

**INSTRUMENTOS PARTICIPATIVOS: ANÁLISE DE SEU USO
EM PROCEDIMENTOS AMBIENTAIS DO MINISTÉRIO
PÚBLICO**

***PARTICIPATORY INSTRUMENTS: AN ANALYSIS OF THEIR
USE IN ENVIRONMENTAL PROSECUTION PROCEDURES***

Cátia Araujo Farias

Doutora pela Universidade Federal de Viçosa. Professora Titular do Curso de Especialização em Perícia Judicial, Ambiental e Auditorias do Centro de Ciências Tecnológicas/UNIFESO - Teresópolis/RJ.

Celso Maran de Oliveira

Cientista Ambiental e Urbanístico (Direito Ambiental e Direito Urbanístico). Doutor em Ciências da Engenharia Ambiental pela Universidade de São Paulo (USP). Professor do Departamento de Ciências Ambientais (DCAm), docente do Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais (PPGCAm) e coordenador do PPGCAm.

Roberta Montello Amaral

Doutora em Engenharia de Produção pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Diretora da DPPE/Unifeso.

RESUMO

O processo de internalização de temas ambientais relevantes à sociedade tem sido cada vez mais presente na legislação, exercendo o Ministério Público papel fundamental nesse processo. O envolvimento da população nos procedimentos de natureza ambiental garante o exercício de princípios de Direito Ambiental, como o da prevenção, além de contribuir sobremaneira na propositura de soluções adequadas à realidade local. O presente trabalho buscou analisar, a partir de respostas obtidas por meio de questionário *online* disponibilizado ao Ministério Público Federal e Estadual de São Paulo, as práticas do *Parquet* como agente facilitador na implementação de Democracia Participativa em procedimentos ambientais da instituição. Embora ainda priorizados os instrumentos participativos já formalizados pelo próprio *Parquet*, observa-se a oportunidade de prática democrática no curso dos procedimentos ministeriais, ensejando o envolvimento da coletividade na propositura de soluções e de práticas mais adequadas à realidade local.

Palavras-chave: Democracia Ambiental; Participação Popular; Ministério Público.

ABSTRACT

The process of internalizing environmental issues that are relevant to society has been increasingly present in legislation, and the Public Prosecutor's Office plays a fundamental role in this process. The involvement of the population in environmental proceedings ensures the exercise of the principles of Environmental Law, such as prevention, in addition to contributing greatly to the proposition of appropriate solutions to the local reality. The present work sought to analyze, based on responses obtained through an online questionnaire made available to the Federal and State Public Prosecutor's Offices in São Paulo, the practices of the *Parquet* as a facilitating agent in the implementation of Participatory Democracy in environmental procedures of the institution. Although the participatory instruments already formalized by the *Parquet* itself are still prioritized, the opportunity for democratic practice is observed in the course of ministerial procedures, enabling the involvement of the community in proposing solutions and practices more appropriate to the local reality.

Keywords: Environmental Democracy; Popular participation; Prosecution Service.

1 INTRODUÇÃO

O processo de internalização de temas ambientais relevantes para promoção da participação pública tem sido cada vez mais presente na legislação a fim de garantir o processo democrático indicado nos tratados internacionais relacionados à proteção do ambiente.

O Brasil, a partir da década de 1980, com o retorno da vigência das instituições democráticas formais básicas, presenciou ações da sociedade, que na época soube se articular para reivindicar medidas que acabassem com suas carências, como, por exemplo, a distribuição de bens públicos e a participação, porém em menores proporções, na formulação de políticas públicas (JACOBI, 2008). Essa ferramenta se mostrou de grande valia pela expansão da participação de minorias da sociedade que geralmente são excluídas do sistema formal (ALENCAR, 2013). Jacobi (2008) definiu que os objetivos da participação popular são:

[...] 1) promover iniciativas a partir de programas e campanhas especiais visando o desenvolvimento de objetivos de interesse coletivo; 2) reforçar o tecido associativo e ampliar a capacidade técnica e administrativa das associações, e 3) estimular a participação na definição de programas e projetos de interesse coletivo, nas suas diversas possibilidades.

A participação popular enseja certo nível de conhecimento do assunto tratado. É fundamental que se saiba previamente acerca dos elementos cruciais envolvidos em um processo participativo democrático, em que se garanta a todos uma participação ativa, em termos quantitativos e qualitativos. Aqui se refere à democracia participativa, que compreende mecanismos de controle e participação a serem efetivados pela sociedade em geral (três setores da sociedade), na discussão de políticas públicas.

Importante ainda sublinhar que o microsistema ambiental contido na Constituição Federal vigente e nas normas ambientais garante uma série de princípios que propiciam sua integração efetiva em diversos campos de aplicação (FIORILLO, 2019; MACHADO, 2020, MILARÉ, 2020; SILVEIRA, 2013; SIRVINSKAS, 2019).

O *caput* do artigo 225 da Carta Magna, ao designar o direito e a defesa do meio ambiente à coletividade, infere a necessidade de participação do cidadão para garantir o ambiente equilibrado (BRASIL, 1988; OLIVEIRA; BENINI; LAGARES, 2021) e a participação popular foi institucionalizada no Princípio 10, da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ONU, 1992; BELLO; PAROLA, 2017).

Ainda em âmbito internacional, em 1998 foi assinada a Convenção sobre Acesso à Informação, Participação no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de

FARIAS, Cátia Araujo; OLIVEIRA, Celso Maran de; AMARAL, Roberta Montello. Instrumentos participativos: análise de seu uso em procedimentos ambientais do Ministério Público. *RJESMPSP*, 22, 2022, p. 187-205.

Ambiente, comumente chamada de Convenção de Aarhus, que trata da efetivação do direito de participação popular em sociedades democráticas; em 2018, o Brasil assinou o Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe (ONU, 2018), nomeado Acordo de Escazú (ALBUQUERQUE; SOUSA; OLIVEIRA, 2022; PAROLA, 2020).

