as regras para o processo e julgamento da ADPF. De competência originária do Supremo Tribunal Federal (STF), conforme o artigo 102, inciso I, alínea "a", da Constituição Federal, seu objetivo principal é evitar ou corrigir quaisquer danos a um preceito fundamental causado por uma ação do Poder Público (Brasil, 1999).

Uma das questões mais delicadas e debatidas em relação à ADPF refere-se à definição do que constitui "preceito fundamental". A Constituição não define expressamente esse conceito, delegando à doutrina e à jurisprudência sua delimitação. Nesse sentido, analisam Sarlet e Mitidiero (2023):

Não há definição precisa do que seja preceito fundamental, porém a doutrina entende que o conteúdo de certas normas da Constituição Federal, como as que consagram os princípios fundamentais (arts. 1º a 4º), direitos fundamentais (art. 5º), cláusulas pétreas (art. 60, §4º) e os princípios constitucionais sensíveis (art. 34, VII) merecem o rótulo de preceito fundamental.

O STF tem adotado interpretação relativamente ampla, reconhecendo como preceitos

fundamentais não apenas os direitos e garantias individuais, mas também princípios estruturantes do Estado Democrático de Direito, como separação de poderes, federalismo, devido processo legal, dignidade da pessoa humana, entre outros.

Essa amplitude é fundamental para compreender por que a ADPF 828, ao tratar da desocupação humanizada em conflitos fundiários, invoca preceitos fundamentais como dignidade da pessoa humana, direito à moradia, devido processo legal e proporcionalidade, todos reconhecidos como preceitos fundamentais passíveis de tutela pela ADPF.

A ADPF é cabível quando há controvérsia constitucional relevante envolvendo leis ou atos normativos de qualquer esfera, seja federal, estadual ou municipal, inclusive aqueles anteriores à Constituição. Essa característica é fundamental, pois, enquanto a ADI não alcança normas pré-constitucionais, a ADPF pode ser utilizada para questioná-las, preenchendo importante lacuna no sistema de controle. Mendes e Branco (2023) destacam que:

O objeto da arguição de descumprimento de preceito fundamental é amplo, pois ela vem completar o sistema de controle concentrado de constitucionalidade no STF, uma vez que questões até então não apreciadas no âmbito concentrado poderão ser objeto da ADPF. Dessa forma, poderão ser objetos da ADPF os atos do poder público (art. 1º, caput), controvérsias constitucionais com relevante fundamento sobre lei e ato normativo federal, estadual e municipal, inclusive se anteriores à Constituição.

A Lei nº 9.882/1999, em seu art. 1º, estabelece o seguinte:

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.

Uma das características mais importantes e debatidas da ADPF é o princípio da subsidiariedade, expresso no art. 4º, §1º, da Lei nº 9.882/1999, ao dispor que “não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade” (Brasil, 1999). Sobre o assunto, esclarecem Mendes e Branco (2023):

De uma perspectiva estritamente subjetiva, a ação somente poderia ser proposta se já se tivesse verificado a exaustão de todos os meios eficazes de afastar a lesão no âmbito judicial. Uma leitura mais cuidadosa há de revelar, porém, que na análise sobre a eficácia da proteção de preceito fundamental nesse processo deve predominar um enfoque objetivo ou de proteção da ordem constitucional objetiva. Em outros termos, o princípio da subsidiariedade – inexistência de outro meio eficaz de sanar a lesão – contido no § 1º do art. 4º da Lei nº 9.882, de 1999, há de ser compreendido no contexto da ordem constitucional global.

Essa interpretação é fundamental, pois a subsidiariedade não exige o esgotamento prévio de todos os recursos judiciais individuais, mas a verificação de que não há outro instrumento

de controle concentrado adequado para tutelar, de forma ampla e eficaz, o preceito fundamental violado. A ADPF não é subsidiária em relação ao controle difuso, mas em relação aos demais instrumentos de controle concentrado (ADI, ADC, ADO).

No caso da ADPF 828, por exemplo, não havia outro meio eficaz de estabelecer, de forma vinculante e com efeitos gerais, diretrizes sobre desocupações em conflitos fundiários, razão pela qual o instrumento foi adequadamente utilizado.

Quanto aos legitimados ativos, podem propor ADPF as mesmas pessoas e entidades legitimadas para a ADI, conforme art. 103 da Constituição Federal (já mencionados na seção anterior). A ADPF 828 foi proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), legitimado previsto no inciso VIII do art. 103 (partido político com representação no Congresso Nacional).

O procedimento da ADPF, regulado pela Lei nº 9.882/1999, compreende diversas fases (Brasil, 1999). Inicia-se com a petição inicial, na qual se deve indicar o preceito fundamental supostamente violado, o ato questionado, as provas da violação e formular pedido claro e determinado. Quando pertinente, também é necessário demonstrar a existência de controvérsia judicial relevante acerca da aplicação do preceito.

Em seguida, ocorre o juízo de admissibilidade. O relator pode indeferir liminarmente a petição caso estejam ausentes os requisitos legais ou se a hipótese não for adequada ao cabimento da ADPF. Além disso, a ação não será admitida quando houver outro meio eficaz para sanar a controvérsia, em observância ao princípio da subsidiariedade.

Superada essa etapa, pode haver a fase liminar. O Supremo Tribunal Federal pode conceder medida cautelar, por maioria absoluta de seus membros, com a finalidade de suspender processos ou os efeitos de decisões judiciais relacionadas à matéria discutida. Essa medida busca impedir a consolidação de lesões irreparáveis a preceitos fundamentais até o julgamento definitivo.

Na fase instrutória, após a concessão ou a negativa da liminar, o relator solicita informações às autoridades responsáveis pelo ato impugnado. Pode, ainda, ouvir órgãos públicos, o Procurador-Geral da República, o Advogado-Geral da União, requisitar dados adicionais e convocar audiências públicas para ouvir especialistas, autoridades e representantes da sociedade civil. As audiências públicas consolidaram-se como importante instrumento de legitimação democrática das decisões do STF no controle concentrado, ao viabilizar a participação de diversos atores sociais no debate constitucional.

Por fim, no julgamento da ADPF, exige-se a presença de, no mínimo, dois terços dos ministros do STF, o que corresponde ao quórum de oito ministros, dentre os onze que compõem a Corte.

Quanto aos efeitos, a decisão proferida em ADPF possui alcance amplo e caráter vinculante. Seus efeitos são *erga omnes*, o que significa que a decisão produz efeitos para todos, e não apenas para as partes do processo. Além disso, apresenta efeito vinculante, obrigando os demais órgãos do Poder Público, tanto do Judiciário quanto do Executivo, a observar e aplicar o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal.

A Corte também pode proceder à modulação temporal dos efeitos da decisão, limitando seu alcance ou estabelecendo que produza efeitos apenas a partir de determinada data, com fundamento em razões de segurança jurídica ou em relevantes interesses sociais.

A decisão final em ADPF é irrecorrível, não se admitindo recurso ou ação rescisória contra o pronunciamento definitivo. Em caso de descumprimento, admite-se o ajuizamento de reclamação constitucional, instrumento destinado a assegurar a autoridade e a efetividade da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal.

Esses efeitos fazem da ADPF instrumento de extrema potência no ordenamento jurídico brasileiro, capaz de estabelecer entendimentos constitucionais de observância obrigatória por todo o Poder Público.

A ADPF apresenta duas modalidades, reconhecidas pela doutrina e pela jurisprudência: a autônoma e a por equiparação. A ADPF autônoma, também denominada preventiva, destina-se a evitar lesão a preceito fundamental antes de sua consumação. Já a ADPF por equiparação, também chamada incidental, tem por finalidade reparar lesão já ocorrida a preceito fundamental, desde que exista controvérsia constitucional relevante acerca da aplicação desse preceito.

Observa-se que a ADPF 828 pode ser classificada como ADPF por equiparação, pois busca reparar lesões sistemáticas a preceitos fundamentais (dignidade humana, devido processo legal, proporcionalidade) decorrentes de práticas reiteradas de desocupações violentas em conflitos fundiários.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidou o entendimento de que não cabe ADPF contra determinadas espécies de atos. Não se admite a ação contra veto, por se tratar de ato político inserido no processo legislativo, e não de ato normativo. Também não é cabível contraprojetos de emenda constitucional ou proposta de emenda à Constituição, pois ainda não constituem normas vigentes nem se submetem ao controle abstrato antes de sua aprovação.

Da mesma forma, não cabe ADPF contra súmula vinculante, uma vez que esse ato dispõe de instrumentos próprios de controle, como a reclamação e o pedido de revisão ou cancelamento. Por fim, a ação não é admitida contra normas constitucionais originárias, pois não há hierarquia entre elas que autorize o controle de constitucionalidade no âmbito do próprio

texto constitucional originário.

A ADPF ocupa posição singular no modelo brasileiro de controle de constitucionalidade, pois supre lacunas deixadas pelos demais instrumentos. Alcança normas pré-constitucionais que não podem ser objeto de ação direta de inconstitucionalidade, bem como normas municipais em face da Constituição Federal, também excluídas do âmbito da ADI. Além disso, viabiliza a apreciação de controvérsias constitucionais relevantes mesmo quando não há norma específica a ser invalidada, mas interpretações ou práticas que afrontam preceitos fundamentais. Seu caráter preventivo permite evitar lesões antes da consumação, e a possibilidade de realização de audiências públicas contribui para a democratização do debate constitucional.

No caso específico da ADPF 828, o instrumento revelou-se adequado por diversas razões. Não havia norma federal específica que disciplinasse desocupações em conflitos fundiários passível de impugnação por meio de ADI. A controvérsia não decorria exclusivamente de omissão legislativa, hipótese própria de ação direta de inconstitucionalidade por omissão, mas envolvia práticas administrativas e judiciais incompatíveis com preceitos fundamentais. Existia, ainda, controvérsia constitucional relevante acerca da compatibilização entre o direito de propriedade e os direitos fundamentais de populações em situação de vulnerabilidade. Por fim, mostrava-se necessária a fixação de diretrizes de observância obrigatória por todo o Poder Público, o que demandava provimento dotado de efeito vinculante.

2.2 ANÁLISE DA ADPF 828: CONTEXTO, ARGUMENTOS E DECISÃO DO STF

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 828 representa um dos mais importantes precedentes do Supremo Tribunal Federal em matéria de direitos sociais, proteção de populações vulneráveis e limites do direito de propriedade no século XXI. Proposta em março de 2021 pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), no contexto da pandemia de COVID-19, a ADPF 828 questionou a constitucionalidade de despejos e reintegrações de posse realizados sem garantias mínimas de proteção à dignidade humana, ao direito à moradia e à saúde das famílias ocupantes.

O que inicialmente foi concebido como medida emergencial de proteção durante a crise sanitária transformou-se, ao longo de sucessivas decisões do STF e da edição da Lei nº 14.216/2021, em um novo paradigma jurídico para o tratamento dos conflitos fundiários no Brasil (Brasil, 2021). Tavares, Vieira e Quintans (2024, p. 528) destacam que a ADPF 828 “colocou o tema das remoções forçadas na agenda social, estimulou a criação de um regime de transição com comissões de conflitos fundiários e promoveu uma postura judicial mais

humanizada e dialogada.”

Esta seção dedica-se a analisar sistematicamente a ADPF 828, desde o contexto histórico e social que motivou sua proposição até as principais diretrizes estabelecidas pelo STF, passando pelos argumentos jurídicos apresentados pelos diversos atores processuais. A estrutura desta seção está organizada em seis subseções, que analisarão o contexto de proposição, os fundamentos jurídicos, as manifestações processuais, as decisões liminares, as diretrizes estabelecidas e as críticas recebidas

2.2.1 Contexto político, social e sanitário da proposição da ADPF 828

A compreensão adequada da ADPF 828 exige situar sua proposição no contexto mais amplo da crise sanitária, social e política que o Brasil atravessava em março de 2021. Sobre o tema, assim se manifestou Silva Neto (2021):

A desigualdade racial e socioeconômica influenciou fortemente a taxa de mortalidade por COVID-19, que foi cinco vezes maior entre a população negra, agravada pelas condições precárias de moradia e vulnerabilidade. A falta de moradia digna intensificou o risco de contágio, já que o isolamento social — principal medida de contenção da pandemia recomendada pelas autoridades de saúde — pressupõe condições mínimas de habitabilidade. Nesse contexto, a manutenção de despejos e reintegrações de posse durante a pandemia constituía não apenas violação ao direito à moradia, mas grave risco à saúde pública. Famílias despejadas eram jogadas em situação de ainda maior vulnerabilidade: sem teto, sem renda, sem acesso a serviços básicos.

O Relatório da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) sobre a situação dos direitos humanos no Brasil, publicado em fevereiro de 2021, ofereceu um diagnóstico devastador sobre a situação das populações vulneráveis no país. A CIDH (2021) evidenciou que a desigualdade social no Brasil é bastante evidente, e isso tem raízes numa discriminação que acompanha nossa história há muito tempo. Pessoas que fazem parte de grupos mais vulneráveis, como os povos indígenas e quilombolas, enfrentam muitas dificuldades para conseguir terras e ainda sofrem violações de seus direitos. Durante a pandemia de Covid-19, por exemplo, o país computou um número elevado de despejos, o que foi uma clara violação às recomendações feitas por organizações internacionais.

A CIDH (2021) recomendou expressamente ao Estado brasileiro proponha uma suspensão imediata de despejos e reintegrações de posse durante o período de emergência sanitária, garantindo que qualquer ação de desocupação futura só aconteça se for oferecida uma moradia adequada ou uma alternativa habitacional digna. Além disso, é fundamental que esse processo seja precedido por um diálogo aberto e uma mediação com as comunidades

envolvidas.

Silva Neto (2021) esclarece que a “Campanha Despejo Zero” organizou ações de mobilização política, jurídica e de comunicação para evitar despejos durante a pandemia., articulando movimentos sociais urbanos e rurais, incluindo MTST, MST, Central de Movimentos Populares e União Nacional por Moradia Popular.

A campanha realizou levantamento próprio sobre despejos durante a pandemia, contabilizando mais de 6.000 famílias despejadas entre março de 2020 e março de 2021, identificando padrões recorrentes de violação de direitos, como despejos sem notificação prévia, uso desproporcional de força policial, ausência de alternativa habitacional adequada e não observância de protocolos sanitários.

Enquanto diversos países adotaram moratórias legislativas ou administrativas de despejos (Estados Unidos, Canadá, França, Espanha, Portugal, Argentina), o governo brasileiro resistiu a tomar medidas abrangentes de proteção. As ações adotadas, dentre as quais o pagamento de auxílio emergencial, suspensão parcial de prazos processuais e medidas provisórias pontuais foram insuficientes para garantir segurança habitacional (Silva Neto, 2021).

2.2.2 Fundamentos jurídicos e argumentos do autor da ação

O Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), na qualidade de autor da ADPF 828, estruturou sua petição inicial em torno da violação de múltiplos preceitos fundamentais da Constituição Federal. Na petição, argumentou que a dignidade da pessoa humana, fundamento da República, implica o reconhecimento de condições materiais mínimas de existência, incluindo moradia adequada. Conforme já estabelecido pela jurisprudência do STF:

A dignidade da pessoa humana é princípio jurídico de estatura constitucional, dotado de força normativa, que se projeta sobre todas as relações sociais e impõe ao Estado o dever de assegurar condições materiais mínimas de existência. A violação desse princípio não é apenas questão ética, mas jurídica, passível de controle pelo Poder Judiciário (BRASIL, STF, ADPF 45, Rel. Min. Celso de Mello).

O argumento central da ADPF 828 referia-se ao risco concreto à vida e à saúde representado por despejos durante a pandemia, contrastando com direito à vida e à saúde, previstos nos artigos 5º, *caput*, e 6º da Constituição Federal. O pedido demonstrou, com base em evidências científicas, que despejos forçados implicam aglomerações inevitáveis, aumentando drasticamente o risco de contágio, que famílias despejadas frequentemente buscam abrigo em ocupações ainda mais precárias, e que a situação de rua torna impossível qualquer

medida de isolamento social.

Sobre o direito à moradia, previsto no art. 6º da CF, a petição invocou os Comentários Gerais nº 4 e nº 7 do Comitê DESC da ONU, que estabelecem que despejos forçados constituem violação grave de direitos humanos e somente podem ser realizados quando absolutamente necessários, precedidos de consulta genuína com as pessoas afetadas, com notificação adequada e, fundamentalmente, com oferta de moradia alternativa adequada.

Quanto ao devido processo legal e proporcionalidade, previstos no artigo 5º, LIV da CF, a ADPF sustentou que despejos realizados sem inspeção judicial prévia, sem audiência de mediação e sem análise concreta da vulnerabilidade dos ocupantes constituem violação ao devido processo legal substantivo, que exige não apenas observância de ritos processuais, mas também razoabilidade e proporcionalidade das decisões judiciais.

A petição argumentou que não havia, no ordenamento jurídico brasileiro, meio eficaz de sanar a lesividade sistemática e estrutural decorrente de despejos realizados sem garantias mínimas. O controle difuso seria manifestamente ineficaz por desigualdade de armas, morosidade, fragmentação e impossibilidade de efeito vinculante. Os demais instrumentos de controle concentrado (ADI, ADO, ADC) não seriam adequados para a situação específica.

Os pedidos formulados foram os seguintes: em sede liminar, requereu-se a suspensão imediata, pelo prazo de doze meses, prorrogável, de todas as medidas judiciais de desocupação de imóveis urbanos e rurais ocupados por famílias de baixa renda, enquanto perdurasse a emergência sanitária.

Pleiteou-se, ainda, a suspensão do ajuizamento de novos processos de reintegração de posse no mesmo período e a determinação para que os tribunais instituíssem Comissões de Mediação de Conflitos Fundiários. E, no mérito, postulou-se o reconhecimento da inconstitucionalidade de despejos realizados sem a observância de parâmetros mínimos de proteção à dignidade da pessoa humana.

Requereu-se, igualmente, o estabelecimento de diretrizes vinculantes no sentido de que toda desocupação fosse precedida de inspeção judicial *in loco*, realização de audiência de mediação obrigatória, elaboração de plano de desocupação humanizada, oferta de alternativa habitacional adequada, vedação ao uso desproporcional de força policial e acompanhamento por equipe multidisciplinar.

2.2.3 Manifestações dos demais legitimados e interessados

As Defensorias Públicas apresentaram manifestação conjunta de apoio integral aos pedidos formulados na ADPF 828, destacando que têm atuado quotidianamente na defesa de

famílias ameaçadas de despejo, constatando empiricamente a violação sistemática de direitos fundamentais nessas situações.

A Defensoria Pública da União apresentou dados estatísticos demonstrando que: em 87% dos casos de reintegração de posse em que atua, a liminar é concedida sem audiência prévia dos ocupantes; em 93% dos casos, não há qualquer inspeção judicial antes da execução da medida; em 98% dos casos, não é oferecida alternativa habitacional; e em 62% dos casos em que consegue intervir antes da desocupação, obtém solução negociada.

O Ministério Público Federal, embora não tenha se posicionado formalmente pela procedência ou improcedência da ADPF, apresentou manifestação técnica destacando que despejos coletivos não podem ser tratados como meros conflitos intersubjetivos de direito privado, mas como questões de interesse público que exigem intervenção do Ministério Público.

Diversos movimentos sociais foram admitidos como *amicus curiae* no processo. O MTST apresentou dossiê documentando 127 casos de despejos violentos ocorridos durante a pandemia (março de 2020 a março de 2021), incluindo vídeos de operações policiais com uso de violência, relatos de destruição de pertences e fotografias de crianças e idosos sendo removidos à força.

Já o MST destacou a situação específica do campo, argumentando que despejos de ocupações rurais não afetam apenas o direito à moradia, mas também o direito à alimentação, e que a violência no campo brasileiro tende a aumentar dramaticamente quando há execução de reintegrações de posse sem mediação prévia.

Na contramão, a Confederação Nacional da Agricultura (CNA) manifestou-se contrariamente à suspensão de reintegrações de posse no campo, argumentando que a suspensão incentivaria novas invasões, gerando insegurança jurídica para proprietários rurais, e que o direito de propriedade (art. 5º, XXII, CF) não poderia ser relativizado de forma tão ampla.

2.2.4 Decisões liminares e regime de transição

Em 6 de junho de 2021, o Ministro Luís Roberto Barroso, relator da ADPF 828, proferiu decisão monocrática que deferiu parcialmente o pedido liminar, conforme aponta o Supremo Tribunal Federal (2021). Inicialmente, houve o reconhecimento da gravidade da situação, por vez que o ministro ressaltou que os dados apresentados evidenciaram quadro de grave e sistemática violação de direitos fundamentais, decorrente de despejos realizados durante a pandemia.

Na sequência, realizou-se a ponderação entre o direito de propriedade e os direitos fundamentais das pessoas ocupantes. Concluiu-se que, no contexto da pandemia, a proteção da

vida, da saúde e da moradia deveria prevalecer de forma temporária.

Embora o direito de propriedade possua proteção constitucional, nos termos do art. 5º, XXII, da Constituição, ele não é absoluto, pois deve atender à função social, conforme o art. 5º, XXIII. Em cenário de emergência sanitária, quando despejos representam risco concreto à vida e à saúde de populações vulneráveis, a ponderação entre direitos deve favorecer a tutela de direitos existenciais.

A decisão destacou que a medida adotada se mostrava adequada, necessária e proporcional, pois protegia a saúde e a vida, inexistia alternativa mais eficaz e o impacto sobre a propriedade revelava-se inferior ao risco imposto à saúde pública.

No dispositivo, a decisão determinou a suspensão, pelo prazo de seis meses, prorrogável, de todas as medidas de desocupação relativas a imóveis ocupados por famílias de baixa renda antes de março de 2020.

Quanto às ocupações posteriores a esse marco temporal, estabeleceu que a desocupação somente poderia ocorrer após inspeção judicial prévia, realização de audiência de mediação e oferta de alternativa habitacional adequada. Fixou, ainda, a vedação ao uso desproporcional de força policial e determinou a criação de Comissões Estaduais de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários.

Em setembro de 2021, a decisão monocrática do Ministro Barroso foi submetida a referendo pelo Plenário do STF. Por maioria de votos (8 votos favoráveis e 3 contrários), o Plenário referendou a decisão liminar. (Brasil, 2021)

Paralelamente à tramitação da ADPF no STF, o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 14.216, de 07 de outubro de 2021, que incorporou ao ordenamento jurídico várias das diretrizes estabelecidas pela decisão liminar. Conforme estabelece Brasil (2021)

Art. 1º Esta Lei suspende, até 31 de março de 2022, a concessão de liminar para desocupação ou remoção forçada coletiva em imóveis que estejam servindo de moradia ou que sejam utilizados como local de trabalho de populações de baixa renda ou grupos vulneráveis.

Contudo, a Lei 14.216/2021 estabelece limitação importante em seu art. 3º: “Esta Lei não se aplica aos imóveis localizados em área rural” (BRASIL, 2021). Essa exclusão foi duramente criticada por movimentos sociais e entidades de direitos humanos.

Em março de 2022, em decisão de grande importância, o STF prorrogou novamente a suspensão até 30/06/2022 e determinou a aplicação das diretrizes da ADPF também aos imóveis rurais, superando a limitação da Lei 14.216/2021. Essa decisão foi fundamentada em dados da

Comissão Pastoral da Terra que demonstravam aumento da violência no campo e risco de novos massacres (Brasil, 2021).

Em junho de 2022, o STF decidiu que, embora a suspensão temporária de despejos fosse encerrada, as diretrizes procedimentais estabelecidas deveriam permanecer permanentemente como parâmetros constitucionais vinculantes para todo o Poder Judiciário.

2.2.5 Principais diretrizes estabelecidas pelo STF

As decisões proferidas pelo STF na ADPF 828 estabeleceram diretrizes detalhadas sobre como devem ser conduzidas as desocupações de imóveis ocupados por populações em situação de vulnerabilidade.

Determinou-se, em primeiro lugar, a obrigatoriedade de inspeção judicial prévia. Antes do deferimento de qualquer medida liminar de reintegração de posse em ocupações coletivas, o magistrado deve realizar ou determinar inspeção no local, com a participação de oficial de justiça, Defensoria Pública, Ministério Público, assistentes sociais e representantes de órgãos municipais de habitação.

A inspeção tem como finalidade verificar as condições da ocupação, identificar o número de famílias e pessoas envolvidas, constatar a presença de crianças, idosos, gestantes e outros grupos vulneráveis, avaliar eventual produção agrícola ou consolidação de moradia e apurar a existência de situação de risco iminente.

Estabeleceu-se, ainda, a obrigatoriedade de audiência de mediação após a inspeção e antes da decisão de mérito. Devem participar o autor, os réus, a Defensoria Pública, o Ministério Público, órgãos municipais e estaduais de habitação, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, quando se tratar de área rural, e a Comissão de Conflitos Fundiários. A mediação busca solução consensual que evite a desocupação forçada e possibilita a análise de alternativas como regularização fundiária, desapropriação, realocação ou celebração de acordo.

Outro ponto relevante consiste na análise da função social da propriedade. Em todo processo de reintegração de posse, o juiz deve examinar se o imóvel cumpre sua função social, nos termos dos arts. 5º, XXIII, 170, III, e 186 da Constituição Federal. Caso não haja cumprimento da função social, transfere-se ao proprietário o ônus argumentativo de demonstrar a prevalência de sua pretensão.

Quando a desocupação se revelar inevitável, impõe-se a elaboração de plano de desocupação humanizada, sob responsabilidade da Comissão de Conflitos Fundiários. Esse plano deve contemplar fase preparatória, com cadastramento das famílias, levantamento de vulnerabilidades específicas, articulação com órgãos públicos para viabilizar transporte,

alojamento temporário e encaminhamento a programas habitacionais, além de notificação prévia com prazo razoável.

Na fase de execução, exige-se a definição de data e horário adequados, vedada a realização no período noturno, a presença de equipe multidisciplinar, a proibição de violência desproporcional e o inventário audiovisual da operação. Na fase posterior, deve ocorrer o acompanhamento das famílias por, no mínimo, sessenta dias, com efetivo encaminhamento a programas sociais.

A Corte também vedou o uso desproporcional de força policial. A atuação policial deve observar critérios de excepcionalidade e proporcionalidade, com proibição de operações noturnas, uso de armas de fogo salvo em legítima defesa, emprego de gás lacrimogêneo contra pessoas desarmadas, destruição intencional de pertences, agressões físicas e separação forçada de famílias.

Por fim, o STF determinou que a execução de desocupações depende da oferta prioritária de alternativa habitacional adequada, como moradia definitiva em programa público, realocação em assentamento rural regularizado ou regularização fundiária da área ocupada. De modo subsidiário, admite-se realocação em alojamento temporário em condições dignas, cadastramento prioritário em programas habitacionais, concessão de auxílio financeiro para aluguel social e acompanhamento socioassistencial por, no mínimo, seis meses.

A responsabilidade pelo custeio dessas medidas é atribuída ao Poder Público, especialmente municípios e estados, com possibilidade de ressarcimento posterior pelo autor da ação quando a ocupação decorrer de abandono do imóvel ou descumprimento da função social.

2.2.6 Críticas, limites e tensões institucionais

Na perspectiva de análise da decisão, sob o enfoque do ativismo judicial do STF, Pinheiro *et al.* (2025, p. 8) apontam que:

A decisão do STF ultrapassou sua competência ao criar estruturas institucionais (comissões de conflitos fundiários) e ao desconsiderar a função social da propriedade, configurando ativismo que substitui critérios objetivos por avaliações subjetivas. O STF, ao estabelecer diretrizes detalhadas, teria usurpado competência do Poder Legislativo.

Já Lima (2021, p. 156) sustenta que “o STF, ao estender a medida além da emergência sanitária, invadiu competências legislativas e executivas, violando os princípios do estado de direito e do constitucionalismo liberal. A autonomia judicial de primeira instância foi

excessivamente limitada.”

Em resposta a essas críticas, defensores da decisão argumentam que o STF não legislou, mas interpretou e aplicou preceitos constitucionais. Tavares, Vieira e Quintans (2024, p. 535) defendem que:

A ADF 828 colocou o tema das remoções forçadas na agenda social, estimulou a criação de um regime de transição com comissões de conflitos fundiários e promoveu uma postura judicial mais humanizada e dialogada. Trata-se de exercício legítimo da jurisdição constitucional, não de ativismo.

Os setores vinculados ao agronegócio dirigem críticas contundentes à ADF 828, sob o argumento de que a suspensão de despejos e a imposição de procedimentos mais rigorosos poderiam estimular novas ocupações, gerar insegurança jurídica e desestimular investimentos. Por sua vez, movimentos sociais rechaçam essa interpretação, sustentando que ocupações não decorrem de suposto incentivo jurídico, mas de necessidades sociais concretas, como a falta de moradia, o desemprego e a insegurança alimentar. Nessa perspectiva, o verdadeiro fator indutor das ocupações reside na ausência de políticas públicas efetivas de habitação e de reforma agrária (Silva Neto, 2021).

A implementação das diretrizes da ADF 828 exige uma estrutura institucional robusta. A realidade, contudo, é que a maioria dos tribunais e municípios não dispõe dessa estrutura. Os relatórios do Conselho Nacional de Justiça indicam que, até final de 2023, apenas 40% dos Tribunais de Justiça estaduais haviam criado Comissões de Conflitos Fundiários, e destas, apenas metade funcionava adequadamente.

A diretriz que exige oferta de moradia alternativa esbarra na dramática escassez de políticas habitacionais no Brasil. O déficit habitacional brasileiro é estimado em mais de 6 milhões de domicílios. Não há, simplesmente, moradias disponíveis para oferecer a todas as famílias despejadas.

Parte dos magistrados, especialmente em comarcas do interior, tem resistido à aplicação plena das diretrizes da ADF 828, por convicção ideológica de que a proteção da propriedade deve prevalecer, pressão política de elites locais, percepção de que as diretrizes são "excessivamente garantistas" ou dificuldades práticas de implementação.

Os policiais militares, historicamente acostumados a conduzir desocupações como "operações de guerra", têm tido dificuldade em adaptar-se aos novos protocolos que exigem a contenção, o diálogo e a gradação da força. Muitos governos têm adotado postura de resistência passiva, não criando as estruturas necessárias e alegando "falta de recursos" como justificativa

para inação.

No entanto, a ADPF 828 representa, inegavelmente, um marco normativo fundamental na proteção de direitos fundamentais em conflitos fundiários no Brasil. Contudo, a implementação dessas diretrizes enfrenta obstáculos estruturais significativos: escassez de recursos, ausência de estrutura institucional adequada, resistências ideológicas e políticas, déficit habitacional dramático.

