



## Consenso em conflitos complexos de moradia: o caso da Comunidade Indígena Nova Vida em Manaus

Thiago Nobre Rosas\*  
Alessander Wilckson Cabral Sales\*\*  
Julia Mattei de Oliveira Maciel\*\*\*

### RESUMO

A gestão de conflitos complexos que envolvem o direito fundamental à moradia é um desafio para diversas cidades brasileiras, destacando-se entre elas a cidade de Manaus, capital do Estado do Amazonas, onde a crise urbana se une à crise etnográfica dos povos indígenas residentes e seu processo histórico de exclusão social. Neste contexto, o presente estudo buscou analisar o caso concreto da Comunidade Nova Vida, um conflito derivado de ocupação coletiva de terras públicas, por populações indígenas, que reivindicam a proteção e acesso ao direito à sua territorialidade e ancestralidade, em contraposição ao direito à proteção do patrimônio histórico e cultural, e que foi solucionado pela aplicação da técnica de construção de consenso. Para atingir o objetivo proposto, utilizaram-se as técnicas de análise documental, de revisão bibliográfica e de observação sistemática das reuniões de consenso para a resolução do caso em questão. O estudo concluiu que o modelo da construção de consenso foi aplicado com sucesso no caso analisado, pois atendeu aos interesses de todos os atores envolvidos, assegurando a participação ativa da população indígena vulnerável no conflito. Assim, restou demonstrado o potencial da ferramenta para a solução de conflitos semelhantes.

\* Mestrando em Direito e Gestão de Conflitos (Universidade de Fortaleza - UNIFOR). Defensor Público do Estado do Amazonas (2013). E-mail: thiagorosas4000@gmail.com.

\*\* Doutor em Desenvolvimento e Meio Ambiente (Universidade Federal do Ceará/2017). Mestre em Direito Constitucional (Universidade de Fortaleza/2005). Professor dos cursos de Graduação e Pós-Graduação em Direito, lato e stricto sensu (Mestrado Profissional em Direito e Gestão de Conflitos), da Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Procurador da República (1995). E-mail: alessandersales@hotmail.com.

\*\*\* Doutora e mestra em Direito pela Universidade de Colônia, Alemanha. Estágio pós-doutoral em Direito Ambiental-Urbanístico. Professora dos cursos de Graduação e Pós-Graduação *stricto sensu* em Direito (Mestrado Profissional em Direito e Gestão de Conflitos) da Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Correio eletrônico: juliamattei@gmail.com.



**Palavras-chave:** Conflito possessório; crise urbana; povos indígenas; gestão de conflitos; construção de consenso.

**Consensus in complex housing conflicts: the case of the Nova Vida Indigenous Community in Manaus**

**ABSTRACT**

The management of complex conflicts involving the fundamental right to housing is a challenge for several Brazilian cities, highlighting among them the city of Manaus, capital of the State of Amazonas, where the urban crisis joins the ethnographic crisis of the resident indigenous peoples and its historical process of social exclusion. In this context, the present study sought to analyze the specific case of the Nova Vida Community, a conflict arising from the collective occupation of public lands, by indigenous populations, who claim protection and access to the right to their territoriality and ancestry, as opposed to the right to protection of historical and cultural heritage, and which was resolved by applying the consensus building technique. To achieve the proposed objective, the techniques of document analysis, bibliographic review and systematic observation of consensus meetings were used to resolve the case in question. The study concluded that the consensus building model was successfully applied in the case analyzed, as it met the interests of all actors involved, ensuring the active participation of the vulnerable indigenous population in the conflict. Thus, the potential of the tool for resolving similar conflicts was demonstrated.

**Keywords:** Possessory dispute; urban crisis; Indigenous people; conflict management; consensus building.



## 1 INTRODUÇÃO

A cidade é um lugar de conflitos e relações conflitantes entre interesses diversos, desejos e necessidades, reivindicações sociais e políticas públicas. Ela também é o lugar onde as revoluções acontecem e onde os processos sociais são gestados, desenvolvidos e eclodidos. Ao ser eleita como a arena das lutas por melhorias de vida, a cidade sedia o embate de classes e onde as pessoas constroem, pela ótica coletiva e individual, o direito à cidade. É por isso que os conflitos e tensões urbanas são tão comuns. Entender esses conflitos possui relevância científica com o intuito de entender a produção urbana e as relações sociais na cidade (Lefebvre, 2011).

Na cidade de Manaus, capital do Estado do Amazonas, Brasil, a crise urbana, decorrente de políticas públicas deficitárias para acesso à moradia digna, se mescla com a crise etnográfica dos povos indígenas e seu processo histórico de exclusão social. A junção desses dois indicadores, transubstancia um conflito complexo, criando-se uma demanda por pacificação social sobre os todos os atores públicos e privados alocados na cidade de Manaus. A necessidade de acesso à terra, para fins de garantia da sobrevivência das classes mais pobres na capital do Estado do Amazonas, desembocou na proliferação de ocupações coletivas irregulares, e no surgimento de favelas e comunidades urbanas, as quais, em alguns casos, em áreas de risco.

Essas ocupações, por seu turno, geram uma reação de judicialização por parte dos proprietários de terras, como forma de gestão do conflito estabelecido. Contudo, a tutela fornecida pela heterocomposição judicial e a sua baixa efetividade na solução de conflitos complexos, tais como os que envolvem políticas públicas, traz à tona o questionamento científico se a via da judicialização é a única possibilidade adequada ou se existe a possibilidade de aplicação de outras técnicas autocompositivas de gestão de conflitos.

