

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE CIÊNCIAS BIOLÓGICAS E DA SAÚDE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS AMBIENTAIS

**PARTICIPAÇÃO NO JUDICIÁRIO: (IN)EFETIVIDADE DAS AÇÕES
POPULARES E DAS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS AJUIZADAS POR
ASSOCIAÇÕES NA SEARA AMBIENTAL**

ELEN PESSOA DE QUEIROZ RIBEIRO

SÃO CARLOS - SP
2024

ELEN PESSOA DE QUEIROZ RIBEIRO

PARTICIPAÇÃO NO JUDICIÁRIO: (in)efetividade das ações populares e das ações civis públicas, ambientais, ajuizadas por associações na seara ambiental

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais da Universidade Federal de São Carlos, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Ciências Ambientais¹².

Orientador: Prof. Dr. Celso Maran de Oliveira
Coorientador: Prof. Dr. Ozelito Possidônio de Amarante Junior

São Carlos - SP
2024

¹ Apoio: Processo nº 2022/16459-1, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). Período: 01/10/2023 a 29/07/2024.

² O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES). Código de Financiamento 001. Período: 08/08/2022 a 30/09/2023.

Pessoa de Queiroz Ribeiro, Elen

Participação no judiciário: (in)efetividade das ações populares e das ações civis públicas, ambientais, ajuizadas por associações na seara ambiental / Elen Pessoa de Queiroz Ribeiro -- 2024. 165f.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de São Carlos, campus São Carlos, São Carlos
Orientador (a): Celso Maran de Oliveira
Banca Examinadora: Giulia Parola, Luís Gustavo Santos Lazzarini
Bibliografia

1. Justiça ambiental. 2. Democracia participativa . 3. Direito constitucional. I. Pessoa de Queiroz Ribeiro, Elen. II. Título.

Ficha catalográfica desenvolvida pela Secretaria Geral de Informática (SIn)

DADOS FORNECIDOS PELO AUTOR

Bibliotecário responsável: Arildo Martins - CRB/8 7180



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

Centro de Ciências Biológicas e da Saúde
Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais

Folha de Aprovação

Defesa de Dissertação de Mestrado da candidata Elen Pessoa de Queiroz Ribeiro, realizada em 29/07/2024.

Comissão Julgadora:

Prof. Dr. Celso Maran de Oliveira (UFSCar)

Prof. Dr. Luís Gustavo Santos Lazzarini (UNICEP)

Profa. Dra. Giulia Parola (UNITO)

O Relatório de Defesa assinado pelos membros da Comissão Julgadora encontra-se arquivado junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais.

*Aos meus pais, Edson e Elza.
Ao meu companheiro da vida, Gabriel.*

AGRADECIMENTOS

Aos meus primeiros amigos e professores, meus pais, Edson e Elza. Obrigada por sempre acreditarem incondicionalmente no meu potencial e por nunca terem medido esforços para bancar os meus estudos. Vocês me ensinaram que, antes de ser uma boa profissional, eu preciso ser um bom ser humano: gentil, honesto e com caráter.

Ao meu irmãozinho, Carlos César, que está crescendo e se tornando um ser humano incrível. Espero ser um bom exemplo para você.

Ao meu companheiro, melhor amigo e, com muito orgulho, colega de profissão, Gabriel. O seu carinho diário, apoio e paciência foram cruciais para a realização deste trabalho. Sempre que hesito, é você quem traz a confiança e a coragem que preciso.

Aos meus sogros, Adriana e Marcelo. Que sorte a minha ter uma segunda família tão acolhedora e amorosa. Vocês são um exemplo de bondade e me sinto honrada por sempre poder contar com vocês.

Ao meu orientador, professor Celso Maran de Oliveira, que me guiou por esses dois anos e tornou a minha jornada muito mais tranquila. Muito obrigada pelos tantos ensinamentos, pela paciência e atenção. Foi uma honra conhecê-lo e ser orientada por você.

Ao meu coorientador, professor Ozelito Possidônio de Amarante Júnior, sua simpatia e educação são um exemplo a ser seguido. Muito obrigada pelas reuniões, por acreditar na minha pesquisa e por me tranquilizar todas as vezes que precisei.

Aos docentes e ao servidor Vinícius do PPGCAm: foi um prazer conhecê-los e fazer parte desta universidade. Muito obrigada por me acolherem, pela paciência e por todo aprendizado!

Aos professores Giulia Parola, Rubens Beçak e Luís Gustavo Santos Lazzarini: muito obrigada pelas conversas, troca de saberes e valiosas contribuições apresentadas no Exame de Qualificação.

Aos amigos que me acompanharam durante essa jornada e tornaram meus dias mais leves: Carolina, Leonardo, Tatiana, Israel, Ana Elisa, Afonso, Thaís, Paola, Amanda, Erian e Fernanda. Muito obrigada pelas risadas, apoio, conselhos, caminhadas e cafezinhos. Vocês são incríveis! Espero que nossos caminhos continuem se cruzando.

À FAPESP e à CAPES que acreditaram no meu potencial e financiaram esta pesquisa, deixo aqui também os meus mais sinceros agradecimentos.

“Justiça atrasada não é justiça, senão injustiça qualificada e manifesta. Porque a dilação ilegal nas mãos do julgador contraria o direito escrito das partes, e, assim, a lesa no patrimônio, honra e liberdade. Os juízes tardinheiros são culpados, que a lassidão comum vai tolerando. Mas sua culpa tresdobra com a terrível agravante de que o lesado não tem meio de reagir contra o delinquente poderoso, em cujas mãos jaz a sorte do litígio pendente”.
(Barbosa, 2019 p. 58)

Elen, P.Q.R. – PARTICIPAÇÃO NO JUDICIÁRIO: (in)efetividade das ações populares e das ações civis públicas, ambientais, ajuizadas por associações na seara ambiental. 2024 – 165p: Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de São Carlos, Centro de Ciências Biológicas e da Saúde, Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais, São Carlos – 2024.

RESUMO

As ações coletivas, como a ação popular e a ação civil pública, viabilizam a democracia participativa a realização da justiça ambiental. O controle por parte da população não só deveria garantir a proteção dos direitos fundamentais trazidos pela Constituição Federal de 1988, como também possibilitar que a vontade da coletividade seja respeitada. Trata-se de um reflexo do Estado Social, cujas liberdades conferidas aos cidadãos permitem a formação de um pensamento crítico que transcende o indivíduo. Neste sentido, a presente pesquisa objetivou responder a seguinte pergunta: as Ações Populares e as Ações Civis Públicas são instrumentos jurídicos efetivos, que permitem aos indivíduos, no exercício da cidadania, êxito em proteger o meio ambiente? Para responder tal questionamento foi realizado um levantamento de dados no Cadastro Nacional de Ações Coletivas do Conselho Nacional de Justiça a respeito das Ações Populares e Ações Civis Públicas ajuizadas no estado de São Paulo, no período de 2015 a 2022. As informações encontradas foram analisadas conforme os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade e à luz do princípio 10 da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável de número 16 (ODS 16), que trazem a participação popular, acesso à justiça e acesso à informação como elementos essenciais para a que a proteção do meio ambiente ocorra. Por meio desta metodologia procurou-se entender como estes instrumentos constitucionais foram utilizados: quem foram os protagonistas na sua utilização e como o seu tratamento é feito, uma vez que passam a tramitar no âmbito do poder judiciário. Os dados encontrados mostraram que, além de ser baixo o número de Ações Civis Públicas ajuizadas por associações, a Ação Popular também se mostrou um instrumento subutilizado. A ausência da participação popular não é o único fator que explicaria estes resultados: a própria condução do processo judicial também se mostrou como um fator limitativo, que desestimula o uso destes instrumentos.

Palavras-chave: Justiça ambiental. Democracia participativa. Direito constitucional. Direito ambiental. Ação popular. Ação civil pública.

ABSTRACT

Citizen Lawsuits and Public Civil Actions, validate participatory democracy and, therefore, allows the achievement of environmental justice. Control made by the population should not only guarantee the protection of fundamental rights brought by the 1988 Federal Constitution, but, also, allow the will of the community to be respected. It reflects the Social State, whose freedoms granted to citizens allow the formation of critical thinking that transcends the individual. In this sense, the present research aimed to answer the following question: are Citizen Lawsuits and Public Civil Actions effective legal instruments that allow individuals, in the exercise of citizenship, to successfully protect the environment? To answer this question, data regarding Citizen Lawsuits and Public Civil Actions, in the state of São Paulo, in the period from 2015 to 2022, was collected in the National Register of Collective Actions of the National Council of Justice. The information found was analyzed according to the concepts of efficiency, effectiveness, according to the principle 10 of the Rio de Janeiro Declaration about Environment and Development and Sustainable Development Goal number 16 (SDG 16), which brings popular participation, access to justice and access information as essential elements to occur environmental protection by society. This research aimed to understand how these constitutional instruments were used: who were the protagonists in their use and how their treatment is carried out, once they have entered judiciary system. The data found showed that, in addition to the low number of Public Civil Actions, which were filed by associations, Popular Action also proved to be an underused instrument. The absence of popular participation is not the only factor that would explain these results: the conduction of the legal process itself also proved to be a limiting factor that discourages the use of these instruments.

Keywords: Environmental justice. Participatory democracy. Constitutional rights. Environmental law. Citizen action. Public civil action.

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).....	17
Figura 2 - Processo de construção da pesquisa	24
Figura 3 - Eficácia, eficiência e efetividade.	30
Figura 4 - Fluxo resumido do processo de envio/recepção de dados	33
Figura 5 - Regiões Administrativas do Estado de São Paulo	48
Figura 6 - Distribuição Populacional nos Municípios de São Paulo em 2022.....	49
Figura 7- Cobertura Vegetal Nativa no Estado de São Paulo em 2020.....	50
Figura 8 - Índice de Cobertura Vegetal Nativa por Município com base no Inventário Florestal 2020.....	52
Figura 9 - Números de Autos de Flora e total de área degradada no Estado de São Paulo por Município em 2021.....	53
Figura 10 - Distribuição espacial dos focos de queimadas e incêndios florestais no Estado de São Paulo por Município em 2021	54
Figura 11 - Região Administrativa de Barretos	74

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1- Ações Populares e Ações Cíveis Públicas ajuizadas no estado de São Paulo, entre os anos de 2015 e 2022.....	56
Tabela 2 - Anova (fator duplo sem repetição) entre Regiões, Ações Populares e Ações Cíveis Públicas.....	59
Tabela 3 - Notas dos Municípios da RA de Barretos/SP no PMVA.....	75
Tabela 4 - Número de processos em cada município da RA de Barretos	76
Tabela 5 - Número de processos por assunto na RA de Barretos/ SP	76
Tabela 6 - Número de processos por região administrativa no ano de 2020.....	82
Tabela 7 - Número de processos por assunto	82

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 - Situação atual dos processos de cumprimento de sentença na Região de Barretos/SP	100
Quadro 2 – Problemas relacionados aos processos de ações coletivas.....	131

Quadro 3 - Principais problemas e causas discutidos.....	133
--	-----

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 1- Total de Ações Populares ajuizadas entre os anos de 2015 e 2022, por região administrativa/ metropolitana.....	57
Mapa 2- Total de Ações Civas Públicas ajuizadas entre os anos de 2015 e 2022, por região administrativa/. Metropolitana.....	58

