

MINISTÉRIO PÚBLICO COMO PROMOTOR DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA AMBIENTAL: ANÁLISE DE EXPERIÊNCIAS NO MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS-SP

Public Prosecution Office as a promoter of environmental participatory democracy: analysis of
experiences in the municipality of São Carlos-SP

Revista de Direito Ambiental | vol. 108/2022 | p. 45 - 68 | Out - Dez / 2022

DTR\2022\17520

Celso Maran de Oliveira

Doutor (2005) em Ciências da Engenharia Ambiental pela Universidade de São Paulo. Mestre em Integração Europeia (2000) pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra-Portugal. Graduado (1996) em Direito pela Faculdade de Direito de São Carlos. Professor associado do Departamento de Ciências Ambientais da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais da UFSCar. Pesquisador líder do Grupo de Pesquisa Centro de Estudos em Democracia Ambiental (CEDA/UFSCar). Pesquisador dos grupos de pesquisa “Direito, Cidadania e Envelhecimento – UFSCar” e Grupo de Pesquisa “Estado, Instituições e Análise Econômica do Direito – GPEIA/UFF”. As áreas de lecionação e publicação são Direito Ambiental, Auditoria Ambiental, Políticas Públicas Ambientais. celmaran@ufscar.br

Alexandra Aragão

Mestre em Integração Europeia e Doutora em Ciências jurídico-políticas. Investigadora do Instituto Jurídico, membro do Observatório Jurídico Europeu da Rede Natura 2000 e das Águas, do Advisory Board do European Environmental Law Forum e trustee do grupo de especialistas de Direito Europeu do Ambiente Avosetta.org. Coordenadora da Rede ibero-americana JUST SIDE sobre justiça territorial e membro da Rede Internacional de Diplomacia de Sustentabilidade. Membro do Comitê de Conflitos de interesse do IPBES. Professora da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. As áreas de lecionação e publicação são direito europeu do ambiente, ecoliteracia, direito da conservação da natureza, direito do sistema terrestre,ecoinovação, direito dos animais, direito dos resíduos, direito dos riscos, direito da proteção civil, direito das substâncias químicas, direito da segurança alimentar. aaragao@fd.uc.pt

Dulce Margarida de Jesus Lopes

Professora Auxiliar na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Foi docente convidada da Faculdade de Direito da Universidade Católica de Lille, França, até 2015. Membro do Conselho Coordenador Instituto Jurídico da FDUC. Membro do Conselho Científico da FDUC e investigadora colaboradora do Centro de Estudos Interdisciplinares do Século XX (CEIS20). Trabalhou como Assistente na Presidência do Conselho de Ministros (1999-2000) e no Parlamento Europeu (2005-2007). Foi Diretora de Estudos em inglês no Curso de Haia de Direito Internacional (2018) e é consultora de várias entidades públicas e privadas. dulce.rdgr@gmail.com

Marcel Britto

Pós-Doutor (2021) e Doutor (2019) em Ciências Ambientais pela Universidade Federal de São Carlos – UFSCar. Mestre em Direito (2002) e Graduado (1999) pela Universidade Estadual Paulista – UNESP. Professor de várias Faculdades de Direito de Instituições Privadas desde 2001 até 2021. Professor Assistente Doutor da Universidade Estadual Paulista – UNESP – Câmpus de Jaboticabal, desde 2004, onde leciona para os cursos de graduação de Administração, Ciências Biológicas, Zootecnia e Engenharia Agrônômica – diversas disciplinas jurídicas e ambientais. Integra projetos de extensão universitária como a Rede Temática de Extensão Universitária em Resíduos Sólidos, Soberania Alimentar e Sustentabilidade Socioambiental – REASLSSAM da UNESP, sendo vice-líder na unidade de Jaboticabal. Membro do Projeto de Extensão da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais (FCHS) da UNESP/Franca, Núcleo de Cidadania Ativa e participa do Projeto de Pesquisa Direito e Desenvolvimento – as formas jurídicas do intervencionismo estatal na economia e o desenvolvimento brasileiro, junto a Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS – Câmpus Pantanal. Membro do Centro de Estudos em Democracia Ambiental da Universidade Federal de São Carlos onde pesquisa principalmente com os temas de direito à informação, acesso à justiça e participação popular. Membro do corpo editorial de Revistas Jurídicas. Possui experiência na área de Direito, tanto como advogado (de 2000 a 2022), quanto professor e pesquisador, com ênfase em Direito Ambiental, bem como temas afetos à participação popular e democracia.

marcel.britto@unesp.br

Carolina de Albuquerque

Doutora (2017) em Ciências pelo PPGI em Ecologia Aplicada (Esalq/CENA) da Universidade de São Paulo – USP e Doutora (2021) em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Mestre em Direito (2006) pela Universidade Metodista de Piracicaba – Unimep. Graduada (2002) em Direito pela Universidade de Mogi das Cruzes – UMC. Professora do Departamento de Direito da Universidade Federal de Rondônia – UNIR. Participa do Centro de Estudo de Democracia Ambiental (CEDA/UFSCar), onde pesquisa principalmente com os temas de direito à informação, acesso à justiça e participação popular. Líder do Grupo de Pesquisa de Direitos Fundamentais e Sociedade na Amazônia Brasileira (Difusa), da Universidade Federal de Rondônia. Pesquisa temas de Direitos Humanos e Fundamentais, Sociedade e Ambiente, Justiça e Democracia. kdalbuquerque@gmail.com

Área do Direito: Constitucional; Ambiental

Resumo: Este artigo trata da democracia deliberativa e de sua efetividade através da atuação do Ministério Público, com análise de experiências realizadas no município de São Carlos-SP. O objetivo foi verificar se o Ministério Público pode ser o agente facilitador de instrumentos participativos de modo a promover a democracia participativa ambiental, para tanto, foi utilizada revisão bibliográfica e pesquisa quantitativa e qualitativa de dados primários e secundários. Conclui-se que o rol de competências do Ministério Público permite tal atuação, sendo desejável um maior envolvimento da população. Além disso, há disposição da instituição para concretizar ações participativas, apesar de não haver um conjunto amplo de experiências nesse sentido, pois o Ministério Público considera que os instrumentos participativos podem e devem influenciar a tomada de decisões. As experiências municipais permitem concluir que em São Carlos-SP há espaço para a atuação do Ministério Público como agente facilitador e que é possível identificar soluções para questões ambientais por meio da participação.

Palavras-chave: Democracia participativa – Deliberação – Ministério Público – São Carlos – Ambiente

Abstract: This article deals with deliberative democracy and its effectiveness through the performance of the Public Prosecution Office, with an analysis of experiences carried out in the municipality of São Carlos-SP. The objective was to verify if the public prosecution office can be the facilitator of participatory instruments in order to promote environmental participatory democracy, for that, a literature review and quantitative and qualitative research of primary and secondary data were used. It is concluded that the role of the Public Prosecutor's Office allows such action, and a greater involvement of the population is desirable. In addition, the institution is willing to implement participatory actions, although there is not a broad set of experiences in this regard, as the Public Prosecution Office considers that participatory instruments can and should influence decision-making. The municipal experiences allow us to conclude that in São Carlos-SP there is room for the Public Prosecution Office to act as a facilitating agent and that it is possible to identify solutions to environmental issues through participation.

Keywords: Participatory democracy – Deliberation – Public Prosecution Office – São Carlos – Environment

Para citar este artigo: Oliveira, C. M.; Aragão, A.; Lopes, D. M. J.; Britto, M.; Albuquerque, C. Ministério Público como promotor da democracia participativa ambiental: análise de experiências no município de São Carlos-SP. *Revista de Direito Ambiental*. vol. 108. ano 27. p. 45-68. São Paulo: Ed. RT, out./dez. 2022. Disponível em: inserir link consultado. Acesso em: DD.MM.AAAA.

Sumário:

1.Introdução - 2.Materiais e método - 3.Resultados e discussão - 4.Considerações finais - 5.Referências

1.Introdução

O atual modelo democrático está estampado na Constituição Federal de 1988 em seu artigo 1º, parágrafo único, ao prever que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Assim, a sociedade brasileira

precisa conciliar a democracia representativa com a direta, de modo que elas coexistam.