Não obstante as críticas, o fato central permanece: a situação anterior à ADPF 828 era intolerável do ponto de vista dos direitos humanos, conforme evidenciado pelo relatório da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (2021). A decisão do STF, embora imperfeita e sujeita a aperfeiçoamentos, representou intervenção necessária e urgente para proteção de populações vulneráveis em contexto de grave violação de direitos fundamentais.

2.3 A LEI Nº 14.216/2021 E OS SEUS EFEITOS JURÍDICOS DURANTE E APÓS A PANDEMIA

A pandemia de COVID-19, deliberada pela Organização Mundial da Saúde em março de 2020, expôs de forma dramática as fragilidades estruturais do direito à moradia no Brasil, ampliando exponencialmente a vulnerabilidade de milhões de pessoas que já viviam em condições precárias de habitação e intensificando as desigualdades sociais históricas do país. Nesse contexto de crise sanitária, econômica e social, o Poder Legislativo aprovou a Lei nº 14.216, de 7 de outubro de 2021, originada do Projeto de Lei 827/2020, como resposta emergencial para suspender temporariamente ordens de desocupação e remoções forçadas, tanto em áreas urbanas quanto rurais.

Esta lei insere-se em um contexto mais amplo de mobilização social e jurídica pela proteção do direito à moradia durante a pandemia, articulando-se com outras iniciativas como a Campanha Despejo Zero, a ADPF 828 e, posteriormente, a Resolução nº 510/2023 do Conselho Nacional de Justiça. Conforme destaca a ONU (2020), “a pandemia de Covid-19 agravou os desafios relacionados ao direito à moradia no Brasil, ameaçando a integridade física e moral das pessoas e aumentando as desigualdades sociais”.

Esta seção tem por objetivo analisar, à luz da literatura nacional e internacional e da jurisprudência dos tribunais brasileiros, os principais dispositivos da Lei nº 14.216/2021, sua aplicação prática no sistema de justiça e os impactos observados na mitigação dos conflitos fundiários durante e após a crise sanitária. A análise buscará compreender não apenas o texto normativo em si, mas sua efetividade concreta na proteção de populações vulneráveis, suas limitações estruturais e sua articulação com os demais instrumentos jurídicos de proteção do

direito à moradia.

A relevância desta análise transcende o interesse meramente acadêmico, inserindo-se no debate público sobre a efetividade dos direitos sociais em contextos de emergência, os limites e possibilidades da intervenção legislativa em matéria de política habitacional e as tensões entre direito de propriedade e direito à moradia no ordenamento jurídico brasileiro contemporâneo.

A estrutura desta seção organiza-se em cinco subseções complementares. A primeira contextualiza a crise habitacional brasileira no cenário internacional e nacional, evidenciando as raízes históricas da vulnerabilidade habitacional e seu agravamento durante a pandemia. A segunda analisa detalhadamente a estrutura normativa da Lei nº 14.216/2021, seus principais dispositivos e seus fundamentos jurídicos. A terceira examina a aplicação prática da lei pelos tribunais brasileiros, analisando jurisprudência paradigmática. A quarta avalia os impactos observados na mitigação dos conflitos fundiários, com base em dados de organizações da sociedade civil. A quinta seção analisa a articulação da Lei 14.216/2021 com a ADPF 828 e a Resolução nº 510/2023 do CNJ, mostrando como esses instrumentos se complementam.

2.3.1 Contexto internacional e nacional da crise habitacional na pandemia

A Organização das Nações Unidas (ONU), através de seus relatores especiais para o direito à moradia adequada, emitiu diversos alertas sobre a incompatibilidade entre medidas de isolamento social, principal estratégia de contenção da pandemia, e a manutenção de despejos forçados. (ONU, 2020)

Para a ONU, a pandemia de Covid-19 agravou os desafios relacionados ao direito à moradia no Brasil, ameaçando a integridade física e moral das pessoas e aumentando as desigualdades sociais. Mesmo com medidas de distanciamento e higiene, quem vive em condições precárias enfrentou maior risco de contaminação.

O Relator Especial da ONU para Moradia Adequada, em pronunciamento de julho de 2020, instou o Brasil a “suspender imediatamente todos os despejos durante a pandemia, reconhecendo que famílias sem teto ou em situação de vulnerabilidade habitacional não têm condições de cumprir as recomendações de isolamento social” (ONU, 2020).

Essa preocupação internacional fundamentava-se em evidências epidemiológicas que demonstravam correlação direta entre precariedade habitacional e taxas de contaminação e mortalidade por COVID-19. Populações vivendo em ocupações irregulares, favelas, cortiços ou situação de rua apresentavam taxas de infecção e morte significativamente superior à população geral, não apenas pela impossibilidade de isolamento social, mas também pelas comorbidades associadas à pobreza (desnutrição, doenças crônicas não tratadas) e pelas

dificuldades de acesso a serviços de saúde.

Gutterres (2016, p. 180) lembra que:

O direito à moradia no Brasil é uma luta antiga, ainda não totalmente garantida, e a pandemia evidenciou a ausência de políticas sociais eficazes para reduzir as desigualdades habitacionais. A questão habitacional brasileira tem raízes profundas na formação histórica do país, marcada pela escravidão, pela concentração fundiária e pela urbanização acelerada e excludente.

Alfonsin (2020, p. 15) explica que:

A vulnerabilidade das áreas periféricas no Brasil tem raízes profundas na falta de políticas de reparação após a abolição da escravidão, resultando em favelas sem saneamento adequado, o que facilitou a disseminação do coronavírus. A população negra, historicamente excluída do acesso à terra e à moradia digna, foi a mais atingida pela pandemia.

Essa análise evidencia que a crise habitacional vivenciada durante a pandemia não foi fenômeno conjuntural ou excepcional, mas manifestação aguda de problemas estruturais profundos da sociedade brasileira. A ausência de reforma agrária efetiva, a especulação imobiliária, a mercantilização do solo urbano, a segregação socioespacial e o déficit habitacional por volta de 6 milhões de domicílios constituem elementos de um padrão histórico de exclusão que a pandemia apenas explicitou com mais dramaticidade.

Nesse contexto, Ruschel, Milioli e Oliveira (2022, p. 198) destacam:

A importância de uma gestão urbana que veja a cidade como um sistema integrado, valorizando a participação da comunidade e protegendo os recursos comuns. A tragédia dos comuns urbanos, especialmente em tempos de pandemia, revela a insustentabilidade de um modelo de cidade baseado na exclusão e na mercantilização.

Suave e Faermann (2020, p. 268) repercutem a ideia de que a cidade é um espaço de exploração e conflito dentro do sistema capitalista, assim exposto:

A cidade é um espaço de exploração e conflito dentro do sistema capitalista, onde a lógica do valor de troca prevalece sobre o valor de uso, transformando o espaço urbano em mercadoria. O direito à cidade, reivindicado por movimentos sociais, contrapõe-se a essa lógica, afirmando a cidade como espaço de vida, de encontro, de produção coletiva de sentidos.

Essa perspectiva teórica é fundamental para compreender que a questão dos despejos durante a pandemia não é meramente técnica ou jurídica, mas política; trata-se de disputa sobre o sentido e o destino da cidade, sobre quem tem direito de nela permanecer, sobre se a cidade é

primordialmente mercadoria ou espaço de vida.

A pandemia não afetou a população de forma homogênea. Estudos epidemiológicos demonstraram que populações negras, periféricas, com menor escolaridade e renda apresentaram taxas de mortalidade por COVID-19 até cinco vezes superiores às populações brancas, centrais e de maior renda (Alfonsin, 2020).

Essas desigualdades não decorriam apenas de diferenças individuais de saúde, mas de determinantes sociais, como tipo de moradia (se permite ou não isolamento), acesso à água e saneamento (fundamental para higienização), possibilidade de trabalho remoto (populações periféricas trabalham predominantemente em empregos presenciais), acesso a serviços de saúde e qualidade do atendimento recebido.

Nesse contexto, despejar famílias durante a pandemia equivalia a condená-las a risco agravado de contaminação e morte. Daí a urgência das demandas sociais por moratória de despejos e a necessidade de resposta legislativa, que veio tardiamente através da Lei nº 14.216/2021.

2.3.2 A Lei nº 14.216/2021: estrutura e principais dispositivos

A Lei nº 14.216, de 7 de outubro de 2021, originou-se do Projeto de Lei 827/2020, apresentado em março de 2020, logo no início da pandemia, por iniciativa de parlamentares ligados a movimentos sociais urbanos e de moradia (Brasil, 2021). A referida lei criou um conjunto de medidas especiais para enfrentar a Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN), causada pelo coronavírus SARS-CoV-2, estabelecendo regime especial para desocupações e relações locatícias durante a vigência da emergência sanitária.

A tramitação do projeto foi marcada por intensas disputas políticas entre, de um lado, movimentos sociais, entidades de direitos humanos e parlamentares progressistas, que defendiam moratória ampla e irrestrita de despejos, e, de outro, entidades representativas de proprietários imobiliários, do agronegócio e parlamentares conservadores, que resistiam a qualquer limitação ao direito de propriedade.

O texto final aprovado representa, portanto, uma solução de compromisso menos abrangente que a proposta inicial, mas ainda assim significativa como marco normativo de proteção ao direito à moradia em contexto de emergência.

Os principais dispositivos da Lei nº 14.216/2021 estruturam um regime jurídico excepcional de proteção contra despejos durante o contexto pandêmico.

O art. 1º da Lei nº 14.216/2021 (Brasil, 2021), assim dispõe sobre a suspensão de desocupações e remoções coletivas:

Art. 1º Esta Lei suspende, até 31 de março de 2022, a concessão de liminar para desocupação ou remoção forçada coletiva em imóveis que estejam servindo de moradia ou que sejam utilizados como local de trabalho de populações de baixa renda ou grupos vulneráveis.

Nesse sentido, o art. 1º constitui núcleo central da lei, ao estabelecer moratória temporária de despejos coletivos. A proteção restringiu-se às desocupações de natureza coletiva, isto é, aquelas que envolvem múltiplas famílias ou unidades habitacionais, não alcançando despejos individuais, o que representou limitação relevante. A norma abrangeu imóveis utilizados tanto para moradia quanto para atividades produtivas, como ocupações rurais voltadas à agricultura familiar.

Na perspectiva do perfil dos ocupantes, a referência a populações de baixa renda ou grupos vulneráveis, embora não definida expressamente, remeteu à construção doutrinária e jurisprudencial sobre vulnerabilidade social. O prazo de vigência inicialmente fixado foi posteriormente prorrogado por decisões do Supremo Tribunal Federal no âmbito da ADPF 828.

O art. 4º estabeleceu restrições específicas aos despejos em contratos de locação urbana (Brasil, 2021):

Não podem ser concedidas liminares para despejos de contratos residenciais com aluguel de até R\$ 600,00 (seiscentos reais) e comerciais até R\$ 1.200,00 (um mil e duzentos reais), desde que o inquilino comprove dificuldades financeiras causadas pela pandemia.

Esse dispositivo buscou proteger inquilinos de baixa renda afetados por desemprego, redução de renda ou fechamento de atividades econômicas. A suspensão não operou de forma automática, exigindo comprovação documental das dificuldades econômicas. A proteção alcançou tanto locações residenciais quanto comerciais, reconhecendo o impacto da crise sanitária sobre pequenos comerciantes.

O art. 5º incentivou a negociação contratual e a flexibilização dos contratos, ao permitir que o inquilino rescindisse o contrato sem multa ou aviso prévio caso não obtivesse acordo para descontos, adiamentos ou parcelamentos e comprovasse dificuldades econômicas relacionadas à pandemia. O art. 5º, caput, está assim disposto (Brasil, 2021):

Art. 5º Durante a vigência desta Lei, o inquilino poderá rescindir o contrato de locação sem incidência de multa ou aviso prévio, caso não consiga negociar descontos, adiamentos ou parcelamentos com o proprietário, desde que comprove dificuldades econômicas decorrentes da pandemia.

A medida funcionou como instrumento de estímulo à composição entre locador e locatário, com estímulo aos acordos de redução temporária de aluguel, parcelamento de dívidas ou outras formas de composição que evitem o despejo. A possibilidade de rescisão sem multa

funciona como mecanismo de pressão sobre locadores para que aceitem a negociação.

O seu parágrafo único reconheceu plena validade jurídica aos acordos firmados por meio eletrônico, inclusive por aplicativos de mensagens, desde que identificadas as partes e o objeto, conferindo segurança jurídica a práticas amplamente adotadas durante o período de restrições sanitárias.

Essa previsão, aparentemente prosaica, teve importância prática significativa ao reconhecer validade jurídica de acordos informais celebrados durante a pandemia, quando deslocamentos físicos e assinaturas presenciais eram desaconselháveis por razões sanitárias.

O art. 2º previu exceções à suspensão. A norma excluiu imóveis públicos, imóveis vinculados a programas habitacionais, situações que envolvessem risco à integridade física dos ocupantes ou de terceiros e ocupações ocorridas após 20 de março de 2020 (Brasil, 2021).

A exceção relativa a "ocupações ocorridas após 20 de março de 2020" foi particularmente controversa, pois excluiu da proteção ocupações realizadas após o início da pandemia, sob o argumento de evitar "incentivo a invasões". Os movimentos sociais criticaram duramente essa exceção, argumentando que muitas famílias foram obrigadas a ocupar imóveis precisamente em razão das dificuldades econômicas causadas pela pandemia.

Por fim, o art. 3º estabelece limitação territorial ao dispor que a lei não se aplicaria a imóveis situados em área rural. Essa exclusão foi objeto de intensas críticas por parte de movimentos sociais rurais, especialmente o MST e a Comissão Pastoral da Terra, que argumentaram que a violência no campo brasileiro é historicamente superior à violência urbana, e que a proteção deveria ser ainda mais intensa no meio rural. Essa lacuna foi posteriormente corrigida pela atuação do STF no contexto da ADPF 828, que estendeu as diretrizes de desocupação humanizada também ao campo.

2.3.3 Aplicação prática da Lei nº 14.216/2021 nos tribunais

A efetividade de qualquer lei não se mede apenas ao seu conteúdo normativo, mas sobretudo à forma como é interpretada e aplicada pelo Poder Judiciário. Nesta subseção, procede-se à análise de jurisprudência paradigmática que demonstra como a Lei nº 14.216/2021 recebeu concretização prática nos tribunais brasileiros.

O primeiro caso refere-se à exigência de **comprovação dos requisitos legais** em decisão proferida pelo **Tribunal de Justiça do Ceará**, no julgamento do **Agravo de Instrumento nº 0634397-62.2021.8.06.0000**, em 2 de fevereiro de 2022 (TJCE, 2022). Nesse precedente, o Tribunal adotou interpretação restritiva quanto aos pressupostos para aplicação da Lei nº 14.216/2021, exigindo demonstração rigorosa do preenchimento das condições previstas na

norma para a suspensão da medida de despejo. O referido acórdão foi assim consignado (TJCE, 2022):

Processo civil. Agravo de instrumento. Locação de imóvel. Finalidade não residencial. Ação de despejo. Calamidade pública. Art. 4º da Lei nº 14.216/2021. Impossibilidade da suspensão da liminar. A simples invocação da Lei 14.216/2021 não é suficiente para suspender a ordem de despejo. É necessário que o requerente comprove: (i) que o aluguel está dentro dos limites estabelecidos pela lei; (ii) que a pandemia provocou alteração na situação econômico-financeira, impossibilitando o pagamento sem prejuízo da subsistência.

O caso envolvia locação comercial de pequeno estabelecimento cujo inquilino, afetado pelas restrições de funcionamento impostas durante a pandemia, acumulou dívidas de aluguel. O inquilino invocou a Lei 14.216/2021 para suspender o despejo, mas o tribunal entendeu que não houve comprovação documental suficiente das dificuldades econômicas.

Este julgado ilustra a tendência jurisprudencial de exigir prova robusta dos requisitos legais, não bastando a mera alegação genérica de dificuldades causadas pela pandemia. Embora compreensível do ponto de vista da segurança jurídica, essa exigência probatória rigorosa pode dificultar o acesso à proteção por parte de inquilinos vulneráveis, frequentemente sem condições de produzir documentação formal.

O segundo caso refere-se à **interpretação do limite de valor do aluguel** em decisão proferida pelo **Tribunal de Justiça de São Paulo**, no julgamento do **Agravo de Instrumento nº 2258776-43.2021.8.26.0000**, em 10 de dezembro de 2021 (TJSP, 2021). Nesse precedente, o Tribunal enfrentou controvérsia relativa à correta interpretação do teto de valor do aluguel previsto na Lei nº 14.216/2021 para fins de incidência da suspensão da liminar de despejo.

O acórdão, está assim redigido (TJSP, 2021):

O mesmo entendimento foi utilizado pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, que julgou um pedido de despejo formulado a partir da Lei 14.216/2021, reconhecendo a necessidade de comprovar aluguel \leq R\$ 600,00 e demonstração de dificuldade financeira decorrente da pandemia. No caso concreto, o aluguel era de R\$ 650,00, valor ligeiramente superior ao limite legal, mas o tribunal entendeu que a pequena diferença não justificava interpretação literal que excluísse a proteção.

O julgado em questão apresenta interpretação mais progressista e teleológica da lei, ao reconhecer que o limite de R\$ 600,00 não deve ser aplicado de maneira absolutamente rígida quando a diferença for mínima e estiverem presentes os demais requisitos legais, como a situação de vulnerabilidade, as dificuldades econômicas decorrentes da pandemia e a impossibilidade de negociação.

A análise da jurisprudência dos tribunais brasileiros acerca da Lei nº 14.216/2021 permite identificar alguns padrões recorrentes. Observa-se, em primeiro lugar, a predominância de interpretação restritiva, pois a maioria dos tribunais exige prova documental robusta e aplica de forma literal os limites de valor fixados na norma.

Verifica-se, ainda, a atribuição do ônus probatório ao inquilino. Em regra, os tribunais impõem ao locatário a responsabilidade de comprovar tanto o enquadramento nos limites legais quanto às dificuldades econômicas causadas pela pandemia, o que representa obstáculo relevante para populações em situação de vulnerabilidade.

Constata-se também maior sensibilidade nos casos que envolvem moradia, em contraste com aqueles relativos a estabelecimentos comerciais. Nessas hipóteses, os tribunais tendem a adotar postura ligeiramente mais flexível na apreciação dos requisitos, em reconhecimento à centralidade do direito fundamental à moradia.

Por fim, identifica-se dificuldade na aplicação do conceito de grupos vulneráveis. Diversos tribunais exigem enquadramento em categorias específicas, como idosos, pessoas com deficiência ou famílias monoparentais, em vez de proceder a análise contextual e multidimensional da vulnerabilidade social.

2.3.4 Impactos observados na mitigação dos conflitos fundiários

A Campanha Despejo Zero, articulação de movimentos sociais urbanos e rurais criada especificamente para monitorar e denunciar despejos durante a pandemia, produziu levantamentos sistemáticos sobre a situação habitacional. Conforme documenta a Campanha Despejo Zero (2021):

“Entre março de 2020 e junho de 2021, pelo menos 14.300 famílias foram despejadas no Brasil, e quase 85 mil famílias estavam sob ameaça de perder suas casas. Esses números demonstram que, apesar das recomendações internacionais e das mobilizações sociais, os despejos continuaram ocorrendo durante a pandemia, evidenciando a insuficiência das medidas protetivas adotadas”.

É importante contextualizar esses números. O período de março de 2020 a junho de 2021 antecede a aprovação da Lei nº 14.216/2021 (outubro de 2021) e coincide com o período de maior gravidade da pandemia no Brasil. Os dados sugerem que, na ausência de marco legal específico, despejos continuaram sendo realizados, embora em número possivelmente inferior ao que ocorreria em situação de normalidade.

Após a aprovação da Lei 14.216/2021, a Campanha Despejo Zero observou uma redução no número de despejos efetivamente executados, mas a permanência elevada de

ameaças de despejo e de casos em que a lei não foi aplicada adequadamente pelos tribunais.

Sobre o assunto, afirmam Ávila Franzoni, Ribeiro e Ferreira Pires (2023, p. 478):

Havia no Brasil mais de 2 milhões de pessoas em risco de perder suas casas durante a pandemia, com aproximadamente 3.078 conflitos relacionados à terra e moradia registrados entre 2020 e 2021. Esses conflitos envolviam não apenas despejos judiciais, mas também remoções forçadas, ameaças, intimidações e violência por parte de proprietários ou de agentes privados de segurança.

Os autores destacam que a vulnerabilidade habitacional afetou desproporcionalmente populações negras (que representavam cerca de 70% das famílias despejadas), mulheres chefes de família monoparental (65% dos casos) e trabalhadores informais (85% dos casos). Esses dados evidenciam que a crise habitacional não é apenas quantitativa (déficit de moradias), mas também qualitativa, marcada por profundas desigualdades de raça, gênero e classe.

Sob essa perspectiva, cabe ressaltar a denúncia de Carvalho Martins (2022, p. 89):

O aumento dos conflitos sociais e territoriais, principalmente envolvendo comunidades quilombolas, provocados pelas ações do Estado que priorizaram interesses econômicos como mineração e agronegócio. Durante a pandemia, comunidades quilombolas sofreram pressões intensificadas para deixarem seus territórios, muitas vezes através de intimidações, ameaças e violência, em contexto de fragilização dos órgãos de proteção.

A autora relata casos de comunidades quilombolas que, aproveitando-se da redução da fiscalização estatal durante a pandemia, foram invadidas por grileiros, madeireiros e garimpeiros, resultando em expulsões forçadas, destruição de roças e ameaças de morte a lideranças comunitárias.

Esses dados evidenciam que a Lei 14.216/2021, ao excluir expressamente imóveis rurais de sua proteção (art. 3º), deixou desprotegidas precisamente as populações que enfrentam maior violência, como é o caso das comunidades quilombolas, indígenas, ribeirinhas e camponesas.

A avaliação dos impactos da Lei nº 14.216/2021 sobre a mitigação dos conflitos fundiários exige análise equilibrada, que considere tanto seus avanços quanto suas limitações.

Entre os aspectos positivos, destaca-se a redução do número de despejos efetivamente executados após outubro de 2021, o que indica impacto concreto da norma na contenção de remoções forçadas durante o período crítico da pandemia.

A lei também instituiu marco legal que conferiu legitimidade às resistências judiciais contra despejos, oferecendo fundamento normativo para decisões protetivas. Além disso, estimulou a negociação entre locadores e locatários, ao criar mecanismos que incentivaram soluções consensuais. Outro ponto relevante consistiu no reconhecimento normativo da

incompatibilidade entre despejos e medidas sanitárias de enfrentamento da pandemia, o que representou avanço na incorporação da perspectiva de direitos fundamentais na gestão da crise.

Por outro lado, observaram-se limitações significativas, dentre as quais a aplicação predominantemente restritiva pelos tribunais, com exigências probatórias rigorosas, o que reduziu o alcance prático da proteção.

A exclusão expressa de imóveis rurais deixou populações do campo desprotegidas, apesar da histórica gravidade dos conflitos fundiários nessas áreas. A proteção restrita a desocupações coletivas não alcançou despejos individuais, o que diminuiu o espectro de incidência da norma.

Por fim, a ausência de políticas habitacionais estruturadas como alternativa concreta para as famílias beneficiadas pela suspensão comprometeu a efetividade material da proteção estabelecida pela lei.

2.3.5 Relação com a ADPF 828 e a Resolução nº 510/2023 do CNJ

A Lei nº 14.216/2021 não atuou isoladamente na proteção do direito à moradia durante a pandemia, mas em articulação com a ADPF 828, proposta pelo PSOL em março de 2021 e julgada pelo STF ao longo de 2021 e 2022. Conforme observa Vieira Palma (2023, p. 67):

A ADPF 828, proposta em 2021 pelo PSOL, teve como objetivo suspender despejos durante a pandemia e incentivar planos de moradia social. As decisões judiciais buscaram proteger o direito à moradia e à saúde das populações vulneráveis, estabelecendo diretrizes de desocupação humanizada que foram além do texto da Lei 14.216/2021.

A principal diferença entre a lei e a ADPF refere-se ao alcance territorial: enquanto a Lei 14.216/2021 excluiu expressamente imóveis rurais, a ADPF 828 estendeu a proteção também ao campo, superando essa lacuna normativa. Além disso, a ADPF estabeleceu diretrizes procedimentais detalhadas (inspeção judicial prévia, audiência de mediação, elaboração de plano de desocupação humanizada) que não constavam na lei.

No que se refere à institucionalização das diretrizes, nota-se que o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução nº 510, de 26 de junho de 2023, a qual oficializou e regulamentou os critérios definidos pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF 828 (Brasil, 2023). Nesse aspecto, estabelece o CNJ (2023):

A Resolução nº 510, de 26 de junho de 2023, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), oficializa e regula os critérios definidos pelo STF na decisão da ADPF 828, criando a Comissão Nacional de Soluções Fundiárias (CNSF) e as Comissões Regionais de

Soluções Fundiárias (CRSF) para mediar conflitos coletivos por terra e moradia, estabelecendo protocolos de atuação e atribuindo aos tribunais a responsabilidade pela criação de estruturas adequadas.

A Resolução 510/2023 representa avanço importante na medida em que institucionaliza, no âmbito do sistema de justiça, as diretrizes estabelecidas pelo STF, conferindo-lhes caráter permanente e não meramente emergencial. As Comissões de Soluções Fundiárias, instituídas pela referida resolução, exercem atribuições específicas no tratamento dos conflitos possessórios coletivos.

Compete-lhes realizar inspeções judiciais nas áreas em litígio, mediar negociações entre as partes envolvidas e elaborar planos de desocupação humanizada quando a medida se mostrar inevitável. Também lhes incumbe articular-se com órgãos públicos das áreas de habitação, assistência social e saúde para viabilizar soluções destinadas às famílias afetadas, acompanhar a situação no período posterior à desocupação e produzir dados e relatórios sobre conflitos fundiários, a fim de subsidiar a formulação de políticas judiciais.

A criação dessas comissões integra um sistema institucional de proteção voltado à prevenção e ao tratamento adequado dos conflitos fundiários, com ênfase na mediação, na proteção de direitos fundamentais e na redução de soluções baseadas exclusivamente na coerção estatal.

A articulação entre Lei 14.216/2021, ADPF 828 e Resolução CNJ nº 510/2023 configura um sistema integrado de proteção ao direito à moradia em contextos de conflito fundiário. A Lei 14.216/2021 estabelece moratória temporária de despejos e proteções específicas para inquilinos de baixa renda; a ADPF 828 estabelece diretrizes constitucionais vinculantes sobre como devem ser conduzidas desocupações, quando inevitáveis; e a Resolução 510/2023 do CNJ institucionaliza essas diretrizes no âmbito do Poder Judiciário, criando estruturas e procedimentos permanentes.

Esse sistema representa mudança paradigmática em relação ao tratamento tradicional dos conflitos fundiários no Brasil, historicamente marcado por violência, desconsideração da vulnerabilidade dos ocupantes e ausência de alternativas habitacionais.

Embora a Lei nº 14.216/2021 representou um marco jurídico emergencial importante que, ao suspender temporariamente despejos coletivos e estabelecer proteções específicas para inquilinos de baixa renda, contribuiu para a proteção de milhares de famílias durante a crise sanitária da Covid-19.

Conforme demonstrado, a lei insere-se em contexto mais amplo de mobilização social e jurídica pela proteção do direito à moradia, articulando-se com a ADPF 828 e a Resolução

510/2023 do CNJ.

A análise da aplicação prática da lei pelos tribunais evidenciou interpretação predominantemente restritiva dos requisitos legais, com exigências probatórias rigorosas que podem dificultar o acesso à proteção por parte de populações vulneráveis.

Os dados produzidos pela Campanha Despejo Zero e por organizações da sociedade civil demonstram que, embora a lei tenha contribuído para redução do número de despejos, a vulnerabilidade habitacional permanece elevada, afetando desproporcionalmente populações negras, mulheres e comunidades tradicionais.

As principais limitações identificadas foram, a exclusão expressa de imóveis rurais, deixando desprotegidas populações camponesas, indígenas e quilombolas; a restrição da proteção a desocupações “coletivas”, não alcançando despejos individuais; a ausência de alternativas habitacionais concretas para famílias protegidas pela suspensão; e a interpretação restritiva pelos tribunais.

A articulação da Lei 14.216/2021 com a ADPF 828 e a Resolução 510/2023 do CNJ representa um avanço importante na construção de sistema integrado de proteção ao direito à moradia. Contudo, conforme destacam Ávila Franzoni, Ribeiro e Ferreira Pires (2023), a efetividade dessas normas depende da implementação de políticas públicas estruturais que garantam o acesso à terra e à moradia digna como direitos fundamentais.

A persistência de conflitos fundiários, sobretudo em áreas rurais de Mato Grosso e nas periferias urbanas, evidencia que a legislação isolada não basta. É imprescindível a implementação de políticas de reforma agrária, regularização fundiária, programas habitacionais de interesse social, e reconhecimento efetivo da função social da propriedade, em consonância com os princípios consagrados na Constituição de 1988.

A experiência da pandemia, longe de ser apenas episódio excepcional, explicitou contradições estruturais da sociedade brasileira e exigiu respostas emergenciais que, espera-se, possam se consolidar como parâmetros permanentes de proteção ao direito à moradia.

O desafio que se coloca é transformar as conquistas normativas obtidas durante a emergência sanitária em mudanças estruturais e duradouras na forma como o Estado e a sociedade lidam com a questão habitacional.

CAPÍTULO 3 – DESOCUPAÇÃO HUMANIZADA E OS REFLEXOS DA ADPF 828 NO CONTEXTO AGRÁRIO

Este capítulo se dedica à análise central da dissertação, explorando o conceito de desocupação humanizada e, de forma crítica, avaliando os reflexos e a efetividade das medidas implementadas pela ADPF 828 no cenário dos conflitos agrários, com especial atenção ao contexto do Estado de Mato Grosso.

Depois de revisar a história da violência no campo e aprofundar a análise da ADPF 828 e da Lei nº 14.216/2021 no Capítulo 3, este capítulo tem como objetivo levar essa discussão para a prática, mostrando como tudo isso se aplica na realidade. Serão examinados o entendimento da desocupação humanizada como um princípio orientador da atuação estatal e as repercussões diretas da decisão do Supremo Tribunal Federal nas ações de reintegração de posse, buscando aferir se as diretrizes estabelecidas foram capazes de reduzir a letalidade e promover maior respeito aos direitos humanos nas disputas por terra.