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Número de áreas contaminadas cadastradas no Estado de São Paulo de 2011 a 2020.....	55
Gráfico 2 - Processos em tramitação por grupo de classe.....	56
Gráfico 3 - Ações Populares e Ações Civas Públicas na região de Araçatuba.....	61
Gráfico 4 - Ações Populares e Ações Civas Públicas na região da Baixada Santista.....	61
Gráfico 5 - Ações Populares e Ações Civas Públicas na região de Barretos.....	62
Gráfico 6 - Ações Populares e Ações Civas Públicas na região de Bauru.....	63
Gráfico 7 - Ações Populares e Ações Civas Públicas na região de Campinas.....	63
Gráfico 8- Ações Populares e Ações Civas Públicas na região Central.....	64
Gráfico 9 - Ações Populares e Ações Civas Públicas na região de Franca.....	65
Gráfico 10 - Ações Populares e Ações Civas Públicas na região de Itapeva.....	66
Gráfico 11 - Ações Populares na região de Marília.....	67
Gráfico 12 - Ações Populares e Ações Civas Públicas na região de Presidente Prudente.....	67
Gráfico 13 - Ações Populares e Ações Civas Públicas na região de Registro.....	68
Gráfico 14 - Ações Populares e Ações Civas Públicas na região de Ribeirão Preto.....	69
Gráfico 15 - Ações Populares e Ações Civas Públicas na região de São José do Rio Preto.....	70
Gráfico 16 - Ações Populares e Ações Civas Públicas na região de São José dos Campos.....	70
Gráfico 17 – Ações Populares e Ações Civas Públicas na região de São Paulo.....	71
Gráfico 18 - Ações Populares e Ações Civas Públicas na região de Sorocaba.....	72

Gráfico 19- Porcentagem de processos nas esferas estadual (TJSP) e federal (TRF3)	78
Gráfico 20 - Autores das Ações Cíveis Públicas na RA de Barretos/SP	79
Gráfico 21 – Porcentagem de Ações Populares e Ações Cíveis Públicas no ano de 2020.	84
Gráfico 22– Situação das Ações Cíveis Públicas ajuizadas por associações no ano de 2020	85
Gráfico 23 - Sentenças nos processos das Ações Populares e das Ações Cíveis Públicas da RA de Barretos/SP	91
Gráfico 24– Situação das Ações Populares ajuizadas no ano de 2020	92
Gráfico 25 - Pedidos de desistência durante a tramitação dos processos da RA de Barretos/SP	95
Gráfico 26– Porcentagem de desistências e de condenações por litigância de má-fé nos processos de Ações Populares ajuizadas no ano de 2020.	96
Gráfico 27 - Interposição de Recursos nos processos da RA de Barretos/SP	98
Gráfico 28- Julgamento dos Recursos pelo Tribunal, pelo tipo de ação e autor do recurso, nos processos de Ações Populares e Ações Cíveis Públicas, da RA de Barretos	99
Gráfico 29 - Cumprimento de Sentença nos processos das Ações Populares e Ações Cíveis Públicas da RA de Barretos/SP	100
Gráfico 30 – Ações Populares que foram improcedentes ou sentenciadas sem resolução do mérito no ano de 2020	102
Gráfico 31 - Realização de Perícias no curso dos processos das Ações Populares e Ações Cíveis Públicas na Região de Barretos/SP	125
Gráfico 32- Médias de tempo entre o ajuizamento da ação e a sentença	126
Gráfico 33 - Deferimento de Tutelas de Urgência nas Ações Populares e Ações Cíveis Públicas na RA de Barretos/SP	128

LISTA DE ABREVIATURAS

ACP	Ação Civil Pública
ADPF	Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental
ANOVA	Análise de Variância
AP	Ação Popular
CACOL	Cadastro Nacional de Ações Coletivas
CETESB	Companhia Ambiental do Estado de São Paulo
CF	Constituição Federal
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CPC	Código de Processo Civil
DataJud	Base Nacional de Dados do Poder Judiciário
EC	Emenda Constitucional
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
e-SAJ	Sistema de Automação de Justiça
IUCN	União Internacional para a Conservação da Natureza
LAI	Lei de Acesso à Informação
LGPD	Lei Geral de Proteção de Dados
MP	Ministério Público
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
PJe	Processo Judicial eletrônico
PMVA	Programa Município VerdeAzul
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
PNRS	Política Nacional de Resíduos Sólidos
RA	Região Administrativa
SEAQUA	Sistema Estadual de Administração da Qualidade Ambiental, Proteção, Controle e Desenvolvimento do Meio Ambiente e Uso Adequado dos Recursos Naturais
SIESPJ	Sistema de Estatística do Poder Judiciário
SINIMA	Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
TCRA	Termo de Compromisso de Recuperação Ambiental
TCU	Tribunal de Contas da União
TJSP	Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo
TRF-3	Tribunal Regional Federal da 3ª Região

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
1.1.	Objetivo geral.....	21
1.1.1.	Objetivos específicos:.....	21
1.2.	Método de pesquisa e forma de análise.....	22
2	PRESSUPOSTOS INICIAIS	26
2.1.	Eficiência, Eficácia e Efetividade no Processo Judicial	26
2.2.	Cadastro Nacional de Ações Coletivas (CACOL).....	31
2.3.	Democracia Ambiental Global e Democracia Ambiental Regional.....	33
2.3.	Ação Civil Pública Ambiental e Ação Popular Ambiental	39
3	DEMOCRACIA AMBIENTAL NO PODER JUDICIÁRIO – UM ESTUDO DE CASO NO ESTADO DE SÃO PAULO	47
3.1.	Caracterização do Estado de São Paulo.....	47
3.2.	Panorama sobre as Ações Populares Ambientais e Ações Cíveis Públicas Ambientais, ajuizadas no Estado de São Paulo, no período de 2015 a 2022.....	55
3.2.1.	Ações Populares Ambientais e Ações Cíveis Públicas Ambientais, por Região Administrativa, ajuizadas entre os anos de 2015 e 2022	60
3.3.	Panorama das Ações Populares Ambientais, Ações Cíveis Públicas Ambientais ajuizadas na Região Administrativa de Barretos no período de 2015 a 2022.....	73
3.4.	Panorama das Ações Populares Ambientais e Ações Cíveis Públicas Ambientais ajuizadas por Associações, no ano de 2020, e a pandemia do vírus COVID-19.....	80
3.5.	Primeiras impressões sobre os dados encontrados	85
4	ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E OS PILARES DA DEMOCRACIA AMBIENTAL NO ESTUDO DE CASO	88
4.1.	O direito de acesso à informação.....	103
4.2.	Participação Popular.....	108
4.3.	Justiça Ambiental e Acesso à Justiça.....	113
5	LIMITES E POSSIBILIDADES DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL E DA AÇÃO POPULAR AMBIENTAL	120
5.1.	A importância da inversão do ônus da prova nos processos ambientais.....	122
5.2.	Celeridade processual e o perigo da demora nos processos ambientais	126
5.3.	Resumo dos principais resultados encontrados	132
5.4.	Processos ambientais tradicionais <i>versus</i> processos ambientais estruturais	136
5.5.	Meios alternativos de solução de conflitos na seara ambiental	138
6	CONCLUSÕES	144
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	150

1 INTRODUÇÃO

Para que a proteção ambiental ocorra, é necessário que se cultive a consciência ecológica, consubstanciada no surgimento de uma compreensão a respeito da degradação do meio ambiente e as possíveis consequências deste processo para a qualidade da vida humana e para o futuro da espécie como um todo (Sirvinskas, 2022; Lima, 1998).

Para Ioris (2009), apesar das questões ambientais atraírem atenção, ainda falta reconhecimento da importância dos princípios da justiça ambiental para a proteção ecológica, ou até mesmo para a realização das atividades econômicas. A importância do termo “justiça ambiental” restou demonstrada ao averiguar-se que a escassez dos recursos naturais e a desestabilização dos ecossistemas não afetam de forma homogênea populações ou áreas geográficas distintas. Sendo assim, para o autor, a relação entre a sociedade e natureza reflete, em maior ou menor grau, assimetrias políticas, sociais e econômicas, que podem variar conforme o momento histórico e as configurações espaciais.

Ainda, constata-se que as diferentes formas de degradação ambiental são mais recorrentes nos locais onde vivem as populações de menor renda, comunidades negras e grupos indígenas. Sobre este assunto, Bahia e Melo (2018) e Beck (2010) reiteram que enquanto grupos/segmentos se beneficiam com a produção do risco, outros grupos, mais vulneráveis, são afetados por estas ameaças. Estes últimos acabariam sendo “invisíveis” e esquecidos pelo Estado. Além de não participarem, ou sequer serem considerados nos processos de tomada das decisões ambientais, frequentemente têm os seus direitos de cidadania negados.

A crise ambiental vivida nos tempos atuais trouxe a necessidade de uma nova dimensão de direitos fundamentais, que demandou que o Estado de Direito introduzisse, como função prioritária, a proteção do meio ambiente. A literatura, em sua maioria, reconhece a necessidade de priorizar a proteção ambiental e limitar o crescimento econômico e o consumo no sentido tradicional, por meio da constituição de outro modelo de Estado: o Estado de Direito Ecológico (Bahia; Melo, 2018; Schonardie; Foguesatto; Leves, 2018; Alvarenga; Lima, 2023).

Na Reunião da Comissão Mundial de Direito Ambiental da IUCN (União Internacional para a Conservação da Natureza), ocorrida em abril de 2016, no Rio de Janeiro, debateu-se sobre a definição do Estado de Direito Ecológico. Concluiu-se que

este deveria ser entendido como um “conjunto de direitos e deveres processuais e substantivos que incorpora os princípios do desenvolvimento ecologicamente sustentável no Estado de Direito”. Desse modo, nasceu a Declaração Mundial do Estado de Direito Ecológico, que se baseia nas ideias de que o fortalecimento do Estado de Direito é fundamental para proteger os valores ambientais, sociais e culturais e para alcançar o desenvolvimento ecologicamente sustentável (Bahia; Melo, 2018; Barbieri, 2020).

A Declaração reconhece que a construção de um Estado de Direito Ecológico, além da presença de instituições fortes, é essencial para responder às pressões ambientais crescentes. Conclui-se, então, que o Estado de Direito Ecológico deve servir de base jurídica para promover a ética ambiental e alcançar a Justiça Ambiental e a integridade ecológica global (Bahia; Melo, 2018; Brasil, 2023).

É importante mencionar também o princípio 10 da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992), que servirá como base para o desenvolvimento do presente trabalho:

O melhor modo de tratar as questões ambientais é com a participação de todos os cidadãos interessados, em vários níveis. No plano nacional, toda pessoa deverá ter acesso adequado à informação sobre o ambiente de que dispõem as autoridades públicas, incluída a informação sobre os materiais e as atividades que oferecem perigo a suas comunidades, assim como a oportunidade de participar dos processos de adoção de decisões. Os Estados deverão facilitar e fomentar a sensibilização e a participação do público, colocando a informação à disposição de todos. Deverá ser proporcionado acesso efetivo aos procedimentos judiciais e administrativos, entre os quais o ressarcimento de danos e recursos pertinentes.

