

## A CONSTRUÇÃO DO CONSENSO COMO INSTRUMENTO DEMOCRÁTICO PARA A REALIZAÇÃO DO DIREITO HUMANO À MORADIA

Fabiola Silva

Universidade Federal do Amazonas. Manaus/AM, Brasil.  
<https://orcid.org/0000-0002-6688-3403>

Monica Picanço Dias

Universidade Federal do Amazonas. Manaus/AM, Brasil.  
<https://orcid.org/0000-0003-0901-6896>

### RESUMO

O Direito à Moradia é uma luta histórica e fundamental para a satisfação dos direitos humanos. A moradia é essencial para garantir bem-estar e dignidade, sendo reconhecido como direito social pela Constituição Federal. A efetivação desse direito enfrenta desafios em diversos países, incluindo o acesso à justiça das populações vulneráveis frente a questões como despejos e regularização fundiária. A Justiça Multiportas, proposta por Frank Sander em 1976, busca privilegiar a autocomposição em litígios, permitindo que as partes tenham autonomia na escolha dos meios de resolução de conflitos. A pesquisa apresenta o consenso como uma técnica de resolução de conflitos e um instrumento democrático para efetivar o direito humano à moradia, destacando a importância de estimular sua aplicação. O artigo 3º do Código de Processo Civil incentiva a solução consensual de conflitos, além dos métodos de conciliação e mediação. A pesquisa utiliza o método descritivo e bibliográfico, baseado em livros, artigos e notícias divulgadas sobre a temática. A adoção do procedimento da construção do consenso nos conflitos relacionados à moradia, sob a perspectiva da Justiça Multiportas, possibilita a efetivação do Direito Humano à Moradia.

**Palavras-chave:** Moradia; Vulneráveis; Justiça Multiportas; Conflitos; Construção do Consenso.

### CONSTRUCTION OF CONSENSUS AS A DEMOCRATIC INSTRUMENT FOR THE REALIZATION OF THE HUMAN RIGHT TO HOUSING

### ABSTRACT

The Right to Housing is a historical and fundamental struggle for the satisfaction of human rights. Housing is essential to ensure well-being and dignity, recognized as a social right by the Federal Constitution. The realization of this right faces challenges in various countries, including access to justice in issues such as evictions and land regularization. Multi-Door Courthouse, proposed by Frank Sander in 1976, seeks to prioritize self-resolution in disputes, allowing parties to have autonomy in choosing means of conflict resolution. This research advocates consensus as a conflict resolution technique and a democratic instrument to effectively realize the human right to housing, highlighting the importance of stimulating its application. Article 3 of the Civil Procedure Code encourages the consensual resolution of conflicts, in addition to conciliation and mediation methods. The research uses a descriptive and bibliographic method, based on books, articles, and published news. Adopting the consensus-building procedure in housing-related conflicts, from the perspective of Multi-Door Courthouse, enables the realization of the Human Right to Housing.

**Keywords:** Housing; Vulnerable; Multi-Door Courthouse; Conflicts; Consensus Building.

Submetido em: 13/5/2024

Aceito em: 4/6/2024

Publicado em: 11/9/2024

## 1 INTRODUÇÃO

O Direito à Moradia tem sido uma luta constante desde dos primórdios da humanidade, e sob a égide dos direitos humanos, a moradia é a base para a satisfação dos direitos fundamentais, não apenas como propriedade, mas como algo ínsito ao ser humano (Almeida Filho 2023 ). A efetivação do Direito Humano à Moradia deve assegurar o bem-estar e todos os direitos a ela inerentes, na estruturação dos meios de segurança que possibilitem a dignidade e sejam garantidos sem retrocessos, sendo um direito social reconhecido no *caput* do art. 6º da Constituição Federal de 1988.

O Direito Humano à Moradia não é um problema que se limita apenas ao Brasil, mas uma demanda dos mais variados Estados nacionais, que necessita de estratégias para a superação dos problemas existentes, entre eles, o acesso à Justiça. Diante dessa questão, faz-se necessário a defesa dos direitos dos indivíduos que estão sob o risco constante de violações e vulnerabilidades diante de situações de despejos, reintegração de posse, regularização fundiária, assentamentos, entre outras.

Em uma sociedade acostumada à judicialização e acomodada na crença de que seus conflitos devem ser sempre resolvidos pelo Poder Judiciário, muitas organizações públicas e privadas, ignoram a possibilidade consensual de resolução de seus problemas e preferem o caminho da imposição judicial.

Nesse sentido, a Justiça Multiportas (ou Tribunal Multiportas de Acesso à Justiça) se apresenta como uma estratégia para a solução das demandas relacionadas à efetivação do Direito à Moradia, na qual a via judicial deixa de ter primazia nos litígios que permitem a autocomposição e passa a ser a *ultima ratio, extrema ratio* (Didier; Zaneti Jr, 2016). Cria-se um modelo no qual as partes têm uma maior autonomia na escolha do meio pelo qual querem resolver o seu conflito (Neto, 2015).