A democracia assenta em variadas concepções teórico-normativas conforme a ênfase dada aos ideais de: participação, igualdade, justiça, legitimidade, deliberação e eficiência. Assim, o modelo de democracia liberal representativa, centrado nos processos eleitorais, pode também ser permeado por ações, instrumentos e institutos que promovem diferente protagonismo do cidadão na esfera política, originando vertentes da democracia como, entre outras, a participativa e a deliberativa¹⁻².

Com efeitos positivos que compreendem desde a proteção de interesses privados, passando pelo controle do governo e caráter formativo e propedêutico para as pessoas, a participação política característica da democracia participativa propugna processo decisório direto por parte do povo. Tendo a participação popular como elemento central, chega-se à teoria participativa, sintetizada em “participação (igual) na tomada de decisões, e igualdade política referente à igualdade de poder na determinação das consequências das decisões”³.

Por encerrar em si uma tensão constitutiva entre representação e participação políticas, a democracia também pode assumir a forma deliberativa para a qual, numa proposição habermasiana⁴, a construção dialogada de consensos se expressaria em deliberações políticas diretamente assentadas na manifestação e interesses populares que, a par dos institutos tradicionais (voto e meios de participação direta), concebe processos conjuntos de planejamento e solução de problemas através de novos espaços (como reuniões, audiências públicas e outras instituições básicas de governança)⁵, mais eficientes e eficazes nas contribuições em prol de um desenvolvimento permeável ao concreto exercício da soberania popular e, por isso mesmo, também mais sustentável.

Pela perspectiva da democracia deliberativa, a institucionalização de práticas baseadas em deliberações públicas pode aproximar a conflituosidade ínsita à sociedade dos processos políticos. Promovendo a discussão (debates públicos que escancaram o caráter deliberativo) ampla (com acesso franqueado a todos, inclusive parcela da população historicamente marginalizada), racional (calcada na exposição, análise e esforço de convencimento de argumentos) e livre (pois os participantes são soberanos, infensos a coações e coerções, salvo as condições do procedimento argumentativo e dos pressupostos comunicacionais), as questões são enfrentadas até surgirem decisões consensuais para o equacionamento adequado dos assuntos e superação dos entraves. Dessarte, a promoção da participação implica em engajamento de vários atores, arejamento institucional com permanente ampliação de espaços para a ausculta do povo e debate público, eis que “o processo da política deliberativa constitui o âmago do processo democrático”⁶.

Portanto, uma sumária comparação possível entre as democracias participativa e deliberativa revela, como prioridade da primeira, a construção de novas institucionalidades com o fito de aumentar a participação popular e seu poder decisório (direto), valorizando os cidadãos participantes na dúplice função de contribuir com as políticas públicas e aprimorar a si próprios. Já pela segunda, o destaque maior fica para os requisitos inerentes à qualificação do debate público deliberativo que, idealmente, deve ser promovido em ambiente livre, infenso de coerções, com respeito imperante e diálogo centrado tanto na igualdade quanto na racionalidade, de sorte a construir consensos fartos de justificação pública e prenhes de potencial transformador.

A participação popular é o exercício da soberania popular, que ocorre de forma plena com o “sufrágio universal e pelo voto direto e secreto”, dentro da democracia representativa; e pelos mecanismos descritos na Constituição Federal de 1988, como o plebiscito, referendo e iniciativa popular (artigo 14), e demais instrumentos participativos previstos em leis, como em órgãos colegiados, debates públicos, audiências públicas, consultas públicas, conferências sobre assuntos públicos, entre outros (artigo 43 da Lei 10.257/2001 (LGL\2001\296)).

Acredita-se que uma sociedade plenamente democrática precisa ser construída e conduzida coletivamente, e a participação popular desempenha sua função de trazer os cidadãos mais próximos dos assuntos públicos, para que discutam e encontrem soluções desejadas. Porém, é preciso estabelecer a participação fática, e não somente aquela de direito prevista em diversos diplomas legais. A participação de fato garantirá a presença dos interessados, ou seja, o cidadão, nos processos de consulta e decisão.

Sobre as potencialidades da democracia participativa, é comum anotar-se que, uma vez sabedoras

as oportunidades para a participação efetiva nos processos decisórios, as pessoas valorizarão a participação, “provavelmente participarão ativamente e provavelmente, além disso, considerarão que as decisões coletivas deveriam ser obedecidas”⁷.

Esse envolvimento mais direto do cidadão pode não ser possível em todas as áreas indistintamente, ensejando não só a existência, como também a manutenção da democracia representativa. Mas nos assuntos ambientais, o princípio da participação popular encontra previsão na Constituição Federal no *caput* do artigo 225⁸⁻⁹⁻¹⁰ e em muitos outros diplomas legais infraconstitucionais. Álvaro Luiz Valery Mirra¹¹ lembra que no Brasil “a área ambiental foi pioneira na incorporação da participação popular como elemento indissociável das estratégias a serem adotadas para proteção do meio ambiente”.

Então, no momento de discussão e elaboração de políticas públicas, ou mesmo diante da necessidade de se buscar soluções para conflitos ambientais existentes, o Estado precisa garantir a participação singular ou coletiva dos principais interessados, os cidadãos¹²⁻¹³⁻¹⁴.

Após três décadas de vigência da Constituição brasileira é preciso avançar para a implementação mais concreta dos instrumentos participativos, na medida em que mais do que a sua previsão, é importante assegurar a sua concretização, pois é esta que cumpre as exigências constitucionais de envolvimento cidadão.

Essa implementação assume especial importância em virtude do Acordo de Escazu sobre Direito de acesso à informação, direito de participação e direito de acesso à justiça ambiental na América Latina e no Caribe, assinado pelo Brasil em 2018 e que entrou em vigor em janeiro de 2021. Apesar de o Brasil ainda não ter ratificado o acordo, algumas das suas disposições, especialmente sobre acesso à informação, constituem codificação de direito consuetudinário e as restantes, não sendo ainda vinculativas para o Brasil, podem servir como auxiliar de interpretação do direito interno, como acontece com as disposições do artigo 7º, sobre direito de participação em matéria ambiental. Aliás, o Brasil não poderá deixar de se balizar por este instrumento, sob pena de perder o papel dianteiro que quer assumir em matéria de participação.

No número 2 do artigo 7.º pode ler-se que:

“Cada Parte garantirá mecanismos de participação do público nos processos de tomada de decisões, revisões, reexames ou atualizações relativas a projetos e atividades, bem como em outros processos de autorizações ambientais que tenham ou possam ter um impacto significativo sobre o meio ambiente, incluindo os que possam afetar a saúde.”¹⁵

Para esse fim, nos termos do artigo 10, 2, c) os Estados comprometem-se a fortalecer as capacidades nacionais de participação, incluindo a obrigação de “dotar as instituições e os organismos competentes de equipamentos e recursos adequados [para promover a participação]”, o que dá claras indicações para a necessidade de se criarem condições para a efetivação do direito à participação, que passem do papel para a prática.

É aqui que entram os agentes facilitadores da participação. O problema reside exatamente neste ponto, em quem pode desempenhar o papel de promotor de instrumentos participativos, alavancando, assim, a democracia participativa. Isso para um envolvimento cada vez maior dos cidadãos nos assuntos públicos para formulação e execução de políticas públicas objetivando o progresso social¹⁶.

Assim, partindo da necessidade de haver uma entidade promotora de instrumentos participativos, de modo a viabilizar a democracia participativa, tem-se como hipótese de pesquisa que o Ministério Público (MP) possa exercer esse papel – a par do papel que podem e devem desempenhar as próprias autoridades com competência decisória – de promotor da democracia participativa ambiental por meio de algum(ns) instrumento(s) participativo(s).

No Brasil, o Ministério Público é protetor do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, incumbindo-lhe a tarefa de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis, consoante artigo 129, inciso III da Constituição Federal de 1988¹⁷.