Mesmo com a assinalação de diversos documentos internacionais, o que significa a participação popular e qual o nível de atuação da coletividade nas atividades dos tomadores de decisão? Existem vários níveis de participação dos cidadãos nas tomadas de decisão, conforme apresenta Arnstein (1969), colacionados na tabela abaixo:

Tabela 1: Níveis de participação popular na tomada de decisões.

Nível de não participação	Manipulation (Manipulação)	Os cidadãos não participam. Permite que os detentores de poder "educem" ou "curem" os participantes.
	Therapy (Terapia)	
Graus de tokenismo	Informing (Informando)	Os cidadãos podem, de fato, ouvir e ser ouvidos. Mas, sob essas condições, eles não têm o poder de garantir que seus pontos de vista sejam atendidos pelos tomadores de decisão.
	Consultation (Consulta)	
	Placation (Apaziguamento)	
Graus de poder do cidadão	Partnership (Parceria)	permite que os cidadãos negociem e se envolvam em trocas com os tomadores de decisão.
	Delegated power (Poder delegado)	os cidadãos obtêm a maioria dos assentos de tomada de decisão, ou total poder gerencial.
	Citizen control (Controle do cidadão)	

Fonte: ARNSTEIN, 1969.

O Ministério Público (MP), como garantidor da ordem jurídica (BRASIL, 1988, artigo 127), deve assegurar a participação popular. Deve, outrossim, motivar a participação ativa da gestão pública, viabilizando o devido acesso à informação para que se elucidem todos os pontos necessários para amparar as decisões do Poder Público relacionadas ao desenvolvimento sustentável (OLIVEIRA *et al.*, 2016).

FARIAS, Cátia Araujo; OLIVEIRA, Celso Maran de; AMARAL, Roberta Montello. Instrumentos participativos: análise de seu uso em procedimentos ambientais do Ministério Público. *RJESMPSP*, 22, 2022, p. 187-205.

A participação popular, como pode ser observado na escala Arnstein (1969), não se esgota em consulta popular: ela deve viabilizar o acompanhamento e execução de projetos previamente examinados para que tudo esteja de acordo com o que foi aprovado e dentro dos conformes autorizativos. Como a aprovação -ou não- pela população não é vinculante, o resultado da consulta não é óbice à realização de determinados projetos, desde que a autoridade venha a dar as justificativas cabíveis.

O Ministério Público exerce papel fundamental nesse processo participativo para que se cumpram as etapas legais e a fim de ser o agente facilitador de implementação de democracia participativa em procedimentos de natureza ambiental. A presença do *Parquet* garante não somente uma ingerência participativa, mas também o acompanhamento dos passos executórios do projeto e seus possíveis impactos.

O presente trabalho objetiva analisar as práticas do Ministério Público no estado de São Paulo (Federal e Estadual) como agente facilitador de implementação de democracia participativa em procedimentos ambientais presididos pelo *Parquet*. Com esse estudo, os autores visam a contribuir com informações para que o MP valorize e fortaleça os instrumentos participativos em assuntos de interesse comum da sociedade.

2 METODOLOGIA

A pesquisa foi realizada junto ao MP, compreendendo o Ministério Público Federal (MPF) e Estadual de São Paulo (MPE). Foi elaborado um questionário diagnóstico com 25 questões, sendo cinco para respostas abertas e 20 de múltipla escolha ou escolha de uma única resposta. O questionário diagnóstico foi dividido em duas partes: a 1ª parte abrangeu a identificação profissional, contemplando tópicos relacionados à identificação profissional/lotação/tempo de atuação, de maneira a investigar o envolvimento destes nos procedimentos relacionados aos conflitos socioambientais existentes; e a 2ª parte teve foco nos procedimentos de natureza ambiental, na participação popular e na prática de ofício, atendendo aos objetivos da pesquisa propriamente dita.

O instrumento de registro do questionário foi por meio da plataforma institucional de questionários da Universidade Federal de São Carlos, tendo sido disponibilizado para preenchimento online por um período compreendido entre 10 de setembro de 2021 a 10 de outubro de 2021, no endereço eletrônico

<<http://www.questionarios.ufscar.br/index.php/729637?lang=pt-BR>>. A divulgação e convite para participar da pesquisa foi por meio de ofício encaminhado aos órgãos representativos do MPE (Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente do MPSP) e MPF (4ª Câmara de Coordenação e Revisão - Meio Ambiente e Patrimônio Cultural) para que esses órgãos repassassem aos seus membros. Participaram da pesquisa cerca de 50 promotores e procuradores, sendo que 20 responderam os questionamentos em sua totalidade.

Após o encerramento do prazo, as informações foram compiladas em planilhas do *Microsoft Excel* para confecção de gráficos a serem apresentados nos resultados. Para tanto, primeiramente, buscou-se a verificação das metodologias e técnicas existentes para o estudo estatístico dos dados alcançados em relação à coleta, análise documental, levantamento e organização dos dados apurados, seleção de amostras e definição das variáveis relevantes a serem avaliadas, de maneira a garantir análise dos objetivos pretendidos. Após essa análise, optou-se pelos métodos da estatística descritiva que garantiram a confecção de gráficos de setores e de barras, bem como medidas de síntese como porcentagens (HOEL, 1995; FREUND; SIMON, 2000; MAGALHÃES; LIMA, 2004; CRESPO, 2009).