A presente pesquisa tem como objetivo discutir a adoção da técnica da Construção do Consenso como um meio alternativo de resolução de conflitos e instrumento democrático para efetivação do Direito Humano à Moradia, sob a perspectiva de uma Justiça Multiportas, a qual demonstra que a via judicial não é a única saída para a resolução de suas demandas.

Quanto aos aspectos metodológicos, foi adotado para a consecução da pesquisa o método descritivo e bibliográfico, com predominância de artigos científicos, livros e notícias divulgadas em sítios especializados a fim de abordar os pressupostos teóricos do Direito Humano à Moradia para as populações vulneráveis, apresentando a possibilidade da Justiça Multiportas e a técnica da Construção do Consenso na aplicação em conflitos relacionados ao tema proposto.

## 2 PRESSUPOSTOS TEÓRICOS PARA O DIREITO HUMANO À MORADIA ÀS POPULAÇÕES VULNERÁVEIS

Em um primeiro aspecto, faz-se necessário apresentar algumas considerações sobre o conceito de *vulnerabilidade* a partir das literaturas existentes e relacioná-las ao direito à moradia. Conceitos de vulnerabilidades são debatidos em diversas áreas das ciências, de forma que “surgem na área de saúde reordenando as práticas de prevenção e promoção para um enfoque mais contextualizado e atento ao aspecto social” (Carmo e Guizardi, 2018, p. 7).

O conceito passou a levar em consideração uma multiplicidade de fatores, como pontuam Scott et al (2018, p. 12), tais como as condições socioeconômicas, acesso aos serviços, a cultura, as relações sociais e a própria subjetividade, os quais estão imbricados na perspectiva da vulnerabilidade social, sendo portanto uma concepção multidimensional, que amplia a compreensão de diferentes vulnerabilidades (idade, gênero, estado físico ou mental, condições sociais, étnicas, culturais, moradia e outras) que dificultam o acesso aos direitos e consequentemente, o acesso à Justiça.

A noção jurídica de vulnerabilidade tem origem e desenvolvimento associados ao direito do consumidor, pois permitiu que se admitisse uma proteção diferenciada com objetivo de garantir a igualdade formal e material aos sujeitos da relação de consumo, sendo um princípio jurídico presente no direito do consumidor, seja ela técnica, jurídica ou vulnerabilidade fática.

Na seara consumerista, o reconhecimento de diferentes vulnerabilidades é um conceito abstrato que se adequa às alterações da própria realidade econômica e social, podendo surgir diferentes formas de vulnerabilidades ou o agravamento dessa condição. Nesse sentido, Vasconcelos e Maia (2018, p. 249) esclarecem que

A noção de vulnerabilidade agravada ou hipervulnerabilidade foi desenvolvida pela jurisprudência como corolário do princípio da igualdade e do mandamento de pleno desenvolvimento da personalidade, vetada as discriminações. Portanto, reconhecer os níveis e escalas das vulnerabilidades sociais é, antes de tudo, imprescindível, para a aplicação de medidas protetivas proporcionalmente à demanda do (hiper)vulnerável. Nessa senda, cita-se a questão da intensidade protetiva do direito à informação dos mais vulneráveis, debatida no REsp 586.316/MG, o qual envolvia os hipervulneráveis portadores de doença celíaca.

Desta forma, observa-se que a vulnerabilidade não se restringe ao consumidor, pois ela é multidimensional, em razão de ser um conceito abstrato. Note-se que reconhecer as vulnerabilidades relacionadas à falta de moradia torna-se essencial para a compreensão da temática proposta na pesquisa.

Cumprir destacar que, em 2008, em documento aprovado na XIV Conferência Judicial Ibero-americana, foram definidas as Regras de Acesso à Justiça das Pessoas em Condição de Vulnerabilidade e, entre seus capítulos, temos o seguinte conceito de condição de vulnerabilidade, sendo àquelas pessoas que por razão de idade gênero, estado físico ou mental, ou por circunstâncias sociais, econômicas, étnicas e/ou culturais, encontram especiais dificuldades em exercitar plenamente seus direitos perante o sistema de justiça e ordenamento jurídico.

O documento ainda esclarece quais são causas que podem constituir a vulnerabilidade, entre outras, as seguintes: a idade, a incapacidade, a pertença a comunidade indígenas ou a minorias, a vitimização, a migração e o deslocamento interno, a pobreza, o gênero e a privação de liberdade. Menciona, ainda, que essa determinação de vulnerabilidade poderá ser modificada a partir das características específicas de cada país, assim como de seu nível de desenvolvimento social e econômico.

É nesse sentido que devemos compreender a questão da vulnerabilidade, reconhecendo-a que não se trata de um conceito imutável, mas de um conceito multidimensional que se amplia conforme a necessidade de um caso concreto e conforme as barreiras impostas à plena efetivação desses direitos, seja no reconhecimento da vulnerabilidade técnica, a jurídica,

processual, digital, a econômica, organizacional, informacional, funcional, operacional, biológica, psicológica, entre outras que possam ser evidenciadas a partir dessa perspectiva de reconhecimento com fins de superar as barreiras do acesso à Justiça e a efetivação dos direitos humanos.