Dos contornos normativos do Ministério Público e de suas dilatadas atribuições, conclui-se pela

possibilidade de a instituição extrapolar a condição de defesa do povo, chegando mesmo a afigurar-se como “instrumento de efetivação de demandas sociais, inclusive potencializando a judicialização da política”¹⁸.

Assim, o Ministério Público deve primar pelos interesses da sociedade, incluindo a defesa do direito de participação popular enquanto direito fundamental, o que, frequentemente conduz os procedimentos do Ministério Público contra o próprio Estado ao qual pertence, caracterizando o traço contramajoritário da instituição Ministério Público¹⁹ diante das demais instituições públicas ou privadas.

Para isso, o presente artigo tem como objetivo principal verificar se o MP pode ser o agente facilitador de instrumentos participativos, de modo a promover a democracia participativa ambiental. Tem como objetivos específicos: analisar as previsões legais de atuação do MP no sentido de verificar a possibilidade de fazer uso de instrumentos participativos; verificar se o MP está disposto a promover a democracia participativa; e, sendo positiva a resposta, verificar quais instrumentos participativos o MP considera mais adequados para implementar no âmbito de sua atuação, onde é possível implementar instrumentos participativos, e quais os resultados ou propósitos dessa utilização. Por fim, é objetivo deste estudo investigar a atuação do MP numa cidade paulista para verificar de que forma já promoveu instrumentos participativos e que possibilidades de ampliação do seu âmbito de atuação poderiam ser perspectivadas no futuro.

2. Materiais e método

As metodologias utilizadas foram, entre outras, a revisão bibliográfica e acesso às normas jurídicas brasileiras sobre democracia participativas e seus instrumentos, e a atuação do MP. E para alcançar os demais objetivos de pesquisa, fez-se uso dados primários e secundários.

Os dados primários foram coletados por meio da aplicação de questionário aos Promotores de Justiça e Procuradores da República lotados no estado de São Paulo, e que atuam em questões ambientais, correspondendo, portanto, a um estudo de base regional, objetivando verificar a colaboração do MP como agente facilitador de implementação de democracia participativa, em assuntos de interesse comum da sociedade como os relacionados aos temas ambientais relevantes

20

O coordenador da pesquisa elaborou e encaminhou ofícios para os órgãos representativos do Ministério Público Estadual (MPE) – Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente do Ministério Público de São Paulo e Ministério Público Federal (MPF) – 4ª Câmara de Coordenação e Revisão – Meio Ambiente e Patrimônio Cultural para que esses órgãos divulgassem amplamente a pesquisa entre seus membros, de modo a envolver um maior número de respondentes, cujo tamanho da amostra foi considerando n = 50 participantes. O questionário foi respondido em sua totalidade por 20 participantes. No presente texto foram utilizadas somente as perguntas-respostas diretamente relacionadas aos objetivos estabelecidos, uma vez que no questionário constam, também, perguntas relacionadas a dados funcionais do MP.

Os dados secundários utilizados no artigo foram obtidos do questionário aplicado pelo próprio MP, ocorrido no início de 2021, onde consultou a população de duas cidades paulistas (São Carlos e Ibaté), em dois inquéritos civis (MPE – 14.0739.0005781/2020-8-MA e MPF – 1.34.023.000111/2011-85). O questionário considerado nesta pesquisa foi construído conjuntamente pelo MPE e MPF, isso porque ambos os inquéritos têm como assunto a poluição sonora, e investigam a mesma empresa concessionária de serviços de transporte ferroviário, iniciados por provocação de cidadãos reclamantes das cidades de São Carlos e Ibaté, queixosos da perturbação causada pela buzina dos trens ao passar pelo perímetro urbano de ambas as cidades.

O questionário aplicado pelo MPE e MPF foi disponibilizado à população de ambas as cidades²¹, e teve a adesão de 1263 respondentes. Seu principal objetivo foi consultar a população a respeito deste caso em específico, ruído ferroviário, para saber de seus reflexos no cotidiano das pessoas, além de avançar para consultá-los sobre possíveis soluções desse conflito ambiental, institucionalizado nos dois Inquéritos Civis.

As informações constantes em ambos os questionários foram compiladas em planilhas de cálculo digital automático para confecção dos gráficos a serem apresentados nos resultados. Para a análise

dos dados obtidos, 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^{22,23,24}.

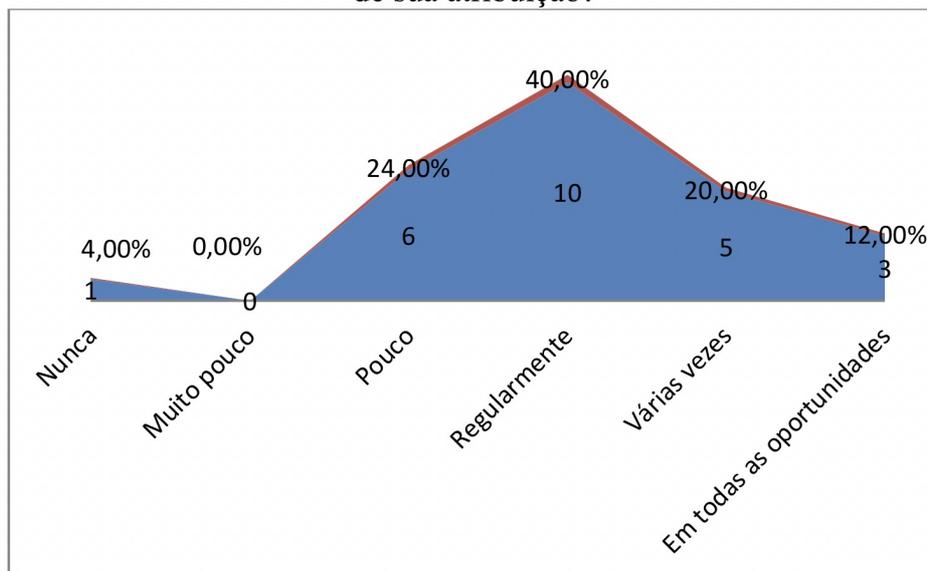
Na opção por essas representações gráficas levou-se em conta a facilidade de evidenciar e comparar os grupos com relação às variáveis e às frequências relativas, demonstrando como se dá a divisão (distribuição) do total de elementos (100%) em partes (torres)²⁵.

Além disso, foram acessados dados secundários presentes em livros, capítulos de livros e artigos científicos, que descrevem a atuação do MP no município de São Carlos, relacionados a instrumentos participativos.

3.Resultados e discussão

Para verificar se o MP está disposto a promover a democracia participativa, o questionário aplicado em 2021 perguntou ao MPE e MPF do interesse em envolver a população local nos procedimentos ambientais de sua atribuição (Figura 1), e a frequência desse envolvimento da população local (Figura 2).

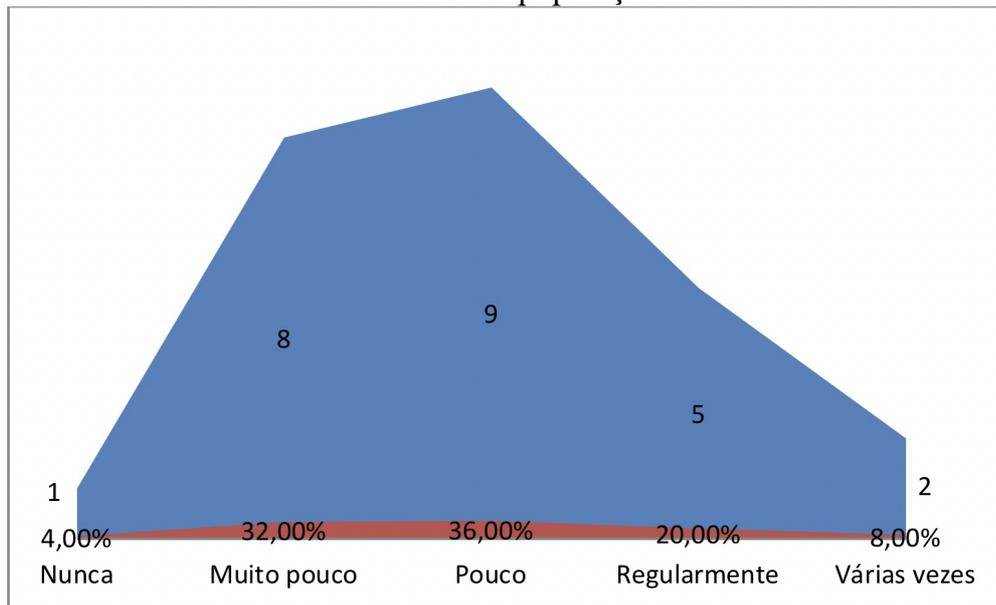
Figura 1 - Tem interesse em envolver a população local nos procedimentos ambientais de sua atribuição?