Neste contexto, o presente estudo analisa o caso concreto da Comunidade Nova Vida, um conflito derivado de ocupação irregular de terras públicas, por populações indígenas, que contrapôs de um lado os direitos dos povos indígenas, e seu direito à moradia, baseado na territorialidade e ancestralidade, e do outro, o direito à proteção do patrimônio histórico e cultural, e que foi solucionado pela aplicação da técnica de construção de consenso. Para isso traçou-se como objetivos específicos da pesquisa: caracterizar o conflito socioambiental decorrente da crise habitacional em Manaus que atinge a população indígena local; descrever o



contexto social e jurídico dos povos indígenas na região; apresentar o caso concreto da Comunidade Nova Vida; e analisar a aplicação da construção de consenso para a resolução do conflito específico.

A pesquisa desenvolvida é um estudo de caso, com emprego, primeiramente, das técnicas de análise documental e de revisão bibliográfica para a composição do referencial teórico sobre os temas da vulnerabilidade da população indígena e da construção de consensos. Para a análise do caso concreto, foram realizadas observações sistemáticas das reuniões de consenso facilitadas pelo Núcleo de Moradia da Defensoria Pública do Estado do Amazonas, combinadas com análise documental do processo judicial sobre o conflito e das atas de reuniões técnicas de tratativa de situação de moradia obtidas junto à Defensoria Pública do Estado do Amazonas.

A compreensão e resolução de conflitos urbanos complexos, particularmente em cidades como Manaus, que enfrentam desafios cruciais relacionados à habitação e à inclusão social dos povos indígenas, é de relevância incontestável, justificando o presente estudo. A crise habitacional e a ocupação coletivas de terras públicas não apenas ameaçam a segurança e dignidade das camadas mais vulneráveis da população, mas também desencadeiam uma série de implicações sociais, culturais e jurídicas que exigem abordagens inovadoras.

Além disso, o uso da técnica de construção de consenso como uma via alternativa para a resolução de conflitos nesse contexto é um tópico de interesse crescente, visto que pode oferecer uma perspectiva promissora para a mitigação dessas tensões e a promoção da justiça social. Portanto, esta pesquisa visa contribuir para um entendimento mais profundo dessas questões, explorando suas nuances e oferecendo *insights* valiosos para a prática de gestão de conflitos urbanos, bem como para o desenvolvimento de políticas públicas mais eficazes e inclusivas em áreas urbanas sensíveis como Manaus.

## **2 OS CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS DECORRENTES DA CRISE HABITACIONAL NA CIDADE DE MANAUS E O DIREITO À ANCESTRALIDADE E TERRITORIALIDADE DOS POVOS INDÍGENAS**

O Estado do Amazonas não foge ao contexto nacional do atual conflito habitacional urbano, revestindo-se de elementos particulares que implicam agravamento do cenário, transbordando, em muitos casos, ao desespero social. A realidade inconstitucional do direito



fundamental à moradia expõe que o Estado possui 34,6% dos domicílios em aglomerados subnormais (Rede PENSSAN, 2022), e possui um déficit habitacional na ordem de 870.926 mil unidades - um dos maiores índices do Brasil (IBGE, 2020).

A cidade de Manaus detém 348.684 mil (53,3%) moradias em favelas e comunidades urbanas, ou seja, palafitas, ocupações irregulares e loteamentos ilegais, espaços que apresentam precariedade no que se refere às condições socioeconômicas, de saneamento e de moradia (IBGE, 2020). Segundo dados da Fundação João Pinheiro (2021), Manaus possui déficit habitacional de 108.266 mil moradias.

De acordo com o Projeto MapBiomias (2021), o processo de favelização da cidade de Manaus foi acentuado entre os anos de 1985 e 2020, quando a capital do Amazonas foi a segunda cidade que mais registrou crescimento de área de favela, que em 36 anos expandiu sua área total de favelas em 47,84%.

Destaque do conflito de moradia no Estado do Amazonas e em Manaus é a composição étnica na formação da cidade, notadamente pela presença de povos indígenas com reivindicações da sua territorialidade e ancestralidade. Os dados do Censo 2022 (IBGE, 2022) apresentam 490,9 mil indígenas autodeclarados no Amazonas, o que representa 28,9% do total da população autodeclarada indígena do país, sendo 71,7 mil indígenas autodeclarados na cidade de Manaus. Nesse contexto, Manaus é a cidade no país com maior população indígena residente.

A etnografia dos povos indígenas em um estado amazônico, e de maneira especial do maior estado brasileiro e com a maior população indígena, aliada ao contexto histórico de colonização portuguesa em desfavor dos povos indígenas originários, retrata uma realidade que não pode ser ignorada. Trata-se de elemento etnográfico relevante para a implementação de políticas públicas adequadas de moradia na cidade de Manaus. As mazelas da pobreza também atingem os povos indígenas e por consequência integram as estatísticas do déficit habitacional do Estado do Amazonas e de Manaus.

O artigo 6º da Constituição Federal de 1988, que versa sobre os direitos fundamentais sociais, estipula que todos os brasileiros têm direito à moradia, obrigando o Estado a estabelecer e executar políticas públicas que oportunizem esse direito de forma ampla e igualitária. Não há discussão quanto à essencialidade do direito à moradia como elemento básico de dignidade para todos os indivíduos e, portanto, inegável tratar-se de direito social integrante do mínimo existencial (Sarmiento, 2020).



O conteúdo material do direito à moradia não consiste apenas em possuir um local para dormir, mas também na segurança jurídica de acessar um mínimo de dignidade, com condições mínimas de habitabilidade e com infraestrutura urbana adequada às necessidades dos seus moradores. Compreende um lugar seguro, com espaço adequado, boa iluminação e ventilação, infraestrutura básica e acesso aos serviços, custos acessíveis, localização, ou seja, um refúgio tranquilo (Pagani, 2009). Assim, o direito à moradia digna, segundo o Comentário-Geral n.º 04 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, deve ser interpretado em sentido amplo, não limitando-se ao abrigo como objeto do sistema econômico vigente, mas como um direito a viver, onde quer que seja, com segurança, paz e dignidade (Brasil, 2013).