A moradia, enquanto direito humano, está presente além do *caput* do art. 6º da Constituição Federal de 1988, pois deve-se compreendê-la como direito humano inerente ao indivíduo, dado que tanto a condição biológica quanto a condição social exigem a organização de um centro de atividades onde se desenvolve na sua dignidade, os direitos de propriedade, personalidade, segurança, saúde, educação, desenvolvimento econômico, entre outros.

Ao reconhecê-la como um direito fundamental transversal, pode-se compreendê-la como base para que outros direitos se sustentem sobre ela, seja o direito à saúde, ao saneamento, ao lazer, à família, à educação e assim sucessivamente. Nesse sentido,

Moradia, então, é condição ínsita de humanidade, pois que o ser humano não a tem como instrumento ao aprimoramento das condições de vida, mas sim como requisito essencial para que possa existir enquanto pessoa. Desta feita, suprimir as condições de moradia do indivíduo configura-se em negar-lhe a humanidade, despir-lhe enquanto sujeito de direitos, jogando-lhe no vazio da coisificação. (Almeida Filho, 2023, p. 63)

Note-se que o Direito à Moradia é frequentemente confundido com o Direito à Habitação. Essa confusão decorre dos programas sociais divulgados como *programas habitacionais*. No entanto, o Direito à habitação é um direito real ligado ao ato de ocupar uma edificação, já o Direito à Moradia, como abordado nesta pesquisa, é anterior a isso. A necessidade humana vai além da concretização de um direito real, pois, como aborda Almeida Filho (2023, p. 66), “o traço essencial ao Direito de Moradia é justamente a segurança na manutenção do lócus onde o indivíduo pode se assentar juntamente com o seus”.

Conforme apontado por Menezes (2017, p. 11), o “Direito à Moradia não se confunde com a necessidade humana de habitação”. Desta forma, o Direito à moradia vai além da reivindicação da existência de habitação, pois a efetivação da dignidade humana é inerente à moradia, no sentido de assegurar a todos o seu reconhecimento.

Hoje, contudo, não há mais dúvidas de que o direito à moradia é um direito fundamental autônomo, de forte conteúdo existencial, considerado, por alguns, até mesmo um direito de personalidade (pelo menos naquilo em que vinculado à dignidade da pessoa humana e às condições para o pleno desenvolvimento da personalidade), não se confundindo com o direito à (e de) propriedade, já que se trata de direitos distintos. (Sarlet, 2018, p. 689).

Além da positivação nacional e diante do silêncio constitucional em definir o que é moradia, assumem lugar de destaque diversas normativas internacionais diversas que abordam a temática, normas firmadas pelo Brasil e incorporadas no direito interno, a saber, assegurado na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (ONU, 2023) e no Pacto Internacional de Direitos Civil e Políticos e Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966. Vale destacar que essas normativas estabelecem que:

Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle. (DUDH)

#### Artigo 11

1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento. (Artigo 11, item 1 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Decreto 591/1992).

Menciona-se ainda, a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial de 1965 que dispõe sobre o direito à moradia na alínea e), iii) do artigo V, destacado abaixo:

#### Artigo V

De conformidade com as obrigações fundamentais enunciadas no artigo 2, os Estados Partes comprometem-se a proibir e a eliminar a discriminação racial em todas as formas e a garantir o direito de cada um à igualdade perante a lei sem distinção de raça, de cor ou de origem nacional ou étnica, principalmente no gozo dos seguintes direitos: (...) e) direitos econômicos, sociais e culturais, principalmente: (...) iii) direito à habitação; iv) direitos à saúde pública, a tratamento médico, à previdência social e aos serviços sociais; v) direito à educação e à formação profissional; vi) direito à igual participação nas atividades culturais. (Decreto nº 65.810/1969. Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial).

No mesmo âmbito internacional, o Direito à moradia também está incluído na Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989, normativa reconhecida no Decreto nº 99.710/1990, no item 3 do artigo 27 e assim dispõe:

#### Artigo 27

3. Os Estados Partes, de acordo com as condições nacionais e dentro de suas possibilidades, adotarão medidas apropriadas a fim de ajudar os pais e outras pessoas responsáveis pela criança a tornar efetivo esse direito e, caso necessário, proporcionarão assistência material e programas de apoio, especialmente no que diz respeito à nutrição, ao vestuário e à habitação. (Decreto n.º 99.710/1990. Convenção sobre os Direitos da Criança).

Almeida Filho (2023, p. 321), por sua vez, define que a “Moradia é o centro das atividades humanas na vida moderna, confere ao indivíduo e à sua família a segurança necessária à preservação de sua dignidade, cem como permite o seu desenvolvimento social.”, aduz ainda que não é direito isolado do todo, mas também se insere no contexto ambiental, permitindo ir além de seus limites físicos.