Fonte: elaborado pelos autores

Na Figura 1 vê-se que os oficiais do MP, na prossecução das suas funções, têm interesse em envolver “regularmente” a população, tendo alcançado 40%; seguido de “pouco” com 24%; “várias vezes” com 20%; “em todas as oportunidades” com 12%; e “nunca” com somente 4% dos respondentes.

Figura 2 - No exercício de suas atribuições ambientais, com que frequência há envolvimento da população local



Fonte: elaborado pelos autores

Área do Gráfico

A Figura 2 demonstra que o MP ainda envolve “pouco” a população, uma vez que esta opção alcançou 36%; seguido de “muito pouco” com 32%; “regularmente” com 20%; “várias vezes” com 8%; e “nunca” com 4%.

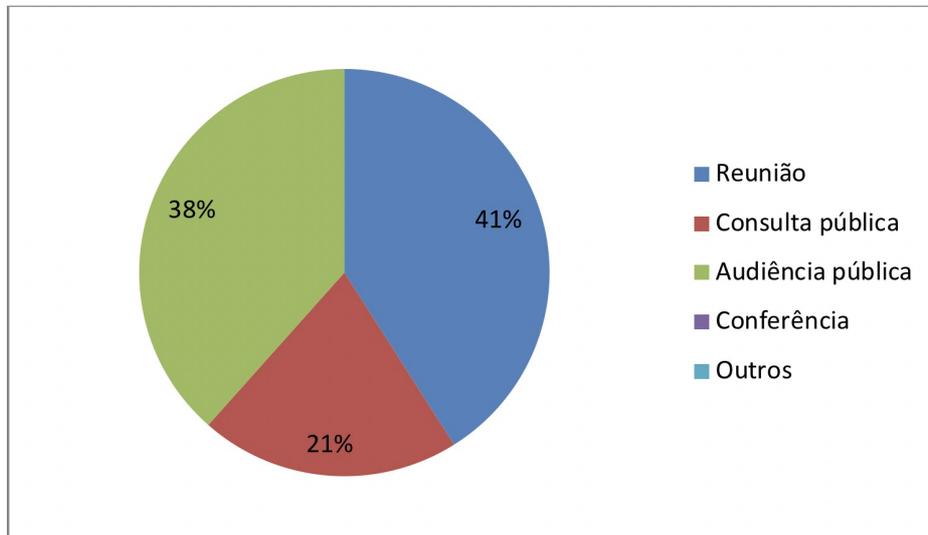
Na Constituição Federal, o MP integra o capítulo das funções essenciais à justiça com responsabilidade de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos direitos e interesses transindividuais, entre eles o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, consoante artigos 127 e 129 da Constituição Federal de 1988²⁶²⁷. Assim, o MP que é o guardião da Constituição e democracia brasileira²⁸²⁹, pode legalmente, por conseguinte, exercer a função de promotor da democracia participativa ambiental.

O MP além de poder exercer essa função, vem desempenhando essa função, como pôde ser visto na Figura 1, onde envolve de forma regular a população nos procedimentos ambientais de sua atribuição, porém, poucas vezes (Figura 2), podendo haver uma ampliação desse envolvimento de modo a aumentar substancialmente a participação da população nas questões ambientais.

Uma ressalva a ser feita está no fato de o MP não ter competência decisória e a sua atuação participativa estar ligada ao controle jurisdicional da atividade da Administração Pública. Isso significa que o MP deve atuar nos espaços abertos pela ausência de ações participativas municipais, vez que a participação consolidada e rotineira já institucionalizada nos entes federativos poderia suprir essa lacuna, afastando a necessidade dessa atuação do MP. A isso soma-se o fato de que o direito fundamental à participação integra o rol de atributos da personalidade, e nesse sentido, pode ser atualizado, dentro de uma perspectiva de ampliação de direitos, pois novas realidades demandam novas respostas que podem gerar novos direitos. Nessa perspectiva esse espaço de atuação do MP pode ser reaberto a qualquer tempo, assumindo-se este como uma potência institucional orientado para e em defesa da participação.

Para verificar quais instrumentos participativos o MP considera mais adequados para implementar no âmbito de sua atuação, onde é possível implementar instrumentos participativos, e quais os resultados ou propósitos dessa utilização, os pesquisadores elaboraram três perguntas no questionário de 2021, como aparecem nas Figuras 3, 4 e 5.

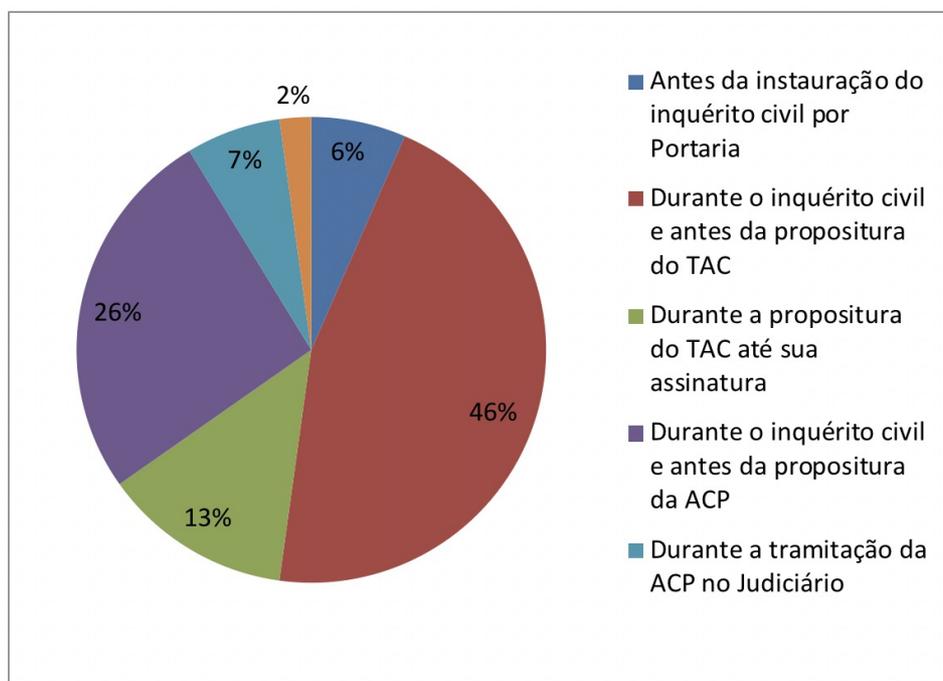
Figura 3 – Quais instrumentos participativos são mais adequados de serem utilizados pelo ministério público?



Fonte: elaborado pelos autores

Os instrumentos considerados mais adequados pelo MP são “reunião” com 41%; “audiência pública” com 38%; “consulta pública” com 21%; não tendo sido apontados “conferência” e “outros” (Figura 3).

Figura 4 – Em qual momento dos procedimentos considera ser possível o uso de instrumentos participativos?

