

**A mediação de acordos judiciais no pluralismo estatal:  
estudo de caso sobre um projeto de desenvolvimento sustentável no Sul do Brasil**

Vinicius Barboza (Unisinos) [viniciusbarboza8991@gmail.com](mailto:viniciusbarboza8991@gmail.com)

Juliane Sant'Ana Bento (Unisinos) [julianebento@ymail.com](mailto:julianebento@ymail.com)

Trabajo preparado para su presentación en el XI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP), organizado conjuntamente por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política y la Asociación Chilena de Ciencia Política

Santiago, Chile, 21, 22 y 23 de julio 2022

**A mediação de acordos judiciais no pluralismo estatal:  
estudo de caso sobre um projeto de desenvolvimento sustentável no Sul do Brasil**

Vinicius Barboza (Unisinos) [viniciusbarboza8991@gmail.com](mailto:viniciusbarboza8991@gmail.com)

Juliane Sant'Ana Bento (Unisinos) [julianebento@ymail.com](mailto:julianebento@ymail.com)

Resumo: O trabalho dedica-se ao acordo entre Rio Grande do Sul e dois municípios do Vale dos Sinos sobre a instalação de operação consorciada em área de Horto Florestal. A fim de viabilizar projeto de desenvolvimento sustentável, a iniciativa de concessão urbana prevê a concepção do projeto pelo poder público e a operação pela iniciativa privada. O acordo decorre de Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. O caso é oportunidade para verificar como o protagonismo do sistema de justiça definiu a política pública, além de aferir de que modo interagem os distintos objetivos de cada órgão. O complexo jogo de disputas entre instituições que caracterizaria o "pluralismo estatal" estimula a autonomia das categorias, que se empenhariam pelo êxito de suas demandas específicas, reforçando suas competências internas e promovendo maior independência. A consequência desse ativismo judicial implicaria que se eximissem de "prestar contas" e se distanciassem de compromissos representativos, democráticos e participativos. Segundo os atores, a iniciativa celebraria "o diálogo como caminho para solução de problemas complexos", além de ter sido construída "com muito esforço pelos envolvidos, todos imbuídos desse espírito: achar uma solução para a região". No intuito de compreender as interações entre poder público, iniciativa privada e a participação dos cidadãos nas ações previstas, essa investigação pretende realizar (1) pesquisa em documentos que restituam a construção "do consenso de soluções negociadas", acompanhar (2) a participação da sociedade e descrever (3) a atuação do Ministério Público, a quem incumbe acompanhar e fiscalizar o cumprimento das cláusulas previstas por todos os signatários do acordo.

Palavras-chave: Acordos judiciais; pluralismo estatal; operação urbana consorciada; ativismo judicial; Horto Florestal.

**A mediação de acordos judiciais no pluralismo estatal:  
estudo de caso sobre um projeto de desenvolvimento sustentável no Sul do Brasil**

Sumário: Introdução; 1 Ponderações teórico-metodológicas sobre Direito e Sociedade; 2 Cenários e estratégias sobre políticas ambientais: do Estado de Polícia ao direito de poluir; 3 Ruídos do Pluralismo Estatal: entre a cooperação e a concorrência na condução das políticas públicas; 4 A operação consorciada do Horto Florestal: a restituição de um estudo de caso de interação entre múltiplas esferas públicas; Considerações Finais; Referências.

### Introdução

A partir da sociologia política das instituições do sistema de justiça, o trabalho problematiza a intersecção entre Direito e Política por meio de estudo de caso sobre o acordo judicial entre o estado do Rio Grande do Sul e os municípios de São Leopoldo e Sapucaia do Sul, que prevê instalação de operação urbana consorciada em área de Horto Florestal.

A fim de viabilizar projeto de desenvolvimento sustentável e conservação de área ambiental, a iniciativa pretende instalar próximo ao zoológico de Sapucaia do Sul uma área de proteção ambiental, com unidade da polícia militar, delegacia de polícia, polos industrial e tecnológico, além de garantir a moradia de famílias em situação de vulnerabilidade. A concessão urbana prevê a concepção do projeto pelo poder público e a operação pela iniciativa privada.