A moradia não se limita a um teto, mas também “é a própria cidade em si, que deve ser necessariamente voltada ao ser humano, onde ele possa se desenvolver e crescer”. Para o autor, a ideia do conceito de moradia é vê-la como sobrelevação da dignidade humana e

diante deste conceito universal de direitos que se apresentam e explicam pela própria palavra, pois a “Moradia simplesmente é. Cabe a nós realizá-la”.

É nesse sentido que a Justiça Multiportas vem a ser um dos meios para a efetivação desse direito, pois o acesso à justiça não é equitativo e por muita das vezes possui barreiras que dificultam o indivíduo buscar assistência jurídica na defesa de seus direitos, ainda mais nos casos de indivíduos vulneráveis que esperam a conclusão morosa de um processo judicial em todas as suas fases, a qual se torna mais uma barreira à concretização do direito à moradia, o que trataremos no tópico seguinte.

### 3 A JUSTIÇA MULTIPORTAS

A ideia de uma Justiça Multiportas, qual seja, um novo olhar aos conflitos com o apoio do Sistema Judiciário, comprometido em incentivar a adoção de métodos adequados de resolução de conflitos, foi sugerido por Frank Sander, professor norte-americano, durante palestra em 1976 (Vasconcelos, 2023, p. 70). No Brasil esse paradigma vem ganhando expressiva dimensão em diversas práticas, a partir da Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça, a qual veio consolidar uma política pública permanente de incentivo e aperfeiçoamento dos mecanismos consensuais de solução de litígios. Nesse sentido,

A potencialidade de se resolver um conflito por outras formas que não à judicial estatal traz muito mais benefícios do que problemas. E o mais importante deles consiste na adequação que os mecanismos não adversariais e extra estatais podem proporcionar à solução da controvérsia, resultando, acima de tudo, na satisfação do jurisdicionado e na restauração da convivência social entre os envolvidos no conflito, tendo ainda como efeitos reflexos, entre outros, a diminuição dos recursos, a facilitação da execução, muitas vezes com adimplemento espontâneo, e execução imediata das medidas adotadas, e a possibilidade de diminuição de demandas judiciais com o advento de uma cultura de pacificação a ser fomentada na sociedade, atingindo empresas, o Estado e o cidadão (Didier Junior, 2017, p. 7)

Com o advento do Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015) institui-se o modelo multiportas de resolução de conflitos e a partir da adoção desse modelo, cada conflito deve ser encaminhado para a técnica ou o meio mais adequado para a sua resolução. O CPC/2015 tem como pilar o princípio e o dever de estímulo a solução consensual dos litígios.

É uma transformação significativa que afeta não só na seara civil, mas todo o sistema de justiça brasileiro. Como bem assevera Neto (2015, p. 2), “É uma mudança de concepção, que reclama uma mudança na estrutura funcional e física dos fóruns e tribunais brasileiros e que, igualmente, requer uma modificação cultural e de formação dos operadores jurídicos”. Nas palavras do autor,

O modelo multiportas é essencialmente democrático e participativo. Ele parte da noção de empoderamento e de que o cidadão deve ser o principal ator da solução de seu conflito. No processo civil tradicional a parte é um sujeito passivo, que não se manifesta ou atua no processo. De modo geral, apenas fala através de seu advogado, por petições escritas. No modelo multiportas ela tem a chance de falar diretamente, de expor suas preocupações, objetivos e interesses, para que possa diretamente construir a solução de seu

conflito. Adotar este modelo é uma alteração na própria lógica tradicional de atuação do Poder Judiciário perante a sociedade. As perspectivas que se descortinam têm sentido e alcance democrático. (Neto, 2015, p. 4)

Desta forma, para garantir a tutela adequada, o acesso à justiça precisa evoluir do modelo estatal e imperativo judicial em que a finalidade é a aplicação positiva do direito para um modelo coexistencial e sistêmico, de forma a se buscar a pacificação e a resolução dos conflitos em relações particulares, comunidade ou coletividades envolvidas, atuando como uma justiça capaz de remendar o tecido social, possibilitando ainda o reconhecimento da Justiça Multiportas em conflitos relacionados à moradia, uma vez que por muitas das vezes, tratam-se de conflitos coletivos, com a atuação de diferentes órgãos estatais.

Nesse sentido, Didier e Zaneti Jr (2016) abordam a questão da Justiça Multiportas nos processos coletivos indicando que não se deve afastar aos negócios processuais coletivos que visam disciplinar futuro processo coletivo, vinculando os grupos envolvidos, além da autocomposição, cabendo ao juízo o dever de controle do mérito do acordo e da legitimação adequada.

Nesses casos, o juiz deve realizar a um exame detalhado do mérito do acordo, podendo até mesmo discordar de seu conteúdo. Os autores apontam que, em processos coletivos, especialmente nas “decisões ou processos em que existe a necessidade de implementação de políticas públicas que exigem uma justiça coexistencial”, a efetivação da decisão está além da fixação de quem tem ou não razão e, portanto, as técnicas de justiça consensual podem revelar-se muito mais adequadas.

