

**PODER JUDICIÁRIO E CONFLITOS FUNDIÁRIOS: NOVOS
CAMINHOS PARA A EFETIVAÇÃO DE DIREITOS PARA
POPULAÇÕES VULNERÁVEIS****JUDICIAL POWER AND LAND CONFLICTS: NEW PATHS TO ENFORCE RIGHTS
FOR VULNERABLE POPULATIONS**

Mariana Trotta Dallalana Quintans

Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (FND/UFRJ), Doutora em Ciências Sociais pela CPDA/UFRJ. Fez Estágio Doutoral na Universidade de Coimbra em 20110. Mestre em Teoria do Estado e Direito Constitucional pela PUC-Rio. Bacharel em Direito pela mesma instituição. Advogada popular, professora da Faculdade Nacional de Direito e do Programa de Pós-graduação em Direito da UFRJ. Coordenadora do Núcleo de Assessoria Jurídica Popular (NAJUP) Luiza Mahin. Bolsista da FAPERJ. E-mail: marianatrottafnd@gmail.com.

RESUMO

Durante a pandemia da Covid-19, milhares de famílias sofreram remoções forçadas do campo e das cidades. Nesse contexto, movimentos sociais ingressaram com ações e recursos no Supremo Tribunal Federal com o objetivo de suspender as remoções forçadas. Em 2023, o Conselho Nacional de Justiça editou a Recomendação nº 510 prevendo a criação de Comissões de Soluções Fundiárias pelos Tribunais. O artigo explora, por meio de revisão bibliográfica, análise de processos judiciais e recomendações do Sistema de Justiça, as possibilidades abertas para a construção de uma nova cultura jurídica nos conflitos fundiários.

Palavras-Chave: Poder Judiciário. Comissão de Soluções Fundiárias. Conflitos Fundiários.

ABSTRACT

During the Covid-19 pandemic, thousands of families suffered forced removals from the countryside and cities. In this context, social movements filed lawsuits

and appeals with the Federal Supreme Court with the aim of suspending forced removals. In 2023, the National Council of Justice issued Recommendation 510 providing for the creation of Land Solutions Commissions by the Courts. The article explores, through a bibliographical review, analysis of legal processes and recommendations from the Justice System, the possibilities open for the construction of a new legal culture in land conflicts.

Keywords: Judicial Power. Land Solutions Commission. Land Conflicts.

I INTRODUÇÃO

Durante a pandemia da Covid-19, milhares de famílias sofreram remoções forçadas do campo e das cidades. As remoções forçadas são atos que retiram as pessoas dos locais que ocupam contra sua vontade, impedindo o acesso aos direitos fundamentais de moradia, subsistência, saneamento básico, saúde, dentre outros (ONU, 1997, e Lei nº 14.216, de 2020).

Nesse contexto, articulações da sociedade civil do campo e da cidade, promoveram mobilizações jurídico-políticas no Supremo Tribunal Federal com o objetivo de suspender as remoções forçadas. O artigo analisa essas ações constitucionais propostas no STF, especialmente os desdobramentos na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 828 e da Recomendação nº 510 do Conselho Nacional de Justiça, de 2023. O artigo explora as possibilidades abertas pela referida Resolução na mudança da cultura jurídica nos conflitos fundiários coletivos ao prever a criação de Comissões de Soluções Fundiárias pelos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais.

Para tanto, foi feita uma revisão bibliográfica, investigação de decisões judiciais e recomendações do Conselho Nacional de Justiça.

O artigo se estrutura em três partes, para além desta introdução e das considerações finais. O primeiro tópico analisa as dinâmicas do capitalismo na sua necessidade constante de apropriação de novas terras, com a privatização de territórios e a expulsão das populações locais, dialogando com David Harvey, Karl Marx, Sílvia Frederici, Paulo Alentejano, Juliana Malerma e Raquel Rolnik.

O segundo tópico explora as disputas fundiárias no Poder Judiciário, analisando como o Sistema de Justiça tem atuado em casos de conflitos fundiários, observando as mudanças e as permanências no contexto pandêmico.

O terceiro tópico se debruça sobre os desdobramentos da ADPF nº 828 e da Resolução nº 510 do CNJ, de 2023, explorando as possibilidades de esses novos marcos normativos contribuir para a democratização do Sistema de Justiça e efetivação dos direitos fundamentais de populações vulneráveis.

2 ACUMULAÇÃO POR ESPOLIAÇÃO, NATUREZA E CONFLITOS FUNDIÁRIOS

O Brasil vive a hegemonia do agronegócio pautado na apropriação de grandes extensões de terras para a produção de *commodities*. Os dados do Censo Agropecuário, de 2017, indicam que 1% do total de estabelecimentos rurais concentra 47,52% das terras agrícolas. A ocupação territorial dessas grandes propriedades rurais é altamente predatória, marcada pelo uso intensivo da terra e dos recursos, para a produção de produtos agrícolas para a exportação, as *commodities* (MALERMA, 2023, e ALENTEJANO, 2020).

Os dados apontam como nos últimos anos ocorreu um aumento enorme de produção de *commodities* no Brasil e a redução da produção de alimentos básicos para alimentação do povo brasileiro (com a produção de arroz, feijão e mandioca). (ALENTEJANO, 2020). No Brasil, 33 milhões de pessoas estavam em situação de fome extrema, e mais de 100 milhões vivendo em situação de insegurança alimentar, em 2022 (Rede PESSAN, 2022).

O modelo capitalista agroextrativista tem como marca uma ocupação territorial ambientalmente devastadora que promove desmatamentos, contaminação dos rios e extração predatória dos recursos naturais (MALERMA, 2023).