O acordo decorre de Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público do Rio Grande do Sul que pedia o reconhecimento da importância ecológica da área, a regularização fundiária dos locais que não pudessem ser desocupados e a conservação das áreas de valor ecológico. O estudo do caso se apresenta como oportunidade para verificar empiricamente de que modo o protagonismo das instituições do sistema de justiça tem colaborado na definição dos contornos das decisões de políticas públicas, além de aferir, no caso, de que modo interagem os distintos objetivos de cada órgão da administração pública.

Segundo a bibliografia, o complexo jogo de disputas por interesses concorrentes entre instituições, que caracterizaria o "pluralismo estatal", estimula a autonomia funcional das categorias, que se empenhariam para ver o êxito de suas demandas específicas, reforçando suas competências internas e promovendo cada vez maior independência. A consequência desse ativismo judicial implicaria, então, que se eximissem de "prestar contas" e se distanciassem de compromissos representativos, democráticos e participativos de interesses de movimentos sociais.

De acordo com os atores judiciais envolvidos na operação, a iniciativa “celebra o diálogo como caminho para solução de problemas complexos”, além de ter sido construída “com muito esforço pelos envolvidos, todos imbuídos desse espírito, motivados por essa missão [...] achar uma solução para a região”.

No intuito de compreender as interações entre poder público, iniciativa privada e a participação de cidadãos no detalhamento das ações previstas, essa investigação pretende realizar (1) pesquisa em documentos que restituam a construção “do consenso de soluções negociadas”, acompanhar (2) a participação da sociedade civil nas audiências públicas e descrever (3) a atuação do Ministério Público, a quem incumbe acompanhar e fiscalizar o cumprimento das cláusulas previstas por todos os signatários do acordo. Dentre os resultados analisados, além de conhecer e visibilizar iniciativa de gestão coordenada com impactos sociais importantes na região do Vale dos Sinos, acredita-se aportar contribuições ao estudo empírico da repercussão política das instituições do sistema judicial.

## 1 Ponderações teórico-metodológicas sobre Direito e Sociedade

Conforme prediz a teoria da mobilização do direito, mais do que solucionar conflitos, o Poder Judiciário tem importante influência, ainda que menos direta e linear, sobre a configuração do complexo contexto no qual os usuários da justiça se engajam quando tomam posição nas disputas sobre as quais litigam. Mais do que um conjunto de operações procedimentais, os tribunais constroem sentidos de direito, já que tal noção é inerentemente indeterminada e sujeita a múltiplas interpretações por distintos atores sociais.

Abordagem já consolidada dentre os estudos que articulam as problemáticas sociojurídicas e de movimentos sociais no Brasil, McCann (2010) sublinha os dois níveis pelos quais os tribunais interferem sobre o modo pelo qual usuários interpretam e atuam com relação a seus sinais: o poder instrumental e o poder constitutivo da autoridade judicial. O primeiro, também denominado estratégico, consiste no cálculo de realização de interesses pelo uso da lei e dos resultados esperados, previstos com base em precedentes que permitem negociação consciente e orientada para objetivos, tratando de tomar as normas conforme a expectativa de provável atuação em áreas incertas. Já o poder constitutivo trata do conjunto de lógicas, valores e entendimentos que participam na construção de significados jurídicos, sendo mais difuso e complexo, uma vez que pretende dar conta da demarcação judicial das percepções e alternativas possíveis de serem afirmadas como legítimas pela autoridade estatal.

A partir desse referencial, as análises sobre os tribunais não podem estar resignadas ao teor das decisões judiciais, porque o significado do direito também é constituído pelo modo como o Judiciário transforma os conflitos, prevenindo, incitando e deslocando a ação social mesmo anteriormente à judicialização e à parte dos processos judiciais. Com isso, entende-se a figura proposta por McCann (2010) do Judiciário como um catalisador que cria novas oportunidades e aumenta a relevância de determinadas causas na agenda pública, ora acelerando ora desencorajando a mobilização do direito.