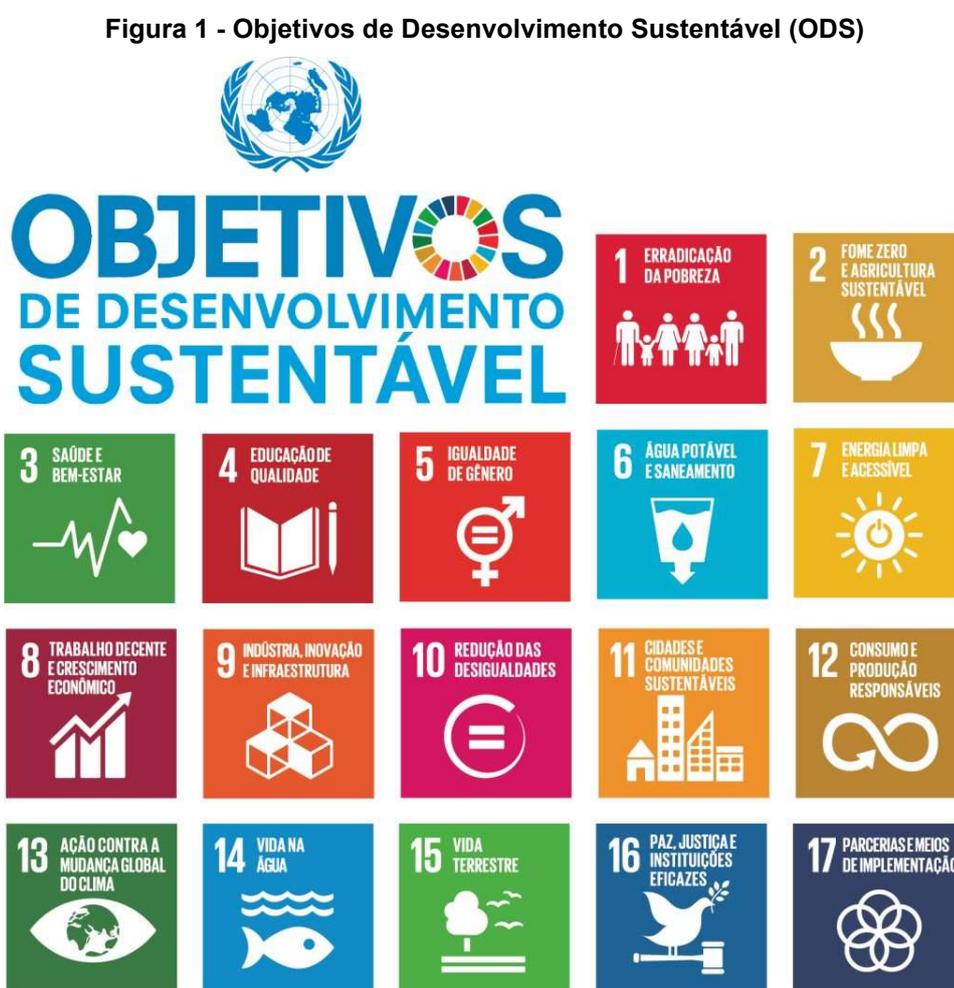
De acordo com o dispositivo supramencionado, os cidadãos devem ter acesso à informação e a oportunidade de participar dos processos de tomada de decisões. Neste sentido, Santos (2005) aponta que as novas tecnologias de informação são consonantes com as definições de democratização e do acesso ao direito e à justiça: estas tecnologias possibilitariam mais circulação de informação, logo tornariam o direito e a justiça mais próximos e mais transparentes. Como exemplos, o autor menciona a facilitação do acesso a bases de dados jurídicos e às informações para o exercício de direitos.

Ademais, o Estado deve, adequadamente, estimular a participação popular e proporcionar o acesso aos procedimentos, administrativos e judiciais. Sendo assim, é

inegável o reconhecimento da importância da participação da sociedade na proteção do meio ambiente (Oliveira, 2022). Nas palavras de Guanipa e Parola (2023, p.264) “direitos só podem ser eficazes e exigíveis se existirem mecanismos de reparação adequados e suficientes para os defender contra violações ou omissões”.

Também é importante apresentar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), estabelecidos pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em setembro de 2015. Na época, 193 líderes mundiais se comprometeram com 17 Objetivos Globais para alcançar três grandes propósitos nos próximos 15 anos: 1) Erradicar a pobreza extrema; 2) Combater a desigualdade e a injustiça; 3) Conter as mudanças climáticas.

A figura 1 ilustra todos os ODS:



Fonte: São Paulo (2023).

Entre os ODS mencionados, para este trabalho, merece destaque o ODS 16, que traz como meta “*promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis*”.

No Brasil, o acesso à justiça é reconhecido como um direito fundamental e se encontra inscrito no art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Ainda, para que ocorra o acesso à justiça, é preciso que haja a eficiência na prestação da tutela jurisdicional.

Ao procurar a tutela judicial, o jurisdicionado pretende ver seu anseio satisfeito. Sendo assim, é válido dizer que as partes envolvidas na ação desejam que o serviço judiciário oferecido pelo Estado seja satisfatório e eficiente, gerando consequências na realidade dos fatos, o que escoa no conceito de efetiva tutela jurisdicional (Gonzaga; Labruna; Aguiar, 2020).

Gonzaga, Labruna e Aguiar (2020) e Lucena (2023), observam ainda, que o direito à tutela jurisdicional, está ligado diretamente ao princípio constitucional da inafastabilidade do controle judiciário. Destarte, os instrumentos processuais precisam ser apropriados para que sejam proferidas decisões justas, propícias e razoáveis aos jurisdicionados.

Os autores destacam que, embora o acesso à justiça seja um direito constitucional, a efetividade e a eficácia da tutela jurisdicional são essenciais para a realização e concretização de resultados. Nas palavras dos autores, a tutela jurisdicional desacompanhada de eficácia e efetividade é praticamente sinônimo de não a possuir.

No ordenamento jurídico pátrio, é possível elencar alguns instrumentos aptos a serem utilizados para proteção do meio ambiente³, que fortalecem a presença deste Estado de Direito Ecológico. Burgonovo (2009) entende que estes instrumentos seriam: a Ação Civil Pública (Lei nº 7347, Brasil, 1985), a Ação Popular (Lei nº 4.717, Brasil, 1965 e artigo 5º, inciso LXXIII, Brasil, 1988), Mandado de Injunção (artigo 5º, inciso LXXI, Brasil, 1988) e Mandado de Segurança Coletivo (art. 5º, LXX, Brasil, 1988).

É importante frisar que as ações supramencionadas fazem parte do processo civil coletivo. Em que pese se basear nas regras do direito processual civil individual, por meio deste tipo de processo se postula um direito coletivo e, desse modo, a decisão judicial tem o condão de atingir toda a coletividade ou um grupo determinado

³ A Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938, Brasil 1981), em seu artigo 3º, estabelece a definição de meio ambiente sendo um conjunto de condições, leis e interações físicas, químicas e biológicas que permitem a manutenção de todas as formas de vida (Brasil, 1981).

de pessoas. Sendo assim, o processo civil coletivo permite a proteção dos direitos difusos, coletivos *stricto sensu* e individuais homogêneos coletivamente propostos, como, por exemplo, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (Thamay, 2013).

De acordo com Souza e Pellegrini (2023), os processos civis coletivos corroboram para a prolação de decisões judiciais uniformes, conferindo segurança jurídica e evitando julgamentos conflitantes sobre um mesmo tema. É possível atribuir ao processo civil coletivo a capacidade de fomentar a participação democrática por parte da população, por meio do Poder Judiciário (Thamay, 2013). Ainda, como é no caso das Ações Populares e das Ações Civas Públicas ajuizadas por associações, estes processos acabam por estimular a participação popular na defesa de seus direitos e na discussão de questões de interesse coletivo, fortalecendo a democracia e consolidando o Estado de Direito (Souza; Pellegrini, 2023).

A legislação pátria conferiu à população importantes instrumentos que viabilizam o controle e atos que possam ser lesivos ao meio ambiente. Porém, Gomes (2007) salienta que nem mesmo a aplicação adequada das normas ambientais bastariam: ainda seria preciso mudar a forma de pensamento dos indivíduos, prezando por uma perspectiva mais fraterna e solidária, deixando de lado a visão antropocêntrica ainda vigente.

Desse modo, é imprescindível o exercício da cidadania para que realmente a legislação ambiental atinja os objetivos para os quais foi criada. A população deve ser parte constante da preservação do meio ambiente (Gomes, 2007; Santos, 2021).

Considerando estas primeiras premissas, o presente trabalho trata com mais detalhes e com mais rigor de dois instrumentos constitucionais mencionados anteriormente: a Ação Popular e a Ação Civil Pública, tendo esta última, em seu polo ativo, as associações.

A escolha dessas ações se deu porque elas representam meios de participação popular no judiciário legítimos e positivados na Constituição Federal. Ambas são exemplos de instrumentos de tutela ambiental por parte da população: para ajuizar a ação popular basta a apresentação de título de eleitor (Brasil, 1965). Em relação à ação civil pública, no rol de sujeitos legitimados para ajuizá-la constam as associações constituídas há pelo menos um ano e que tenha como finalidade institucional a proteção ao meio ambiente (Brasil, 1985).

Considerando estas primeiras premissas, sem olvidar-se dos aspectos sociais, políticos e legais dos povos, é possível fazer o seguinte questionamento: as Ações Populares e as Ações Cíveis Públicas são instrumentos jurídicos efetivos, que permitem aos indivíduos, no exercício da cidadania, êxito em proteger o meio ambiente?

Para responder a essa pergunta, primeiramente, deve-se definir e diferenciar os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade, comumente utilizados como sinônimos ou de forma equivocada (Aguilar; Haber, 2017). A partir destes esclarecimentos é que será possível responder se os instrumentos jurídicos mencionados são efetivos ou não.

Ainda, é importante analisar como estes instrumentos são utilizados: quem são os protagonistas na sua utilização e como o seu tratamento é feito, uma vez que passam a tramitar no âmbito do poder judiciário.

Como a base desta pesquisa é o princípio 10 do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e o ODS 16, a referida análise será realizada à luz da participação popular, acesso à justiça e o direito à informação, pilares fundamentais trazidos pelos referidos dispositivos. Ainda serão discutidos como fatores relacionados à apatia, abulia política e acracia política, mencionados por Modesto (2005), podem ser relacionados com os resultados encontrados.

Para viabilizar estas discussões, o presente trabalho está dividido em seis capítulos: (1) Introdução, com os objetivos e metodologia de pesquisa; (2) Pressupostos Iniciais, que apresentará os conceitos que são a base deste trabalho, bem como a fonte da coleta de dados; (3) Democracia Ambiental no Poder Judiciário, apresentará uma caracterização do Estado de São Paulo, os primeiros dados coletados (panoramas gerais) e as primeiras impressões; (4) Estado Democrático de Direito e os Pilares da Democracia Ambiental no Estudo de Caso, que apresentará os dados de forma mais aprofundada e abordará os pilares da democracia ambiental (direito de acesso à informação, participação popular e justiça ambiental); (5) Limites e Possibilidades da Ação Civil Pública Ambiental e da Ação Popular Ambiental, no qual serão discutidos alguns aspectos limitantes das APs e ACPs ambientais, em conjunto com alguns dados, os principais resultados encontrados na pesquisa e algumas alternativas; e (6) Conclusões.

1.1. Objetivo geral

As questões que formam o alicerce desta pesquisa estão pautadas na tutela ambiental, mais especificamente, por meio do processo de judicialização de ações específicas (Ação Popular e Ação Civil Pública), quando há uma violação ou ameaça de direitos, relacionadas ao meio ambiente. Desse modo, objetiva-se verificar a efetividade das ações populares e as ações civis públicas ajuizadas por associações, no Estado de São Paulo.

1.1.1. Objetivos específicos:

- Verificar e elencar os principais assuntos dentro do rol das ações populares e das ações civis públicas, ambas ambientais.
- Analisar os pedidos de tutela de urgência e identificar quantos foram concedidos.
- Identificar e quantificar o índice de desistência.
- Identificar o número de ações que foram declaradas procedentes e o número e ações que foram declaradas improcedentes.
- Verificar e enumerar os casos em que houve a realização de perícias no curso do processo.
- Verificar e quantificar o número de ocorrência de condenações por litigância de má-fé.
- Relacionar os principais assuntos com os problemas ambientais por região do Estado de São Paulo.
- Entender e catalogar os motivos da população e dos órgãos competentes para usarem os referidos instrumentos.
- Identificar e destacar, nos casos em que houve procedência da ação, se houve peticionamento buscando o cumprimento de sentença e buscar informações que possibilitem confirmar se, de fato, os pedidos formulados pelos autores foram atendidos.
- Verificar e listar os casos em que houve interposição de recurso e se a sentença foi reformada pelo tribunal, no caso de improcedência da ação.

1.2. Método de pesquisa e forma de análise

As pesquisas envolvendo as questões ambientais são de grande importância, diante da necessidade de se encontrar equilíbrio entre o desenvolvimento socioeconômico e o meio ambiente. Desse modo, é importante utilizar metodologias adequadas e capazes de atingir os objetivos pretendidos, para que se possa relacionar o objeto de estudo e/ou hipótese com as questões ambientais.

Delimitar o objeto de estudo é importante, porém os métodos e os instrumentos de pesquisa devem ser escolhidos de forma criteriosa, pois também são aspectos de grande relevância para que o desenvolvimento do trabalho ocorra da forma apropriada (Crnkovic; Zanquim Junior; Oliveira, 2020).