Essa forma de apropriação da natureza pelo sistema capitalista impacta diretamente a vida dos seres humanos. Esse modelo está acabando com a própria existência humana (KRENAK, 2022). Entretanto, os efeitos das mudanças climáticas produzidas por esse modelo de desenvolvimento, com ciclones, enchentes, estiagem, desertificação, dentre outros, não são iguais para todos. Dependendo da classe, raça, gênero e território, as pessoas serão diversamente atingidas pelas catástrofes naturais.

As mudanças climáticas são fruto da lógica extrativista e destrutiva do capitalismo, um sistema de metabolismo antissocial, que se apropria de corpos, territórios e da natureza em geral com o objetivo de promover a acumulação da riqueza de uma minoria social, não se preocupando em atender às necessidades humano-sociais das maiorias populares.

A grande preocupação desse modelo de desenvolvimento é com a produção de *commodities* para gerar lucros a uma minoria, em detrimento de produzir alimentos para abastecer as mesas da população brasileira mais vulnerável.

O aumento da produção de *commodities* pelo agronegócio depende da expansão da fronteira agrícola com a apropriação de grandes extensões de terra e a consequente despossessão de inúmeras comunidades rurais e povos tradicionais.

Hoje, apesar da expansão do agronegócio, 39% do território brasileiro estão fora do mercado de terras, são terras públicas ou coletivas e inalienáveis, assentamentos rurais, territórios indígenas, terras quilombolas, unidades de conservação, dentre outros. (ALENTEJANO, 2020).

Essas áreas representam obstáculos à expansão do capital. Por esse motivo, os capitalistas tentam impedir que outras terras sejam retiradas do mercado de terras, bloqueando a política de reforma agrária, de demarcação de terras indígenas e de territórios quilombolas. (ALENTEJANO, 2020, p. 378)

Dessa forma, apesar da previsão constitucional da Política de Reforma Agrária, no artigo 184 da Constituição Federal, de 1988, ao longo da Nova República, poucas áreas foram desapropriadas e poucos assentamentos rurais foram criados. As poucas desapropriações feitas e assentamentos rurais criados ao longo da história são fruto das ocupações dos movimentos sociais, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). A política de Reforma Agrária já em queda no último governo Dilma foi paralisada totalmente nos últimos anos, como se verifica no gráfico abaixo:

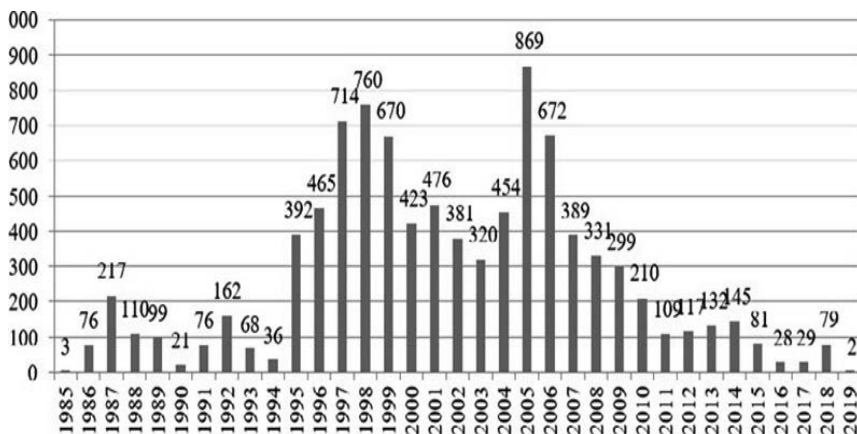


Figura 1: Assentamentos Rurais Criados e Reconhecidos – Brasil – 1985-2019 Fonte: Incra. Organizado por ALENTEJANO (2020).

Com relação ao direito territorial quilombola, apesar de previsto no artigo 68 do ADCT, no Decreto nº 4.887, de 2003, e na Convenção nº 169 da OIT, a maioria das comunidades quilombolas não tem assegurado o seu direito territorial.

Apenas 246 títulos foram expedidos em um universo de mais de 6 mil comunidades no País (ALENTEJANO, 2020). Apenas 5,34% das comunidades quilombolas tiveram o título de propriedade definitiva expedido por órgãos do Poder Executivo Federal ou Estadual (MALERMA, 2023).

A Figura 2 ilustra que nos últimos quatro anos ocorreu uma queda muita intensa de titulações pelo governo federal. Algumas titulações deste período foram feitas pelos governos estaduais, como no Pará e Maranhão.

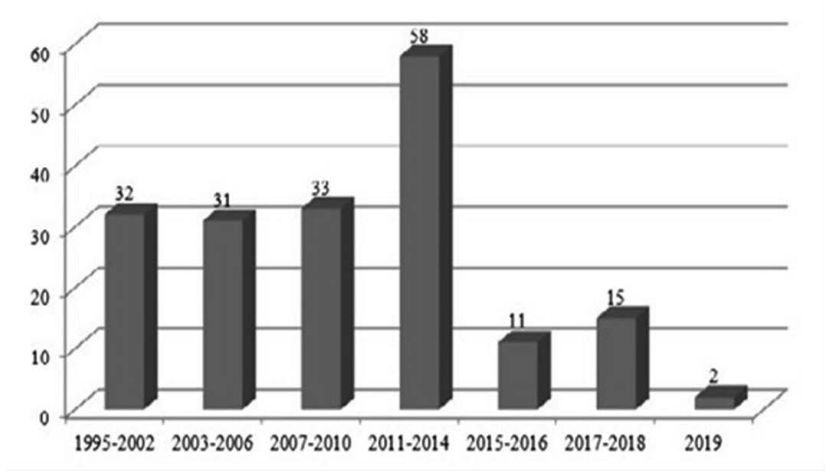


Figura 2: Territórios Quilombolas Titulados por Período de Governo – 1995-2019. Fonte: Comissão Pró-Índio. Organização do ALENTEJANO (2020) a partir de dados compilados por Gabriel Siqueira.

