

VIII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

FORMAS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS I

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

F723

Formas consensuais de solução de conflitos I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Gabrielle Scola Dutra; Horácio Wanderlei Rodrigues; Luiz Fernando Bellinetti. – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-141-7

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito Governança e Políticas de Inclusão

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Formas consensuais. 3. Solução de conflitos. VIII Encontro Virtual do CONPEDI (2; 2025; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



VIII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

FORMAS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS I

Apresentação

Nesta edição do CONPEDI (VIII Encontro Virtual do CONPEDI), o tema central foi "Direito Governança e Políticas de Inclusão". Nesse contexto, o Grupo de Trabalho 59 – FORMAS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS I – teve seus trabalhos apresentados na tarde do dia 27 de junho de 2025, a partir das 14 horas, durante o Encontro Virtual do CONPEDI, realizado entre os dias 24 e 28 de junho de 2025.

As apresentações foram divididas em três blocos de exposições, sendo que, em cada um dos mesmos, houve, pelos autores presentes, a exposição dos respectivos artigos aprovados, em sequência, sendo, ao final de cada bloco, aberto espaço para o respectivo debate. Segue abaixo a descrição dos artigos apresentados, ressaltando-se que não fazem parte dos Anais do evento aqueles artigos direcionados diretamente à revista Direito Pesquisa e Educação Jurídica, do CONPEDI, em função de sua seleção especial para publicação na mesma:

O artigo "ODR'S E O ACESSO À JUSTIÇA: UMA ANÁLISE À LUZ DO LAW AND ECONOMICS" (Autoria: Manuela Saker Morais, Livio Augusto de Carvalho Santos) analisa as Online Dispute Resolution, a partir da análise econômica do direito, como instrumentos eficientes para solucionar os conflitos e concretização do direito fundamental de acesso à justiça. Neste contexto, a problemática é: como as ODRs são instrumentos eficientes para a concretização do direito fundamental de acesso à justiça? Para a elaboração do presente artigo, pesquisa desenvolvida foi qualitativa do tipo documental bibliográfica, o método de abordagem escolhido foi o dedutivo e como método de procedimento foi adotado o método monográfico. Os resultados alcançados foram que as online dispute resolutions solucionam as divergências de interesses de forma eficiente e desafogam o poder judiciário,

EFETIVIDADE DO ACESSO À JUSTIÇA POR MEIO DAS FORMAS CONSENSUAIS" (Autoria: Aldo Aranha de Castro) tem por escopo analisar as formas mais tradicionais de solução de conflito existentes no Brasil, como o processo judicial, a arbitragem e a autocomposição (com suas figuras mais relevantes). A partir dessa apresentação e visão geral sobre o tema, é possível avançar para aspectos mais específicos, em que serão abordados alguns desafios enfrentados pelos principais instrumentos da autocomposição, que são a mediação e a conciliação, para a garantia da efetividade e do acesso à justiça. Por fim, dessa análise geral, e dos desafios desses dois institutos, em breves linhas serão trazidas propostas e sugestões para a efetividade desses meios consensuais de solução de conflito. A pesquisa será feita pelo método hipotético-dedutivo, e adotará a revisão bibliográfica como técnica para o seu desenvolvimento, com a análise doutrinária e de artigos relevância sobre o tema, com a finalidade de se visualizar o sistema como um todo e garantir o tão almejado acesso à justiça.

O artigo **"A IMPORTÂNCIA DA MUDANÇA DA CULTURA E DA MENTALIDADE PARA A EVOLUÇÃO DAS FORMAS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS"** (Autoria: Albino Gabriel Turbay Junior, Larissa Ramos Prates) analisa a mudança cultural legislativa e de mentalidade sobre as formas consensuais de solução de conflitos. A metodologia escolhida para esta pesquisa foi a pesquisa teórica e exploratória, usando como técnica a pesquisa bibliográfica, além do método hermenêutico. Na construção do artigo primeiro foram analisados aspectos da cultura, mudança cultural e o direito como objeto cultural, concluindo que o direito é objeto cultural e deve acompanhar as dinâmicas sociais, sendo produto e produtor de cultura. Na sequência houve a abordagem sobre a evolução da legislação em relação às formas consensuais de solução de conflitos. Ainda, foi analisada a necessária mudança de mentalidade para a concretização das formas consensuais e de seus métodos autocompositivos. O resultado desta pesquisa aponta que houve uma evolução legislativa e de mentalidade em relação às formas consensuais de solução de conflitos, porém, ainda há mudanças e reflexões necessárias para que o desejado resultado das formas consensuais se concretize na realidade social.

práticas restaurativas, baseadas em escuta ativa e círculos de diálogo, fortalecem a convivência escolar, criando espaços de mediação e pertencimento. Para Rosenberg, a comunicação empática é essencial para prevenir conflitos e promover relações respeitosas. Já Wallon destaca que o vínculo afetivo entre educadores e alunos é fundamental para o aprendizado e o desenvolvimento emocional. A Base Nacional Comum Curricular (BNCC) também valoriza uma educação integral, que considera as dimensões cognitivas e afetivas dos estudantes. Assim, integrar práticas restaurativas ao cotidiano escolar é um passo importante para formar indivíduos críticos, colaborativos e responsáveis. Através da metodologia de Revisão Bibliográfica este artigo busca analisar quais os principais aspectos acerca de ações positivas para a efetividade da inclusão escolar em ambientes subdesenvolvidos. Por fim, um ambiente escolar que une práticas restaurativas, comunicação não violenta e acolhimento afetivo contribui para a construção de uma sociedade mais justa, democrática e inclusiva.

O artigo "UM DEBATE NECESSÁRIO: JUSTIÇA RESTAURATIVA E O AMBIENTE ESCOLAR" (Autoria: Rubia Spirandelli Rodrigues) aborda que as práticas da justiça restaurativa trazem uma abordagem diferente para lidar com conflitos e questões disciplinares no contexto educacional por meio do diálogo e do acolhimento, buscando a mudança de uma cultura de violência para uma cultura de paz, com o olhar voltado para as necessidades e os sentimentos que cercam as partes envolvidas nos conflitos existentes nesse ambiente. Promover o diálogo, o acolhimento e a responsabilização, visando a restauração das relações prejudicadas e assim a construção de um ambiente escolar mais harmonioso, é um dos caminhos para a educação do futuro, onde seja possível o olhar de cada um para o próximo transformando e formando cidadãos. Neste artigo, foi explorado a interdisciplinaridade entre a educação o direito e a justiça, propondo um encontro com novos saberes para tornar possível o renovar dos ambientes e buscar um encontro com novas possibilidades, novas formas de aplicar e descobrir o conhecimento, trazendo crescimento aos atores desse contexto, com a busca de benefícios potenciais e a implementação dessas novas práticas nas escolas. A abordagem desta investigação é qualitativa usando no

do Estado do Maranhão na mediação de conflitos possessórios, com foco na experiência da Comissão Estadual de Prevenção à Violência no Campo e na Cidade (COECV), política pública voltada à resolução dialogada de litígios fundiários em contextos urbanos e rurais. Partindo do reconhecimento da complexidade da questão agrária no estado, marcada por desigualdades estruturais, violência institucional e fragilidade das políticas de regularização fundiária, a pesquisa tem por objetivo compreender os fatores que perpetuam os conflitos e avaliar a efetividade dos mecanismos de mediação adotados. A abordagem metodológica é qualitativa, de natureza dedutivo-analítica, com base em estudo de caso instrumental e análise de conteúdo aplicada a documentos normativos, registros institucionais e dados consolidados de mais de mil processos acompanhados pela COECV entre 2015 e 2024. A observação participante complementa a análise empírica. Os resultados apontam para a relevância da mediação institucional como estratégia de contenção de violência, proteção de direitos fundamentais e articulação interinstitucional. Contudo, a recente Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI nº 0800260-59.2021.8.10.0000), proposta pela OAB/MA, que questiona a legalidade da comunicação prévia à COECV antes de execuções possessórias, levanta preocupações sobre o futuro da política pública. Conclui-se que a institucionalização da mediação fundiária requer equilíbrio entre a independência judicial e a proteção de grupos vulneráveis, reforçando a mediação como prática de governança democrática e efetiva.

O artigo "VIOLÊNCIA SEXUAL INTRAFAMILIAR: LIMITAÇÕES DO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL BRASILEIRO E PERSPECTIVAS RESTAURATIVAS" (Autoria: Pedro Guilherme Paludo da Silva) discute que a violência sexual intrafamiliar constitui uma questão grave e frequentemente silenciada, com consequências profundas para as vítimas e origens enraizadas nas dinâmicas familiares, atravessadas por padrões relacionais e traumas de natureza transgeracional. Esta pesquisa, ao destacar o caráter familiar e transgeracional dessa forma de violência, busca compreender as limitações do sistema de justiça criminal brasileiro diante de sua complexidade. Parte-se do reconhecimento de que as intervenções tradicionais, ancoradas na lógica punitiva e na prisão, revelam-se ineficazes por abordarem o delito de forma simplista e descontextualizada. Nesse cenário, volta-se o olhar para as

comprometidos com a reparação, a prevenção e a escuta do sofrimento transgeracional. A pesquisa se insere, portanto, no esforço crítico de repensar as possibilidades de justiça para além da punição.