Da mesma forma, a justiça consensual não é a aplicação pura e simples da solução normativa previamente estabelecida, pois os meios de solução de controvérsias são marcados pela atipicidade e permitem que sejam utilizadas outras técnicas conforme a necessidade da tutela de direitos mais adequadas à solução da questão debatida. Percebe-se que a Justiça Multiportas, no contexto de possibilitar o acesso à justiça, é uma abordagem em construção.

Em relação aos limites à autocomposição nos processos coletivos, os autores assim asseveram,

A autocomposição não deve ser vista como uma forma de diminuição do número de causas que tramitam no Judiciário ou como técnica de aceleração dos processos a qualquer custo. São outros valores subjacentes à política pública de tratamento adequado dos conflitos jurídicos individuais e coletivos. Nos casos dos processos coletivos: a) o incentivo, aos grupos de pessoas e aos colegitimados, à participação e elaboração da norma jurídica que regulará o caso; b) o respeito a liberdade de conformação das suas situações jurídicas e dos seus interesses, concretizada no direito ao autorregramento; c) a percepção de que com a participação pode-se chegar a uma justiça mais adequada; mais célere e mais duradoura, do ponto de vista coexistencial, em matérias complexas e litígios nos quais o comportamento das partes precisa ser monitorado para além da decisão judicial que põe fim ao processo. O respeito aos princípios da mediação e da conciliação, em especial a independência, a imparcialidade, a autonomia da vontade, a oralidade, a informalidade, e a decisão informada, é essencial para obter um resultado justo e equilibrado, que respeite o princípio da adequação (Didier; Zaneti Jr., 2016, p. 87).

A perspectiva da Justiça Multiportas ou como bem apontado por Moller (2018) *Tribunal Multiportas de Acesso à Justiça* demonstra um modelo de concretização de uma gestão de conflitos sistêmica diante da ideia de utilização exclusiva da jurisdição como forma de tratar os conflitos, possibilitando um resultado efetivo aos interessados em resolver esse conflito a partir de uma pluralidade de formas, inclusive a técnica de construção do consenso, objeto de análise deste trabalho, assumindo o papel de salvaguarda de garantia fundamental do acesso à justiça e a concretização de direitos.

#### 4 A CONSTRUÇÃO DO CONSENSO EM CONFLITOS RELACIONADOS À MORADIA

A proposta da construção de consensos vem sendo bastante aplicada para a solução de conflitos que envolvam um número expressivo de pessoas (Sales; De Oliveira, 2017), *in casu*, em conflitos coletivos que envolvam moradia e se mostram complexos na medida que transcendem a individualidade, como demonstrado, a moradia é um direito transversal, e sua violação também atinge os diversos direitos a ela inerentes.

A metodologia do consenso é a construção de acordo geral com o qual todos - ou quase todos - possam conviver com satisfação. Este modelo se revela adequado para conflitos coletivos que exigem a elaboração de políticas públicas, pois as técnicas de justiça consensual não têm entre seus objetivos, a aplicação pura e simples da solução normativa previamente estabelecida (Didier; Zaneti Jr, 2016).

As teorias contemporâneas de construção do consenso (*consensus Building*) originou-se nos Estados Unidos e foi desenvolvida pelo Professor Lawrence Susskind, o qual abordou o método em suas obras a partir de 1980 *Breaking Robert's rule – The new way to run your meeting build consensus* e *The consensus Building handbook: a comprehensive guide to reaching agreement* (Lautier, 2010; Sales; De Oliveira, 2017).

O consenso é um procedimento colaborativo de tomada de decisão, cujo propósito é envolver todas as partes no processo de construção de uma solução transparente e participativa. Dessa forma, os envolvidos se comprometem com a implementação do acordo e acompanham seu cumprimento.

A maioria dos grupos define o consenso de uma forma que reconhece que os participantes do processo apoiam a decisão encontrada, ou ao menos podem “conviver com ela, e de que a implementação pode ser levada a efeito” (Souza, 2014).

Cumprir destacar, para a construção do consenso, são necessários pressupostos que norteiam a tomada da decisão entre os envolvidos no conflito, para que seja um acordo discutido entre todos e não imposto apenas por uma parte que detém mais força, é necessário que cada envolvido, parte integrante de uma coletividade, saiba e reconheça o seu compromisso firmado.

A construção do consenso permite o reconhecimento das diferenças, a possibilidade das partes em discordarem, desenvolvendo uma metodologia de inclusão que reconheça as diferentes posições, os interesses e os valores das partes.

A teoria da construção do consenso, ideal para processos multipartes, estabelece seis pressupostos fundamentais: 1) em qualquer tomada de decisão em que existam grupos ou organizações representados ou representando outros maiores, necessário se faz que

se deixe clara a sua responsabilidade para com os seus representados e para com todas as partes envolvidas; 2) o diálogo entre as partes só deve começar quando todas as pessoas se identificam, expressam sua missão, estabelecem uma agenda de trabalhos e as regras que guiarão as conversações; 3) os grupos devem coletar informações básicas sobre o conflito que todo o grupo entenda como confiáveis (mesmo que interpretem de forma distinta); 4) os grupos devem encontrar soluções que permitam a todos vivenciar uma situação melhor do que se não tivessem alcançado essa solução; 5) quando as pessoas que estão envolvidas diretamente no diálogo representam outras pessoas ou grupos, é importante que seja elaborado um esboço do acordo realizado para que essas pessoas avaliem se realmente expressa a satisfação de todos; 6) os grupos devem “pensar à frente”, buscando prevenir obstáculos que possam surgir na implementação de suas decisões (Sales; De Oliveira, 2017, p. 447).