O artigo 231 da Constituição Federal, de 1988, estabelece que são reconhecidos aos povos indígenas “os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens”.

Entretanto, são poucas as Terras Indígenas Homologadas pelo Governo Federal.

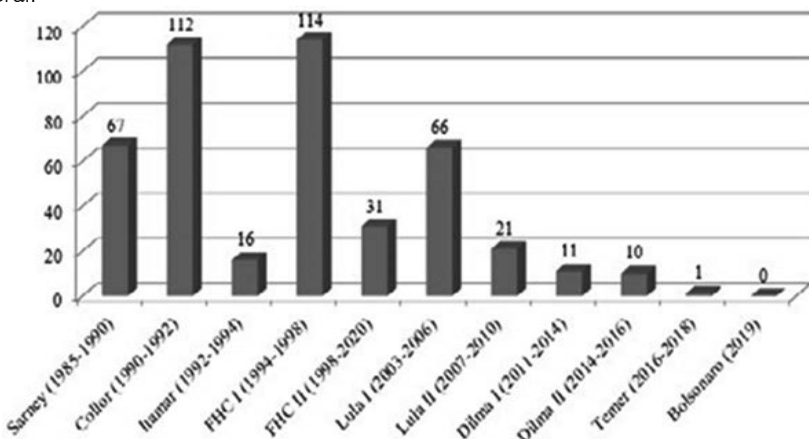


Figura 3: Terras Indígenas Homologadas por Governo – Brasil – 1985-2019. Fonte: Funai e ISA. Organizado por ALENTEJANO (2020)

Como aponta Malerma (2023), a titulação dos territórios indígenas e quilombolas são fundamentais para resguardar os modos de fazer, viver e criar desses povos. A insegurança jurídica desse cenário coloca esses grupos étnicos em risco permanente de remoções.

Como aponta Harvey (2014), a geografia histórica do capitalismo tem como marca esse processo de disputas do território pelo capital, procurando adquirir novas terras, com a privatização do território, com a expropriação e despossessão de povos do campo. Harvey (2014) denominou esse processo de espoliação por acumulação.

Harvey (2014) aponta como esses processos existentes na acumulação primitiva, analisados por Marx no *Capital*, estão presentes na geografia histórica do capitalismo. (HARVEY, 2014).

Silvia Frederici (2017) explica que Marx analisou o processo da acumulação primitiva identificando as condições fundacionais e estruturais para o desenvolvimento da sociedade capitalista. Por tal motivo, a mobilização de tal categoria analítica nos permite “ler o passado como algo que sobrevive no presente”. (FREDERICI, 2017, p. 2).

A autora explica que “cada fase da globalização capitalista, incluindo a atual, vem acompanhada de um retorno aos aspectos mais violentos da acumulação primitiva” com expulsão de camponeses de suas terras e a degradação das mulheres, por exemplo. (FREDERICI, 2017, p. 3).

A “questão da terra”, o “nó da terra”, como aponta Maricato (2015), é fundamental para uma série de estratégias do capital, seja no campo, seja nas cidades.

Durante o governo Bolsonaro (2018-2022), por exemplo, as terras públicas nas cidades sem operacionalização que descumpriam a função social da propriedade urbana, em vez de serem destinadas a programas de habitação por interesse social nas cidades com o objetivo de reduzir o déficit habitacional brasileiro, foram incluídas no programa de desestatização e concessão de imóveis da União com o objetivo de serem leiloadas ou vendidas para o capital imobiliário. Dessa forma, essa política neoliberal de privatização do patrimônio público procura integrar esses imóveis (terras e edificações) ao mercado financeiro globalizado.

Raquel Rolnik (2015) também analisou como a propriedade imobiliária urbana e a habitação se configuraram nos últimos anos como uma fronteira para a expansão do capital financeiro, a autora explica como

As políticas habitacionais e urbanas renunciaram ao papel de distribuição de riqueza, bem comum que a sociedade concorda em dividir ou prover para aqueles com menos recursos, para se transformarem em mecanismo de extração de renda, ganho financeiro e acumulação de riqueza (ROLNIK, 2015, p. 15).

Como aponta a autora, esse processo resulta em “desposseção massiva de territórios” e na criação de pessoas pobres “sem lugar”. (ROLNIK, 2015).

Em 2019, o déficit habitacional brasileiro estava em 5,8 milhões de moradias, segundo a Fundação João Pinheiro. 60% deste déficit relativo às mulheres, apesar de o direito à moradia adequada ser garantido enquanto um direito humano nas normativas internacionais e reconhecido como um direito fundamental no artigo 6º da Constituição Federal, de 1988.

Esses números certamente se elevaram com a crise sanitária e ausência de políticas públicas de habitação por interesse social durante o governo Bolsonaro. Segundo dados da Campanha Despejo Zero, durante a pandemia da Covid-19, mais de 1.300.000 famílias foram atingidas por conflitos possessórios, mais de 280 mil famílias estavam ameaçadas de remoção forçada, mais de 785 mil mulheres, mais de 860 mil pessoas negras, mais de 220 mil crianças e idosos foram atingidos por conflitos fundiários. (DESPEJO ZERO 2023).

Como apontam Lacerda, Harkot, Santoro, Alho (2020), esses processos de remoção que afetam majoritariamente mulheres negras são marcados pela violência “que envolvem mudanças bruscas de vida”

não se encerram na perda da moradia, tampouco são casos episódicos, acontecimentos de um único dia. Ao contrário, trata-se de processos violentos, demorados, que envolvem mudanças de vida nos mais amplos espectros – trabalho, educação, família, redes afetivas e de suporte que são desfeitas, ou seja, toda estrutura de reprodução da vida precisa ser reorganizada diante da remoção (LACERDA, HARKOT, SANTORO, ALHO, 2020, p.161).