Os gráficos são referentes a cada questão respondida e questões correlacionadas, no intuito de verificar uma semelhança ou correspondência possível entre o conhecimento da eficácia da adoção da metodologia participativa no âmbito de procedimentos ministeriais cujo objeto seja proteção e preservação do meio ambiente, bem como o *modus vivendi e operandi* dessa prática no trâmite destes procedimentos.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

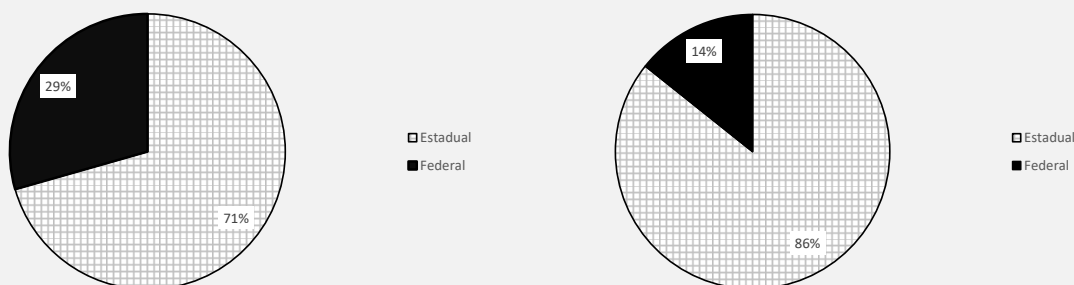
3.1 Informações sobre respondentes totais e parciais

Em relação aos participantes, 41 profissionais do MP responderam o questionário, contudo, somente 20 desses responderam integralmente (ou seja, 49% dos participantes). Duas hipóteses podem responder a esse comportamento: O grande número de perguntas a serem respondidas, não sendo adequado ao tempo disponível dos participantes, e/ou a falta de interesse dos respondentes iniciais em finalizar o questionário.

3.2 Sobre lotação profissional e atuação dos respondentes

Em relação à lotação profissional e atuação junto ao MP, observou-se que a maior participação dos profissionais com atribuição ambiental encontra-se no MPE (71%) (Figura 1, esq.) e, se considerarmos apenas os que ingressaram no MP até o ano de 2000, 86% encontram-se lotados na esfera estadual (Figura 1, dir.). O número maior de promotores de justiça do MPE demonstra um maior peso dessa representatividade junto aos estados da federação, conforme observado por Ribeiro (2017).

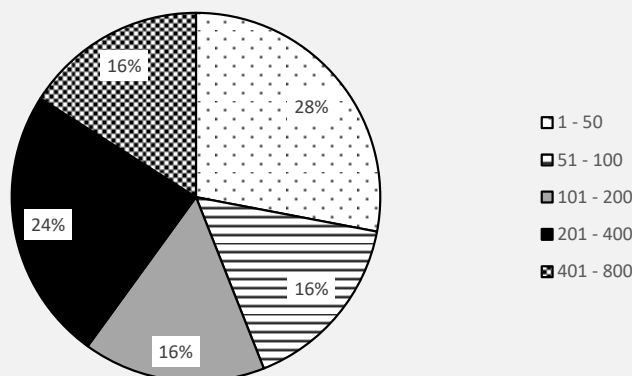
Figura 1: Lotação profissional dos respondentes (esq.) e dos respondentes com ingresso até o ano 2000 (dir.).



Fonte: Dados de pesquisa, 2022.

Acerca do número de procedimentos ambientais nos quais os respondentes atuam ou já atuaram nos últimos cinco anos (Figura 2), há um relativo equilíbrio nas respostas, mas com prevalência entre 1-50 (28%) e 201-400 (24%).

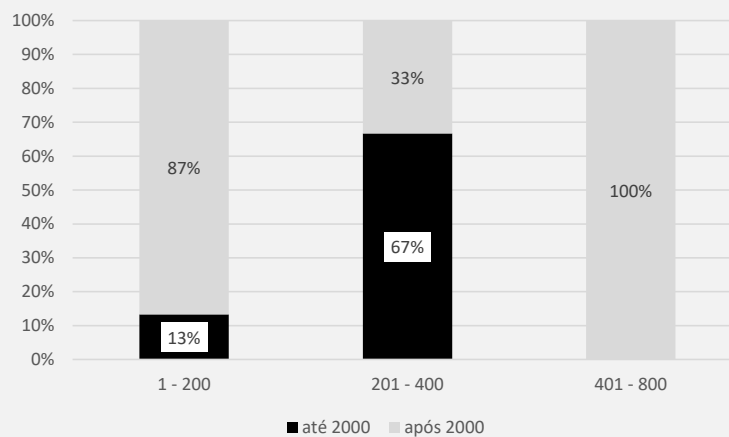
Figura 2: Número de procedimentos em que o respondente atuou/atua na área ambiental nos últimos 5 anos.



Fonte: Dados de pesquisa, 2022.

Relacionando o número de procedimentos e o tempo de atuação do promotor/procurador (Figura 3), foi detectado que entre os profissionais que ingressaram no MP antes do ano 2000, o número de procedimentos em que atuaram nos últimos anos geralmente foi de 201 a 400 (67%), enquanto 100% das respostas relativas ao grupo entre 400-800 procedimentos ambientais foram de responsabilidades de profissionais que ingressaram após o ano 2000.

Figura 3: Número de Procedimentos em que atuou/atua na área ambiental nos últimos 5 anos por momento de ingresso no MP.



Fonte: Dados de pesquisa, 2022.

Em relação ao número de procedimentos em que os promotores atuaram na área ambiental nos últimos cinco anos, percebe-se o reflexo da difusão e aplicação da legislação ambiental, sobretudo a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985 (BRASIL, 1985), que disciplina a Ação Civil Pública (ACP) por “danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico”, entre outros. Neste aspecto, é possível observar os reflexos e desdobramentos da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) e da Política Nacional do Meio Ambiente, instituída pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, como elemento instrucional para formulação e aplicação de regras de preservação e correção aos danos ambientais oriundos de atividades antrópicas (BRASIL, 1981a).