Com efeito, o fato de os povos indígenas de Manaus serem excluídos do direito de acesso à moradia digna e por sofrerem um processo histórico de exploração, segregação social e preconceito, os transforma em cidadãos hipervulneráveis, sendo, portanto, sujeitos prioritários de políticas públicas de cunho social.

Segundo Pereira, J. (2021), durante o trabalho de campo de pesquisa sobre a presença indígena na cidade de Manaus, observou-se a precariedade das condições de vida desses indígenas em bairros visitados da periferia, que são destituídos dos serviços de saneamento e infraestrutura e insuficientes no atendimento em educação e saúde. Além disso, a moradia nas margens de igarapés, em áreas de encosta, em terrenos irregulares ou em ocupações sob a ameaça constante da ação policial ou de traficantes, bem como a violência e as medidas judiciais de reintegração de posse da terra são outros fatores cruciais.

Manaus recebeu, durante as últimas décadas, um fluxo migratório intenso. A vida na cidade produz atrativo sobre os indígenas da mesma forma que exerce sobre o cidadão não indígena do interior do Amazonas. As possibilidades de acesso a oportunidades e melhoria das condições de vida, acesso à saúde e educação, ao mercado de trabalho e aos bens e serviços ofertados são fatores preponderantes para mudança para a capital. Entretanto, a realidade é bem diferente da expectativa, vez que o ciclo de pobreza a que serão submetidos rebaixa sua cidadania a níveis de indignidade.

O conflito por moradia na cidade de Manaus, tendo como sujeitos os povos indígenas, abrange questões relativas ao uso de “terras tradicionalmente ocupadas”, muitas das quais sem o devido uso social, quanto às questões relacionadas a tentativas de negar o processo de emergência de identidades indígenas ou minimizar sua presença na cidade. Embora haja intensas polêmicas sobre a função social da terra em cotejo com o direito à propriedade, destaca-



se que as medidas de políticas públicas para acesso à terra na cidade de Manaus são tímidas, não contemplam as reivindicações elementares de direitos territoriais pelos movimentos indígenas (Rodrigues, 2009).

Os povos indígenas, na cidade de Manaus, atualmente passam por um processo mais intenso de autoafirmação e revalorização da sua culturalidade e ancestralidade, notadamente pela sua organização social em prol das conquistas de direitos, dentre os quais o direito ao território que lhe garante moradia digna dentro dos seus padrões culturais.

Existe uma mobilização dos povos indígenas em torno das questões mais sensíveis à sua sobrevivência étnica, que englobam o déficit de moradia e a impossibilidade de acesso às terras tradicionalmente ocupadas por seus ancestrais. Para a cultura indígena, a terra, seu uso e valoração possuem conotações distintas das utilizadas pela população não indígena. O avançar da cidade em direção aos interesses da especulação imobiliária produz a perda da terra representativa da ancestralidade, o que, por consequência, gera conflitos complexos, os quais, em alguns casos, resultam em violência.

A mobilização dos povos indígenas não representa apenas simples respostas a problemas localizados, é, na verdade, um aumento do espectro tradicional de luta por justiça social. Essas novas práticas produzem mudança nas relações políticas entre as lideranças indígenas e o poder público, legitimando a emergência de lideranças que prescindem dos que detém o poder local (Almeida, 2004).

A formação de comunidades étnicas indígenas está fortemente relacionada com a questão do uso e da apropriação do território. No contexto dos povos indígenas, o território não é visto numa concepção de espaço físico ou meramente geográfica, principalmente porque ocorre num processo de mobilização que converge para a construção de territorialidades específicas. Estes são os lugares políticos e identitários em que os indígenas reconstruem seu espaço social de maneira a destacar suas diferenças em relação aos demais agentes sociais, marcando as fronteiras de sua etnicidade e mantendo alguns sinais particulares que assinalam a sua identidade coletiva de referência. Neste sentido, as territorialidades específicas podem ser consideradas como diferentes processos de territorialização e como delimitando dinamicamente terras de pertencimento coletivo (Almeida, 2004).

A terra onde seus antepassados habitaram é essencial para a sobrevivência física e cultural dos indígenas, posto que seu sustento depende de práticas culturais de uso daquele meio ambiente específico e é nesta terra que suas tradições ancestrais se manifestam através dos



antepassados e da história da comunidade (Holder, Silva, 2011). A territorialidade funciona, assim, como fator de identificação, defesa e força. Laços solidários e de ajuda mútua informam um conjunto de regras firmadas sobre uma base física considerada comum, essencial e inalienável. Neste sentido, a noção de “tradicional” não se reduz à história e incorpora as identidades coletivas redefinidas situacionalmente numa mobilização continuada, assinalando que as unidades sociais em jogo podem ser interpretadas como unidades de mobilização (Almeida, 2004).

Por este motivo, a Constituição brasileira instituiu as terras tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas como direito originário (art. 231, *caput*, Constituição Federal de 1988). Contudo, os processos de demarcação e de garantia de direitos dentro delas ainda são deficitários, a exemplo do que ocorre em Manaus.

Não obstante a garantia constitucional, as populações indígenas têm se deparado com obstáculos significativos para efetivação de seus direitos, tendo em vista um sistema elitista de terras estabelecido ao longo dos séculos da história do Brasil, que se utiliza de aparatos burocrático-administrativos do Estado, incluindo-se o próprio Poder Judiciário, que muitas vezes é capturado pelas elites em defesa de direitos em preterição aos povos indígenas sem moradia. Mesmo considerando a precariedade dos dados quantitativos disponíveis, é possível asseverar que os resultados da aplicação dos direitos fundamentais afetos à moradia no texto constitucional, pelos órgãos oficiais, têm se mostrado inexpressivos, sobretudo no que tange às terras indígenas, às comunidades remanescentes de quilombos e às áreas extrativistas (Almeida, 2004).

