

ARTIGOS / ARTICLES

CONSTRUÇÃO DE CONSENSO: CONCEITO, PRESSUPOSTOS, ETAPAS E O ESTUDO DE CASO DA CRIAÇÃO DO PARQUE DO COCÓ EM FORTALEZA (BRASIL)

CONSENSUS BUILDING: DEFINITION, FOUNDATIONS, STAGES, AND THE CASE STUDY OF THE CREATION OF PARQUE DO COCÓ IN FORTALEZA (BRAZIL)

ALESSANDER WILCKSON CABRAL SALES¹

LILIA MAIA DE MORAIS SALES²

RESUMO

O presente trabalho analisa a Construção de Consenso como método de solução de conflitos complexos, com o objetivo de explicitar seus fundamentos conceituais, suas etapas processuais e sua aplicação em contexto institucional concreto. Para tanto, adota abordagem qualitativa, combinando revisão bibliográfica sobre Construção de Consenso e análise de caso do processo que culminou na criação definitiva do Parque do Cocó, em Fortaleza, a partir da atuação do Fórum Permanente para a Implantação Definitiva do Parque do Cocó. Inicialmente, o texto delimita a construção de consensos como procedimento específico de gestão conflitual colaborativa, distinto de rótulos genéricos de autocomposição, e sistematiza seus pressupostos, premissas e critérios de adequação a conflitos complexos. Em seguida, reconstrói suas etapas processuais (pré-negocial, negocial e pós-negocial). Na análise empírica, demonstra que o caso do Cocó constitui experiência bem-sucedida de Construção de Consenso, pois reuniu atores plurais em arena deliberativa estruturada, produziu proposta consensual formalmente documentada e criou condições para transformar um conflito socioambiental complexo, antes marcado pela baixa efetividade da judicialização, em solu-

ABSTRACT

This article analyzes Consensus Building as a method for resolving complex conflicts, aiming at clarifying its conceptual foundations, procedural stages, and application in a concrete institutional context. To this end, it adopts a qualitative approach, combining a literature review on Consensus Building with a case analysis of the process that culminated in the definitive creation of Parque do Cocó, in Fortaleza, through the work of the Permanent Forum for the Definitive Implementation of Parque do Cocó. First, the article defines consensus building as a specific procedure of collaborative conflict management, distinct from generic labels of consensual dispute resolution, and systematizes its assumptions, premises, and criteria of suitability for complex conflicts. It then reconstructs its procedural stages (pre-negotiation, negotiation, and post-negotiation). In the empirical analysis, it demonstrates that the Cocó case constitutes a successful experience of Consensus Building, as it brought together plural actors in a structured deliberative arena, produced a formally documented consensual proposal, and created conditions to transform a complex socio-environmental conflict, previously marked by the low effectiveness of judicialization, into a

- 1 Doutor em Desenvolvimento e Meio Ambiente pela Universidade Federal do Ceará (2017). Professor do Mestrado Profissional em Direito e Gestão de Conflitos da Universidade de Fortaleza (UNIFOR). E-mail: alessandersales@unifor.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4492-9925>
- 2 Doutora em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Pós-doutora pela Universidade de Columbia (EUA). Professora do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito Constitucional e do Mestrado Profissional em Direito e Gestão de Conflitos da Universidade de Fortaleza (UNIFOR). E-mail: lilia@unifor.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2843-7207>

ção legitimada e implementável. Conclui-se que a Construção de Consenso contribui de maneira relevante para o tratamento de conflitos públicos complexos, ao favorecer coordenação interinstitucional, participação qualificada e produção de acordos duráveis, e que sua institucionalização deve ser aprofundada como padrão de atuação no sistema de justiça e na gestão de políticas públicas.

PALAVRAS-CHAVE: Construção de consenso. Conflitos complexos. Conflitos Socioambientais. Políticas Públicas. Métodos Adequados de Solução de Conflitos.

legitimate and implementable solution. It concludes that Consensus Building makes a relevant contribution to the treatment of complex public conflicts by fostering interinstitutional coordination, qualified participation, and the production of durable agreements, and that its institutionalization should be further advanced as a standard mode of action within the justice system and in public policy management.

KEYWORDS: Consensus Building. Complex Conflicts. Socio-Environmental Conflicts. Public Policies. Alternative Dispute Resolution.

INTRODUÇÃO

O Brasil enfrenta um cenário persistente de litigiosidade, com repercussões diretas sobre a capacidade do sistema de justiça de oferecer respostas tempestivas e efetivas a demandas sociais complexas³. Em disputas dessa natureza, especialmente quando envolvem múltiplos atores, instâncias decisórias sobrepostas, assimetrias de informação e interesses difusos, a adoção de respostas exclusivamente judiciais tende a encontrar limites, seja porque desloca o debate para controvérsias técnico-procedimentais, seja porque não enfrenta de modo satisfatório as causas substantivas do conflito nem acomoda adequadamente o conjunto de interesses em jogo⁴. No caso dos conflitos socioambientais, essa dificuldade se intensifica em razão de sua complexidade, interdependência, continuidade no tempo e multiplicidade de arenas decisórias, o que desafia soluções verticalizadas e unilaterais⁵.

Nesse contexto, o debate sobre acesso à justiça tem enfatizado a necessidade de mecanismos adequados à natureza do conflito, superando a compreensão do Judiciário como única “porta” de entrada para soluções socialmente efetivas⁶. A noção de sistema multiportas pressupõe, precisamente, o encaminhamento do conflito ao procedimento mais apropriado às suas características e aos objetivos de seu tratamento, o que inclui mediação, conciliação, arbitragem, processo judicial e outros mecanismos de gestão consensual⁷. Em consonância com essa lógica, o sistema de justiça brasileiro passou a incorporar, de modo mais explícito, instrumentos normativos voltados à consensualidade, como a Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça, a Lei nº 13.140/2015

3 CNJ, 2025

4 Sales, 2017

5 Sales; Oliveira, 2017

6 Cappelletti; Garth, 1988

7 Crespo; Sander, 2008

e o Código de Processo Civil de 2015, consolidando a autocomposição como diretriz institucional relevante⁸.

Entre esses mecanismos, a Construção de Consenso se destaca como procedimento estruturado de gestão conflitual colaborativa voltado a disputas complexas e multipartes, em que os atores diretamente afetados participam da identificação de problemas, da formulação de alternativas e da negociação de compromissos⁹. A literatura aplicada ao tema sustenta que esse método tende a ampliar a comunicação entre os envolvidos, a qualificar a compreensão do problema, a favorecer a confiança entre os participantes e a produzir soluções potencialmente mais legítimas e duráveis, especialmente em controvérsias relacionadas a todo o ciclo de formulação de políticas públicas, principalmente em questões envolvendo conflitos socioambientais¹⁰. Em termos operacionais, trata-se de um procedimento que exige desenho processual percebido como aberto e justo, convocação de atores relevantes, regras claras de participação e mecanismos capazes de converter deliberação em acordos implementáveis ao longo do tempo¹¹.

Apesar do acúmulo de contribuições conceituais e prescritivas sobre a Construção de Consenso, ainda há escassez de descrições analíticas densas sobre o modo como esse método é efetivamente desenhado e conduzido em contextos institucionais concretos, articulando fundamentos teóricos, escolhas procedimentais e resultados práticos¹². Essa lacuna é especialmente relevante em conflitos complexos e crônicos, nos quais a legitimidade do processo depende não apenas da decisão final, mas também da qualidade do desenho institucional, da gestão da informação, da inclusão de atores e da capacidade de transformar acordos em implementação. Nessa perspectiva, relatos analíticos de experiências concretas podem contribuir para aproximar teoria e prática e para explicitar, com maior precisão, como a Construção de Consenso opera como método de gestão de conflitos públicos complexos¹³.

Diante desse cenário, este artigo tem como objetivo analisar, de maneira articulada, a Construção de Consenso como método de solução de conflitos complexos, combinando um exame conceitual de seus pressupostos e etapas com a reconstrução analítica de um caso concreto de aplicação bem-sucedida do método: o processo que culminou na criação definitiva de uma importante Unidade de Conservação de proteção integral, em Fortaleza, por meio da atua-

8 Brasil, 2010; Brasil, 2015a; Brasil, 2015b

9 Sales, 2017

10 Rosas; Sales; Mattei, 2023

11 Rosas; Sales; Mattei, 2023; Sales; Oliveira, 2017

12 Sidaway, 2005

13 Sales; Oliveira, 2017

ção do Fórum Permanente para a Implantação Definitiva do Parque do Cocó¹⁴. A pergunta que orienta o estudo é a seguinte: como a Construção de Consenso pode ser operacionalizada, em contexto institucional concreto, para produzir soluções legítimas e implementáveis em conflitos complexos e crônicos¹⁵. Para respondê-la, o artigo está organizado em três movimentos: primeiro, delimita conceitualmente a Construção de Consenso e sistematiza seus pressupostos e premissas; em seguida, detalha suas etapas e entregáveis (ou *outputs*) típicos; por fim, analisa o caso do Parque do Cocó à luz desse arcabouço teórico-procedimental¹⁶.

A contribuição do artigo é dupla. No campo dos Meios Adequados de Solução de Conflitos, o estudo busca avançar além de descrições genéricas do método, oferecendo uma reconstrução analítica de suas condições de funcionamento, de sua lógica processual e de seus principais pontos de tensão em disputas multipartes¹⁷. No campo das políticas públicas e da gestão de conflitos, o artigo demonstra como o desenho procedimental da Construção de Consenso pode favorecer coordenação interinstitucional, participação efetiva e produção de soluções implementáveis em problemas de longa duração, como os conflitos socioambientais urbanos¹⁸. Ao fazê-lo, o trabalho também sustenta que experiências como a do Parque do Cocó não devem ser tratadas como arranjos excepcionais, mas como referência relevante para o aperfeiçoamento institucional da gestão consensual de conflitos complexos no sistema de justiça e na administração pública¹⁹.