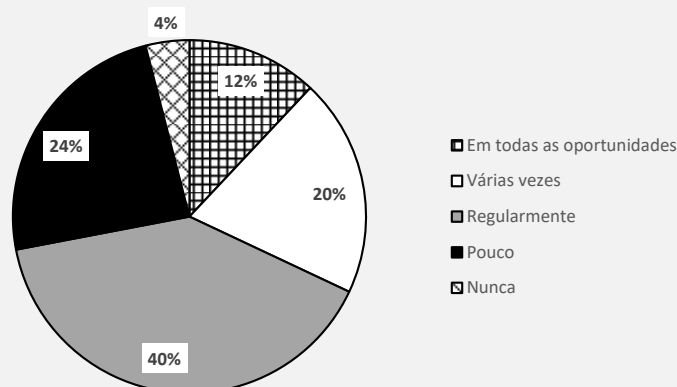
O aumento da instauração de procedimentos dedicados às questões de dano ambiental, seja qual for a natureza desse dano, pode estar relacionado à preocupação maior da comunidade em geral, influenciada pela trajetória histórica a partir da década de 1970, mais precisamente com a Declaração de Estocolmo em 1972, na busca pela conscientização do uso dos recursos naturais e da sobrevivência das espécies (FARIAS; COUTINHO, 2010; GOROSITO, 2017).

Neste contexto, é de se esperar que os procedimentos de cunho ambiental sejam crescentes e que a participação do MP, como defensor “da ordem jurídica e dos interesses indisponíveis da sociedade”, promovendo a ACP, seja crescente igualmente (BRASIL, 1981b).

3.3 Sobre teoria e prática da participação popular

Em relação aos procedimentos ambientais, participação popular e de prática de ofício, observou-se que 40% dos promotores e procuradores do MP participantes têm interesse em envolver regularmente a população local nos procedimentos ambientais de sua atribuição, e 20%, em várias vezes. Apesar dos bons resultados apresentados, quase 25% dos participantes têm pouco interesse no envolvimento da população (Figura 4).

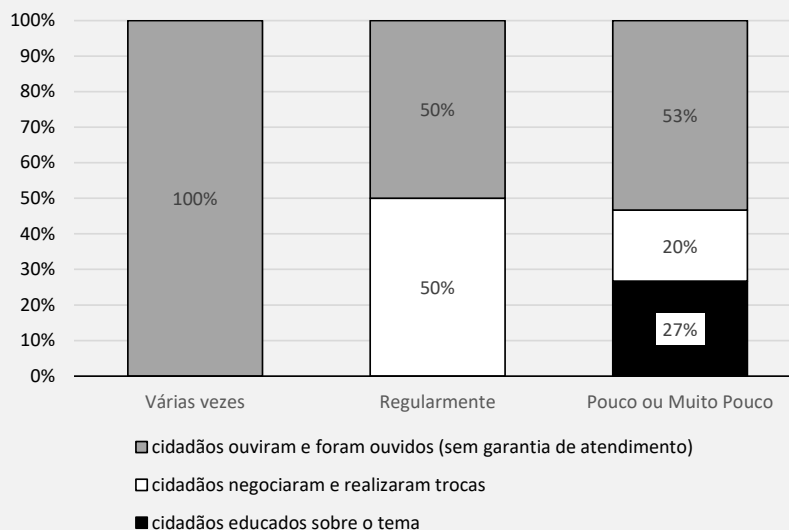
Figura 4: Nível de interesse do respondente ao envolvimento da população na tomada de decisão.



Fonte: Dados de pesquisa, 2022.

Visando a compreender melhor as atividades realizadas pelos respondentes, foi questionado qual(is) a(s) experiência(s) de participação que o responsável já vivenciou. Pelo resultado apresentado na Figura 5, a experiência principal indicada pelos respondentes que intencionam envolvimento popular na tomada de decisão é a de oitiva da população, sem garantia de atendimento do pleito popular. Essa experiência indicada reflete o conhecimento dos respondentes sobre participação consultiva ou, sendo, dentro da escala de Arnstein (1969), uma etapa superior à participação em nível de não participação, que também foi apontada no questionário (“os cidadãos educados sobre o tema”) e assinalada apenas pelos respondentes com pouca ou muito pouca intenção de aplicar a participação popular (27%).

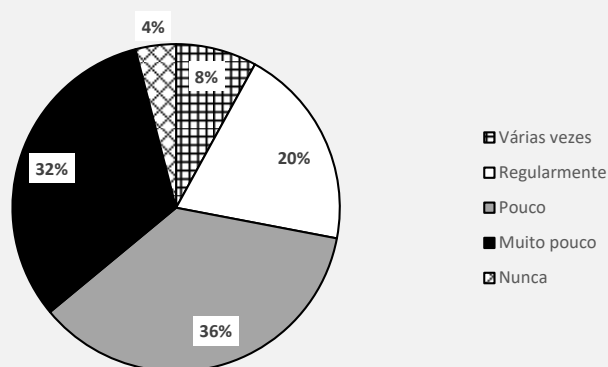
Figura 5: Experiência dos respondentes que têm interesse em práticas de participação popular.



Fonte: Dados de pesquisa, 2022.

Apesar de apresentarem intenção na participação popular e de indicarem já terem realizado/participado de atividades relativas ao tema, isso não se reflete nas atividades práticas dos respondentes, pois foram poucos os que, em situações fáticas, envolveram a população, seja várias vezes (8%) ou regularmente (20%) (Figura 6).

Figura 6: Frequência do envolvimento da população dos procedimentos ambientais dos respondentes.

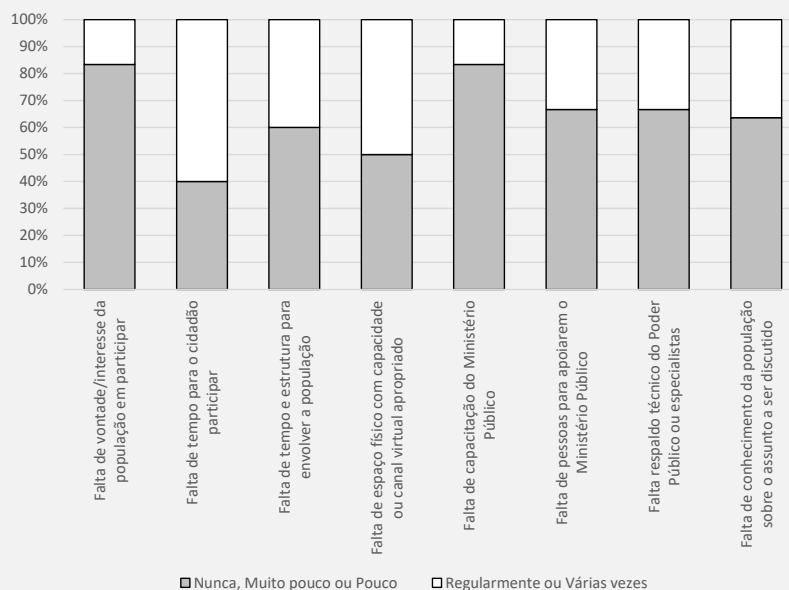


Fonte: Dados de pesquisa, 2022.