3 O JUDICIÁRIO E AS REMOÇÕES FORÇADAS NO CAMPO E NAS CIDADES NO CONTEXTO DA PANDEMIA DA COVID-19 E AS RESISTÊNCIAS POPULARES

No contexto da pandemia da Covid-19, quando ficar em casa foi uma das recomendações sanitárias, diversos órgãos recomendaram a suspensão das remoções forçadas para a garantia do direito à saúde e à vida, como a Relatoria Especial da ONU para Moradia Adequada (ONU HABITAT, 2020). Leis foram promulgadas, como a Lei federal nº 14.216, de 2021, suspendendo despejos de áreas coletivas urbanas na pandemia (BRASIL, 2021). Orientações de cautela nos conflitos fundiários coletivos foram proferidas pelo Sistema de Justiça, como a Recomendação nº 90 do Conselho Nacional de Justiça, de 2021 (CNJ, 2021).

Entretanto, o que se verificou durante a crise sanitária, foram muitas remoções forçadas realizadas, até mesmo pelo próprio Poder Judiciário (DESPEJO ZERO, 2023). Alves, Carvalho e Rios (2022) apontaram, por exemplo, que até fevereiro

de 2021 majoritariamente o Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF2) e o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJRJ) não suspenderam os despejos em razão da pandemia.

As pesquisas sobre a atuação do Poder Judiciário em conflitos possessórios urbanos e rurais no Brasil apontavam que majoritariamente a magistratura brasileira apenas se centrava no debate sobre o título de propriedade, não analisando a função social da posse, apesar de a Constituição Federal, de 1988, estabelecer que as propriedades devem cumprir uma função social urbana ou rural (QUINTANS, 2005, FREITAS, 2005, ACYPRESTE, 2016, MILANO, 2017 e CORTES, 2017 e INSPER, 2021).

A pesquisa do Insuper (2021) revelou que majoritariamente os magistrados não realizavam audiência de justificação de posse, inspeções judiciais e audiências de conciliação e mediação, apesar da previsão no Código de Processo Civil (INSPER, 2021)¹.

Nos processos judiciais envolvendo questões possessórias, as questões de fundo – os problemas fundiários – normalmente não são enfrentadas pela magistratura (INSPER, 2021). Tampouco a magistratura adota as diretrizes da Resolução nº 10 do Conselho Nacional de Direitos Humanos, de 2018 (CNDH), que estabelece procedimentos para os casos de remoções forçadas de famílias vulneráveis. (TERRA DE DIREITOS, 2022).

Essa forma de tratar os conflitos fundiários não se alterou, ao menos nos primeiros anos de pandemia da Covid-19. (RIBEIRO e FIDALGO, 2020, ALVES, CARVALHO E RIOS, 2021).

Em razão deste quadro durante a pandemia da Covid-19, articulações de povos do campo e da cidade, recorreram ao STF para a suspensão das remoções forçadas durante a pandemia da Covid-19. A Campanha Despejo Zero promoveu forte incidência jurídico-política nesse cenário. (DESPEJO ZERO, 2022).

Nesse contexto, foi proposta a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 828 no Supremo Tribunal Federal pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), tendo por objeto a suspensão de todo ato do Poder Público que tivesse como objetivo desocupações, despejos e reintegrações de posse durante a pandemia de Covid-19.

Em junho de 2021, foi deferida parcialmente a medida cautelar na ADPF nº 828 pelo ministro relator Luis Roberto Barroso, suspendendo os despejos de áreas anteriores a 20 de março de 2020, e estabelecendo condicionantes às remoções de áreas ocupadas posteriormente a essa data, como forma de enfrentamento adequado à pandemia e à garantia do direito à saúde pública e à vida. A decisão foi referendada pelo Plenário do STF.

1 Pesquisa analisou a atuação de seis Tribunais de Justiça (São Paulo, Pará, Distrito Federal e Territórios, Rio Grande do Sul, Bahia, Pernambuco) e quatro Tribunais Regionais Federais (TRF) (1ª, 3ª, 4ª e 5ª Região).

Em 31 de outubro de 2022, o STF autorizou o retorno à tramitação dos processos possessórios, mas condicionou os Tribunais a criarem comissões de conflitos fundiários para a realização de audiências de mediação e inspeção *in loco*, aos moldes da CCF existente no Tribunal de Justiça do Paraná, desde 2019², nos seguintes termos:

4. *Regime de transição quanto às ocupações coletivas.* Determinação de criação imediata, nos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais, de Comissão de Conflitos Fundiários [...]
5. A Comissão de Conflitos Fundiários terá a atribuição de realizar visitas técnicas, audiências de mediação e, principalmente, propor a estratégia de retomada da execução de decisões suspensas pela presente ação, de maneira gradual e escalonada. As comissões [...] funcionarão, nos casos judicializados, como órgão auxiliar do juiz da causa, que permanece com a competência decisória. (ADPF 828)

Na esteira dessa decisão, em junho de 2023, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), editou a Resolução nº 510, de 2023, determinando a criação de Comissões de Conflitos Fundiários pelos Tribunais. Essa resolução será mais bem analisada no próximo tópico.

Antes da decisão proferida na ADPF nº 828, a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) tinha apresentado pedido cautelar no RE 1017365/SC, no sentido de suspender processos judiciais de reintegração de posse e anulação de terra indígena durante a pandemia da Covid-19. Nessa ação, o STF considerando a vulnerabilidade dos povos indígenas determinou a suspensão de todas ações possessórias contra povos indígenas (RE 1017365/SC).