Se os tribunais podem eventualmente amenizar conflitos, frequentemente eles criam novos, na medida em que fornecem recursos simbólicos que estimulam esforços de mobilização de diversos atores. Esse poder relacional do direito que constrange as escolhas de oportunidades e recursos dos atores sociais pode servir tanto para alterar quanto para reafirmar o estado de coisas preexistente: ainda que decisões judiciais inovadoras produzam efeitos sociais transformadores, ondas de contramobilização também podem ser incentivadas na intenção de desfazer, opor ou contornar o cumprimento de decisões de justiça.

Como mencionado acima, o papel do Judiciário na configuração do jogo e na definição de quais termos organizarão as disputas políticas, reconhecendo inclusive os agentes credenciados a acessá-lo e estabelecendo um legado cultural de convenções apreendidas, internalizadas e normalizadas, é compreendido pelo que a literatura trata como poder constitutivo da autoridade judicial.

Diz-se que os tribunais refinam, complementam e ampliam a linguagem da política e as visões de uma boa e legítima sociedade, demarcando não apenas opções estratégicas possíveis às partes contrárias, mas também um quadro de entendimento, expectativa e aspiração aos cidadãos e às autoridades em seu modo de interpretação da realidade. O poder constitutivo da lei e sua influência sobre as ações estratégicas são formativos e duradouros, impactando identidades, consciências e interesses dos sujeitos. Por isso, as convenções e justificativas legais transmitidas pelos tribunais são reproduzidas e reforçadas nas relações sociais cotidianas, fazendo com que o espírito do direito permeie a vida social através de empréstimos linguísticos dos procedimentos judiciais.

A teoria da mobilização do direito, desse modo, permite associar as hipóteses enfrentadas tanto pelos estudos sociojurídicos quanto pela literatura sobre movimentos sociais, ampliando a conceitualização do direito para incluir mais dimensões, atores, instituições, significados e espaços sociais (LOSEKANN; BISSOLI, 2017). O uso estratégico da lei por movimentos sociais em prol de suas causas joga luz sobre as interações com atores do campo jurídico e os repertórios de ação coletiva, que atravessam as instituições judiciais conectando múltiplos atores, instituições e campos por mecanismos que acionam dimensões simbólicas do direito. Como as autoras demonstram para o caso de ações civis públicas ambientais em dois estados do sudeste e da regulação sobre transgênicos no país, a construção de enquadramentos legais é dinâmica e relativa à agência dos movimentos sociais diante das estruturas de oportunidades e dos sentidos da lei que se alteram com o uso.

Para além das abordagens do realismo jurídico, constrangidas pelo compromisso em demonstrar o resultado do julgamento em termos de ganho da causa, uma análise dos efeitos da mobilização do direito compreende o impacto e o legado da mobilização de forma complexa e contextual, considerando o conjunto de aspectos afetados, a exemplo da mudança no conteúdo das lutas e táticas legais, os novos conteúdos de direitos produzidos pelas identidades coletivas no decorrer do processo judicial e a certificação de posições legitimadas, que fortalecem e empoderam determinadas demandas. No caso da estratégia judicial de elaboração de um enquadramento de injustiça, ela pode ser movida por associações, ONGs, a Defensoria Pública, o Ministério Público, ou ainda depender de outro ator intermediário que afirme no processo judicial uma dada situação como ilegal.

A construção social de uma "ambientalização continuada dos conflitos" por intermédio de ações civis públicas tem sido ferramenta recorrente de proteção e acesso à justiça à população vulnerável, a exemplo do que Acsegrad (2010) denomina de ambientalização das pautas dos grupos subalternos por um "ecologismo combativo". Esse deslocamento de sentido do ambientalismo após a Rio92 e aprofundado nos anos 2000 em torno de uma "justiça ambiental" logra ampliar os atores e situações compreendidas como ambientais e politiza as demandas, como bem ilustra o estudo de caso sobre o qual se debruça o desenvolvimento deste artigo.

Como anunciado na introdução, a restituição das contradições de um processo de construção institucional de proteção ao meio ambiente, bem como a identificação dos usos estratégicos do direito ambiental, desde a proteção e controle centralizados à negociação reservada às próprias empresas poluidoras aporta relevantes indícios à discussão que proporemos na sequência, de um estudo local sobre uma tentativa acelerada e desinteressada de interlocução com as populações implicadas pelo efeitos socioambientais do empreendimento.