A construção inadequada de uma solução sem observar esses pressupostos, podem gerar imposições apenas por uma das partes, fato que pode amplificar nos conflitos já existentes, aumentar as diferenças e surgirem novos conflitos que não foram abordados de início. Entretanto, uma construção do consenso que observe os pressupostos elencados gera uma consciência coletiva sobre a complexidade do conflito enfrentado, possibilitando refletir na sua natureza e adequar as soluções mais viáveis e possibilitando a todos a participação no processo de tomada de decisão.

Em razão da legitimidade das partes envolvidas em conflitos coletivos, além daquelas que vivenciam o fato, em razão da tutela dos direitos difusos violados, a legislação brasileira atribui a determinados órgãos e entes públicos a legitimidade para firmar acordos em nome da coletividade, a exemplo do art. 5º §6º da Lei 7.347/85, e a própria legitimidade da Defensoria Pública na tutela dos interesses dos grupos vulneráveis.

Em se tratando de um procedimento consensual, além dos legitimados, incentiva-se a participação de entidades da sociedade civil organizada e conselhos de políticas públicas, para que diante da pluralidade dos participantes, possa identificar qual o procedimento mais adequado para a construção do consenso, tendo em vista a complexidade das demandas, no caso, em demandas que concretizem o Direito Humano à Moradia.

## 5 A CONSTRUÇÃO DO CONSENSO E SEUS EFEITOS NOS CONFLITOS DE MORADIA NO ESTADO DO AMAZONAS

De acordo com o levantamento realizado pelo Mapeamento Nacional de Conflitos pela Terra e Moradia (2023), iniciativa que visa identificar e denunciar um problema crônico dos conflitos fundiários que resultam em despejos e remoções forçadas de pessoas do seu local de moradia e sobrevivência, reúne os dados junto a diferentes fontes e parceiros para subsidiar a construção de alternativas e políticas públicas para melhorar as condições de vida dos grupos vulnerabilizados no país, os dados apontam que no Estado do Amazonas desde fevereiro de 2022 até junho de 2023 possui 33.142 famílias ameaçadas de despejo, sendo o segundo maior dado entre os Estados brasileiros.

A plataforma também apresenta os dados de famílias despejadas no Estado do Amazonas, qual seja, 4.879 famílias despejadas e 4.033 famílias com despejo suspenso, no total são 152.084 pessoas atingidas ameaçadas ou despejada e removidas do seu local de

moradia e sobrevivência, e conforme o gráfico, 97% dos casos estão sendo acompanhados pela Defensoria Pública.

Cumpra destacar, a Defensoria Pública do Estado do Amazonas é uma instituição cuja função é oferecer, de forma integral e gratuita, assistência e orientação jurídica às pessoas que não possuem condições financeiras de pagar as despesas de uma ação judicial ou extrajudicial, promovendo direitos humanos, direitos individuais e coletivos aos grupos em situação de vulnerabilidade para a população amazonense, cujos dados apontados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) apontam para 4.269.995 pessoas no ano de 2021.

Sendo uma instituição de transformação social e de proteção dos vulneráveis, observa-se que a instituição é mais atuante nos conflitos relacionadas a moradia, conforme apontado pelo Mapeamento Nacional de Conflitos pela Terra e Moradia em informa que a Defensoria Pública está relacionada em 97% dos conflitos relacionados à moradia no Estado do Amazonas, por essa razão diversas atuações são divulgadas pela instituição e por notícias jornalísticas, assim como observa-se a adoção de diversas técnicas de resolução de conflitos, entre elas, a construção do consenso, procedimento adotado no Núcleo de Moradia e Atendimento Fundiários (NUMAF).

Em um caso destacado, a Defensoria Pública atuou em acordo para desocupação por venezuelanos de prédio no centro da cidade de Manaus (2022), o acordo foi intermediado pelo Defensor Público Thiago Rosas, onde informou que o proprietário do imóvel chegou a ajuizar o conflito, mas os imigrantes venezuelanos não tinham para onde ir, de forma que foram realizadas diversas conversas entre as partes, sendo a resolutividade mais rápida que qualquer ação judicial, pois o procedimento de construção do consenso durou apenas dois meses.

Destaca-se no caso, o acordo previu a saída das famílias do imóvel, com assistência humanizada, redigido em português e espanhol para a compreensão de todos, o acordo foi acompanhado pela Organização Internacional para as Migrações (OIM) e o Alto-comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e secretarias municipais e estaduais que se comprometeram no auxílio e nas despesas para a mudança, assim como oferecer abrigos e regularizar a situação no país, além de oferecer cursos profissionalizantes.