3.1 DESOCUPAÇÃO HUMANIZADA COMO PRINCÍPIO DE ATUAÇÃO DO ESTADO

Observa-se no Brasil, a persistência da violência nos conflitos por terra, uma situação que tem raízes profundas na história do país, tendo como causas principais a concentração fundiária e a fragilidade das políticas de reforma agrária. Como medida de enfrentamento dessa triste realidade, o estado de Mato Grosso tem aplicado as legislações mais recentes, como a ADPF 828 e a Lei nº 14.216/2021, da mesma forma que fez ajustes no procedimento de atuação da Polícia Militar para o cumprimento das ações de reintegração de posse.

A desocupação humanizada, medida recente que incorporou um conjunto de ações para mitigar os efeitos dos despejos de famílias em situação de vulnerabilidade, encontrou respaldo nos tribunais superiores, em especial do Tribunal de Justiça de Mato Grosso. Para isso, analisou-se o papel do Poder Judiciário, das forças de segurança e dos órgãos administrativos, com o objetivo de diminuir a violência e proteger os direitos das populações mais vulneráveis.

Entretanto, apesar dos avanços na legislação, ainda há uma diferença entre o que a decisão do STF determina e a realidade do campo, dentre eles os interesses patrimoniais diversos e resistências políticas e culturais dificultam uma aplicação efetiva dessas orientações.

3.1.1 O acesso à moradia como direito fundamental

O direito à moradia adequada constitui-se como direito fundamental, essencial para a

garantia da dignidade humana e o acesso a direitos básicos como saúde e segurança. No contexto brasileiro, essa dimensão tornou-se ainda mais evidente durante a pandemia da Covid-19, quando ações emergenciais foram criadas para proteger populações vulneráveis de despejos forçados.

Ao analisar as ações emergenciais no Brasil para proteger direitos fundamentais durante a pandemia da COVID-19, Macedo Júnior e Pedron (2023) ressaltam que durante a crise foram criadas iniciativas populares como a “Campanha Despejo Zero” e legislações como o PL 827/2020 e a ADPF 828/DF, que tiveram o objetivo de suspender despejos, colocando o direito à vida acima do de propriedade.

No entanto, essas ações são consideradas pontuais, e não resolvem o problema estrutural da moradia no país. Para garantir uma vida digna às populações mais vulneráveis de forma contínua, é fundamental investir em políticas permanentes que atendam às necessidades dessas comunidades além do período de emergência sanitária.

Fischer, Nascimento Correia de Andrade e Alencar (2025) reforçam essa perspectiva ao afirmar que o direito à moradia é fundamental para garantir a dignidade das pessoas e o acesso a direitos básicos. No Brasil, cerca de 24 milhões de pessoas vivem em condições precárias, situação que se agravou durante a pandemia, devido às políticas que reduziram a atuação do Estado nesse setor. Trata-se de um problema estrutural, causado por violações constantes e pela falta de ações eficazes por parte do governo ao longo dos anos.

Já Oliveira (2020) explora a relação entre o direito de propriedade e o direito social à moradia, especialmente durante a pandemia de COVID-19. Ressalta que, enquanto as ações de reintegração de posse têm como objetivo proteger os proprietários de imóveis, realizá-las em período de crise sanitária colocou em risco a saúde das pessoas que ocupam esses imóveis e da sociedade como um todo. Por isso, muitos tribunais decidiram suspender despejos para preservar vidas. Contudo, essas decisões nem sempre consideraram plenamente o direito constitucional à moradia.

A falta de políticas habitacionais eficientes leva muitas pessoas a ocuparem imóveis de forma desesperada, agravando ainda mais a crise de moradia no Brasil. A pandemia revelou a necessidade de uma abordagem mais humanizada e equilibrada, que proteja tanto o direito à propriedade quanto os direitos sociais, garantindo a dignidade de todas as pessoas.

As decisões judiciais durante a crise da Covid-19 variaram significativamente. Em São Paulo, alguns magistrados negaram pedidos de liminar feitos para proteger a saúde pública, enquanto outros autorizaram despejos considerados violentos. No Rio Grande do Sul, a justiça manteve a remoção de famílias, argumentando que o deslocamento para conjuntos habitacionais

oferecia melhores condições de higiene e isolamento. Em Sergipe, a decisão foi suspender mandados de reintegração de posse para evitar expulsões de famílias vulneráveis e ajudar a diminuir o risco de propagação do vírus (Oliveira, 2020).

Rangel (2020) corrobora essa análise ao examinar o conflito entre o direito individual à propriedade e o direito social à moradia no Brasil. Desde os anos 1970, a urbanização excludente contribuiu para aumentar a segregação habitacional e dificultar o acesso a moradias decentes para muitas pessoas. O foco excessivo do Judiciário na proteção da propriedade, muitas vezes, deixa de lado o direito à moradia.

Instrumentos legais importantes, como o Estatuto da Cidade, a Concessão de Uso Especial para Moradia e a Regularização Fundiária, poderiam ter auxiliado para que a propriedade cumpra sua função social e que todos tenham direito à moradia digna. Adiciona-se ainda, o fato de que as decisões judiciais se divergiram bastante.

Enquanto alguns negaram pedidos de liminar feitos para proteger a saúde pública, outros autorizaram despejos considerados violentos, sob o argumento que a realocação lhes proporcionava melhores condições de higiene e isolamento (Oliveira, 2020).

3.1.2 A evolução do conceito de direito de propriedade e sua função social

A compreensão da desocupação humanizada passa necessariamente pela análise da evolução do conceito de propriedade no ordenamento jurídico brasileiro. Ao descrever a evolução do direito de propriedade no Brasil, Mello (2019) mostra que nas primeiras constituições, a propriedade era vista como uma garantia absoluta, enquanto nas versões mais recentes ela passou a ter uma função social.

A propriedade não é apenas um direito privado, também está relacionada ao interesse público. Por isso, o exercício desse direito pode ser limitado pelo Estado, sempre com o objetivo de atender às necessidades sociais e econômicas da sociedade, e faz uma distinção importante entre o direito de propriedade e sua função social.

Quando essa função não é cumprida, a proteção jurídica ao proprietário pode ser reduzida, como ocorre na desapropriação. A propriedade deve contribuir para o bem-estar coletivo, ajudar na justiça distributiva e equilibrar os interesses individuais e coletivos. Por isso, o Estado tem o poder de impor restrições ou obrigações aos proprietários, sempre respeitando os princípios estabelecidos na Constituição. (Mello, 2019)

Coelho (1960) reitera que o conceito de propriedade evoluiu ao longo do tempo, se antigamente era visto como um direito absoluto, hoje é entendido como algo que deve estar condicionado ao interesse coletivo e social, o que significa que todos os direitos, incluindo o de

propriedade, precisam ter limites para evitar conflitos.

No caso do direito de propriedade, esses limites são fundamentados na função social, uma ideia influenciada por valores filosóficos e históricos, como os de Tomás de Aquino.

As mudanças nas constituições brasileiras mostram uma transição de uma visão mais ampla e exclusiva da propriedade para uma abordagem mais voltada ao bem social. Essa mudança impacta leis relacionadas ao uso de bens, distribuição de riquezas, desapropriações, recursos naturais e propriedade industrial.

Na prática, essas limitações não enfraquecem o direito de propriedade; pelo contrário, as fortalecem ao garantir uma distribuição mais justa dos bens e ajudar a solucionar problemas sociais, como a reforma agrária. (Coelho, 1960)

Por sua vez, Maluf (2012) também corrobora a ideia da imposição de limitações ao direito de propriedade, ao afirmar que este não é absoluto. Isso ocorre porque esse direito abrange tanto o Direito Público quanto o Direito Privado e deve orientar-se pelo bem-estar social e pelo interesse coletivo. Entre as limitações de natureza pública incluem-se o tombamento de bens históricos, o planejamento urbano, a desapropriação, que em diversas situações enfrenta atrasos e controvérsias quanto ao valor das indenizações, bem como as restrições ao uso do espaço aéreo e do subsolo.

Essas regras são feitas para preservar nossa memória cultural, combater a especulação imobiliária, evitar tragédias e garantir a segurança de todos. Na esfera do direito privado, essas limitações ajudam a evitar abusos de direito, regulam a convivência em condomínios e estabelecem regras para heranças e doações, protegendo os direitos dos herdeiros e evitando desequilíbrios.

Essas limitações abrangem temas sociais delicados, como a usucapião coletiva, as invasões urbanas e a dificuldade do Estado em indenizar áreas ocupadas irregularmente. Por isso não é razoável pensar na desapropriação como punição, o direito à propriedade deve ser acompanhado de deveres, como preservar o patrimônio, cuidar do meio ambiente, respeitar a ordem urbanística e manter a dignidade. Tudo isso para equilibrar a liberdade individual com as necessidades sociais e éticas de nossa sociedade. (Maluf, 2012)

Com relação ao meio rural, Rates (2017) aponta que, no Brasil, a desigualdade na distribuição de terras, herdada de nossa história de grandes fazendas, causa exclusão social e provoca conflitos. Com a Constituição de 1988, o direito à propriedade passou a ter uma condição, a função social. Isso significa que a terra deve ser usada de maneira racional, proteger o meio ambiente e garantir condições dignas aos trabalhadores. Quando esses critérios não são cumpridos, e movimentos sociais como o MST realizam ocupações, vista como uma

desobediência civil e direito de resistir às injustiças e às marginalizações.

Donizete Franco, Ferreira e Tárrega (2013) abordam de forma clara como o Direito Agrário brasileiro trata as ações possessórias, ao destacar a importância de incluir a função social da terra na análise dessas questões, especialmente após a Constituição de 1988. As diferenças entre posse civil e posse agrária, é que a posse de terra no contexto agrário deve ser exercida de maneira direta, contínua e com um propósito social. Isso significa usar o solo de forma racional, promovendo o cuidado com o meio ambiente e o bem-estar da comunidade.

Para assegurar esses princípios, é relevante a adoção de procedimentos como inspeções judiciais e audiências de justificação, que ajudam a verificar se a posse está alinhada com esses objetivos sociais. Complementarmente, o Judiciário deve atuar de forma mais ativa na promoção da justiça social, cobrando dos proprietários uma demonstração de que estão usando a terra de maneira socialmente responsável, assim combatendo a concentração fundiária e fortalecendo os direitos dos cidadãos (Donizete Franco; Ferreira; Tárrega, 2013).

3.1.3 A atuação do Poder Judiciário nos conflitos por moradia e terra

A atuação do Poder Judiciário nos conflitos fundiários tem sido objeto de crescente reflexão crítica, especialmente quanto à necessidade de superação de abordagens tradicionalmente centradas na proteção da propriedade em detrimento dos direitos sociais.

Barbosa e Mariano (2023) destacam a importância de uma nova postura do Judiciário diante dos conflitos por moradia e ocupação de terra, especialmente porque o processo civil tradicional tem limitações para garantir o direito habitacional, considerado um direito fundamental e social. Destarte, chama atenção para a gravidade da crise habitacional no Brasil, que piorou com fatores como a pandemia e o aumento do desemprego.

Além disso, tecem uma crítica sobre a abordagem clássica de solução desses conflitos, que muitas vezes transfere o problema em vez de resolvê-lo de verdade. Como alternativa, sugere o uso do Processo Estrutural, uma metodologia que incentiva o diálogo, o acompanhamento contínuo e procedimentos mais flexíveis.

Tal abordagem busca promover mudanças tanto na estrutura institucional quanto nos valores públicos, com o objetivo de proteger de forma mais efetiva o direito à moradia, garantir maior transparência, estimular o diálogo entre os poderes e preservar a dignidade das famílias mais vulneráveis. (Barbosa; Mariano, 2023)

Por sua vez, Castro e Marques (2024) recorre à teoria da mobilização do direito para mostrar como movimentos sociais, o Judiciário e os proprietários de terras interagem na disputa por direitos. Os movimentos sem-terra se valem de estratégias jurídicas, como o conceito de

função social da propriedade, para fortalecer suas reivindicações e dar respaldo aos seus protestos. E, nesse contexto, as varas agrárias possui potencial para diminuir os conflitos violentos e promover a conciliação no campo, e mesmo assim também acabou se tornando um espaço de tensões sobre quem tem direito à terra.

No conflito judicial, duas posições se destacam, sendo de um lado os proprietários defendem a propriedade absoluta, enquanto os movimentos sociais defendem a função social da propriedade, conforme previsto na Constituição.

Assim, apesar das varas agrárias terem ajudado a evitar confrontos imediatos, o Judiciário costuma priorizar o direito de propriedade em suas decisões mais críticas, o que revela algumas limitações na promoção de uma reforma agrária mais efetiva. (Castro; Marques, 2024)

Ainda discorrendo sobre o modo como o judiciário lida com as demandas dos movimentos sociais que lutam por moradia, De Acypreste e Costa (2016) relatam que há uma prioridade dissonante na proteção da propriedade, mesmo que isso acabe prejudicando o direito à moradia.

A Justiça costuma favorecer a propriedade formal, usando critérios bastante rígidos que beneficiam interesses especulativos e os proprietários, enquanto o direito social à moradia fica em segundo plano na prática.

A jurisprudência reforça uma visão de propriedade como algo sagrado, muitas vezes ignorando sua função social e a realidade social de vulnerabilidade das ocupações. Além disso, o Judiciário costuma tratar esses conflitos como disputas possessórias simples, deixando de lado questões sociais mais amplas.

Essa postura tende a ser bastante seletiva e rígida, favorecendo os interesses das classes dominantes e dificultando a realização dos direitos sociais, especialmente o direito à moradia. Como resultado, essas ações contribuem para aprofundar as desigualdades nas cidades. (De Acypreste; Costa, 2016)

Ao analisar as reintegrações de posse durante a pandemia, Spilleir; Favere e Castañeda Ayarza (2022). observaram uma discrepância entre a teoria constitucional e a prática do Estado, que muitas vezes desrespeita a dignidade das populações periféricas em favor do mercado imobiliário. O conflito social pelo uso do espaço urbano, onde a "cidade legal" contrasta com a "cidade real" marcada por ocupações precárias e especulação imobiliária, favorecendo interesses econômicos às custas das necessidades populares.

Durante a pandemia, cerca de 2 mil famílias foram expulsas, muitas vezes por ações impulsivas e violentas, embora existam planos de proteção social que frequentemente

privilegiam as elites e negligenciam os mais vulneráveis. Assim, morar e ocupar a cidade permanecem como formas de resistência a um sistema injusto e excludente. (Spilleir; Favere; Castañeda Ayarza, 2022)

3.1.4 As Comissões de Soluções Fundiárias e a ADPF 828

A ADPF 828 representa marco importante na busca por uma atuação mais humanizada do Estado em conflitos fundiários, especialmente ao instituir mecanismos de mediação e diálogo, com etapas prévias à execução de desocupações.

Prazeres e Silva (2023) asseveram que isso decorre do fato de que o modelo tradicional de processo civil entrou em crise e já não atendia mais à evolução das relações processuais, que geralmente foca na disputa entre autor e réu e é inadequado para lidar com a complexidade dos conflitos de terra.

Porque, muitas vezes envolve múltiplas pessoas e interesses diversos. Exemplos de tragédias humanas não faltam, onde desocupações não planejadas resultaram na destruição de escolas, igrejas e no abandono de famílias em condições precárias. Além disso, os conflitos por terra são apenas uma parte de uma problemática maior, que inclui questões de moradia, urbanismo e meio ambiente, demandando uma abordagem mais ampla e estrutural, além do que oferece o processo convencional.

Em resposta, o Supremo Tribunal Federal orientou que os Tribunais de Justiça e os Tribunais Regionais Federais agissem para criar comissões específicas para lidar com conflitos fundiários, atuando na elaboração de estratégias para retomar decisões suspensas e realizando inspeções e audiências de mediação antes de ordens de desocupação, envolvendo órgãos públicos e representantes das comunidades.

Ações administrativas de remoção de pessoas vulneráveis só podem ocorrer após aviso prévio, com garantias de proteção à moradia, sem separação de famílias e com encaminhamento adequado.

A retomada de procedimentos para desocupação de imóveis urbanos foi autorizada, ressaltando a importância de conduzir os processos com responsabilidade, respeito aos direitos das pessoas e transição gradual, mesmo na retomada das reintegrações de posse (Brasil, 2021).

As Comissões Regionais de Soluções Fundiárias, criadas pela Resolução nº 510/2023 do CNJ, atuam como órgãos de apoio e não têm poder para tomar decisões. Sua missão é ajudar a tornar o Judiciário mais eficiente, especialmente na gestão dos processos, oferecendo ao juiz uma visão técnica, social e política além do conteúdo dos autos.

Além disso, elas funcionam como uma rede de cooperação judiciária, facilitando a

comunicação entre o Judiciário e órgãos como o INCRA, a Defensoria Pública, movimentos sociais e prefeituras, para desenvolver soluções viáveis e adequadas às realidades locais.

A atuação das comissões de soluções fundiárias ocorre em três fases principais, sendo a visita técnica, que avalia as condições do local e as motivações da ocupação sem focar na produção de provas; a mediação coletiva, que busca construir soluções consensuais como desocupação parcial ou reassentamento digno por meio de diálogo com todos os envolvidos; e o planejamento da desocupação, que prepara uma reintegração pacífica, caso o consenso não seja alcançado, respeitando condições humanas e transporte dos bens das famílias.

Essas etapas são fundamentadas em direitos humanos, seguindo diretrizes internacionais e decisões judiciais, com o objetivo de garantir que a justiça respeite a dignidade das pessoas e promova uma abordagem civilizada e humanizada nas ações de reintegração de posse. (Prazeres; Silva, 2023)

3.1.5 A legitimidade da atuação policial nas reintegrações de posse

A atuação das forças policiais nas reintegrações de posse constitui aspecto crucial para a efetivação do princípio da desocupação humanizada, pois exige a adoção de protocolos claros e o respeito aos direitos fundamentais das pessoas afetadas.

A análise do princípio da desocupação humanizada revela uma transformação significativa na compreensão dos conflitos fundiários no Brasil. O reconhecimento do direito à moradia como direito fundamental, a evolução do conceito de propriedade com ênfase em sua função social, a necessidade de atuação mais sensível do judiciário, a criação das Comissões de Soluções Fundiárias (CSF), a partir da ADPF 828, e a delimitação de protocolos para atuação policial constituem elementos de um novo paradigma de abordagem estatal desses conflitos.

Esse paradigma busca superar a histórica tensão entre propriedade privada e direitos sociais, propondo caminhos de mediação, diálogo e soluções estruturais que protejam a dignidade das pessoas em situação de vulnerabilidade sem desconsiderar os direitos de propriedade. A implementação efetiva desse princípio, contudo, exige não apenas mudanças normativas, mas transformações institucionais e culturais que coloquem os direitos humanos no centro das decisões estatais em matéria fundiária.

De acordo com Rates (2017), o poder de polícia é a capacidade do Estado de limitar liberdades individuais com o objetivo de proteger o interesse público. Essa responsabilidade deve seguir regras estabelecidas por lei e não é exclusividade dos policiais.

Para o uso legítimo da força, é importante observar quatro princípios essenciais, quais sejam, a legalidade, a necessidade, a proporcionalidade e a conveniência. Isso garante que as

ações estejam previstas em lei, que a força seja usada apenas quando não houver outras opções, que sua intensidade seja compatível com a resistência e que o momento e o local sejam adequados para reduzir ao máximo os riscos à sociedade.

Quanto à atuação da Polícia Militar, Rates (2017) demonstra que a intervenção policial deve ser o último recurso em casos de reintegração de posse. Nesse sentido, ressalta que erros no procedimento e abusos, como ofensas verbais e destruição de moradias, podem gerar mais violência e causar danos irreparáveis à imagem da polícia e aos direitos humanos. Eventos históricos, como o massacre de Eldorado dos Carajás, ajudaram a criar manuais e orientações que visam tornar essas operações mais profissionais.

No que se refere ao protocolo e ao diálogo no cumprimento de ações de reintegrações de posse, a legitimidade da atuação policial depende da observância de planejamento prévio e de diretrizes claras.

Inicialmente, impõe-se **a análise da situação**, com levantamento detalhado das condições do local, identificação do número de famílias envolvidas, verificação da presença de idosos, gestantes e outras pessoas em situação de vulnerabilidade, além da avaliação do grau de resistência eventualmente existente.

Em seguida, deve-se priorizar **a negociação**, com a adoção de medidas voltadas à solução pacífica do conflito antes de qualquer emprego de força policial. Essa etapa pressupõe a participação de instituições como o Ministério Público, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), a Defensoria Pública e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), de modo a assegurar mediação qualificada e respeito às garantias fundamentais.

Caso a intervenção se revele indispensável, a **execução deve observar critérios técnicos e proporcionalidade**, com prioridade para o uso de instrumentos de menor potencial ofensivo e a catalogação integral da operação por meio de fotografias ou gravações audiovisuais, a fim de garantir transparência, controle e responsabilização.

A legitimidade da polícia em reintegrações de posse está condicionada ao uso da força como *ultima ratio* e agir com ética, técnica e imparcialidade. Manter a ordem pública não significa agir com arbitrariedade; pelo contrário, a Polícia Militar deve proteger a dignidade das pessoas ao cumprir ordens judiciais com moderação e inteligência, ajudando a diminuir os conflitos sociais, tanto no campo quanto na cidade (Rates, 2017).

O estado de Mato Grosso promoveu uma revisão do Procedimento Operacional Padrão (POP) em 1º-7-2023, especialmente quanto ao procedimento 503.1, que traz orientações tanto técnicas quanto legais para o uso da força durante reintegrações de posse. Em tese, o manual preconiza todas as etapas, desde o planejamento até a execução, sempre com foco na segurança

jurídica e física de todos os envolvidos.

A estrutura organizacional é bem definida, com comandos liderados pelo comandante da operação, equipes especializadas e suporte logístico, tudo voltado para ações coordenadas e de desocupação pacífica. Essas ações devem começar ao amanhecer e incluem explicações aos ocupantes para facilitar o entendimento.

Para garantir a transparência, durante a operação são adotadas medidas de segurança, suporte médico, acervos audiovisuais e uma comunicação clara para evitar mal-entendidos. Essas informações também são compartilhadas com a imprensa e detalhadas em relatórios. A prioridade principal é a segurança das partes, sejam policiais, ocupantes, imprensa e proprietários.

Algumas atitudes importantes incluem o atendimento médico imediato, quando necessário, evitar que policiais transportem pertences ou realizem demolições, não hostilizar os líderes dos ocupantes, além de inventariar tudo por meio de filmagens e manter uma comunicação aberta com os invasores.

É fundamental evitar condutas que possam expor qualquer pessoa a risco, como o uso inadequado da força, sobretudo na presença de crianças ou adolescentes.

3.2 REPERCUSSÕES DA ADPF 828 NAS AÇÕES DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE EM MATO GROSSO

A decisão do Supremo Tribunal Federal na ADPF 828, que estabeleceu regras mais rígidas para desocupações coletivas e criou comissões para resolver conflitos fundiários, representou um avanço importante na tentativa de tornar os procedimentos de reintegração de posse mais humanos. No entanto, a efetividade dessas orientações depende não só do que está previsto na lei, mas principalmente de como elas são aplicadas na prática pelos tribunais estaduais, pelas forças de segurança e por outras instituições envolvidas.

Mato Grosso se destaca como um *locus* fundamental para esse estudo, pois concentra uma grande parte dos conflitos por terra no Brasil. Nos últimos anos, o estado tem mostrado avanços na implementação da ADPF 828, mas também enfrenta resistência de setores mais conservadores. Movimentos como o “Invasão Zero” e a Lei Estadual nº 12.977/2025, que criou o programa “Tolerância Zero”, ilustram essa reação contrária às mudanças. Grupos mais conservadores tentam frear ou reverter os avanços na proteção dos direitos humanos.

3.2.1 A função pacificadora da jurisdição, o acesso à justiça e a litigância estratégica na ADPF 828

Cintra, Grinover e Dinamarco (2015) explicam que os principais objetivos do Estado, ao exercer sua jurisdição são sociais, políticos e jurídicos, com a pacificação sendo o objetivo central. Essa pacificação busca promover a harmonia social, resolver conflitos e garantir a felicidade individual, sendo facilitada pelo sistema processual criado pelo Estado, que estabelece normas, órgãos jurisdicionais e recursos para exercer seu poder.

Com a influência do Estado social, que valoriza a realização dos direitos humanos, há uma ênfase na função pacificadora da jurisdição como meio de eliminar conflitos e promover justiça efetiva, destacando que o objetivo maior do Estado contemporâneo é o bem comum, cuja projeção na jurisdição é a pacificação com justiça.

Por outro lado, ressalta-se que a Constituição Federal de 1988 deixou claro que a lei não pode impedir que a Justiça analise casos de lesão ou ameaça de direito (art. 5º, XXXV). Isso reforça a ideia de que o controle judicial é indispensável e que todo mundo tem o direito de buscar a Justiça.

Essa garantia de acesso ao sistema judicial é vista como uma condição essencial dos direitos humanos em um sistema moderno e justo, cujo propósito é não só reconhecer os direitos, mas garantir que eles sejam realmente exercidos por todas as pessoas.

Fernandes e Pereira (2024) abordam que a litigância estratégica envolve o uso de ações e ferramentas jurídicas com o objetivo de prevenir e combater violações de direitos humanos. Busca criar impactos que vão além do caso específico, promovendo mudanças na legislação, nas políticas públicas e na conscientização social.

Nesse processo, são realizadas etapas como a escolha de casos que representem bem a questão, a formação de parcerias para ações de *advocacy*, a coleta de dados relevantes e o uso de mecanismos de pressão, incluindo recursos internacionais.

Os principais objetivos dessa abordagem são promover mudanças estruturais e culturais, gerar impacto social, mesmo quando não há uma vitória judicial definitiva, atuar em conjunto com movimentos sociais e integrar conhecimentos jurídicos, sociais e políticos.

Para que seja realmente eficaz, é fundamental contar com um marco legal adequado, juízes independentes, uma advocacia especializada e redes de apoio financeiro e organizacional. Um exemplo que ilustra bem essa prática é a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 828. Durante a pandemia, essa ação buscava suspender remoções forçadas, promovendo uma abordagem mais humana diante de uma situação emergencial

(Fernandes; Pereira, 2024).

3.2.2 O efeito *backlash* e os movimentos “Invasão Zero” e “Tolerância Zero”

A litigância estratégica, embora seja uma ferramenta valiosa, pode comprometer os padrões legais e decisórios, além de gerar estresse e frustração por expectativas criadas durante ou após conflitos judiciais. Mesmo com condições favoráveis, pode trazer desvantagens, evidenciando que não é uma solução para todos os problemas e que seu impacto depende de seu uso adequado e consciente. (Fernandes; Pereira, 2024)

O efeito *backlash* em direitos humanos refere-se a uma contrarreação hostil, geralmente de setores conservadores ou grupos de poder, frente a avanços sociais, campanhas humanitárias ou decisões judiciais que expandem a proteção de grupos vulneráveis.

Essa reação busca restaurar o *status quo* anterior ou punir quem promove as mudanças, manifestando-se, principalmente, por meio de mobilização, articulação legislativa e resistência judicial.

Exemplos incluem a criminalização da luta pela terra, a criação de leis que dificultam benefícios sociais e a resistência a interpretações jurídicas progressistas, muitas vezes usando a retórica de legalidade e legitimação para justificar ações repressivas e episódios de violência.

O *backlash* atua, assim, como um freio institucional ao progresso dos direitos humanos, utilizando a legislação e o lobby político para manter monopólios na posse da terra e diminuir garantias fundamentais. (Fernandes; Pereira, 2024)

Teixeira (2025) alerta para o surgimento de um grupo que se posiciona contra os movimentos sociais e povos tradicionais, apoiado pelos interesses do latifúndio e do agronegócio. Para isso, usam a legislação e a força física, criminalizando a luta pela terra e defendendo a propriedade privada.

Surgiu após a campanha “Despejo Zero” e a retomada de um governo de esquerda, articulando ruralistas, políticos e forças repressivas para se opor às ocupações por reforma agrária.

O grupo promove ações legislativas e medidas repressivas que criminalizam e estigmatizam esses movimentos sociais. Além disso, utilizam a violência estrutural para ampliar o poder do agronegócio e retirar direitos de povos indígenas e comunidades tradicionais, fortalecendo a concentração de terras e os interesses econômicos no campo.

Essa iniciativa evoluiu de ações diretas de desocupação para uma atuação mais organizada no cenário político estadual e nacional, com o objetivo de criminalizar movimentos sociais como o MST. Composto por proprietários rurais e empresários apoiados por setores

como construção civil e turismo, esse movimento usa as redes sociais e uma retórica específica para reforçar sua atuação. (Teixeira, 2025)

Por sua vez, em Mato Grosso a Lei nº 12.977/2025, sancionada pelo atual governador do estado, criou o programa de "Tolerância Zero" contra invasões e ocupações de propriedades públicas ou privadas. Essa lei permite que o Poder Executivo adote medidas administrativas de segurança pública para manter ou recuperar a posse de imóveis de forma rápida, sem precisar recorrer à Justiça.

Segundo a lei, invasão é definida como a entrada ou permanência ilegal em um imóvel. Além disso, ela institui o mecanismo de "desforço administrativo imediato", que possibilita a retomada do imóvel em até 24 horas após a notificação, usando força moderada se necessário, inclusive com apoio federal quando for o caso.

A legislação também traz sanções administrativas, como a suspensão de benefícios sociais, com o objetivo de desencorajar invasões. Os proprietários precisam fazer a notificação antes de qualquer ação, mas algumas exceções são feitas para imóveis rurais que estejam improdutivos.

Politicamente, essa norma reflete uma postura mais rígida contra os movimentos sociais relacionados às invasões e reforça a proteção à propriedade privada, especialmente ao propor a substituição de processos judiciais longos por ações policiais mais ágeis. Na prática é uma releitura do movimento "Invasão Zero", cujas medidas foram consideradas inconstitucionais pelo STF.

3.2.3 Avaliação do trabalho do Tribunal de Justiça de Mato Grosso (TJMT)

A análise da jurisprudência do Tribunal de Justiça de Mato Grosso revela diferentes abordagens na aplicação da ADPF 828 e da Lei nº 14.216/2021, demonstrando tanto avanços quanto resistências na efetivação das diretrizes de desocupação humanizada.