1. CONSTRUÇÃO DE CONSENSO: CONCEITO E PRESSUPOSTOS

A Construção de Consenso (*consensus building*) pode ser compreendida como um processo que busca a gestão adequada que promova a resolução de disputas mediante a formulação de uma proposta de uma decisão coletiva voltada à produção de um acordo amplo, decorrente de uma colaboração efetiva, com o qual “todos os interessados” consigam conviver, por entenderem ser esse consenso a melhor opção possível a ser concretizada em face das circunstâncias existentes. A noção de consenso, nesse sentido, é deliberadamente distinta de “unanimidade”, pois o objetivo é alcançar “*overwhelming agreement*”, o que quer dizer que houve apoio de quase todos os seus termos pelos membros do grupo, preservando viabilidade decisória em contextos plurais, garantindo-se a

14 Sales, 2017

15 Sales, 2017; Sales; Oliveira, 2017

16 Sales, 2017; Sales; Oliveira, 2017; Susskind; Cruikshank, 2006

17 Sales; Oliveira, 2017; Susskind; Cruikshank; Duzert, 2008

18 Rosas; Sales; Mattei, 2023; Sales, 2017

19 Sales, 2017; Sales; Oliveira, 2017

consignação de algumas posições divergentes que não impedem a efetivação do acordo. Além disso, a abordagem enfatiza que o acordo deve ser um consenso informado, ou seja, esse acordo deve ser alcançado por participantes que compreendam com clareza os compromissos assumidos e as concessões realizadas no processo²⁰.

A Construção de Consenso se apresenta como alternativa a arranjos decisórios que se baseiam no desejo ou nos interesses da maioria dos envolvidos quando o problema envolve múltiplos interessados e/ou demanda a participação direta de grupos minoritários no desenvolvimento da decisão propriamente dita, e não apenas a consideração dos interesses desses grupos na decisão final²¹.

O termo “Construção de Consenso” pode ser utilizado de forma ampla, em sua acepção literal de construir soluções em concordância, o que favorece sua confusão com o rótulo abrangente dos Métodos Adequados de Solução de Conflitos²². Para os fins deste trabalho, contudo, “Construção de Consenso” é operacionalizada como um procedimento específico de negociação colaborativa facilitada, com desenho explícito de participação e apropriação da decisão pelos envolvidos, e não como mera categoria genérica de meios decisórios não adjudicatórios²³.

Essa delimitação pode ser observada empiricamente pela centralidade de um processo que busca trazer as pessoas diretamente afetadas para um procedimento disciplinado de criação de ideias e enfrentamento de compromissos, em ambiente reconhecido como aberto e justo, sob acompanhamento de facilitador profissional²⁴. No plano procedimental, a Construção de Consenso se caracteriza por institucionalizar “regras do jogo” e criar espaços públicos de deliberação, nos quais os atores assumem, com legitimidade, a responsabilidade de construir soluções adequadas e sustentáveis. Em termos de entregas concretas, isso tende a se materializar na identificação de representantes e garantia de participação efetiva ao longo de suas fases, bem como na definição de agenda e pontos convergentes/divergentes que organizam a negociação. Como delimitação negativa, o procedimento não é indicado quando a decisão já foi tomada, quando as partes conseguem resolver o problema isoladamente, quando o tema não justifica o dispêndio de energia exigido pelo processo, ou quando atores cruciais para a decisão se recusam a participar²⁵.

20 Susskind; Cruikshank, 2006; Sales, 2017

21 Susskind; Cruikshank; Duzert, 2008

22 Susskind; Cruikshank; Duzert, 2008

23 Susskind; Cruikshank; Duzert, 2008; Rosas; Sales; Mattei, 2023

24 Susskind; Cruikshank; Duzert, 2008; Rosas; Sales; Mattei, 2023

25 Sales; Oliveira, 2017

A Construção de Consenso é adequada para a solução de conflitos complexos. Os conflitos complexos se caracterizam por combinar as seguintes dimensões:

- (i) subjetivas, ou seja, envolvem múltiplas partes ou interessados;
- (ii) informacionais, o que significa um grande volume de perspectivas e dados;
- (iii) sociais, envolvendo grupos distintos e por vezes historicamente antagônicos;
- (iv) procedimentais, ou seja, demandam técnicas multilaterais;
- (v) e estratégicas, utilizando técnicas negociais próprias e voltadas para ampla participação de todos os envolvidos, unidos por uma relação coletiva de confiabilidade²⁶.

Em conflitos socioambientais, a complexidade assume contornos adicionais, pois essas disputas podem ser compreendidas como conflitos sociais relacionados à distribuição e à utilização de bens ambientais e à interação dinâmica e interdependente entre o mundo biofísico, o mundo humano e suas estruturas sociais. Nessa perspectiva, são socioambientais, especialmente, conflitos cujo foco incide sobre controle sobre recursos naturais (acesso, distribuição ou utilização), impactos sociais e ambientais decorrentes de ações humanas e naturais, e uso de conhecimentos ambientais ligado a tecnologias, patrimônio cultural/tradicional e outros. Além disso, esses conflitos apresentam elementos característicos como: complexidade e interdependência; especificidade; continuidade e evolução; cenário (inter-relação de ambientes); maior exigência de informação; incerteza científica e riscos; interesse público; interesses não representados (inclusive por natureza intergeracional); e multiplicidade de atores e âmbitos decisórios (administrativo, judicial, político e social)²⁷.

Em conflitos socioambientais, a multiplicidade de atores e arenas decisórias, somada à interdependência de fatores e à incerteza científica, tende a elevar custos de coordenação e a dificultar soluções estáveis²⁸. Nesses cenários, abordagens adversariais apresentam limites para compreender e compor adequadamente a conflituosidade difusa e a diversidade de atores, o que tende a deslocar a disputa para um padrão ganha-perde que não produz resultados socialmente úteis. Além disso, decisões políticas ou judiciais impostas verticalmente também podem falhar em produzir soluções eficientes e legitimadas, incentivando a concentração em detalhes técnico-procedimentais em detrimento das causas substantivas do conflito²⁹.

26 Sales, 2022

27 Sales; Oliveira, 2017

28 Sales; Oliveira, 2017

29 Sales, 2017

Moore e Woodrow³⁰ indicam condições de adequação e inadequação para a resolução por meio da Construção de Consenso, o que permite tratar tais critérios como uma triagem preliminar do método em conflitos complexos. São adequados à Construção de Consenso os casos em que nenhum indivíduo do grupo tem autoridade para decidir unilateralmente, pois a concentração de poder em uma parte tende a inviabilizar, por criação de resistência, a conformação de uma decisão equânime de aceitação. Também se mostram adequados casos em que os indivíduos ou grupos dispõem de conhecimento equivalente sobre a questão, uma vez que informações privilegiadas conferem poder excessivo e abrem espaço para assimetrias e persuasão. Adicionalmente, o método se ajusta a situações em que as partes são divergentes, mas sinalizam possibilidade de conciliação de interesses e valores, em que um sentimento de união prevalece apesar das diferenças, e em que há necessidade de cooperação mútua para implementar decisões. Por fim, a Construção de Consenso é indicada quando as partes acreditam na integração e na viabilidade de decisões construídas pelo diálogo³¹.

Por outro lado, o procedimento não é indicado quando a decisão já foi tomada e a tentativa de construir consenso se torna inútil, quando fica claro que cada parte pode resolver o problema por si sem precisar dos demais, ou quando pessoas/grupos cruciais se recusam a participar³².

Quadro 1 – Critérios de adequação e inadequação à Construção de Consenso

Conflitos adequados à Construção de Consenso	Conflitos não indicados à Construção de Consenso
Não há autoridade unilateral capaz de decidir sozinha a questão.	A decisão já foi tomada e a tentativa de consenso é inútil.
Há simetria informacional (ou seja, não há “informações privilegiadas” concentradas nas mãos de determinadas partes).	Cada parte pode resolver o problema por si, sem precisar dos outros envolvidos.
Há múltiplas partes que divergem, mas demonstram sinais de convergências de interesses e valores.	Pessoas ou grupos cruciais se recusam a participar do processo.
O desejo de colaboração prevalece, mesmo consideradas as diferenças.	Conflito sem múltiplas partes.

30 Moore; Woodrow, 1999

31 Moore; Woodrow, 1999

32 Moore; Woodrow, 1999

Há necessidade de cooperação mútua para implementar decisões.	
As partes acreditam na integração e em decisões construídas pelo diálogo.	

Fonte: Elaborada pelos autores, a partir de Moore e Woodrow (1999)

Em geral, processos voluntários e menos formais também favorecem encontros face a face, exploração conjunta do problema e consideração de um conjunto mais amplo de alternativas, ampliando entendimento de questões e perspectivas e contribuindo para relações mais cooperativas e baseadas em confiança. A abordagem colaborativa tende a reforçar compromisso com o acordo e com sua implementação, com possíveis ganhos de tempo e custo no longo prazo, uma vez que mantém as partes com maior controle sobre o processo e sobre o resultado³³. Ademais, em âmbito institucional, ao escolher a Construção de Consenso como procedimento para gerir conflitos complexos pode-se reduzir litigiosidade e favorecer decisões mais democráticas e transparentes, com maior aceitação social e potencial de cumprimento coletivo.

Assim, o procedimento da Construção de Consenso, fundamentado na participação ativa dos atores envolvidos, emerge como alternativa promissora para a superação de impasses estruturais e para a promoção de soluções sustentáveis em contextos de alta complexidade. Diferente de outras abordagens colaborativas, como a negociação direta e a mediação, a Construção de Consenso enfatiza um processo estruturado, baseado na inclusão de diferentes perspectivas e na criação de confiança entre as partes³⁴.

Pode-se mencionar condições mínimas para que a Construção de Consenso seja conduzida garantindo a legitimidade, estabilidade e capacidade de implementação do processo, sobretudo em disputas complexas e de longa duração. Assim, importa estabelecer pressupostos que orientam a condução da Construção de Consenso e que podem ser lidos como critérios para avaliar qualidade procedimental e riscos de fracasso. Em primeiro lugar, quando participantes atuam como representantes de grupos mais amplos, o processo depende de responsabilidade representativa, com clareza sobre quem representa quem e sobre deveres de *accountability* perante representados e demais envolvidos, pois a ausência de vínculo representativo tende a fragilizar a sustentação do acordo. Em segundo lugar, o procedimento requer uma fase de instalação anterior ao debate substantivo, na qual se identificam os participantes e se definem missão, agenda e regras, uma vez que iniciar o diálogo já com a discussão do mérito sem

33 Sidaway, 2013

34 Susskind; Cruikshank, 1987

esse enquadramento favorece ruídos e conflitos procedimentais que corroem a cooperação necessária ao consenso. Em terceiro lugar, a Construção de Consenso demanda a produção e o compartilhamento de uma base informacional comum e confiável, ainda que as partes mantenham interpretações distintas, pois a baixa transparência e o fluxo não otimizado de informações comprometem o processo e reforçam assimetrias³⁵.