O artigo "JUSTIÇA RESTAURATIVA: UM CAMINHO PARA O ENFRENTAMENTO A VIOLÊNCIA INTRAFAMILIAR E DE EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS A INTEGRIDADE FÍSICO-PSÍQUICA DE SUAS VÍTIMAS" (Autoria: Renan De Freitas Fantinelli, Andréa Carla de Moraes Pereira Lago) estabelece a premissa de que a criminalidade e a violência fazem parte do cotidiano da sociedade brasileira. As causas da violência são multifacetadas, os tipos diversificados e os espaços sociais em que ocorrem variados, incluindo, inclusive, o ambiente denominado lar. Neste contexto, a presente pesquisa tem por objetivo analisar as violações sofridas e praticadas entre aqueles que compõem o espaço social do lar e averiguar se a justiça restaurativa pode ser considerada um instrumento de enfrentamento e combate à violência intrafamiliar e de efetivação dos direitos a integridade físico-psíquica de suas vítimas. Para tanto, analisar-se-á inicialmente os direitos da personalidade dos membros da família e os impactos ante a violência intrafamiliar, na sequência investigar-se-á o instituto da justiça restaurativa: conceito, princípios, elementos e características, e, por fim, averiguar-se-á as potencialidades das práticas restaurativas no contexto da violência intrafamiliar. Para isso, o presente estudo valer-se-á do método de abordagem dedutivo, fundamentado na pesquisa bibliográfica nacional e estrangeira. Por fim, espera-se concluir que a justiça restaurativa apresenta significativo potencial para o enfrentamento à violência intrafamiliar porque oferece um espaço dialógico de escuta, de responsabilização intrassubjetiva, de reparação de danos e de reconstrução do vínculo afetivo-familiar, e com isso, de efetivação dos direitos da personalidade da comunidade familiar.

O artigo "MEDIAÇÃO FAMILIAR EM UM CONTEXTO INTERNACIONAL E A APLICAÇÃO DA TEORIA DO SISTEMA" (Autoria: Leandro Akira Matsuoka, Samara Sena Sousa Vega) aborda a ideia de que a mediação familiar busca solucionar disputas por meio da participação ativa das partes, promovendo diálogo e entendimento mútuo. Este

ineficácia à luz da Teoria dos Sistemas e examinando a execução dos acordos obtidos. A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, com revisão bibliográfica de Luhmann e outros autores, além da análise de textos acadêmicos e relatórios internacionais. Os resultados indicam que a confiança é essencial para reduzir a complexidade e melhorar a operação dos sistemas jurídicos. A aplicação da Teoria dos Sistemas sugere que a efetividade da mediação pode ser aprimorada ao fortalecer a interdependência e a comunicação entre os subsistemas sociais, promovendo justiça e estabilidade global.

O artigo "A SAÚDE SUPLEMENTAR NO BRASIL E A MEDIAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS DA PERSONALIDADE FRENTE AOS CONFLITOS ENTRE AS OPERADORAS DE PLANO DE SAÚDE E SEUS BENEFICIÁRIOS" (Autoria: Bruno Ferrarese Pegino, Andréa Carla de Moraes Pereira Lago) tem por objetivo averiguar se a mediação é um instrumento capaz de solucionar, de modo mais adequado e efetivo, os conflitos entre os beneficiários e as operadoras de planos de saúde, bem como um instrumento de efetivação do direito à saúde de seus segurados. Para isso, investigar-se-á a saúde suplementar no Brasil, os tipos de operadoras de saúde, os contratos de saúde e suas legislações. Ainda, analisar-se-á os direitos da personalidade sob a perspectiva civil-constitucional, a fim de compreender se o direito à saúde é um direito da personalidade. Por fim, examinar-se-á o instituto da mediação: conceito, princípios e características, com escopo de averiguar as vantagens na aplicação desse instrumento nas relações contratuais entre os segurados e as operadoras de saúde. Para tanto, o presente estudo valer-se-á do método de abordagem dedutivo, fundamentado na pesquisa bibliográfica nacional e estrangeira. Por fim, espera-se concluir, que o mecanismo da mediação, por sua natureza dialógica e consensual e pela sua informalidade, celeridade e modicidade, contribui significativamente com a tutela dos direitos dos beneficiários de saúde complementar, promove a pacificação social e proporciona o direito à saúde como valor essencial da personalidade humana.

O artigo "REFLEXÕES SOBRE INQUÉRITO CIVIL E A ATUAÇÃO EXTRAJUDICIAL

bibliográfica, incluindo artigos, livros, legislação e pesquisas online. Ao longo do texto, observa-se a relevância da autocomposição para a celeridade na resolução de conflitos ambientais e a importância de se promover a participação dos envolvidos na construção das soluções consensuais.

O artigo "A MEDIAÇÃO COMPULSÓRIA NAS AÇÕES POSSESSÓRIAS COLETIVAS COMO INSTRUMENTO DE ACESSO À JUSTIÇA E TUTELA JURÍDICA DO DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA" (Autoria: Milton Ricardo Luso Calado, Marcio Aleandro Correia Teixeira) estabelece a premissa de que o Código de Processo Civil de 2015 instituiu disciplina normativa própria para os litígios possessórios de natureza coletiva, prevendo a compulsoriedade da mediação judicial nas hipóteses que tratam das chamadas ações de “força velha” e daquelas em que, deferida a medida liminar, não houver sido executada no prazo de 01 (um) ano a contar da distribuição da ação. Referida alteração processual, em alinhamento com a ordem civil material, representou um relativo abrandamento da visão individualista que foi a tônica do diploma de ritos revogado. Partindo-se dessa premissa, o presente estudo tem como objetivo verificar se a mediação judicial compulsória nos conflitos possessórios coletivos representa instrumento de acesso à justiça e de proteção de indivíduos e grupos em estado de vulnerabilidade habitacional. Para viabilizar o presente estudo utilizou-se do método indutivo, através de uma pesquisa bibliográfica abrangente, revisitando estudos e publicações relevantes sobre a temática, em especial artigos científicos, livros, trabalhos acadêmicos, sites e revistas especializadas.

O artigo "DISPUTE BOARD E OS DESAFIOS PARA SUA CONSOLIDAÇÃO NO DIREITO BRASILEIRO" (Autoria: Thiago Firmino Silvano, Maurício da Cunha Savino Filó, Filipe De Souza Teixeira) analisa o mecanismo do Dispute Board e os seus desafios à consolidação no direito brasileiro. O objetivo geral é analisar os desafios à consolidação do Dispute Board no direito brasileiro, com ênfase nos efeitos da declaração de inconstitucionalidade da regra prevista no artigo 4º da Lei n. 12.235/20, do Município de Sorocaba/SP, em julgamento de ação direta de inconstitucionalidade pelo Tribunal de Justiça

linhas gerais que a decisão da Corte Estadual paulista desestimula soluções extrajudiciais e impõe um desafio adicional à consolidação do Dispute Board no direito brasileiro.

Após mais aproximadamente quatro horas de apresentações e debates profícuos, foram encerrados os trabalhos do grupo, com congratulações recíprocas.

Desejamos a todos e todas uma ótima leitura!

Dr.^a Gabrielle Scola Dutra

Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ)

Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues

Universidade Federal do Rio Grande (FURG)

Dr. Luiz Fernando Bellinetti

Universidade Estadual de Londrina (UEL)

A ATUAÇÃO DO ESTADO NA MEDIAÇÃO DE CONFLITOS POSSESSÓRIOS NO MARANHÃO: ENTRE A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA E OS DESAFIOS JURÍDICOS

STATE ACTION IN MEDIATING POSSESSORY CONFLICTS IN MARANHÃO: BETWEEN THE INSTITUTIONALIZATION OF PUBLIC POLICY AND LEGAL CHALLENGES

Claudia Maria Da Silva Bezerra ¹

Roberth Alexsandro Cunha Leal ²

Lilia Raquel Silva de Negreiros ³

Resumo

O presente artigo analisa a atuação do Estado do Maranhão na mediação de conflitos possessórios, com foco na experiência da Comissão Estadual de Prevenção à Violência no Campo e na Cidade (COECV), política pública voltada à resolução dialogada de litígios fundiários em contextos urbanos e rurais. Partindo do reconhecimento da complexidade da questão agrária no estado, marcada por desigualdades estruturais, violência institucional e fragilidade das políticas de regularização fundiária, a pesquisa tem por objetivo compreender os fatores que perpetuam os conflitos e avaliar a efetividade dos mecanismos de mediação adotados. A abordagem metodológica é qualitativa, de natureza dedutivo-analítica, com base em estudo de caso instrumental e análise de conteúdo aplicada a documentos normativos, registros institucionais e dados consolidados de mais de mil processos acompanhados pela COECV entre 2015 e 2024. A observação participante complementa a análise empírica. Os resultados apontam para a relevância da mediação institucional como estratégia de contenção de violência, proteção de direitos fundamentais e articulação interinstitucional. Contudo, a recente Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI nº 0800260-59.2021.8.10.0000), proposta pela OAB/MA, que questiona a legalidade da comunicação prévia à COECV antes de execuções possessórias, levanta preocupações sobre o futuro da política pública. Conclui-se que a institucionalização da mediação fundiária requer equilíbrio entre a independência judicial e a proteção de grupos vulneráveis, reforçando a mediação como prática de