Em um de aplicação das medidas determinadas pelo Supremo Tribunal Federal, em decisão proferida no **Agravo de Instrumento nº 1024094-46.2022.8.11.0000**, a Quarta Câmara de Direito Privado reconheceu a necessidade de suspensão do cumprimento de liminar de reintegração de posse, em harmonia com o decidido no âmbito da ADPF 828 e Lei 14.216/2021, conforme a ementa seguinte:

ESTADO DE MATO GROSSO PODER JUDICIÁRIO QUARTA CÂMARA DE DIREITO PRIVADO AGRAVO DE INSTRUMENTO (202) Nº 1024094-46.2022.8.11 .0000 RECURSO DE AGRAVO DE INSTRUMENTO – AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE – REVIGORAMENTO DA TUTELA JUDICIAL ANTERIORMENTE DEFERIDA – IMPOSSIBILIDADE – SUSPENSÃO DOS

EFEITOS DA LIMINAR – ADPF 828/DF – LEI 14.216/2021 – DECISÃO MANTIDA –RECURSO DESPROVIDO. Age com acerto a decisão que suspendeu cumprimento de revigoração de liminar, porquanto em harmonia com o que decidido no âmbito da ADPF 828 e Lei 14.216/2021. Suspensão do cumprimento das decisões possessórias em relação às ocupações anteriores à pandemia (20/03/2021), vale dizer, medidas que importem em despejos, desocupações, remoções forçadas ou reintegração de posse de natureza coletiva em imóveis que sirvam de moradia ou que representem área produtiva pelo trabalho individual ou familiar de populações vulneráveis, inviável a revigoração da liminar.

(TJ-MT – AI: 10240944620228110000, Relator.: GUIOMAR TEODORO BORGES, Data de Julgamento: 08/03/2023, Quarta Câmara de Direito Privado, Data de Publicação: 09/03/2023)

Em outro caso relevante, envolvendo agravo de instrumento contra decisão que determinou a reintegração de posse de área ocupada por cerca de 200 famílias utilizadas para agricultura familiar, a Primeira Câmara de Direito Privado decidiu:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE MANUTENÇÃO DE POSSE. DECISÃO QUE DETERMINOU EXPEDIÇÃO DE MANDADO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE. DECISÃO QUE IMPLICA EM DESOCUPAÇÃO COLETIVA. NECESSIDADE DE OBSERVAR A REGRA DE TRANSIÇÃO DETERMINADA NA ADPF Nº 828. DECISÃO CASSADA. RECURSO PROVIDO. 1. No caso dos autos a decisão agravada implica na possibilidade de desocupação coletiva de cerca de 200 famílias. 2. Na ADPF nº 828 o Exmo. Ministro Roberto Barroso determinou a adoção de um regime de transição para a análise dos pedidos de desocupações coletivas, que inclui a necessidade de realização de inspeções judiciais e de audiências de mediação pelas comissões de conflitos fundiários, como etapa prévia e necessária às ordens de desocupação coletiva, inclusive em relação àqueles cujos mandados já tenham sido expedidos. 3. Decisão cassada. 4. Recurso provido. (TJ-MT 10212359120218110000 MT, Relator.: SEBASTIAO BARBOSA FARIAS, Data de Julgamento: 29/11/2022, Primeira Câmara de Direito Privado, Data de Publicação: 01/12/2022)

Esses julgados demonstram que o Tribunal de Justiça de Mato Grosso tem reconhecido a necessidade de observância das diretrizes estabelecidas pela ADPF 828, especialmente quanto à realização de inspeções judiciais e audiências de mediação antes de desocupações coletivas.

Contudo, nem todas as decisões têm seguido integralmente o espírito protetor da ADPF 828. Em julgamento de agravo regimental, a Quarta Câmara de Direito Privado adotou interpretação mais restritiva:

RECURSO DE AGRAVO REGIMENTAL – RECURSO DE APELAÇÃO – AÇÃO DE INTERDITO PROIBITÓRIO CONVERTIDA EM REINTEGRAÇÃO DE POSSE – EFEITO SUSPENSIVO AO RECURSO DE APELAÇÃO – PEDIDO INDEFERIDO – SUSPENSÃO APENAS PELO PRAZO DISPOSTO NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL – ADPF 828 – DECISÃO MANTIDA – RECURSO NÃO PROVIDO. [...] Assim, não há que se falar que se devem esgotar as vias consensuais para o cumprimento do mandado de reintegração de posse, porquanto, como dito, a sentença tem efeito imediato, devendo os moradores providenciarem, de modo pacífico, a saída do local, depois de decorrido

o prazo estipulado na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF 828. (TJ-MT 10214142520218110000 MT, Relator.: SERLY MARCONDES ALVES, Data de Julgamento: 13/04/2022, Quarta Câmara de Direito Privado, Data de Publicação: 13/04/2022)

Este caso revela uma tensão entre a aplicação imediata das sentenças confirmatórias de tutela provisória e a necessidade de esgotamento das vias consensuais, conforme preconizado pela ADPF 828.

Um aspecto fundamental na aplicação da ADPF 828 diz respeito ao marco temporal estabelecido. Em decisão sobre ação de reintegração de posse proposta por João Antônio Pinto contra invasores da propriedade denominada Chácara São José e Capão da Certeza, em Cuiabá, o juízo de primeiro grau reconheceu que ocupações ocorridas após 31 de março de 2021 não se enquadram no regime de transição estabelecido pelo STF.

O autor alega possuir a posse legítima do imóvel desde 1968, com documentação e certidões que comprovam sua propriedade, além de atividades agropecuárias na área e infraestrutura, como uma pista de pouso licenciada. Em janeiro de 2023, o imóvel foi invadido por várias pessoas armadas, com uso de trator e instalação de estacas, expandindo a ocupação para cerca de 80 hectares, conforme laudo técnico.

A decisão reconhece a posse do autor, demonstra o esbulho praticado pelos invasores e destaca que ocupações ocorridas após o marco temporal de 31 de março de 2021, definido pela jurisprudência do STF, não se enquadram no regime de transição.

Com base na prova sumária apresentada, o juiz concedeu liminarmente a reintegração de posse e determinou vários procedimentos, como audiência de conciliação, citação dos réus, estabelecimento de multa diária por descumprimento e medidas para garantir os direitos dos ocupantes vulneráveis.

Além disso, ressaltou que ocupações realizadas após o marco temporal não estão protegidas pelo regime de suspensão de remoções e que as ações de remoção devem ocorrer com respeito às normas constitucionais e humanas, incluindo a oferta de abrigos adequados.

Um aspecto relevante revelado pela análise jurisprudencial diz respeito às limitações operacionais da Polícia Militar na execução de mandados de reintegração de posse.

Em sentença sobre embargos de declaração, a magistrada decidiu suspender temporariamente a reintegração de posse que estava marcada para janeiro de 2026, após a Secretaria de Segurança Pública informar que não poderia apoiar operacionalmente a ação na data prevista, devido a questões orçamentárias e climáticas.

A decisão reforçou que o andamento do processo está sendo conduzido de acordo com

as normas de direitos humanos e as orientações do STF, determinando que a suspensão seja comunicada às partes e aos órgãos envolvidos, com solicitação de nova data para a reintegração dentro de 15 dias, após o retorno da Secretaria.

Esse caso evidencia que, para além das questões jurídicas, há desafios práticos e operacionais que impactam a execução das medidas de reintegração de posse, exigindo coordenação entre o Poder Judiciário e os órgãos de segurança pública.

A análise da jurisprudência do Tribunal de Justiça de Mato Grosso e do contexto político-legislativo estadual revela um cenário marcado por contradições. Por um lado, observam-se decisões que efetivamente aplicam as diretrizes da ADPF 828, reconhecendo a necessidade de procedimentos prévios de mediação e a proteção de populações vulneráveis. Por outro, há resistências manifestadas tanto em decisões judiciais mais restritivas quanto, especialmente, na criação de legislação estadual que busca contornar as proteções estabelecidas em âmbito federal.

A Lei estadual nº 12.977/2025, ao instituir o programa “Tolerância Zero” e permitir o desforço administrativo imediato sem autorização judicial, representa um claro exemplo de *backlash* legislativo contra os avanços proporcionados pela ADPF 828. Essa legislação, combinada com a atuação do movimento “Invasão Zero”, demonstra a articulação de setores conservadores para manter estruturas de concentração fundiária e criminalizar movimentos sociais.

No entanto, a existência de decisões judiciais que cassam liminares de reintegração por descumprimento das diretrizes da ADPF 828 e que exigem a realização de inspeções e audiências de mediação demonstra que os mecanismos de litigância estratégica podem produzir resultados concretos, mesmo em contextos adversos.

O desafio que se coloca é garantir que as proteções estabelecidas pela ADPF 828 não sejam apenas formais, mas se traduzam em mudanças estruturais na forma como o Estado lida com conflitos fundiários, assegurando o respeito à dignidade humana, o direito à moradia e a função social da propriedade.

3.3 EFETIVIDADE DAS MEDIDAS NA REDUÇÃO DA LETALIDADE NOS CONFLITOS AGRÁRIOS

A análise teórica e normativa dos princípios da desocupação humanizada e das diretrizes estabelecidas pela ADPF 828, desenvolvida nos capítulos anteriores, demonstrou a existência de um arcabouço jurídico progressista que, ao menos no plano formal, busca conciliar a proteção da propriedade privada com a garantia dos direitos fundamentais das populações

vulneráveis envolvidas em conflitos fundiários.

No entanto, como se sabe, a efetividade de normas jurídicas, especialmente daquelas que buscam transformar práticas sociais profundamente enraizadas, não pode ser aferida apenas pela análise de sua coerência interna ou de sua adequação aos princípios constitucionais. É fundamental verificar, empiricamente, se e como essas normas têm sido aplicadas na prática judicial cotidiana e quais os seus impactos concretos sobre a realidade que pretendem transformar.

Esta seção dedica-se precisamente a essa tarefa, de analisar a aplicação prática dos princípios da desocupação humanizada em Mato Grosso, verificando se as medidas estabelecidas pela ADPF 828 e pela Lei nº 14.216/2021 têm efetivamente contribuído para a redução da violência e da letalidade nos conflitos agrários.

Para tanto, parte-se do pressuposto de que a efetividade jurídica não se mede apenas pela conformidade formal das decisões judiciais às normas superiores, mas pelos efeitos práticos dessas decisões sobre a vida das pessoas e sobre a transformação dos padrões estruturais de violência.

Conforme já visto, Mato Grosso figura historicamente entre os estados brasileiros com os indicadores alarmantes de conflitos agrários e violência no campo. A formação histórica do modelo agrário mato-grossense, marcada pela grilagem, pela concentração fundiária e pela expansão acelerada do agronegócio sobre territórios tradicionalmente ocupados por povos indígenas, comunidades quilombolas e agricultores familiares, criou as condições estruturais para a perpetuação de um ciclo de violência que, durante décadas, vitimou centenas de pessoas.

Nesse contexto, a implementação de políticas judiciais orientadas pela lógica da desocupação humanizada representa não apenas uma exigência de conformidade constitucional, mas uma necessidade urgente de transformação de práticas historicamente produtoras de morte e sofrimento.

Segundo o Tribunal de Justiça de Mato Grosso (TJMT), um estudo prévio, tanto do ponto de vista teórico quanto jurisprudencial, mostrou como o tratamento dado pelo sistema jurídico brasileiro aos conflitos de terra é bastante complexo, especialmente após a criação da ADPF 828 e da Lei nº 14.216/2021.

Essas mudanças normativas representaram uma inflexão importante na forma como o Poder Judiciário deve lidar com conflitos fundiários, deslocando o foco da tutela exclusiva da propriedade formal para uma abordagem mais equilibrada que leva em conta também os direitos fundamentais dos ocupantes e a função social da propriedade.

Para entender melhor os desafios, avanços e limitações na aplicação do princípio da

desocupação humanizada, é importante analisar casos concretos que ainda estão em andamento na justiça. O objetivo aqui é identificar padrões nas decisões judiciais, verificar se as etapas previstas na ADPF 828 estão sendo seguidas corretamente, acompanhar o trabalho das Comissões de Soluções Fundiárias e entender as particularidades de cada caso.

Somente através dessa análise empírica será possível avaliar se as inovações normativas têm produzido transformações reais nas práticas judiciais ou se permanecem como promessas não cumpridas, letra morta diante da força dos interesses econômicos e das resistências institucionais.

A análise dos processos judiciais e dos dados das Comissões de Soluções Fundiárias do TJMT revela tanto os avanços quanto as dificuldades e obstáculos que ainda existem na implementação de uma abordagem mais humanizada para a desocupação em Mato Grosso.

Esses dados permitem verificar, concretamente, se o sistema de justiça tem conseguido superar a tradicional lógica punitiva que historicamente caracterizou o tratamento judicial dos conflitos agrários, substituindo-a por uma abordagem mais complexa que reconheça a vulnerabilidade social dos ocupantes, valorize as tentativas de mediação e busque soluções que preservem a dignidade humana.

Cabe destacar que esta análise empírica não pretende ser exaustiva ou estatisticamente representativa do universo total de processos judiciais envolvendo conflitos fundiários em Mato Grosso. Os casos selecionados e os dados apresentados constituem uma amostra qualificada que permite identificar tendências gerais, padrões recorrentes e questões críticas, mas não autorizam generalizações absolutas.

Ainda assim, acredita-se que a análise oferecida nestas páginas constitui contribuição relevante para a compreensão de como, concretamente, os princípios da desocupação humanizada têm sido traduzidos em práticas judiciais e quais os seus efeitos sobre a realidade dos conflitos agrários em Mato Grosso.

Ao final desta seção, espera-se ter demonstrado que, embora a ADPF 828 e as políticas de desocupação humanizada representem avanços importantes e tenham produzido efeitos positivos na redução da violência e na proteção de populações vulneráveis, ainda persistem desafios estruturais significativos que limitam sua efetividade plena.

A superação desses desafios exigirá não apenas o aperfeiçoamento das práticas judiciais, mas também a articulação de políticas públicas mais amplas de reforma agrária, regularização fundiária e desenvolvimento rural sustentável, questões que serão retomadas nas considerações finais desta dissertação.

3.3.1 Processos de reintegração de posse analisados

Para compreender concretamente como os princípios da desocupação humanizada têm sido aplicados pelo Poder Judiciário mato-grossense, foram selecionados quatro processos paradigmáticos de reintegração de posse, todos tramitando entre 2023 e 2025.

A seleção desses casos buscou contemplar diferentes tipos de situações: ocupações de terras produtivas e improdutivas, ocupações organizadas por movimentos sociais e ocupações espontâneas, propriedades de grande porte empresarial e pequenas propriedades individuais. Essa diversidade permite identificar como variáveis contextuais influenciam as decisões judiciais e a aplicação das diretrizes da ADPF 828.

Os dados foram obtidos a partir dos processos em tramitação no TJMT, e que estão sendo monitorados pela Comissão de Solução de Assuntos Fundiários. Cada processo reflete uma situação específica de litígio, eleito pela sua representatividade e importância social, econômica e jurídica. Quanto à localização, todos os litígios situam-se na porção noroeste e norte do estado de Mato Grosso, polígono denominado “arco do desmatamento³”. Essa fração territorial sofre intensa pressão decorrente do desmatamento, do garimpo ilegal, de incêndios e de conflitos agrários.

O primeiro caso analisado refere-se ao **Processo 1000093-03.2018.4.01.3604, em trâmite na Justiça Federal da Comarca de Diamantino/MT**. Envolve uma situação peculiar em que o próprio INCRA figura como autor da ação de reintegração de posse. A controvérsia tem origem na ocupação irregular da Área de Reserva Legal Coletiva do Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS) Nova Conquista, antiga Fazenda Palmital, área adquirida e destinada pelo INCRA através da Portaria INCRA/SR-13G nº 01/2010 para fins de reforma agrária com desenvolvimento sustentável e preservação ambiental.

A reserva legal coletiva foi concebida para uso comum dos beneficiários do assentamento, com vedação expressa de ocupação individual para moradia. Apesar disso, a partir de aproximadamente 2010, e com intensidade crescente entre 2015 e 2021, a área passou a ser ocupada gradualmente por famílias não beneficiárias do PDS, em contexto de forte

³ O Arco de Desmatamento corresponde a uma faixa na porção sul e leste da Amazônia Legal marcada por elevadas taxas de perda de cobertura florestal, motivadas pela expansão da agricultura, da pecuária, pela ocupação territorial e pela infraestrutura de transportes. Essa área, sem delimitação oficial precisa, é reconhecida pelo padrão de degradação ao longo do tempo, ligado à abertura de rodovias, ao crescimento urbano e ao acesso a mercados. Entre as principais causas do desmatamento estão a pecuária, a agricultura mecanizada, a extração madeireira, ocupações irregulares e o uso do fogo. A dinâmica desse arco segue o avanço da fronteira agrícola, deslocando sua posição e intensidade conforme variáveis como fiscalização, preços de terras e oferta de crédito. Em Mato Grosso, sobretudo na parte noroeste, municípios como Colniza, Aripuanã e Juína, bem como o corredor da BR-163, apresentam maior impacto em razão da expansão agropecuária e da abertura de vias que intensificaram a destruição florestal.

vulnerabilidade social, oriundas de áreas rurais próximas e de diversos estados.

Essas famílias instalaram moradias precárias construídas com madeira, lona e pau a pique, desenvolveram agricultura de subsistência voltada basicamente ao autoconsumo com cultivo de mandioca, milho, banana e hortaliças, além de pequena criação de animais como aves, suínos e alguns bovinos. Com o tempo, passaram a organizar-se comunitariamente através da Associação dos Produtores Rurais Nova Conquista/Nova Reconquista.

Diante da expansão da ocupação e de constatações de extração irregular de madeira e desmatamento em área protegida, o INCRA ajuizou ação de reintegração de posse obtendo liminar de desocupação em 10 dias, com uso autorizado de força policial.

O cumprimento foi parcial, onde cerca de 25% das famílias deixaram inicialmente a área, mas mostrou-se ineficaz em médio prazo, pois houve retorno das famílias e reocupação imediata. Relatos encaminhados ao MPF mencionam, inclusive, suposto incentivo de terceiros à reocupação, agravando o conflito fundiário.

Ao longo do tempo, consolidou-se a presença de 151 famílias, totalizando 378 pessoas, com forte vínculo territorial e comunitário, investimentos pessoais em moradia, poços, cultivos e criações, porém sem qualquer infraestrutura básica como água tratada, esgoto, coleta de lixo ou equipamentos públicos.

À luz da ADPF 828 e da Resolução CNJ 510/2023, o caso foi encaminhado à Comissão Regional de Soluções Fundiárias do TJMT, que, em articulação com a Comissão Federal do TRF1, realizou visita técnica em 08 e 09 de setembro de 2025.

Do ponto de vista estritamente processual, a ação encontra-se em fase de cumprimento de sentença, com trânsito em julgado em 27 de setembro de 2013. Houve deferimento de liminar com prazo de 10 dias para desocupação e autorização de uso de força policial, mas o cumprimento não se mostrou plenamente eficaz.

A atuação da Justiça, contudo, passou a ser recalibrada, conforme exige a ADPF 828, que condiciona o cumprimento de ordens de despejo e reintegração de posse envolvendo populações vulneráveis à observância de parâmetros de direitos humanos e de prevenção de danos sociais massivos, e da Resolução CNJ nº 510/2023, que institui Comissões de Soluções Fundiárias e orienta que casos complexos sejam objeto de tratamento interinstitucional e dialogado, privilegiando a mediação e conciliação.

É nesse contexto que o STF, por meio da Reclamação 72.841/MT, acionou a Comissão Regional de Soluções Fundiárias do TJMT para acompanhar o caso, deslocando a ênfase de uma visão puramente possessória e executiva para uma abordagem de gestão de conflito fundiário de caráter estrutural, em consonância com a função social da propriedade, o direito à

moradia e a proteção ambiental.

A Comissão Regional, após a visita técnica conjunta, chegou a um diagnóstico central: trata-se de ocupação consolidada, socialmente relevante e de forte vulnerabilidade, inserida em área de restrição ambiental objetiva, o que exige solução articulada, gradual e humanizada.

O relatório constatou que a motivação da ocupação é essencialmente moradia e subsistência, com uso misto dos lotes em padrão típico de agricultura familiar de base rural. A infraestrutura básica é gravemente precária, com ausência de rede de esgoto, inexistência de coleta de lixo, quase inexistência de equipamento de saúde, dificuldade de acesso à educação e acesso intermitente à energia e à água tratada.

O perfil demográfico revela forte presença de crianças, adolescentes e idosos, muitos como chefes de domicílio, baixa escolarização, incidência elevada de doenças crônicas e presença de pessoas com deficiência, o que impõe prioridade de proteção segundo a Resolução CNJ 510/2023 e a Resolução CNDH 10/2018.

A renda é baixa e instável, com predominância da informalidade e baixo percentual de famílias com benefícios sociais. Quanto às atividades produtivas, identificaram-se práticas de pequeno porte e baixo impacto, voltadas ao autoconsumo, com residências próximas a nascentes e áreas de mata. Embora haja relatos de queimadas e desmatamentos, observou-se também alto grau de disposição comunitária para projetos de preservação e produção sustentável.

A organização comunitária mostrou-se robusta, com liderança reconhecida e comunidade bem-informada sobre o conflito. Há relatos de episódios de violência em tentativas de desocupação passadas, mas a postura atual é colaborativa, com disposição à negociação e preferência clara pela permanência com regularização.

Diante desse quadro, a Comissão formulou recomendações específicas. Primeiro, o congelamento da área, suspendendo novas ocupações e mudanças significativas, com base nas informações da visita técnica, para estabilizar o quadro fático enquanto se buscam soluções. Segundo, a instalação de mesa de diálogo interinstitucional, encaminhando o caso a procedimento formal de autocomposição com participação de INCRA, INTERMAT, Município, Defensoria Pública, Ministério Público e representantes dos ocupantes.

A ideia é construir, à luz da ADPF 828 e da Resolução 510/2023, uma saída negociada em vez de mera execução coercitiva da sentença possessória, dando prioridade para idosos, crianças, gestantes, pessoas com deficiência e portadores de doenças crônicas, assegurando atenção básica em saúde, inclusão em programas sociais e acompanhamento socioassistencial regular.

Terceiro, a Comissão recomendou avaliação técnica de alternativas fundiárias, com estudo conjunto sobre a viabilidade de regularização fundiária diferenciada ou de uso sustentável da área, compatibilizando a função social da terra com o caráter de reserva legal coletiva, ou reassentamento planejado em área regularizada e produtiva, se a permanência se mostrar inviável do ponto de vista ambiental ou jurídico.

Ainda que se cogite desocupação, a Comissão recomendou observância rigorosa dos procedimentos humanizados, com cadastramento prévio das famílias pelo município, notificação prévia adequada e acessível, elaboração de plano de desocupação com prazo razoável, acompanhamento pelos serviços de assistência social e saúde, e preservação das benfeitorias construídas e dos animais domésticos e de criação, protegendo integridade física e patrimonial dos ocupantes.

O segundo caso, refere-se ao **Processo 0000361-66.2011.8.11.0093/0041746-88.2025.8.11.0000, em tramitação na Comarca de Feliz Natal**. Apresenta um padrão recorrente de reocupações sucessivas que desafia a eficácia das tradicionais ordens de reintegração de posse. A Gleba Rio Ferro, localizada na zona rural de Feliz Natal/MT, com área aproximada de 750 hectares, é objeto de litígio possessório desde 2011, quando o proprietário ajuizou ação de reintegração de posse.

A sentença de procedência transitou em julgado em 27 de setembro de 2013, reconhecendo o direito possessório do autor. Em 2018 houve o cumprimento da primeira reintegração de posse.

Entretanto, já em 2019 observou-se a reocupação da área por famílias vulneráveis, com nova ordem de reintegração. Ao invés da desocupação, ocorreu a entrada de mais famílias em situação de vulnerabilidade, buscando moradia, alimentação e renda mínima, via cultivo da terra e criação de animais.

O conflito deixou de ser apenas patrimonial e passou a ter caráter marcadamente social, envolvendo direito à moradia, segurança alimentar e subsistência. Em 2021, o juízo local determinou nova reintegração, com prazos e autorização de reforço policial, evidenciando a tensão entre o direito de propriedade e o direito à moradia.

A partir de 2023, a Associação dos Trabalhadores Rurais Vale dos Sonhos ingressou formalmente nos autos, conferindo representatividade coletiva aos ocupantes, com juntada de documentos técnicos e administrativos indicando inserção do caso em políticas de ordenamento territorial e regularização fundiária.

Em dezembro de 2024, os autos foram remetidos à Comissão Regional de Soluções Fundiárias do TJMT, em conformidade com a Resolução CNJ nº 510/2023. A visita técnica foi

realizada em 02 de setembro de 2025, com cadastramento de 85 famílias totalizando 174 pessoas, e foi feita ainda o inventário socioeconômico.

Formalmente, a Justiça já decidiu pela reintegração e o processo está em fase de cumprimento de sentença. Entretanto, materialmente, o próprio Tribunal reconhece que o cumprimento desta decisão deve ser condicionado a uma abordagem humanizada, dialogada e compatível com direitos fundamentais, evitando a mera execução mecânica da ordem de despejo.

Observa-se aqui uma mudança significativa de paradigma: a fase clássica patrimonial de 2011 a 2018, com prevalência da lógica tradicional da ação possessória e ênfase na proteção do direito de propriedade, deu lugar a uma fase de recontextualização social e institucional a partir de 2019, com reconhecimento progressivo de que a área não é mais apenas objeto de posse/propriedade, mas território de moradia e subsistência de famílias vulneráveis.

O relatório técnico produzido pela Comissão identificou que a Gleba Rio Ferro se consolidou como comunidade organizada, com a Associação Vale dos Sonhos como núcleo de representação.

As famílias encontram-se em vulnerabilidade social e econômica, dependentes da terra para moradia e subsistência, com precariedade de infraestrutura e alto índice de doenças crônicas. A permanência na área é percebida pelos moradores como condição essencial de sobrevivência, enquanto a desocupação à força teria elevado impacto social, rompendo vínculos territoriais e comunitários.

A Comissão recomendou o congelamento da área, impedindo novas ampliações de ocupação e alterações abruptas, tomando como base os dados levantados na visita técnica. Essa medida é típica da lógica de prevenção e de gestão responsável do conflito, alinhada aos parâmetros de moderação de remoções coletivas reforçados pela ADPF 828.

Além disso, propôs a instalação de mesa de diálogo institucional com a presença de membro da Comissão Regional, as partes processuais, a Associação Vale dos Sonhos, o município de Feliz Natal, o INTERMAT e/ou INCRA, a Defensoria Pública e o Ministério Público.

Considerando o artigo 13 da Resolução CNJ nº 510/2023, a estratégia é deslocar o conflito da dimensão estritamente contenciosa para uma solução negociada, o que ecoa diretamente o espírito da ADPF 828 no sentido de privilegiar a mediação e evitar despejos forçados sem alternativas.

A Comissão ressaltou ainda que, à luz da Resolução CNJ nº 510/2023 e da Resolução CNDH nº 10/2018, o processo permanecerá sob acompanhamento contínuo da Comissão

Regional de Soluções Fundiárias, que poderá retomar a análise sempre que necessário.

O terceiro caso, **Processo 1023465-12.2023.8.11.0041, que tramita na comarca de Juína**, apresenta características distintas dos demais, envolvendo uma ocupação produtiva com maior nível de organização e integração a políticas públicas.

A visita técnica ocorreu em 23 de agosto de 2024 na Fazenda Taciana, propriedade da Terra Nova Participações e Administração de Bens S/C LTDA, localizada na BR-170, zona rural de Juína/MT. A área encontra-se subdividida em 140 lotes, todos ocupados por famílias.

O relatório descreve condições materiais que sugerem não se tratar de mera ocupação episódica, mas de um assentamento produtivo de caráter estável. Embora não haja fornecimento de água encanada e tampouco saneamento básico, com os moradores utilizando água de poços artesianos e fossas assépticas, há fornecimento regular de energia por meio do programa estatal “Luz para Todos” e linha de transporte escolar municipal.

A maioria das moradias é construída em madeira, com pouca estrutura, mas há algumas casas em alvenaria e certas unidades com pequenas represas para armazenamento de água e áreas de pastagem, indicando uso produtivo consolidado. As vias de acesso encontram-se em boas condições de trafegabilidade.

Esse cenário, com algum nível de integração a políticas públicas como energia elétrica, transporte escolar e programas de fomento agrícola, reforça o argumento de que se trata de ocupação produtiva, não meramente especulativa, com inserção em políticas oficiais de agricultura familiar e famílias que se apresentam como sujeitos de boa-fé, abertos à composição indenizatória.

O relatório contabilizou 93 entrevistados, com organização comunitária e atividade produtiva de leite, além de vinculação a CadÚnico. Reconheceu-se condições de vulnerabilidade, mas com algum grau de integração estatal, evidenciado pela presença de energia elétrica regular, acesso a transporte escolar e vinculação a políticas públicas de assistência social e crédito rural.

A ocupação possui características rurais produtivas, com pastos formados, área cercada, gado e produção leiteira constante, ainda que parcialmente deslocado por estiagem.

Um aspecto relevante deste caso é a notação da disposição dos ocupantes para solução negociada. As famílias reiteram disposição de indenizar o proprietário pela terra, o que o relatório expressamente consigna. Esse elemento diferencia significativamente este caso dos anteriores, indicando possibilidade concreta de composição por meio de mediação.

Embora o caso envolva típico conflito fundiário coletivo, o Relatório de Visita Técnica não aponta a manifestação formal de Comissão de Solução de Conflitos Fundiários. A atuação

estatal aparece pulverizada entre o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública, a Assistência Social Municipal e a Polícia Militar, sem um parecer unificado de órgão fundiário colegiado. Essa fragmentação institucional pode dificultar a construção de soluções integradas e efetivas.

O processo encontra-se em fase de cumprimento provisório de sentença, no âmbito da Vara Especializada de Direito Agrário de Cuiabá. No plano fático, observa-se a realização de visita técnica com entrevistas, coleta de dados de CadÚnico, levantamento das condições de moradia, infraestrutura e produção e elaboração de relatório com anexos da Assistência Social e PMMT. O estágio atual é de cumprimento provisório, em que o Judiciário está realizando levantamento técnico-social da ocupação.

O quarto e último caso analisado trata-se do **Processo 0009381-07.2015.8.11.0040, em trâmite na Comarca de Sorriso**. É o mais complexo entre os casos analisados, com histórico de múltiplas reocupações, disputas de competência e articulação de diversos procedimentos judiciais e administrativos paralelos. O processo envolve Alcides Bertoti Pereira como autor em ação contra Wilmar Sellegrini e outros ocupantes, além da Associação São Aladim e Associação Renascer São Aladim.

O autor afirma exercer posse mansa e pacífica desde 2001, sucedendo possuidor anterior desde 1996. Houve ação de usucapião anulada em apelação pelo TJMT em 31 de janeiro de 2024, o que fragiliza a tese de domínio regular do autor, mas não extingue sua pretensão possessória.

Em agosto de 2015, o autor narrou turbação/invasão da Fazenda Rio Verde por ocupantes organizados, dando origem a uma série de decisões liminares de reintegração com sucessivos cumprimentos parciais e revigoramentos.