Ainda, se mostra essencial, especialmente no direito, a construção de “um conhecimento que seja capaz de aproximar o pesquisador e o mundo no qual está inserido (Pinheiro; Francischetto, 2019).

O caráter inovador desta pesquisa, não explorado nas pesquisas acerca deste tema, reside no fato de que esta trouxe ambos os aspectos das pesquisas quantitativas e qualitativas: além de possuir um perfil descritivo, característica das pesquisas quantitativas, é feita uma análise dos dados coletados. Realizar um estudo quanti-qualitativo, em nível estadual, sem olvidar de estudos teóricos e outras leituras sobre o tema, possibilitará a construção de uma discussão mais elaborada e detalhada sobre a aplicação do Direito.

Tal análise é de suma importância para se alcançar interpretações possíveis para os resultados encontrados, conforme a hipótese de pesquisa estabelecida e mencionada anteriormente. Por fim, o caráter teórico da pesquisa serviu como base para sustentar as argumentações elaboradas sobre o objeto de pesquisa (Monteiro, 2019).

No presente trabalho, foram efetuadas coleta de dados por meio de (1) levantamento no Cadastro Nacional de Ações Coletivas (CACOL) do Conselho Nacional de Justiça (CNJ); (2) consultas processuais no Sistema de Automação de Justiça (e-SAJ) do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e na plataforma do Processo Judicial Eletrônico do Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF3). Desse modo, pode-se dizer que se trata em um primeiro momento, de uma análise documental de dados secundários, de natureza quantitativa e qualitativa, de acesso livre ao público (Zanella, 2011).

Todos os dados no CACOL foram coletados no dia 22 de fevereiro de 2023, porquanto a plataforma está em constante atualização. Ademais, para esta pesquisa, foram consideradas apenas as Ações Populares (AP) e Ações Civis Públicas (ACPs) ajuizadas no estado de São Paulo, nas esferas federal e estadual, no período compreendido entre 2015 e 2022, totalizando um intervalo de oito anos.

Como o escopo deste trabalho são as ações coletivas (populares e civis públicas) ambientais, para filtrar os processos na plataforma do CNJ, foram escolhidos os seguintes assuntos: Água e/ou esgoto; Águas públicas; Ambiental; Ato lesivo ao patrimônio artístico, estético, histórico ou turístico; Contra o meio ambiente; Crimes contra a flora; Crimes contra o meio ambiente e o patrimônio genético; Dano ambiental; Direito ambiental; Fauna; Flora; Indenização por dano ambiental; Poluição; Revogação/ anulação de multa ambiental; Revogação/ concessão de licença ambiental; Taxa de fiscalização ambiental e Unidade de conservação da natureza.

Após a coleta e o tratamento dos primeiros dados coletados, a fim de se construir um panorama geral que norteou a pesquisa, fez-se dois recortes para viabilizar os estudos acerca dos processos de forma individualizada: (a) o primeiro compreendeu todas as Ações Populares e Ações Civis Públicas ambientais que foram ajuizadas na Região Administrativa de Barretos, nas esferas federal e estadual, no período de 2015 a 2022, devido ao número de Aps ser superior ao de ACPs no período; (b) o segundo englobou todas as as Ações Populares e Ações Civis Públicas ambientais ajuizadas no estado de São Paulo, nas esferas federal e estadual, no ano de 2020, posto que, em várias RAs, o número de APs superou o de ACPs no referido ano.

Foi analisado como ocorreu a busca pela tutela jurisdicional do meio ambiente neste período, por parte da população, utilizando instrumentos processuais como a Ação Popular e Ação Civil Pública (no caso das associações) e como estes processos foram analisados pelo poder judiciário.

Por meio dos referidos recortes, também objetiva-se identificar, por exemplo, se houve alguma condenação por litigância de má-fé e se os pedidos foram procedentes, improcedentes ou parcialmente improcedentes e se o objeto da ação foi satisfeito.

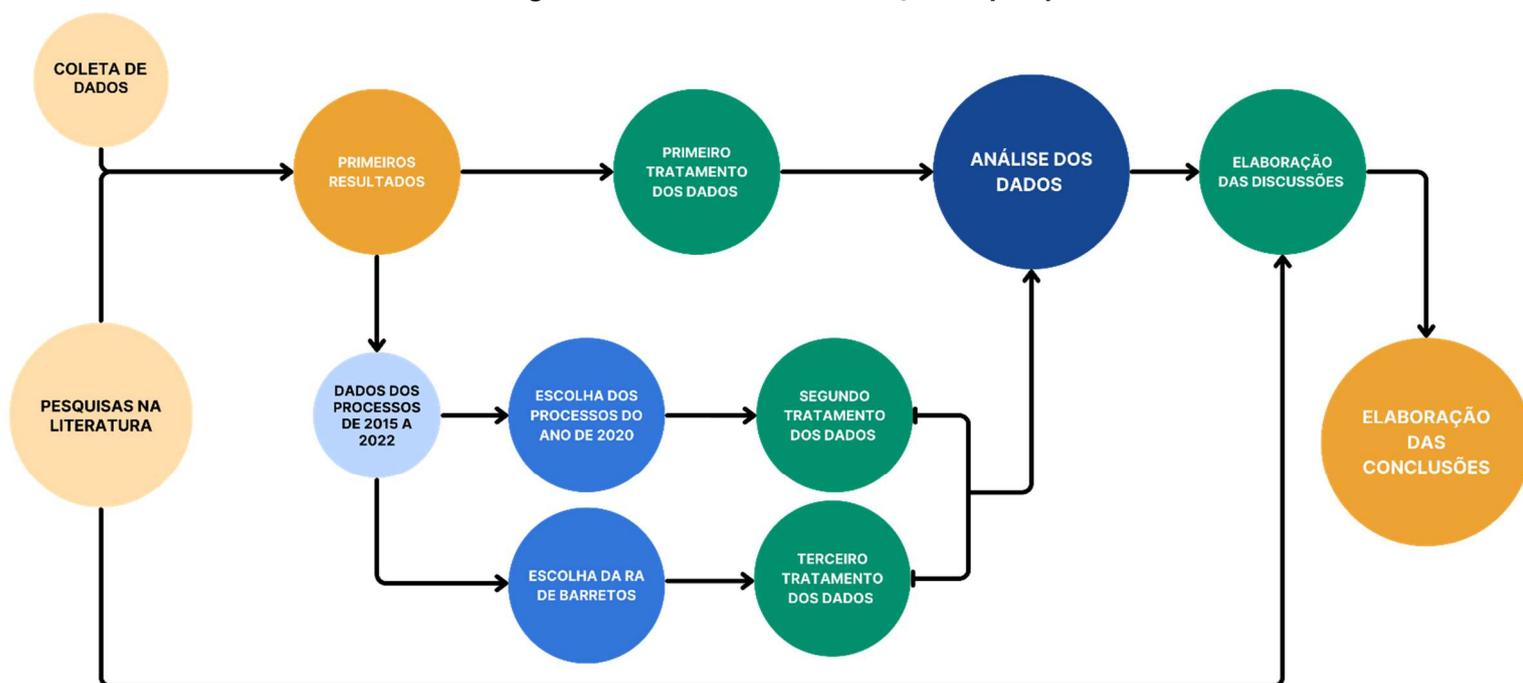
Sobre a construção dos resultados e sua discussão, Mayring (2002) disserta sobre a importância do estabelecimento de parâmetros e regras para que seja possível argumentar a favor das interpretações (gerais) realizadas a respeito dos

resultados encontrados. Desse modo, os dados coletados foram filtrados, tratados e organizados para a construção de uma argumentação devidamente embasada.

Por fim, foi realizada uma pesquisa bibliográfica, posto que é essencial para a construção da pesquisa científica, por permitir que se conheça com maior detalhamento os fenômenos estudados e também por identificar possíveis incoerências ou contradições (Sousa; Oliveira; Alves, 2021). Foram utilizados livros, artigos e textos jurídicos doutrinários que auxiliam na análise e discussão dos dados encontrados. Na seara jurídica a revisão bibliográfica tem como finalidade revisar os trabalhos disponíveis, com o escopo de selecionar aquilo que possa servir para a pesquisa e afinar os entendimentos teóricos (Pinheiro; Francischetto, 2019).

Em linhas gerais, a construção deste trabalho ocorreu conforme mostra a figura 2:

Figura 2 - Processo de construção da pesquisa



Fonte: Elaborado pela autora, (2024).

É possível afirmar que se tratou de um estudo sobre a mobilização do direito, que se refere às ações de indivíduos, grupos ou organizações em busca da realização de seus interesses e valores. O enfoque da mobilização do direito são os usuários e o direito é visto como um recurso de interação política e social.

Como método, o estudo da mobilização do direito ocorre por meio de observações dos padrões das demandas judiciais, desde a percepção da lesão até as possibilidades de se conseguir um advogado e ir a um tribunal (McCann, 2010).

2 PRESSUPOSTOS INICIAIS

Como foi mencionado anteriormente, os processos civis coletivos trazem segurança jurídica e evitam julgamentos conflitantes sobre um mesmo tema, além objetivarem a proteção de direitos coletivos e difusos, como o meio ambiente. Ainda, estimulam a participação popular na defesa de seus direitos e na discussão de questões de interesse coletivo, fortalecendo a democracia, em especial, a participativa (Souza; Pelegrini, 2023; Thamay, 2013).

Na esfera ambiental, é imprescindível a atuação efetiva dos órgãos de fiscalização ambiental, além dos órgãos jurisdicionais competentes, bem como a participação popular representada pelas organizações e movimentos sociais que atuam na defesa dos direitos coletivos e difusos (Souza; Pelegrini, 2023).

Neste sentido, para entender o que seria a efetividade dos órgãos jurisdicionais, em especial, de instrumentos jurídicos, como as Ações Populares e as Ações Civis Públicas, que são o objeto deste trabalho, é importante conceituar o termo efetividade e diferenciá-lo dos termos eficiência e da eficácia.

2.1. Eficiência, Eficácia e Efetividade no Processo Judicial

Sobre eficiência, eficácia e efetividade, primeiramente, não existe um conceito jurídico, nem na jurisprudência, que os defina (Gico Junior, 2020). Mesmo que, no âmbito do direito, se fale a respeito de eficácia, eficiência e de efetividade de forma frequente, inexistente qualquer definição metodológica precisa a respeito destes termos, o que leva ao seu uso indiscriminado e sem muito rigor técnico (Aguar; Haber, 2017).

Todavia, é possível trazer algumas definições doutrinárias acerca das referidas expressões. Nas palavras de Silva (2012), a expressão “eficácia do direito” possui dois sentidos: o primeiro seria referente à eficácia social, que pode ser traduzida como uma conduta de acordo com o que foi disposto pela norma designa; nessa definição, a norma seria realmente obedecida e aplicado (efetividade da norma); o segundo sentido remete à eficácia da jurídica, que seria a capacidade da norma em atingir objetivos previamente fixados como metas. Desse modo, pode-se dizer que o alcance dos objetivos da norma constitui pode ser traduzido como efetividade.

Nas palavras do autor supramencionado:

“(...) tratando-se de normas jurídicas, se fala em eficácia social em relação à efetividade, porque o produto final objetivado pela norma se consubstancia no controle social que ela pretende, enquanto a eficácia jurídica é apenas a possibilidade de que isso venha a acontecer (Silva, 2012, p. 65 a 66).

Como mencionado, a eficácia também se refere à produção de efeitos: ela depende de requisitos de natureza fática e de requisitos de natureza técnico-normativa. A presença de requisitos fáticos, quando encontra na realidade condições adequadas para produzir efeitos, torna a norma socialmente eficaz. Quando estão presentes as condições técnico-normativas exigíveis para sua aplicação, tem-se a eficácia técnica (Ferraz Júnior, 2024).