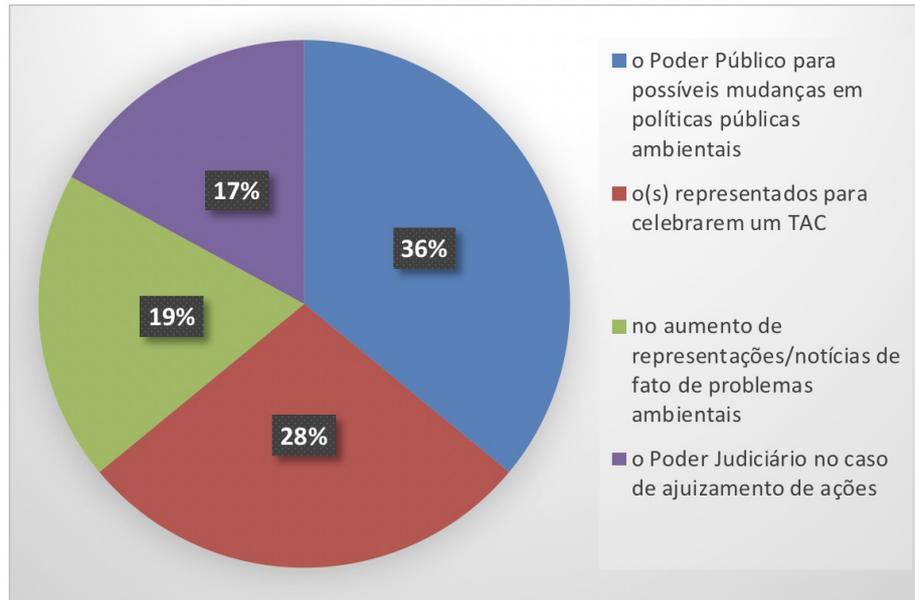


Fonte: elaborado pelos autores

Os momentos mais apontados pelo MP foram: “durante o inquérito civil e antes da propositura do TAC” (Termo de Ajustamento da Conduta) com 46%; “durante o inquérito civil e antes da propositura

da ACP” (Ação Civil Pública) com 26%; “durante a propositura do TAC até sua assinatura” com 13%; “durante a tramitação da ACP no Judiciário” com 7%; “antes da instauração do inquérito civil por Portaria” com 6%; e, finalmente, “outros” com 2% (Figura 4).

Figura 5 – Considera que a tomada de decisão com o uso de metodologia participativa no curso de um procedimento ambiental ministerial pode influenciar o quê?



Fonte: elaborado pelos autores

Na Figura 5 vê-se que o MP considera o uso de instrumentos participativos para influenciar “o Poder Público para possíveis mudanças em políticas públicas ambientais” com 36%; “o(s) representados para celebrarem um TAC” com 28%; “no aumento de representações/notícias de fato de problemas ambientais” com 19%; “o Poder Judiciário no caso de ajuizamento de ações” com 17%, não tendo sido apontado “outros”.

As respostas estão em consonância com as funções e atribuições do MP no âmbito das discussões de questões ambientais descritas no artigo 129 da Constituição Federal de 1988³⁰. Importante destacar que a Constituição não estabelece um rol taxativo de situações nas quais o MP pode e deve atuar, mas sim exemplificativo. Assim, dentro do seu vasto campo de atuação, e trazendo para a discussão das questões ambientais, nota-se que os instrumentos participativos descritos na Figura 3 são possíveis de serem implementados no decorrer dos inquéritos civis ambientais (Figura 4).

O MP instaura e conduz inquérito civis ambientais (artigo 8º, parágrafo 1º da Lei 7.347/1985 (LGL\1985\13); combinado com artigo 129, inciso III da Constituição Federal de 1988), que é um “procedimento de caráter administrativo, extrajudicial, pré-processual, investigatório, inquisitorial”³¹, com a finalidade de coletar provas e elementos de convicção acerca da existência de dano ambiental, de modo a sua atuação na defesa dos direitos e interesses transindividuais, podendo ser firmado Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) ou até mesmo Ação Civil Pública (ACP)³².

Ao serem utilizados no decorrer de Inquéritos Civis Ambientais, os instrumentos participativos “reuniões”, “audiências públicas” e “consultas públicas”, podem influenciar no firmamento de TAC, tendo ficado em segundo lugar na Figura 5, merecendo destaque que o maior propósito destacado pelos respondentes foi o de influenciar o Poder Público para possíveis mudanças em políticas públicas ambientais, tendo alcançado mais de 1/3 dos respondentes (Figura 5).

Assim, de forma a alcançar o último dos objetivos específicos da presente pesquisa (investigar a atuação do MP em uma cidade paulista para verificar de que forma já promoveu a democracia participativa), foi identificado que o MP no município de São Carlos-SP demonstra ter já relativa

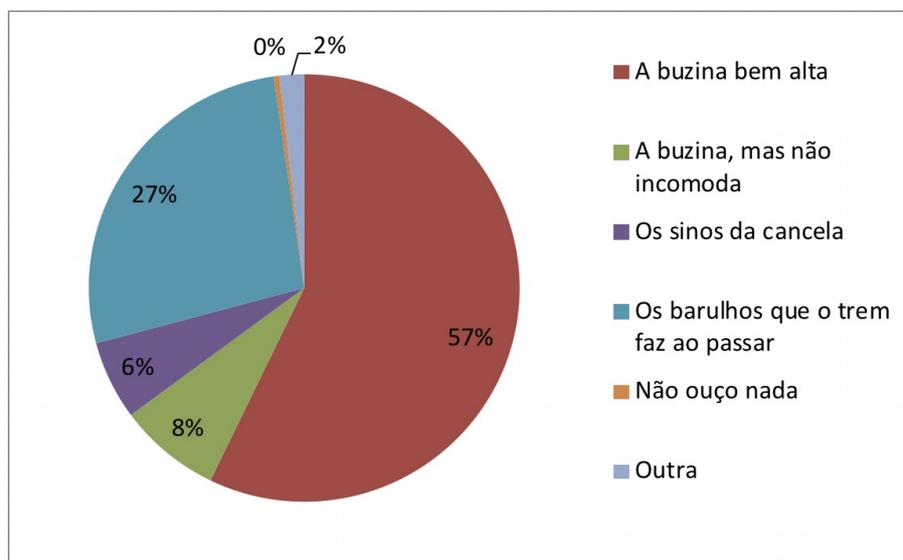
experiência na implementação de alguns desses instrumentos participativos.

O primeiro caso ocorreu no curso do Inquérito Civil 689/2014 em que o MPE identificou a ausência de participação popular na revisão do Plano Diretor do Município de São Carlos. Assim, chegou-se à composição de um Núcleo Gestor Compartilhado (NGC), composto pelos três setores da sociedade local, que promoveu 33 reuniões até se chegar à proposta de minuta de Plano Diretor a ser enviada ao legislativo local. Na sequência, ainda com a atuação direta do MPE, os vereadores realizaram cinco audiências públicas com a população local³³. Nesse caso, há a presença de dois instrumentos participativos descritos pelo MP no questionário, ou seja, reuniões e audiências públicas, o que confirma a possibilidade de o MP contribuir com esses instrumentos participativos, bem como que faz uso dos mesmos.

O segundo caso identificado trata-se de consulta pública promovida pelo MPE e MPF no início de 2021, tendo como objetivos identificar, mensurar e analisar os danos socioambientais provocados pelo ruído ferroviário na zona urbana de São Carlos/SP e Ibaté/SP e, com os dados obtidos, propor alternativas para a diminuição dos problemas identificados. Nesse caso, ao contrário do primeiro exercício participativo, não se encontrava em curso um procedimento administrativo tendente à revisão de um ato de autoridade pública (o Plano Diretor); o que o MP decidiu foi, confrontado com um problema ambiental conhecido, assumir uma posição propulsora ou promotora de uma solução que minimize os danos sofridos pela população e que poderá, na sequência dos resultados do processo participativo, ser adotada pelas autoridades competentes.

Nesta última situação, o instrumento participativo “consulta pública” contou com 1.263 respondentes, apontando estes que: ouvem “a buzina bem alta”, com 57% dos respondentes, seguido de “os barulhos que o trem faz ao passar” com 27%; ouve “a buzina, mas não incomoda” com 8%; “os sinos da cancela” com 6%; “outra” com 2% (Figura 6).