O Brasil ratificou, através do Decreto Legislativo n.º 143, do Senado Federal, a Convenção 169 da OIT, de junho de 1989. A referida convenção, em seu art. 2.º prevê que consciência de sua identidade indígena ou tribal deverá ser tida como critério fundamental para determinar os grupos aos quais se aplicam as disposições desta Convenção. Em seu art. 14, expõe que dever-se-á reconhecer aos povos interessados os direitos de propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam. No art. 16 estabelece que sempre que for possível, esses povos deverão ter o direito de voltar a suas terras tradicionais assim que deixarem de existir as causas que motivaram seu traslado e reassentamento.

A ocupação coletiva da Comunidade Nova Vida, a partir de 2018, é resultado concreto da realidade de vulnerabilidade dos povos indígenas na cidade de Manaus e da mobilização desses povos para alcançar um mínimo existencial de cidadania. Essa realidade passou a



demandar uma gestão adequada de conflitos a fim de transformar o fato social imposto, o que propiciou a busca do modelo de construção de consenso para a sua gestão mais eficiente e resolutiva.

### **3 A CONSTRUÇÃO DE CONSENSO COMO MÉTODO PARA A RESOLUÇÃO DO CONFLITO DA COMUNIDADE NOVA VIDA**

O caso em estudo diz respeito à gestão do conflito possessório da Comunidade Nova Vida, na cidade de Manaus por força de ação judicial para remoção forçada dos moradores em virtude da existência de patrimônio arqueológico relevante no terreno da ocupação coletiva, qual seja, um cemitério indígena, conforme comprovação do Instituto do Patrimônio Histórico Nacional, como será descrito mais à frente.

A situação de ocupação coletiva para moradia na Comunidade Nova Vida Ação Civil Pública iniciou-se no ano de 2018, quando povos indígenas de 17 etnias passaram a ocupar sem autorização terras públicas do Bairro Nova Cidade em Manaus. A judicialização deu-se na Justiça Federal do Amazonas com a Ação Civil Pública n.º 1003790-80.2018.4.01.3200/AM de autoria do Ministério Público Federal, notadamente pelo interesse da União na preservação do patrimônio arqueológico nacional.

O objeto da ação de desintrusão dos moradores da Comunidade Nova Vida era a necessidade de preservação de um sítio arqueológico (cemitério indígena) na mesma localidade da ocupação irregular. Assevera-se que as terras são de propriedade do Estado do Amazonas. A Justiça Federal deferiu medida liminar, que estava obstada de ser cumprida por força das liminares deferidas na ADPF n.º 828 do Supremo Tribunal Federal, que, durante o estado de calamidade pela Covid-19, suspendeu as reintegrações de posses coletivas no Brasil.

Diante deste cenário, a Defensoria Pública do Estado do Amazonas tomou a iniciativa de evitar que a judicialização seguisse, propondo uma gestão extrajudicial do conflito. Assim, o conflito possessório analisado passou a ser então gerido pela “Regra do Consenso”, com o método da construção de consenso.

A construção de consenso é um processo de resolução de conflitos usado principalmente para resolver disputas complexas e de múltiplas partes. Desde a década de 1980, tornou-se amplamente utilizado na arena ambiental e de políticas públicas nos Estados Unidos, sendo adequado sempre que várias partes estão envolvidas em um conflito complexo. O processo



permite que diversos atores interessados (partes com interesse no problema ou questão) trabalhem juntos para desenvolver uma solução mutuamente aceitável.

Como uma reunião comunitária, a construção de consenso é baseada nos princípios da participação e da apropriação das decisões pelos envolvidos. Idealmente, o consenso alcançado atenderá a todos os interesses relevantes das partes interessadas, que assim chegarão a um acordo unânime (Susskind; Cruikshank; Duzert, 2008). Embora nem todos possam obter tudo o que inicialmente desejavam, o consenso pode ser alcançado quando todos concordam que podem viver com a solução proposta depois que todos os esforços tenham sido feitos para atender aos interesses de todas as partes interessadas. A saída construída deve levar os envolvidos a um lugar melhor do que estão no momento do conflito.

O modelo de construção de consenso é erigido como alternativa à regra de decisão por maioria como processo decisório prevalente nos ordenamentos jurídicos ocidentais, onde a vontade da maioria prevalece, respeitando-se os interesses das minorias. Contudo, no atual estágio de desenvolvimento social, as minorias não se contentam em apenas terem seus interesses levados em consideração no momento decisório (Susskind; Cruikshank; Duzert, 2008). Atualmente, a cidadania, especialmente a brasileira, que se constrói no viver cotidiano, empurrada pelo propulsor das desigualdades sociais como fruto do modelo econômico capitalista, exige participar da decisão propriamente dita. As minorias pleiteiam ter voz ativa na mesa de negociação das políticas públicas, das quais serão as destinatárias diretas.

Segundo Susskind, Cruikshank e Duzert (2008), esse processo de ressignificação das minorias colocou em dúvida a capacidade do modelo decisão por maioria em pacificar os conflitos mais complexos. As minorias, a partir do fim do século XIX, ficaram mais poderosas, notadamente pelo crescente número de advogados, pelo ativismo judicial e o fortalecimento da mídia independente.

A regra de decisão por maioria, conforme será demonstrado no presente estudo, pode ser deixada de lado em alguns casos e desvela-se insuficiente para pacificação dos conflitos complexos, gerados por uma sociedade cada vez mais complexa, individualista e adoecida mentalmente. Emerge a “Regra do Consenso”, fruto do modelo de construção de consenso, dentro da ciência da gestão de conflitos.

Um ponto relevante é de que a construção de consenso não é a mesma coisa de resolução alternativa de disputas (ADR). Em 2010, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por meio da Resolução n. 125, instituiu a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos



Conflitos de Interesses, que visa pôr fim a processos judiciais por meio das técnicas alternativas de resolução de disputas, com destaque para a conciliação e mediação (Conselho Nacional de Justiça, [2021]).