A cronologia do processo é marcada por ciclos de decisões e reocupações. Em 19 de outubro de 2015, foi deferida liminar proibitória/inibitória, cumprida em 29 de outubro de 2015. Em 2016, constataram-se barracos e barracas, com ocupantes saindo da área central e ficando às margens. Houve novo revigoramento e determinação de desocupação em 2018, mas oficiais não conseguiram cumprimento voluntário, pedindo reforço policial. Em 2019, novo revigoramento e cumprimento em 07 de outubro de 2019.

Em 21 de dezembro de 2021, constatou-se nova invasão, inclusive na sede da fazenda, com constatação de 8 barracos e 16 pessoas identificadas, com liderança conhecida, e que inclusive controlava a porteira/guarita. Em 12 de janeiro de 2022, a liminar de reintegração foi revigorada.

Entretanto, o Agravo de Instrumento 1000414-32.2022.8.11.0000 do TJMT suspendeu

a reintegração liminarmente com base na ADPF 828 do STF, destacando ausência inicial de audiência de justificação, dúvida sobre se os atuais ocupantes eram os mesmos dos episódios anteriores e existência de procedimento administrativo no INCRA para desapropriação por interesse social.

A audiência de justificação foi então designada, redesignada e enfim realizada, resultando em nova reintegração de posse em 07 de dezembro de 2022, novamente suspensa por agravo (AI 1025494-95.2022.8.11.0000), para remessa à Comissão de Conflitos Fundiários. A Associação São Aladim tentou intervir como *amicus curiae*, alegando que os associados aguardam decisão do INCRA para desapropriação da área como terra devoluta/improdutiva.

Porém, o pedido de intervenção foi indeferido em 2019 e agravos subsequentes foram desprovidos, levando a associação a ajuizar ação própria de manutenção/reintegração de posse contra o autor em Cuiabá. A Associação Renascer São Aladim foi constituída apenas em 25 de maio de 2023, e também teve participação indeferida.

A Defensoria e o Ministério Público Estadual sustentaram tratar-se de conflito coletivo de posse, atraindo a competência da Vara Especializada Agrária de Cuiabá. Em 16 de novembro de 2023, o juízo da comarca de Sorriso declinou a competência para Cuiabá, por entender que o conflito ganhou grande dimensão coletiva, mas o autor recorreu.

Em 18 de agosto de 2024, o TJMT reformou essa decisão e manteve definitivamente a competência da 3ª Vara Cível de Sorriso, alinhado com entendimento anterior do STJ (AREsp 1745912/MT).

Paralelamente, na ação cominatória 001595-77.2018.4.01.3603 da Justiça Federal, o INCRA pediu autorização para ingressar na Fazenda Rio Verde para vistoria visando possível desapropriação para reforma agrária. A liminar foi deferida em 2019 e houve sentença julgando procedente o pedido.

Entretanto, em 20 de abril de 2022, o TRF1 suspendeu a eficácia da sentença até a desocupação da área pela Associação São Aladim e demais integrantes. Ainda assim, em 09 de novembro de 2023, o INCRA oficiou nos autos estaduais manifestando intenção de vistoriar a área para estudo de viabilidade de reforma agrária.

Há também ação desapropriatória 1000364-15.2018.4.01.3603 envolvendo parte do imóvel (75,8786 hectares de um total de cerca de 1.519 hectares da Fazenda Beira Verde) para fins de instalação de APP do reservatório da UHE Sinop, com decisão de 02 de julho de 2024 determinando desocupação dessa área específica. Relatório técnico da SEMA aponta desmatamento ilegal na área ocupada.

Foram propostas duas Reclamações Constitucionais ao STF (61.857/MT e 63.619/MT),

buscando resguardar a orientação da ADPF 828, mas ambas restaram sem êxito, a segunda inclusive extinta sem resolução do mérito por inércia do reclamante.

A posição geral do judiciário estadual tem sido pelo reconhecimento da posse do autor. As diversas decisões de reintegração de posse demonstram que, no plano possessório, a justiça estadual tem reconhecido a posse legítima do autor sobre a Fazenda Rio Verde, frente aos movimentos de ocupação coletiva.

Apesar de alegações reiteradas de incompetência e de um momento em que o próprio juízo de Sorriso declinou competência, o TJMT, em sucessivos acórdãos, e o STJ, consolidaram o entendimento de que o juízo de Sorriso é o competente para julgar o conflito, mesmo sendo coletivo.

As liminares de reintegração foram deferidas e revigoradas diversas vezes, porém sofreram suspensões temporárias por decisões de segundo grau para observância da ADPF 828, realização de audiência de justificação e remessa à Comissão de Conflitos Fundiários para análise da realidade social e estrutural da ocupação. O atual quadro é de decisão liminar de reintegração vigente, mas com sobrestamento do cumprimento aguardando manifestação da Comissão.

A Comissão de Soluções de Assuntos Fundiários realizou visitas técnicas e identificou que a área é ocupada por mais de uma centena de pessoas, sendo cadastrados 49 representantes de famílias no dia da visita, apesar de haver muito mais famílias.

O cadastramento completo será feito pela Defensoria Pública com apoio da Assistência Social do município de Ipiranga do Norte/MT. Há presença de menores, idosos, pessoas com deficiências, doentes, puérperas e grávidas, que habitam em moradias precárias de madeira e materiais precários, sem água encanada ou coleta de esgoto.

Os ocupantes estão organizados em duas associações hierarquizadas, com lideranças definidas, e contam com barracão de reuniões, porteiras, guarita, subdivisão em lotes, indicando um assentamento de fato. Cada família ocupa entre 1 a 10 hectares, em média, com a produção voltada à subsistência, como o cultivo de banana, mandioca, abacaxi, café, milho, batata-doce e feijão, além da criação de pequenos animais como galinhas, alguns bovinos e porcos.

Entre a primeira visita técnica em 20 de abril de 2023 e a segunda visita em 23 de junho de 2025, ficou claro o aumento significativo do número de ocupantes, isto é, a ocupação se ampliou no período, o que agrava a complexidade do conflito e reforça a necessidade de solução estrutural.

As recomendações formais da Comissão incluem iniciar processos de regularização fundiária em articulação com órgãos municipais e estaduais, partindo do levantamento cadastral

completo das famílias e áreas ocupadas, com o objetivo de garantir segurança jurídica e tratamento adequado da população, ainda que a área venha a ser objeto de políticas de reforma agrária ou realocação. Além disso, recomendou-se a garantia de direitos sociais mínimos enquanto perdurar a ocupação, com acesso à saúde e às escolas da rede municipal, com transporte escolar adequado.

A Comissão também propôs que o Judiciário delibere sobre o pedido do INCRA para vistoriar a área com vistas à eventual declaração de interesse social para fins de reforma agrária, articulando diálogo institucional.

Recomendou ainda reanalisar a pertinência de tratar o caso explicitamente como conflito coletivo de posse, dada a ampliação sistemática da ocupação entre as visitas, e fomentar a participação ativa do município na estratégia de atendimento e assentamento de famílias hipossuficientes, inclusive em abrigos ou alojamentos temporários, se necessário.

O estágio atual do processo é que a liminar de reintegração foi revigorada em 30 de outubro de 2023 e o mandado expedido em 01 de novembro de 2023. Como diversos recursos foram desprovidos ou não conhecidos, inclusive no TJMT e STF, a decisão de reintegração do autor permanece válida do ponto de vista jurídico.

No entanto, o cumprimento da reintegração está sobrestado na prática, porque houve certificação de resistência por parte de ocupantes. Por determinação do próprio Judiciário, o cumprimento do novo mandado de reintegração está sobrestado aguardando manifestação da Comissão de Conflitos Fundiários e, em termos mais amplos, o equacionamento do conflito em diálogo com políticas públicas.

3.3.2 Padrões decisórios identificados

A análise dos quatro processos apresentados, permite identificar alguns padrões recorrentes nas decisões judiciais envolvendo conflitos fundiários em Mato Grosso, após a ADPF 828. Esses padrões revelam tanto avanços significativos em relação às práticas tradicionais quanto limitações e contradições que persistem no tratamento judicial dessas situações complexas.

O quadro a seguir apresenta uma síntese comparativa dos quatro processos analisados, permitindo visualizar padrões e diferenças nas abordagens judiciais:

Quadro 1. Resumo dos padrões das decisões

Aspectos	PDS Nova Conquista	Gleba Rio Ferro	Fazenda Taciana	Fazenda Rio Verde
Comarca	Diamantino/MT (Justiça Federal)	Feliz Natal/MT	Juína/MT	Sinop/MT
Ano de ajuizamento	2018	2011	2023	2015
Autor	INCRA	Osmar Posser	Terra Nova Participações	Alcides Bertoti Pereira
Número de famílias	151 famílias (378 pessoas)	85 famílias (174 pessoas)	140 lotes ocupados (93 entrevistados)	Mais de 100 pessoas (49 cadastrados)
Tipo de ocupação	Área de reserva legal coletiva	Reocupações sucessivas	Ocupação produtiva organizada	Reocupações sucessivas com ampliação
Organização	Associação dos Produtores Rurais	Associação Vale dos Sonhos	Sindicato dos Trabalhadores Rurais	Associação São Aladim e Renascer São Aladim
Infraestrutura	Grave precariedade (sem água, esgoto, luz)	Grave precariedade	Luz para Todos, transporte escolar, sem água/esgoto	Grave precariedade
Atividade produtiva	Agricultura de subsistência	Agricultura e criação	Produção leiteira, agricultura familiar	Agricultura de subsistência
Liminar inicial	Deferida com força policial	Deferida (2013)	Não informado	Deferida (2015)
Cumprimento	Parcial e ineficaz	Múltiplos cumprimentos e reocupações	Em andamento	Múltiplos cumprimentos e reocupações
Aplicação ADPF 828	Sim, via Rcl 72.841/MT do STF	Sim, via Resolução CNJ 510/2023	Parcial	Sim, suspensão de reintegração
Atuação da Comissão	Visita técnica conjunta TJMT/TRF1 em set/2025	Visita técnica em set/2025	Visita técnica em ago/2024	Dois visitas (abr/2023 e jun/2025)
Recomendações	Mediação, congelamento, políticas públicas	Mediação, congelamento	Não especificadas	Regularização, garantias sociais, mediação INCRA
Peculiaridades	INCRA como autor; área ambiental protegida	Ciclo de reocupações desde 2019	Disposição para composição indenizatória	Disputas de competência; múltiplas ações paralelas
Estágio atual	Cumprimento sobrestado; mesa de diálogo	Cumprimento sobrestado; mesa de diálogo	Cumprimento provisório em análise	Cumprimento sobrestado; ampliação da ocupação

Fonte: TJMT. Dados adaptados pelo autor.

Quanto à **Comarca e contexto jurisdicional**, o Processo 1000093-03.2018.4.01.3604 tramita na Justiça Federal da Comarca de Diamantino/MT, o que representa uma particularidade significativa. A competência federal decorre do fato do INCRA figurar como autor da ação, por se tratar de área de reforma agrária sob responsabilidade federal, especificamente, a Área de Reserva Legal Coletiva do Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS) Nova Conquista, integrante da antiga Fazenda Palmital.

Esta característica confere ao caso uma complexidade institucional única, pois envolve não apenas a Comissão Regional de Soluções Fundiárias do TJMT, mas também articulação com a Comissão Federal do TRF1, como evidenciado pela visita técnica conjunta realizada em 08 e 09 de setembro de 2025.

O Processo 0000361-66.2011.8.11.0093 tramita na Comarca de Feliz Natal/MT, município de pequeno porte do interior mato-grossense. A competência da justiça estadual

comum reflete tratar-se de conflito entre particulares (proprietário privado *versus* ocupantes), sem envolvimento inicial de órgãos fundiários federais.

A comarca de pequeno porte, com menor estrutura judiciária, enfrentou dificuldades operacionais para lidar com a complexidade crescente do conflito, o que motivou a remessa à Comissão Regional de Soluções Fundiárias apenas em dezembro de 2024, após mais de uma década de litígio e múltiplas reocupações.

O Processo 1023465-12.2023.8.11.0041 tramita inicialmente na Comarca de Juína/MT, mas com posterior deslocamento para a Vara Especializada de Direito Agrário de Cuiabá, evidenciando reconhecimento judicial da natureza agrária e coletiva do conflito. Juína localiza-se na região noroeste de Mato Grosso, área de expansão da fronteira agrícola e de intensos conflitos fundiários.

A propriedade objeto do litígio (Fazenda Taciana) está localizada às margens da BR-170, importante rodovia estadual, o que facilita o acesso e pode explicar parcialmente a escolha da área para ocupação.

O Processo 0009381-07.2015.8.11.0040 apresenta a mais complexa dinâmica jurisdicional dos quatro casos. Embora ajuizado na Comarca de Sorriso/MT (3ª Vara Cível), houve intensas disputas sobre a competência, com a Defensoria Pública, o Ministério Público Estadual e as associações de ocupantes sustentando que o caso deveria tramitar na Vara Especializada Agrária de Cuiabá, dado o caráter coletivo do conflito.

Em 16 de novembro de 2023, o juízo de Sorriso chegou a declinar a competência para Cuiabá, reconhecendo a dimensão coletiva da ocupação. Entretanto, em 18 de agosto de 2024, o TJMT reformou essa decisão e manteve definitivamente a competência da 3ª Vara Cível de Sorriso, em linha com entendimento anterior do STJ (AREsp 1745912/MT). A própria Vara Agrária de Cuiabá, ao receber ação paralela movida pela Associação São Aladim (processo 1045563-59.2021.8.11.0041), declinou a competência de volta para Sorriso, consolidando o entendimento.

Quanto ao **ano de ajuizamento e duração do conflito**, o Processo 1000093-03.2018.4.01.3604 foi ajuizado em 2018, mas o conflito remonta a aproximadamente 2010, quando começaram as primeiras ocupações da reserva legal coletiva, intensificando-se entre 2015 e 2021. Isso significa que, no momento da visita técnica em setembro de 2025, a ocupação já tinha aproximadamente 15 anos de consolidação, com presença intergeracional de famílias que nasceram, cresceram e construíram vínculos territoriais profundos na área.

O processo judicial em si tem mais de 7 anos de tramitação, com trânsito em julgado ocorrido em 27 de setembro de 2013, o que indica que houve julgamento de mérito

relativamente rápido (cerca de 5 anos), mas o cumprimento da sentença mostrou-se ineficaz por mais de uma década.

O Processo 0000361-66.2011.8.11.0093 é o mais antigo dos quatro, ajuizado em 2011, com 14 anos de tramitação até 2025. A sentença de procedência transitou em julgado em 27 de setembro de 2013 (mesma data do caso anterior, curiosamente), ou seja, apenas 2 anos após o ajuizamento, prazo relativamente célere para ação possessória.

O primeiro cumprimento da reintegração ocorreu em 2018, 7 anos após o ajuizamento e 5 anos após o trânsito em julgado, demonstrando morosidade na fase executiva. As reocupações sucessivas começaram já em 2019, apenas um ano após o primeiro cumprimento, estabelecendo um ciclo de reocupações que perdura há seis anos (2019-2025). Este padrão cíclico revela a ineficácia estrutural da abordagem tradicional de reintegração de posse, que trata o sintoma (a ocupação) sem enfrentar a causa (a demanda por terra e moradia).

O Processo 1023465-12.2023.8.11.0041 é o mais recente, ajuizado em 2023, com apenas cerca de 2 anos de tramitação. Esta relativa “juventude” processual contrasta com a aparente consolidação material da ocupação, que já conta com 140 lotes ocupados, infraestrutura parcial (energia elétrica via programa “Luz para Todos”, transporte escolar municipal), e atividades produtivas estabelecidas (produção leiteira, agricultura familiar).

Isso sugere que a ocupação pode ter precedido ao ajuizamento da ação, ou que houve rápida consolidação em curto período. O fato do processo já estar em fase de cumprimento provisório de sentença indica tramitação célere na primeira instância, mas com reconhecimento judicial da necessidade de levantamento técnico-social antes da execução coercitiva.

O Processo 0009381-07.2015.8.11.0040 foi ajuizado em 2015, acumulando 10 anos de tramitação. Entretanto, o autor alega exercer posse desde 2001, sucedendo possuidor anterior desde 1996, o que configuraria quase 30 anos de histórico possessório.

A primeira invasão narrada ocorreu em agosto de 2015, gerando liminar proibitória/inibitória deferida em 19 de outubro de 2015 e cumprida em 29 de outubro de 2015, demonstrando inicial celeridade judicial.

A partir daí, estabeleceu-se o padrão mais complexo de todos: múltiplas invasões, desocupações parciais, revigoramentos de liminar e reocupações ao longo de 10 anos (2015-2025), com dados documentados em 2016, 2017-2018, 2019, 2021, 2022, e ampliação significativa entre a primeira visita técnica em abril de 2023 e a segunda em junho de 2025.

Quanto à **identificação do (s) autor(es) e natureza da propriedade**, no Processo 1000093-03.2018.4.01.3604, o autor é o próprio INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), órgão federal responsável pela reforma agrária. Esta peculiaridade cria um

aparente paradoxo: o órgão cuja missão institucional é promover o acesso à terra para trabalhadores rurais figura como autor de ação de reintegração de posse contra famílias vulneráveis que buscam exatamente terra para subsistência.

O INCRA adquiriu e destinou a área por meio da Portaria INCRA/SR-13G nº 01/2010 para fins de reforma agrária com desenvolvimento sustentável, criando o PDS Nova Conquista. A reserva legal coletiva, objeto do litígio, foi concebida para uso comum dos beneficiários do assentamento, com vedação expressa de ocupação individual para moradia.

A ocupação irregular por não-beneficiários, portanto, compromete não apenas a função ambiental da área (reserva legal), mas também o projeto de assentamento como um todo. Ainda assim, o próprio STF, por meio da Reclamação 72.841/MT, reconheceu a necessidade de tratamento humanizado do conflito, acionando as Comissões de Soluções Fundiárias.

No Processo 0000361-66.2011.8.11.0093, o autor é pessoa física, proprietário privado da Gleba Rio Ferro (lotes 06-A, 262 e 291), com área aproximada de 750 hectares. Trata-se de propriedade de médio porte segundo os padrões mato-grossenses, e não há informações sobre a atividade produtiva exercida pelo autor ou sobre o cumprimento da função social da propriedade, o que representa lacuna significativa na análise.

A sentença de 2013 reconheceu a posse do autor, mas não há certificação sobre análise aprofundada da produtividade ou destinação econômica da área. A trajetória do processo sugere que a propriedade pode não estar sendo plenamente explorada, o que explicaria a atratividade para ocupações sucessivas.

No Processo 1023465-12.2023.8.11.0041, a autora é Terra Nova Participações e Administração de Bens S/C LTDA, pessoa jurídica empresarial. A natureza societária da autora (sociedade de participações e administração de bens) sugere tratar-se de empresa holding ou de gestão patrimonial, não necessariamente produtora rural direta.

A Fazenda Taciana, objeto do litígio, está subdividida em 140 lotes, todos ocupados, e não há informação sobre a área total da propriedade, mas a quantidade de lotes sugere uma extensão considerável.

O relatório técnico menciona que os ocupantes desenvolvem atividades produtivas (produção leiteira, agricultura familiar), com infraestrutura como pastos formados, áreas cercadas, represas para água e pastagem, elementos que indicam uso produtivo consolidado pelos ocupantes, ainda que não necessariamente pelo proprietário formal.

No Processo 0009381-07.2015.8.11.0040, o autor é pessoa física que afirma exercer posse desde 2001, sucedendo possuidor anterior desde 1996. A Fazenda Rio Verde tem área de aproximadamente 1.519 hectares, caracterizando propriedade de médio a grande porte.

Um elemento crucial fragiliza a posição do autor é que houve ação de usucapião (processo 1000560-60.2016.8.11.0040) anulada em apelação pelo TJMT em 31 de janeiro de 2024, o que questiona a regularidade dominial e possessória do próprio autor. Apesar disso, o judiciário tem reconhecido sua posse frente aos ocupantes coletivos.

Parte da área (75,8786 hectares, correspondente à Fazenda Beira Verde) foi objeto de desapropriação para instalação de APP do reservatório da UHE Sinop, em ação movida pela Companhia Energética Sinop S/A (processo 1000364-15.2018.4.01.3603), com decisão de 02 de julho de 2024 determinando desocupação dessa área específica. Há também relatório técnico da SEMA apontando desmatamento ilegal na área ocupada, com auto de constatação juntado pelo autor em 25 de abril de 2025.

Quanto ao **número de famílias envolvidas e composição demográfica**, o Processo 1000093-03.2018.4.01.3604 envolve 151 famílias, totalizando 378 pessoas, segundo cadastramento realizado durante a visita técnica de setembro de 2025. O relatório identifica forte presença de crianças, adolescentes e idosos, muitos deles como chefes de domicílio, configurando famílias monoparentais ou com arranjos não tradicionais.

A baixa escolarização da população indica vulnerabilidade educacional que se reproduz intergeracionalmente. Há incidência elevada de doenças crônicas (não especificadas no documento, mas mencionadas genericamente) e presença de pessoas com deficiência, grupos que, segundo a Resolução CNJ 510/2023 e a Resolução CNDH 10/2018, têm prioridade absoluta de proteção em processos de remoção.

A renda é baixa e instável, com predominância da informalidade nas atividades laborais e baixo percentual de famílias com benefícios sociais, indicando subinclusão em políticas de assistência. O CadÚnico encontra-se muitas vezes desatualizado, revelando dificuldades de acesso a serviços públicos e programas sociais.

O Processo 0000361-66.2011.8.11.0093 aponta 85 famílias cadastradas, totalizando 174 pessoas, conforme levantamento de 02 de setembro de 2025. A proporção famílias/pessoas (aproximadamente 2,05 pessoas por família) é significativamente menor que no caso anterior (2,50 pessoas por família), o que pode indicar presença de famílias menores, maior proporção de pessoas vivendo sozinhas, ou subdeclaração de membros familiares durante o cadastramento.

O relatório caracteriza as famílias como em vulnerabilidade social e econômica, dependentes da terra para moradia e subsistência, com precariedade de infraestrutura e alto índice de doenças crônicas. A comunidade está organizada em torno da Associação Vale dos Sonhos, que funciona como núcleo de representação coletiva.

A permanência na área é percebida pelos moradores como condição essencial de sobrevivência, não como escolha opcional, o que reforça a vulnerabilidade e a centralidade do território para a reprodução social dessas famílias.

O Processo 1023465-12.2023.8.11.0041 apresenta 140 lotes ocupados, com 93 entrevistados durante a visita técnica de 23 de agosto de 2024. Não há informação sobre o número total de pessoas, mas considerando a média dos outros casos, pode-se estimar entre 180 e 280 pessoas.

A menção a 93 entrevistados sugere que podem ser representantes familiares ou apenas os presentes no momento da visita. O relatório indica organização comunitária estruturada, com vinculação a CadÚnico, o que demonstra algum grau de articulação com políticas públicas de assistência social.

As famílias desenvolvem atividade produtiva de leite, caracterizando perfil de agricultura familiar com alguma integração a cadeias produtivas locais. Há acesso a transporte escolar, indicando presença de crianças em idade escolar e algum nível de atendimento pelo poder público municipal.

O Processo 0009381-07.2015.8.11.0040 menciona mais de uma centena de pessoas presentes em reunião com a Comissão, com 49 representantes de famílias cadastrados durante a primeira visita técnica em 20 de abril de 2023.

O relatório ressalta que há muito mais famílias do que as inicialmente cadastradas, com previsão de cadastramento completo a ser realizado pela Defensoria Pública com apoio da Assistência Social de Ipiranga do Norte.

Significativamente, entre a primeira visita (abril/2023) e a segunda visita (23 de junho de 2025), houve aumento significativo do número de ocupantes, indicando que a ocupação está em expansão ativa, não estabilizada.

Há presença de menores, idosos, pessoas com deficiências, doentes, puérperas e grávidas, configurando população com múltiplas vulnerabilidades sobrepostas que exigem proteção especial. Cada família ocupa entre 1 a 10 hectares, em média, revelando heterogeneidade na distribuição territorial.

Quanto ao **tipo de ocupação e histórico**, o processo 1000093-03.2018.4.01.3604 envolve ocupação de área de reserva legal coletiva de assentamento de reforma agrária, destinada constitucionalmente à preservação ambiental e ao uso comum sustentável pelos beneficiários do PDS.

As ocupações começaram aproximadamente em 2010, intensificando-se entre 2015 e 2021, caracterizando processo gradual e incremental, não evento único e concentrado. As

famílias são não beneficiárias do PDS, ou seja, não foram selecionadas pelo INCRA para integrar o projeto de assentamento original, configurando ocupação irregular mesmo dentro do contexto de área destinada à reforma agrária.

A origem das famílias é diversa: áreas rurais próximas e diversos estados, indicando migração em busca de terra e condições de vida, com forte componente de vulnerabilidade socioeconômica.

Relatos mencionam suposto incentivo de terceiros à reocupação, sugerindo possível articulação ou intermediação por agentes não identificados, o que pode incluir tanto lideranças comunitárias quanto eventuais especuladores.

O Processo 0000361-66.2011.8.11.0093 caracteriza-se por reocupações sucessivas desde 2019, estabelecendo padrão cíclico, com desocupação judicial, retorno de famílias e nova ocupação, muitas vezes com entrada de mais famílias do que as inicialmente desocupadas. O primeiro cumprimento ocorreu em 2018, mas já em 2019 houve reocupação, seguida de novas ordens em 2020 e 2021.

Esse padrão demonstra que a mera execução coercitiva da ordem possessória é estruturalmente ineficaz, pois não ataca as causas do conflito (ausência de alternativas habitacionais e produtivas para famílias vulneráveis).

O conflito, inicialmente caracterizado como patrimonial (disputa entre proprietário e ocupantes pela posse da terra), transformou-se em social, envolvendo direito à moradia, segurança alimentar e subsistência. Esta metamorfose processual é crucial para compreender a mudança de abordagem judicial a partir de 2023-2024.

O Processo 1023465-12.2023.8.11.0041 apresenta ocupação produtiva organizada, com características de assentamento consolidado, como a subdivisão em 140 lotes, pastos formados, áreas cercadas, gado (ainda que parcialmente deslocado por estiagem), produção leiteira constante, pequenas represas para armazenamento de água, áreas de pastagem.

Esses elementos indicam investimentos significativos em infraestrutura produtiva e uso econômico efetivo da terra, aproximando-se do conceito de posse-trabalho protegido constitucionalmente. A presença de algumas casas em alvenaria (além da maioria em madeira) sugere diferentes níveis de consolidação entre as famílias, com algumas mais estabelecidas e outras mais recentes.

O acesso ao programa “Luz para Todos” e ao transporte escolar municipal evidencia integração parcial a políticas públicas, conferindo à ocupação algum grau de reconhecimento estatal, ainda que não pleno.

O Processo 0009381-07.2015.8.11.0040 apresenta o padrão mais complexo, com

múltiplas reocupações e ampliação progressiva desde 2015. A cronologia revela a ocupação inicial em agosto de 2015; com cumprimento de liminar em outubro do mesmo ano; permanência parcial às margens da propriedade em 2016; novas ocupações e revigoramentos entre 2017 a 2019; nova ocupação, inclusive da sede da fazenda, em dezembro de 2021; e sucessivos revigoramentos e suspensões entre 2022 e 2025.

Significativamente, houve ocupação inclusive da sede da fazenda, com controle de porteira/guarita por lideranças identificadas (2021), indicando organização territorial estratégica e controle efetivo do espaço.

As famílias estão organizadas em duas associações hierarquizadas, quais sejam, a Associação São Aladim, constituída antes de 2019, e a Associação Renascer São Aladim, constituída em 25 de maio de 2023; ambas com lideranças definidas, barracão de reuniões, porteiros, guarita, subdivisão em lotes e travessões, configurando verdadeiro assentamento de fato, com estrutura organizacional complexa.

Quanto à **organização comunitária**, no processo n.º 1000093-03.2018.4.01.3604, a organização se dá através da Associação dos Produtores Rurais Nova Conquista/Nova Reconquista, com estrutura associativa robusta e liderança reconhecida. A comunidade está bem informada sobre o conflito, tendo consciência da natureza do litígio e das implicações jurídicas.

Há relatos de episódios de violência em tentativas de desocupação passadas, criando memória coletiva de resistência e trauma. Apesar disso, a postura atual é colaborativa, com disposição à negociação e preferência clara pela permanência com regularização, indicando que os ocupantes não rejeitam o diálogo institucional, mas buscam solução que preserve seus vínculos territoriais e projetos de vida.

No Processo 0000361-66.2011.8.11.0093, a Associação Vale dos Sonhos funciona como núcleo central de representação, tendo ingressado formalmente nos autos a partir de 2023 (processo 0041746-88.2025.8.11.0000), conferindo representatividade coletiva aos ocupantes.

A associação promoveu juntada de documentos técnicos e administrativos, demonstrando capacidade de articulação institucional e acesso a assessoria técnica.

A caracterização das famílias como dependentes da terra para moradia e subsistência e a percepção da permanência como condição essencial de sobrevivência revelam identidade territorial consolidada, com vínculos que transcendem a dimensão meramente econômica.

No Processo 1023465-12.2023.8.11.0041, a organização se dá via Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Juína e Associação das Produtoras do Vale do Juíno, indicando dupla articulação (sindical e associativa) e possível protagonismo feminino (associação de

produtoras).

O relatório menciona organização comunitária estruturada e disposição expressa de indenizar o proprietário pela terra, elemento diferenciador crucial que abre caminho concreto para solução negociada via composição indenizatória. Esta disposição sugere que os ocupantes reconhecem a propriedade formal do autor, mas reivindicam direito de permanência mediante compensação justa, aproximando-se de lógica de desapropriação por interesse social promovida pelos próprios ocupantes.

No Processo 0009381-07.2015.8.11.0040, há duas associações hierarquizadas: Associação São Aladim (mais antiga, tentou intervir como *amicus curiae* desde 2019) e Associação Renascer São Aladim (constituída em 25/05/2023). Esta duplicidade pode indicar cisão interna, renovação de liderança, ou estratégia de multiplicar frentes de representação jurídica.

Ambas as associações tiveram pedidos de intervenção indeferidos nos autos principais, mas a Associação São Aladim chegou a ajuizar ação própria de manutenção/reintegração de posse contra o autor em Cuiabá (processo 1045563-59.2021.8.11.0041), evidenciando postura jurídica ativa e ofensiva, não meramente defensiva.