No mesmo sentido, foi proposta pela Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ), conjuntamente com os partidos políticos do campo progressista, a ADPF nº 742 no Supremo que teve como objetivo dentre outras medidas assegurar direitos territoriais quilombolas impedindo processos de despossessão na pandemia da Covid-19.

Apesar destas decisões paradigmáticas resguardando direitos territoriais de povos tradicionais e de comunidades urbanas e rurais, durante a pandemia da Covid-19, foi necessário o ajuizamento de várias reclamações constitucionais no Supremo Tribunal Federal com o objetivo de suspender as remoções forçadas, nos moldes do artigo 103 da Constituição Federal e do artigo 988 do Código de Processo Civil.

Com relação à ADPF nº 828 especificamente, Cafrune, Silva e Melo (2022) mapearam treze reclamações constitucionais com marco temporal de maio a ou-

2 Para uma análise mais aprofundada das decisões na ADPF 828 ver QUINTANS, VIEIRA, TAVARES, 2023.

tubro de 2021. Dessas Reclamações Constitucionais, 54% foram providas, enquanto 46% restaram negadas. Em todas as reclamações, com exceção de uma, foram requeridas tutela de urgência com base na probabilidade do direito e no perigo de dano e tiveram como origem decisões de primeiro grau que deferiram reintegração de posse majoritariamente em áreas urbanas³. Na maioria das decisões do Supremo Tribunal Federal, “a suspensão das reintegrações de posse teve fundamento a garantia do direito à moradia como estratégia de combate no enfrentamento da pandemia da Covid-19”. (CAFRUNE, SILVA, MELO, 2022).

Outro levantamento realizado até janeiro de 2022 identificou 94 Reclamações Constitucionais ajuizadas perante o STF com base na ADPF nº 828. A maioria das Reclamações ajuizadas em casos oriundos do estado de São Paulo, 48 processos. O levantamento identificou que ao menos 24.623 pessoas foram protegidas pela suspensão de remoções e reintegrações de posse por meio de decisões de ministros e ministras do Supremo Tribunal Federal em Reclamações Constitucionais com base na ADPF nº 828. (TAVOLARI, NISIDA e ALVES, 2022).

Dessa forma, percebe-se que mesmo com a decisão paradigmática da ADPF nº 828 decisões de reintegração de posse continuaram sendo deferidas pela magistratura nos anos de 2021 e 2022.

4 AS COMISSÕES DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS E A CONSTRUÇÃO DE UMA NOVA CULTURA JURÍDICA

A Resolução nº 510 do CNJ, de 26 de junho de 2023, regulamentou a criação da Comissão Nacional de Soluções Fundiárias e das Comissões Regionais de Soluções Fundiárias nos Tribunais:

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

A Resolução nº 510 do CNJ estabeleceu o prazo de trinta dias para que os Tribunais de Justiça e os Tribunais Regionais Federais criassem as Comissões de

³ Essas reclamações ajuizadas foram originadas de conflitos fundiários nos seguintes estados: I, Mato Grosso (MT); I, Mato Grosso do Sul (MS); I, Rio de Janeiro (RJ), I, Rio Grande do Sul (RS); I, Rondônia (RO); I, Santa Catarina (SC); 7, São Paulo (SP).

Conflitos Fundiários⁴. Alguns tribunais já criaram as referidas comissões, como o Tribunal Regional Federal da 2ª Região, que criou a Comissão de Soluções Fundiárias (CSF), em junho de 2023, por meio da Resolução nº TRF2-RSP-2023/00024 e Portaria nº TRF2-PTP-2023/00242.

Entretanto, nem todos os Tribunais as criaram, alguns não as criaram de acordo com o modelo previsto pela Resolução do CNJ nem as adequaram às referidas regras. O Tribunal de Justiça do Tocantins, por exemplo, criou a Comissão de Conflitos Fundiários, por meio da Portaria nº 2.692, de 16 de novembro de 2022, mas até o fechamento deste artigo não tinha adequado aos termos da Resolução nº 510, de 2023.

Apesar de a decisão na ADPF nº 828, de 31 de outubro de 2022, fazer menção a um regime de transição para os conflitos fundiários coletivos, a Resolução nº 510 do CNJ estabeleceu caráter permanente para as Comissões de Conflitos Fundiários, tanto do CNJ quanto dos Tribunais.

O § 4º do artigo 1º da Resolução nº 510 do CNJ estabeleceu as seguintes atribuições para que as Comissões Regionais de Soluções Fundiárias funcionassem como “estrutura de apoio à solução pacífica das ações possessórias e petitorias coletivas”, sem prejuízo de outras ações necessárias à concretização dos objetivos das Comissões:

- I – estabelecer diretrizes para o cumprimento de mandados de reintegração de posse coletivos;
- II – executar outras ações que tenham por finalidade a busca consensual de soluções para os conflitos fundiários coletivos ou, na sua impossibilidade, que auxiliem na garantia dos direitos fundamentais das partes envolvidas em caso de reintegração de posse;
- III – mapear os conflitos fundiários de natureza coletiva sob a sua jurisdição;
- IV – interagir permanentemente com as Comissões de mesma natureza instituídas no âmbito de outros Poderes, bem como com órgãos e instituições, a exemplo da Ordem dos Advogados do Brasil, Ministério Público, Defensoria Pública, União, Governo do Estado, Municípios, Câmara de Vereadores, Assembleias Legislativas, Incra, movimentos sociais, associações de moradores, universidades e outros;
- V – atuar na interlocução com o juízo no qual tramita eventual ação judicial, com os Centros Judiciários de Solução de Conflitos (Cejus) e Centros de Justiça Restaurativa, sobretudo por meio da participação de audiências de mediação e conciliação agen-

4 A Resolução nº 510 estabeleceu na composição das comissões regionais a presença de um desembargador indicado pelo Tribunal, quatro magistrados escolhidos pelo Tribunal a partir de lista de inscritos e um suplente para cada membro (artigo 2º).