A partir de sua criação, o CNJ consolidou uma política permanente de incentivo e aprimoramento de mecanismos de resolução de conflitos por consensos, tendo em vista ser, atualmente, fato público e notório a enxurrada de ações que todos os anos ingressam no acervo do Judiciário, a qual não pode ser enfrentada somente por meio da resolução de mérito em uma sentença. A cultura do litígio, arraigada na população brasileira, como herança da colonização portuguesa, criadora do hábito de delegar a solução dos conflitos a um terceiro (heterocomposição), tem tornado o funcionamento do Poder Judiciário inviável, justificando-se o enfoque a alternativas para resolução de disputas baseadas no diálogo e no princípio da fraternidade (Sales; Ribeiro, 2020). A Resolução n. 125 do CNJ, aliada aos artigos 165 e seguintes do Código de Processo Civil, foca, dentro dos objetivos estratégicos do Judiciário, na eficiência operacional deste.

Este modelo de resolução alternativa de disputas (ADR) aplicado dentro do Judiciário não se confunde com o modelo de construção de consenso. A primeira diferença diz respeito aos atores sentados à mesa de negociação. Na maioria das formas de resolução de litígios judiciais, a participação é limitada às partes nomeadas nos autos. Os tribunais por vezes autorizam integração formal ou status de interveniente a alguns grupos externos, mas esses grupos só aparecem à mesa se forem autoiniciados, autofinanciados e suficientemente bem organizados para apresentarem uma manifestação (Susskind; Moffitt; Bordone, 2005). Assim, muitas vezes, nem todas as partes interessadas relevantes estão à mesa. Na construção de consenso, o facilitador tem a obrigação de identificar todos os afetados pelo conflito e convidá-los para construção, em conjunto, da solução possível. Em outras palavras, na ADR em sede judicial enquanto participam aqueles que foram arrolados nos polos ativo e passivo do processo, não representando a totalidade dos afetados, na “Regra do Consenso” todas as partes serão necessariamente convidadas.

O segundo ponto de diferença, diz respeito ao compromisso da construção de consenso de procurar a unanimidade ou a promessa de se contentar com nada menos do que um acordo esmagador. Esse elemento atrai à mesa tanto as partes poderosas como os relativamente impotentes. Isto significa que os grupos mais fracos não podem ser ignorados ou que os grupos mais poderosos não podem submeter a todos sua vontade (Susskind; Moffitt; Bordone, 2005).



Na ADR perante os tribunais, não há essa garantia, podendo ser gerado um acordo em desconformidade aos interesses de uma das partes.

A terceira diferença entre construção de consenso e ADR diz respeito ao interesse público almejado com o acordo elaborado. Na construção de consenso, é dever do facilitador preservar os interesses de todos que serão afetados pelo acordo, inclusive os que não se sentaram à mesa, ou seja, existe um dever de preservação coletiva do interesse público primário (Susskind; Moffitt; Bordone, 2005). Caso o acordo seja socialmente e ambientalmente inviável, a construção de consenso deve ser redirecionada pelo facilitador para preservação do interesse público primário coletivo. Na resolução alternativa de disputas, esse elemento não é foco de atuação do mediador, que vai centralizar entre as partes os interesses em debate, independente do reflexo social do acordado.

A definição de sucesso dentro da “Regra do Consenso” não é simplesmente chegar ao acordo. A maioria dos esforços de construção de consenso visa alcançar a unanimidade. No entanto, às vezes existe resistência de alguma das partes que acreditam que seus interesses serão mais bem atendidos se resistirem ao acordo proposto. Nesses casos, é aceitável que um esforço de construção de consenso se contente com um acordo esmagador que chegue o mais próximo possível dos interesses de todas as partes interessadas. Se algumas pessoas não estiverem de acordo e não puderem ser excluídas da solução final, os participantes têm o dever de garantir que todos os esforços foram feitos para atender aos interesses de todos.

Conforme Susskind, Cruikshank e Duzert (2008), buscar consenso significa investir bastante no seu processo decisório para conseguir trazer as pessoas certas à mesa de negociação e ter as ideias certas na mesa de negociação, de um jeito que incite a resolução do problema. Isso requer a montagem de um processo que todos reconheçam como aberto e justo.

O objetivo da construção de consenso é, assim, gerar acordos que permitam a todos os envolvidos sair em melhor situação do que provavelmente sairiam caso fossem em busca da heterocomposição e que satisfaçam também o interesse público mais amplo. O modelo de construção de consenso não promete que todos conseguirão tudo o que desejam, mas compromete-se em trazer todas as pessoas diretamente afetadas para um processo disciplinado de criação de ideias, para enfrentar compromissos difíceis de uma forma completamente transparente. Em outras palavras, a “Regra do Consenso” objetiva o melhor acordo possível para o caso concreto, o qual é construído a muitas mãos, sob o acompanhamento de um facilitador profissional.



Os benefícios de usar a construção de consenso no gerenciamento de disputas incluem melhor comunicação, melhor compreensão dos problemas, maior confiança entre as partes e uma solução mais duradoura. Exemplos bem-sucedidos de construção de consenso podem ser encontrados em vários setores e contextos, como disputas ambientais, conflitos trabalhistas e de gestão e projetos de desenvolvimento comunitário (Pereira, A., 2021).

A forma de tomada de decisão pelo consenso, dentro do modelo de construção de consenso, é composta por cinco etapas: (1) convocar todas as partes relevantes; (2) esclarecer as responsabilidades dos participantes; (3) deliberar para criação de soluções que atendam às necessidades de todas as partes envolvidas; (4) tomar decisões que gere um acordo unânime; e (5) implementar acordos sobre todos os compromissos negociados informalmente.

Além dessas etapas, o modelo de construção de consensos também deve ser desenvolvido com as premissas de permitir o reconhecimento das diferenças, possibilitar que as partes se mantenham em desacordo, desenvolver uma metodologia de inclusão, perceber e distinguir as posições, os interesses e os valores das partes (Sales, 2017).