Tanto a Constituição Federal, quanto a legislação infraconstitucional, fazem uso destes termos em conjunto ou em contextos próximos. Como exemplo, pode-se citar quatro menções específicas ao termo eficiência na CF/88 em seus artigos, 37, 74, inciso II, 126, parágrafo único e artigo 144, §7º; menções ao termo efetividade nos artigos 145, § 1º e artigo 225, § 1º e, ainda, no inciso II, do artigo 74, os eficiência e eficácia aparecem de forma conjunta (Brasil, 1988; Gico Junior, 2020).

Em linhas gerais, o uso destes termos remonta à necessidade da reforma gerencial da Administração Pública, fruto da ineficiência dos serviços prestados pelo Estado. Com o advento da CF/88, novas responsabilidades foram atribuídas ao Estado, que inexoravelmente, teve sua estrutura aumentada, juntamente com os custos referentes ao pagamento de servidores e de serviços prestados. Diante deste cenário, com o Estado se mostrando incapaz de satisfazer os anseios da população, emergiu a necessidade de uma reforma para aumentar a eficiência dos serviços sociais oferecidos ou financiados pelo poder público (Costa; Santos, 2021).

Desse modo, a eficiência passou oficialmente a ser um princípio geral norteador da Administração Pública: com a reforma administrativa do Estado brasileiro, o referido termo foi inserido no artigo 37⁴, *caput*, da CF/88, por meio da Emenda Constitucional 19/1998. Nesse cenário, o princípio da eficiência pode ser entendido como um modo de organizar, estruturar e disciplinar a Administração Pública, cujo escopo seria alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público (Aguilar;

⁴ Os princípios gerais da Administração Pública, estão dispostos no art. 37, *caput*, da CF/88. São regras que devem ser observadas pela Administração Pública, direta e indireta, de qualquer um dos poderes da União, Estados, Distrito Federal e dos Municípios (Costa; Santos, 2021). São eles: princípio da legalidade, princípio da impessoalidade, princípio da moralidade, princípio da publicidade e o princípio da eficiência (BRASIL, 1998).

Haber, 2017 e Silva; Vacovski; 2015). No âmbito do Direito, este princípio pode ser atribuído aos magistrados que devem agir com eficiência na condução dos processos (Gico Junior, 2020; Frischknecht; Santos, 2021).

Embora tenha ganhado caráter de princípio geral apenas no final da década de noventa, com a inserção do artigo 37 na Carta Magna, por meio da Emenda Constitucional número 19 de 1998, a eficiência foi disposta nos artigos 74, II e 144, §7º da Carta Magna. Antes da referida emenda constitucional era considerada pela doutrina e jurisprudência como elemento imprescindível na atuação Administrativa Pública (Brasil, 1988; Costa; Santos, 2021).

Agir com eficiência significa desburocratizar. Em outras palavras, significa dizer que o administrador deve exercer suas funções da melhor maneira possível, ser célere, impactar o maior número de cidadãos possível, utilizar os meios que resultem no menor prejuízo possível aos cofres públicos, sem deixar de observar a moralidade, a transparência e a economicidade (Costa; Santos, 2021).

É possível relacionar a eficiência a dois conceitos comumente utilizados pela jurisprudência e doutrina jurídica: a produtividade e economicidade. A produtividade pode ser entendida como a capacidade de produzir mais, utilizando a mesma quantidade de recursos. Já a economicidade seria produzir a mesma quantidade, utilizando menos recursos. Estes dois elementos seriam indissociáveis da chamada eficiência produtiva (Gico Junior, 2020).

Ao discutir-se a respeito da produtividade de uma determinada entidade (por exemplo, de uma vara cível), assume-se que a quantidade de recursos disponíveis será a mesma, mas objetiva-se aumentar a quantidade final produzida. Por outro lado, ao se discutir a redução de custos de uma determinada entidade, mas preocupando-se em manter os níveis de produção, o que está sendo discutido é a economicidade (Gico Junior, 2020).

Na eficiência produtiva busca-se alcançar o objetivo pretendido ao menor custo possível. Uma política pública, por exemplo, poderá ser considerada eficiente se ela não apenas alcançar os fins a que se propõe, mas se, necessariamente ela o fizer maximizando os seus efeitos, dados os recursos disponíveis (Aguiar; Haber, 2017).

Neste momento, é válido trazer para a discussão outros dois conceitos dentro da eficiência: a eficiência alocativa e a eficiência dinâmica. Em linhas gerais, a eficiência alocativa ocorre quando há uma distribuição ótima de bens e serviços, levando-se em consideração as preferências da sociedade. O resultado do processo

produtivo deve ser aquele que gerar a maior utilidade ou bem-estar social possível (Gico Junior, 2020).

Por outro lado, a eficiência dinâmica “é uma medida de quão bem os recursos estão sendo alocados no tempo para satisfazer as preferências da sociedade de hoje e de amanhã” (Gico Junior, 2020, p.15).

Partindo para a discussão acerca da eficácia, o referido termo está previsto na CF/88, no artigo 74, inciso II, que impõe:

Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: (...) II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado (Brasil, 1988).

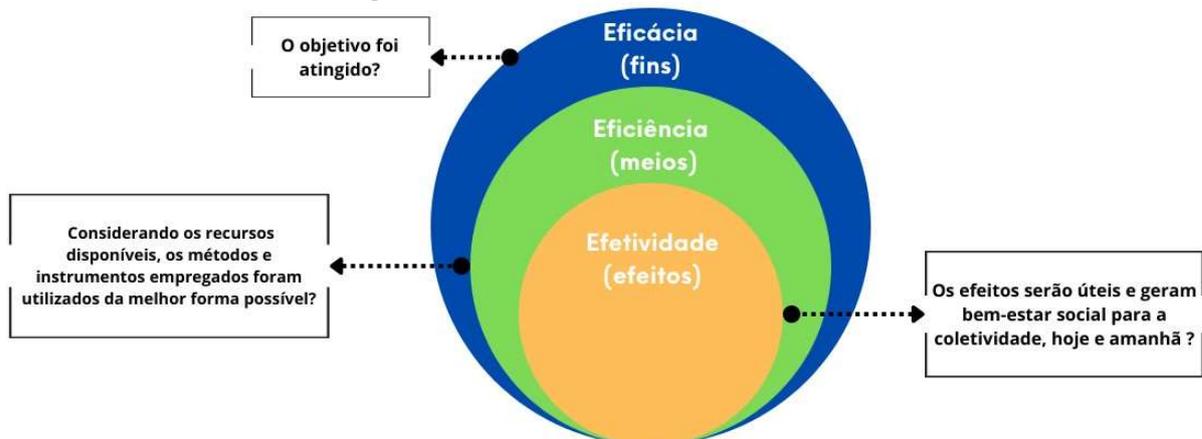
Considerando o dispositivo supra, parte da doutrina entende a eficácia como componente do conceito de economicidade, juntamente com a eficiência. A economicidade estaria na relação do custo e o benefício gerado pelas das atividades dos administradores na gestão orçamentária, financeira e patrimonial (Aguiar; Haber, 2017). Porém, é possível separar a eficácia da eficiência, sendo a primeira relacionada ao alcance dos objetivos, enquanto a segunda se preocupa com os instrumentos e métodos utilizados para atingir tais objetivos (Gico Junior, 2020).

Trazidos os conceitos de eficiência (meios) e eficácia (fins), é imperioso discutir acerca do conceito de efetividade. Neste sentido, a efetividade é a união da eficiência alocativa com a eficiência dinâmica, que foram definidas anteriormente (Gico Junior, 2020).

A eficiência estaria relacionada ao caminho que foi percorrido para se alcançar um objetivo; a eficácia diz respeito se este objetivo foi alcançado; e, por fim, a efetividade, avaliaria se o objetivo alcançado surtiu efeitos positivos para a coletividade (Costa; Santos, 2021).

De forma a elucidar os conceitos discutidos, a figura 3 mostra, resumidamente, os conceitos de eficácia, eficiência e efetividade:

Figura 3 - Eficácia, eficiência e efetividade.



Fonte: Adaptado de Gico Junior, (2020).

Trazendo a discussão para o âmbito da administração pública, pode-se afirmar que as políticas públicas não bastam ser válidas e justas: também devem ser eficazes na promoção do bem-estar de todos, resolvendo o problema que justificou sua criação, trazendo uma mudança social positiva (Aguar; Haber, 2017).

A possibilidade de se obter no judiciário o que foi negligenciado, prestado de forma ineficaz, ou até mesmo, diante de uma violação de direitos fundamentais pela Administração Pública, é um direito fundamental do cidadão assegurado pelo art. 5º, inciso XXXV, da CF/88, princípio da inafastabilidade de jurisdição, (Costa; Santos, 2021). Neste sentido se faz necessária a interferência do Poder Judiciário, num exercício complementar (Costa; Santos, 2021).

O artigo 74 da CF/88, supramencionado, dispõe sobre o controle interno que os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário devem efetuar, com a finalidade de provar a legalidade de seus atos e avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência (Brasil, 1988). O controle externo, disposto no artigo 71 da Carta Magna, ficou a cargo do Congresso Nacional e será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU). Ainda, o referido artigo, em seu parágrafo 2º, menciona que: “qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União”. Logo, depreende-se da referida norma que há a possibilidade de o controle também ser exercido pela sociedade.

No âmbito do Poder Judiciário, com a aprovação da Emenda Constitucional (EC) n. 45, em 2004, conhecida por “Reforma do Judiciário”, e a instalação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em 2005, o Judiciário passou a ter um órgão

centralizador das estatísticas judiciais, responsável por seu recebimento, seu processamento e sua publicação (Freitas, 2022).

Nos termos da CF/88, no artigo 103-B, incisos II e IV, e, em conformidade com o art. 5º, § II, III e IV, da Lei nº 11.364/2006, compete ao CNJ zelar pela observância dos princípios administrativos, além de elaborar relatórios estatísticos semestrais dos Tribunais. Em linhas gerais, compete ao CNJ o “desenvolvimento de pesquisas e a análise e diagnóstico de problemas destinados ao conhecimento da função jurisdicional brasileira”. O controle realizado pelo CNJ possibilita a formulação de políticas judiciárias, sempre observando os princípios da Administração Pública (Freitas, 2022).

Assim, a Base Nacional de Dados do Poder Judiciário (DataJud), instituída pela Resolução CNJ n. 331/2020 como fonte primária de dados do Sistema de Estatística do Poder Judiciário – SIESPJ (“Portal CNJ”, [s.d.]), é ferramenta que permite melhor utilização dos dados Judiciais, auxiliando na melhoria da gestão pública e na formulação de políticas públicas, à luz da governança⁵ pública. Este instrumento está diretamente relacionado com o princípio da eficiência quanto o princípio da publicidade, já mencionados, posto que está preparado para receber documentos, que compõem os processos de todos os ramos da justiça e é capaz de abranger todo tipo de informação (Freitas, 2022).

Desse modo, o DataJud, não se trata apenas de uma ferramenta de coleta e divulgação de dados e informações sobre o Judiciário brasileiro. O referido instrumento também possui uma dimensão de eficácia, ou seja, de refletir, em dados, o funcionamento dos órgãos que integram a Justiça (Freitas, 2022).

2.2. Cadastro Nacional de Ações Coletivas (CACOL)

Feitas as primeiras considerações a respeito de eficiência, eficácia e efetividade e, sendo o DataJud uma “dimensão de eficácia, ou seja, de refletir, em dados, o funcionamento dos órgãos que integram a Justiça”, cabe aqui explicar o que

⁵ No sentido político-institucional, governança pode ser definida como um conjunto de qualidades e capacidades institucionais para que se realize um “bom governo”. (Maranhão, 2023). O art. 2º, I do Decreto 9.203/2017 estabelece que governança pública é o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle com vista à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (Freitas, 2022).

seria o Cadastro Nacional de Ações Coletivas (CACOL), que foi a fonte de dados utilizada para embasar as discussões deste trabalho (“Portal CNJ”, [s.d.]).