Essa diferença entre a teoria e a prática existente pode estar relacionada à falta de vontade/interesse da população em participar; falta de capacitação do MP na ferramenta de

gestão participativa como a falta de tempo e estrutura para envolver a população e, conseqüentemente, a falta de conhecimento da população sobre o assunto a ser discutido (Figura 7).

Figura 7: Dificuldades para o envolvimento da população em relação ao Interesse de envolvimento da população local nos procedimentos ambientais.



Fonte: Dados de pesquisa, 2022.

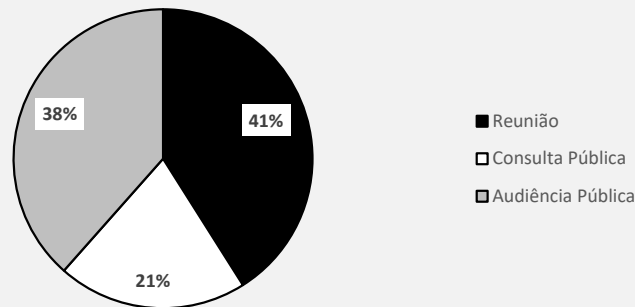
Em relação à falta de interesse em participar dos assuntos públicos, nos canais abertos pelo Poder Público foi identificado também em pesquisa sobre a participação popular em audiências públicas para revisão de Plano Diretor participativo da cidade de São Carlos, onde houve comparecimento de 0,075% da população local (OLIVEIRA; ESPÍNDOLA; COLENCI, 2020).

3.4 Sobre o uso de instrumentos participativos e o momento possível de utilização

No que concerne à utilização de instrumentos participativos mais adequados pelo MP, 41% dos respondentes indicaram a reunião e 38% a audiência pública. A consulta pública foi indicada por 21% dos respondentes, ao passo que a conferência e outros tipos de instrumentos não foram apontadas pelos participantes (Figura 8).

Figura 8: Instrumentos participativos mais adequados pelo Ministério Público.

FARIAS, Cátia Araujo; OLIVEIRA, Celso Maran de; AMARAL, Roberta Montello. Instrumentos participativos: análise de seu uso em procedimentos ambientais do Ministério Público. *RJESMPSP*, 22, 2022, p. 187-205.



Fonte: Dados de pesquisa, 2022.

A predileção pelas reuniões e audiências públicas pode ser explicada em razão de a Audiência Pública ser o único instrumento participativo formalizado na legislação que rege os procedimentos instaurados pelo MP. A Lei Orgânica do Ministério Público (Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993) prevê expressamente a competência ministerial para promover audiências públicas (art. 27, parágrafo único, IV da Lei) (BRASIL, 1993).

No âmbito do MPE, é a Resolução nº 1.342, de 01/07/2021 (MINISTÉRIO PÚBLICO, 2021) que disciplina sobre tais procedimentos, como a notícia de fato, o Inquérito Civil (IC), o procedimento preparatório, a expedição de recomendações, a celebração de compromissos de ajustamento de conduta e, ainda, sobre a realização de audiência pública. O artigo 4º da norma traz a definição das audiências públicas no âmbito do *Parquet* estadual de São Paulo:

As audiências públicas são instrumentos para coleta de provas, dados, informações ou esclarecimentos em inquérito civil, ou com a finalidade de zelar para que os Poderes Públicos e os serviços de relevância pública e social obedeçam aos direitos assegurados nas Constituições Federal e Estadual e no ordenamento jurídico.

O parágrafo único do citado dispositivo esclarece que “a audiência pública será organizada e presidida pelo Ministério Público, precedida da publicidade devida”. O art. 59 da Resolução nº 1.342/2021 também define as Audiências Públicas:

Audiências públicas são reuniões organizadas e presididas pelo Ministério Público, abertas a qualquer do povo, para discussão de situações das quais decorra ou possa decorrer lesão a interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos (MINISTÉRIO PÚBLICO, 2021).

Na esfera do MPF, é a Resolução nº 87, de 06/04/2010 do Conselho Nacional do Ministério Público que regulamenta a instauração de procedimentos pelo MPF e disciplina a

FARIAS, Cátia Araujo; OLIVEIRA, Celso Maranhão de; AMARAL, Roberta Montello. Instrumentos participativos: análise de seu uso em procedimentos ambientais do Ministério Público. *RJESMPSP*, 22, 2022, p. 187-205.

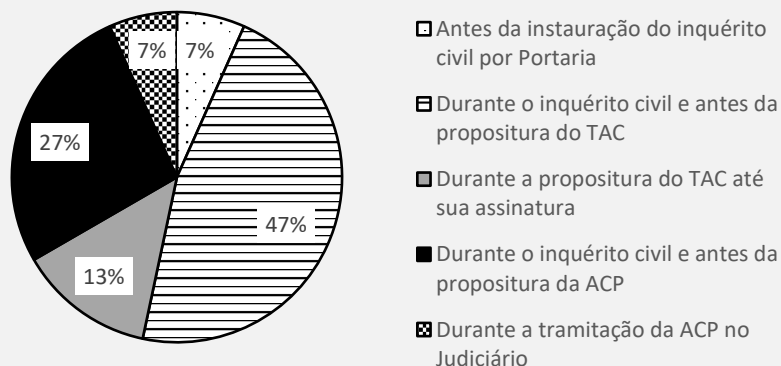
realização de Audiências Públicas pelo *Parquet* Federal. O artigo 22 da Resolução estabelece os objetivos das Audiências Públicas promovidas pelo MPF:

Os órgãos de execução do Ministério Público, no âmbito do inquérito civil, poderão realizar audiências públicas, com a finalidade de defender a obediência, pelos Poderes Públicos e pelos serviços de relevância pública e social, dos direitos e garantias constitucionais (CNMP, 2010).