Figura 6 – Você ouve ruídos da linha ferroviária que passa em São Carlos em que intensidade?

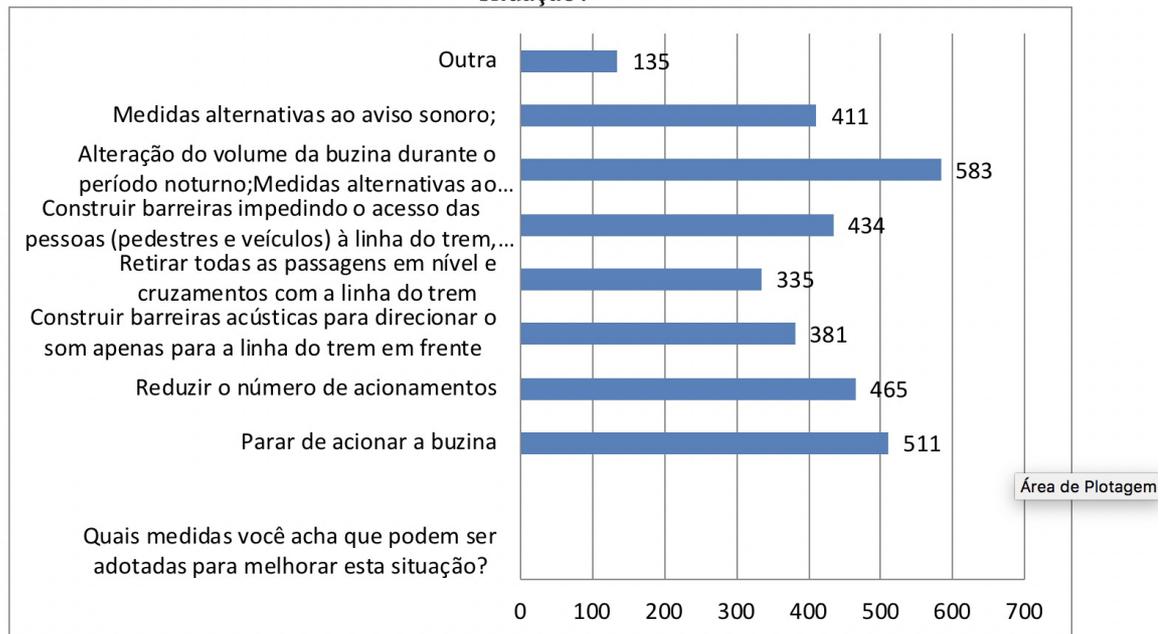


Fonte: elaborado pelos autores

A consulta pública do MP serviu para colher informações a respeito do incômodo que foi considerado “muito” e “extremo” pela grande maioria dos respondentes. Perguntados se “além de incomodar, o ruído prejudica a sua saúde?”, do universo de 1.263 respondentes, 513 consideram que causam estresse; 104 dores de cabeça; 74 ansiedade; 34 outros transtornos; 173 outras; e 365 não consideram que causam danos à saúde. Além dessas perguntas, outras buscaram verificar se a população buscou ajuda médica, quais os diagnósticos, os tratamentos médicos, perturbação do sono no período noturno, perturbação da rotina profissional.

Então, o instrumento participativo promovido pelo MP serviu para estabelecer um panorama inicial dos possíveis danos à saúde da população exposta ao ruído ferroviário. Além disso, o MP avançou para a busca de solução do problema, perguntando se “deveria haver alguma ação para impedir/alterar o acionamento da buzina?”, tendo como respostas: “Sim, este ruído atrapalha muita gente” com 599; “Sim, este ruído causa muitos impactos socioambientais” com 545; “Não, a buzina é importante para a segurança das pessoas” com 99; e “Não, é apenas mais um ruído urbano” com 20 respostas. E as soluções sugeridas estão demonstradas na Figura 7.

Figura 7 – Quais medidas você acha que podem ser adotadas para melhorar esta situação?



Fonte: elaborado pelos autores

Com essa consulta foi possível buscar a solução esperada pela maioria dos respondentes, sendo “alteração do volume da buzina durante o período noturno; Medidas alternativas ao aviso sonoro”, seguido de “parar de acionar a buzina”, “reduzir o número de acionamentos”, “construir barreiras impedindo o acesso das pessoas (pedestres e veículos) à linha do trem, o que pode evitar acidentes”, “medidas alternativas ao aviso sonoro”, “construir barreiras acústicas para direcionar o som apenas para a linha do trem em frente”, “retirar todas as passagens em nível e cruzamentos com a linha do trem”, e “outras”.

Para a efetividade dessas medidas apontadas pela população, vale destacar que o MP pode desempenhar a função de intermediário entre agentes da sociedade em geral e o próprio Poder Público.

A limitação do MP na imposição das soluções colhidas e a própria adequação das políticas públicas com as melhores disponíveis no espaço e no tempo para uma determinada problemática, são questões que se direcionam aos limites da democracia. Nesse sentido, a indagação está em por que realizar a alteração da política pública nesse contexto e qual o agente promotor da deliberação.

As características que usualmente se associam a essa participação são justificação das decisões tomadas, continuidade do diálogo e mutabilidade das decisões justificam tal legitimidade³⁴. A ideia é justificar as decisões para produzir tolerância; tornar nítida a informação e refinar o debate, ou inclusive revisar objetivos iniciais. A continuidade do diálogo e a mutabilidade das decisões decorrem das complexidades sociais e, apesar do problema da falta de estabilidade, deixa o diálogo aberto. Deliberar é construir de forma contínua e permanente, sendo possível alterações vez que as políticas públicas devem ser inclusive avaliadas e alteradas.

Isso porque privilegiar a participação e o diálogo implica em considerar a posição de quem irá

conviver com a realidade, avaliando não necessariamente a correção da política pública, mas sua legitimidade³⁵.

Finalmente, a consulta pública levada a cabo pelo MP poderá futuramente ser ampliada quanto ao seu âmbito se, ao abrigo das competências de proteção do interesse difuso ao meio ambiente, o Ministério Público estabelecer contatos com órgãos homólogos de outros países no espaço latino-americano ou lusófono³⁶. Esses contatos permitiriam generalizar as boas práticas de consulta pública iniciadas em São Carlos através de ações similares de auscultação popular desenvolvidas pelos Ministérios Públicos ou órgãos congêneres de outros países. Esse contato poderia trazer dois principais benefícios:

– em primeiro lugar, contribuir para a evolução do direito ambiental em outros países, por inspiração brasileira, através de um sistema de circulação dos modelos jurídicos³⁷;

– em segundo lugar, melhorar a compreensão, através de uma metodologia comparativa, das causas e dos efeitos de fenômenos de poluição e degradação da qualidade ambiental que, apesar de ocorrerem em diferentes geografias, apresentam características e efeitos ambientais semelhantes.

4. Considerações finais

O modelo democrático brasileiro abarca a participação política e assume faceta deliberativa, como exercício de soberania popular, com a presença dos cidadãos nos processos de consulta e decisão; o que deve superar o espaço normativo e ser realizado faticamente, especificamente em questões ambientais.

Tal prática depende de articulação política e são fundamentais os agentes facilitadores da participação, ou entidades promotoras de instrumentos participativos, para sua viabilidade. Nesse sentido, conclui-se que o Ministério Público pode ser agente promotor da democracia participativa ambiental, nos espaços abertos para a sua atuação, em cumprimento de suas competências ministeriais, vez que deve primar pelos interesses da sociedade, incluindo a defesa do direito de participação popular.

Outro ponto é sua disposição para assumir esse papel e a concretização de ações participativas. Nesse sentido, o questionário indica o interesse do MP em envolver “regularmente” a população (40%), o que somados aos interesses de envolver “várias vezes” e “em todas as oportunidades” indicam importante intencionalidade na assunção desse papel (72%), apesar de esse interesse ainda não estar concretizado de forma significativa pois o órgão ainda envolve, de forma majoritária: “pouco”, “muito pouco”, ou “nunca” a população (72%). Assim, a ampliação desse envolvimento seria capaz de aumentar substancialmente a participação da população, principalmente nas questões ambientais.