## 2 Cenários e estratégias sobre políticas ambientais: do Estado de Polícia ao direito de poluir

A propósito da curta história mal-sucedida das políticas ambientais, interrompidas pela ofensiva neoliberal que reestruturou os dispositivos de intervenção dos Estados, o tema abordado é terreno fértil para observar as contradições da construção das instituições de proteção ambiental em um determinado território pelo prisma das estratégias jurídicas.

A abordagem adotada privilegia a transformação das políticas ambientais a partir de uma análise das trajetórias que a conceberam ou a implementaram. Cumpre analisar as razões dessa mudança profunda, que modifica radicalmente os quadros de referência e os modelos de intervenção. Ao mesmo tempo buscamos compreender as estruturas mobilizadas para fazer acontecer os protestos e as formas de indignação ante medidas alienadoras de seu cotidiano. De todo modo, considere-se sempre que todas as ações estratégicas levadas a efeito são circunstâncias carregadas de significado no curso dos fenômenos abordados. Os conflitos postos pela regulação da natureza adquirem

inteligibilidade por parte dos atores ao considerar as condições objetivas que estruturam as ações estratégicas no mundo social e político.

Restituir o esboço do cenário das políticas ambientais em países do norte, na esteira de Dezalay (2007) nos permite acessar repertórios de jogos estratégicos múltiplos que culminaram em três momentos chave naquela conjuntura regional: (i) a estratégia normativa de sua gênese, pela concepção jurídica em prol da mobilização judicial do modelo alemão que institui o Estado de Polícia dos anos 1970; (ii) o seu questionamento, nos anos 1980, seguido da interrupção dessa mobilização dos tribunais, com a flexibilização do enquadramento burocrático em nome de regulamentações informais, a exemplo do modelo dos Países Baixos; (iii) as novas formas de regulação, desencadeadas pela Rio 92, seja por meio de acordos corporativos negociados sob a tutela do Estado, seja de maneira ainda mais liberal, pelo recurso a incentivos do mercado, conforme o modelo britânico no qual grandes escritórios de advocacia concebem a gestão ambiental como elemento componente do mercado internacional de direito empresarial.

O cenário do uso intensivo dos bens ambientais parece indubitavelmente marcado pelo paradoxo de que as grandes catástrofes ecológicas ou tecnológicas são subsidiadas por anseios de amplificação de bens de consumo. As comoções em diferentes territórios atingidos contribuiram para que se pusesse em questão os limites do modelo burocrático de defesa do meio ambiente. Neste campo de ação emerge “uma perspectiva do construtivismo ambiental, que encara os problemas ambientais como produtos de construção social; ou seja, que foram negociados, definidos e legitimados na esfera social” (BURSZTYN; EIRÓ, 2014, p. 472).

A ampla cobertura da mídia advém de influência de ONGs e dos impactos de atores socioambientais difusos ao denunciarem descaso de governos e empresas devido à inaplicação das novas leis, ao mesmo tempo abre-se espaço para que jovens burocratas do meio-ambiente afirmassem sua autoridade. No entanto, as grandes multinacionais mudaram de estratégia: investiram nas questões ambientais, ao invés de negá-las ou recusá-las. Tal virada reformista recebeu apoio de fundações filantrópicas (a exemplo da Fundação Ford) para mobilizar o mundo acadêmico em busca de tecnologias ambientalmente aceitáveis e de investimento rentável, ao menos para grandes empresas.

Essas organizações também financiaram a recomposição do militantismo, profissionalizando e certificando suas competências científicas (OLIVEIRA, 2008), na medida em que transformavam os oponentes em parceiros capazes de negociar com as

empresas. O triplo terreno de (a) inovação científica, (b) gerencialismo das multinacionais e (c) reestruturação das práticas militantes tem por propósito interromper a aliança entre militantes e burocratas, concretizada por importante produção normativa e mobilização midiática dos processos judiciais que repercutiam desastrosamente para a imagem das multinacionais. A regulação ambiental negociada desvela um paradoxo envolvido no reconhecimento político das questões ambientais: de um lado contribui para diluir o controle institucional pelas burocracias especializadas, de outro expandem-se os anseios de incorporação de demandas de atores sociais. A banalização da proteção ambiental a torna um argumento dentre outros nas lutas entre poderes burocráticos e políticos. Embora revele permanente construção, a continuidade institucional mascara a renovação das políticas e das equipes.