Oliveira, Espíndola e Colenci (2020) destacaram esses dois instrumentos participativos (reuniões e audiências públicas) quando da investigação sobre a participação popular na cidade de São Carlos-SP, com a ocorrência de 33 reuniões e cinco audiências públicas no decorrer dos anos de 2015 e 2016.

Quanto ao momento possível para o uso dos instrumentos participativos, 47% dos respondentes indicaram o período de tramitação do IC e antes da celebração de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) e 27% indicaram o período de tramitação do IC e antes do ajuizamento de ACP (Figura 9).

Figura 9: Momento dos procedimentos ambientais em que é possível a participação popular.



Fonte: Dados de pesquisa, 2022.

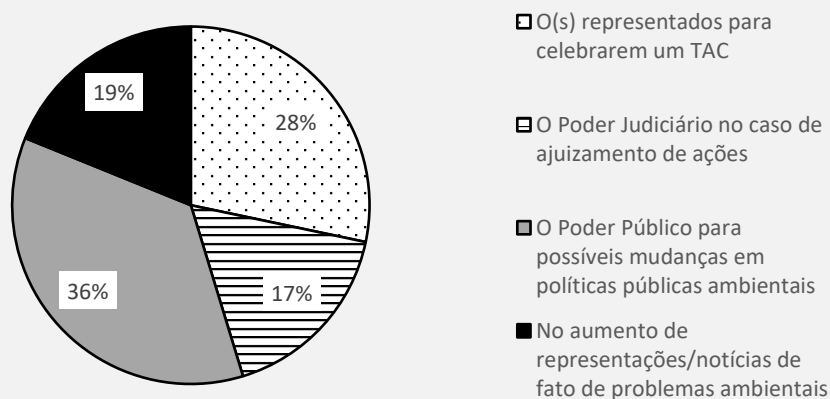
O IC tem natureza unilateral e facultativa e será instaurado para apurar fato que possa autorizar a tutela dos interesses ou direitos a cargo do MP, servindo como preparação para o exercício das atribuições inerentes às suas funções institucionais (artigo 1º, Resolução CNMP nº 23/07). Importante destacar que o IC que investiga questões de natureza ambiental se encerra em três principais situações (Resolução CNMP nº 23/07): arquivamento em razão da resolução da questão durante o trâmite das investigações; com a celebração e homologação de TAC; e com o ajuizamento de uma ACP.

FARIAS, Cátia Araujo; OLIVEIRA, Celso Maranhão; AMARAL, Roberta Montello. Instrumentos participativos: análise de seu uso em procedimentos ambientais do Ministério Público. *RJESMPSP*, 22, 2022, p. 187-205.

O acompanhamento dos TACs e das ACPs é realizado em Procedimento Administrativo (PA) próprio, no qual é possível a realização de diligências, mas sem a natureza inquisitorial do IC. No âmbito do MPE, os PAs são disciplinados pela Resolução nº 934/15-PGJ-CPJ-CGMP, de 15 de outubro de 2015 (MINISTÉRIO PÚBLICO, 2015). Já no MPF, os procedimentos administrativos são regidos pela Resolução nº 174, de 04 de julho de 2017, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP, 2017).

Para os respondentes, essa influência da participação popular na tomada de decisão, a partir do uso de metodologia participativa, pode ocorrer em dois instrumentos representativos do direito democrático: para realização de mudança e proposições de políticas públicas ambientais (36% das escolhas) e de obrigação de fazer a partir da celebração de TAC (28% das escolhas), seja qual for a modalidade, instrumento este imputado ao agente causador de danos (Figura 10).

Figura 10: Instrumentos influenciados pela participação popular.



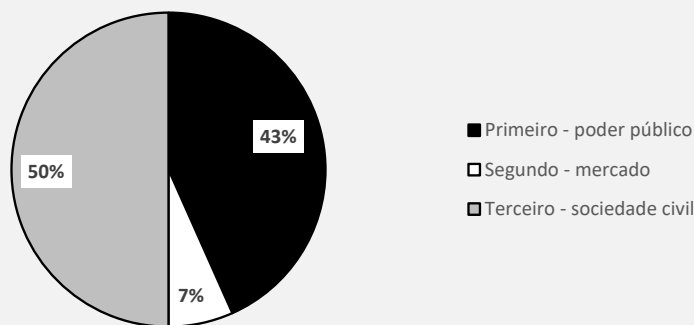
Fonte: Dados de pesquisa, 2022.

Dentre as justificativas instrumentais encontradas na bibliografia para a formulação de políticas públicas por meio da participação popular, esta se apresenta como ferramenta para melhorar a confiança nas instituições (ROWE; FREWER, 2000; ALBELSON *et al.*, 2003; LEIGHNINGER, 2010); pode contribuir para alavancar recursos por meio da criação de oportunidades para encontrar parceiros na busca pela implantação de soluções políticas (FOLEY; MARTIN, 2000); auxilia na resolução dos problemas complexos ou perversos que devem ser resolvidos pelos administradores públicos, como mudanças climáticas, conservação de energia e governança sobre a água (FUNG, 2006; BOURGON, 2007; EVANS, 2013).

3.5 Sobre o nível do envolvimento participativo

Uma cidade se torna democrática e sustentável (BRASIL, 1988; BRASIL, 2001) pela participação popular efetiva, criando arranjos institucionais capazes de oferecer oportunidade de dar voz para todos. Para os respondentes, o terceiro setor (sociedade civil) e o primeiro setor (Poder Público) foram apontados, massivamente, como os mais propensos a participar, para 50% e 43% dos participantes, respectivamente (Figura 11). Esse resultado reflete a realidade das atividades dos respondentes em que, a partir de situações já ocorridas, perceberam a majoritária participação desses atores.