dadas no âmbito de processo judicial em trâmite no primeiro ou segundo grau de jurisdição;

VI – realizar visitas técnicas nas áreas objeto de conflitos fundiários coletivos, elaborando o respectivo relatório, enviando-o ao juízo de origem para juntada aos autos;

VII – agendar e conduzir reuniões e audiências entre as partes e demais interessados, elaborando a respectiva ata;

VIII – emitir notas técnicas recomendando a uniformização de fluxos e procedimentos administrativos, além de outras orientações; e

IX – elaborar seu próprio regimento interno. (CNJ, 2023)

A Resolução nº 510 do CNJ, de 2023, estabeleceu diretrizes para a realização de visitas técnicas e protocolos para o tratamento das ações possessórias coletivas urbanas e rurais, estabelecendo como determinado na ADPF nº 828, a necessidade de realização de audiências de mediação e visitas técnicas pelas comissões de conflitos fundiários em qualquer fase do processo judicial, mesmo quando já transitado em julgado ou mesmo antes do ajuizamento de ação judicial, conforme se depreende do artigo 4º, § 2º, “a qualquer momento do conflito, inclusive antes do ajuizamento da ação judicial e mesmo depois do trânsito em julgado da decisão que determina o despejo ou a reintegração de posse, será possível a atuação da Comissão Regional”. (CNJ, 2023).

O pedido de atuação da Comissão de Soluções Fundiárias no conflito possessório poderá ser feito “pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública, pelas partes envolvidas ou de qualquer interessado em qualquer fase do processo”, conforme previsto no artigo 4º, § 1º, da Resolução nº 510 do CNJ, de 2023.

A Resolução apontou para a possibilidade de as Comissões Regionais contarem com “equipe multidisciplinar, sendo possível a cooperação interinstitucional com os demais Poderes e a atuação de profissionais do Ministério Público, da Defensoria Pública e das esferas federal, estadual ou municipal” (artigo 2º, § 3º), bem como a possibilidade de “participação de representantes dos movimentos sociais, sociedade civil e de todos os órgãos e entidades que possam colaborar para a solução pacífica do conflito, nos âmbitos federal, estadual e municipal”, nas reuniões e audiências de mediação das Comissões (artigo 2º, § 2º) (CNJ, 2023).

O artigo 9º da Resolução nº 510 do CNJ destaca a importância das visitas técnicas na área objeto de conflito fundiário coletivo, já previstas nos artigos 126 da Constituição Federal, de 1988, e no art. 2º, § 4º, da Lei Federal nº 14.216, de 2021, pois, além de ampliar “a cognição da causa pelo juiz, possibilita melhor tratamento do conflito e favorece a criação de ambiente para conciliação ou mediação”. (CNJ, 2023).

A visita técnica deverá ser organizada em diálogo não só com o autor da demanda, mas também com as famílias vulneráveis e movimentos sociais envolvidos no conflito, como estabelece o § 1º do art. 10 da Resolução:

Antes que a visita se realize, a Comissão Regional estabelecerá contato com a parte autora e com os ocupantes da área, suas lideranças ou com eventuais movimentos sociais que lhes deem suporte, informando-os sobre a finalidade e roteiro, de modo a criar ambiente propício ao diálogo. (CNJ, 2023).

A Resolução nº 510 do CNJ dispõe no artigo 13 sobre a realização de audiências de mediação e de conciliação de conflitos que devem ser realizadas após as visitas técnicas. O caput do art. 13 estabelece que “as audiências de mediação ou de conciliação serão designadas de ofício ou mediante provocação de qualquer interessado, em qualquer fase do processo”. (CNJ, 2023).

O § 1º do referido dispositivo estabeleceu como obrigatória a realização de audiências de mediação e de conciliação de conflitos nos casos de ocupações com mais de ano e dia, mas facultou ao juiz a realização das audiências em qualquer hipótese:

§ 1º Nos termos do art. 565 do Código de Processo Civil, as audiências de mediação deverão ser realizadas no litígio coletivo pela posse do imóvel quando o esbulho ou a turbação afirmado no processo houver ocorrido há mais de um ano e um dia, sendo facultada ao juiz da causa sua realização nas demais hipóteses. (CNJ, 2023)

O § 4º do artigo 13 disciplinou ainda os órgãos que devem participar das referidas audiências:

§ 4º Para a audiência de conciliação ou mediação serão intimados a comparecer todas as partes e interessados, representantes do Ministério Público e da Defensoria Pública, preferencialmente, dos respectivos órgãos especializados em conflitos da natureza, procuradorias do Estado e do Município, representantes de movimentos sociais eventualmente envolvidos na ocupação, bem assim representantes de órgãos públicos e privados que atuem nas áreas correlatas ao litígio.

Esses dispositivos seguem as diretrizes que já estavam previstas no art. 565 do Código de Processo Civil e no § 4º do art. 2º da Lei nº 14.216, de 2021, qual seja, a necessidade de nos litígios possessórios coletivos ser realizada audiência de mediação com a presença do Ministério Público, da Defensoria Pública e dos órgãos públicos responsáveis pela política agrária e pela política de habitação por interesse social com o objetivo de contribuir na busca de uma solução para o conflito possessório.

O § 3º do artigo 13 da Resolução nº 510 do CNJ, diferente do CPC e da Lei nº 14.216, de 2021, determinou que o magistrado da Comissão de Conflitos Fundiários que conduziu a visita técnica deve preferencialmente atuar como me-

diador/conciliador, caso não seja possível, poderá ser chamado outro integrante da Comissão Regional.