Outra atuação da Defensoria Pública do Amazonas foi a salvaguarda do patrimônio arqueológico existente na comunidade Nova Vida (2023), localizada no Bairro Nova Cidade, zona norte de Manaus, garantindo a permanência de 3.500 famílias devido ao processo de reintegração de posse na Ação Civil Pública 1003790-80.2018.04.01.3200. Conforme atuação do Núcleo de Moradia e Fundiário, foi viabilizado a aplicação da construção do consenso diante do caso complexo de conflito que moradia, pois além de indivíduos em vulnerabilidade social e econômica, existia na localidade famílias com 16 etnias indígenas, além de imigrantes de diversas nacionalidades.

Nessa atuação, a qual durou oito meses, teve a participação ativa do Ministério Público Federal, Defensoria Pública da União e IPHAN, além de representantes do Estado do Amazonas e da própria comunidade. Conforme destacado, o processo tramitava desde 2018 e com a aplicação da técnica de construção do consenso, toda a comunidade atingida pode ser ouvida, chegando a uma solução sem a necessidade de ajuizamento de ação para a defesa dos moradores e a finalização da reintegração de posse, além do compromisso pelos órgãos

estatais em viabilizar políticas públicas e infraestrutura, educação, saúde e segurança, pontos defendidos pelos moradores.

Desta forma, observa-se que a adoção da técnica de construção do consenso é viável à efetivação dos direitos à moradia, pois além de assegurar a defesa em situações de conflitos de moradia, possibilita a discussão e efetivação de todos os direitos humanos a elas inerentes, se devidamente discutidos no procedimento, o que demonstra a característica democrática na gestão dos conflitos.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em uma sociedade acostumada à judicialização, acomodada na crença de que seus conflitos devem ser sempre resolvidos apenas pelo Poder Judiciário, muitas organizações, públicas e privadas, ignoram a possibilidade consensual de resolução de seus problemas e preferem o caminho da imposição da judicialização.

As questões que envolvem a proteção da moradia e a realização do direito humano à moradia e todos os direitos a ela inerentes requerem uma análise sobre os pressupostos que asseguram a sua devida efetivação. As barreiras impostas ao acesso à Justiça, assim como ao acesso das soluções por meio do consenso são difíceis de serem reconhecidas, apesar de normativamente incentivadas.

Desta forma, realizar o direito humano a moradia é tanto uma meta a ser alcançada como é um caminho a si mesma, de forma a buscar vigilância constante do Estado, com o engajamento da própria sociedade para que não haja retrocessos dos direitos conquistados, não devendo opor barreiras, mas sim ampliá-los e aceitar diversos instrumentos democráticos que podem efetivar a sua realização.

O reconhecimento da Justiça Multiportas possibilita aplicar métodos consensuais para a resolução dos conflitos, entre eles, a construção do consenso como meio inclusivo, participativo, democrático e baseado no diálogo, capaz de compreender a complexidades dos conflitos que lhe são submetidos, reconhecendo as diferenças, a colaboração, a inclusão e na discussão de todos os interesses e valores dos indivíduos atingidos.

Por fim, demonstrou-se que a adoção do procedimento de construção de consenso para prevenir ou solucionar conflitos coletivos relacionados à moradia pode trazer efeitos benéficos para toda a sociedade e às partes envolvidas no conflito, como instrumento democrático de acesso à Justiça, de forma a superar as barreiras presentes na judicialização dos direitos. É uma justiça que é construída por todos e para todos.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992. *Promulga o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. 1992a Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm) Acesso em: 02 jun. 2023.

BRASIL. Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992. *Promulga o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos*. 1992b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0592.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm) Acesso em: 02 jun. 2023.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm). Acesso em: 02 jun. 2023.