Palavras-chave: Mediação institucional, Justiça agrária, Direitos fundamentais, Políticas fundiárias, Vulnerabilidade social

Abstract/Resumen/Résumé

This article analyzes the role of the State of Maranhão in mediating possessory conflicts, with a focus on the experience of the State Commission for the Prevention of Violence in Rural and Urban Areas (COECV), a public policy initiative aimed at resolving land disputes through dialogue in both rural and urban contexts. Recognizing the complexity of the agrarian issue in the state—characterized by structural inequalities, institutional violence, and weaknesses in land regularization policies—the study seeks to understand the factors that perpetuate such conflicts and to assess the effectiveness of the mediation mechanisms implemented. The research adopts a qualitative, deductive-analytical approach, grounded in an instrumental case study and content analysis applied to normative documents, institutional records, and consolidated data from over one thousand cases monitored by COECV between 2015 and 2024. Participant observation complements the empirical analysis. The findings underscore the relevance of institutional mediation as a strategy for preventing violence, safeguarding fundamental rights, and promoting interinstitutional coordination. However, the recent Direct Action of Unconstitutionality (ADI No. 0800260-59.2021.8.10.0000), filed by the Maranhão Section of the Brazilian Bar Association (OAB/MA), which challenges the legal validity of prior notification to COECV before enforcing possessory orders, raises concerns regarding the future of this public policy. The study concludes that the institutionalization of land conflict mediation demands a balance between judicial independence and the protection of vulnerable groups, reaffirming mediation as a practice of democratic and effective governance.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Institutional mediation, Agrarian justice, Fundamental rights, Land policies, Social vulnerability

1. INTRODUÇÃO

Os conflitos agrários no Maranhão configuram uma problemática histórica e estrutural, marcada por disputas possessórias que envolvem pequenos agricultores, comunidades tradicionais, povos indígenas, grandes proprietários rurais e empreendimentos privados. Esses conflitos, intensificados por uma estrutura fundiária concentrada e pela morosidade da regularização de terras, têm produzido impactos severos na segurança jurídica, na estabilidade social e na garantia dos direitos fundamentais das populações do campo (Jesus et al., 2025). Diante dessa realidade, o presente artigo tem por objetivo analisar os mecanismos de enfrentamento e prevenção implementados pelo Estado do Maranhão, com foco na atuação da Comissão Estadual de Prevenção à Violência no Campo e na Cidade (COECV), enquanto política pública estruturante voltada à mediação e prevenção de conflitos possessórios.

A pesquisa parte do seguinte problema central: por que os conflitos agrários persistem no Maranhão, mesmo diante da existência de políticas públicas voltadas à sua resolução? A questão orientadora busca compreender os fatores que perpetuam esses conflitos e avaliar a efetividade das medidas adotadas pelo Estado na redução das tensões fundiárias e na promoção da justiça social no campo.

A escolha do tema se justifica pela relevância socioeconômica e política da questão agrária no estado, onde se verifica a recorrência de episódios de violência rural, despejos forçados, ameaças à posse da terra e violações de direitos humanos, sobretudo em territórios tradicionalmente ocupados. Pretende-se, assim, contribuir com reflexões que possam subsidiar o aprimoramento das políticas públicas e a construção de estratégias mais eficazes de mediação territorial e de fortalecimento dos direitos das populações do campo.

A pesquisa adota uma abordagem qualitativa de natureza dedutivo-analítica, voltada à compreensão aprofundada da atuação estatal na mediação de conflitos possessórios no Maranhão (Gustin; Dias; Nicácio, 2020; Mezzaroba; Monteiro, 2017). Parte-se de uma estrutura teórica previamente delineada, centrada nos marcos normativos da mediação e nas políticas públicas de resolução de conflitos fundiários, para então analisar empiricamente o caso da COECV. O uso do estudo de caso instrumental é justificado pela necessidade de investigar um fenômeno complexo em seu contexto real (Yin, 2015; Creswell; Poth, 2018), considerando a singularidade da experiência da COECV como política pública de mediação territorial. A pesquisa é enriquecida pelo uso de observação participante, decorrente da inserção dos pesquisadores no contexto

institucional analisado, o que permite o acesso direto a documentos, processos e práticas administrativas relevantes, com mediação crítica e científica orientada por formação especializada em metodologia jurídica (Minayo, 2009).

A sistematização dos dados será orientada pela técnica de análise de conteúdo (Bardin, 2011), permitindo a categorização e a interpretação crítica dos documentos normativos, das práticas e relatórios institucionais e dos resultados empíricos das ações mediadoras do Estado. No campo jurídico, a opção metodológica encontra fundamento na tradição tridimensional de Miguel Reale (2002), ao reconhecer a indissociabilidade entre norma, fato e valor, e na perspectiva crítica de Miracy Barbosa de Sousa Gustin (2010), para quem o Direito deve ser investigado como prática social situada, demandando uma abordagem empírica, contextualizada e comprometida com a efetivação dos direitos fundamentais.

O marco normativo da mediação no ordenamento jurídico brasileiro será tomado como referência teórica e institucional, com destaque para o Código de Processo Civil de 2015 (Lei nº 13.105/2015), a Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), e a Lei nº 13.140/2015, que dispõe sobre a mediação como meio de solução de controvérsias, inclusive no âmbito da administração pública. Tais normativos sustentam a atuação do Estado na promoção de meios consensuais de resolução de conflitos, especialmente em contextos sensíveis como os litígios fundiários.

Alinhado a esse marco jurídico, o Estado do Maranhão, por intermédio da Secretaria de Estado de Direitos Humanos e Participação Popular (SEDIHPOP), tem consolidado uma política pública inovadora de mediação e prevenção de conflitos possessórios por meio da COECV. Essa experiência, ainda pouco documentada na literatura, representa uma estratégia singular de articulação interinstitucional e de protagonismo estatal na mediação de disputas fundiárias, buscando promover soluções pacíficas e garantir os direitos territoriais das populações vulnerabilizadas.

Não obstante os avanços alcançados, a institucionalidade da COECV foi recentemente questionada por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 0800260-59.2021.8.10.0000, proposta pela Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil no Maranhão (OAB/MA). A ação impugna dispositivo da Lei Estadual nº 10.246/2015, sob o argumento de violação ao princípio da separação dos poderes. A controvérsia jurídica instaurada em torno da constitucionalidade da norma que institui a comunicação prévia à COECV no cumprimento de mandados judiciais de reintegração de posse revela

os tensionamentos existentes entre a autonomia judicial e a necessidade de mecanismos institucionais voltados à mediação de conflitos fundiários.

Tal contexto reforça a relevância do presente estudo, que busca compreender não apenas os resultados da atuação da Comissão, mas também os limites normativos e institucionais que afetam sua continuidade e efetividade. Esta pesquisa, ao promover um diálogo entre teoria e prática, pretende contribuir para o debate acadêmico e institucional sobre o papel do Estado na mediação de conflitos agrários, oferecendo subsídios à formulação de políticas públicas mais justas, eficazes e comprometidas com os princípios dos direitos humanos.

2. QUESTÃO AGRÁRIA E CONFLITUALIDADES NAS TERRAS MARANHENSES

A terra, enquanto fator de produção, tem representado, historicamente, um dos principais elementos de disputa no campo das relações sociais no Brasil, manifestando-se materialmente como uma forma de poder. No contexto maranhense, a posse e o uso da terra assumem centralidade nas disputas entre diferentes grupos sociais, evidenciando a estrutura fundiária marcada pela concentração e desigualdade no acesso ao território, o que, por sua vez, alimenta e perpetua os conflitos. Conforme David Harvey (2004), a estrutura fundiária é uma das expressões espaciais mais evidentes da acumulação por espoliação, revelando as formas pelas quais o capital se apropria de territórios e expulsa populações, intensificando a conflitualidade social.

Nesse cenário, a terra é simultaneamente recurso produtivo, base de identidade coletiva e instrumento de poder. Como sustenta Michel Foucault (1999), o poder deve ser compreendido como um suporte móvel das diversas correlações de forças, produzido no interior das relações sociais, e não como algo fixo, centralizado ou exclusivamente pertencente às instituições. Longe de ser restrito a uma estrutura, norma ou aparato jurídico, o poder se manifesta de forma difusa, contínua e capilar, sendo exercido em todas as direções — de cima para baixo, mas também de baixo para cima. Ele não se opõe à violência como uma alternativa racional, mas se articula com ela de maneira estratégica, moldando comportamentos, discursos e práticas.