A referida Resolução apontou ainda no artigo 5º que a atuação da Comissão Regional deve observar os princípios da mediação e da conciliação. Explicando no parágrafo único do referido dispositivo que “são consideradas boas práticas para mediação e conciliação de conflitos fundiários o cadastramento dos ocupantes, a identificação do perfil socioeconômico das pessoas afetadas e a divulgação, por meio de placas ou cartazes, de que a área em análise é objeto de ação judicial”. (CNJ, 2023).

A Resolução nº 510 do CNJ, de 2023, aponta para a necessidade da construção de uma nova cultura jurídica para o tratamento dos conflitos fundiários coletivos, compreendendo a complexidade desses conflitos que envolvem muitas famílias e que têm como problema de fundo a ausência de políticas públicas fundiárias.

Por tais motivos, estabelece no artigo 17 que os Tribunais de Justiça, por meio das suas escolas, deverão “promover a inclusão, nos cursos iniciais de formação continuada de magistrados e servidores, de temas de direito agrário, direito urbano e regularização fundiária”. (CNJ, 2023).

Os esforços para a construção dessa nova cultura jurídica devem passar pela necessária construção nas audiências de mediação e nas visitas técnicas de espaços de escuta, de diálogo horizontal de saberes para a busca de solução para os conflitos.

Dessa forma, é importante a construção de espaços para o diálogo intercultural. Como aponta Araújo Junior (2018) falando especificamente de povos originários, mas que serve de referência para o diálogo intercultural com todos os sujeitos:

Para desencadear o diálogo intercultural, é necessário dar voz. Escutar. Enxergar. Permitir que se abra o coração. Nada será pleno sem a participação dos indígenas. Construir caminhos em conjunto é saber e garantir que eles podem, devem e irão falar. E que nós vamos ouvir (ARAÚJO JUNIOR, 2018, p. 368).

Nego Bispo, liderança quilombola do Piauí, reivindica o pensamento de fronteira explicando que os quilombolas querem “respeito e diálogo” entre os vários ecossistemas, as várias cosmovisões. (SANTOS, 2023).

Como aponta Alberto Acosta, “a humanidade deve aprender com os povos que têm convivido comunitariamente e em harmonia com a Natureza, e que acumulam uma longa memória de vida”. (ACOSTA, p. 18).

O diálogo intercultural para a busca de soluções para os conflitos fundiários torna-se fundamental, pois, como aponta a Resolução nº 510 do CNJ e o artigo 3º da Resolução nº 10, de 2018, as desocupações e remoções forçadas devem ser a exceção, cabendo ao Estado promover uma atuação orientada à solução definitiva

dos conflitos, priorizando a permanência dos grupos em situação de vulnerabilidade nas áreas em que vivem, ocupam e reivindicam, em condições de vida digna.

As Comissões de Soluções Fundiárias têm atuado em casos envolvendo conflitos urbanos e rurais, e também de povos indígenas e quilombolas. São os casos, por exemplo, do conflito fundiário envolvendo a terra do Horto, onde moram indígenas Kaingang, no Município do Salto do Jacuí, no Rio Grande do Sul (Processo nº 5000002-86.2004.8.21.0161/RS, TJ/RS).

A Comissão de Conflitos Fundiários do TRF da 2ª Região já admitiu processo envolvendo questão quilombola. A ação de reintegração de posse movida pela empresa Suzano S.A. contra pessoas que estariam invadindo território em processo de titulação como quilombola da comunidade Linharinho, no Município de Conceição da Barra, no estado do Espírito Santo foi admitido pela Comissão de Soluções de Conflitos Fundiários do TRF da 2ª Região (Incidente de Solução de Conflitos nº 5012282-84.2023.4.02.0000).

A perspectiva da atuação intercultural das Comissões de Soluções Fundiárias se torna ainda mais categórica quando se trata de conflitos fundiários envolvendo povos e comunidades tradicionais, sejam indígenas, quilombolas ou outros.

Os movimentos sociais da Campanha Despejo Zero possuem a expectativa de que de fato essas Comissões atuem como articuladoras na busca de soluções para os conflitos fundiários, chamando os órgãos fundiários responsáveis pelas políticas públicas, com o objetivo de resolverem o problema de fundo dos conflitos fundiários. (QUINTANS, VIEIRA, TAVARES, 2023).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As remoções forçadas fazem parte da geografia histórica do capitalismo. O capital procura sempre adquirir novas terras, por meio de processos de privatização, expropriação e despossessão de povos do campo e das cidades.

Esse cenário marcou o contexto pandêmico, quando as recomendações sanitárias eram “fique em casa”. Despejos em massa foram determinados no campo e nas cidades, muitos deles em processos judiciais possessórios.

Nesse contexto, movimentos sociais urbanos, rurais, indígenas e quilombolas promoveram o uso tático do direito no Supremo Tribunal com o objetivo de suspenderem os despejos e as remoções forçadas.

Decisões importantes foram deferidas nesse sentido, como na ADPF nº 828. Com a redução dos índices de contaminação e mortalidade pelo coronavírus, o STF autorizou a retomada da tramitação de ação possessória coletiva; entretanto, criou um regime de transição e condicionou os Tribunais a criarem Comissões de Conflitos Fundiários.

O Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução nº 510, de 2023, regulamentando o funcionamento das referidas comissões. O artigo explorou como

a referida Resolução abre brecha para a construção de uma nova cultura jurídica no trato com os conflitos fundiários. Pois as Comissões de Soluções Fundiárias podem ser caminhos que contribuam na construção de uma justiça mais acessível e efetiva na defesa dos direitos humanos das populações vulneráveis do campo e das cidades. As visitas técnicas e audiências de mediação ao adotarem uma perspectiva intercultural – de diálogo entre os diversos saberes dos sujeitos vulneráveis que estão nos territórios – podem contribuir de fato com a busca de soluções aos históricos problemas fundiários vivenciados no território nacional.