Além disso, a Construção de Consenso se orienta por um padrão de resultado segundo o qual a solução negociada deve gerar uma condição percebida como melhor para todos em comparação com a alternativa de não acordo, o que opera como parâmetro de aceitabilidade do pacote e como fundamento do compromisso com a implementação. Quando há representação coletiva, o procedimento também pressupõe a elaboração de um esboço de acordo, a ser submetido aos representados para avaliar se o texto reflete satisfação, compromissos e limites aceitáveis, reduzindo o risco de rejeição tardia e de contestação após o fechamento. Por fim, o processo exige “pensar à frente”, isto é, antecipar obstáculos e desenhar condições de implementação das decisões, pois acordos sem arquitetura de execução e acompanhamento tendem a se tornar inócuos, simbólicos ou incapazes de produzir mudanças sustentáveis³⁶.

Tomados em conjunto, esses pressupostos organizam a Construção de Consenso como um método que depende do desenho do procedimento, da gestão de informação e de mecanismos de validação e implementação, além da disposição institucional dos envolvidos para negociar. Para os objetivos deste artigo, esses pressupostos servirão como lente analítica para descrever o caso do Parque do Cocó, permitindo explicitar como escolhas de desenho e de condução refletem na condução de procedimento de solução de conflitos complexos e crônicos³⁷.

Enquanto os pressupostos estabelecem os requisitos mínimos para realização do processo de Construção de Consenso, há também premissas que orientam a dinâmica deliberativa, especialmente em conflitos complexos e multipartes, nos quais o dissenso é esperado e estrutural.

A premissa fundamental é o reconhecimento das diferenças, pois a riqueza do procedimento decorre justamente da coexistência de visões distintas sobre o conflito, sendo o dissenso inicial natural e passível de trabalho construtivo ao longo do processo até a formação de consensos. A segunda premissa é a possibilidade de manter-se em desacordo, já que não é necessário acordo em todos os pontos e a discordância pode ser registrada sem inviabilizar o processo, reforçando a busca do “acordo possível” e não do “acordo perfeito”. A terceira premissa é o desenvolvimento de uma metodologia de inclusão, assegurando

35 Sales; Oliveira, 2017

36 Sales; Oliveira, 2017

37 Sales; Oliveira, 2017

espaço equivalente de participação e condições efetivas para que as partes exponham suas visões, de modo a reduzir a competição e favorecer a cooperação ao longo do procedimento. A quarta premissa, por fim, é perceber e distinguir posições, interesses e valores, pois a compreensão adequada dessas dimensões permite identificar o que cada parte quer, por que quer e quais fundamentos normativos/valorativos sustentam suas demandas, ampliando a capacidade de construir soluções mais consentâneas com necessidades e interesses de todos os envolvidos³⁸.

Apesar de a Construção de Consenso ser estruturada por pressupostos e premissas que orientam sua viabilidade e sua dinâmica deliberativa, o processo pode ser obstado ou significativamente prejudicado por fatores recorrentes, especialmente pela falta de transparência, pelo fluxo não otimizado de troca de informações, pela diversidade de assuntos a serem abordados e pela falta de comprometimento das partes com uma ambiência de cooperação e responsabilidade recíprocas. Esses fatores podem ser lidos como pontos de fragilidade diretamente relacionados aos pressupostos de instalação do processo (missão, agenda e regras), de base informacional compartilhada e de “pensar à frente” para prevenir obstáculos, bem como às premissas de metodologia de inclusão, reconhecimento das diferenças e possibilidade de manter-se em desacordo. Para tornar essa conexão operativa e observável, o quadro a seguir organiza as barreiras descritas na literatura e as vincula às salvaguardas procedimentais correspondentes, indicando evidências típicas no curso do processo³⁹.

Quadro 2 - Barreiras do processo e salvaguardas (pressupostos/premissas) com evidências observáveis

Barreira que pode obstar/prejudicar o processo	Pressuposto/premissa correlata (salvaguarda)	Evidências observáveis no processo
Falta de transparência do processo e fluxo não otimizado de troca de informações.	Pressuposto de coletar e compartilhar informações básicas confiáveis para todo o grupo.	Existência de base informacional comum (documentos e dados compartilhados), registro/sínteses das reuniões e clareza sobre o que foi acordado e por quê.

38 Sales; Oliveira, 2017

39 Sales; Oliveira, 2017

Diversidade de assuntos que precisam ser abordados.	Pressuposto de iniciar o diálogo somente após identificação das pessoas, missão, agenda e regras do procedimento.	Agenda pactuada, regras de reunião, definição de eixos/pontos essenciais de decisão e “recortes” sucessivos para organizar convergências e divergências.
Falta de comprometimento das partes com ambiência de cooperação e responsabilidade recíprocas.	Premissas de metodologia de inclusão e de decisões por convencimento (não adversariais), com cooperação permeando o desenvolvimento do processo.	Participação equilibrada (mesmo espaço e importância), redução gradual da competição, concentração progressiva em pontos comuns e uso de convencimento como padrão (em vez de persuasão/votação como regra).
Baixa capacidade de sustentar acordos ao longo do tempo diante de obstáculos de implementação.	Pressuposto de “pensar à frente”, prevenindo obstáculos e desenhando condições de implementação; e pressuposto de formalização/monitoramento sem inviabilizar renegociações.	Plano mínimo de implementação (responsáveis, prazos, mecanismos de acompanhamento), formalização do que foi decidido e abertura procedimental para ajustes/revisões futuras.

Fonte: Elaborada pelos autores, com base em Sales e Oliveira (2017).

A Construção de Consenso mantém relação direta com outros dois campos teóricos e metodológicos relevantes para a gestão de conflitos complexos: o Desenho de Sistemas de Disputas e a Negociação Complexa. Essa aproximação decorre do fato de que os três partem de uma premissa comum: determinados conflitos não podem ser adequadamente tratados por respostas adjudicatórias isoladas, por negociações bilaterais simples ou pela aplicação mecânica de técnicas consensuais padronizadas. Quando a controvérsia envolve múltiplos atores, interesses públicos e privados sobrepostos, assimetrias informacionais, impactos coletivos e necessidade de implementação institucional, torna-se necessário estruturar procedimentos capazes de organizar a participação, qualificar a deliberação e produzir soluções executáveis no tempo.

O Desenho de Sistemas de Disputas pode ser compreendido como o campo voltado à criação ou reorganização de arranjos procedimentais para prevenir, gerir e resolver disputas de forma adequada ao contexto em que elas surgem.

Em vez de escolher um método isolado, como mediação, arbitragem ou negociação, o desenho de sistemas busca construir uma arquitetura de tratamento de conflitos, definindo fluxos, etapas, papéis, critérios de encaminhamento e mecanismos de acompanhamento⁴⁰. A Negociação Complexa, por sua vez, dedica-se ao estudo de processos negociais marcados por múltiplas partes, múltiplas questões, interdependência entre interesses, coalizões instáveis, assimetria de poder e dificuldade de transformar acordos em compromissos implementáveis⁴¹.

A Construção de Consenso, embora dialogue com esses dois campos, possui contornos próprios. Em relação ao Desenho de Sistemas de Disputas, diferencia-se por não designar apenas uma arquitetura ampla de tratamento de conflitos, aplicável a diferentes tipos de disputas e instituições, mas uma metodologia específica de estruturação de processos colaborativos em conflitos públicos multipartes, orientada à formação de acordos possíveis entre atores com interesses diversos. Em relação à Negociação Complexa, distingue-se por não se concentrar predominantemente na análise estratégica da barganha, da criação e distribuição de valor ou da gestão de coalizões, mas na construção de um procedimento deliberativo, inclusivo e representativo, capaz de produzir legitimidade pública e condições de implementação. Assim, a Construção de Consenso pode ser compreendida como uma metodologia situada entre o desenho procedimental e a negociação multipartes: utiliza elementos de ambos, mas se caracteriza pela ênfase na inclusão dos atores relevantes, na deliberação informada, na acomodação institucional de dissensos e na conversão do consenso possível em solução pública executável⁴².

Esta seção permitiu delimitar a Construção de Consenso como procedimento específico e explicitar quando o método é justificável em disputas complexas, oferecendo um enquadramento conceitual que sustenta a análise empírica posterior⁴³. Ao sistematizar pressupostos, premissas e barreiras recorrentes, a seção também estabelece uma lente avaliativa para identificar, no caso analisado, condições de viabilidade, fragilidades procedimentais e pontos de risco para a implementação⁴⁴. A partir desse arcabouço conceitual, a seção seguinte detalha as etapas do processo e seus entregáveis típicos, explicitando como o método se operacionaliza do desenho inicial à implementação e ao acompanhamento dos compromissos pactuados.

2. ETAPAS DA CONSTRUÇÃO DE CONSENSO

40 Ury; Brett; Goldberg, 1988; Faleck, 2018

41 Raiffa, 1982; Sebenius, 1992

42 Susskind; McKernan; Thomas-Larmer, 1999; Sales; Oliveira, 2017

43 Susskind; Cruikshank; Duzert, 2008; Sales; Oliveira, 2017; Sales, 2022

44 Sales; Oliveira, 2017; Moore; Woodrow, 1999

O procedimento de Construção de Consenso é estruturado, organizando-se em etapas sucessivas, em que decisões coletivas são produzidas por meio de entregáveis intermediários que reduzem incertezas, alinham expectativas e viabilizam compromissos implementáveis. O resultado, portanto, não se restringe ao acordo final, mas engloba o conjunto de produtos de processo (regras, registros, minutas, planos e mecanismos de acompanhamento) que sustentam a qualidade e a durabilidade do pacto alcançado⁴⁵.