Com relação à evolução histórica que marca os três momentos da política ambiental, conforme destacado por Dezalay (2007), cabe-nos restituir a gênese do Estado de Polícia no campo ambiental. Criado pela Comissão Europeia após a Conferência de Estocolmo de 1972, o Bureau europeu do meio-ambiente nasce de um sonho utópico por uma internacional da ecologia e opera como ligação entre grandes associações de proteção da natureza e o recente serviço comunitário para o ambiente.

Tomando posições moderadas por ocasião de debates públicos em matéria nuclear, se distanciando dos militantes, o Bureau assume perfil de interlocutor “responsável”, o que lhe vale apoio financeiro de fundações. O patrocínio permitiu que o Bureau acessasse uma linguagem mais científica, do que decorreu seu acelerado reconhecimento institucional, por ocasião do uso que os agentes políticos passaram a fazer dele, como contra-ataque às reivindicações radicais dos movimentos.

Com o tempo, uma coalizão progressiva entre tecnocratas do ambiente e militantes em torno de uma estratégia normativa de catalogar um programa de proteção ao meio ambiente, possibilitada pela frágil visibilidade institucional que ainda tinha, leva à formulação de normas ambientais exigentes, sem que houvesse preocupação pelo custo de sua implementação.

Essa estratégia de demonstração simbólica operou como justificativa pública junto aos militantes mais desconfiados da pertinência de colaboração com burocratas. As tomadas de decisão como comportamentos não são imutáveis. Por isto Dulong (2020, p. 55) dirá que “aqueles que ocupam uma posição de poder na instituição podem buscar, por razões que devem ser explicadas, mudá-las. Certas práticas, até então legítimas, podem assim, de um dia para outro, serem taxadas de ‘subversivas’”.

O arranjo simbólico é transformado pela intercorrência de catástrofes naturais e tecnológicas, que elevam o tema à prioridade política. A visibilidade faz com que o Parlamento europeu constitua uma comissão para demonstrar a inexecução da proteção ambiental. Decorrente de tais pressões, o que funcionava modestamente como serviço ambiental europeu torna-se Direção Geral, em 1981, a fim de afirmar a defesa do ambiente como um dos grandes intentos da Comunidade Econômica Europeia.

A mobilização dos tribunais enquanto estratégia de ativismo é inspirada na experiência dos juristas alemães, habituados a invocar nacionalmente o Estado do Direito na defesa do meio ambiente. Assim, uma pequena elite de juristas já circulava em redes internacionais de conservação da natureza, e mediante apoio de outros acadêmicos influentes, zelavam para que os novos dispositivos estivessem submetidos à autoridade do direito.

A primazia da lógica jurídica desde o fim dos anos 1970 na contestação dos riscos de implantação de centrais nucleares mostra que a mobilização de técnicas do direito é estratégia que acompanha a profissionalização da contestação em matéria ambiental. A utilização de táticas jurídicas obriga empresas que pretendem se defender dos constrangimentos de uma contestação ambiental nos tribunais a investirem nesse novo saber jurídico, o que faz criar uma comunidade de juristas especialistas providos de uma competência valorizada.

As políticas de desregulação começam a ser objeto de fortes queixas de ONGs e a merecerem acolhida midiática. Bem estimuladas pelo governo britânico, que defende que as políticas tratam de autonomia nacional, essas alegadas prerrogativas acabam por conduzir a retirada de temas protetivos ao meio ambiente da agenda de Bruxelas. A defesa ambiental é requalificada de desenvolvimento sustentável e a visão neoliberal prepondera na Comunidade Europeia, mesmo na Direção Geral especializada: os funcionários são substituídos por nova geração de gestores sensíveis às críticas sobre a ineficácia da proteção ambiental, muito influenciados pela experiência holandesa de concertação e regulação negociada entre parceiros sociais e empresas (chamado *green polder model*).