Para Foucault (2021), o poder está presente em toda e qualquer relação social, e é por meio de sua onipresença que ele estrutura as dinâmicas de sujeição e resistência nos territórios e nos corpos. e cadê esse trecho: O poder, por sua vez, constitui uma forma relacional e prática de organização das interações sociais. Enquanto relação, manifesta-

se nos vínculos entre sujeitos e grupos; enquanto prática, concretiza-se na mobilização de recursos, instrumentos e estratégias que orientam comportamentos e decisões.

Neste diapasão, Bobbio (1998), destaca que o poder social pode se expressar de modos distintos, oscilando entre mecanismos de persuasão, manipulação, ameaça e recompensa. Esses modos de exercício do poder refletem a diversidade de estratégias utilizadas para manter ou transformar as relações sociais. Ainda que nem toda relação de poder implique necessariamente em conflito, de acordo com Bobbio; Matteucci; Pasquino (2008), o conflito é uma expressão concreta das tensões estruturais presentes nas sociedades, emergindo como resultado de disputas em torno de interesses, valores ou recursos. Nessa perspectiva, para os autores, o conflito é entendido como parte constitutiva da estrutura social, sendo também um fator de mudança, inserido em um processo dialético que pode desestabilizar ou reconfigurar ordens estabelecidas.

O conflito, nesse sentido, representa uma forma particular de interação social entre indivíduos, grupos e instituições, caracterizada pela disputa em torno da apropriação e distribuição de recursos escassos. Cada situação conflitiva possui uma lógica própria, relacionada às especificidades dos bens em disputa. Entre esses bens, o território — entendido não apenas como espaço físico, mas como construção social — assume centralidade nas disputas por reconhecimento, autonomia e controle, podendo ser causa ou objeto de conflitos de natureza econômica, política, social ou simbólica (Bobbio; Matteucci; Pasquino, 1998; 2008).

A partir dessa compreensão, torna-se evidente que a gestão do uso e controle da terra no Brasil — especialmente no que se refere à propriedade privada — tem enfrentado desafios históricos que dificultam a consolidação de uma estrutura fundiária justa. Essa fragilidade estrutural contribuiu para a formação de um modelo agrário excludente e concentrador, base de muitos dos conflitos sociais contemporâneos (Castro, 2021). A questão agrária, outrora reduzida a uma problemática do campo, expande-se para além das fronteiras rurais e adquire contornos complexos que atravessam as esferas econômica, social e política. Como afirma Fernandes (2005, p. 4), a questão agrária “é uma coisa do passado, mas é do presente, está ali, aqui e naquilo, em todo o lugar, ação e objeto”, ressaltando seu caráter histórico, persistente e estrutural. Essa onipresença é indício da centralidade da terra nas disputas por poder, dignidade e pertencimento no Brasil contemporâneo.

A complexidade da questão agrária exige um olhar que vá além da legalidade da posse e da propriedade. Para Stedile (2012), trata-se de um campo de estudo voltado à

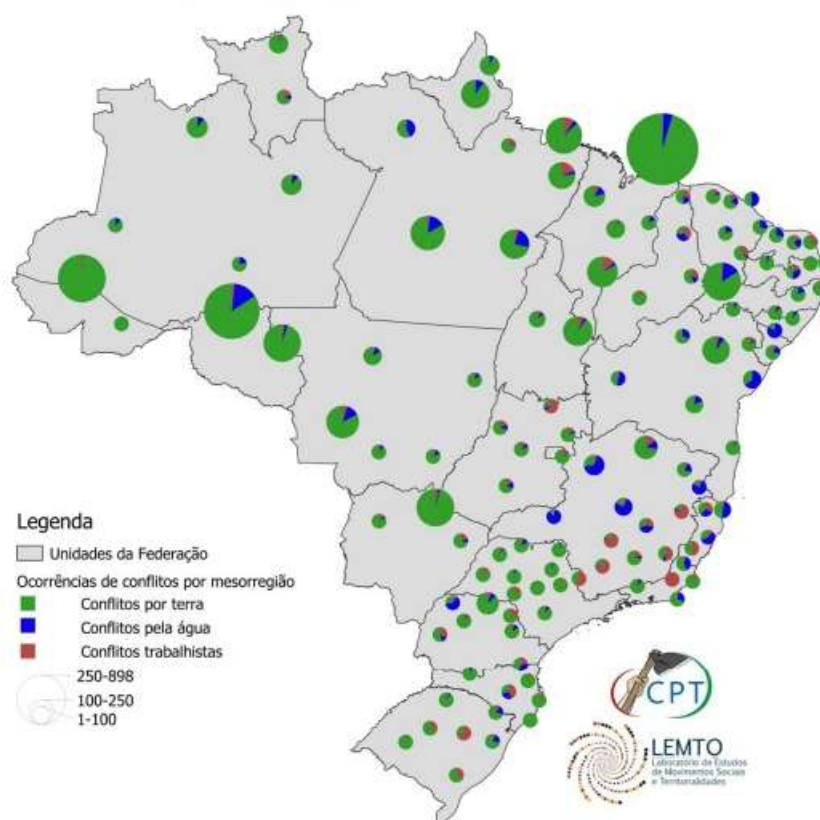
análise das múltiplas dimensões dos problemas relacionados à terra: as formas de acesso, uso e apropriação do território; a constituição da identidade dos sujeitos do campo; e os marcos jurídicos que regulam a propriedade rural, especialmente sob a influência da transição do feudalismo ao capitalismo. Essas dimensões não se restringem ao campo, mas articulam-se com a questão rural em seu sentido ampliado, aprofundando ainda mais sua relevância teórica e política.

Fernandes (2005) sustenta que a questão agrária é expressão de uma contradição estrutural do capitalismo, que gera, simultaneamente, concentração de riquezas e de pobreza. Essa contradição se reproduz no tempo, tornando a questão agrária um problema insolúvel dentro da lógica de acumulação capitalista, o que ele denomina de “movimento da questão agrária”. Em sua análise, a conflituosidade não é um efeito colateral, mas um elemento constitutivo da própria dinâmica agrária, surgindo do embate entre forças sociais antagônicas em torno do controle da terra e dos recursos naturais.

No Maranhão, a questão agrária assume contornos particularmente agudos. Com 29,07% de sua população residindo na zona rural, segundo dados do IBGE (2022), o estado compartilha aspectos estruturais comuns a outras unidades da federação, mas apresenta também especificidades que acentuam sua complexidade. As disparidades sociais são profundas: enquanto grande parte da população enfrenta situações de pobreza e insegurança socioeconômica, o estado figura com frequência entre os piores indicadores sociais do país, conforme evidenciado pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Por outro lado, uma minoria concentra renda e privilégios, configurando um cenário de desigualdade extrema (Babilônia; Wander, 2018).

Essa realidade socioespacial está diretamente associada à persistência de conflitos fundiários, que refletem não apenas a concentração da terra, mas também a atuação limitada — e por vezes ausente — do Estado na mediação adequada dessas disputas. O Maranhão apresenta um histórico marcado por episódios de violência institucional em ações de despejo, frequentemente decorrentes do cumprimento de decisões judiciais envolvendo populações em situação de vulnerabilidade social que ocupam terras de forma irregular (Jesus et al., 2025). Entre os anos de 2014 e 2023, foram registrados 1.926 casos de conflitos fundiários no estado, conforme dados da Comissão Pastoral da Terra (CPT, 2024), o que o posiciona como o estado com maior número de ocorrências na Região Nordeste nesse período. Tais números ilustram a centralidade e a gravidade da problemática agrária local, conforme se observa no mapa apresentado na Figura 1.

Figura 1. Conflitos por terra, pela água e trabalhistas no Brasil-2014-2023



Fonte: Comissão Pastoral da Terra (CPT),2024

Esses dados evidenciam não apenas a gravidade da questão fundiária no Maranhão, mas também a permanência de uma violência estrutural no campo, manifestada em despejos forçados, omissões estatais, concentração fundiária e avanço de modelos excludentes como o agronegócio. Tal cenário expõe a insuficiência das políticas públicas de regularização e mediação territorial, cuja fragilidade contribui para a reprodução sistemática dos conflitos e para a vulnerabilização das populações agrárias e tradicionais (Burnett, 2024).