Na literatura, é possível representar esse encadeamento por macroetapas⁴⁶. Um primeiro enquadramento descreve cinco passos essenciais, que incluem: *convening*⁴⁷, atribuição de papéis e responsabilidades, facilitação da solução do problema, alcance do acordo e sustentação de compromissos⁴⁸. Um segundo enquadramento operacionaliza três fases: pré-negocial, negocial e pós-negocial⁴⁹. De modo convergente, há formulações que sintetizam a tomada de decisão consensual em etapas como convocação das partes relevantes, esclarecimento de responsabilidades, deliberação, decisão e implementação⁵⁰.

Embora a literatura descreva a Construção de Consenso em diferentes níveis de granularidade, ora como um processo organizado em três fases (pré-negocial, negocial e pós-negocial), ora como um conjunto de cinco passos centrais, trata-se de representações complementares do mesmo fenômeno, voltadas a propósitos analíticos distintos. Neste trabalho, adotam-se as três fases (pré/negocial/pós) como estrutura padrão, por oferecerem um encadeamento claro do desenho inicial à implementação e ao acompanhamento do acordo. Os cinco passos são mobilizados como detalhamento operacional do que ocorre dentro de cada fase, permitindo explicitar com maior precisão as decisões de desenho procedimental e os entregáveis produzidos ao longo do processo⁵¹. Assim, a seguir descrevem-se essas fases e seus *outputs* típicos, utilizando os passos como subnível de descrição quando necessário.

45 Susskind; Cruikshank, 2006; Sales; Oliveira, 2017

46 Sales; Oliveira, 2017; Susskind; Cruikshank, 2006

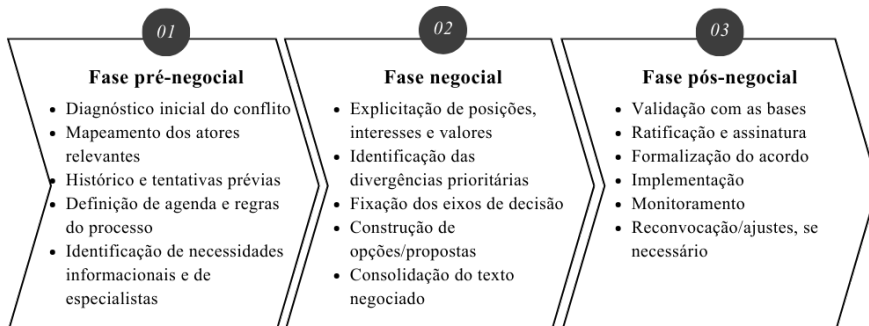
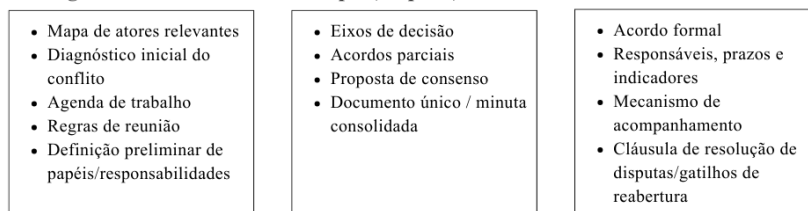
47 *Convening* é o termo utilizado na literatura estadunidense que designa a etapa inicial de instauração do processo de construção de consensos, na qual se busca reunir os atores relevantes, delimitar o problema a ser enfrentado, verificar a disposição das partes para participar do procedimento e criar as condições institucionais mínimas para o desenvolvimento da negociação. Trata-se, portanto, de momento anterior à deliberação de mérito, voltado à composição da mesa, à legitimação do processo e à definição de suas bases iniciais de funcionamento.

48 Susskind; Cruikshank, 2006

49 Sales; Oliveira, 2017

50 Rosas; Sales; Mattei, 2023

51 Susskind; Cruikshank, 2006; Sales; Oliveira, 2017

Figura 1 – Fases da Construção de Consenso**Ações em cada etapa:****Entregáveis ao final de cada etapa (outputs):**

Fonte: Elaboração dos próprios autores, com base em Susskind e Cruikshank, (2006) e Sales e Oliveira (2017).

A fase pré-negocial corresponde à instalação do processo, geralmente provocada por um dos atores envolvidos, com proposta explícita de busca de solução negociada para conflitos identificados. Nessa etapa, a Construção de Consenso funciona como um diagnóstico inicial do conflito, voltado a reduzir incertezas iniciais e a estruturar as condições procedimentais para que a deliberação subsequente seja percebida como legítima e viável. Cumpre ao facilitador, que pode ser o próprio proponente do processo, identificar os conflitos e os atores envolvidos, levantar entendimentos individuais e grupais sobre os problemas e verificar quais tentativas já foram realizadas para superá-los, distinguindo o que foi bem ou malsucedido. Esse diagnóstico também orienta a busca de engajamento do maior número possível de atores diretamente relacionados com as possibilidades de enfrentamento e resolução do problema, conferindo maior legitimidade à decisão final⁵².

Como desdobramento desse diagnóstico, o facilitador estrutura o processo definindo uma agenda de trabalhos e estabelecendo regras de reunião, de modo a organizar participação, turnos de fala, registros e parâmetros de condução. Quando o desenho envolver deliberação voltada à tomada de decisão

52 Sales; Oliveira, 2017

(protocolo), cabe ainda avaliar, desde essa etapa, a necessidade de convidar especialistas para contribuir com o processo, qualificando informações relevantes e reduzindo assimetrias de compreensão sobre o problema⁵³.

Como entregáveis típicos, essa fase tende a produzir uma agenda de trabalho e regras de reunião (*ground rules*) que organizam participação, turnos de fala, registro de deliberações e parâmetros de condução⁵⁴. Quando houver deliberação orientada à tomada de decisão, pode ser necessário identificar a conveniência de convidar especialistas para qualificar informações e sustentar escolhas de desenho do processo⁵⁵. Ainda nessa etapa, a abordagem enfatiza a importância de definir papéis e responsabilidades, incluindo funções de convocação, facilitação e registro, para reduzir ambiguidade e assimetria de coordenação⁵⁶.

Nessa fase, o facilitador ocupa papel central na organização do procedimento, podendo inclusive ser o próprio proponente do processo, na medida em que lhe cabe identificar conflitos e atores relevantes, estruturar a agenda de trabalho, estabelecer as regras de reunião e avaliar a necessidade de apoio técnico especializado para qualificar a deliberação⁵⁷. Ao mesmo tempo, a atuação do facilitador não se confunde com a imposição de soluções, mas com a criação de um ambiente percebido como aberto, justo e confiável, no qual os participantes possam ingressar em condições mais adequadas de diálogo e cooperação⁵⁸. Quando há participantes que representam grupos mais amplos, essa etapa também exige clareza quanto ao vínculo com suas bases, pois o processo dependerá, nas fases seguintes, da capacidade desses representantes de dialogar com os membros do grupo que representa e de submeter a proposta construída à validação posterior⁵⁹.

A fase negocial concentra a dinâmica deliberativa e de negociação, com estímulo à participação das partes na explicitação de posições, interesses e valores relacionados ao conflito. Nessa etapa, os conflitos e as diversas visões sobre eles são expostos e trabalhados de forma progressiva, permitindo que o grupo passe de um quadro inicial de pluralidade e dissenso para uma estrutura mais organizada de deliberação. Em termos analíticos, essa fase opera como um funil de convergência: parte-se da exposição das divergências e percepções iniciais, avança-se para a identificação dos pontos de maior relevância e, em seguida,

53 Sales; Oliveira, 2017

54 Sales; Oliveira, 2017; Susskind; Cruikshank, 2006

55 Sales; Oliveira, 2017

56 Susskind; Cruikshank, 2006; Rosas; Sales; Mattei, 2023

57 Sales; Oliveira, 2017

58 Rosas; Sales; Mattei, 2023

59 Sales; Oliveira, 2017

fixam-se os eixos de decisão, isto é, os pontos essenciais sobre os quais incidirá o processo deliberativo final⁶⁰.

À medida que esse processo avança, torna-se possível esboçar uma proposta mais definida de Construção de Consenso, delimitando os rumos da negociação, os pontos divergentes mais significativos e os aspectos sobre os quais deverão se concentrar os esforços de convencimento e acomodação. A fase pode incluir a apresentação de textos, documentos, informações variadas e outros insumos relevantes, conforme a natureza do problema e as necessidades de esclarecimento identificadas no curso das discussões⁶¹.

Como produto concreto central dessa etapa, cabe ao facilitador condensar as discussões em um documento único, claro e objetivo, que sistematize os consensos alcançados, os pontos ainda sensíveis e a proposta de acordo em construção, para que os demais atores se debrucem sobre ele e definam suas posições⁶². Em termos procedimentais, esse registro também contribui para a transparência e a rastreabilidade das escolhas coletivas, na medida em que documenta acordos parciais, justificativas e objeções remanescentes, permitindo demonstrar os esforços realizados para aproximar o resultado final dos interesses relevantes das partes⁶³. Essa consolidação documental marca o encerramento da fase negocial em sentido estrito, sem significar, contudo, que todos os desdobramentos do acordo estejam definitivamente esgotados, pois sua formalização, implementação, acompanhamento e eventual revisão de pontos residuais pertencem à fase pós-negocial.

A fase pós-negocial é direcionada à implementação do que foi decidido, convertendo deliberações informais em compromissos formalizados e operacionais. Um resultado concreto central dessa etapa é a formalização do acordo, isto é, a transformação das decisões construídas no processo em decisões formais capazes de orientar condutas, coordenar atores e produzir efeitos concretos no tempo. Mais do que encerrar a negociação, essa fase projeta a Construção de Consenso para o plano da execução, razão pela qual o acordo deve ser compreendido como uma arquitetura mínima de implementação, e não apenas como registro final de convergências. Em contextos de conflitos complexo, isso significa aproximar a fase pós-negocial de uma lógica de implementação de política pública, em que compromissos assumidos precisam ser traduzidos em responsabilidades, fluxos de acompanhamento e critérios de verificação⁶⁴.