A gestão cooperativa do meio ambiente pressupõe beneficiar-se de bons contatos no mundo empresarial e caracteriza-se por negociações informais, nas quais as indústrias se comprometem a diminuir os rejeitos poluentes. Os ganhos obtidos consistem na flexibilização dos controles administrativos e na maior liberdade de busca por soluções técnicas que integrem os tensionamentos ambientais na estratégia

industrial. O green polder model é caracterizado por fragilizar os dispositivos de controle administrativo e por incitar os empresários a tomarem a iniciativa, numa ética de inspiração calvinista.

As estratégias das corporações e de seus aliados dentro do Estado cravam a privatização dos bens ambientais comuns, cujos territórios, solos, rios e subsolo são pressionados na direção da mercantilização (SANTOS; MILANEZ, 2018). Quanto à constituição de um mercado do direito ambiental, é cabido afirmar que o investimento dos juristas consultores sobre matéria ambiental demonstra uma estratégia promocional, que visa sensibilizar seus clientes empresários sobre a dimensão jurídica dos novos riscos ambientais (ENGELMANN, 2006; OLIVEIRA, 2008; DEZALAY, GARTH, 2015).

Por ocasião da Rio 92, os empresários tomaram consciência da importância das questões ambientais, mas também passaram a desconfiar do tratamento judicial, pela frequência com que envolve sua escandalização pela imprensa. Por isso, estratégias de negociação preventiva que evitem o formalismo jurídico têm sido a diretriz para que novos gestores resguardem-se de processos judiciais (DEZALAY, 2007).

As competências jurídicas são bens simbólicos cujo valor é ligado à legitimidade social dos que os produzem. O domínio de grandes escritórios sobre o mercado do direito ambiental rapidamente fez esgotar a baixa credibilidade social da nova disciplina jurídica reduzindo-a a simples argumento tático de grandes negociações onde ocorrem as operações transnacionais de empresas. O direito ambiental, com isso, perdeu seu valor de mercado e sua imagem de neutralidade para ser relegado a mero argumento técnico suplementar.

### 3 Ruídos do Pluralismo Estatal: entre a cooperação e a concorrência na condução das políticas públicas

Esta seção aborda a multiplicidade de atores estatais, focando a miríade de conflitos existentes entre eles, decorrentes dos processos continuados de fricção entre suas esferas de atuação, com ênfase sobre a ampliação de apropriação de garantias para si e aumento de políticas sob sua responsabilidade. Tal movimento de desenvolvimento institucional, entretanto, resulta de disputas por afirmação e leva a pluralização da estrutura intraestatal.

Arantes e Moreira (2019), a seu turno, compreendem que as interações entre esferas estatais servem mais para exacerbar ambições corporativas, distinguir os objetivos de cada departamento e órgão do Estado. Com isso, aumentam-se as competências e a autonomia das categorias representadas, que se empenham publicamente para ver suas demandas tornarem-se exitosas no jogo de disputas por interesses concorrentes com outras instituições do "pluralismo estatal".

Assim, tal jogo concorrencial reforça a ampliação das atribuições reivindicadas por esses órgãos, que se tornam cada vez mais independentes, autônomos, ao mesmo tempo em que restam eximidos de "prestar contas".

A retórica da *accountability*, por sua vez, é recurso discursivo legítimo a consolidar a premência de tais instituições de controle, na medida em que renovam sua importância na organização e fiscalização da administração, ainda que se tornem mais dissociadas, elas próprias, de uma lógica responsiva à fiscalização externa.

Um dos efeitos deletérios desse processo, no limite, consiste no distanciamento desses órgãos de Estado dos compromissos participativos, democráticos e efetivamente representativos das demandas de movimentos sociais e grupos de interesse preteridos e minoritários na conformação da estrutura de poder que organiza nossas desiguais hierarquias sociais.

#### 4 A mediação judicial na operação consorciada do Horto Florestal: um estudo de caso para restituição da interação entre múltiplas esferas públicas

Esta última seção tratará do acordo judicial realizado entre o estado do Rio Grande do Sul e os municípios de São Leopoldo e Sapucaia do Sul, o qual prevê a instalação de operação urbana consorciada em área de horto florestal.