Figura 11: Setores da sociedade que os respondentes consideram mais propensos à participação.

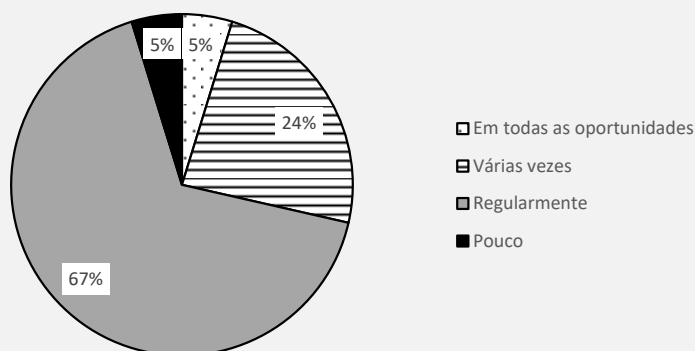


Fonte: Dados de pesquisa, 2022.

O terceiro setor tem aumentado cada vez mais sua participação na discussão dos assuntos de interesse geral da sociedade, atuando com verdadeiro parceiro do primeiro setor (SANTOS; OLIVEIRA; ROCHA, 2013). Esses resultados confirmam os dados levantados na cidade de São Carlos no decorrer da revisão de seu Plano Diretor, onde terceiro setor superou os demais setores em quatro das cinco audiências públicas realizadas no decorrer do ano de 2016, seguido de perto pelo primeiro setor, tendo tido este maioria em uma das cinco audiências públicas (OLIVEIRA; ESPÍNDOLA; COLENCI, 2020)

Em relação à manifestação popular na tomada de decisão, 67% entendem que é possível, regularmente, considerar as manifestações da população na tomada de decisão, enquanto 24% são mais otimistas em considerar várias vezes as manifestações. Isso é um bom indicador da recepção das manifestações populares pelo *Parquet* como ente representativo do interesse público (Figura 12).

Figura 12: Nível de consideração das manifestações da população na tomada de decisão.



Fonte: Dados de pesquisa, 2022.

Com o apuramento das respostas extraídas dos questionários, percebe-se que os respondentes conhecem a importância das metodologias participativas em suas atuações e que é importante trazer a população ao debate das questões ambientais de suas competências. Para se evitar riscos e limitações à participação social, como aponta MILANI (2008, p. 569-571), faz-se necessário assegurar (i) “mecanismos institucionais que garantam as regras contínuas do fazer políticas públicas no âmbito local”; (ii) concretização dos resultados e continuidade das políticas públicas propostas; e (iii) que não haja burocratização do processo de participação, fazendo com que “ a participação conduza a uma reinterpretação do sentido das políticas públicas locais, subvertendo as relações tradicionais entre os atores e abrindo espaços para que novos atores tenham voz”.

Aspecto relevante para a concretização da participação social de fato é o empoderamento dos envolvidos no processo decisório, como destaca Kleba e Wendausen (2009), ao afirmarem que o “empoderamento implica em não infantilizar as pessoas ou tratá-las como cidadãos com direitos que devem ser defendidos por um agente externo, mas tratá-las como pessoas capazes de resolver seus problemas paradoxais e multifacetados”. Segundo Evans (2013, p. 19) na era da governança “o envolvimento do cidadão em formulação e execução de políticas públicas tem se tornado crucial para o progresso social”.

4 CONCLUSÃO

A inclusão da participação popular pelo MP em procedimentos que versem sobre temas ambientais relevantes para a sociedade corresponde a uma prática de Democracia

FARIAS, Cátia Araujo; OLIVEIRA, Celso Maranhão de; AMARAL, Roberta Montello. Instrumentos participativos: análise de seu uso em procedimentos ambientais do Ministério Público. *RJESMPPSP*, 22, 2022, p. 187-205.

Participativa. O MP, ao dispor dessa metodologia participativa, garante a instrumentalização da população sobre a necessidade de se apropriar dos conceitos e ações ambientais relevantes locais/regionais a partir do debate e a busca de soluções quanto a impactos socioambientais e da promoção de qualidade de vida.

A contribuição participativa da sociedade para a tomada de decisões na tramitação dos procedimentos ministeriais, sobretudo no delineamento dos mecanismos compensatórios e/ou corretivos, propicia a prevenção de danos ao ambiente e potencializa as soluções mitigadoras, corretivas e compensatórias quando já da ocorrência dos danos. Além disso, a participação social fomenta práticas de educação ambiental junto à comunidade envolvida.

Embora ainda priorizados os instrumentos participativos já formalizados pelo próprio *Parquet*, observa-se a oportunidade de prática democrática no curso dos procedimentos ministeriais, ensejando o envolvimento da coletividade na propositura de soluções e de práticas mais adequadas à realidade local.

Atualmente, o desafio maior não é mais a democracia formal representativa, mas garantir o envolvimento político efetivo da comunidade por meio da democracia participativa, que demanda uma adequação de métodos.

REFERÊNCIAS

ARNSTEIN, Sherry R. A ladder of citizen participation. *Journal of the American Planning Association*, v. 35, n. 4, p. 216-224, 1969.

BELLO, Enzo; PAROLA, Giulia. Os direitos de acessos em matéria ambiental e sua efetividade: o meio ambiental digital no futuro acordo regional sobre o princípio 10. *Espaço jurídico*, v. 18, n. 3, p. 617-636, 2017.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. *Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981a*. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 02 set.1981. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 15 jun. 2022.

BRASIL. *Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985*. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 25 ago.1985. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm. Acesso em: 15 jun. 2022.

FARIAS, Cátia Araujo; OLIVEIRA, Celso Maran de; AMARAL, Roberta Montello. Instrumentos participativos: análise de seu uso em procedimentos ambientais do Ministério Público. *RJESMPSP*, 22, 2022, p. 187-205.

BRASIL. *Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993*. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 15 fev.1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18625.htm. Acesso em: 15 jun. 2022.