Nessa etapa, um resultado necessário é a constituição de um mecanismo de acompanhamento da implementação, desenhado para monitorar a execu-

60 Sales; Oliveira, 2017

61 Sales; Oliveira, 2017

62 Sales; Oliveira, 2017

63 Susskind; Cruikshank, 2006

64 Sales; Oliveira, 2017

ção sem bloquear renegociações futuras, mantendo aberta a possibilidade de rediscussão diante de contingências e aprendizados⁶⁵. Para que esse acompanhamento seja efetivo, o acordo pode explicitar, ao menos, quatro componentes observáveis: quem acompanha a implementação, com definição de atores ou instâncias responsáveis; com que periodicidade o acompanhamento ocorrerá, mediante reuniões, relatórios ou marcos temporais; quais indicadores, metas ou entregas servirão de parâmetro para verificar cumprimento; e quais gatilhos autorizam a reabertura ou reconvocação do grupo, especialmente quando houver descumprimento, surgimento de fatos novos ou impossibilidade superveniente de execução nos termos pactuados⁶⁶. Desse modo, o mecanismo de acompanhamento deixa de ser uma cláusula genérica e passa a funcionar como instrumento de coordenação e aprendizagem institucional ao longo da implementação⁶⁷.

A literatura operacionaliza essa etapa, ainda, por meio de procedimentos de ratificação e assinatura, nos quais representantes retornam às suas bases (*constituencies*) para validar o texto e, em reunião final, indicam apoio e compromisso pessoal com a implementação do pacote acordado. Também se prevê a apresentação do pacote final àqueles com autoridade formal para agir, de modo a integrar o acordo a instrumentos institucionais e ampliar sua capacidade de produzir efeitos. Quando possível, recomenda-se buscar formas de tornar os compromissos vinculantes, por exemplo mediante incorporação em atos administrativos, políticas, regulamentos ou instrumentos contratuais, conforme o contexto. Como *output* preventivo, a inclusão de uma cláusula de resolução de disputas é indicada para que problemas inesperados acionem um procedimento previamente acordado, em vez de desestruturar o pacto. Se autoridades formais não puderem aderir ao pacote, a reconvocação do grupo pode ser mobilizada para ajustes e recomposição do acordo, evitando que o resultado perca tração sem implementação⁶⁸.

3. A CRIAÇÃO DO PARQUE DO COCÓ (EM FORTALEZA, CEARÁ, BRASIL) COMO CASO BEM-SUCEDIDO DE APLICAÇÃO DE CONSTRUÇÃO DE CONSENSO

Nesta seção, analisa-se um caso concreto de resolução bem-sucedida de conflito socioambiental por meio da Construção de Consenso: o processo que culminou na criação definitiva do Parque do Cocó, em Fortaleza, a partir da atuação do Fórum Permanente para a Implantação Definitiva do Parque do Cocó. A escolha do caso se justifica ante a litigiosidade acumulada em torno da área, que atuou, por mais de trinta anos, como obstáculo para a superação

65 Sales; Oliveira, 2017

66 Sales; Oliveira, 2017; Susskind; Cruikshank, 2006

67 Sales; Oliveira, 2017

68 Susskind; Cruikshank, 2006

da inércia político-administrativa necessária para a produção de proteção ambiental efetiva, o que levou à formulação de um novo mecanismo orientado à construção de soluções legítimas e implementáveis para um conflito complexo e de longa duração⁶⁹.

Nesse contexto, o Ministério Público Federal atuou como facilitador do consenso, deixando de se limitar à estratégia judicial inicialmente empregada para assumir a proposição e a coordenação de um espaço público plural, permanente e voltado à identificação de problemas, ao debate de alternativas e à elaboração de propostas úteis à autoridade competente para decidir. Diante da constatação da baixa efetividade da judicialização desencadeada sobre o problema, iniciativas foram coordenadas para a criação de um novo mecanismo de resolução de conflitos, capaz de reunir diversos segmentos da sociedade e subsidiar, com maior legitimidade, a tomada de decisão estatal sobre a proteção definitiva da área⁷⁰.

A área objeto do conflito corresponde à região do Cocó, em Fortaleza/CE, cuja proteção histórica gravitava, até então, em torno da antiga poligonal definida por decretos estaduais de desapropriação expedidos entre 1989 e 1993. A área final protegida abrange 1.046,28 hectares, correspondendo à feição urbana mais relevante da área sob as perspectivas ambiental, econômica e social. Sua extensão territorial consagra o Parque do Cocó como o terceiro maior parque urbano da América Latina e o posiciona como possuindo quatro vezes do tamanho do Central Park em Nova Iorque.

O Parque do Cocó, assim, representa uma extensa área verde inserida em uma zona densamente urbanizada e altamente valorizada, com relevância ambiental, econômica, social e cultural para a cidade de Fortaleza. Do ponto de vista ecológico, a região abriga ecossistemas sensíveis e globalmente ameaçados, como manguezais, dunas, córregos e olhos d'água, além de exercer funções ambientais urbanas relevantes, como a regulação térmica. Ao mesmo tempo, a área reúne forte potencial de ecoturismo, lazer e educação ambiental e se localiza em uma das porções mais valorizadas de Fortaleza, circunstância que intensifica a pressão urbanística e econômica sobre seus ecossistemas. Essa combinação entre relevância ecológica, centralidade urbana, valorização imobiliária e indefinição jurídica ajuda a explicar por que o a criação do Parque do Cocó se consolidou como um conflito socioambiental complexo e persistente⁷¹.

69 Sales, 2017

70 Sales, 2017

71 Sales, 2017

3.1 O CONFLITO DO PARQUE DO COCÓ COMO UM CONFLITO COMPLEXO

O caso do Cocó pode ser compreendido, desde logo, como um conflito socioambiental complexo porque se desenvolve em uma área urbana de alta relevância ambiental, econômica, social e cultural para a cidade de Fortaleza. Essa combinação entre riqueza ecológica, pressão urbanística, potencial econômico e valor público do território produz uma arena típica de disputa sobre a definição dos parâmetros de uso, proteção e desenvolvimento sustentável da área⁷².

A cronicidade do conflito decorre, em grande medida, do fato de que, embora a população de Fortaleza tenha incorporado a ideia de que o “Parque do Cocó” já existiria como área protegida, até 2017 não havia ato formal definitivo de criação da unidade de conservação correspondente, mas apenas decretos estaduais voltados a futuras desapropriações e a existência de unidades de conservação municipais parciais. Nesses termos, por quase trinta anos, a região permaneceu submetida a uma situação de indefinição jurídico-institucional, em que a proteção era socialmente esperada e simbolicamente afirmada, mas não se convertia em decisão estatal definitiva capaz de ordenar usos, restringir intervenções e estabilizar expectativas⁷³.

Essa indefinição prolongada favoreceu a reprodução e o acirramento de conflitos de diferentes naturezas, pois a não criação formal de instrumentos de proteção abriu margem para a produção de conflitos socioambientais na região. De um lado, o poder público manteve por décadas a promessa de implantação do parque sem concretizar a proteção jurídica correspondente; de outro, atividades econômicas diversas e interesses patrimoniais privados continuaram a pressionar a área, inclusive por meio da apropriação de zonas ambientalmente sensíveis e da judicialização de pretensões indenizatórias vinculadas à perspectiva de desapropriações futuras. O resultado foi a consolidação de um conflito duradouro, atravessado por disputas fundiárias, ambientais, urbanísticas, políticas e administrativas, sem solução estável produzida nem pela via governamental tradicional nem pela via judicial⁷⁴.

A complexidade do caso também pode ser lida à luz dos elementos definidores dos conflitos socioambientais já trabalhados na seção anterior: trata-se de controvérsia marcada por complexidade e interdependência, continuidade e evolução, alta exigência informacional, incerteza técnica, interesse público, interesses não plenamente representados e multiplicidade de atores e âmbitos decisórios. No caso em análise, esses elementos aparecem de forma concreta porque a disputa não incidia sobre um único bem jurídico ou sobre um único

72 Sales, 2017

73 Sales, 2017

74 Sales, 2017

par de litigantes, mas sobre a própria forma de governar uma área ambientalmente sensível, densamente urbanizada e submetida à atuação simultânea de órgãos públicos, proprietários, empreendedores, movimentos ambientalistas, comunidades e sociedade civil organizada⁷⁵.

A trajetória do caso confirma, ainda, seu caráter crônico e escalonado. Durante anos, com sucessão de governantes, o Governo Estadual prometeu a criação de uma unidade de conservação de proteção integral para a região, sem nunca ter concretizado atos reais de sua implementação definitiva, o que acirrou conflitos, consolidando movimentos sociais ambientalistas que chegaram inclusive a promover a ocupação de parte da área do futuro e prometido Parque por mais de noventa dias, contra novas intervenções públicas e privadas na região. A partir dessa experiência, a população de Fortaleza passou a exigir de forma sistemática uma decisão governamental definitiva para a situação ambiental e patrimonial da área, o que evidencia a passagem de uma controvérsia setorial para um problema público de alta visibilidade social, cuja solução exigia a formulação de políticas públicas⁷⁶.

O caso do Cocó, finalmente, também se caracteriza como problema complexo e crônico porque a judicialização, embora adotada inicialmente como estratégia de proteção, mostrou-se incapaz de produzir efeitos concretos aptos a romper a inércia governamental e a assegurar preservação efetiva dos ecossistemas da área. As ações judiciais manejadas no período anterior ao processo de Construção de Consenso não geraram efeito prático suficiente para superar a indefinição existente e a litigiosidade crescente, não tendo preservado nem ordenado racionalmente os usos do território. É precisamente nesse quadro de alta relevância pública, multiplicidade de interesses, longa duração, acirramento sucessivo e baixa efetividade da resposta judicial, que o conflito envolvendo a criação do Parque Cocó se apresenta como um caso paradigmático para a aplicação da Construção de Consenso⁷⁷.