No intuito de viabilizar projeto de desenvolvimento sustentável e conservação de área ambiental, a iniciativa dos atores do sistema de justiça sustenta a instalação, nas proximidades do zoológico do município de Sapucaia do Sul, de uma área de proteção ambiental, com unidade da polícia militar, delegacia de polícia, polos industrial e tecnológico, além de garantir a moradia de famílias em situação de vulnerabilidade. A concessão urbana prevê a concepção do projeto pelo poder público e a operação pela iniciativa privada.

O acordo decorre de Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público do Rio Grande do Sul que solicita o reconhecimento da importância ecológica da área, a regularização fundiária dos locais que não possam ser desocupados e a conservação das áreas de valor ecológico.

O presente estudo do caso se apresenta como oportunidade para verificar empiricamente de que modo o protagonismo das instituições do sistema de justiça tem colaborado na definição dos contornos das decisões de políticas públicas, além de aferir, no caso, de que modo interagem os distintos objetivos de cada órgão da administração pública.

Há de se frisar, conforme os empreendedores judiciais envolvidos com sua promoção, que a iniciativa “celebra o diálogo como caminho para solução de problemas complexos”. Ainda segundo os mesmos, trata-se de oportunidade construída “com muito esforço pelos envolvidos, todos imbuídos desse espírito, motivados por essa missão [...] achar uma solução para a região”.

No intuito de compreender as interações entre poder público, iniciativa privada e a participação de cidadãos no detalhamento das ações previstas, essa pesquisa pretendeu realizar (1) pesquisa em documentos que restituíram a construção “do consenso de soluções negociadas”, acompanhar (2) a participação da sociedade civil nas audiências públicas e descrever (3) a atuação do Ministério Público, a quem incumbe acompanhar e fiscalizar o cumprimento das cláusulas previstas por todos os signatários do acordo.

Dentre a problematização levantada, além de conhecer e visibilizar iniciativa de gestão coordenada com impactos sociais importantes na região, trata-se também de jogar luz sobre a discussão sensível sobre ceder ou não as áreas de proteção ambiental para empresas.

Quanto aos objetivos que guiaram essa pesquisa, inicialmente, durante o projeto, procuramos estudar os casos de operações urbanas consorciadas e seus impactos nas sociedades que habitavam essas regiões. Na sequência, foi feita revisão de literatura sobre a importância de considerar a adesão da sociedade civil nas audiências públicas. Por fim, o papel do Ministério Público, a quem incumbe acompanhar e fiscalizar o cumprimento das cláusulas previstas por todos os signatários do acordo, tomou significativa atenção da pesquisa.

Para restituir a gênese do caso, cumpre mencionar o ato da Secretaria Estadual do Meio Ambiente e Infraestrutura, a qual confirmou a viabilidade da cessão de uso de

duas áreas que fazem parte do Horto Florestal em questão. Segundo os agentes de governo implicados no processo, a intenção da prefeitura do principal município atingido é revitalizar o local e abri-lo para uso público. Assim, na manhã do dia 18 de outubro de 2021, foi realizada uma reunião entre uma das Prefeituras da região envolvida, secretários, vereadores e representantes dos moradores das ocupações do Horto e José Joaquim.

Segundo o prefeito desse município, “esclarecemos aos moradores que o local faz parte de um processo da Procuradoria Geral do Estado, Ministério Público e das prefeituras, pois a área abrange os dois municípios. O município tem interesse em resolver a situação. Não deixaremos nenhuma família desamparada”. Consta-se, portanto, que o processo envolve os municípios, não os ocupantes históricos do território, nem tampouco os manifestantes envolvidos com a associação de moradores afetados pelo acordo consorciado.

Ademais, embora o projeto pretenda instalar, na localidade próxima ao zoológico do município, uma área de proteção ambiental, um batalhão de polícia militar, delegacia de polícia, polo industrial e polo tecnológico, além de viabilizar o assentamento e a moradia de famílias em situação de vulnerabilidade, percebe-se que ainda que o Ministério Público reforce a importância da participação dos cidadãos nas futuras audiências públicas, tal abertura dialógica e colaborativa tem dificuldade para ser implementada.