A ocupação conta com barracão de reuniões, porteiras, guarita, subdivisão em lotes e travessões, indicando alto grau de institucionalização territorial e controle coletivo do espaço. A presença de cerca de 100 pessoas em reunião com a Comissão demonstra capacidade de mobilização e coesão comunitária.

Quanto à **infraestrutura e condições de vida**, o processo n.º 1000093-03.2018.4.01.3604 apresenta grave precariedade habitacional e de serviços, com ausência de rede de esgoto, inexistência de coleta de lixo, quase inexistência de equipamento de saúde (apenas atendimentos esporádicos ou deslocamentos para municípios próximos), dificuldade de acesso à educação (escolas distantes, transporte precário ou inexistente) e acesso intermitente/irregular à energia e à água tratada (sem rede pública, dependência de gambiarras elétricas e fontes alternativas de água como poços rasos ou nascentes).

As moradias são precárias, construídas com madeira, lona e pau a pique, materiais de baixa durabilidade e segurança estrutural. Não há menção a equipamentos comunitários, posto de saúde, escola ou outros serviços públicos operando na área.

O Processo 0000361-66.2011.8.11.0093 também escancara grave precariedade, com ausência de água encanada, ausência de rede de esgoto (uso de fossas rudimentares ou ausência total de tratamento), ausência de coleta de lixo (queima, enterro ou acúmulo a céu aberto), dificuldades de acesso à saúde e educação.

O relatório menciona especificamente alto índice de doenças crônicas, sugerindo problemas de saúde não tratados adequadamente, possivelmente relacionados a condições precárias de saneamento, alimentação e acesso a serviços médicos.

O Processo 1023465-12.2023.8.11.0041, embora também precário, apresenta situação diferenciada. Mesmo sem água encanada (uso de poços artesianos, indicando algum investimento em infraestrutura hídrica), sem saneamento básico (uso de fossas assépticas, tecnologia minimamente adequada, superior a fossas rudimentares), mas com fornecimento regular de energia pelo programa “Luz para Todos” (política pública federal de universalização do acesso à energia elétrica) e linha de transporte escolar municipal (indicando presença de crianças em idade escolar e reconhecimento pelo município da necessidade de atendimento).

A maioria das moradias é em madeira com pouca estrutura, mas há algumas casas em alvenaria, revelando heterogeneidade e diferentes níveis de consolidação. A presença de pequenas represas para armazenamento de água e áreas de pastagem indica investimentos produtivos significativos.

As vias de acesso em boas condições de trafegabilidade facilitam o escoamento da produção (leite) e a circulação de pessoas, diferenciando este caso dos anteriores.

O Processo 0009381-07.2015.8.11.0040 descreve moradias precárias de madeira e materiais precários, sem água encanada ou coleta de esgoto. Não há menção a fornecimento regular de energia elétrica ou outros serviços públicos básicos.

A precariedade habitacional, somada à presença de menores, idosos, pessoas com deficiência, doentes, puérperas e grávidas, configura situação de extrema vulnerabilidade que demanda atenção prioritária segundo os protocolos da ADPF 828 e da Resolução CNJ 510/2023.

Quanto às **atividades produtivas**, no processo n.º 1000093-03.2018.4.01.3604, as atividades são de agricultura de subsistência voltada basicamente ao autoconsumo: cultivo de mandioca, milho, banana e hortaliças, com pequena criação de animais como aves, suínos e alguns bovinos.

O relatório caracteriza essas práticas como de pequeno porte e baixo impacto, com produção destinada prioritariamente à segurança alimentar das famílias, não à comercialização. As residências estão próximas a nascentes e áreas de mata, o que gera tensão entre ocupação e preservação ambiental.

Há relatos de queimadas e desmatamentos, práticas ilegais que comprometem a função ambiental da reserva legal. Paradoxalmente, o relatório também identifica alto grau de disposição comunitária para projetos de preservação e produção sustentável, sugerindo que as

famílias não são avessas a práticas sustentáveis, mas carecem de orientação técnica, recursos e alternativas produtivas compatíveis com a proteção ambiental.

No Processo 0000361-66.2011.8.11.0093, as atividades envolvem agricultura e criação, com as famílias buscando moradia, alimentação e renda mínima via cultivo da terra e criação de animais.

Não há detalhamento sobre os tipos de cultivo ou criação, mas a caracterização genérica sugere padrão similar ao caso anterior: produção de subsistência com eventual excedente comercializado localmente.

No Processo 1023465-12.2023.8.11.0041, há produção leiteira constante, caracterizando agricultura familiar integrada a cadeias produtivas. A menção a pastos formados, área cercada e gado (ainda que parcialmente deslocado por estiagem, indicando vulnerabilidade climática) revela investimentos significativos em infraestrutura produtiva.

A produção de leite exige ordenha regular, transporte e comercialização, implicando vínculos com laticínios ou cooperativas locais. Esta integração econômica diferencia substancialmente este caso dos anteriores, aproximando-o de um modelo de agricultura familiar produtiva, não apenas de subsistência.

No Processo 0009381-07.2015.8.11.0040, as atividades incluem agricultura de subsistência (banana, mandioca, abacaxi, café, milho, batata-doce, feijão) e criação de pequenos animais (galinhas, alguns bovinos, porcos).

Cada família desenvolve produção em 1 a 10 hectares, área relativamente pequena que reforça o perfil de agricultura familiar de subsistência. A diversidade de cultivos indica estratégia de segurança alimentar através da policultura, típica de sistemas camponeses tradicionais.

3.3.3 Indicadores quantitativos das Comissões de Soluções Fundiárias

A Comissão Regional de Soluções Fundiárias do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso (CSF/TJMT) surge em um contexto de alta sensibilidade institucional, de um lado, a tutela possessória e a proteção da propriedade; de outro, o direito fundamental à moradia e a exigência constitucional de realização da função social da propriedade.

Conforme se extrai do Relatório de Atividades 2023/2024 e das atas de reuniões (2022–2025), a Comissão opera alinhada às diretrizes da Resolução CNJ nº 510/2023 e aos parâmetros fixados na ADPF 828, que, em termos práticos, tensionam o sistema de justiça a reduzir despejos coletivos desorganizados e a priorizar soluções negociadas e socialmente responsáveis em conflitos possessórios coletivos.

Do ponto de vista institucional, o relatório indica que a Comissão foi inicialmente regulamentada pelo Provimento TJMT/CM nº 43/2022, com instalação em 29 de novembro de 2022, à época denominada Comissão de Conflitos Fundiários.

Com a edição da Resolução CNJ nº 510/2023, houve reorganização e consolidação do desenho da Comissão como instância permanente, com composição e atuação compatíveis com a política judiciária nacional para conflitos fundiários coletivos.

Essa arquitetura envolvendo a magistratura e interlocução com órgãos do Executivo, sistema de justiça e entidades estratégicas e de classes (por exemplo, assistência social, órgãos fundiários e OAB), não aparece como mera formalidade, pois traduz uma premissa metodológica relevante para este tema, qual seja, a de que conflitos fundiários coletivos excedem o processo judicial tradicional e exigem coordenação interinstitucional, informação qualificada, inclusive de campo, e instrumentos autocompositivos.

O Relatório 2023/2024 informa que, desde a criação, a Comissão recebeu 64 processos solicitando intervenção/apoio em situações de reintegração de posse envolvendo ocupações coletivas, realizou 48 visitas técnicas, encaminhou 26 casos ao CEJUSC para mediação/conciliação e contabilizou 2 mediações frutíferas (composição considerada exitosa).

Esses números permitem uma leitura correlacional relevante, por se observar uma alta intensidade diagnóstica (visitas técnicas) e baixa conversão de encaminhamentos em acordos formais preliminares. Em termos de apresentação sintética, os principais indicadores da atuação da Comissão de Solução de Assuntos Fundiários estão expressos da seguinte forma:

Tabela 1. Principais indicadores de desempenho da Comissão de Assuntos Fundiários (2023/2024)

Indicador	Número de Processos	%
Processos recebidos com solicitação de intervenção/apoio	64	100%
Visitas técnicas realizadas	48	75%
Casos encaminhados ao CEJUSC para mediação/conciliação	26	41%
Mediações classificadas como frutíferas (composição exitosa)	2	3%

Fonte: TJMT

Os indicadores consolidados apontam 64 processos recebidos, 75% com visitas técnicas, 41% encaminhadas ao CEJUSC para mediação/conciliação e 3% de mediações frutíferas. Isso sugere um modelo com forte densidade diagnóstica e relevante investimento em articulação, mas com baixa conversão em acordos formais iniciais, limitação que reflete condicionantes estruturais (déficit habitacional, desigualdade, insuficiência de políticas contínuas de

regularização e de alternativas habitacionais), que não se resolvem exclusivamente por técnica processual ou por desenho intrajudiciário.

Nesse cenário, a Comissão tende a operar como instância de mitigação de danos e de qualificação procedimental do cumprimento das decisões, elevando o patamar de racionalidade e proteção de direitos em conflitos de alta complexidade social, ainda que sem substituir políticas públicas estruturantes.

Entretanto, ao analisar esses números de forma mais aprofundada e com uma abordagem mais crítica, é importante ir além da simples constatação de que apenas uma pequena parte dos casos terminou com um acordo formal.

Segundo o próprio Relatório, a atuação da Comissão tem sido eficaz na mediação e na resolução de conflitos fundiários coletivos, especialmente em áreas onde há muitas famílias vulneráveis.

As 48 visitas técnicas ocupam um lugar central na atuação relatada, uma vez que aproximam o processo judicial do território, evitando decisões descoladas da realidade social e permitindo identificar número aproximado de núcleos, vulnerabilidades específicas e riscos do cumprimento imediato. Em se tratando de direitos fundamentais, trata-se de um ganho procedimental relevante, até porque a reintegração deixa de ser tratada como litígio possessório “abstrato” e passa a ser administrada com informação empírica mínima.

As visitas técnicas e as audiências de mediação também ajudaram na regularização fundiária de algumas áreas ocupadas, e contribuíram para diminuir os impactos sociais causados por despejos.

Dessa forma, o conceito de “sucesso” vai muito além de simplesmente contabilizar os acordos formais feitos; leva em consideração efeitos indiretos, como a diminuição de problemas sociais, a mitigação da violência, a postergação planejada de remoções e o fortalecimento do diálogo com comunidades vulneráveis.

No âmbito jurídico, o relatório destaca que as causas das ocupações coletivas, como a falta de moradia, a desigualdade social e econômica, a ausência de políticas públicas para regularizar terras, a pressão do mercado imobiliário e as disputas por terras, ultrapassam a capacidade do Poder Judiciário e, por consequência, da própria Comissão.

Do ponto de vista dos direitos fundamentais, isso revela uma tensão entre a obrigação do sistema judicial de garantir direitos sociais, como o direito à moradia, e a necessidade de implementar políticas públicas mais amplas. Essas políticas dependem principalmente do Poder Executivo e da cooperação entre diferentes níveis de governo.

Todavia, a atuação da Comissão Regional de Soluções Fundiárias do TJMT configura

importante avanço institucional na gestão de conflitos possessórios coletivos, ao internalizar diretrizes nacionais voltadas à prevenção de despejos coletivos desorganizados e à promoção de tratamento interinstitucional, territorialmente informado e orientado a soluções dialogadas.

3.3.4 Síntese crítica: avanços, limites e desafios

A análise dos casos concretos e dos dados quantitativos apresentados nas seções anteriores permite elaborar uma avaliação crítica dos avanços, limites e desafios da implementação das políticas de desocupação humanizada em Mato Grosso. Essa síntese busca superar tanto o otimismo ingênuo quanto o pessimismo paralisante, reconhecendo conquistas importantes, mas também identificando obstáculos estruturais que ainda precisam ser superados.

Como **avanços significativos**, aponta-se os seguintes pontos:

- Institucionalização de procedimentos estruturados: a ADPF 828 e a Lei nº 14.216/2021 trouxeram a necessidade de seguir etapas obrigatórias antes de qualquer ação de desocupação, como inspeções judiciais multidisciplinares, audiências de mediação e elaboração de planos de desocupação humanizada. Esses procedimentos foram efetivamente incorporados à rotina judicial em Mato Grosso, deixando de ser exceção para se tornarem regra. Mesmo magistrados inicialmente resistentes têm aplicado os protocolos, sob pena de anulação de suas decisões pelas instâncias superiores.
- Valorização da função social da propriedade: os juízes mato-grossenses vêm exigindo que seja comprovado não apenas a titularidade formal da propriedade, mas também o cumprimento efetivo de sua função social para justificar a proteção possessória. Isso representa mudança paradigmática em relação à tradição de proteção absoluta da propriedade formal, colocando em pé de igualdade os direitos do proprietário e os direitos fundamentais dos ocupantes. A inversão do ônus argumentativo nos casos de propriedades improdutivas é particularmente significativa.
- Uso de informações técnicas qualificadas: os relatórios produzidos pelas Comissões de Soluções Fundiárias têm fornecido aos magistrados informações muito mais ricas e complexas do que as simples constatações de esbulho que tradicionalmente fundamentavam as reintegrações de posse. Análises multidimensionais sobre perfil socioeconômico dos ocupantes, produtividade da propriedade, cumprimento da função social e vulnerabilidades específicas têm permitido decisões mais informadas e contextualizadas.
- Redução drástica da violência nas desocupações: os processos que resultaram em desocupação efetiva transcorreram sem qualquer episódio de violência policial ou confronto

físico. Esse dado é extremamente significativo, considerando o histórico de brutalidade que marcou as reintegrações de posse no Brasil e, especialmente, em Mato Grosso. A presença obrigatória de equipes multidisciplinares, o planejamento prévio e a priorização da mediação parecem ter contribuído efetivamente para esse resultado.

- Ampliação das soluções negociadas: cerca de 41% dos processos atendidos pela Comissão foram encaminhados para o CEJUSC para mediação/conciliação. Isso evidencia que a lógica da mediação e da busca de soluções consensuais tem efetivamente ganhado espaço, ainda que de forma gradual e desigual.

- Criação de estruturas institucionais permanentes: a Comissão de Soluções Fundiárias, inicialmente vistas com desconfiança por setores conservadores do judiciário, consolidaram-se como estruturas permanentes, com orçamento próprio, equipes multidisciplinares e protocolos de atuação. Essa institucionalização é fundamental para garantir a continuidade das políticas para além de eventuais mudanças de gestão.

De outro lado, aponta-se os seguintes **limites estruturais** persistentes:

- Ausência de soluções habitacionais definitivas: apesar dos avanços procedimentais, o sistema de justiça não consegue resolver o problema de fundo, que é a falta absoluta de políticas habitacionais eficazes e de programas de reforma agrária que ofereçam alternativas concretas às famílias desocupadas. O Judiciário pode humanizar a desocupação, mas não pode criar políticas públicas estruturais. O resultado é que muitas famílias, após serem desocupadas humanamente, permanecem em situação de vulnerabilidade, frequentemente retornando a novas

- Lentidão crônica do INCRA: a possibilidade de desapropriação para fins de reforma agrária poderia resolver estruturalmente muitos dos conflitos analisados. No entanto, os procedimentos do INCRA, como vistoria, classificação do imóvel, avaliação, decreto presidencial, demoram anos, tornando inviável a suspensão prolongada dos processos judiciais na expectativa dessa solução. Na maioria dos casos, a lentidão do INCRA foi apontada como fator impeditivo de soluções definitivas. Essa morosidade não decorre apenas de limitações técnicas, mas também de escolhas políticas que priorizam outros modelos de desenvolvimento agrário.

- Insuficiência orçamentária: a Comissão de Soluções Fundiárias opera com recursos limitados, dependendo de dotações orçamentárias do Tribunal de Justiça que frequentemente são insuficientes para custear deslocamentos a áreas remotas, contratação de peritos técnicos qualificados e implementação de planos de desocupação que exigem transporte de centenas de famílias. Municípios pequenos, que concentram muitos conflitos, raramente

dispõem de recursos próprios para acolhimento temporário e assistência social prolongada. O resultado é que muitas desocupações humanizadas são prejudicadas pela falta de condições materiais de execução.

- Resistência de setores do agronegócio: embora alguns proprietários demonstrem abertura à mediação, grandes empresas do agronegócio e grupos econômicos frequentemente adotam postura intransigente, recusando-se a participar de audiências de mediação, contestando sistematicamente os laudos técnicos e pressionando politicamente por reversão das políticas de desocupação humanizada. Essa resistência organizada, articulada através de entidades como a Federação da Agricultura e Pecuária de Mato Grosso (FAMATO) e bancadas ruralistas no Legislativo, representa obstáculo político significativo à consolidação do novo paradigma.

- Desigualdade regional: a implementação da ADPF 828 tem sido mais efetiva nas comarcas de maior porte (Cuiabá, Rondonópolis, Sinop), onde há estrutura judicial mais robusta, presença de Defensoria Pública e maior facilidade de articulação com órgãos estaduais. Já nas comarcas pequenas do interior, especialmente nas regiões de fronteira agrícola, persistem práticas tradicionais de concessão automática de liminares e execução de desocupações sem os cuidados devidos. Essa assimetria revela que a mudança de paradigma ainda não se universalizou em todo o estado.

- Fragmentação das ocupações: diferentemente de ocupações organizadas por movimentos sociais estruturados como o MST, que possuem lideranças definidas, capacidade de interlocução e propostas claras, muitas ocupações em Mato Grosso são realizadas por famílias desorganizadas, sem representação coletiva e com demandas difusas. Essa fragmentação dificulta a mediação, prejudica a elaboração de planos coletivos de desocupação e impede a construção de soluções estruturadas.

- Insuficiência de dados e acompanhamento longitudinal: embora a Comissão produza relatórios detalhados no momento da intervenção, não há sistema estruturado de acompanhamento longitudinal das famílias desocupadas. Não se sabe, com precisão, quantas retornaram à situação de vulnerabilidade, quantas conseguiram acesso efetivo a programas habitacionais ou de reforma agrária, quantas migraram para outras ocupações irregulares. Essa ausência de dados impede a avaliação rigorosa da efetividade das políticas implementadas.

Para além dos limites estruturais identificados, a consolidação de um modelo efetivamente humanizado e estrutural de tratamento dos conflitos fundiários em Mato Grosso exige enfrentar desafios de diferentes naturezas.

Nesse sentido, apresentam-se os seguintes **desafios jurídico-institucionais**:

- Uniformização da jurisprudência: embora o Supremo Tribunal Federal tenha

estabelecido diretrizes gerais na ADPF 828, ainda há margem para interpretações divergentes pelos tribunais inferiores. A construção de jurisprudência uniforme do Tribunal de Justiça de Mato Grosso, consolidando os critérios de análise da função social da propriedade e dos requisitos para concessão de liminares, é fundamental para garantir segurança jurídica e tratamento isonômico dos casos.

- **Articulação entre instâncias judiciais:** os casos analisados revelam que, frequentemente, decisões de primeira instância favoráveis aos ocupantes são revertidas em segundo grau, por desembargadores menos sensibilizados com a temática dos direitos humanos. A formação de câmaras especializadas em conflitos agrários no Tribunal de Justiça poderia contribuir para maior coerência decisória.

- **Responsabilização por descumprimento:** embora a ADPF 828 estabeleça procedimentos obrigatórios, não há sanções claras para magistrados que os descumprem, realizando desocupações sem inspeção prévia, mediação ou elaboração de plano humanizado. A definição de mecanismos de responsabilização disciplinar, sem prejuízo da independência judicial, é questão delicada, mas necessária.

Como **desafios políticos**, indicam-se os seguintes:

- **Pressão do agronegócio:** a força política e econômica do setor do agronegócio em Mato Grosso representa desafio permanente. Esse setor tem capacidade de influenciar não apenas o Legislativo (através da bancada ruralista), mas também o Executivo (através de financiamento de campanhas) e até mesmo o Judiciário (através de pressões corporativas e midiáticas). A resistência a qualquer forma de reforma agrária ou questionamento da propriedade privada é profunda e estrutural.

- **Desarticulação das políticas agrárias federais:** a efetividade das soluções estruturais (desapropriação, criação de assentamentos, regularização fundiária) depende fundamentalmente de decisões e recursos do governo federal, especialmente do INCRA. As oscilações políticas e orçamentárias no âmbito federal impactam diretamente a capacidade de resolução dos conflitos no nível estadual. A ausência de uma política agrária consistente e de longo prazo fragiliza todas as iniciativas locais.

- **Criminalização dos movimentos sociais:** paralelamente à humanização das desocupações, observa-se intensificação da criminalização judicial dos líderes de movimentos sociais, frequentemente denunciados por formação de quadrilha, esbulho possessório qualificado e até mesmo associação criminosa. Essa estratégia de judicialização punitiva tem efeito intimidatório sobre a organização coletiva e dificulta as negociações.

De igual modo, são **desafios sociais**:

- Fragmentação e desorganização dos ocupantes: a ausência de organização coletiva robusta entre os ocupantes dificulta a interlocução, a mediação e a construção de soluções duradouras. Fortalecer as capacidades organizacionais das populações vulneráveis, apoiando a formação de associações e cooperativas, é fundamental para ampliar sua capacidade de negociação.

- Estigmatização social: ocupantes de terra continuam sendo estigmatizados socialmente como “invasores”, “criminosos” ou “vagabundos”, inclusive por parte de setores do próprio funcionalismo público (policiais, servidores judiciários, agentes municipais). Essa estigmatização dificulta a humanização efetiva do tratamento, na medida em que naturaliza a violência e a exclusão. Campanhas educativas e de sensibilização são necessárias para desconstruir esses preconceitos.

- Insegurança alimentar e sanitária nas ocupações: muitas ocupações prolongadas vivem em condições precárias de alimentação, saúde e saneamento. A intervenção da Comissão frequentemente encontra situações emergenciais (crianças desnutridas, surtos de doenças, falta de água potável) que exigem resposta imediata, mas que extrapolam as competências jurídicas do Tribunal de Justiça. A articulação efetiva com órgãos de saúde, assistência social e segurança alimentar é desafio permanente.

Os **desafios técnicos**:

- Qualificação das equipes multidisciplinares: a elaboração de relatórios técnicos de qualidade exige profissionais capacitados em múltiplas áreas (assistência social, psicologia, agronomia, geografia, direito). A formação contínua dessas equipes, sua valorização profissional e sua autonomia técnica são fundamentais para garantir a qualidade das informações disponibilizadas aos magistrados.

- Padronização metodológica: embora a Comissão tenha desenvolvido protocolos de atuação, ainda há variações metodológicas significativas entre diferentes equipes e regiões. A construção de manuais técnicos detalhados, com critérios objetivos de avaliação da produtividade da terra, da vulnerabilidade social e dos riscos envolvidos, contribuiria para maior rigor e uniformidade.

- Integração de sistemas de informação: atualmente, os dados produzidos pela Comissão, pelo INCRA, pela Defensoria Pública, pelo Ministério Público e pelos órgãos de assistência social não dialogam entre si. A construção de plataforma integrada de dados sobre conflitos fundiários, com acesso compartilhado (respeitadas as necessárias restrições de confidencialidade), permitiria intervenções mais ágeis e coordenadas.

Os **desafios de sustentabilidade**:

- Institucionalização definitiva da Comissão de Soluções Fundiárias: embora a Comissão tenha se consolidado, sua manutenção depende de vontade política das gestões do Tribunal de Justiça. A regulamentação por lei estadual, garantindo orçamento vinculado e estrutura permanente, daria maior segurança institucional.

- Continuidade para além de mandatos: experiências de outros estados mostram que mudanças nas gestões dos tribunais podem resultar em desmonte de estruturas progressistas. Garantir que a Comissão sobreviva a alternâncias de poder exige não apenas institucionalização legal, mas também legitimação social, com reconhecimento público de sua importância.

Quanto às **perspectivas futuras**, não obstante, os limites e desafios identificados, há razões para cautela otimista quanto ao futuro das políticas de desocupação humanizada em Mato Grosso. Os dados apresentados demonstram que mudanças efetivas estão em curso, ainda que de forma gradual e desigual. A redução drástica da violência nas desocupações, a ampliação das soluções negociadas e a crescente valorização da função social da propriedade nas decisões judiciais são conquistas concretas que não podem ser subestimadas.

Para consolidar e aprofundar esses avanços, algumas iniciativas estratégicas merecem destaque:

- Fortalecimento da articulação interinstitucional: criação de Comitê Estadual Permanente de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários, reunindo Tribunal de Justiça, Ministério Público, Defensoria Pública, Procuradoria do Estado, INCRA, Secretarias Estaduais de Assistência Social e Desenvolvimento Agrário, com encontros periódicos, protocolos conjuntos e ações coordenadas.

- Capacitação sistemática de agentes públicos: programa permanente de formação em direitos humanos, mediação de conflitos e função social da propriedade para magistrados, promotores, defensores, policiais, assistentes sociais e servidores públicos, em parceria com universidades e centros de pesquisa.

- Criação de fundo estadual para desocupação humanizada: instituição de fundo específico, com recursos do orçamento estadual e eventualmente de multas decorrentes de crimes ambientais ou fundiários, destinado exclusivamente ao custeio de planos de desocupação (transporte, alojamento temporário, assistência social).

- Políticas habitacionais e linhas de crédito: trabalho coletivo para ampliar as políticas de habitação na área rural, buscando parcerias com o governo federal para expandir programas como o Minha Casa Minha Vida Rural. Pretende-se ainda divulgar novas opções de crédito voltadas para a agricultura familiar e fortalecer os programas de regularização fundiária

de imóveis públicos;

- Fortalecimento do INCRA: pressão política por aumento do orçamento federal para reforma agrária, agilização dos procedimentos de vistoria e desapropriação, e criação de metas de criação de novos assentamentos em Mato Grosso.

- Monitoramento e transparência: criação de plataforma digital pública com dados em tempo real sobre conflitos fundiários, atuação das Comissões, resultados alcançados e acompanhamento das famílias desocupadas, permitindo controle social e pesquisas acadêmicas.

- Participação social institucionalizada: inclusão de representantes de movimentos sociais, povos indígenas, comunidades quilombolas e associações de trabalhadores rurais nas Comissões de Soluções Fundiárias, com direito à voz e voto nas deliberações.

A efetividade da desocupação humanizada não depende apenas de mudanças jurídicas ou de aperfeiçoamento de procedimentos judiciais, mas de transformações estruturais no modelo de desenvolvimento agrário, nas políticas fundiárias e habitacionais e nas relações de poder que historicamente produziram concentração de terra e exclusão social no campo mato-grossense.

Os avanços conquistados nos últimos anos representam abertura de possibilidades, mas sua consolidação exigirá perseverança, articulação política e compromisso ético com a dignidade humana das populações mais vulneráveis.

3.3.5 Impactos da ADPF 828 na letalidade em conflitos agrários em Mato Grosso

A análise desenvolvida até este ponto focou predominantemente nos aspectos procedimentais e institucionais da implementação da desocupação humanizada. Esta seção volta-se especificamente para a questão central que motivou toda a construção normativa: a ADPF 828 e as políticas de desocupação humanizada têm efetivamente contribuído para a redução da letalidade nos conflitos agrários em Mato Grosso?

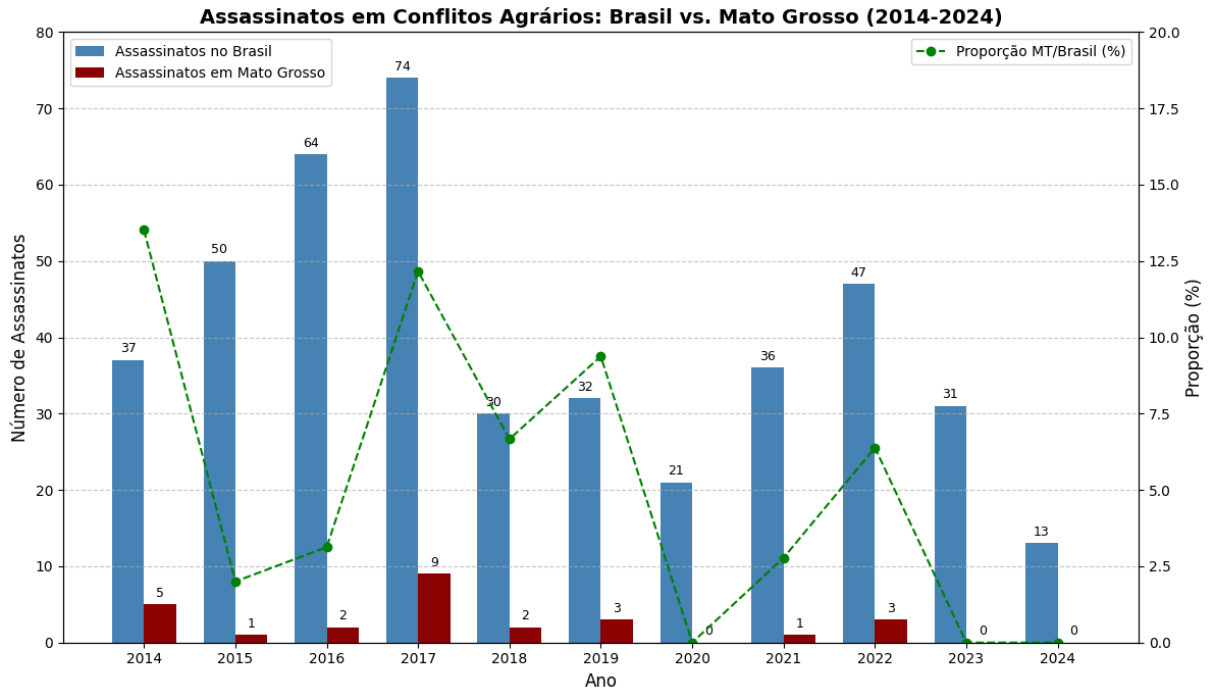
Para responder a essa pergunta, é necessário analisar comparativamente os indicadores de violência letal no campo antes e depois da decisão do STF e da criação da Comissão de Soluções Fundiárias, considerando também variáveis contextuais que podem influenciar esses números.

No que se refere à **evolução dos homicídios** em conflitos agrários em Mato Grosso no período de 2014 a 2024, conforme já demonstrado, com fundamento em dados da Comissão Pastoral da Terra (CPT), o estado apresenta, historicamente, indicadores alarmantes de violência no campo.

As anotações evidenciam a persistência de conflitos fundiários marcados por elevada

letalidade no passado recente, o que revela a gravidade estrutural das disputas por terra na região e a insuficiência de mecanismos tradicionais de prevenção e mediação. A série histórica de assassinatos relacionados a conflitos fundiários no estado estão assim indicados:

Gráfico 10. Evolução dos assassinatos em conflitos agrários – Mato Grosso (2014-2024)



Fonte: CPT (2025). Dados adaptados pelo autor.