3.2 OS ATORES E AS ETAPAS DA CONSTRUÇÃO DE CONSENSO NO CASO DO PARQUE DO COCÓ

A experiência do Parque do Cocó reproduz, com adaptações ao contexto institucional da controvérsia, a estrutura processual da Construção de Consenso descrita nas seções anteriores. O ponto de partida foi a constatação, pelo Ministério Público Federal, de que a judicialização acumulada em torno da área não havia sido capaz de romper a inércia político-administrativa nem de assegurar proteção definitiva aos ecossistemas do Cocó, apesar da existên-

75 Sales, 2017; Sales; Oliveira, 2017

76 Sales, 2017

77 Sales, 2017; Sales; Oliveira, 2017

cia de conflitos ambientais, fundiários, urbanísticos e patrimoniais prolongados por décadas.⁷⁸ Diante desse diagnóstico, em janeiro de 2015, o MPF propôs a criação do Fórum Permanente pela Implantação Definitiva do Parque do Cocó (Fórum Cocó), concebido como um mecanismo institucional de construção de consenso voltado à formulação de uma proposta técnica, jurídica e politicamente legitimada para subsidiar a decisão do Governo do Estado do Ceará sobre a proteção da área⁷⁹.

Desde sua origem, o Fórum foi desenhado não como instância substitutiva da autoridade decisória do Estado, mas como espaço público de deliberação capaz de organizar informações, reunir atores relevantes, identificar convergências e produzir encaminhamentos substantivos para a definição da unidade de conservação. Seu propósito foi reorientar o conflito de uma lógica predominantemente adversarial e retrospectiva, centrada na imputação de responsabilidades e na multiplicação de litígios, para uma dinâmica propositiva, orientada à construção de soluções implementáveis para a região do Cocó⁸⁰. Essa escolha dialoga com a própria lógica da Construção de Consenso, na medida em que o procedimento se mostra especialmente adequado quando a solução do conflito depende da articulação entre múltiplos atores, da produção de uma base informacional comum e da conversão do acordo em decisões públicas executáveis.⁸¹⁸²

A composição do Fórum Cocó materializou esse esforço de elaborar um desenho institucional plural. O manifesto de criação do Fórum convocou inicialmente 22 instituições, vinculadas aos governos estadual, municipal e federal, a órgãos ambientais e de controle, ao meio acadêmico, ao Poder Legislativo, a movimentos ambientalistas, a entidades profissionais e ao setor econômico. Já na primeira reunião, foram incorporadas mais duas entidades: o Sindicato da Indústria da Construção Civil do Ceará (Sinduscon-CE), em razão da relevância da atividade imobiliária e da expansão urbana na região, e uma ONG Direitos Urbanos, por sua atuação relacionada aos problemas urbanos e ambientais de Fortaleza. Considerando-se, ainda, o próprio Ministério Público Federal, instituição proponente do processo, o Fórum contou com a ampla participação também do Ministério Público estadual e consolidou a efetiva participação de 25 instituições/atores institucionais, reunindo um conjunto heterogêneo de representantes de perspectivas técnicas, jurídicas, políticas, ambientalistas e econômicas. Essa composição reforça sua aderência à lógica da Construção de Consenso

78 Sales, 2017

79 MPF, 2015

80 Sales, 2017; Sales; Oliveira, 2017

81 Sales; Oliveira, 2017

82 Sales, 2017

em conflitos complexos, caracterizados justamente pela multiplicidade de atores, recursos, saberes e posições sociais em disputa⁸³.

A fase pré-negocial, nesse contexto, assumiu a forma de um diagnóstico institucional do conflito e de estruturação inicial do procedimento. O MPF, como proponente e coordenador inicial do processo, articulou a instalação formal do Fórum, em 05 de fevereiro de 2015, concebendo-o como um espaço permanente, aberto, democrático e plural, destinado a reunir órgãos públicos, entidades privadas e segmentos da sociedade civil com interesses distintos e, em muitos casos, contraditórios, sobre a região do Cocó. Nessa etapa, foram definidos o propósito do Fórum, sua utilidade institucional, a composição da arena deliberativa, a periodicidade das reuniões, as regras de funcionamento e a garantia da voz ativa em igualdade de condições aos participantes, inclusive com mecanismo subsidiário para superação de divergências pontuais. Com isso, antes do enfretamento do mérito, o processo estabeleceu as “regras do jogo” necessárias à deliberação e criou uma base mínima de legitimidade para a construção do consenso⁸⁴.

Superada a etapa de instalação, a fase negocial concentrou a dinâmica propriamente deliberativa sobre os instrumentos de proteção e gestão socioambiental da área. As propostas apresentadas pelos participantes foram debatidas com apoio de reuniões, exposições técnicas, documentos e circulação de informações, até que os principais pontos de conflito fossem organizados em eixos de decisão. A sistematização final do Fórum, apresentada em 29 de abril de 2015, estruturou a controvérsia em quatro grandes eixos: poligonal e tipologia da unidade de conservação; caracterização ambiental e urbanística; aspectos jurídicos; e intervenções existentes e futuras na área.

Esse recorte permitiu que o processo funcionasse como um funil de convergência, no qual visões inicialmente dispersas foram progressivamente organizadas em propostas consensuais, posteriormente encaminhadas à presidência do Fórum para consolidação em documento único. O documento resultante, intitulado “propostas”, foi disponibilizado aos integrantes, recebeu ajustes de redação e foi aprovado pela composição plena do Fórum, sem que isso implicasse a eliminação artificial do dissenso. Ao contrário, divergências remanescentes e pontos não integralmente cobertos pelo consenso foram registrados em nota autônoma anexa ao relatório final, preservando a possibilidade de manter desacordos específicos sem inviabilizar o avanço do processo decisório. A fase negocial, assim, produziu uma proposta substantiva, organizada em torno dos temas centrais para a criação, implementação e gestão da unidade de conservação⁸⁵.

83 Sales, 2017

84 Sales, 2017; Sales; Oliveira, 2017

85 Sales, 2017; Susskind; Cruikshank, 2006; MPF, 2015b

A fase pós-negocial iniciou-se com a formalização dos resultados do trabalho coletivo. A proposta consensual subscrita pelos participantes foi entregue formalmente ao Governador do Estado do Ceará em 26 de agosto de 2015, com a finalidade de subsidiar a decisão política sobre a proteção definitiva da área. A partir daí, o consenso construído no Fórum passou a operar como plataforma técnico-política de referência para a decisão estatal. Embora não vinculasse juridicamente o Governador, oferecia um encaminhamento legitimado por um processo plural de deliberação e superação de diferenças. Essa passagem para a fase pós-negocial, contudo, não significou o encerramento absoluto da controvérsia, mas a abertura de um ciclo de implementação e ajuste, no qual a proposta do Fórum foi submetida aos segmentos técnicos do governo estadual, gerando uma proposta oficial posteriormente reapresentada à sociedade e ao próprio Fórum.

Nesse sentido, o caso do Parque do Cocó ilustra que a fase pós-negocial pode conviver com novas rodadas de negociação sobre pontos residuais ou sobre a forma de implementação do consenso previamente construído. Houve, assim, duas etapas negociais relevantes: a primeira, voltada à formulação da proposta original do Fórum; e a segunda, destinada à análise das divergências entre essa proposta e a proposta oficial do Governo do Estado, ambas documentadas, encaminhadas às autoridades competentes e divulgadas publicamente⁸⁶. O processo culminou na criação formal do Parque Estadual do Cocó pelo Decreto Estadual nº 32.248, de 07 de junho de 2017, publicado no Diário Oficial do Estado em 08 de junho de 2017, que instituiu unidade de conservação estadual de proteção integral com 1.571,2924 hectares e zona de amortecimento de 264,6260 hectares (Ceará, 2017a). A notícia oficial do Governo do Estado também registra que a regulamentação resultou de “dezenas de reuniões, assembleias e audiências públicas”, indicando a continuidade participativa do processo até sua formalização normativa (Ceará, 2017b).

Para sintetizar o desenho institucional do Fórum Cocó e a dinâmica das etapas percorridas no caso, o quadro a seguir organiza os principais marcos cronológicos, os atores envolvidos, a lógica processual de cada fase e os respectivos entregáveis produzidos ao longo do processo⁸⁷.

86 Sales, 2017; Sales; Oliveira, 2017

87 Sales, 2017; Sales; Oliveira, 2017

Quadro 3 - Desenho institucional, etapas e entregáveis do processo de Construção de Consenso no caso Cocó

Etapa	Atores centrais	Dinâmica no caso Cocó	Entregáveis/ outputs
Pré-negocial (entre janeiro e fevereiro de 2015)	MPF como proponente e coordenador inicial; 22 instituições convocadas no manifesto; posterior inclusão do Sinduscon-CE e da ONG Direitos Urbanos; total consolidado de 25 instituições.	Proposição e instalação do Fórum Cocó; definição de finalidade, composição, regras de funcionamento, periodicidade das reuniões e estrutura inicial de trabalho.	Manifesto de criação do Fórum; composição plural de atores; definição do propósito do processo; regras de funcionamento; agenda e estrutura inicial de trabalho
Negocial - 1ª etapa, ainda em 2015	Integrantes do Fórum Cocó (instituições públicas e privadas, atores ambientais, acadêmicos, econômicos, jurídicos e governamentais)	Debate das propostas e construção progressiva de consenso sobre os instrumentos de gestão socioambiental da área, organizados em eixos como poligonal, tipologia da unidade de conservação, aspectos jurídicos e intervenções.	Documento único; relatório final subscrito pelos participantes; nota autônoma com divergências remanescentes; proposta formal entregue ao Governador em 26/08/2015
Pós-negocial - transição para implementação	Fórum Cocó; Governador do Estado; segmentos técnicos do governo estadual	Encaminhamento da proposta consensual ao governo estadual e análise técnica pelos órgãos competentes, sem dissolução do Fórum.	Formalização documental do consenso; entrega oficial às autoridades competentes; encaminhamento para análise técnica governamental; publicização dos resultados.

Negocial - 2ª etapa, após a proposta oficial do Governo	Fórum Cocó; governo estadual; órgãos técnicos envolvidos na elaboração da proposta oficial	Discussão dos pontos divergentes entre a proposta do Fórum e a proposta oficial do Governo do Estado, especialmente quanto à delimitação territorial e aos instrumentos de proteção da área.	Comparação estruturada entre propostas; delimitação dos pontos divergentes; nova rodada de negociação sobre dissensos específicos
Pós-negocial - formalização normativa e acompanhamento, a partir de junho de 2017	Fórum Cocó; Governador do Estado; Secretário Estadual do Meio Ambiente	Criação formal do Parque Estadual do Cocó como unidade de conservação estadual de proteção integral, após processo participativo descrito pelo Governo do Estado como composto por dezenas de reuniões, assembleias e audiências públicas.	Decreto Estadual nº 32.248/2017; criação do Parque Estadual do Cocó com 1.571,2924 hectares; definição de zona de amortecimento de 264,6260 hectares; previsão de objetivos, administração pela SEMA, conselho consultivo e plano de manejo.