A percepção e o aprofundamento das causas das diferenças entre os diversos atores são enriquecedores para o processo. Quanto maior o entendimento da diferença, mais é possível argumentar para caminhos de solução. Diversos atores pensam de forma diferente sobre o conflito e, assim, contribuem com essas diferentes visões para que o conflito possa ser entendido em todas as suas variáveis. No final, a solução encontrada será uma síntese de todas essas diferentes visões. No início do processo, muitas dessas visões podem se apresentar como absolutamente antagônicas e insuperáveis, entretanto, com a investigação das diferenças, pode-se, no final, através do convencimento, gerar uma solução adequada que, embora sintetize essas diferenças com elas não se confunde, pois é algo novo produzido (Sales, 2017).

A tomada de decisão pela “Regra do Consenso” fortalece a democracia na medida em que traz ao debate o destinatário da política pública, estabelece um diálogo entre pessoas livres e iguais, em um espaço deliberativo público. O intuito de estabelecer esse ambiente deliberativo não é a proteção do interesse econômico ou político, mas forjar a cooperação entre todos os afetados pelo problema em busca de soluções racionalmente aceitáveis. Na reunião deliberativa de consenso, todos devem ter a oportunizada a possibilidade de expor seus interesses e as ideias para solucionar o conflito, esse caráter participativo confere legitimidade às decisões firmadas (Habermas, 2018).



Nessa toada, a construção de consenso produz soluções que são mutuamente benéficas para todas as partes envolvidas. Isso porque as partes têm voz no processo decisório, e a solução alcançada é baseada em interesses compartilhados, o que leva a melhores resultados, pois a solução é adaptada para atender às necessidades específicas de todas as partes envolvidas. Além disso, a construção de consenso incentiva a criatividade e a inovação à medida que as partes trabalham juntas para encontrar soluções. Por exemplo, em disputas ambientais, a construção de consenso pode ajudar as partes a encontrarem soluções que sejam ambientalmente sustentáveis e economicamente viáveis (Lautier, 2010).

No caso da Comunidade Nova Vida, a facilitação da construção de consenso foi desempenhada pelo Núcleo de Moradia da Defensoria Pública do Estado do Amazonas, o qual procedeu com a avaliação da disputa e identificação de atores envolvidos, suas posições, interesses e valores, com a formalização do Procedimento de Apuração de Dano Coletivo (Portaria nº 02/2022-DPE/2ªDAF/AM), para tratamento do conflito possessório na Comunidade Nova Vida, situada no antigo Cemitério Indígena no bairro Nova Cidade, bem como da consequente regularização fundiária em favor dos comunitários ocupantes da área.

As reuniões prévias com os envolvidos iniciaram em setembro de 2022, culminando com o fechamento do acordo possível em abril de 2023, após a realização de 6 reuniões de consenso, sendo 4 presenciais na sede da Defensoria do Amazonas, e 2 virtuais, com a participação dos seguintes atores: membros da Comunidade Nova Vida, Ministério Público Federal - MPF, Defensoria Pública da União - DPU, Defensoria Pública do Estado do Amazonas - DPE/AM, Procuradoria Geral do Estado do Amazonas - PGE/AM, Secretaria de Cidade e Territórios do Estado do Amazonas - SECT, Secretaria de Habitação do Estado do Amazonas - SUHAB, Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN, Museu Amazônico - MUSA, Fundação Nacional dos Povos Indígenas - FUNAI, Instituto Rede Jubileu Sul.

Destaca-se das reuniões de consenso realizadas, o fato de os membros da Comunidade Nova Vida terem tido voz ativa em todas elas, os quais frisaram em suas falas que aquela era a primeira vez que ficavam frente a frente com tantos órgãos e que puderam falar todos os sentimentos, emoções e interesses sobre as suas moradias na comunidade\*.

---

\* Fala do indígena e cacique da Comunidade Nova Vida durante a reunião de construção consenso do dia 27.10.2022, na sede da Defensoria Pública do Estado do Amazonas.



Com efeito, os trabalhos foram conduzidos dentro da técnica do modelo de construção de consenso, com a tomada de decisão informada e consciente entre todos, alcançando-se a unanimidade por todas as partes. Como a arena do modelo de construção de consenso foi pública, conduzida por um facilitador servidor público, sem qualquer tipo de viés político ou partidário, foi possível construir uma relação de confiança entre os atores públicos e privados envolvidos no conflito.

Firmaram o termo de acordo final, a Comunidade Nova Vida, o Ministério Público Federal, a Defensoria Pública da União, a Defensoria Pública do Amazonas e o Museu da Amazônia (MUSA).

A fixação das responsabilidades entre as partes estabeleceu que o Museu da Amazônia faria a escavação do sítio arqueológico e resgate do material para sua salvaguarda como patrimônio nacional, na forma da Lei n. 3.924/1961, observando-se toda normativa pertinente do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN (Brasil, 2023b).

Ficou estabelecido, ainda, que o material resgatado poderá ser objeto de pesquisas acadêmicas e exposição ao público, bem como servir a fins educacionais em geral, adotadas as medidas necessárias para sua proteção e resguardo. Eventual conteúdo de pesquisas acadêmicas produzidas a partir do material resgatado será publicizado pelo MUSA, para amplo acesso pela comunidade acadêmica, resguardados os direitos autorais pertinentes. Todo o trabalho de resgate, análise, elaboração de relatório final e guarda será empreendido por equipe vinculada ao MUSA. No âmbito do acordo, ficou vedada ainda a remessa de material arqueológico para o exterior (Brasil, 2023b).