REFERÊNCIAS

ACYPRETE, Rafael de. **Ações de Reintegração de Posse contra o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto**: dicotomia entre Propriedade e Direito à Moradia. (Dissertação de Mestrado). Brasília, UnB, 2016.

ACOSTA, Alberto. **O Bem Viver**. São Paulo: Editora Autonomia literária / Editora Elefante, 2016.

ALENTEJANO, P. R. R. (2020). As políticas do Governo Bolsonaro para o campo: a contra-reforma em marcha acelerada. **Revista da ANPEGE**, 16(29), 353–392. <https://doi.org/10.5418/ra2020.v16i29.12434>. ALERJ. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO RIO DE JANEIRO. 2020

ALVES, Rafael, CARVALHO, Laura e RIOS, Marcos. Alves, Carvalho e Rios. Fique em casa? Remoções forçadas e COVID-19. **Revista Direito e Práxis**, v. 12, n. 3, 2021.

ARAÚJO JUNIOR, Julio Jose. **Direitos territoriais indígenas**. Uma interpretação intercultural. Rio de Janeiro: Editora Processo, 2018.

BRASIL. SENADO FEDERAL. **Lei 14.216/2020**.

BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. 1988**.

CAFRUNE, Marcelo Eibs; SILVA, Marcela Simões; MELO, Thamara Madeiro. O direito à moradia entre a relativização e a invisibilidade: o posicionamento do Supremo Tribunal Federal nas Reclamações Constitucionais relacionadas à ADPF nº 828. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU**, Belo Horizonte, ano 8, n. 14, p. 39-66, jan./jun. 2022.

CAMPANHA DESPEJO ZERO, 2023. Disponível em: <https://www.campanha-despejozero.org/>. Acessado em: 23 out. 2023.

Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH). Resolução n. 10 de 17 de outubro de 2018.

CORTES, SARA DA NOVA QUADROS. **Análise do Discurso Judicial nos conflitos por terra referentes às desapropriações para fins de reforma agrária e ações possessórias**: in dubio pro “proprietário”?, 2017. Tese. (Doutorado em Direito). Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.

FEDERICI, Sílvia. **Calibã e a Bruxa** – Mulheres, corpo e acumulação primitiva. São Paulo: Editora Efeante, 2017.

FREITAS, Cleuton Cesar Ripol de. **Uma abordagem da Questão Agrária brasileira e o papel do Poder Judiciário frente às ocupações de terra**. 2005. Dissertação. (Mestrado em Direito Agrário). 2005. Universidade Federal de Goiás. Goiânia: UFG, 2005.

HARVEY, David. **O Novo Imperialismo**, 8ª edição. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

INSPER, Instituto de Ensino e Pesquisa; Instituto Pólis. **Conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais**: uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do Novo Código de Processo Civil. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: <https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2022/02/Atualizac%CC%A7a%CC%83o--Nota-Te%CC%8Icnica-Ac%CC%A7a%CC%83o-de-Descumprimento-de-Preceito-Fundamental-n.pdf>

LACERDA, Larissa, GUERREIRA, Isadora e FREIRE, Paula. **Por que o déficit habitacional é feminino**. LABCIDADE. Disponível em <http://www.labcidade.fau.usp.br/por-que-o-deficit-habitacional-brasileiro-e-feminino/>, acessado em: 25/8/2021.

LACERDA, Larissa, HARKOT, Marina, SANTORO, Paula Freire, ALHO, Isabella Berloff (2020). Despossessão, violências e a potência transformadora: um olhar interseccional sobre as remoções. In: ROLNIK, Raquel (et. al.) org. **Cartografias da produção, transitoriedade e despossessão dos territórios populares [livro eletrônico]**: observatório de remoções: relatório bianual 2019-2020.

MALERMA, Juliana. In: **Conflitos no campo Brasil**, 2022. Goiás: CPT, 2023.

MILANO, G. B. **Conflitos fundiários urbanos e poder judiciário**. 1. Ed. Curitiba: Íthala, 2017.

QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana. **A magistratura fluminense**: seu olhar sobre as ocupações do MST. 2005. (Mestrado em Direito). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2005.

QUINTANS, Mariana, VIEIRA, Fernanda e TAVARES, Ana. Campo jurídico, direito à moradia digna e ADPF 828. **Revista Suprema**, v. 3, Brasília, STF, 2023.

RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo; CAFRUNE, Marcelo Eibs. Direito à moradia e pandemia: análise preliminar de decisões judiciais sobre remoções e despejos. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico**, v. 10, p. 111-128, 2020.

ROLNIK, R. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças, 2015.

RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo; CAFRUNE, Marcelo Eibs. Direito à moradia e pandemia: análise preliminar de decisões judiciais sobre remoções e despejos. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico**, v. 10, p. 111-128, 2020.

SANTOS, Antonio Bispo dos. **A terra da, a terra quer**. São Paulo: Ubu editora, 2023.

STF. ADPF 828. 2021

TAVOLARI, Bianca. NISIDA, Vitor e ALVES, Saylon Nota Técnica: Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 828 Atualização 31/01/22: período de Dezembro de 2021 a Janeiro de 2022. INPER, 2022. Disponível em: https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2021/12/Nota_Tecnica_Acao_de_Descumprimento_de_Preceito_Fundamental_n_828.pdf

TERRA de DIREITOS. **Despejos e Sistema de Justiça**, 2022. Disponível em <https://terradedireitos.org.br/acervo/publicacoes/livros/42/despejos-e-o-sistema-de-justica-violacoes-de-direitos-humanos-no-tratamento-de-conflitos-fundarios/23745>, acessado em: 12/8/2022.

Recebido em: 26/10/2023

Aprovado em: 11/11/2023