Fonte: elaborado pelos autores a partir de Sales (2017), Sales e Oliveira (2017), MPF (2015; 2015b) e Ceará (2017a; 2017b).

3.3 O CASO DO PARQUE DO COCÓ À LUZ DOS PRESSUPOSTOS E PREMISSAS DA CONSTRUÇÃO DE CONSENSO

Para explicitar de forma como o caso Cocó se aproxima do modelo teórico discutido nas seções anteriores, o quadro a seguir organiza os principais pressupostos e premissas da Construção de Consenso e indica, para cada um deles, as evidências correspondentes no caso concreto. Em seguida, parte-se para maior detalhamento de como as premissas e pressupostos de apresentaram no caso em tela.

Quadro 4 - Análise do caso Cocó à luz dos pressupostos e premissas da Construção de Consenso

Pressuposto/ premissa	Evidência no caso Cocó
Responsabilidade representativa	O Fórum reuniu 25 instituições/atores institucionais, incluindo órgãos públicos, entidades profissionais, movimentos ambientalistas, setor econômico e academia, compondo uma arena representativa dos segmentos mais diretamente envolvidos na controvérsia.
Instalação prévia do procedimento	Antes do debate de mérito, foram definidos o propósito do Fórum, sua utilidade institucional, a composição da mesa e as regras de funcionamento, inclusive com previsão de mecanismo subsidiário de deliberação.
Base informacional confiável	A deliberação apoiou-se em estudos técnicos, apresentações especializadas, circulação de documentos e organização temática da controvérsia em eixos como poligonal e tipologia, caracterização ambiental e urbanística, aspectos jurídicos e intervenções existentes e futuras.
Solução melhor que o não acordo	O Fórum foi criado após o diagnóstico de que a judicialização não havia rompido a inércia estatal nem assegurado proteção efetiva à área, de modo que o consenso passou a representar alternativa mais promissora que a manutenção do impasse.
Esboço de acordo para validação	As propostas construídas foram condensadas em documento único, revisadas e aprovadas pela composição do Fórum, sendo posteriormente entregues ao Governador do Estado em 26 de agosto de 2015 para subsidiar a decisão estatal.
“Pensar à frente”	O processo não se encerrou com a produção da proposta: houve encaminhamento ao governo estadual, análise técnica, nova rodada de discussão sobre divergências entre a proposta do Fórum e a proposta oficial do Governo, além de manutenção do Fórum como espaço ativo para acompanhamento e eventual renegociação.
Implementação institucional do consenso	O processo culminou na criação formal do Parque Estadual do Cocó pelo Decreto Estadual nº 32.248/2017, que instituiu unidade de conservação de proteção integral com 1.571,2924 hectares, zona de amortecimento de 264,6260 hectares, administração pela SEMA, previsão de conselho consultivo e elaboração de plano de manejo.

Reconhecimento das diferenças	O Fórum foi desenhado para reunir atores com interesses diversos e, em muitos casos, contraditórios, assumindo o dissenso como ponto de partida do processo deliberativo.
Possibilidade de manter-se em desacordo	Divergências remanescentes e pontos não cobertos pelo consenso integral foram registrados em nota autônoma anexa ao relatório final, sem impedir a consolidação do consenso possível.
Metodologia de inclusão	O processo foi concebido como espaço permanente, aberto, democrático e plural, com participação livre, voz ativa em igualdade de condições e definição antecipada das pautas.
Distinção entre posições, interesses e valores	A dinâmica do Fórum exigiu exposição de divergências, organização de temas centrais e acomodação progressiva de perspectivas distintas sobre proteção ambiental, regularização fundiária, pressão urbanística, intervenções públicas e privadas e instrumentos jurídicos adequados à criação da unidade de conservação.

Fonte: elaborado pelos autores a partir de Sales (2017) e Sales e Oliveira (2017).

Conforme disposto no Quadro 4, o processo foi estruturado a partir de uma composição representativa e plural, reunindo 25 instituições públicas e privadas vinculadas aos governos estadual, municipal e federal, a órgãos ambientais e de controle, ao meio acadêmico, ao movimento ambientalista, a entidades profissionais e ao setor econômico, além do próprio Ministério Público Federal como instituição proponente do Fórum. Essa composição ampliada é relevante porque materializa a preocupação com representação adequada dos interesses em disputa e com a criação de um espaço deliberativo capaz de reunir atores efetivamente implicados na controvérsia⁸⁸.

Também se verifica, no caso, o atendimento ao pressuposto de instalação prévia do procedimento antes da deliberação de mérito. Ainda na fase pré-negocial, foram definidos o ator responsável pela condução dos trabalhos, a secretaria do Fórum, as regras de desenvolvimento das reuniões, a periodicidade dos encontros, a agenda de trabalhos e as regras mínimas de funcionamento, incluindo a garantia de voz ativa em igualdade de condições para os integrantes. Esse desenho prévio demonstra que o diálogo não foi iniciado de forma desorganizada ou espontaneísta, mas dentro de um arranjo institucional minimamente estável, voltado a reduzir assimetrias de coordenação e a conferir legitimidade ao processo⁸⁹.

88 Sales, 2017

89 Sales, 2017

O pressuposto de construção de uma base informacional confiável também foi observado. A fase negocial foi apoiada em estudos técnicos, apresentações especializadas, circulação de documentos e organização dos temas prioritários do conflito, o que permitiu deslocar o debate de afirmações antagônicas para uma deliberação informada⁹⁰. A sistematização final do Fórum, apresentada em 29 de abril de 2015, evidencia essa organização ao estruturar a controvérsia em quatro eixos principais: poligonal e tipologia da unidade de conservação, caracterização ambiental e urbanística, aspectos jurídicos e intervenções existentes e futuras na área⁹¹. Desse modo, a informação técnica funcionou como suporte para reduzir assimetrias, delimitar os pontos centrais de decisão e orientar a construção das propostas consensuais⁹².

Outro elemento importante é que o consenso construído no Fórum produziu uma situação institucionalmente mais promissora do que a manutenção do impasse anterior. A litigiosidade acumulada não havia gerado efeitos práticos suficientes para romper a inércia governamental, nem para assegurar proteção definitiva à área, razão pela qual o Fórum foi concebido como mecanismo voltado à construção de soluções mais eficientes e legitimadas, capazes de impulsionar a criação de instrumentos formais de proteção ambiental. Nesse sentido, o caso atende ao pressuposto segundo o qual a solução construída deve melhorar a situação inicial dos envolvidos, ainda que não corresponda integralmente à posição originária de cada ator, pois substituiu a reprodução do litígio por uma proposta pública, documentada e apta a orientar a decisão estatal⁹³.

O caso também observou o pressuposto de elaboração de um texto passível de validação pelos representados e de formalização do consenso produzido. As propostas debatidas foram sistematizadas em um documento único, disponibilizado aos integrantes, ajustado e aprovado pelo Fórum em sua composição plena, sendo depois formalmente entregue ao Governador do Estado, em 26 de agosto de 2015. Esse percurso demonstra que o resultado do processo não permaneceu no plano informal da conversação, mas foi condensado em peça documental apta a circular entre os atores e a subsidiar a autoridade formalmente competente para decidir⁹⁴. O desdobramento posterior do processo, com a criação do Parque Estadual do Cocó pelo Decreto Estadual nº 32.248/2017, confirma que a proposta consensual funcionou como etapa intermediária entre a deliberação multipartes e a formalização normatiza da unidade de conservação.⁹⁵

90 Sales, 2017

91 MPF, 2015

92 Sales, 2017; Sales; Oliveira, 2017

93 Sales, 2017; Sales; Oliveira, 2017

94 Sales, 2017

95 Ceará, 2017

Por fim, o Fórum também respondeu ao pressuposto de “pensar à frente”, isto é, de estruturar condições para implementação e acompanhamento dos compromissos assumidos. Encerrada a fase negocial, os acordos foram formalizados, documentados, encaminhados às autoridades competentes, divulgados publicamente e acompanhados dentro de uma ambiência favorável a ajustes e renegociações posteriores. O caso, portanto, não tratou o acordo como ponto final autoexecutável, mas como plataforma de transição entre a deliberação multipartes e a decisão estatal⁹⁶. Essa dimensão prospectiva se confirma no Decreto Estadual nº 32.248/2017 que criou formalmente o Parque Estadual do Cocó, definiu sua área e zona de amortecimento, atribuiu sua administração à SEMA e previu instrumentos de gestão como conselho consultivo e plano de manejo⁹⁷.

Além dos pressupostos, o caso analisado também atende às premissas da Construção de Consenso. A primeira delas, o reconhecimento das diferenças, aparece no próprio desenho do Fórum, que reuniu atores inicialmente divergentes para trabalhar sobre um conflito marcado por interesses econômicos, ambientais, patrimoniais, urbanísticos e políticos concorrentes. O procedimento não negou essas diferenças nem buscou eliminá-las artificialmente; ao contrário, organizou-as em uma arena deliberativa comum, permitindo que antagonismos fossem tratados de forma progressiva e que os consensos possíveis fossem maximizados sem descaracterizar a complexidade do conflito⁹⁸.

A premissa da possibilidade de manutenção do desacordo também foi observada. Embora o Fórum tenha produzido uma proposta consensual, a documentação registra que divergências apresentadas ao longo do processo e pontos não integralmente cobertos pelo consenso foram preservados em nota autônoma anexa ao relatório final. Essa escolha demonstra que o avanço do processo não dependeu da eliminação artificial do dissenso, mas da sua acomodação institucional dentro de um acordo possível, permitindo que a proposta fosse encaminhada às autoridades competentes sem apagar as discordâncias remanescentes⁹⁹.