A Comunidade Nova Vida ficou com a responsabilidade de fornecer alimentação adequada à equipe do Museu da Amazônia durante os trabalhos de resgate, englobando lanche da manhã, almoço e lanche da tarde; comunicar quaisquer novos achados arqueológicos ao IPHAN e ao MUSA, com o fim de viabilizar a identificação de novos sítios e o devido resgate; viabilizar estrutura (local, cadeiras, mesas, som) para realização dos encontros *in loco* que se fizerem necessários com os representantes da comunidade para atividades relacionadas ao resgate do patrimônio arqueológico, inclusive ações de educação patrimonial, mediante aviso prévio de ao menos dez dias; apoiar os trabalhos de resgate do sítio arqueológico, mediante prestação de todo auxílio necessário à identificação dos locais em que há remanescentes de urnas funerárias, à adoção de medidas de proteção, como sinalização e cercamento com faixas, e, se preciso, à execução da escavação em si (Brasil, 2023b).



Durante a execução do acordo, a Comunidade Nova Vida participou ativamente de todo o processo de escavação arqueológica liderada pelo MUSA. Os locais das escavações tomaram novo significado durante os dias de trabalho, tornando-se ponto atrativo de festejo e congregação comunitária, transformaram-se em símbolo de esperança de uma moradia digna, em segurança, sem a ameaça de uma reintegração de posse iminente, e de credibilidade nos órgãos públicos envolvidos na construção de consenso.

Em julho de 2023, a Justiça Federal homologou integralmente o acordo firmado (Brasil, 2023a), todas as partes cumpriram suas obrigações e a Comunidade Nova Vida alcançou os dias de paz tão esperados.

Assim, o caso analisado representa o resgate da ancestralidade e da territorialidade que os estudos antropológicos demonstram, uma vez que a presença do cemitério indígena na localidade é a certificação uníssona de que aquelas terras, distante dos grandes rios da região, foi o centro de um grande povo indígena e, o acordo de construção de consenso garantiu o direito fundamental ao acesso às terras tradicionalmente ocupadas, nos termos do art. 231, da Constituição Federal de 1988.

#### **4 CONCLUSÃO**

A cidade de Manaus reúne um plexo de singularidades, que a tornam única no cenário brasileiro de crise e reforma urbana. A elevada favelização, um déficit habitacional criador de uma realidade inconstitucional, a presença do maior povo indígena urbano entre as capitais brasileiras, o processo histórico de lutas por direito à moradia, que desencadearam, por necessidade, o surgimento de ocupações coletivas, a ausência de políticas públicas em moradia com foco nos povos indígenas, e a cultura do litígio para soluções dos conflitos urbanos de acesso à moradia, são fatores que trouxeram à tona uma demanda por criação de soluções dentro da ciência da gestão de conflitos.

Os povos indígenas na cidade de Manaus são um importante ator da construção da cidade, com reivindicações indenitárias próprias, apoiadas na sua ancestralidade de territorialidade, com proteção constitucional e nas normas de direito internacional.

A aplicação da “Regra do Consenso”, dentro modelo de construção de consenso, no caso concreto da Comunidade Nova Vida, alcançou a efetividade desejada por todas as partes envolvidas e traduziu em nova possibilidade para tratamento do conflito de moradia na cidade



de Manaus. Demonstrou-se que nos impasses na gestão de conflitos de moradia não são suficientes as tutelas tradicionais de urgência e de mérito que a heterocomposição possui em sua caixa de ferramentas procedimentais.

Ao trazer as comunidades para a mesa de negociação, ao lado dos órgãos públicos instituídos, pode-se acessar um acervo de possibilidade novo na seara de pacificação de litígios multitudinários, complexos e decorrentes de falhas em políticas públicas. O modelo de construção de consenso foi arquitetado nesse intuito, e entabulado com as habilidades necessárias para esse novo tempo de complementação da “Regra da Maioria”, quando as minorias deixarão de existir e passarão a fazer parte das maiorias.

O modelo de construção de consenso foi aplicado com sucesso no caso analisado: ante o impasse judicial estabelecido, notadamente por conta da impossibilidade fática de cumprimento da tutela de urgência para remoção forçada de 3.500 famílias indígenas da Comunidade Nova Vida e o não vislumbre de resolução por meio de um provimento de mérito, a solução autocompositiva foi construída com o atendimento dos interesses de todos os atores envolvidos, incluindo-se os públicos, e garantindo a própria soberania popular dos comunitários.

Embora a construção de consenso possa efetivamente trazer soluções rápidas e eficientes para conflitos, é essencial reconhecer que essa flexibilização de direitos deve ser mínima, a fim de preservar os princípios e direitos fundamentais. Além disso, a limitação deste estudo de caso reside na sua aplicabilidade restrita ao contexto específico em que foi conduzido. No entanto, deve-se destacar seu potencial para servir como um modelo valioso em casos semelhantes, desde que os nuances e particularidades de cada situação sejam cuidadosamente considerados. A generalização de seus resultados requer um exame crítico e uma adaptação cuidadosa para garantir que os direitos e interesses das partes envolvidas sejam devidamente protegidos.

Assim, o potencial da ferramenta para a solução de conflitos semelhantes é concreto e possível, mesmo diante das complexidades inatas à efetivação dos direitos fundamentais prestacionais por meio de políticas públicas.

Por fim, o presente trabalho vem trazer esperança no cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis 11 e 16 da Organização das Nações Unidas, respectivamente, “Cidades e comunidades sustentáveis” e “Paz, Justiça e Instituições Eficazes”, na medida em que apresenta a eficiência de um novo conjunto de possibilidades de gestão de conflitos



complexos, o qual une-se às demais técnicas, sem a pretensão de excluir alguma, mas, ao contrário, com a pretensão de ampliar opções viáveis.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, A. W. B. de. Terras tradicionalmente ocupadas: processos de territorialização e movimentos sociais. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, [s. l.], v. 6, n. 1, p. 9-32, 2004. DOI: <https://doi.org/10.22296/2317-1529.2004v6n1p9>. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/102>. Acesso em: 13 set. 2023.