Conforme mencionado, os dados foram coletados da plataforma CACOL, que compõe o DataJud como fonte primária de dados do SIESPJ (“Portal CNJ”, [s.d.]).

De acordo com o próprio sítio do CNJ, o DataJud é responsável pelo armazenamento centralizado dos dados e metadados processuais relativos a todos os processos físicos ou eletrônicos, públicos ou sigilosos dos tribunais indicados nos incisos II a VII do art. 92 da Constituição Federal. Ainda, os referidos dados são de acesso público, resguardados o sigilo e a confidencialidade das informações, nos termos da legislação processual e da Lei Geral de Proteção de Dados.

De modo geral, o sistema é alimentado com metadados processuais que devem ser encaminhados pelos tribunais ao DataJud, mediante arquivo encaminhado por meio de serviço de envio de dados fornecido pelo CNJ.

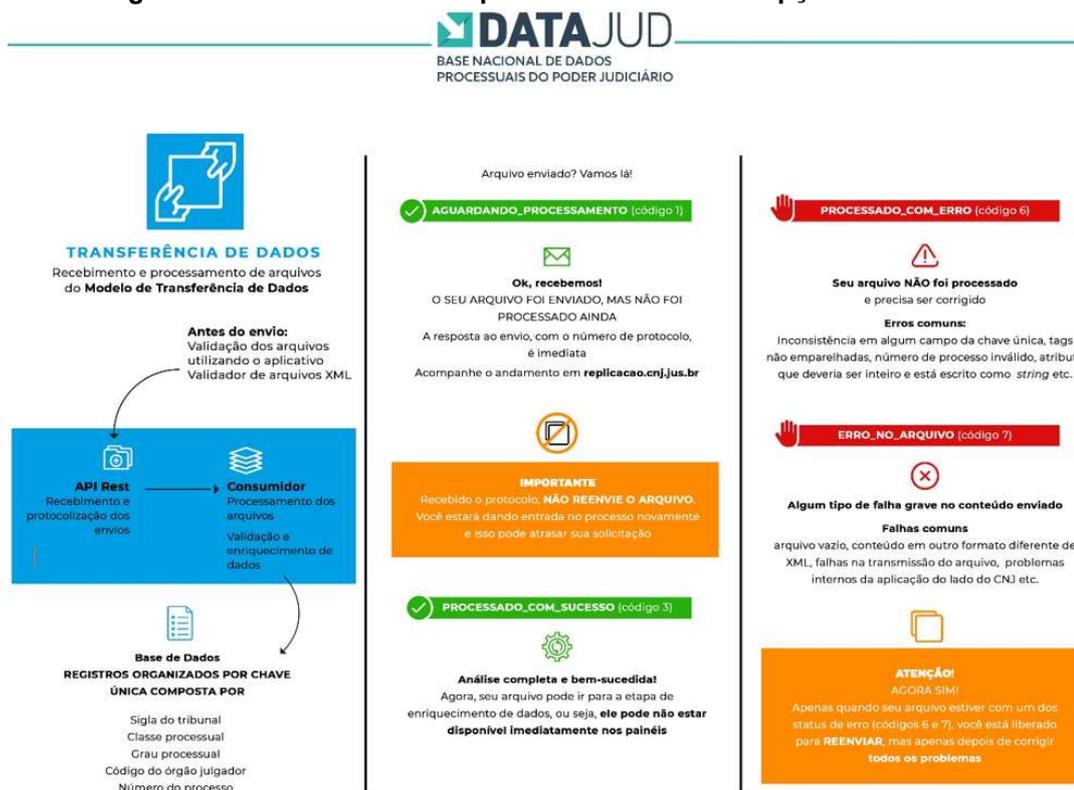
Uma das finalidades destes dados seria:

“para estudo e diagnóstico do Poder Judiciário a fim de contribuir com a construção e acompanhamento de políticas públicas, otimizar as rotinas de trabalho com a unificação de sistemas, promover integração de dados entre entes públicos, além de conferir maior transparência ao Poder Judiciário” (“Portal CNJ”, [s.d.]).

Desse modo, pode-se afirmar que o CACOL seria uma, dentre outras plataformas, cujo escopo seria viabilizar melhorias e trazer maior transparência sobre a atuação do Poder Judiciário.

A figura 4, demonstra o modo como esses dados são coletados:

Figura 4 - Fluxo resumido do processo de envio/recepção de dados



Fonte: "Portal CNJ", (2024).

É importante evidenciar que o painel do CACOL traz um aviso que diz que o sistema não exibe os nomes das pessoas físicas que figuram, tanto nos polos ativos ou passivos das ações, nos termos da Lei nº 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados - LGPD). De acordo com este aviso, a menção seria feita somente com as iniciais dos nomes.

Porém, é válido salientar que, na época da coleta de dados, raramente esta menção por iniciais ocorria: em quase 100% dos processos não existia nenhuma inicial, ou qualquer menção às pessoas que figuram nos polos ativos ou passivos das ações, tampouco era possível identificar a presença do Ministério Público como parte dos processos. Estas informações, poderiam ser encontradas consultando cada processo, individualmente, nos sites dos respectivos tribunais.

2.3. Democracia Ambiental Global e Democracia Ambiental Regional

A primeira conferência ambiental que abordou os direitos de acesso à informação, de participação popular no processo de tomada de decisões e acesso à justiça foi a Conferência Mundial da ONU sobre o Meio Ambiente, realizada no ano de

1972, na cidade de Estocolmo (Suécia). O evento contou com a participação de representantes de 113 países, inclusive do Brasil, e é até hoje considerada como marco inicial da política ambiental internacional (Ferreira; Alencar; Cruz, 2021; Dellagnezze, 2022).

Anos depois, em 1992, ocorreu na cidade do Rio de Janeiro a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 92 (“ECO 92” ou “RIO 92”), que contou com a presença de 172 Estados. Neste encontro elaborou-se a “Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento”, que trouxe o reconhecimento formal da importância de uma boa governança com relação ao meio ambiente para que se alcance o desenvolvimento sustentável. Apesar de ser uma referência na proteção ambiental, a Declaração do Rio, assim como outras que a precederam, limitou-se a tratar dos direitos de acesso de forma superficial. Seus princípios possuem natureza de *soft law* e, desse modo, não possuem força legal (Ferreira; Alencar; Cruz, 2021; Dellagnezze, 2022).

Apesar de sua importância no âmbito internacional, essas espécies normativas possuem baixa aplicabilidade prática devido ao seu nível de abstração. Em outras palavras, a eficácia destes princípios ainda estaria aquém do esperado, do ponto de vista prático (Ferreira; Alencar; Cruz, 2021).

Destacam Diz e Discacciati (2017) que foi neste contexto que, no ano de 1998, no âmbito da Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa (UNECE), foi assinada, na cidade de Aarhus (Dinamarca), a Convenção sobre Acesso à Informação, Participação do Público e Acesso à Justiça em matéria de ambiente (Convenção de Aarhus). O acordo, atualmente, conta com 47 Estados signatários, incluindo a União Europeia, e foi o primeiro acordo ambiental multilateral a impor obrigações às suas partes em relação aos seus próprios cidadãos, objetivando o envolvimento da sociedade nas políticas públicas a serem implementadas pelos governos.

Desse modo, foi a primeira convenção a desenvolver os três pilares do princípio 10 da Declaração Rio-92: acesso à informação, influência da participação popular na tomada de decisões e acesso à justiça (Bezerra, Tassigny, 2023). A Convenção de Aarhus buscou promover e desenvolver formas concretas para a democracia ambiental (Parola 2017).

Nas palavras de Diz e Discacciati (2017), a Convenção não é somente um acordo sobre meio ambiente; é, inclusive, um acordo sobre responsabilidade

governamental, transparência e acessibilidade. Ferreira, Alencar e Cruz destacam que a Convenção de Aarhus se assenta ao redor de três grandes pilares: o acesso à informação, a participação do público e o acesso à justiça.

É válido ressaltar que o Brasil não é signatário da Convenção de Aarhus, considerando que este instrumento foi elaborado no âmbito da Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa (CEE/ ONU). Desse modo, não se trata de uma convenção amplamente estudada ou divulgada no meio jurídico pátrio, apesar de ser considerada pela Organização das Nações Unidas (ONU) o instrumento mais avançado para a democracia ambiental (Diz; Discacciati, 2017).

Ao falar em democracia, Parola (2017) salienta que existem evidências de que países democráticos tendem a demonstrar maior comprometimento com a pauta ambiental do que os países não democráticos. De acordo com a autora, o aspecto democrático intimamente relacionado a políticas ambientais é a participação. Cada vez mais os Estados, ao reconhecerem a relação entre democracia e proteção ambiental, a consagraram na legislação internacional, ao assinar a Convenção de Aarhus.

Como foi mencionado, mesmo que não seja signatário da Convenção de Aarhus, o Brasil é signatário do Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe, conhecido como Acordo de Escazú, aprovado em 04 de março de 2018, em Escazú, na Costa Rica. Seu objetivo é implementar os direitos de acesso à informação, participação pública e acesso à justiça em matéria ambiental na América Latina e no Caribe (Bezerra, Tassigny, 2023).

O referido acordo foi explicitamente inspirado na Convenção de Aarhus e, assim como a convenção, possui o objetivo de reforçar o acesso à justiça em matéria ambiental, retomando, assim, o Princípio 10, supramencionado. Logo, ao adotar direitos de acesso à informação e a necessidade da participação da população, principalmente àquela que está diretamente relacionada às decisões ambientais, reforça a necessidade que se estabeleça a democracia ambiental nessa região (Guerra; Mata; Peixoto, 2020).

Parola (2020), aponta que, apesar da Convenção de Aarhus, firmada no âmbito europeu, estar aberta a todos os países, deve-se considerar que os contextos sociais, históricos e econômicos e as questões internas na América Latina e no Caribe diferem das características da Europa. Como os países da América Latina e Caribe partilham

laços culturais, justifica-se a elaboração de uma convenção regional que considere as características nacionais específicas e as suas especificidades históricas e sociais.

Na América Latina e Caribe, o direito à informação é ainda mais necessário, posto que as minorias sociais não estão diretamente incluídas no processo de tomada de decisões, consequência relacionado ao “déficit de representação política” nessa região, formada em sua maioria por representantes favoráveis aos planos desenvolvimentistas, mas muitas vezes negligenciam os direitos das comunidades afetadas (Guerra; Mata; Peixoto, 2020).

Parola (2020) ainda menciona que a estrutura do Acordo de Escazú possui similaridades com a Convenção de Aarhus: existe uma simetria entre os seus respectivos artigos e o conteúdo. Todavia, uma diferença importante, um traço inovador trazido pelo Acordo de Escazú encontra-se no seu o artigo 3º, que discorre acerca de 'Princípios' que estabelece que:

O Acordo será norteado pelos princípios de igualdade e não discriminação, transparência e responsabilidade, não regressão e progressividade e boa-fé; princípios de prevenção e precaução; princípios de equidade intergeracional, máxima divulgação, soberania permanente dos Estados sobre os seus recursos naturais, igualdade soberana dos Estados e pro persona.

O reconhecimento do princípio da não regressão e a progressividade prevista no referido artigo possuem o escopo de superar os problemas que os países membros enfrentam diariamente, como por exemplo, os atrasos judiciais e a falta de eficácia dos sistemas de administração da justiça (Guanipa; Parola, 2023).

Outro aspecto importante trazido pelo acordo mencionado pela autora supra, foi a disposição, em seu artigo 2º, de que uma democracia efetiva deve incluir os grupos de pessoas que tradicionalmente têm sido sub-representadas em processos participativos.

“Pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade” são aqueles que enfrentam dificuldades no exercício dos direitos reconhecidos nesse Acordo (art. 2º, Acordo de Escazú,).

Deve-se destacar que, no Acordo de Escazú, para cada direito de acesso há uma cláusula especial, conferindo tratamento diferenciado a essas pessoas ou grupos vulneráveis. A importância em garantir essa tutela jurídico-social diferenciada reside no fato da existência das diferentes mazelas enfrentadas pelos seres humanos no planeta, inclusive na seara ambiental (Treccani; Pinheiro, 2021).