- BRASIL. Decreto nº 65.810, de 8 de dezembro de 1969. *Promulga a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial*, Brasília, DF, 9 dez. 1969. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1950-1969/d65810.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/d65810.htm) Acesso em: 02 jun. 2023.
- BRASIL. Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990. *Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 20 de novembro de 1989*. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d99710.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm) Acesso em: 02 jun. 2023.
- BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. *Código de Processo Civil*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm). Acesso em: 02 jun. 2023.
- BRASIL. Lei nº 7.347 de 24 de julho de 1985. *Disciplina a Ação Civil Pública*. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7347orig.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm). Acesso em: 02 jun. 2023.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 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*. Disponível em: [http://www.cnj.jus.br/images/atos\\_normativos/resolucao/resolucao\\_125\\_29112010\\_11032016162839.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/atos_normativos/resolucao/resolucao_125_29112010_11032016162839.pdf). Acesso em: jun. 2017.
- CARMO, Michelly Eustáquia do; GUIZARDI, Francini Lube. O conceito de vulnerabilidade e seus sentidos para as políticas públicas de saúde e assistência social. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 34, n. 3, p. 1-14, mar. 2018.
- DIDIER, Fredie; ZANETI JR. Hermes. Justiça multiportas e tutela constitucional adequada: autocomposição em direitos coletivos. *Civil Procedure Review*, v. 7. nº 3, p. 59-99, 2016.
- DIDIER JUNIOR, Fredie (org.). *Justiça multiportas: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução adequadas para conflitos*. Salvador: Juspodivm, 2017.
- ALMEIDA FILHO, Carlos. *A Realização do direito humano à moradia* [livro eletrônico]. 1ª Edição. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2023.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *2021 Área territorial brasileira 2020*. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/am.html> Acesso em: 9 jun. 2023.
- LAUTIER, Bruno. O consenso sobre as políticas sociais na América Latina, negação da democracia?. *Caderno CRH*, v. 23, p. 353-368, 2010. DOI: 10.1590/S0103-49792010000200010
- MELO, Kelly. *Acordo mediado pela defensoria evita remoção forçada de 3,5 mil famílias de comunidade indígena, em Manaus*. 24 de abril de 2023. Disponível em: <https://defensoria.am.def.br/2023/04/24/acordo-mediado-pela-defensoria-evita-remocao-forcada-de-35-mil-familias-de-comunidade-indigena-em-manaus/>. Acesso em 10 jun. 2023.
- MELO, Kelly. *Defensoria conclui acordo para desocupação por venezuelanos de prédio no centro de Manaus. 19 de setembro de 2022*. Disponível em: <https://defensoria.am.def.br/2022/09/19/defensoria-conclui-acordo-para-desocupacao-por-venezuelanos-de-predio-no-centro-de-manaus/>. Acesso em 10 jun. 2023
- MENEZES, Rafael Lessa V. de Sá. *Crítica do Direito à Moradia e das Políticas Habitacionais*. Editora Lumen Juris. Rio de Janeiro, 2017.
- MIRAGEM, Bruno. *Princípio da vulnerabilidade: perspectiva atual e funções no direito do consumidor contemporâneo*. Sociedade de consumo, proteção do consumidor e desenvolvimento: comemoração dos 30 anos do Código de Defesa do Consumidor. São Paulo: GEN: Forense, 2020.
- MOLLER, Guilherme Christen. A gestão de conflitos para o Brasil a partir da perspectiva pragmático-sistêmica e a utilização do modelo do tribunal multiportas como proposta. *Revista Brasileira de História do Direito*, V. 4. Nº 2, p. 37-55, 2018. DOI: 10.26668/IndexLawJournals/2526-009X/2018.v4i2.4774
- NETO, João Luiz Lessa. O novo CPC adotou o modelo multiportas!!! E agora?!. *Revista de Processo*, vol. 244, ano 40. p. 427-441, jun. 2015.
- ONU. Organização das Nações Unidas. *Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU*. Disponível em: <http://www.onu-brasil.org.br/documentos> Acesso em: 16 jun. 2023.
- PLATAFORMA DE MAPEAMENTO NACIONAL DE CONFLITOS PELA TERRA E MORADIA. Disponível em: <https://mapa.despejozero.org.br/> Acesso em: 9 jun. 2023.
- SALES, Alexander Wilckson Cabral; DE OLIVEIRA, Vladia Pinto Vidal. A construção de consensos como instrumento eficaz de gestão de conflitos socioambientais. *Pensar-Revista de Ciências Jurídicas*, v. 22 n. 2, 2017. DOI: 10.5020/2317-2150.2017.5626
- SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. *Revista de Direito do Consumidor*, 46, p. 193-244, 2003.

- SARLET, Ingo Wolfgang. *Curso de direito constitucional*. 7ª Edição. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.
- SCOTT, Juliano Beck et al. O conceito de vulnerabilidade social no âmbito da psicologia no Brasil: uma revisão sistemática da literatura. *Psicologia em Revista*, v. 24, n. 2, p. 600-615, 2018.
- SOUZA, Luciane Moessa de. *Resolução consensual de conflitos coletivos envolvendo políticas públicas*. 1ª Edição – Brasília, DF: Fundação Universidade de Brasília/ FUB, 2014.
- VASCONCELOS, Carlos Eduardo de. *Mediação de conflitos e práticas restaurativas*. 8ª Edição. Rio de Janeiro: Método, 2023.
- VASCONCELOS, Fernando A.; MAIA, Maurílio Casas. A tutela do melhor interesse do vulnerável: uma visão a partir dos julgados relatados pelo Min. Herman Benjamin (STJ). *Revista de Direito do Consumidor*, v. 25, n. 103, p. 243-272, 2018.

**Autor Correspondente:**

Fabiola Silva  
Universidade Federal do Amazonas  
Av. General Rodrigo Octavio Jordão Ramos, 1200 - Coroado I, CEP 69067-005  
Manaus/AM, Brasil  
fabiolacarvalhosilva@gmail.com

Este é um artigo de acesso aberto distribuído  
sob os termos da licença Creative Commons.



A revisão de português deste artigo foi realizada com apoio financeiro do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), por meio da Chamada Pública nº 30/2023 – Programa Editorial – Processo 401194/2024-8.