A trajetória histórica de concentração de capital por meio dos ciclos de monoculturas, da Lei Sarney de Terras e dos projetos de desenvolvimento implementados a partir da década de 1980, preparou o território maranhense para a lógica do agronegócio (Sá, 2021). Essa lógica se sustenta em uma territorialidade excludente, pautada pela financeirização da terra e pela expropriação de comunidades tradicionais, como indicam os dados da CPT (2023). A dinâmica agrária maranhense, marcada pela presença simultânea de pobreza extrema e concentração de riqueza, escancara as contradições do modelo de desenvolvimento vigente. A emergência de novas territorialidades vinculadas

ao agronegócio amplia a complexidade da questão agrária, exigindo novas formas de enfrentamento estatal que transcendam a lógica repressiva e judicializada dos conflitos, como propõe a mediação institucional analisada nos tópicos seguintes (Sá, 2021).

A conflitualidade, como propõe Fernandes (2005), deve ser compreendida como um estado contínuo de confronto entre forças antagônicas, que se manifesta tanto nos embates diretos pela posse da terra quanto nas disputas simbólicas e políticas que atravessam o território. É preciso distinguir, nesse sentido, os conflitos por terra – relativos à disputa fundiária direta – dos conflitos na terra, que envolvem divergências intraclasse em territórios já conquistados, como em assentamentos rurais. Além disso, conforme analisado por Silva e Rosero (2025), a conflituosidade agrária no Brasil é atravessada por mecanismos de criminalização dos movimentos sociais do campo, o que contribui para o agravamento das tensões. A repressão simbólica e institucional, promovida por decisões judiciais e discursos midiáticos, deslegitima as reivindicações coletivas e obscurece as raízes estruturais dos conflitos fundiários.

A análise desses dados exige mais do que a mera descrição estatística. O protagonismo do Maranhão no cenário nacional de conflitos agrários evidencia a insuficiência das políticas fundiárias tradicionais e a necessidade de políticas públicas inovadoras e comprometidas com os direitos humanos. Como demonstrado por Jesus et al. (2025), a atuação do Estado por meio de estruturas especializadas, como varas agrárias, ainda sofre com desvio de finalidade e sobrecarga judicial, o que reforça a importância de mecanismos preventivos, como a mediação institucional.

Diante desse panorama marcado por uma histórica desigualdade fundiária, pela persistência dos conflitos no campo e pela insuficiência das políticas públicas tradicionais, torna-se urgente refletir sobre instrumentos jurídicos e institucionais que viabilizem formas alternativas e eficazes de resolução das disputas fundiárias. Em um cenário de acentuada conflituosidade, como o que se observa no Maranhão, destaca-se a importância de mecanismos que promovam o diálogo, a desjudicialização dos conflitos e a proteção de grupos em situação de vulnerabilidade.

Nesse contexto, os princípios da consensualidade e da cooperatividade, incorporados ao ordenamento jurídico com o advento do novo Código de Processo Civil, oferecem fundamentos normativos e operacionais para a mediação como estratégia de enfrentamento dos litígios possessórios. A seguir, analisa-se a centralidade desses princípios na conformação de um modelo mais sensível às particularidades dos conflitos agrários e à promoção da justiça social no campo.

3. PRINCÍPIOS DA CONSENSUALIDADE, COOPERATIVIDADE E MEDIAÇÃO

Desde a entrada em vigor da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, que instituiu o atual Código de Processo Civil (CPC), o ordenamento jurídico brasileiro passou a valorizar de forma explícita a consensualidade como princípio estruturante do processo. A autocomposição, destacada como eixo central do novo modelo processual, passou a ser concebida como instrumento promissor para o aprimoramento do acesso à justiça, favorecendo a desjudicialização dos conflitos e a construção de soluções mais adequadas às especificidades de cada caso (Barroso, 2014).

Essa diretriz normativa foi reforçada por políticas públicas e atos infraconstitucionais, entre os quais se destacam a Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que instituiu a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos, e a Lei nº 13.140/2015, que disciplinou a mediação entre particulares e no âmbito da administração pública. Ambas consolidaram os métodos autocompositivos como técnicas legítimas, eficazes e aplicáveis tanto na esfera judicial quanto extrajudicial.

Kazuo Watanabe (2014) observa que a incorporação da mediação ao sistema multiportas amplia o capital social e fortalece os mecanismos democráticos de resolução de controvérsias. Ada Pellegrini Grinover (2012) complementa ao defender a mediação paraprocessual como ferramenta de prevenção de litígios e promoção da pacificação social. Para ambos, a mediação deve ser entendida não apenas como alternativa à judicialização, mas como instrumento de justiça material, voltado à solução sustentável e socialmente adequada dos conflitos (CABRAL et al., 2022).

A consensualidade, nesse sentido, não pode ser compreendida isoladamente. Está intimamente relacionada ao princípio da cooperatividade, que orienta a atuação das partes e do Estado-juiz na busca por soluções dialógicas, com maior participação dos sujeitos processuais. Como observa Azevedo (2016, p. 69), a cooperação deve ser interpretada não apenas como uma exigência ética da conduta das partes envolvidas, mas como uma racionalidade procedimental voltada à eficiência e à legitimidade do processo na otimização da resolução do conflito.

No campo específico dos conflitos possessórios coletivos, esses princípios adquirem densidade ainda maior. O art. 178, III, do CPC prevê a intervenção do Ministério Público como fiscal da ordem jurídica nos “litígios coletivos pela posse da terra rural e urbana”, em reconhecimento à presença de interesse público e a

vulnerabilidade das partes. Essa atuação é essencial para assegurar que os direitos fundamentais, como o direito à moradia e à dignidade, sejam devidamente resguardados.

Da mesma forma, a atuação da Defensoria Pública revela-se indispensável nos litígios possessórios coletivos, uma vez que os ocupantes dessas áreas são predominantemente pessoas em situação de vulnerabilidade social e hipossuficiência econômica — exatamente o público-alvo da instituição. Incumbida constitucional e legalmente da defesa dos direitos dos vulneráveis, a Defensoria exerce papel fundamental na concretização do princípio do *custus vulnerabilis*, cuja conceituação, segundo Maia (2017, p. 45), compreende a atuação institucional em nome próprio, voltada à tutela dos direitos humanos e à promoção da justiça social para os grupos historicamente marginalizados.

A participação ativa do Ministério Público e da Defensoria Pública, aliada aos métodos autocompositivos previstos no ordenamento, contribui para o tratamento adequado dos litígios fundiários. Sua participação possibilita a construção de soluções para ações possessórias mais sensíveis às particularidades das comunidades envolvidas, viabilizando articulações com o poder público e reduzindo o impacto de decisões judiciais que possam agravar situações de vulnerabilidade.

Ademais, vale observar que ações possessórias têm sido instrumentalizadas, em muitos casos, como subterfúgio para práticas ilícitas, tais como grilagem de terras públicas e fraudes documentais e cartoriais (MARANHÃO, 2020a), isso evidencia uma falha significativa quando ações coletivas de natureza possessória são conduzidas sem a participação dos órgãos indicados pela lei processual, o que reforça a necessidade de um olhar mais crítico e participativo na condução desses processos. Nesse contexto, a mediação institucional emerge como mecanismo capaz de operacionalizar os princípios da consensualidade e da cooperatividade, promovendo soluções mais justas, efetivas e socialmente legítimas. Na seção seguinte, examina-se como a experiência da COECV concretiza esse modelo no enfrentamento dos conflitos possessórios no Maranhão.

4. A ATUAÇÃO DA COECV COMO MECANISMO DE MEDIAÇÃO DE CONFLITOS POSSESSÓRIOS

Considerando o cenário de conflituosidade fundiária que marca historicamente o Estado do Maranhão, agravado pelas limitações das políticas públicas tradicionais e pela violência institucional documentada em diversos relatórios, a criação da Comissão Estadual de Prevenção à Violência no Campo e na Cidade (COECV) representa uma

resposta inovadora do Estado para a mediação e prevenção de conflitos possessórios. A transição para modelos de solução consensual e interinstitucional, como o proposto pela COECV, constitui um passo essencial na consolidação de políticas públicas mais sensíveis às dinâmicas sociais e territoriais em disputa.

Sua criação não decorreu apenas de iniciativa administrativa, mas de uma forte mobilização dos movimentos sociais do campo, após o assassinato de uma jovem liderança durante uma reintegração de posse na Vila Luizão, em São Luís, no ano de 2015 (G1 Maranhão, 2015; Mendes, 2020). Essa tragédia impulsionou a demanda por um instrumento estatal capaz de intervir preventivamente em situações de conflito fundiário, o que deu origem à COECV como política pública construída com protagonismo popular.

Formalmente, a COECV foi instituída pela Lei Estadual nº 10.246/2015 e regulamentada pelo Decreto Estadual nº 31.048/2015, representa uma resposta institucional com a missão de reduzir os episódios de violência decorrentes de conflitos possessórios em áreas urbanas e rurais. Composta por 11 membros — sendo sete representantes do poder público estadual e quatro da sociedade civil — a COECV possui caráter deliberativo e atua de forma articulada com diversas instituições para garantir a observância de direitos fundamentais, com ênfase na dignidade humana, na integridade física e na mediação pacífica de disputas fundiárias.