Como exemplo destas mazelas, pode-se citar caso dos deslocados ou refugiados ambientais, que fogem ou são expulsos de seus países por força dos desastres naturais ou ambientais. Saliencia-se que estes últimos seriam causados, principalmente, pela inserção dos empreendimentos capitalistas sobre o meio ambiente, acarretando a destruição dos modos de vida dessas populações, como, por exemplo, os desastres socioambientais de Mariana, que ocorreu no ano de 2015, e o de Brumadinho, no ano 2019 (Treccani; Pinheiro, 2021).

O Acordo de Escazú foi o primeiro tratado regional, em âmbito global, que procurou proteger os direitos humanos relacionados aos ativistas ambientais (Guerra; Mata; Peixoto, 2020). Tal dispositivo encontra-se em seu artigo 9º:

Cada país deve assegurar um ambiente seguro e propício para as pessoas, grupos e organizações que promovam e defendam os direitos humanos em questões ambientais, para que estes possam atuar sem ameaças, restrições e insegurança.

Deve-se notar que, no Acordo de Escazú, artigo 8º, podem ser encontradas disposições semelhantes à Convenção de Aarhus, que estabelecem que as partes devem garantir o acesso aos mecanismos judiciais e administrativos para contestar e recorrer: “(c) qualquer outra decisão, ação ou omissão que afete ou possa afetar adversamente o meio ambiente, ou contrarie regulamentos legais relacionados ao meio ambiente” (Guanipa; Parola, 2023).

Não obstante o artigo 8.º do Acordo de Escazú incluir elementos do artigo 9.º da Convenção de Aarhus, suas disposições são mais aprofundadas em diferentes aspectos. Como por exemplo, o acordo estabelece a necessidade de reduzir as barreiras que comprometem a capacidade das comunidades vulneráveis de exercerem o acesso à justiça e prevê a introdução de medidas que facilitem a produção de provas de danos ambientais, como a inversão do ônus da prova e o ônus da prova dinâmico, além de dispor sobre a atenção especial às pessoas e grupos mais vulneráveis, como a tradução de informações relacionadas ao acesso à justiça para os idiomas falados pelas populações afetadas e a provisão de mecanismos de apoio, incluindo assistência técnica e jurídica gratuita (Guanipa; Parola, 2023).

Ademais, o Acordo de Escazú prevê não apenas o respeito às garantias do devido processo, mas também, uma série de medidas que visam facilitar o acesso à justiça, como por exemplo, com uma ampla legitimação ativa, redução de barreiras económicas, possibilidade de adoção de medidas cautelares, ações para facilitar a

produção de provas de danos ambientais e mecanismos adequados de execução, reparação e mecanismos alternativos de resolução de litígios (Guanipa; Parola, 2023).

É válido mencionar o princípio *in dubio pro natura*, relacionado ao acesso à justiça, mas que, infelizmente, não foi incorporado na versão final do artigo 3º, que trata dos Princípios que regem o Acordo, nem no artigo 8º. O referido princípio significa que, no caso de dúvida, os juízes devem dar uma interpretação a favor da natureza. Todavia, o princípio do *in dubio pro natura* não pode ser confundido com o princípio da precaução: o primeiro deve ser aplicado diante da incerteza quando equilibrar normas ou direitos fundamentais, enquanto o segundo deve ser utilizado em caso de incerteza científica (Guanipa; Parola, 2023).

Portanto, é evidente, nos dois documentos, que a democracia é fundamental para que um governo alcance os objetivos ambientais. Ambos os textos concedem o direito de participação a todos, e consideram que o envolvimento público em geral oferece uma melhor forma de lidar com as crises ambientais. O enfoque principal da Convenção e do Acordo não é o direito substancial a um ambiente saudável, mas sim os direitos processuais na tomada de decisões ambientais.

O Acordo de Escazú possibilita um amplo debate sobre os mecanismos e propostas para que se efetive democracia ambiental. Hodiernamente, é impossível dissociar a garantia de direitos humanos, em especial os que se referem à qualidade de vida no planeta, da participação popular em prol da proteção do meio ambiente (Treccani; Pinheiro, 2021).

Mesmo que ainda não tenha sido ratificado⁶ pelo Brasil, é possível que o Acordo de Escazú, seja utilizado como parâmetro de decisões judiciais. No julgamento da ADPF 623/DF, a Ministra-Relatora Rosa Weber mencionou o acordo ao fundamentar seu voto pela inconstitucionalidade do Decreto Federal nº 9806/2019, que diminuía a participação da sociedade no Conselho Nacional do Meio Ambiente, por entender que a referida norma seria lesiva à democracia e à proteção do meio ambiente (Bezerra; Tassigny, 2023).

⁶ Conforme está disposto nos artigos 21, inciso I, artigo 49, inciso I e 84, inciso VIII, da CF/88, os tratados internacionais ingressam no ordenamento jurídico pátrio mediante os seguintes procedimentos: (a) negociação pelo Estado brasileiro no plano internacional; (b) assinatura do tratado pelo Estado brasileiro; (c) Poder Executivo envia o tratado ao Congresso Nacional para discussão e aprovação; (d) aprovação parlamentar mediante elaboração de decreto legislativo; (e) ratificação do tratado; e (f) promulgação do tratado mediante elaboração de decreto presidencial (Melo, 2019). O Acordo de Escazú foi assinado pelo presidente da república, porém ainda não foi ratificado pelo Congresso Nacional.

Além disso, o Brasil constituiu-se em um Estado Democrático de Direito e isto implica que, além de todo o poder exercido pelo Estado, deve ter como fonte e fundamento as normas jurídicas. Ainda, por meio da justiça, o cidadão ou, até mesmo as associações privadas, têm a possibilidade de participar do controle da Administração Pública (Oliveira *et al.* 2023).

2.3. Ação Civil Pública Ambiental e Ação Popular Ambiental

Os direitos transindividuais começaram a ter cada vez mais espaço e relevância dentro do ordenamento jurídico, ao longo dos anos (Burgonovo, 2009). A Carta de 88 foi um grande marco no que tange à introdução das ações coletivas no sistema brasileiro e trouxe definitivamente ao país a tutela judicial de interesses coletivos. Deste marco em diante, o número de leis que versam sobre o tema só tem aumentado (Salles; Silva; Nusdeo, 2006).

Trazer o meio ambiente à Constituição Federal de 1988 foi um ato que possibilitaria uma transformação da sociedade (Oliveira *et al.*, 2023). Todavia, conforme se verá adiante, os dados coletados nesta pesquisa mostraram que ainda há um longo caminho a ser trilhado, por toda a sociedade, para que essa transformação realmente possa se concretizar, não bastando o direito ambiente ecologicamente equilibrado estar positivado na CF/88.

No capítulo destinado ao meio ambiente reside o dever de toda coletividade de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo a lei o instrumento básico para que o Poder Público exerça esse seu dever constitucional (Oliveira *et al.*, 2023).

Considerando que está intimamente ligado ao direito à vida e à qualidade de vida dos indivíduos, sem um meio ambiente equilibrado é impossível viabilizar qualquer outro direito fundamental (Gomes, 2007).

Assim, pode-se dizer que o conceito de meio ambiente passa a ser um princípio constitucional interdisciplinar, que está diretamente relacionado aos contextos sociais, econômicos, culturais, ambientais e que, desse modo, acaba por assumir uma dimensão complexa e sistêmica (Godoy; Neres, 2020).

Não obstante o direito ao meio ambiente equilibrado estar positivado na Carta Magna, pouca foi a preocupação com criação de instrumentos e estruturas para que esse direito fosse efetivamente concretizado. Consequentemente, presencia-se

frequentemente atos de violação do direito ao meio ambiente, seja por ações ou omissões, por parte do Poder Público (Dörr; Damacena, 2018).

Sendo assim, é nesse momento em que o papel do Poder Judiciário se fortalece e se mostra como um meio alternativo à concretização do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (Dörr; Damacena, 2018).

Ainda, em relação à matéria ambiental, Beck (2010) afirma que, na sociedade moderna, as riquezas produzidas são seguidas pela produção social de riscos. É nesse contexto que se deve pensar na participação da população na gestão sustentável do meio ambiente, considerando que ela está relacionada com a crise ambiental⁷.

Por conseguinte, o presente estudo aborda dois tipos de ações: a Ação Civil Pública e as Ações Populares. A primeira constitui um dos mais importantes mecanismos processuais à tutela judicial do meio ambiente. O fundamento constitucional da Ação Civil Pública se encontra no art. 129, inciso III, que prevê como função institucional do MP “*promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos*” (Brasil, 1985). No ordenamento jurídico brasileiro, a Ação Civil Pública está prevista na Lei nº 7.347/1985 e o seu escopo é promover a tutela de direitos e interesses transindividuais. Ela possui um amplo espectro social de atuação, permitindo o acesso à justiça de certos interesses metaindividuais (Dörr; Damacena, 2018). Dentre os legitimados para a sua propositura estão: o Ministério Público, a Defensoria Pública, União, Estados, Municípios, DF e as associações legalmente constituídas.

Conforme mencionado, a Ação Civil Pública tem como escopo tutelar o meio ambiente, o consumidor, a ordem urbanística, os bens e direitos de valor artístico, estético, histórico e paisagístico, a ordem econômica ou qualquer outro interesse difuso ou coletivo. É importante mencionar que o termo “pública” pode conferir ao leitor uma interpretação equivocada da lei, levando-o a entender que apenas o Ministério Público teria legitimidade para propositura da pertinente ação. Porém, analisando o artigo 5º, incisos I a V, da referida lei, pode-se observar que existem outros legitimados ativos para propor a Ação Civil Pública: a defensoria pública, os entes da

⁷ O artigo 225 da CF/88 é a base da participação popular ambiental por conferir a reponsabilidade da preservação do ambiente ao Poder Público e à sociedade (Santin; Corte, 2011).

administração direta, a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista e as associações (Burgonovo, 2009).

Sobre as associações, deve-se frisar que devem estar constituídas há pelo menos um ano e que devem incluir, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (artigo 5º, inciso V, alíneas a, b, Lei nº 7.347/85).

Para falar do contexto histórico da Ação Civil Pública, é importante relembrar o Código de Processo Civil de 1973, revogado em 2015, que trazia em seu texto um modelo de processo/tutela construído em cima de uma visão individualista. No que diz respeito às técnicas processuais coletivas, o referido código trazia, no máximo, o instituto do litisconsórcio, porém, ainda assim, o próprio sistema encontrava dificuldades para resolvê-lo quando se deparava com a necessidade de proteção de um bem indivisível, cuja solução deveria ser a mesma para todos os titulares do direito, estando estes presentes ou não na demanda. Nesta linha, o sistema normativo do CPC da época, era voltado para a proteção de direitos individuais ou com dimensões individuais (Rodrigues, 2021).

Com as técnicas processuais dispostas no CPC/73, problemas que são frutos de uma sociedade de massa (consumidor, ordem econômica, meio ambiente etc.), que interessa a um número indeterminado de indivíduos titulares, sem, necessariamente, possuírem um vínculo concreto que os una, o referido diploma, de caráter individualista, não seria capaz de oferecer soluções justas ou satisfatórias (Rodrigues, 2021).

É válido ressaltar que o CPC/73 antecedeu uma nova ordem constitucional que transformou o modo de proteção dos direitos fundamentais. Não existia no CPC de 1973 disposições a respeito dos princípios constitucionais do processo, ainda que no plano doutrinário isso fosse bastante estudado. Foi com o reconhecimento do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, que adveio com a publicação da Lei nº 6.938 de 1981 - Política Nacional do Meio Ambiente, com a atribuição da competência ao Ministério Público a propositura de uma ação civil de responsabilidade pelos danos causados no seu artigo 14, §1º, que surgiu a justificativa para a criação da Lei nº 7.347/85 - Lei da Ação Civil Pública (Rodrigues, 2021).