Os indícios de tamanha dificuldade podem ser apreendidos pela recente articulação dos moradores, que pleitearam junto a Assembleia Legislativa a efetivação de uma audiência que reúna a presidência da ALRS, a comissão de moradores e a Procuradoria-Geral do Estado. Em outras palavras, o acordo que articulou a futura instalação da operação urbana consorciada na área do Horto Florestal, conforme relata a liderança da associação de moradores, “está com o juiz para homologação sem que as pessoas que lá moram fossem ouvidas, sem que nenhuma audiência pública fosse realizada”. Conforme complementa, a permanência de mais de 2 mil pessoas em seus locais de moradia resta ameaçada: “em alegada compensação pela retirada das famílias, estas seriam reassentadas em outra área, mais distante da original, e em apartamentos de quarto e sala, independente do tamanho do núcleo familiar”.

#### Considerações Finais

Por todo o exposto, um padrão percebido dentre os acordos empreendidos entre múltiplas esferas da administração pública, órgãos do sistema de justiça e grupos organizados em torno de interesses privados é a progressiva negligência com parte vulnerabilizada da população, acompanhada, ao mesmo tempo, por maior valorização dos agentes do Estado e do meio empresarial.

Por conta do que foi destacado na descrição do caso, os moradores interessados no processo pouco são participados das diretrizes adotadas pelo acordo intermediado pelos órgãos do sistema de justiça, que tende a favorecer as demandas pautadas por atores representantes dos interesses do consórcio de empresas, em detrimento de seu futuro dentro ou fora do Horto Florestal.

#### Referências Bibliográficas:

ACSELRAD, Henri. Ambientalização das lutas sociais: o caso do movimento por justiça ambiental. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 68, n. 24, p. 103-119, 2010.

ARANTES, Rogério B.; MOREIRA, Thiago M. Q. Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal. **Opinião Pública** [online]. 2019, v. 25, n. 1, pp. 97-135. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1807-0191201925197>>. Epub 16 Maio 2019. ISSN 1807-0191. <https://doi.org/10.1590/1807-0191201925197>.

BURSZTYN, Marcel; EIRÓ, Flávio. Mudanças climáticas e distribuição social da percepção de risco no Brasil. **Sociedade e Estado**, v. 30, n. 2, p. 471-493, 2015.

DEZALAY, Yves. De la défense de l'environnement au développement durable: l'émergence d'un champ d'expertise des politiques européennes. **Actes de la recherche em sciences sociales**, p. 66-79, 2007.

DEZALAY, Yves; GARTH, Bryant. A construção jurídica de uma política de notáveis: o jogo duplo da elite do judiciário indiano no mercado da virtude cívica. **Revista Pós Ciências Sociais**, v. 12, n. 23, p. 37-60, 2015.

DULONG, Delphine. Por dentro e por fora: a subversão na prática. **Revista Pós Ciências Sociais**, v. 17, n. 34, p. 53-72, 2020.

ENGELMANN, Fabiano. Internacionalização e ativismo judicial: as causas coletivas. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 123-146, 2006.

LOSEKANN, Cristiana; BISSOLI, Luiza. Direito, mobilização social e mudança institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 32, p. 1-24, 2017.

MCCANN, Michael W. "Poder Judiciário e mobilização do direito: uma perspectiva dos 'usuários'". Revista Escola da Magistratura Regional Federal da 2ª. Região/Emarf, Anais do Seminário Nacional sobre Justiça Constitucional, 2010, p. 175-196.

OLIVEIRA, Wilson J. Ferreira de. Gênese e Redefinições do Militantismo Ambientalista no Brasil. **Dados**, v. 51, p. 751-777, 2008.

SANTOS, Rodrigo S. P.; MILANEZ, Bruno. A construção do desastre e a “privatização” da regulação mineral: reflexões a partir do caso do vale do rio Doce. In: ZHOURI, Andréa (org). **Mineração, violências e resistências: um campo aberto à produção de conhecimento no Brasil**. Marabá: Editorial iGuana, 2018, p. 111-154.