BRASIL. *Lei Complementar nº 40, de 14 de dezembro de 1981b*. Estabelece normas gerais a serem adotadas na organização do Ministério Público estadual. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 15 dez.1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp40.htm. Acesso em: 15 jun. 2022.

CNMP (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO). *Resolução nº 23, de 17 de setembro de 2007*. Regulamenta os artigos 6º, inciso VII, e 7º, inciso I, da Lei Complementar nº 75/93 e os artigos 25, inciso IV, e 26, inciso I, da Lei nº 8.625/93, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a instauração e tramitação do inquérito civil. <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Resolucoes/Resoluo-0232.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2022.

CNMP (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO). *Resolução nº 87, de 06 de abril de 2010*. Regulamenta, no âmbito do Ministério Público Federal, a instauração e tramitação do Inquérito Civil. Diário Oficial da União, Brasília, p. 09, 06 maio 2010.

CNMP (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO). *Resolução nº 174, de 04 de julho de 2017*. Disciplina, no âmbito do Ministério Público, a instauração e a tramitação da Notícia de Fato e do Procedimento Administrativo. Diário Eletrônico do CNMP, Brasília, edição nº 136, p. 03-05, 21 jul. 2017.

CRESPO, Antônio Arnot. *Estatística Fácil*. 19. ed. Atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). Declaração do Rio de Janeiro. Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Estudos Avançados, v. 6, n. 15, p. 153-159, 1992.

EVANS, Mark. Participação social: lições aprendidas da Europa. In: ANTERO, Samuel; A.; SALGADO, Valéria Alpino Bigonha (Org.). *Participação Social: textos para discussão*. Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais - IFCI; Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento - AECID; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG; e Editora IABS, Brasília-DF, Brasil, p. 11-115, 2013.

FARIAS, Talen; COUTINHO, Francisco Seráfico da Nóbrega. *Direito Ambiental: o meio ambiente e os desafios da contemporaneidade*. Belo Horizonte: Fórum. 2010.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental*. 19 ed. Saraiva: São Paulo, 2019.

FARIAS, Cátia Araujo; OLIVEIRA, Celso Maran de; AMARAL, Roberta Montello. Instrumentos participativos: análise de seu uso em procedimentos ambientais do Ministério Público. *RJESMPSP*, 22, 2022, p. 187-205.

FREUND, John E.; SIMON, Gary A. *Estatística aplicada*. 9. ed. Porto Alegre: Bookman, 2000.

GOROSITO ZULUAGA, Ricardo. Los principios del Derecho ambiental. *Revista de Derecho*, [S. l.], n. 16, p. 101-136, 2017. DOI: 10.22235/rd.v2i16.1471. Disponível em: <https://revistas.ucu.edu.uy/index.php/revistadederecho/article/view/1471>. Acesso em: 17 jun. 2022.

HOEL, Paul G. *Estatística Matemática*. 4. ed. Rio de Janeiro: Guanabara dois, 1995.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 27 ed. São Paulo: Malheiros. 2020.

MAGALHÃES, Marcos Nascimento; LIMA, Antonio Carlos Pedroso de. *Noções de Probabilidade e Estatística*. 6. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. 12 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Resolução nº 934/15-PGJ-CPJ-CGMP, de 15 de outubro de 2015*. Disciplina o procedimento administrativo de fiscalização e o procedimento administrativo de acompanhamento. Diário Oficial do Estado de São Paulo, São Paulo, v. 125, n. 193, p. 71, 16 out. 2015.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Resolução nº 1.342, de 1º de julho de 2021*. Disciplina a notícia de fato, o inquérito civil, o procedimento preparatório, a expedição de recomendações, a realização de audiência pública, a celebração de compromissos de ajustamento de conduta e dá outras providências. Diário Oficial do Estado de São Paulo, São Paulo, v. 131, n. 127, p. 67-70, 02 jul. 2021.

OLIVEIRA, Celso Maran de; BENINI, Sandra Medina; LAGARES, Laura Augusta da Silva (Org.). *Democracia Ambiental*. Tupã: ANAP, 2021.

OLIVEIRA, Celso Maran de; ESPÍNDOLA, Isabela Battistello; COLENCI, Pedro Luciano (Org.). *Democracia representativa: processo legislativo de revisão do Plano Diretor*. São Carlos: UFSCar/CPOI, 2020.

OLIVEIRA, Celso Maran de; LOPES, D.M.J.; COLENCI, Pedro Luciano; SOUSA, Isabel Cristina Nunes de. *Democracia participativa no direito urbanístico*. EdUFSCar: São Carlos. 2016.

PAROLA, Giulia. O acordo de Escazu 2018: as novidades introduzidas pelo acordo, rumo a uma democracia ambiental na América Latina e no Caribe e o impacto da Covid-19 no processo de ratificação. *Culturas jurídicas e políticas públicas: vulnerabilidade social e ambiente natural/urbano*, v. 7, n. 16, 255-287, 2020.

SANTOS, Luis Miguel Luzio dos; OLIVEIRA, Bernardo Carlos Spaulonci Chiachia Matos de.; ROCHA, Jean Carlos Mendes da. O perfil do terceiro setor na cidade de Londrina: mapeando as organizações do terceiro setor. *Interações*, Campo Grande, v. 14, n. 1, p. 37-51, jun. 2013. Disponível em: http://old.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1518-

FARIAS, Cátia Araujo; OLIVEIRA, Celso Maran de; AMARAL, Roberta Montello. Instrumentos participativos: análise de seu uso em procedimentos ambientais do Ministério Público. *RJESMPSP*, 22, 2022, p. 187-205.

70122013000100004&lng=pt&nrm=iso. Acesso em:
17 jun. 2022. <https://doi.org/10.1590/S1518-70122013000100004>.

SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. *Princípios do direito ambiental: articulações teóricas e aplicações práticas*. Caxias do Sul: Educus, 2013.

SIRVINSKAS, Luis Paulo. *Manual de direito ambiental*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

Artigo recebido em: 08/09/2022

Artigo aceito em: 21/06/2023