Os instrumentos considerados mais adequados pelo MP são “reunião”; “audiência pública” e “consulta pública” (100%), indicando o favorecimento de instrumentos já consolidados, os quais seriam utilizados em momentos anteriores à judicialização do conflito (78%). Além disso, a percepção sobre a influência dos instrumentos participativos na realidade aparece de forma variada: podendo incidir sobre “o Poder Público para possíveis mudanças em políticas públicas ambientais”; “o(s) representados para celebrarem um TAC”; “no aumento de representações/notícias de fato de problemas ambientais; e “o Poder Judiciário no caso de ajuizamento de ações”.

Conclui-se que as respostas estão em conformidade com as funções e atribuições do MP no âmbito das discussões de questões ambientais, vez que sua competência se estende desde Inquéritos Cíveis, até TACs e ACPs, sendo o principal propósito destacado a influência externa para além da população e do MP (Poder Público, Poder Judiciário, Representados para TAC).

Especificamente, sobre a atuação do MP no município de São Carlos-SP, verificou-se a ausência de participação popular na revisão do Plano Diretor do Município, indicando o espaço para a atuação do MP, que implicou na realização de reuniões e audiências públicas. Ainda, a consulta pública sobre ruído ferroviário, permitiu a verificação da situação do cidadão sobre a questão ambiental sendo possível identificar as soluções apontadas pela maioria dos respondentes.

Conclui-se que, a par das dificuldades, como correção da política pública e da sua estabilidade, o envolvimento da população permite a construção de políticas públicas fundadas na legitimidade,

considerando o cidadão que irá conviver com a realidade ambiental. Nesse sentido, tanto o interesse como a própria atuação pontual do MP indicam para possibilidades importantes de implementação de procedimentos participativos e deliberativos de sucesso em questões ambientais, que podem inspirar internacionalmente os órgãos homólogos noutros ordenamentos jurídicos.

5.Referências

ALOGNA, I. The Circulation of Legal Models: Towards the Evolution of Environmental Law. In: SANCIN, V.; DINE, M.K. *International Environmental Law: Contemporary Concerns and Challenges* in 2014. Ljubljana: GV Publishing Založba, p. 59-69, 2014.

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. *Acordo regional sobre acesso à informação, participação pública e acesso à justiça em assuntos ambientais na América Latina e no Caribe*, Escazu, 2018. Disponível em: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43611/S1800493_pt.pdf]. Acesso em: 10.06.2022.

CLÈVE, C.M. O Ministério Público e a reforma constitucional. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 692, p. 20-30, jun. 1993.

CRESPO, A.A. *Estatística fácil*. 19. ed. Atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

EVANS, M. Participação social: lições aprendidas da Europa. In: ANTERO, S. A.; SALGADO, V. A. B. (Orgs.). *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.

EVANS, P. Além da “Monocultura Institucional”: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. *Sociologias* [online]. 2003, n. 9, p. 20-63. Disponível em: [https://doi.org/10.1590/S1517-45222003000100003]. Acesso em: 25.05.2022.

FISCHER, F. Citizen participation and the democratization of policy expertise: from theoretical inquiry to practical cases. *Policy Sciences*, n. 26, p. 165-187, 1993.

FRANCO JR, R.M. O inquérito civil e a tutela do meio ambiente. *Revista de Direito do IAP*, Recife, v. 1, n. 1, p. 159-174, 2016.

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

GUTMANN, A.; THOMPSON, D. O que significa democracia deliberativa. *Revista brasileira de estudos constitucionais*, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, jan.-mar. 2007.

HABERMAS, J. *A inclusão do outro: três modelos normativos de democracia*. Trad. George SPerber, Paulo SOeth. São Paulo: Loyola, 2002.

HABERMAS, J. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. II.

HELD, D. *Modelos de democracia*. Belo Horizonte: Editora Paidéia, 1987.

HOEL, P.G. *Estatística matemática*. 4. ed. Rio de Janeiro: Guanabara dois, 1995.

LEMGRUBER, J.; RIBEIRO, L.; MUSUMECI, L.; DUARTE, T. *Ministério Público: guardião da democracia brasileira?* Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (Cesec), 2016.

LEUZINGER, M.D.; SILVA, S.T. O princípio da participação e a criação e gestão das áreas protegidas na perspectiva do direito ambiental global. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 14, n. 3, p. 134-146, 2017.

LOUREIRO, Y.F. A atuação pró-ativa do ministério público na busca da efetividade dos direitos fundamentais. *Revista Acadêmica da Escola Superior do Ministério Público do Ceará*, Fortaleza, ano 2, n. 1. jan.-jun. 2010. Disponível em: [www.pgj.ce.gov.br/esmp/publicacoes/revistaeletronica.asp].

Acesso em: 22.02.2022.

LÜCHMANN, L. H. H. Modelos contemporâneos de democracia e o papel das associações. *Revista de Sociologia e Política*, v. 20, n. 43, p. 59-80, out. 2012.

MAGALHÃES, M. N.; LIMA, A.C.P. *Noções de probabilidade e estatística*. 6. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

MAZZILLI, H. N. *O inquérito civil*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MAZZILLI, H. N. *Regime jurídico do Ministério Público*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

MELLO FILHO, J. C. O Ministério Público como guardião da Constituição Federal. In: *Anais do II Congresso do Ministério Público do Estado de São Paulo*, São Paulo, p. 45-49, 1997.

MIRRA, A. L. V. *Participação, processo civil e defesa do meio ambiente no direito brasileiro*. 2010. 734 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

NUNES JÚNIOR, V.S. Ministério Público e defesa da cidadania. In: PINSKY, Jaime (Org.). *Práticas de cidadania*. São Paulo: Contexto, p. 21-30, 2004.

OLIVEIRA, C.; ESPÍNDOLA, I.B.; COLENCI, P.L. *Democracia representativa: processo de revisão do Plano Diretor*. São Carlos: UFSCar/CPOI, 2020.

OLIVEIRA, M. C. N. *Por dentro do MPF: conceitos, estrutura e atribuições*. 7. ed. Brasília: MPF, 2021.

PARKINSON, J. Why deliberate? The encounter between deliberation and new public managers. *Public Administration*, v. 82, n. 2, p. 377-395, 2004.

PATEMAN, C. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

QUINTÃO, T. T. Democracia participativa e deliberativa: congruências ou modelos em disputa? *Cadernos da Escola do Legislativo*, v. 16, n. 26, p. 53-89, fev. 2019.

ROWE, G.; FREWER, L.J. Public Participation Methods: A Framework for evaluation. *Science, technology, & Human Values*, v. 25, n. 1, Inverno de 2000, p. 3-29, 2000.

VASCONCELLOS, E.B. O Ministério Público na tutela do meio ambiente. *Revista do Ministério Público do RS*, n. 60, p. 163-187, 2008.

WEDY, G.; MOREIRA, R. *Manual de direito ambiental: de acordo com jurisprudência dos tribunais superiores*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2019.

Legislação

BRASIL. *Constituição Federal*. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm]. Acesso em: 03.05.2022.

BRASIL. Lei 7.347, de 24 de julho de 1985 (LGL\1985\13). 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. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm]. Acesso em: 03.05.2022.

BRASIL. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001 (LGL\2001\296). Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm]. Acesso em: 03.05.2022.

PORTUGAL. *Lei 68, de 27 de agosto de 2019*. Estatuto do Ministério Público. Disponível em: [www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=3119&tabela=leis&so_miolo]. Acesso em: 15.06.2022.