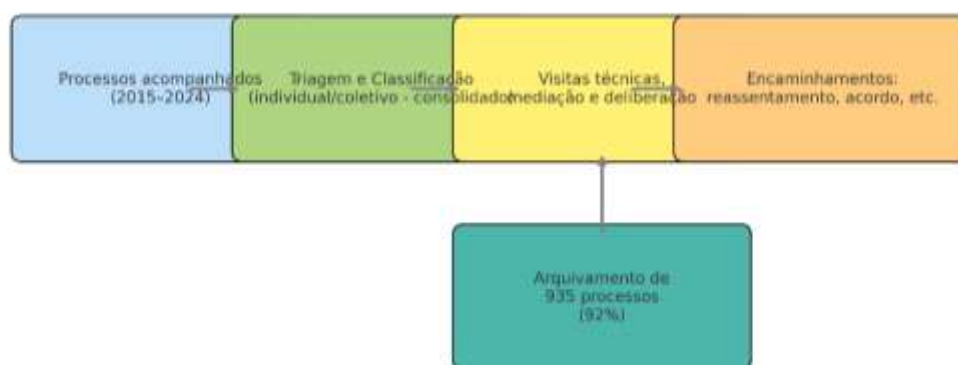
Esse reconhecimento institucional é reforçado pelo Provimento nº 34/2020 da Corregedoria Geral da Justiça do Maranhão, que institui o Núcleo de Regularização Fundiária Rural e Urbana e estabelece expressamente, em seu art. 3º, IV, o diálogo com a COECV. Tal menção atesta a integração da Comissão ao sistema de justiça fundiária como instância colaborativa na mediação de disputas (TJMA, 2020). O escopo de atuação da COECV é definido por seu Regimento Interno (Portaria nº 95 – GAB/SEDIHPOP, de abril de 2016), limitando-se aos casos de ocupações coletivas e consolidadas, nos termos da Lei Federal nº 13.465/2017. As demandas chegam à Comissão por múltiplas vias, como comunicações da Polícia Militar, recomendações de instituições do sistema de justiça, solicitações de órgãos públicos, denúncias da sociedade civil e manifestações diretas das partes envolvidas.

A partir da entrada, os casos são triados com base em critérios objetivos, como o tempo de existência da ocupação, número de famílias, grau de consolidação e histórico do conflito. Sendo o caso triado como coletivo e classificado como consolidado, iniciam-se as tratativas de mediação da Comissão, que contemplam visita técnica ao local com elaboração de relatório, reunião de mediação entre as partes, reunião da COECV para

deliberação do caso e articulação com outros órgãos e setores. Como possíveis resultados desse processo, destacam-se: o cumprimento da reintegração de posse, o reassentamento das famílias em outras áreas, a celebração de acordos entre as partes, a saída voluntária, a prolação de sentença favorável à comunidade ou a regularização fundiária da área ocupada.

A metodologia de sistematização das ações da COECV é realizada por meio de planilhas de monitoramento da Coordenação de Prevenção à Violência (CPV/SEDIHPOP), que reúnem dados administrativos, registros de campo, deliberações e encaminhamentos. Os dados são organizados em categorias que permitem identificar a origem do processo, o tipo de ocupação, a fase processual e as deliberações resultantes. Essa sistematização favorece a análise qualitativa e quantitativa das ações da Comissão. A partir da análise desses dados, verifica-se que, entre os 1.014 processos acompanhados entre 2015 e 2024, 935 foram arquivados, representando mais de 92% do total. Esse índice não apenas reflete o volume de demandas que passaram pelo crivo da Comissão, mas evidencia sua efetividade na análise, deliberação e encaminhamento de soluções — fatores que, somados, justificaram o arquivamento dos processos e reforçam o papel da COECV enquanto política pública consolidada no Maranhão (Figura 2).

Figura 2. Fluxo de Atuação da COECV e Situação dos Processos Acompanhados (2015–2024)



Fonte: Equipe Técnica Coecv

No que se refere à distribuição geográfica dos conflitos acompanhados pela COECV, verifica-se uma significativa concentração na Região Metropolitana de São Luís, concentram o maior número de ocorrências, com destaque para São José de Ribamar (179 casos), São Luís (148), Paço do Lumiar (70) e Raposa (30). Esse recorte territorial evidencia que, embora a COECV possua competência para atuar em todo o Estado do Maranhão, os conflitos fundiários urbanos continuam a representar uma parcela

significativa das situações acompanhadas. Tal concentração reflete, em grande medida, os processos de urbanização acelerada e desordenada que historicamente marcam a Grande São Luís, agravando os conflitos por moradia, o crescimento das ocupações coletivas em áreas irregulares e a pressão sobre os territórios periféricos.

Outro aspecto que merece destaque diz respeito ao expressivo número de casos que demandaram requisição de força policial: aproximadamente 783 registros, correspondendo a quase 77% do total de processos acompanhados. Esse dado revela o elevado potencial de acirramento dos conflitos monitorados e reforça a importância de estratégias de intervenção precoce, com ênfase na mediação e na prevenção da violência da COECV. Ainda nesse contexto, destaca-se a realização de visitas técnicas pela Coordenação de Prevenção à Violência (CPV) em pelo menos 214 processos, número que evidencia o esforço institucional de aproximação com a realidade local dos conflitos.

Quanto à natureza das ocupações, observa-se uma distribuição significativa e equilibrada entre casos individuais e coletivos: 493 processos envolvem ocupações de caráter individual, enquanto 412 estão relacionadas a ocupações coletivas, sejam elas consolidadas ou não. Este panorama demonstra a diversidade e complexidade das situações enfrentadas. Os conflitos coletivos envolvem, inclusive, comunidades tradicionais e povos indígenas, cuja proteção jurídica encontra respaldo na Convenção nº 169 da OIT, ratificada pelo Brasil, que assegura o direito à consulta livre, prévia e informada em casos de medidas administrativas ou legislativas que os afetem diretamente.

A atuação da COECV também se revela alinhada aos parâmetros estabelecidos pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF 828, que reconheceu a relevância de medidas preventivas, técnicas interinstitucionais e mediação extrajudicial no tratamento de conflitos possessórios coletivos, especialmente em contextos de vulnerabilidade. A triagem realizada pela Comissão — que considera critérios objetivos e busca a construção de soluções dialogadas antes da efetivação de decisões judiciais — se coaduna com os fundamentos da decisão proferida na ADPF, apontando para a necessidade de soluções equilibradas e respeitosas aos direitos fundamentais.

O modelo de mediação adotado pela COECV contempla reuniões com as partes, articulação com órgãos como Defensoria Pública, Ministério Público, Poder Judiciário e secretarias estaduais, além da elaboração de relatórios técnicos e pareceres. Entre os encaminhamentos possíveis estão o reassentamento das famílias, a celebração de acordos,

a regularização fundiária, a retirada voluntária e, em alguns casos, a efetivação da reintegração de posse com medidas protetivas e pactuadas.

O Relatório de 2021 da Comissão registrou que, dos 695 mandados de reintegração ou manutenção de posse recebidos até aquele ano, 520 haviam sido analisados e arquivados, com apenas 175 casos em tramitação. Os dados indicam não apenas o impacto da mediação no número de litígios pendentes, mas também sua contribuição para a prevenção da violência institucional, ao atuar na mediação entre o sistema de justiça e as forças de segurança pública.

A trajetória da Comissão Estadual de Prevenção à Violência no Campo e na Cidade (COECV) tem se caracterizado por uma atuação contínua em contextos de disputa fundiária, especialmente em situações marcadas por elevada vulnerabilidade social e institucional. Sua contribuição tem sido observada na produção de documentos técnicos, relatórios situacionais e pareceres utilizados por diferentes órgãos estatais no encaminhamento de soluções em processos possessórios, o que revela sua inserção no sistema de tratamento não adversarial dos conflitos. A atuação conjunta com instituições como a Defensoria Pública, o Ministério Público e a Secretaria de Segurança Pública tem possibilitado alternativas de mediação voltadas à redução de litígios e à mitigação de episódios de violência.

Além da atuação reativa frente a demandas formalizadas, a COECV tem desenvolvido práticas voltadas à prevenção de agravamentos em situações de tensão fundiária, com destaque para a triagem inicial dos casos, a realização de visitas técnicas e a interlocução com agentes públicos e representantes das comunidades envolvidas. Essa abordagem preventiva permite não apenas a antecipação de riscos, mas também a construção de encaminhamentos menos coercitivos e mais dialógicos, com base na escuta qualificada e na análise contextual dos territórios em disputa.

A combinação entre monitoramento contínuo, articulação interinstitucional e promoção de práticas de diálogo contribuiu para o reconhecimento da COECV como instrumento de política pública voltado à mediação territorial no Maranhão. Contudo, apesar dos resultados alcançados, sua legitimidade normativa tem sido objeto de questionamento jurídico. Em especial, destaca-se a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 0800260-59.2021.8.10.0000, proposta pela Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil no Maranhão, que contesta a constitucionalidade da lei que instituiu a COECV. A seguir, discute-se os potenciais efeitos dessa ação sobre a política de mediação de conflitos fundiários no estado.

5. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (ADI) PROPOSTA PELA OAB/MA – Nº 0800260-59.2021.8.10.0000 E SEUS EFEITOS SOBRE A POLÍTICA DE MEDIAÇÃO DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS NO MARANHÃO

A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 0800260-59.2021.8.10.0000, proposta pela Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil no Maranhão (OAB/MA), questionou a validade do parágrafo 1º do artigo 1º da Lei Estadual nº 10.246/2015, que previa a obrigatoriedade de comunicação prévia à Comissão Estadual de Prevenção à Violência no Campo e na Cidade (COECV) por parte da Secretaria de Segurança Pública sempre que houvesse requisição judicial de mandados de reintegração ou manutenção de posse.

O argumento central da OAB/MA foi o de que tal exigência configuraria interferência indevida do Poder Executivo no exercício das funções típicas do Poder Judiciário, violando o princípio da separação dos poderes previsto no artigo 2º da Constituição Federal. Em julgamento recente, o Tribunal de Justiça do Maranhão (TJMA) acolheu esse entendimento e declarou a inconstitucionalidade do dispositivo. O voto vencedor sustentou que o cumprimento de decisões judiciais não pode ser condicionado à atuação ou comunicação prévia a qualquer órgão administrativo vinculado ao Executivo, sob pena de comprometer a independência judicial.

Em contraposição, instituições como a Defensoria Pública do Estado do Maranhão e a Federação dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares do Estado do Maranhão (FETAEMA) defenderam que a atuação da COECV não configura interferência indevida, mas sim uma medida voltada à proteção de direitos fundamentais, especialmente na prevenção de abusos durante o cumprimento de mandados de reintegração de posse em contextos de conflitos fundiários. Para essas instituições, a comunicação prévia à COECV não impunha qualquer condição ao cumprimento das decisões judiciais, mas permitia a adoção de medidas preventivas voltadas à mediação e à contenção de situações de risco em reintegrações de posse envolvendo comunidades vulneráveis.

Essas instituições também argumentaram que a atuação da COECV encontra respaldo em normas jurídicas nacionais e internacionais, como a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que assegura o direito à consulta e à participação das comunidades afetadas por medidas administrativas ou judiciais, e o Código de Processo Civil, que reforça os princípios da mediação e da autocomposição

como formas legítimas de resolução de conflitos. No plano normativo estadual, destacam-se ainda atos infralegais como o Provimento nº 34/2020 da Corregedoria-Geral da Justiça do Maranhão, que institui o Núcleo de Regularização Fundiária e prevê, em seu art. 3º, IV, o diálogo institucional com a COECV — elemento que reforça sua legitimidade como instância colaborativa. Apesar disso, esse fundamento normativo não foi considerado na fundamentação da decisão proferida pelo TJMA.

Além disso, o Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH) manifestou preocupação com os efeitos da decisão do TJMA, reiterando que a mediação promovida pela COECV encontra respaldo em normas internacionais de proteção aos direitos humanos, incluindo a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, principalmente no que tange ao direito à moradia e à proteção contra despejos forçados, especialmente quando envolvem comunidades vulneráveis. Esse debate insere-se em uma problemática mais ampla sobre os limites e alcances do controle de constitucionalidade e da separação dos poderes. Como observa Barroso (2015), a separação entre as funções estatais não deve ser entendida de forma rígida ou estanque, mas sim em termos funcionais e cooperativos, especialmente quando estão em jogo valores constitucionais fundamentais, como a dignidade humana e os direitos sociais. Nesse sentido, a comunicação entre os poderes pode ser legítima e necessária quando visa proteger interesses públicos sensíveis.

A relevância dessa discussão ganha ainda mais densidade quando se considera a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 828. Em deliberação de 02 de novembro de 2022, o STF referendou a necessidade de instalação de comissões de conflitos fundiários pelos tribunais e a realização de audiências de mediação como etapa prévia obrigatória às ordens de desocupação coletiva. A Corte também determinou a participação de instituições como o Ministério Público, a Defensoria Pública e os órgãos responsáveis pela política fundiária e urbana nos procedimentos de desocupação. Tais medidas reforçam a legitimidade de instrumentos como a COECV, que já desenvolvia práticas institucionais em conformidade com esse modelo, atuando na mediação e prevenção da violência em conflitos fundiários.

A decisão do TJMA, ao declarar a inconstitucionalidade do dispositivo legal que previa a comunicação prévia à COECV, abre margem para o enfraquecimento de instrumentos preventivos voltados à pacificação fundiária. Ainda que se reconheça a importância da independência judicial, é necessário ponderar os riscos práticos que podem surgir com a exclusão de mecanismos que buscam equilibrar a atuação estatal com

a proteção dos direitos humanos (BARROSO, 2015). O desafio posto, portanto, é o de construir uma governança fundiária que não seja apenas formalmente eficiente, mas também materialmente justa, capaz de conciliar a legalidade das decisões judiciais com a proteção substantiva de populações em situação de vulnerabilidade.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A atuação estatal no campo dos conflitos possessórios no Maranhão, em especial por meio da COECV, evidencia uma resposta institucional orientada pela busca de soluções pacíficas, pela mediação qualificada e pela proteção de direitos fundamentais. Instituída pela Lei Estadual nº 10.246/2015 e regulamentada pelo Decreto nº 31.048/2015, a COECV tem representado um marco na tentativa de superar a histórica recorrência da violência nas disputas por terra, promovendo uma abordagem preventiva e dialógica que visa mitigar os efeitos do litígio e evitar o agravamento das tensões territoriais.

Ao reunir representantes do poder público, da sociedade civil e de instituições do sistema de justiça, a COECV tem contribuído para reconfigurar o papel do Estado em contextos de vulnerabilidade, pautando sua atuação pela mediação e pela articulação interinstitucional. A significativa quantidade de processos acompanhados e posteriormente arquivados, superior a 90% do total registrado, sugere uma efetividade relevante na análise e no encaminhamento de soluções, ainda que essa taxa não deva ser interpretada exclusivamente como índice de pacificação definitiva.

Além da atuação direta em casos concretos, a COECV tem desenvolvido estratégias de prevenção a partir da triagem e da análise contextualizada dos territórios em disputa. A elaboração de relatórios situacionais, a realização de mediações e o encaminhamento técnico a órgãos competentes configuram práticas que articulam o conhecimento empírico com parâmetros legais e normativos, incluindo aqueles previstos em tratados internacionais de direitos humanos.

No entanto, os recentes questionamentos jurídicos enfrentados pela Comissão, especialmente no âmbito da ADI nº 0800260-59.2021.8.10.0000, revelam os desafios persistentes para a institucionalização de políticas públicas voltadas à mediação fundiária. O risco de esvaziamento das competências da COECV compromete não apenas a continuidade de suas ações, mas também a construção de modelos sustentáveis de governança fundiária baseados no diálogo, na prevenção de violências e na promoção de justiça social. Além disso, abrem-se perspectivas para pesquisas futuras que possam avaliar, em médio e longo prazo, a efetividade das soluções pactuadas no âmbito da

COECV, a reincidência de conflitos em áreas previamente mediadas e os impactos sociais da mediação institucional sobre os grupos diretamente envolvidos.

Como toda investigação de natureza aplicada, esta pesquisa também apresenta limitações. A análise teve como foco principal os dados institucionais produzidos e consolidados pela COECV, o que impõe restrições à compreensão da efetividade da mediação sob a ótica das comunidades impactadas. A ausência de entrevistas ou levantamento direto com as populações envolvidas nos conflitos analisados limita a captura de percepções subjetivas sobre os resultados das mediações e os efeitos sociais de longo prazo. Tais limitações indicam a necessidade de estudos complementares que incorporem métodos qualitativos e múltiplas fontes empíricas, ampliando a compreensão sobre os impactos da mediação no campo fundiário maranhense.

As contribuições desta pesquisa se manifestam em diferentes níveis. Empiricamente, oferece uma sistematização inédita da atuação da COECV, com base na análise de dados consolidados, evidenciando a estrutura, os procedimentos e os resultados dessa política pública estadual de mediação fundiária. No plano teórico, aprofunda o debate sobre os limites e as possibilidades da atuação extrajudicial do Estado em litígios possessórios, dialogando com a literatura sobre direitos humanos, governança territorial e métodos alternativos de resolução de conflitos. Em termos práticos, os achados podem subsidiar o aperfeiçoamento das ações da COECV e inspirar a formulação de políticas semelhantes em outros contextos federativos.

Em síntese, a experiência da COECV sinaliza caminhos relevantes para o fortalecimento de uma política pública de mediação de conflitos possessórios sensível às desigualdades territoriais, aos limites do sistema judicial tradicional e à centralidade dos direitos humanos. Sua trajetória no Maranhão oferece subsídios para a reflexão sobre formas alternativas de intervenção estatal e reforça a importância da mediação como instrumento de governança democrática e inclusiva dos conflitos fundiários no Brasil.