A análise desses dados revela tendências importantes:

- Tendência geral de redução: há clara tendência de redução no número de assassinatos tanto em Mato Grosso quanto no Brasil como um todo ao longo da década. Em Mato Grosso, o número caiu de 9 mortes em 2017 (pico da série) para nenhuma em 2023 e 2024 (menor patamar histórico).
- Impacto da ADPF 828: A ADPF 828 foi julgada em junho de 2021. Observa-se que, embora já houvesse tendência de redução anterior (2018-2020), houve nova queda após 2023, com estabilização em patamares historicamente baixos. Em 2023 e 2024, Mato Grosso não anotou assassinatos no campo.
- Redução da participação relativa do estado: Mato Grosso, que representou cerca de 12% dos assassinatos nacionais em 2017, reduziu sua participação para 0,0% em 2023 e 2024. Isso sugere que as políticas implementadas no estado podem ter tido efetividade superior à média nacional.
- Oscilações pontuais: Houve aumento temporário em 2022 (3 assassinatos),

relacionado a conflitos específicos nas regiões de Colniza, Confresa e Cotriguaçu, mas seguido de nova queda nos anos subsequentes.

A correlação temporal entre a implementação da ADPF 828 (2021) e a redução dos assassinatos em MT é evidente. No entanto, correlação não implica necessariamente causalidade. É preciso considerar fatores alternativos que podem ter contribuído para a redução da violência:

São fatores favoráveis à tese da causalidade:

- *Timing* da redução: A queda mais acentuada ocorre exatamente em 2020, com as medidas restritivas da pandemia, depois quando as Comissões de Soluções Fundiárias passaram a ser aplicados sistematicamente.
- Redução de desocupações violentas: Conforme demonstrado, as desocupações realizadas após a criação da Comissão transcorreram sem violência, em contraste com o padrão histórico de confrontos armados.
- Suspensão de liminares: A suspensão de liminares de reintegração de posse para realização de inspeção e mediação reduziu o número de operações policiais em áreas de ocupação, que historicamente geravam confrontos e mortes.
- Mediação preventiva: A atuação preventiva da Comissão em conflitos emergentes, antes mesmo do ajuizamento de ações judiciais, pode ter evitado escaladas de violência.

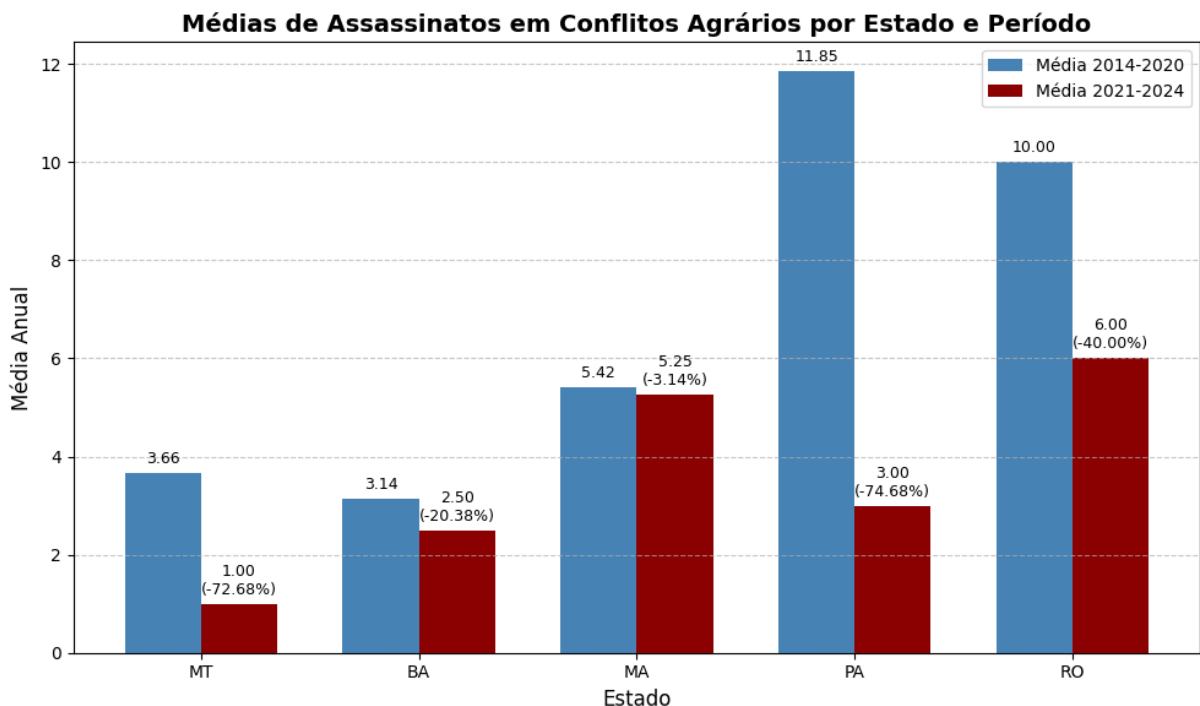
Da mesma forma compreendem-se os seguintes fatores alternativos (hipóteses concorrentes):

- Redução geral da criminalidade: Mato Grosso apontou redução geral dos índices de homicídios no período (não apenas em conflitos agrários), o que poderia indicar fatores mais amplos (políticas de segurança pública, mudanças demográficas).
- Desaceleração das ocupações: O número de novas ocupações pode ter diminuído no período, reduzindo as situações de conflito. No entanto, os dados da Comissão mostram crescimento do número de processos atendidos, o que contradiz essa hipótese.
- Mudanças no perfil das ocupações: Possível aumento de ocupações urbanas ou periurbanas (menos violentas) em detrimento de ocupações em áreas rurais remotas (historicamente mais violentas).
- Período pós-pandemia: A pandemia de COVID-19 (2020-2021) pode ter temporariamente reduzido a mobilização social e as ocupações, com efeitos que se estenderiam aos anos seguintes.
- Mudanças políticas estaduais e nacionais: Alterações nas gestões estaduais e

federais podem ter influenciado as políticas de segurança pública e agrária, com impactos sobre a violência no campo.

Em **comparação com estados de perfil semelhante**, a análise da evolução da letalidade em Mato Grosso revela elementos relevantes para o fortalecimento da hipótese de causalidade. A observação comparativa com unidades federativas que compartilham características estruturais, como expansão da fronteira agrícola, forte presença do agronegócio e histórico de conflitos fundiários, permite contextualizar os dados e identificar tendências convergentes ou divergentes.

Gráfico 11. Evolução dos assassinatos em conflitos agrários por estado (2015-2024)



Fonte: CPT (2025). Dados adaptados pelo autor.

O estado de Mato Grosso apresenta a menor número absoluto de assassinatos entre os estados de fronteira agrícola (1,00) após a ADPF 828, o que sugere que políticas específicas implementadas no estado podem ter tido impacto diferenciado.

Embora todos os estados tenham relatado alguma redução (possivelmente por fatores nacionais comuns), o menor número em Mato Grosso reforça a hipótese de efetividade das políticas de desocupação humanizada.

Com relação às limitações metodológicas, é fundamental reconhecer as seguintes:

- Série temporal curta: O período pós-ADPF 828 (2021-2024) é relativamente curto para conclusões definitivas sobre tendências de longo prazo.

- Multicausalidade: A violência no campo é fenômeno multicausal, influenciado por fatores econômicos, políticos, sociais e conjunturais que não podem ser inteiramente isolados.
- Subnotificação: Os dados da CPT, embora sejam os mais confiáveis disponíveis, podem apresentar algum grau de subnotificação, especialmente em regiões remotas.
- Ausência de grupo de controle: Não há como estabelecer rigorosamente o que teria ocorrido em Mato Grosso se a ADPF 828 não tivesse sido implementada (problema clássico de inferência causal em políticas públicas).

Não obstante as limitações metodológicas, o conjunto de evidências apresentadas, quantitativas (redução de 100% nos assassinatos) e qualitativas (casos de conflitos evitados e redução drástica da violência nas desocupações efetivamente realizadas), sustenta a conclusão de que a ADPF 828 e as políticas de desocupação humanizada têm contribuído efetivamente para a redução da letalidade nos conflitos agrários em Mato Grosso.

Essa efetividade não decorre apenas de mudanças procedimentais formais, mas de transformação mais profunda na forma como o Estado aborda os conflitos fundiários, substituindo a lógica punitiva e repressiva por uma lógica de mediação, diálogo e busca de soluções estruturais. Ou seja, valorizar a função social da propriedade em detrimento da proteção absoluta da propriedade formal, reconhecer a vulnerabilidade social dos ocupantes e garantir tratamento digno mesmo em situações de desocupação forçada.

Os desafios estruturais permanecem, como ausência de reforma agrária efetiva, insuficiência de políticas habitacionais, lentidão do INCRA, resistência do agronegócio, mas a experiência de Mato Grosso demonstra que, mesmo sem resolver esses problemas de fundo, é possível reduzir significativamente a violência letal através de mudanças nas práticas judiciais e da criação de estruturas institucionais de mediação.

Essa constatação tem implicações importantes não apenas para Mato Grosso, mas para todo o país, já que a desocupação humanizada não é utopia, mas salvar vidas depende de políticas concretas, implementada com seriedade e recursos adequados.

Os achados demonstram que a implementação da ADPF 828 produziu mudanças significativas nas práticas judiciais mato-grossenses, uma vez que os procedimentos de inspeção multidisciplinar, audiências de mediação e elaboração de planos de desocupação humanizada tornaram-se obrigatórios e efetivamente realizados.

Na maioria dos casos; a exigência de comprovação do cumprimento da função social da propriedade inverteu o ônus argumentativo tradicional. A atuação da Comissão de Soluções Fundiárias forneceu aos magistrados informações qualificadas que permitiram decisões mais

contextualizadas e complexas.

Quantitativamente, entre 2023/2024, em 75% dos 64 processos ocorreu visita técnica, com 41% sendo encaminhados para o CEJUSC para mediação/conciliação. As desocupações realizadas transcorreram sem violência, e no mesmo período houve redução de 100% no número de assassinatos relacionados a conflitos agrários no estado.

Esses resultados, embora não permitam conclusões definitivas sobre causalidade (dados os limites metodológicos e o curto período analisado), fornecem evidências robustas de que as políticas de desocupação humanizada têm contribuído efetivamente para a redução da violência e a proteção de vidas.

Contudo, persistem desafios estruturais que limitam a efetividade plena dessas políticas, como a ausência de soluções habitacionais definitivas para as famílias desocupadas, a lentidão crônica do INCRA nos procedimentos de desapropriação, a insuficiência de recursos orçamentários, a resistência organizada de setores do agronegócio e as assimetrias regionais na implementação dos protocolos.

Superar esses desafios exigirá não apenas aperfeiçoamento das práticas judiciais, mas articulação de políticas públicas mais amplas de reforma agrária, regularização fundiária e desenvolvimento rural sustentável.

A experiência de Mato Grosso demonstra que é possível humanizar as desocupações, reduzir a violência letal e proteger direitos fundamentais mesmo em contextos de profunda desigualdade fundiária e forte poder econômico do agronegócio.

Essa possibilidade concreta abre caminho para que outros estados brasileiros implementem políticas similares, contribuindo para a construção de um país menos violento e mais justo no tratamento de suas populações mais vulneráveis.

CONCLUSÃO

Esta dissertação nasceu de uma pergunta simples, mas urgente: será que as novas regras sobre desocupação humanizada realmente estão salvando vidas no campo em Mato Grosso? Durante meses, mergulhou-se em processos judiciais, exame de relatórios, atas e de dados estatísticos para compreender se o direito, esse instrumento às vezes tão distante da realidade, consegue de fato transformar a vida de pessoas reais. De famílias que acordam sem saber se ainda terão um teto ao fim do dia, trabalhadores rurais que vivem sob ameaça constante, comunidades inteiras que resistem em territórios disputados.

A resposta encontrada não é inteiramente otimista nem completamente pessimista. Trata-se de uma conclusão complexa, como a própria dinâmica dos conflitos fundiários. Houve avanços reais e mensuráveis. Entretanto, os problemas estruturais que alimentam esses conflitos permanecem presentes, com a mesma dimensão e gravidade de antes.

O estado de Mato Grosso figurava nos relatórios da Comissão Pastoral da Terra como um dos lugares mais perigosos do Brasil para quem luta pela terra, mas aos poucos esta realidade parece que vai se transformando. Em 2024, o estado apontou 121 conflitos agrários; isso significa que ainda houve 121 situações onde membros de comunidades indígenas, quilombolas ou trabalhadores rurais enfrentaram ameaças, expulsões ou violência por causa de terra.

A pesquisa revelou, contudo, um dado relevante, a de que o número de pessoas assassinadas em conflitos agrários no estado caiu para zero, pelo segundo ano consecutivo, entre 2014 e 2024, passando de 9 mortes em 2017 (pico da série) para nenhuma, nos dois últimos anos da série analisada. À primeira vista, o resultado parece promissor, sobretudo porque é inadmissível que ainda ocorram assassinatos no campo.

Entretanto, quando se considera que cada número corresponde a uma vida concreta, a uma família destruída, desestruturada, filhos órfãos, essa redução assume significado profundo. Representa pessoas que não morreram, mães que não choraram, crianças que não ficaram sem pai ou mãe. Ou seja, vidas preservadas e trajetórias que não foram interrompidas pela violência.

A diminuição da letalidade coincide exatamente com o período de vigência das medidas estabelecidas na ADPF 828 e na Lei nº 14.216/2021. Evidentemente não se pode afirmar que a redução decorre exclusivamente desses instrumentos normativos, pois a violência no campo resulta de múltiplos fatores históricos, econômicos e sociais. Ainda assim, a coincidência é forte demais, a convergência temporal constitui elemento relevante e não pode ser desconsiderada na análise.

Antes da edição dessas normas, as desocupações de terra ocorriam, com frequência, a partir do simples recebimento do pedido formulado pelo proprietário. Em muitos casos, o juiz concedia liminar sem realizar visita ao local e, em curto espaço de tempo, dezenas ou centenas de famílias eram retiradas, por vezes com emprego de força policial, sem definição de destino e sem qualquer suporte institucional.

A análise do Relatório da Comissão de Soluções de Assuntos Fundiários do Tribunal de Justiça de Mato Grosso e das atas destacaram que 64 processos estão sendo efetivamente acompanhados desde 2022, e evidencia alterações significativas nesse padrão decisório. Nesse período, 75% dos casos houve inspeção judicial prévia à prolação de qualquer decisão. O magistrado, acompanhado de assistentes sociais, defensores públicos e técnicos, compareceu ao local para verificar diretamente, com os próprios olhos, a realidade fática.

Quantas famílias vivem no local? Há crianças, idosos, pessoas doentes entre os ocupantes? A terra é produtiva ou está abandonada? O proprietário cumpre com a função social da propriedade? Ou seja, com análise e apuração do número de famílias residentes, da presença de crianças, idosos ou pessoas enfermas, das condições de uso produtivo da terra e do cumprimento da função social da propriedade.

Em 75% dos casos realizou-se mediação, ocasião em que proprietários, ocupantes e representantes de instituições como Defensoria Pública, Ministério Público, INCRA e administração municipal participaram do diálogo institucional. No caso, não é simplesmente “sai da minha terra”. Agora, de forma dialógica, é “vamos resolver isso sem violência, com dignidade para todos”. O procedimento deixou de se limitar à lógica estritamente possessória e passou a buscar solução que reduzisse a violência e assegurasse tratamento digno às partes envolvidas.

As desocupações monitoradas pela Comissão de Soluções Fundiárias transcorreram sem violência física. Nenhuma morte. Nenhum ferido grave, e com o suporte de assistentes sociais, psicólogos, representantes de entidades de classe e cronogramas respeitosos. As famílias com tempo para retirar seus pertences, e apoio para encontrar alternativas de moradia e renda.

O dado mais expressivo, contudo, consiste no fato de que em dois casos, preliminarmente, houve consenso para a permanência dos ocupantes na terra. E o mais impressionante é que parte dessas demandas foi ou estão sendo solucionadas por meio de acordo, com concessão de prazo mais amplo pelo proprietário, oferta de área alternativa pelo poder público municipal ou início de procedimento de regularização fundiária pelo INCRA.

Em outros casos, os pedidos de reintegração de posse foram julgados improcedentes

após o magistrado constatar o descumprimento da função social da propriedade ou a existência de irregularidades no título dominial apresentado.

Mas, seria desonesto apresentar apenas os aspectos positivos. A análise identificou problemas estruturais graves que dificultam a consolidação dessas conquistas.

O primeiro aspecto identificado de problema estrutural é a atuação deficiente do INCRA. Na maioria dos processos, a solução definitiva dependia de sua atuação, seja para desapropriar terras destinadas à reforma agrária, regularizar ocupações antigas ou assentar famílias. No entanto, o órgão frequentemente não comparece às audiências, não responde a ofícios, carece de recursos e de pessoal suficiente, configurando um sucateamento deliberado como estratégia política.

Além disso, não há habitação disponível para as famílias desocupadas. Em grande parte dos casos os beneficiários receberam algum auxílio temporário, como cesta básica ou aluguel social por alguns meses, mas não chegaram a uma solução definitiva. Muitas dessas famílias acabam retornando a outras terras, reiniciando o ciclo de ocupação e despejo.

Observa-se também reação política violenta contra essas conquistas. A Assembleia Legislativa de Mato Grosso aprovou a Lei Estadual nº 12.977/2025, conhecida como “Tolerância Zero 2.0”, que criminaliza movimentos sociais, facilita desocupações sem ordem judicial e busca, na prática, reverter os avanços obtidos pela ADPF 828. Além de controversa e passível de ser declarada inconstitucional, como já ocorreu com a Lei 12.430/2024, a medida configura um contragolpe articulado pelo agronegócio.

A concentração fundiária permanece extrema em Mato Grosso. O índice de Gini, indicador de desigualdade, alcançou 0,876 na última medição, em 2017. Na prática, significa que 69% das propriedades possuem mais de 3.500 hectares, enquanto cerca de 100 mil famílias permanecem sem acesso à terra para cultivo.

Na pesquisa realizada, foram analisados em profundidade quatro casos paradigmáticos, que ilustram a aplicação concreta das regras de desocupação humanizada.

No caso do Projeto de Desenvolvimento Sustentável Nova Conquista (PDS), em Nova Olímpia, o INCRA atua como parte autora em uma ação de reintegração de posse numa reserva legal coletiva do PDS Nova Conquista, adquirida para reforma agrária e proteção ambiental.

Desde 2010, cerca de 151 famílias vulneráveis ocuparam irregularmente a área, construindo moradias precárias, praticando agricultura de subsistência e se organizando comunitariamente. Tentativas de desocupação, incluindo o uso da força policial, não foram bem-sucedidas, devido à complexidade social, ambiental e de direitos humanos envolvida.

O STF acionou a Comissão Regional de Soluções Fundiárias do TJMT, que recomendou

uma abordagem mais humanizada, baseada no diálogo e na busca por alternativas como a regularização fundiária ou o reassentamento, priorizando a proteção social, infraestrutura adequada e procedimentos legais. O objetivo é preservar a função social da terra e o meio ambiente, assegurando os direitos das famílias vulneráveis e evitando a intensificação do conflito social e ambiental.

Na ocupação da Gleba Rio Ferro, em Feliz Natal, ficou evidente um padrão de reocupações sucessivas, que desafiam as ordens tradicionais de reintegração de posse, transformando o conflito de patrimonial para uma questão social envolvendo direito à moradia e subsistência de famílias vulneráveis. Após uma disputa possessória iniciada em 2011, o processo judicial reconheceu o direito do proprietário, mas as famílias ocuparam a área em busca de moradia e sustento, levando a uma tensão entre propriedade e direitos humanos.

Em 2023, a Associação dos Trabalhadores Rurais Vale dos Sonhos passou a representar coletivamente os ocupantes, que foram cadastrados em levantamento socioeconômico. Apesar da decisão judicial favorável à reintegração, há uma orientação para uma abordagem humanizada e negociada, com medida de prevenção de novas ocupações e instalação de mesas de diálogo entre as partes, órgãos públicos e representantes sociais.

Na Fazenda Taciana, em Juína, a situação é diferente dos casos analisados, já que apresenta uma ocupação produtiva, mais organizada e integrada a políticas públicas. Apesar da falta de saneamento básico, há fornecimento de energia, transporte escolar e atividades produtivas, como a criação de gado e produção de leite, demonstrando inserção em políticas de agricultura familiar e assistência social.

As famílias manifestaram disposição de negociar e indenizar o proprietário, o que favorece uma possível solução mediada. O conflito é classificado como fundiário coletivo, porém sem uma comissão formal e com atuação estatal fragmentada entre diversos órgãos, o que pode dificultar a construção de uma resolução coordenada.

Na Fazenda Rio Verde, em Sorriso, o caso envolve uma disputa complexa pela posse da área, marcada por múltiplas ocupações, ações judiciais e atos administrativos paralelos. O autor alega posse pacífica, mas diversas decisões judiciais, incluindo liminares de reintegração, indicam a tentativa de desocupação da área ocupada por grupos organizados. O processo enfrentou fragilizações, como a anulação de ação de usucapião do autor, e suas decisões foram temporariamente suspensas por questões constitucionais e administrativas, incluindo a ADPF 828 do STF.

Há também ações relacionadas à desapropriação por interesse social, lideradas pelo INCRA, e processos de reconhecimento e regularização das ocupações, que atendem a mais de

100 famílias em condições precárias, organizadas em associações e com produção de subsistência. O cenário evidencia um conflito social, jurídico e fundiário em fase de tentativas de soluções estruturadas, equilíbrio entre a segurança jurídica e os direitos sociais dos ocupantes.

A pesquisa foi iniciada com duas hipóteses principais. A primeira hipótese sustentava que a ADPF 828 havia contribuído para a redução da violência nos conflitos agrários em Mato Grosso. Essa hipótese foi confirmada, pois os dados mostram que as desocupações ocorreram sem violência física, e não se computou mortes nos casos acompanhados pelas Comissões. Trata-se de uma mudança concreta que, efetivamente, salvou vidas.

A segunda hipótese considerava a existência de limites estruturais que impedem a plena efetividade das normas. Essa hipótese também se confirmou. O INCRA permanece paralisado, há ausência de alternativas habitacionais definitivas, e observa-se reação política conservadora e a concentração fundiária continua inalterada. A ADPF 828 modificou a forma de condução das desocupações, mas não alterou as causas estruturais que geram os conflitos.

Esta dissertação trouxe três contribuições relevantes. No campo teórico, organizou e descreveu juridicamente o conceito de “desocupação humanizada”, demonstrando que não se trata de mera bondade ou assistencialismo, mas da aplicação concreta de princípios constitucionais, como dignidade humana, função social da propriedade, proporcionalidade e devido processo legal.

No campo empírico, realizou mapeamento sistemático da ADPF 828 em Mato Grosso, com foco nos conflitos rurais, área pouco explorada na literatura, que geralmente concentra-se em disputas urbanas. A análise dos relatórios e das atas da Comissão, envolvendo processos reais permitiu compreender como a norma funciona, ou não, na prática. E no campo prático, identificou-se o que se mostra eficaz, como inspeções multidisciplinares, mediação e planos de desocupação humanizada, e o que apresenta limitações, como a lentidão do INCRA, a ausência de moradia definitiva e a resistência política. Esses achados podem orientar juízes, defensores, gestores públicos e movimentos sociais na melhoria de estratégias para proteção do direito à moradia.

Com base nas descobertas, podem ser feitas algumas recomendações:

No âmbito do Poder Judiciário, é necessário fortalecer as Comissões de Soluções Fundiárias, garantindo mais recursos, equipes maiores e estrutura adequada. Além disso, os magistrados devem receber capacitação contínua sobre direitos humanos e questões agrárias, e protocolos específicos devem ser criados para casos envolvendo povos indígenas e comunidades quilombolas. É fundamental também monitorar sistematicamente os resultados,

assegurando que as normas implementadas sejam efetivas.

No âmbito do Poder Executivo, recomenda-se reestruturar urgentemente o INCRA, contratando servidores, ampliando o orçamento e garantindo autonomia técnica. Devem ser criados fundos estaduais para moradia rural temporária e definitiva, implementados programas de regularização fundiária em larga escala e combatida a grilagem de terras com rigor, cancelando títulos fraudulentos e responsabilizando criminalmente os infratores.

No âmbito do Poder Legislativo, é necessário revogar a Lei Estadual nº 12.977/2025, conhecida como “Tolerância Zero”, por violar direitos fundamentais. Além disso, deve-se aprovar legislação que fortaleça mecanismos de mediação preventiva de conflitos fundiários e destinar recursos orçamentários específicos para políticas de desocupação humanizada.

Para a sociedade, é essencial acompanhar e cobrar a implementação das políticas públicas, apoiar movimentos sociais legítimos de luta pela terra e pressionar por uma reforma agrária estrutural que garanta o acesso à terra e a proteção dos direitos fundamentais.

Ao término desta pesquisa, retoma-se a pergunta inicial: a ADPF 828 funciona? A resposta é clara e contundente: funciona, mas não é suficiente. Funciona porque mudou práticas concretas. Juízes que antes concediam liminares sem avaliar a realidade agora devem ir ao local. Desocupações que antes se assemelhavam a operações de guerra agora exigem a presença de psicólogos, assistentes sociais e mediadores. Famílias que antes eram tratadas como invasores criminosos agora têm o direito de ser ouvidas, de apresentar sua história e de receber tratamento com dignidade básica.

Não é suficiente porque os problemas estruturais permanecem. A terra continua concentrada nas mãos de poucos, e quase 2 milhões de famílias brasileiras não têm onde plantar; cerca de 100 mil apenas em Mato Grosso. O INCRA permanece desmobilizado, não há moradias suficientes e forças políticas poderosas tentam reverter até mesmo essas conquistas mínimas.

Humanizar a desocupação é fundamental. Significa menos mortes, menos violência e menos traumas. No entanto, a verdadeira solução seria eliminar a necessidade de desocupações, garantindo acesso universal à terra e à moradia digna. Enquanto 1% das propriedades controlar mais da metade das terras e existirem milhões de hectares de latifúndios improdutivos ao lado de milhões de famílias sem-terra, os conflitos persistirão. É possível torná-los menos letais, e isso já representa avanço, mas não será possível eliminá-los sem enfrentar suas causas estruturais.

À luz do problema de pesquisa, os achados permitem concluir que a aplicação das diretrizes da desocupação humanizada (ADPF 828 e Lei nº 14.216/2021) tem produzido

impacto efetivo, porém parcial e condicionado, na gestão dos conflitos agrários em Mato Grosso. No recorte empírico analisado, especialmente nos casos acompanhados pela Comissão de Soluções Fundiárias, verificou-se aumento relevante de práticas que reduzem riscos de escalada violenta, como inspeção judicial prévia, mediação interinstitucional e planejamento de cumprimento de ordens com participação de órgãos de proteção social.

Esses mecanismos não se limitam a formalidades; eles alteram o modo de decidir e de executar reintegrações, substituindo a lógica do “cumpra-se rapidamente” por procedimentos de verificação da realidade social, atenção a grupos vulneráveis e busca de soluções negociadas, o que se correlaciona com a redução da letalidade observada no período recente.

Quanto à proteção de direitos fundamentais, a pesquisa indica ganhos mais nítidos no plano procedimental e de prevenção de danos (dignidade, integridade, devido processo legal, proteção de crianças/idosos, redução do uso de força). Mas também evidencia que tais diretrizes, por si sós, não resolvem o núcleo estrutural do conflito, que é o déficit habitacional e ausência de alternativas concretas pós-desocupação, baixa capacidade operacional do INCRA, e concentração fundiária.

Assim, a desocupação humanizada tem funcionado como tecnologia institucional de contenção de violência e de qualificação do processo decisório, mas sua efetividade plena depende da articulação com políticas públicas de regularização fundiária, reforma agrária, habitação e assistência continuada.

Por fim, as resistências político-institucionais locais, inclusive iniciativas legislativas estaduais que tensionam garantias constitucionais e buscam acelerar expulsões, demonstram que o novo paradigma permanece disputado. Desse modo, a pesquisa confirma simultaneamente as duas hipóteses: há avanços reais, observáveis e replicáveis nos casos em que as diretrizes são aplicadas de forma substancial; e há limites estruturais e reações que impedem que tais avanços se convertam, automaticamente, em padrão homogêneo e consolidado em todo o Estado.

Esta dissertação é, portanto, ao mesmo tempo, um registro de esperança (as coisas podem mudar, a lei pode salvar vidas) e um alerta para que não podemos nos contentar com mudanças superficiais quando o problema é profundo.

Que esta pesquisa sirva não apenas para cumprir requisitos acadêmicos, mas como ferramenta para aqueles que lutam diariamente por um Brasil mais justo; para os defensores públicos que se dedicam às audiências, para os assistentes sociais que acolhem famílias em situação de vulnerabilidade, para os magistrados que assumem com seriedade a função de proteger direitos fundamentais, para as lideranças de movimentos sociais que arriscam a vida

defendendo o direito à terra e para as famílias que resistem, cultivam, constroem comunidades e se recusam a desistir do sonho de ter um pedaço de terra para chamar de seu.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia de Moraes. A tragédia da COVID-19 nas cidades brasileiras: análise e alternativas de enfrentamento da pandemia na perspectiva do Direito Urbanístico. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU**, Belo Horizonte, v. 6, n. 10, p. 9-31, 2020.

ALVES, Janice; FIGUEIREDO, Adriano M. R.; BONJOUR, Sandra C. M. Os assentamentos rurais em Mato Grosso: uma análise dos dados do Censo da Reforma Agrária. **Panorama Socioeconômico**, v. 27, n. 39, p. 152-167, dez. 2009. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/399/39915006006.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2025.

ALVES, Gilberto Luiz. MATO GROSSO E A HISTÓRIA: 1870- 1929 (Ensaio sobre a transição do domínio econômico da casa comercial para a hegemonia do capital financeiro). *Boletim Paulista de Geografia*, [S. l.], n. 61, p. 5–82, 2017. Disponível em: <https://publicacoes.agb.org.br/boletim-paulista/article/view/995>. Acesso em: 29 out. 2025.

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. **Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade: comentários ao art. 97 da Constituição e os arts. 480 a 482 do Código de Processo Civil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012

ANDRADE, Manuel Correa. **MST: Conflitos por terra**. 2004. Disponível em: <https://mst.org.br/2004/10/26/conflitos-por-terra/>. Acesso em: 21 ago. 2025.

ARELLANO, Astrid; PRAELI, Yvette Sierra. **Um olhar sobre a violência e o conflito por terras indígenas em nove países latino-americanos: ambientalistas ameaçados de extinção**. Mongabay, Bolívia, 31 maio 2022. Disponível em: <https://news.mongabay.com/2022/05/a-look-at-violence-and-conflict-over-indigenous-lands-in-nine-latin-american-countries/>. Acesso em: 1 set. 2025.