- 1 .QUINTÃO, T. T. Democracia participativa e deliberativa: congruências ou modelos em disputa? *Cadernos da Escola do Legislativo*, v. 16, n. 26, p. 53-89, 02.2019. Disponível em: [https://cadernosdolegislativo.almg.gov.br/ojs/index.php/cadernos-ele/article/view/135/105]. Acesso em: 02.09.2022.
- 2 .LÜCHMANN, L. H. H. Modelos contemporâneos de democracia e o papel das associações. *Revista de Sociologia e Política*, v. 20, n. 43, out. 2012. Disponível em: [https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/31834/20328]. Acesso em: 02.09.2022.
- 3 .PATEMAN, C. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. Disponível em: [www.academia.edu/11677687/Participa%C3%A7%C3%A3o_e_Teoria_Democr%C3%A1tica_Carole_Pateman]. Acesso em: 05.09.2022.
- 4 .HABERMAS, J. *A inclusão do outro: três modelos normativos de democracia*. Trad. George SPerber, Paulo SOeth. São Paulo: Loyola, 2002.
- 5 .EVANS, P. Além da “Monocultura Institucional”: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. *Sociologias* [online]. 2003, n. 9, p. 20-63. Disponível em: [https://doi.org/10.1590/S1517-45222003000100003]. Acesso em: 25.05.2022.
- 6 .HABERMAS, J. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. II. p. 18. Disponível em: [https://marcosfabionuva.files.wordpress.com/2011/08/direito-e-democracia-entre-facticidade-e-validade-ii.pdf]. Acesso em: 02.09.2022.
- 7 .HELD, D. *Modelos de democracia*. Belo Horizonte: Editora Paidéia, 1987. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5066668/mod_resource/content/1/Held.pdf]. Acesso em: 05.09.2022.
- 8 .BRASIL. *Constituição Federal*. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm]. Acesso em: 03.05.2022.
- 9 .LEUZINGER, M.D.; SILVA, S.T. O princípio da participação e a criação e gestão das áreas protegidas na perspectiva do direito ambiental global. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 14, n. 3, p. 134-146, 2017.
- 10 .WEDY, G.; MOREIRA, R. *Manual de direito ambiental: de acordo com jurisprudência dos tribunais superiores*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2019.
- 11 .MIRRA, A. L. V. *Participação, processo civil e defesa do meio ambiente no direito brasileiro*. 2010. 734 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. p. 41.
- 12 .FISCHER, F. Citizen participation and the democratization of policy expertise: from theoretical inquiry to practical cases. *Policy Sciences*, n. 26, p. 165-187, 1993.
- 13 .ROWE, G.; FREWER, L.J. Public Participation Methods: A Framework for evaluation. *Science, technology, & Human Values*, v. 25, n. 1, Inverno de 2000, p. 3-29, 2000.

14 .PARKINSON, J. Why deliberate? The encounter between deliberation and new public managers. *Public Administration*, v. 82, n. 2, p. 377-395, 2004.

15 .CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. *Acordo regional sobre acesso à informação, participação pública e acesso à justiça em assuntos ambientais na América Latina e no Caribe*, Escazu, 2018. Disponível em:
[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43611/S1800493_pt.pdf]. Acesso em: 10.06.2022.

16 .EVANS, M. Participação social: lições aprendidas da Europa. In: ANTERO, S. A.; SALGADO, V. A. B. (Orgs.). *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, Organização e Gestão – MPOG; e Editora IABS, Brasília-DF, Brasil, p. 11-115, 2013.

17 .No Direito comparado, no caso português, o novo Estatuto do Ministério Público (Lei 68/2019, de 27 de Agosto, alterada pela Lei 2/2020, de 31/03) refere que o MP integra um departamento de interesses coletivos e difusos que tem como competência: “artigo 63 n. 1 d) Preparar, examinar e acompanhar formas de composição extrajudicial de conflitos em que o Estado seja interessado” e “artigo 63 n. 2 c) Promover a uniformização da atividade dos magistrados, desenvolvendo estudos e elaborando manuais, protocolos e guias de boas práticas”. Isso significa que apesar de não haver previsão expressa, na legislação portuguesa, para que o MP possa ter iniciativas que fomentem a participação, poderia fazê-lo se isso contribuísse para apoiar a resolução extrajudicial de conflitos ambientais envolvendo o Estado ou para ter material para elaborar um guia de boas práticas neste domínio (PORTUGAL, 2019).

18 .LOUREIRO, Y.F. A atuação pró-ativa do ministério público na busca da efetividade dos direitos fundamentais. *Revista Acadêmica da Escola Superior do Ministério Público do Ceará*, Fortaleza, ano 2, n.1. jan.-jun. 2010. Disponível em: [www.pgj.ce.gov.br/esmp/publicacoes/revistaeletronica.asp]. Acesso em: 22.02.2022. p. 3.

19 .NUNES JÚNIOR, V.S. Ministério Público e defesa da cidadania. In: PINSKY, Jaime (Org.). *Práticas de cidadania*. São Paulo: Contexto, 2004. p. 21-30.

20 .O questionário diagnóstico contou com 25 questões, com cinco respostas abertas e 20, de múltipla escolha ou escolha de uma única resposta. 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 *on-line* de 10 de setembro de 2021 a 10 de outubro de 2021.

21 .O questionário consulta contou com 33 questões, entre questões abertas e fechadas, de múltipla escolha ou escolha de uma única resposta. O MPE e MPF disponibilizou a consulta por meio do google forms.

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

23 .MAGALHÃES, M.N.; LIMA, A.C.P. *Noções de probabilidade e estatística*. 6. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

24 .CRESPO, A.A. *Estatística fácil*. 19. ed. Atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

25 .FREUND, J. E.; SIMON, G. A. *Estatística aplicada*. 9. ed. Porto Alegre: Bookman, 2000.

26 .CLÈVE, C.M. O Ministério Público e a reforma constitucional. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 692, p. 20-30, jun. 1993.

27 .OLIVEIRA, M.C.N. *Por dentro do MPF: conceitos, estrutura e atribuições*. 7. ed. Brasília: MPF, 2021.

28 .MELLO FILHO, J.C. O Ministério Público como guardião da Constituição Federal. In: *Anais do II Congresso do Ministério Público do Estado de São Paulo*, São Paulo, 1997. p. 45-49.

29 .LEMGRUBER, J.; RIBEIRO, L.; MUSUMECI, L.; DUARTE, T. *Ministério público: guardião da democracia brasileira?* Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESEC), 2016.

30 .MAZZILLI, H.N. *Regime Jurídico do Ministério Público*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

31 .FRANCO JR, R.M. O inquérito civil e a tutela do meio ambiente. *Revista de Direito do IAP*, Recife, v. 1, n. 1, 2016. p. 161.

32 .VASCONCELLOS, E.B. O Ministério Público na tutela do meio ambiente. *Revista do Ministério Público do RS*, n 60, p. 163-187, 2008.

33 .OLIVEIRA, C.; ESPÍNDOLA, I.B.; COLENCI, P.L. *Democracia representativa: processo de revisão do Plano Diretor*. São Carlos: UFSCar/CPOI, 2020.

34 .GUTMANN, A.; THOMPSON, D. O que significa democracia deliberativa. *Revista brasileira de estudos constitucionais*, Belo Horizonte, ano1, n. 1, jan.-mar. 2007.

35 .Id.

36 .No caso Português, o Departamento de Cooperação Judiciária e Relações Internacionais do Ministério Público tem competência específica no plano internacional para “prestar apoio jurídico, recolher, tratar e difundir informação jurídica e realizar estudos especialmente nos domínios do direito da União Europeia, direito estrangeiro, direito internacional e direitos humanos;” (artigo 54, n. 4 da Lei 68/2019, de 27 de agosto, alterada pela Lei 2/2020, de 31 de março, que estabelece o novo Estatuto do Ministério Público. Disponível em [www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=3119&tabela=leis&so_miolo=]). Especificamente em matéria de interesses difusos compete ao Departamento de Interesses Coletivos e Difusos desenvolver estudos e elaborar manuais, protocolos e guias de boas práticas conforme o artigo 63, n. 2, c) do mesmo Estatuto.

37 .ALOGNA, I, “The Circulation of Legal Models: Towards the Evolution of Environmental Law”. *International Environmental Law: Contemporary Concerns and Challenges* in 2014, GV Publishing, Ljubljana, 2014
[www.researchgate.net/publication/305487973_The_Circulation_of_Legal_Models_Towards_the_Evolution_of_Enviro