REFERÊNCIAS

- BABILÔNIA, F. R.; WANDER, A. E. Concentração econômica e desenvolvimento humano no Estado do Maranhão. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, v. 6, n. 1, p. 81–108, 12 dez. 2018.
- BARROSO, L. R. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro - 7ª edição de 2015**. 7ª edição ed. São Paulo, SP: Saraiva Jur, 2015.

BARROSO, Luis Roberto. Por uma cultura de menor litigiosidade. **Revista Diálogos sobre Justiça**, Brasília, n. 2, p. 8-15, maio/ago. 2014. BRASIL. LEI Nº 13.105, DE 16 DE MARÇO DE 2015.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política. 2 volumes**. 13ª edição–2 volumes ed. Brasília, DF: Editora UnB, 2008.

BURNETT, F. L. O cativo da Terra e do Trabalho: Política neoextrativista e planejamento em São Luís, Maranhão. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 26, p. e202415pt, 26 jul. 2024.

CABRAL, T. N. X. et al. **Lei de Mediação Comentada Artigo por Artigo - 3ª Ed - 2022**. SEGUNDA edição ed. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2022.

CARNEIRO, Marcelo Sampaio. **Terra, trabalho e poder: conflitos e lutas sociais no Maranhão contemporâneo**. São Paulo: Annablume, 2013.

CASTRO, L. F. P. DE. Terra e colonialismo: Marcos de apropriação privada de terras no Brasil e na Colômbia. **Revista Brasileira de Sociologia do Direito**, v. 8, n. 1, p. 75–122, 3 jan. 2021.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. **Conflitos no campo Brasil 2023** / Centro de Documentação Dom Tomás Balduino. – Goiânia : CPT Nacional, 2024. 214 p. : il., tabelas, gráficos, fotografias. Disponível em:

<https://www.cptnacional.org.br/downlods?task=download.send&id=14308:conflitos-no-campo-brasil-2023&catid=41>

CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS. Nota CNDH nº 10/2025. **Nota pública do CNDH em defesa da Comissão Estadual de Prevenção à Violência no Campo e na Cidade do Estado do Maranhão - COECV**. Brasília, 28 fev. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/participamaibrasil/cndh>. Acesso em: 1 abr. 2025.

CRESWELL, J. W.; POTH, C. N. **Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches**. [s.l.] Sage publications, 2016.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO MARANHÃO. **Manifestação nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 0800260-59.2021.8.10.0000**. São Luís, 2021.

FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES RURAIS AGRICULTORES E AGRICULTORAS FAMILIARES DO ESTADO DO MARANHÃO (FETAEMA). **Manifestação nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 0800260-59.2021.8.10.0000**. São Luís, 2021.

FERNANDES, Bernardo Mançano. Questão Agrária: Conflitualidade e Desenvolvimento Territorial. In BUAINAI, Antonio M. (Ed). **Luta pela terra, reforma agrária e gestão de conflitos no Brasil**. Campinas: Editora da Unicamp, 2005.

FOUCAULT, Michel. História da Sexualidade 1. **A vontade de Saber**. 13ª ed. Trad. Albuquerque, M. T. da C. e Albuquerque, J.A.G. Rio de Janeiro: Graal, 1999

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do Poder**. Tradução de Roberto Machado. organização, introdução e revisão técnica de Roberto Machado. 21. Ed. Rio de Janeiro: Graal, 2005.

G1 MARANHÃO. *PM atira e mata jovem durante desocupação de prédio em São Luís*. G1, São Luís, 06 ago. 2015. Disponível em:

<https://g1.globo.com/ma/maranhao/noticia/2015/08/pm-atira-e-mata-jovem-durante-desocupacao-de-predio-em-sao-luis.html>. Acesso em: 13 abr. 2025.

GRINOVER, A. P. et al. **Lei de Mediação Comentada Artigo por Artigo**. [s.l.] Editora Foco, 2022.

GUSTIN, M. B. DE S.; DIAS, M. T. F.; NICÁCIO, C. S. **(Re)pensando a Pesquisa Jurídica: Teoria e Prática**. 5. ed. São Paulo: Almedina, 2020.

HARVEY, D. **O novo imperialismo**. 8ª edição ed. São Paulo (SP): Edições Loyola, 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo 2022**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/>. Acesso em: 13 jun. 2024.

JESUS, T. A. C. DE et al. DISTRIBUIÇÃO PROCESSUAL DE CONFLITOS AGRÁRIOS NO MARANHÃO: UMA ANÁLISE SOBRE A VARA AGRÁRIA DE IMPERATRIZ. **ARACÊ**, v. 7, n. 3, p. 15258–15275, 1 mar. 2025.

MAIA, Maurílio Casas. Legitimidades institucionais no Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) no Direito do Consumidor: Ministério Público e Defensoria Pública: similitudes & distinções, ordem & progresso. **Revista dos Tribunais**. vol. 986. ano 106. págs. 27-61. São Paulo: Ed. RT, 2017, p. 45.

MARANHÃO. Assembleia Legislativa. Diretoria Legislativa. **Lei nº 10.246, de 29 de maio de 2015**. Dispõe sobre a criação da Comissão Estadual de Prevenção à Violência no Campo e na Cidade COECV e dá outras providências.

MARANHÃO. Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão. Corregedoria-Geral da Justiça. *Provimento nº 34, de 17 de julho de 2020*. São Luís: TJMA, 2020. Disponível em: https://www.tjma.jus.br/atos/cgi/geral/0/205/pnao?pagina=0&detalhe=1&quantidade=10&str_numero=34&ano=2020&palavra_chave=Fundi%C3%A1ria. Acesso em: 13 abr. 2025.

MARANHÃO. **Relatório 2021**. Comissão Estadual de Prevenção à Violência no Campo e na Cidade – COECV. v. 2. jan de 2020 a jun. de 2021. São Luís: COECV, 2021. 32 p. Semestral.

MARANHÃO. Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Participação Popular – SEDIHPOP. **Nota Técnica nº 01/2021/SADH/SEDIHPOP**. Comissão Estadual de Prevenção à Violência no Campo e na Cidade. Arguição de inconstitucionalidade por suposta violação ao artigo 6º da Constituição Estadual. Fundamentação improcedente. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº: 0800260-59.2021.8.10.0000, em trâmite no TJMA. São Luís, 26 fev. 2021. Disponível em: <https://sedihpop.ma.gov.br>. Acesso em: 1 abr. 2025.

MENDES, Dyhelle Christina Campos. **A atuação da COECV na preservação da dignidade da pessoa humana: análise dessa política pública nos conflitos fundiários coletivos urbanos**. In: CONPEDI. *I Encontro Virtual do CONPEDI – Direitos Sociais e Políticas Públicas II*. Florianópolis: CONPEDI, 2020. p. 47–63.

MEZZAROBBA, O.; MONTEIRO, C. S. **Manual de Metodologia da Pesquisa no Direito**. 7ª edição ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MINAYO, M. C. DE S. The construction of qualitative indicators for the evaluation of changes. **Revista Brasileira de Educação Médica**, v. 33, p. 83–91, 2009.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - SECCIONAL MARANHÃO (OAB/MA). **OAB/MA conquista, por meio de ação, a inconstitucionalidade do artigo da lei estadual que criou a Comissão Estadual de Prevenção à Violência no Campo e na Cidade (COECV)**. São Luís, 2 fev. 2025. Disponível em: <https://www.oabma.org.br/agora/noticia/oabma-conquista-por-meio-de-acao-a-inconstitucionalidade-do-artigo-da-lei-estadual-que-criou-a-comissao-estadual-de-prevencao-a-violencia-no-campo-e-na-cidade-coecv-7346>. Acesso em: 1 abr. 2025.

PASQUINO, Gianfranco. Conflito. In: BOBBIO, Noberto; MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1 ed., 1998. P.225 - 229.

SÁ, H. S. DE. Posse fundiária camponesa na Amazônia Legal: raízes dos conflitos agrários no Estado do Maranhão (Brasil): Possessions of peasants in legal Amazon: roots of land conflicts in the state of Maranhão. **REVHIST - Revista de História da UEG**, v. 10, n. 01, p. e012123–e012123, 8 jun. 2021.

STEDILE, João Pedro. Questão Agrária. In: CALDART, R. S.; PEREIRA, I. B.; ALENTEJANO, P.; FRIGOTTO, G. (Org.). **Dicionário da Educação do Campo**. 1. ed. Rio de Janeiro, São Paulo: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, Expressão Popular, 2012.

WATANABE, K. Mediação como política pública social e judiciária. **Revista do Advogado**, v. 34, n. 123, p. 35–39, 2014.

YIN, R. K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. 5ª edição ed. [s.l.] Bookman, 2014.