AVISPA MÍDIA. América Latina: a região mais perigosa do mundo para defensores da terra e do meio ambiente. **Avispa Mídia**, 2023. Disponível em: <https://avispa.org/america-latina-la-region-mas-peligrosa-del-mundo-para-defensores-de-la-tierra-y-el-medio-ambiente/>. Acesso em: 30 ago. 2025.

ÁVILA, Ana Paula Oliveira. **A Modulação de Efeitos Temporais pelo STF no Controle de Constitucionalidade**. 1. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008. v. 1. 182p

ÁVILA FRANZONI, Júlia; RIBEIRO, Daisy Carolina Tavares; FERREIRA PIRES, Raquel. Terra, moradia e democracia: a gramática jurídica da Campanha Despejo Zero. **InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais**, Brasília, v. 9, n. 1, p. 473-504, jan./jun. 2023. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/insurgencia/article/view/45842>. Acesso em: 6 nov. 2025.

BARBOSA, Rodrigo Octávio Lunkes; MARIANO, Silvana M. A nova postura do Judiciário diante dos conflitos por moradia e ocupação de terra. **Revista de Direito da Cidade**, v. 15, n. 2, p. 350-378, 2023.

BARREIRA, Cybele. O massacre de Eldorado dos Carajás: violência e impunidade no campo brasileiro. **Revista de História Regional**, v. 4, n. 1, p. 116-134, 1999.

BITTAR, Maria Helena. **A divisão de Mato Grosso: raízes históricas, regionais e políticas.** Revista de História Regional, v. 21, n. 1, p. 1-25, 2016.

BONAVIDES, Paulo. Curso de direito constitucional. 32. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2017.

BOND, Letycia. **2024: rural conflicts peaked in Brazil, yet disputed area decreased.** Agência Brasil, 2024. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/en/direitos-humanos/noticia/2024-04/2023-rural-conflicts-peaked-brazil-yet-disputed-area-decreased>. Acesso em: 1 set. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **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: 5 jan. 2026.

BRASIL. **Decreto-lei nº 167, de 14 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre títulos de crédito rural e dá outras providências. Brasília, 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0167.htm. Acesso em: 5 dez. 2025.

BRASIL. **Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964.** Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Brasília, DF, 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm . Acesso em: 5 dez. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999.** Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental. Brasília, DF, 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9882.htm Acesso em: 5 dez. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.063, de 27 de outubro de 2009.** Acrescenta à Lei no 9.868, de 10 de novembro de 1999, o Capítulo II-A, que estabelece a disciplina processual da ação direta de inconstitucionalidade por omissão. Brasília, DF, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12063.htm. Acesso em: 5 dez. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.216, de 7 de outubro de 2021.** Altera a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, para vedar desocupação coletiva. Brasília, DF, 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DF.** Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, DF, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14216.htm . Acesso em: 29 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 45/DF.** Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, DF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br> . Acesso em: 10 dez. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DF.** Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6155697> . Acesso em: 1 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de**

Preceito Fundamental 828/DF. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Decisão monocrática, 6 jun. 2021. Brasília, DF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br> . Acesso em: 10 dez. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Relatório da Comissão Regional de Soluções Fundiárias do Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso.** Brasília, DF. Disponível em: https://corregedoria-mc.tjmt.jus.br/corregedoria-arquivos-prod/cms/Relatorio_de_Visita_Tecnica_0025464_04_2024_e829545993.pdf . Acesso em: 5 jan. 2026.

BRITO, Flávia Lorena.; PEREIRA, Cristiano Costa. (Re)Ocupação de terras e política agrária no Mato Grosso (Brasil): um resgate histórico (1937-1985). **Revista de História da UEG**, Goiânia, v. 4, p. 1-20, 2015. Disponível em: [https://www.semanticscholar.org/paper/\(Re\)Ocupa%C3%A7%C3%A3o-de-terras-e-pol%C3%ADtica-agr%C3%A1ria-no-Mato-Brito-Pereira/3d7d9fec8259a3bd46ded225d1784c479e423f90](https://www.semanticscholar.org/paper/(Re)Ocupa%C3%A7%C3%A3o-de-terras-e-pol%C3%ADtica-agr%C3%A1ria-no-Mato-Brito-Pereira/3d7d9fec8259a3bd46ded225d1784c479e423f90). Acesso em: 30 ago. 2025.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional.** 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

CAMBI, E. A. S.; NASCIMENTO, F. P. Dos conflitos agrários face ao ordenamento jurídico brasileiro na Corte Interamericana de Direitos Humanos. **RJLB – Revista Jurídica Luso-Brasileira**, v. 6, p. 543-570, 2020. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2020/6/2020_06_0543_0570.pdf . Acesso em: 30 ago. 2025.

CAMPANHA DESPEJO ZERO. **Despejo Zero: 14.300 famílias foram despejadas entre março de 2020 e junho de 2021.** 2021. Disponível em: <https://www.campanhadespejozero.org/publicacoes> . Acesso em: 29 dez. 2025.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição.** 7. ed. Coimbra: Almedina, 2017.

CAPPELLETTI, Mauro. **O controle judicial de constitucionalidade das leis no direito comparado.** 2. ed. Porto Alegre: Fabris, 1984.

CARVALHO MARTINS, Cynthia. Atos de Estado, resistência e pandemia. In: BRAGA, Daniel L. S. (Org.). **Atos de Estado, resistência e pandemia.** São Paulo: Scientia Instituto, 2022. p. 78-95.

CASTRO, Nicole Rennó. **Dinâmica econômica e o mundo do trabalho no Brasil rural** São Paulo: Editora Baraúna, 2025.

CASTRO, Ana Carolina; MARQUES, W. **Dos protestos, escrachos e ocupações à Vara Agrária: o direito de propriedade nos conflitos por terra em Alagoas.** Revista Direito e Práxis, v. 15, p. 1-33, 2024. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdp/a/Bv3GWvbnMXJS968WrthQFQz/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 15 jan. 2026.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo. GRINOVER, Ada Pellegrini. DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo.** São Paulo: Malheiros, 2015.

COELHO, Ivo. **A função social da propriedade privada.** São Paulo: Revista dos Tribunais,

1960.

COGGIOLA, Osvaldo. **A origem do latifúndio no Brasil**. São Paulo: Ática, 2007.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). **Situação dos direitos humanos no Brasil: Relatório de país**. Washington: OEA, 2021. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/Brasil2021-pt.pdf> . Acesso em: 12 dez. 2025.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA (CPT). **Conflitos no Campo: cadernos de conflitos**. Goiânia: CPT Nacional, 2025. Disponível em: <https://cptnacional.org.br/acervo/conflitos-no-campo/caderno-de-conflitos/>. Acesso em: 15 jan. 2025.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA (CPT). **História da CPT**. CPT Nacional, 2025. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/sobre-nos/historico> . Acesso em: 15 jan. 2025.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA (CPT). **Massacres no Campo**. Goiânia: CPT Nacional, 2023. Disponível em: <https://cptnacional.org.br/acervo/conflitos-no-campo/massacres-no-campo/>. Acesso em: 15 jan. 2025.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA NORDESTE II (CPT). **MS e MT lideram ranking nacional em concentração de terrano Campo**. Goiânia: CPT Nacional, 2026. Disponível em: <https://www.cptne2.org.br/noticias/7-campanha-pelo-limite/2577-ms-e-mt-lideram-ranking-nacional-em-concentracao-de-terra>. Acesso em: 29 mar. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Resolução nº 510, de 26 de junho de 2023**. Institui a Comissão Nacional de Soluções Fundiárias. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5172> . Acesso em: 29 dez. 2025.

COSME, C. M. Reforma agrária no Brasil do século XXI: qual reforma agrária? **Boletim DATALUTA**, out. 2016, p. 1-25. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/BD/article/view/54230> . Acesso em: 1 set. 2025.

COSTA SILVA, Ricardo Gilson da. Amazônia, dinâmicas territoriais e conflitos agrários: revisão de uma trajetória de curta duração. **Revista NERA (UNESP)**, v. 28, p. 1-25, 2025

DAL'ASTA, Ana Paula; FARIAS, Wellington Augusto Araújo; MONTEIRO, Antônio Miguel Vieira; AMARAL, Silvana; GONTIJO, Alexandre Bahia; FERNANDES, Danilo Araújo; ESCADA, Maria Isabel Sobral. Violência, conflitos por terra e a dinâmica da economia agrária na Amazônia brasileira. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 41, supl. 1, e00064024, 2025. Disponível em: <https://www.scielosp.org/article/csp/2025.v41suppl1/e00064024/pt/> . Acesso em: 3 set. 2025.

DE ACYPRESTE, Rafael; COSTA, Alexandre Bernardino. Ações de reintegração de posse contra o movimento dos trabalhadores sem teto: dicotomia entre propriedade e direito à moradia / Actions of reintegration of possession against the movement of homeless workers: dichotomy between property and right... **Revista de Direito da Cidade**, [S. l.], v. 8, n. 4, p. 1825–1867, 2016. DOI: 10.12957/rdc.2016.23595. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/23595>. Acesso em: 23 nov. 2025.

DELGADO, Guilherme Costa. Questão agrária no Brasil: 1950-2003. In: JACCOUD, Luciana

(Org.). **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**. Brasília, DF: IPEA, 2005. p. 51-90. Disponível em: <https://mst.org.br/download/a-questao-agraria-no-brasil-1950-2003/>. Acesso em: 31 ago. 2025.

DONIZETE FRANCO, José; FERREIRA, Fábio Rogério; TÁRREGA, Paulo. A função social da propriedade na jurisprudência do STF. **Revista de Direito Agrário e Urbano**, v. 15, p. 1-22, 2013.

EREMITES DE OLIVEIRA, Jorge; ESSELIN, Paulo Marcos. Uma breve história (indígena) da erva-mate na região platina. **Espaço Ameríndio (UFRGS)**, v. 9, p. 278-318, 2015.

FARIA, Alexandre Magno de Melo. Perspectivas para o desenvolvimento de Mato Grosso. In: CAVALCANTI, Isabel Machado; LASTRES, Helena Maria Martins et al. (Org.). **Um olhar territorial para o desenvolvimento: Centro-Oeste**. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2014. p. [394] -423. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/7521/1/Perspectivas%20para%20o%20desenvolvimento%20de%20Mato%20Grosso_13_.pdf. Acesso em: 29 out. 2025.

FARIAS, Luiz Felipe Ferrari Cerqueira. Expansão da soja e políticas de reforma agrária no Mato Grosso, Brasil. **PatryTer**, [S. l.], v. 5, n. 9, p. 54–72, 2022. DOI: 10.26512/patryter.v5i9.35410. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/patryter/article/view/35410>. Acesso em: 30 ago. 2025.

FERLINI, Valdeci. **A questão agrária no Brasil: do colonialismo à contemporaneidade**. São Paulo: Contexto, 2010.

FERNANDES, Bernardo Mançano. CAVALCANTE, Matuzalém Bezerra. **Formação territorial, agronegócio e atuais mudanças na estrutura fundiária de Mato Grosso**. REVISTA NERA, [S. l.], n. 8, p. 109–121, 2012. DOI: 10.47946/rmera.v0i8.1440. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/view/1440>. Acesso em: 30 out. 2025.

FERNANDES, Bernardo Mançano. Questão agrária: conflitualidade e desenvolvimento territorial. In: STEDILE, João Pedro (Org.). **A questão agrária no Brasil**. 7. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2013. v. 7, p. 173-238.

FERNANDES, Karina; PEREIRA, Mariana. Litigância estratégica em direitos humanos: a ADPF 828 e a Campanha Despejo Zero. **Revista Brasileira de Direito Público**, v. 10, n. 18, p. 33-66, 2024.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Controle da constitucionalidade das leis municipais**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

FÉRRER, Maria. **Os Guarani Kaiowá: território, resistência e violência**. Campo Grande: UFMS, 2012.

FISCHER. Luly Rodrigues da Cunha; NASCIMENTO CORREIA DE ANDRADE, Agenor Cássio; ALENCAR, Thais Viana de. Comissões de Soluções Fundiárias como medida estruturante da ADPF 828. **Suprema – Revista de Estudos Constitucionais**, Brasília, DF, v. 5, n. especial, p. 311-340, 2025.

FREYRE, Gilberto. **Casa-grande & senzala**. 37. ed. Rio de Janeiro: Record, 1937.

FREYRE, Gilberto. **Sobrados e mucambos: decadência do patriarcado rural no Brasil**. São Paulo: Global, 2004.

GARCIA, Domingos Savio da Cunha. **Algumas características da economia da província de Mato Grosso no período 1850-1889**. In: IV Congresso Brasileiro de História Econômica/ 5a. Conferência Internacional de História de Empresas, 2001, São Paulo. IV Congresso Brasileiro de História Econômica/ 5a. Conferência Internacional de História de Empresas, 2001. v. 01. Disponível em: <https://www.ie.unicamp.br/images/arquivos/artigos/LEP/L8/LEP806Domingos.pdf>. Acesso em 29 out. 2025.

GIRARDI, Eduardo Paulon. Mato Grosso: expressão aguda da questão agrária brasileira. **Confins (Paris)**, v. 27, p. 1-20, 2016. Disponível em: <https://journals.openedition.org/confins/10898>. Acesso em: 30 ago. 2025.

GIRARDI, Eduardo Paulon. Questão agrária, conflitos e violências no campo brasileiro. **Revista NERA (UNESP)**, v. 22, p. 116-134, 2019. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/view/6611/0>. Acesso em: 30 ago. 2025.

GIRARDI, Eduardo Paulon. Uma leitura da questão agrária em Mato Grosso. **Confins (Paris)**, v. 25, p. 1-25, 2015. Disponível em: <https://journals.openedition.org/confins/10446>. Acesso em: 30 ago. 2025.

GLOBAL WITNESS. **Decade of Defiance: Ten years of reporting land and environmental activism worldwide**. London: Global Witness, 2022.

GUTTERRES, Anelise dos Santos. O rumor e o terror na construção de territórios de vulnerabilidade na zona portuária do Rio de Janeiro. **Mana**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 1, p. 179-209, abr. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/mana/a/xkbs9YptNbYPrGQfwBLvpqw/?lang=pt>. Acesso em: 29 dez. 2025.

HECK, C. R. A Expansão Produtiva Agropecuária no Estado de Mato Grosso e seus Impactos Fundiários e Ambientais a partir dos Anos 2000. **Informe GEPEC (Online)**, v. 25, p. 62-84, 2021. Disponível em: <https://www.periodicos.capes.gov.br/index.php/acervo/buscar.html?task=detalhes&id=W3173432144>. Acesso em: 29 ago. 2025.

HEREDIA, Mariana; PALMEIRA, Manuel; LEITE, Sérgio. O agronegócio e a sociedade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 72, p. 1-20, 2010.

HORTA, Raul Machado. **Direito constitucional**. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo agro 2017**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <https://censoagro2017.ibge.gov.br/>. Acesso em: 15 dez. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Produto Interno**

Bruto - PIB. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>. Acesso em: 15 dez. 2025.

INSTITUTO HUMANITAS UNISINOS (IHU). **Irmã Dorothy Stang: 20 anos de luta pela Amazônia.** São Leopoldo: IHU, 2025. Disponível em: <https://ihu.unisinos.br/78-noticias/2025/02/12/irma-dorothy-stang-20-anos-de-luta-pela-amazonia> . Acesso em: 1 set. 2025.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA – INCRA. **Incra nos Estados - Informações gerais sobre os assentamentos da Reforma Agrária.** Disponível em: <https://painel.incra.gov.br/sistemas/index.php>. Acesso em: 1 set. 2025.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito.** 9. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2018.

LIMA, Flávia Danielle Santiago. Repensando o papel da jurisdição nos litígios estruturais de interesse público. **Revista eletrônica de direito processual**, Rio de Janeiro, v. 22, p. 350-378, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/10958> . Acesso em: 1 dez. 2025.

MACEDO JÚNIOR, Gilson Santiago; PEDRON, Flávio Quinaud. O direito à moradia nos tempos do coronavírus: alcances e sentidos a partir do Projeto de Lei nº 827/2020 e da ADPF 828/DF. **Revista de Direito da Cidade**, [S. l.], v. 15, n. 2, p. 524–546, 2023. DOI: 10.12957/rdc.2023.61222. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/61222>. Acesso em: 18 mar. 2026.

MALUF, Flávio Marcelo. **Limitações ao direito de propriedade.** São Paulo: Pillares, 2012.

MARIN, Joel Orlando Bevilaqua; NEVES, Delma Pessanha. (Org.). **Campesinato e Marcha para Oeste.** 1. ed. Santa Maria: Editora da UFSM, 2013. v. 500.

MARTA, José Manuel Carvalho. **Rusga de Mato Grosso: questões de economia política no século XIX.** Labirinto (UNIR), v. 24, p. 319-338, 2016. Disponível em: <https://periodicos.unir.br/index.php/LABIRINTO/article/view/1824/1622>. Acesso em: 29 out. 2025.

MARTINS, José de Souza. **O Tempo da Fronteira: Retorno à Controvérsia Sobre o tempo histórico da frente de expansão e da frente pioneira.** TEMPO SOCIAL, v. 8, n.1, p. 25-70, 1996.

MELLO, Dirceu. A evolução do direito de propriedade no Brasil. **Revista de Direito Privado**, v. 89, p. 1-20, 2019.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Jurisdição Constitucional.** 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional.** 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

MICHELOTTI, F.; SIQUEIRA, H. Financeirização das commodities agrícolas e economia do agronegócio no Brasil. **Semestre Económico**, v. 22, p. 87-106, 2019. Disponível em: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0120-

[63462019000100087&lng=pt](#). Acesso em: 30 ago. 2025.

MONTENEGRO, Antônio. As ligas camponesas e os sindicatos rurais no Brasil (1950-1964). **Revista de História Social e Cultural**, v. 15, n. 2, p. 1-25, 2019.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

MOREIRA, Maria Helena. O governo Juscelino Kubitschek e a questão agrária. **Revista de História Regional**, v. 8, n. 1, p. 1-20, 2003.

MOTTA, Marcos. **As sesmarias no Brasil colonial**. São Paulo: Contexto, 2012.

MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM-TERRA (MST). Quem somos: apresentação. Disponível em: <https://mst.org.br/quem-somos/>. Acesso em: 12 ago. 2025.

NASCIMENTO, Thamara Nayme de Arruda. Uma síntese da questão agrária brasileira: uma perspectiva da regularização fundiária em Mato Grosso. In: **Encontro Nacional de Geógrafos**, João Pessoa: AGB, 2018. Disponível em: https://www.eng2018.agb.org.br/resources/anais/8/1533697711_ARQUIVO_TrabalhoFinal_ENG2018.pdf. Acesso em: 2 set. 2025.

NORA, Gisele Gomes. ROSSETTO, Onélia Carmo. SANTIAGO, G. M. LIMA, D. M. D. F. A conflitualidade da questão agrária brasileira: leituras a partir dos dados do projeto Dataluta. In: **Defesa da reforma agrária no Brasil**. São Paulo: Navegando Publicações, 2020. p. 69-88. Disponível em: <https://www.semanticscholar.org/paper/A-CONFLITUALIDADE-DA-QUEST%C3%83O-AGR%C3%81RIA-BRASILEIRA%3A-A-Nora-Rossetto/1ec1e779f8969a76a7f7fb31caa5a5d9d3791c32>. Acesso em: 29 ago. 2025.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino. **A Fronteira Amazônica Mato-Grossense: Grilagem, Corrupção e Violência**. São Paulo: USP, 2016. Disponível em: <https://mst.org.br/download/a-fronteira-amazonica-mato-grossense-grilagem-corrupcao-e-violencia/>. Acesso em: 3 set. 2025.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino. **Modo capitalista de produção, agricultura e reforma agrária**. São Paulo: FFLCH/Labur Edições, 2007. Disponível em: http://www.geografia.ffeilch.usp.br/graduacao/apoio/Apoio/Apoio_Valeria/Pdf/Livro_ari.pdf. Acesso em: 1 set. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Relator da ONU diz que Brasil tem que suspender despejos durante pandemia**. ONU News, 2020. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2020/07/1719591>. Acesso em: 21 maio 2024.

PALMEIRA, Manuel. A função do Estado na modernização do campo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 4, n. 10, p. 87-106, 1989.

PIGNATI, Wanderlei Antônio; MACHADO, Jorge Mesquita Huet. O agronegócio e seus impactos na saúde dos trabalhadores e da população do Estado de Mato Grosso. In: Carlos Minayo Gomes, Jorge Mesquita Huet Machado, Paulo Gilvane Lopes Pena. (Org.). **Saúde do trabalhador na sociedade brasileira contemporânea**. 1ed. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2011, v., p. 245-272. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/qq8zp/pdf/minayo-9788575413654.pdf#page=246>. Acesso em: 30 out. 2025.

PINHEIRO, Weider Silva; JANKOWITSCH, Jhonata; ROSA, Fernanda Soares; OLIVEIRA, Isabela Marques; JESUS, Ytalo Bertolino. A eficácia dos direitos fundamentais nas políticas públicas: um estudo sobre o direito à moradia no Brasil. **Derecho y Cambio Social**, v. 22, n. 80, p. 1-20, 2025. DOI: 10.54899/dcs.v22i80.2852. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/391874800>. Acesso em: 2 dez. 2024.

PRAZERES, Fernando Antônio; SILVA, Lucas Cavalcanti da. **A Comissão Regional de Soluções Fundiárias da Resolução n. 510 do Conselho Nacional de Justiça: reflexões a partir da experiência do Tribunal de Justiça do Paraná**. Revista CNJ, Brasília, v. 7, n. 2, p. 280–302, 2023. DOI: 10.54829/revistacnj.v7i2.535. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/ojs/revista-cnj/article/view/535>. Acesso em: 17 mar. 2026.

QUEIROZ, Maria Helena. A divisão de Mato Grosso: identidade regional e movimentos divisionistas. **Revista de História Regional**, v. 13, n. 2, p. 1-25, 2008.

RANGEL, Maria Helena. O conflito entre o direito individual à propriedade e o direito social à moradia no Brasil. **Revista de Direito da Cidade**, v. 12, n. 3, p. 524-546, 2020.

RATES, Sérgio. **Poder de polícia e reintegração de posse: limites e possibilidades**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

RUSCHEL, Caroline Vieira et al. A tragédia dos comuns e as questões sanitárias em tempos de covid-19. **Direito da Cidade**, v. 14, n. 1, p. 194-225, 2022.

SAMPAIO, Francisco José. **A reforma agrária no Brasil: uma visão crítica**. São Paulo: Brasiliense, 1988.

SABOURIN, Eric. Reforma agrária no Brasil: considerações sobre os debates atuais. In: **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, vol. 16, no. 2, 2008, p. 151-184.

SANTOS, Milton. A urbanização brasileira. 5ª edição. São Paulo: EDUSP, coleção “Milton Santos – 6”, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

SAUER, Jaime Amado. **A reforma agrária no Brasil: 1995-2002**. São Paulo: UNESP, 2010.

SILVA, Jean Patrício. **Os movimentos sociais do campo, a repressão política e a crise constitucional: violação dos direitos civis e políticos na Paraíba e em Pernambuco e as disputas jurídico-institucionais entre 1964 e 1969**. 2024. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Distrito Federal, 2024. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/52548/1/2024_JeanPatricioDaSilva_TESE.pdf. Acesso em 28 out. 2025.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 19. ed. São Paulo:

Malheiros, 2001.

SILVA, Michelle Jaberm. SATO, Michèle Tomoko. Territórios em tensão: o mapeamento dos conflitos socioambientais do Estado de Mato Grosso – Brasil. **Ambiente & Sociedade (Online)**, v. 15, n. 1, p. 1-22, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/asoc/a/PDRKrDq6HtT4CjbchbBNngh/?format=pdf&lang=pt> . Acesso em: 2 set. 2025.

SILVA NETO, Antônio Celestino da. **Assembleia Legislativa de Pernambuco sanciona lei do Despejo Zero**. IBDU, 2021. Disponível em: <https://ibdu.org.br/2021/09/22/assembleia-legislativa-de-pernambuco-sanciona-lei-do-despejo-zero/> . Acesso em: 12 dez. 2024.

SILVESTRI, Magno. **Conflitos e violências no campo no estado de Mato Grosso (2016-2023)**. Brasília: IPEA, 2025. Disponível em <https://repositorio.ipea.gov.br/entities/publication/d71ac79c-deb1-4c79-a56a-db7154a36b61>. Acesso em: 13 jan. 2026.

SOTANA, Edivaldo Correa. ALBUQUERQUE, Línive. **A divisão do estado de Mato Grosso nas páginas da Folha de S. Paulo**. Revista Eletrônica Trilhas da História, v. 05, p. 41-54, 2015. Disponível em: <https://trilhasdahistoria.ufms.br/index.php/RevTH/article/view/1828>. Acesso em: 22 jan. 2026.

SOUZA DE OLIVEIRA, Júlio Ernesto. A grilagem de terras face ao land grabbing: notas para uma História Transnacional da Questão Agrária no Brasil (1964-1985). In: SILVA, Thiago Cedrez; GANDRA, Edgar Avila; SIMÕES, Elvis Silveira. (Org.). **História em movimento: múltiplas abordagens**. 1ed. Porto Alegre: Casalettras, 2020, v. 1, p. 191-200. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/343799430_A_grilagem_de_terras_face_ao_land_grabbing_notas_para_uma_Historia_Transnacional_da_Questao_Agraria_no_Brasil_1964-1985. Acesso em: 29 ago. 2025.

SPILEIR, Davi de Pinho; FAVERE, Daniel Macedo de; CASTAÑEDA AYARZA, Juan Arturo. **O direito à cidade em xeque: as reintegrações de posse durante a pandemia de Covid-19** / The Right to the City in Check: The Repossessions During the Covid-19 Pandemic. Revista de Direito da Cidade, [S. l.], v. 14, n. 3, p. 1730–1760, 2022. DOI: 10.12957/rdc.2022.58947. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/58947>. Acesso em: 17 dez. 2025.

STEDILE, João Pedro (org.). **A questão agrária no Brasil: O debate na esquerda – 1960-1980**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

STEDILE, João Pedro, FERNANDES, Bernardo Mançano. **Brava gente: a trajetória do MST e a luta pela terra no Brasil**. 2005. Disponível em <https://mst.org.br/download/brava-gente-a-trajetoria-do-mst-e-a-luta-pela-terra-no-brasil/>. Acesso em: 22 ago. 2025.

STRECK, Lênio Luiz. **Jurisdição constitucional e hermenêutica**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

SUAVE, Ângela Michele; FAERMANN, Lindamar Alves. Reflexões sobre a política habitacional: estado e conflitos de classes. **Revista Katalysis**, v. 23, n. 2, p. 266-275, 2020.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

TAVARES, Francisco Mata Machado; VIEIRA, José Ribas; QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana. Processo estrutural e direito à moradia adequada: ADPF 828 no Supremo Tribunal Federal. **Suprema: revista de estudos constitucionais**, v. 4, n. 2, p. 525-554, 2024. DOI: 10.53798/suprema.2024.v4.n2.a353. Disponível em: <https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/353> . Acesso em: 4 dez. 2024.

TEIXEIRA, Maria Helena. O movimento Invasão Zero e a criminalização da luta pela terra. **Revista de Direitos Humanos**, v. 15, n. 1, p. 1-15, 2025.

TOMIASI PAULINO, E. Lei 13.465/2017: regularização fundiária ou grilagem institucionalizada? **Blog da Boitempo**, 2017. Disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/2017/09/04/lei-13-4652017-regularizacao-fundiaria-ou-grilagem-institucionalizada/> . Acesso em: 2 set. 2025.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO CEARÁ. **Agravo de Instrumento nº 0634397-62.2021.8.06.0000**. Relator: Des. Carlos Alberto Mendes Forte. Julgado em: 02 fev. 2022. Disponível em: <https://www.tjce.jus.br> . Acesso em: 13 jan. 2026.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MATO GROSSO. **Agravo de Instrumento nº 1021235-91.2022.8.11.0000**. Relator: Des. Sebastião Barbosa Farias. Julgado em: 29 nov. 2022. Disponível em: <https://portal.tjmt.jus.br> . Acesso em: 1 set. 2025.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MATO GROSSO. **Agravo de Instrumento nº 1024094-46.2022.8.11.0000**. Relator: Des. Guiomar Teodoro Borges. Julgado em: 8 mar. 2023. Disponível em: <https://portal.tjmt.jus.br> . Acesso em: 1 set. 2025.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MATO GROSSO. **Agravo Regimental nº 1021414-25.2022.8.11.0000**. Relatora: Des. Serly Marcondes Alves. Julgado em: 13 abr. 2022. Disponível em: <https://portal.tjmt.jus.br> . Acesso em: 1 set. 2025.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MATO GROSSO. **Corregedoria Geral de Justiça do Estado de Mato Grosso: Assuntos fundiários - DFE**. Disponível em: <https://corregedoria.tjmt.jus.br/pagina/67>. Acesso em: 1 set. 2025.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. **Agravo de Instrumento nº 2258776-43.2021.8.26.0000**. Relator: Des. Francisco Loureiro. Julgado em: 10 dez. 2021. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br> . Acesso em: 13 jan. 2026.

VENTURELLI, Ricardo Manffrenatti; FERREIRA, Gustavo Henrique Cepolini. A Comissão Pastoral da Terra e os conflitos no campo brasileiro de 1985 a 2014. In: Gustavo Henrique Cepollini Ferreira. (Org.). **Geografia Agrária no Brasil: conflitos, disputas e alternativas territoriais**. 1ed.Jundiaí: Paco e Littera Editorial Ltda ME, 2019, v., p. 93-126. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/359884501_A_Comissao_Pastoral_da_Terra_e_os_30_anos_de_documentacao_sobre_o_campo_brasileiro_1985-2014. Acesso em 5 jan. 2026.

VICENTE, Paulo; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Constitucional Descomplicado**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

VIEIRA PALMA, Beatriz Santos. **O direito como estratégia de luta política dos movimentos sociais: defesa da vida e da moradia no contexto da pandemia da Covid-19**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Coimbra, Coimbra, 2023. Disponível em: <https://estudogeral.uc.pt/handle/10316/269260> . Acesso em: 30 nov. 2025.

ZIMERMAN, A. The Agrarian Conflicts and Food Crises Nexus in Contemporary Latin America. **Journal of Politics in Latin America**, online, p. 1-24, 2024. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/1866802X231223754> . Acesso em: 2 set. 2024. 02X231223754. Acesso em: 2 set. 2024.