A metodologia de inclusão, por sua vez, aparece tanto na composição heterogênea do Fórum quanto nas regras procedimentais adotadas. O processo assegurou participação facultativa, reuniões abertas ao público, voz ativa em igualdade de condições e definição antecipada de pautas, favorecendo uma dinâmica deliberativa menos hierarquizada e mais compatível com a inclusão substantiva dos atores afetados¹⁰⁰. Além disso, a etapa posterior de regulamen-

96 Sales, 2017; Sales; Oliveira, 2017

97 Ceará, 2017

98 Sales, 2017

99 Sales, 2017; Sales; Oliveira, 2017; Susskind; Cruikshank, 2006

100 Sales, 2017; Sales; Oliveira, 2017

tação do Parque foi descrita pelo Governo do Estado como resultado de dezenas de reuniões, assembleias e audiências públicas, o que reforça a continuidade da participação social e institucional na transição entre a proposta consensual e a decisão normativa final.¹⁰¹

Por fim, a premissa de perceber e distinguir posições, interesses e valores está presente na própria dinâmica do caso. A fase negocial foi orientada por debates, apresentações técnicas, exposição de divergências e organização dos temas centrais sobre os quais deveriam incidir os esforços de convencimento e acomodação. A sistematização do Fórum em eixos temáticos (poligonal e tipologia da unidade de conservação; caracterização ambiental e urbanística; aspectos jurídicos; intervenções existentes e futuras) demonstra que o processo trabalhou não apenas com posições finais dos atores, mas com os interesses, prioridades e fundamentos valorativos subjacentes às suas demandas¹⁰². Nesse sentido, o caso Cocó além de percorrer as etapas formais da Construção de Consenso, o fez de maneira compatível com os pressupostos e premissas que conferem sentido ao método¹⁰³.

O procedimento desenvolvido para a criação definitiva do Parque do Cocó permitiu reorientar institucionalmente um conflito socioambiental marcado por décadas de indefinição jurídica, mobilização social e judicialização de baixa efetividade. Entre 2015 e 2017, o processo produziu uma arena plural, uma proposta consensual formalmente documentada, novas rodadas de discussão sobre sua implementação e, finalmente, a criação normativa do Parque Estadual do Cocó como unidade de conservação de proteção integral pelo Decreto Estadual nº 32.248/2017. O caso ilustra, portanto, a capacidade da Construção de Consenso de transformar um impasse complexo em uma solução pública, institucionalizada, com ganhos de proteção ambiental, participação democrática e coordenação interinstitucional.

CONCLUSÃO

O caso do Cocó represente uma experiência bem-sucedida de Construção de Consenso porque reuniu os elementos centrais do método em um conflito socioambiental de longa duração, marcado por múltiplos atores, alta litigiosidade e baixa capacidade de solução pela via judicial. Ao invés de reproduzir a lógica adversarial que não havia gerado efeitos práticos capazes de romper a inércia governamental nem de assegurar proteção efetiva à área, o Fórum Cocó produziu uma arena plural de deliberação, consolidou propostas consensuais formuladas cooperativamente e entregou à autoridade competente um documento concreto de gestão socioambiental para a região. Nessa medida, o caso

101 Ceará, 2017b

102 MPF, 2015b

103 Sales, 2017; Sales; Oliveira, 2017

gerou acordo possível entre atores anteriormente antagônicos, demonstrando eficiência superior àquela até então obtida na consolidação de posições sobre os destinos do Cocó.

A principal contribuição deste relato de experiência para a literatura de Construção de Consenso está em oferecer uma descrição analítica do “como” o método pode operar, em contexto institucional concreto, na formulação de soluções para conflitos complexos. O caso mostra, de forma empírica, que a construção horizontal de políticas públicas tende a ser mais democrática, a induzir maior aceitação social e a enriquecer os debates por meio do compartilhamento de informações entre atores distintos, permitindo que divergências históricas sejam trabalhadas em ambiente cooperativo. Ao mesmo tempo, reforça a compreensão de que a Construção de Consenso não se confunde com um rótulo genérico de autocomposição: trata-se de mecanismo próprio, orientado à participação dos afetados, à criação de espaços públicos de deliberação e à institucionalização de regras do jogo capazes de produzir soluções mais legítimas e duráveis.

O estudo também sugere uma contribuição prática importante: iniciativas como a do Cocó não devem permanecer episódicas ou dependentes de conjunturas excepcionais, mas precisam ser aperfeiçoadas e disseminadas como forma padrão de tratamento de conflitos complexos, sobretudo aqueles que exigem formulação de políticas públicas e coordenação entre múltiplos atores. Em paralelo, a literatura aqui mobilizada mostra que, em uma sociedade acostumada ao litígio, muitas organizações públicas e privadas ainda ignoram a possibilidade consensual e preferem o caminho da imposição ou da resistência, o que faz da institucionalização da Construção de Consenso um desafio central para o sistema de justiça e para a administração pública.

É nesse ponto que o artigo pode apontar para uma implicação normativa mais ampla. Se a Construção de Consenso demonstrou, no Cocó, capacidade de produzir decisões mais legítimas, cooperativas e potencialmente mais estáveis, o desafio seguinte é transformá-la em padrão institucional de gestão de conflitos complexos. Isso envolve, de um lado, alterar a mentalidade do sistema de justiça, ainda fortemente orientado pela heterocomposição e pela judicialização, para que negociar e facilitar consensos deixe de ser solução periférica e passe a integrar o repertório ordinário de todos os órgãos vocacionados à gestão de demandas públicas complexas. De outro lado, envolve formar novas gerações de profissionais, no Direito, no Ministério Público, na magistratura, na advocacia pública e privada e em outras instituições correlatas, com maior familiaridade com desenho procedimental, facilitação, gestão de informação e construção de soluções pactuadas. Essa direção é coerente com a defesa, presente na literatura, de consolidação do mecanismo como modelo de análise

e de participação democrática apto a lidar com a complexidade das relações sociais contemporâneas.

O trabalho aponta para uma agenda de pesquisa futura que pode avançar em pelo menos quatro direções. A primeira é comparar casos de Construção de Consenso em conflitos socioambientais e urbanos, para identificar com maior precisão os fatores que favorecem ou dificultam sua efetividade. A segunda é aprofundar a avaliação da fase pós-negocial, examinando como acordos consensuais se traduzem (ou não) em implementação sustentada ao longo do tempo. A terceira é investigar comparativamente o papel de diferentes instituições facilitadoras no desenho e na condução desses processos. A quarta é estudar as condições de institucionalização do método no sistema de justiça brasileiro, inclusive em termos de formação profissional, rotinas organizacionais e critérios de acionamento da Construção de Consenso em substituição à resposta judicial tradicional. Nessa direção, experiências descritas na literatura recente já indicam que o método pode servir de modelo para outras situações de conflito complexo e que seu desenvolvimento está longe de se esgotar.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 21 maio 1993.

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. Brasília, DF: CNJ, 2010.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 17 mar. 2015.

BRASIL. Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 29 jun. 2015.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à justiça. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

CEARÁ. Decreto nº 32.248, de 7 de junho de 2017. Dispõe sobre a criação da unidade de conservação estadual do grupo de proteção integral denominada Parque Estadual do Cocó, no Município de Fortaleza, e dá outras providências.

Diário Oficial do Estado do Ceará: série 3, ano IX, n. 108, Fortaleza, 8 jun. 2017.

CEARÁ. Governo do Estado do Ceará. Cocó: parque é regulamentado após 40 anos. Fortaleza: Governo do Estado do Ceará, 4 jun. 2017b.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça em números 2025. Brasília, DF: CNJ, 2025.

FALECK, Diego. Manual de design de sistemas de disputas: criação de estratégias e processos eficazes para tratar conflitos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

Ministério Público Federal. Procuradoria da República no Ceará. Fórum Permanente pela Implantação do “Parque Ecológico do Cocó”. Fortaleza: Ministério Público Federal, 2015. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/o-mpf/unidades/pr-ce/atuacao/forum-coco/manifesto-coco.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2026.

Ministério Público Federal. Procuradoria da República no Ceará. Apresentação final do Fórum Cocó. Fortaleza: Ministério Público Federal, 2015b. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/o-mpf/unidades/pr-ce/atuacao/forum-coco/apresentacao-final-do-forum-coco.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2026.

MOORE, Christopher; WOODROW, Peter J. Collaborative problem solving within organizations. California: SAGE Publications, 1999.

RAIFFA, Howard. The art and science of negotiation. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1982.

ROSAS, Thiago; SALES, Alessander Wilckson Cabral; MATTEI, Julia. Construção de Consensos e a atuação do Ministério Público na gestão de conflitos socioambientais: o caso do Ministério Público Federal no Ceará. Revista do Direito Administrativo, Infraestrutura, Regulação e Compliance, v. 7, n. 2, p. 36-55, jul./dez. 2023.

SALES, Alessander Wilckson Cabral. Construção de Consensos e a gestão da pandemia de covid-19: estrutura, desenvolvimento e resultados no Estado do Ceará. Pensar: Revista de Ciências Jurídicas, Fortaleza, v. 27, n. 4, p. 1-14, out./dez. 2022.

SALES, Alessander Wilckson Cabral; OLIVEIRA, Vladia Pinto Vidal de. Construção de Consensos: definição, delimitação e adequação. Revista de Informação Legislativa, Brasília, DF, v. 54, n. 216, p. 439-464, out./dez. 2017.

SEBENIUS, James K. Negotiation analysis: a characterization and review. Management Science, v. 38, n. 1, p. 18-38, 1992.

SIDAWAY, Roger. Resolving environmental disputes: from conflict to consensus. London; Sterling, VA: Earthscan, 2005.

SUSSKIND, Lawrence; CRUIKSHANK, Jeffrey. Breaking the impasse: consensual approaches to resolving public disputes. New York: Basic Books, 1987.

SUSSKIND, Lawrence; CRUIKSHANK, Jeffrey. Breaking Robert's rules: the new way to run your meeting, build consensus, and get results. New York: Oxford University Press, 2006.

SUSSKIND, Lawrence; CRUIKSHANK, Jeffrey; DUZERT, Yann. Quando a maioria não basta: método de negociação coletiva. Tradução Yves Bergounoux. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

URY, William L.; BRETT, Jeanne M.; GOLDBERG, Stephen B. Getting disputes resolved: designing systems to cut the costs of conflict. San Francisco: Jossey-Bass, 1988.

Recebido em: 31/03/2026

Aprovado em: 30/06/2026