BRASIL. Justiça Federal da 1ª Região. **Sentença**. Ação Civil Pública 1003790-80.2018.4.01.3200/AM. 7ª Vara Federal Ambiental e Agrária da SJAM, 27 jul. 2023a.

BRASIL. Justiça Federal da 1ª Região. **Termo de compromisso**. Ação Civil Pública 1003790-80.2018.4.01.3200/AM. 7ª Vara Federal Ambiental e Agrária da SJAM, 24 abr. 2023b.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada**. Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000225430?posInSet=1&queryId=39b9186b-c306-4bc7-ae65-025fa06064f5>. Acesso em: 13 set. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n.º 125, de 29 de novembro de 2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, [2021]. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em: 13 set. 2023.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil – 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021. Disponível em: [https://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21.05\\_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf](https://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21.05_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf). Acesso em: 13 set. 2023.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**: estudos de teoria política. Trad. Denílson Luís Werle. São Paulo: Editora Unesp, 2018.

HOLDER, J.; SILVA, M. R. F. Proteção à identidade indígena e quilombola: uma análise à luz do multiculturalismo e da abertura constitucional. **Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos**, [s. l.], v. 4, n. 02, 2013. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/constituicaoegarantiadedireitos/article/view/4359>. Acesso em: 6 set. 2023.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Aglomerados subnormais 2019**: classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à COVID-19. Notas



técnicas. Rio de Janeiro: IBGE; 2020. Disponível em:  
[https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101717\\_notas\\_tecnicas.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101717_notas_tecnicas.pdf). Acesso em:  
13 set. 2023.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Panorama Censo 2022**. Indicadores. 2023. Disponível em:  
<https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/indicadores.html?localidade=13>. Acesso em: 13 set. 2023.

LAUTIER, B. O consenso sobre as políticas sociais na América Latina, negação da democracia? **Caderno CRH**, [s. l.], v. 23, n. 59, p. 353-368, ago. 2010. DOI:  
<http://dx.doi.org/10.1590/s0103-49792010000200010>. Disponível em:  
<https://www.scielo.br/j/ccrh/a/hSjznVNG5pbRNVVhp4CxQC/?lang=pt>. Acesso em: 13 set. 2023.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2011.

PAGANI, Elaine Adelina. **O direito de propriedade e o direito de moradia**: um diálogo comparativo entre o direito de propriedade urbana imóvel e o direito à moradia. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009.

PEREIRA, A. F. **Mediação e conciliação nos conflitos agrários**: o caso da Fazenda Monjolo, Goiás e o poder simbólico. 2021. 183 f. Dissertação (Mestrado em Direito Agrário) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2021. Disponível em:  
<http://repositorio.bc.ufg.br/tede/handle/tede/11797>. Acesso em: 13 set. 2023.

PEREIRA, J. C. M. Indígenas na cidade de Manaus (AM). **Novos Cadernos NAEA**, Belém, v. 23, n. 3, p. 1-3, 2021. DOI: <http://dx.doi.org/10.5801/ncn.v23i3.8257>. Disponível em:  
<https://periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/8257>. Acesso em: 13 set. 2023.

PROJETO MAPBIOMAS. Área urbanizada nos últimos 36 anos: Destaques do mapeamento anual das áreas urbanizadas no Brasil entre 1985 a 2020. In: PROJETOMAPBIOMAS, **Mapeamento Anual de Cobertura e Uso da Terra do Brasil**. [S. l.]: [s. n.], nov. 2021. Disponível em: [https://mapbiomas-br-site.s3.amazonaws.com/MapBiomass\\_Infra\\_Urbana\\_Novembro\\_2021\\_04112021\\_OK\\_Alta.pdf](https://mapbiomas-br-site.s3.amazonaws.com/MapBiomass_Infra_Urbana_Novembro_2021_04112021_OK_Alta.pdf). Acesso em: 13 set. 2023.

REDE PENSSAN. **II Inquérito de Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19**: II VIGISAN. Relatório final. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert; Rede PENSSAN, 2022. Disponível em: <https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-II-VIGISAN-2022.pdf>. Acesso em: 13 set. 2023.

RODRIGUES, J. A resposta à estigmatização produz território étnico: os indígenas em Manaus e a formação de comunidades. In: ALMEIDA, A. W. B. de.; SANTOS, G. S. dos (Org.). **Estigmatização e território**: mapeamento situacional dos indígenas em Manaus. Manaus: Editora da Universidade Federal do Amazonas, 2009.





SARMENTO, Daniel. **Dignidade da pessoa humana**: conteúdo, trajetórias e metodologia. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

SALES, A. W. C. **A construção de consensos em conflitos socioambientais**: implementando a sustentabilidade ambiental integrada da região do Cocó em Fortaleza/CE. 2017.165 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) - Universidade Federal do Ceará, 2017. Disponível em: <http://repositorio.ufc.br/handle/riufc/23052>. Acesso em: 13 set. 2023.

SALES, L. M. de M.; RIBEIRO, S. F. Mediação de conflitos e a cultura do diálogo no sistema de justiça: uma análise com base na obra “A ilha do dr. Moreau”. **ANAMORPHOSIS - Revista Internacional de Direito e Literatura**, Porto Alegre, v. 6, n. 2, p. 365–389, 2020. Disponível em: <https://periodicos.rdl.org.br/anamps/article/view/642>. Acesso em: 15 set. 2023.

SUSSKIND, L.; CRUIKSHANK, J.; DUZERT, Y. **Quando a maioria não basta**: método de negociação coletiva para a construção de consenso. Trad. Yves Bergounoux. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

SUSSKIND, L.; MOFFITT, M.; BORDONE, R. **Consensus Building and ADR: Why They Are Not the Same Thing!** In: SUSSKIND, L; MCKEARNEN, S.; THOMAS-LAMAR, J.(Eds.) **The consensus building handbook**: a comprehensive guide to reaching agreement. Thousand Oaks: Sage Publications, 2005.