Desse modo, com a determinação legal contida no artigo 14, §1º da Lei 6.938/81 e as crescentes discussões acerca da temática ambiental, influenciadas pela I Grande Conferência da ONU sobre o meio ambiente (Conferência de Estocolmo de 1972), somadas com a insuficiência do processo tradicional para sanar conflitos coletivos, havia justificativas suficientes para a criação de uma lei que estabelecesse um procedimento especial para a tutela dos interesses difusos e coletivos (Rodrigues, 2021).

Deve-se mencionar a definição do Ministério Público (MP) pela Constituição Federal de 1988: “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (Brasil, 1988, art. 127). Historicamente falando, o escopo do MP estava relacionado à persecução penal e à defesa de interesses de incapazes e institutos, porém a CF/88 redefiniu suas designações e estabeleceu princípios institucionais, autonomia administrativo-financeira, além de dispor sobre garantias e vedações aos membros (Pádua, 2021).

Ademais, com a promulgação da CF/88, constitucionalizou-se a Ação Civil Pública e o Inquérito Civil (já previstos na Lei nº 7.347/85) na Seção relativa ao Ministério Público, apesar de não ser o único legitimado para o manejo de ações coletivas (Pádua, 2021).

Por outro lado, Ação Popular, prevista no art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal e na Lei nº 4.717/65, confere legitimidade ativa a qualquer cidadão brasileiro (nato ou naturalizado). Tal instrumento tem por objetivo anular qualquer ato lesivo ao patrimônio público ou entidade da qual o Estado participe. Dentre os aspectos constitucionais que permeiam a Ação Popular, é válido expor os fundamentos da república federativa do Brasil, mais especificamente, a cidadania e a dignidade da pessoa humana (art. 1º, incisos I e II, CF/88), o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, caput, CF/88), o princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional (art. 5º, inciso XXXV, CF/88) e o próprio inciso do artigo 5º que institui a Ação Popular (art. 5º, inciso LXXIII, CF/88).

Na Constituição do Império de 1824, a Ação Popular era prevista tanto na doutrina como em alguns textos normativos. Nessa época, a referida ação tratava-se de um instituto público garantidor da moralidade administrativa, mais especificamente contra juízes e funcionários da função judiciária (Pereira, 2013). Todavia, a Ação

Popular não aparece no cenário jurídico do Brasil após o advento do Código Civil de 1916.

A Ação Popular só iria ressurgir na Constituição Federal de 1934, que inovou ao trazer a possibilidade de anulação de qualquer ato administrativo lesivo ao patrimônio público e ao autorizar qualquer cidadão ser parte legítima para pleitear a declaração de nulidade ou anulação dos atos lesivos ao patrimônio da União, Estados e dos Municípios. Novamente, a ação popular foi suprimida pela ditadura de Getúlio Vargas. Em 1946, foi reintegrada à Constituição Federal e, dessa vez, englobou, na qualidade de agente passivo, além das entidades estatais, as entidades autárquicas e sociedades de economia mista (Pereira, 2013).

No ano de 1965, a Ação Popular foi efetivamente regulamentada pela Lei nº 4.717, anterior à promulgação da Constituição Federal de 1988. Na Constituição de 1967, já havia previsão expressa desta ação em seu artigo 150, § 31 (Sanches; Silva, 2024). A Constituição de 1967 manteve a Ação Popular somente para anulação de atos lesivos em defesa apenas do patrimônio de entidades públicas (administração direta, autarquias, empresas de economia mista, empresas públicas, fundações). A Lei nº 6.513/77 (Brasil, 1977) modificou e ampliou o artigo 1º da Lei nº 4.717/65, (Brasil, 1965). Além das entidades públicas, a ação popular considerou como bem público, os direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico (Pereira, 2013).

No entanto, apesar de estar positivada no ordenamento jurídico, é preciso salientar que a lei da Ação Popular foi criada em meio à Ditadura Militar, de modo que a sua aplicação, muitas vezes, encontrou barreiras e obstruções. Desse modo, tratava-se mais de um instrumento teórico do que algo que realmente era utilizado (Sanches; Silva, 2024).

Foi apenas após a entrada em vigor da Constituição Federal de 1988, quando o Brasil voltou a ser um Estado Democrático de Direito, que a Ação Popular passou a, de fato, dar segurança jurídica aos legitimados para demandar contra atos do Poder Executivo que violassem o patrimônio público. Como a Constituição Federal dispõe que o poder pertence ao povo e emana do povo, é possível aduzir que o cidadão pode questionar judicialmente os atos adotados pelos governantes (Sanches; Silva, 2024). A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, além dos acréscimos da Lei nº 6.513 (Brasil, 1977), implementou proteção da ação popular à moralidade administrativa e ao meio ambiente, conforme artigo 5º, inciso LXXIII (Pereira, 2013).

Trata-se de um remédio constitucional⁸, que decorre dos direitos e garantias fundamentais descritos no artigo 5º da Constituição e que tem a finalidade de impedir ou evitar ilegalidades ou abuso de poder. Pode ser repressiva ou preventiva e requer um amplo conjunto probatório (prova documental, prova pericial, prova testemunhal). Para ingressar com a ação, basta o cidadão estar em pleno gozo de seus direitos políticos e apresentar o título de eleitor (art. 1º, §3º Lei nº 4717/1965). Ainda, a referida ação pode ser proposta contra todos aqueles que de alguma forma contribuíram ou se beneficiaram do ato lesivo ao patrimônio público, seja pessoa física ou jurídica (art. 6º da Lei nº 4717/1965).

A Ação Popular pode ser utilizada como meio de controle social para garantir o cumprimento das normas ambientais, chamando a atenção do poder público para a adoção de políticas e medidas que visem a proteção do meio ambiente. Por meio desta ação, a sociedade pode exercer controle sobre as atividades potencialmente poluidoras, ainda que não seja diretamente afetada pelo dano ambiental. Resumidamente, o escopo da Ação Popular é a busca pelo exercício direto de soberania, que nada mais é do que um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito (Santos; Curvo, 2021).

Neste trilha, a Ação Popular tem como objetivo principal o resguardo da coletividade em seus direitos e tem o intuito de prevenir eventuais danos ambientais que possam ocorrer, bem como reparar danos já causados. Pode ser proposta contra empresas públicas ou privadas, bem como contra órgãos governamentais cujas ações ou omissões estejam violando as normas ambientais vigentes (Souza; Pellegrini, 2023).

Sendo assim, é possível destacar os seguintes aspectos da Ação Popular: (1) defesa do interesse coletivo: o cidadão pode atuar como um defensor dos interesses da sociedade; (2) participação cidadã na tomada de decisões: a Ação Popular permite que o cidadão exerça sua cidadania de forma ativa; (3) forma de pressionar o poder público a cumprir suas obrigações relacionadas ao meio ambiente: mediante o

⁸ Os remédios constitucionais são instrumentos jurídicos, previstos na Constituição Federal que possuem o escopo de impedir, evitar ilegalidades ou abuso de poder. Decorrem dos direitos e garantias fundamentais, descritos no artigo 5º da Constituição (direito à vida, à liberdade, à igualdade, segurança e à propriedade privada), assegurados a todos os brasileiros e estrangeiros. São os remédios constitucionais: (a) *Habeas Corpus* (artigo 5º, LXVIII, CF/88; artigo 647 do Código de Processo Penal); (b) Mandado de Segurança (artigo 5º, LXIX e LXX, CF/88 e Lei 12.016/09); (c) Mandado de Injunção (artigo 5º, LXXI, CF/88); (d) *Habeas Data* (artigo 5º, X, CF/88 e Lei 9.507/97); (e) Ação Popular (artigo 5º, LXXIII, CF/88 e Lei 4.717/65) e (f) Ação Civil Pública (artigo 129, III, CF/88 e Lei nº 7.347/85), (Brasil, 2021).

ajuizamento de Ações Populares, o cidadão pode levar a público questões que envolvam o meio ambiente, sensibilizando a sociedade e a opinião pública para a importância da proteção ambiental, gerando pressão sobre as autoridades e entidades públicas para que ajam em conformidade com a legislação e políticas ambientais (Vadalá, 2023).

Ademais, este instrumento tem a finalidade de resguardar direitos de natureza impessoal, tutelando um bem maior que diz respeito à coletividade, o interesse público. Porém, pode-se dizer também que é da natureza desta ação o poder de gerar efeitos no âmbito individual, impactando o bem-estar de cada cidadão (Santos; Curvo, 2021).

A Constituição Federal de 1988 é clara em seu artigo 225 ao conferir a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. O referido artigo ainda impõe ao Poder Público e, destaque-se: à coletividade, o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Sendo os cidadãos detentores do referido direito e possuindo a legitimidade ativa para propositura de ação popular, criou-se a possibilidade de que estes sejam diligentes e impeçam qualquer ato administrativo que cause danos ao meio ambiente (Borges; Figueira, 2019).

Embora seja louvável a homenagem que a Ação Popular faz à democracia participativa, legitimando qualquer cidadão, em pleno gozo dos seus direitos políticos, ir a juízo para a proteção do patrimônio público, é certo que o cidadão normalmente não tem condições (econômicas, jurídicas e mesmo interesse efetivo) de postular perante o Judiciário. Tal fato opõe-se à capacidade da Administração Pública ou de grandes empresas (eventualmente beneficiadas pelo ato lesivo) de postular em juízo. Tais dificuldades encontradas pelo cidadão praticamente anula o benefício introduzido pela Lei da Ação Popular (Marioni; Arenhart; Mitidiero, 2020). Como se verá no decorrer deste trabalho, por conta da tímida disciplina ofertada à tutela coletiva nessa lei, a referida ação é pouco empregada hoje em dia.

Enquanto a Ação Popular permite que qualquer cidadão brasileiro possa acionar o poder judiciário para proteger o patrimônio público e o meio ambiente, a Ação Civil Pública é uma ação judicial, que pode ser movida apenas por entes especificados por lei, dentre eles, o Ministério Público, para proteger os interesses coletivos e difusos da sociedade, de uma forma mais ampla.

A Ação Popular e a Ação Civil Pública, possuem área comum de tutela, pois ambas podem eventualmente ser ajuizadas para proteger o meio ambiente, o

patrimônio histórico ou cultural e o patrimônio público. Desse modo, é possível que ocorra a litispendência⁹, continência¹⁰ ou conexão¹¹ de ações e até mesmo da coisa julgada entre ações civil pública e popular (Leonel, 2021).

Em outras palavras, é plenamente possível que uma Ação Popular e uma Ação Civil Pública sejam ajuizadas em razão dos mesmos fatos, com os mesmos fundamentos jurídicos, com pedidos idênticos, distintos, ou ainda que um deles seja mais abrangente que o outro. Nestes casos, a solução para esses “conflitos” será o reconhecimento da litispendência, conexão ou, ainda, continência. No caso da litispendência, a ação que foi ajuizada posteriormente será extinta (Leonel, 2021). Todavia, nos termos do artigo 57 do CPC/15, “quando ocorrer a continência e a ação continente tiver sido proposta anteriormente, no processo relativo à ação contida será proferida sentença sem resolução de mérito, caso contrário, as ações serão necessariamente reunidas ou então as ações serão reunidas para julgamento conjunto se configurada a continência ou a conexão” (Brasil, 2015).

Com estas primeiras definições é possível avançar para a caracterização da região estudada e para a apresentação dos primeiros dados encontrados durante a coleta de dados.

⁹ A litispendência ocorre quando duas ações possuem as mesmas partes, as mesmas causas de pedir e os mesmos pedidos, fazendo com que existam dois processos simultâneos sobre um mesmo tema (artigo 337, parágrafos 1º, 2º e 3º, CPC/15).

¹⁰ Continência ocorre quando as partes, ou causa de pedir, entre duas ou mais ações, são idênticas, todavia, uma delas, possui um pedido mais amplo e contém os pedidos das demais ações (artigo 56 CPC/15).

¹¹ A conexão entre duas ou mais ações é reconhecida quando têm em comum o pedido ou a causa de pedir (artigo 55, CPC/15).

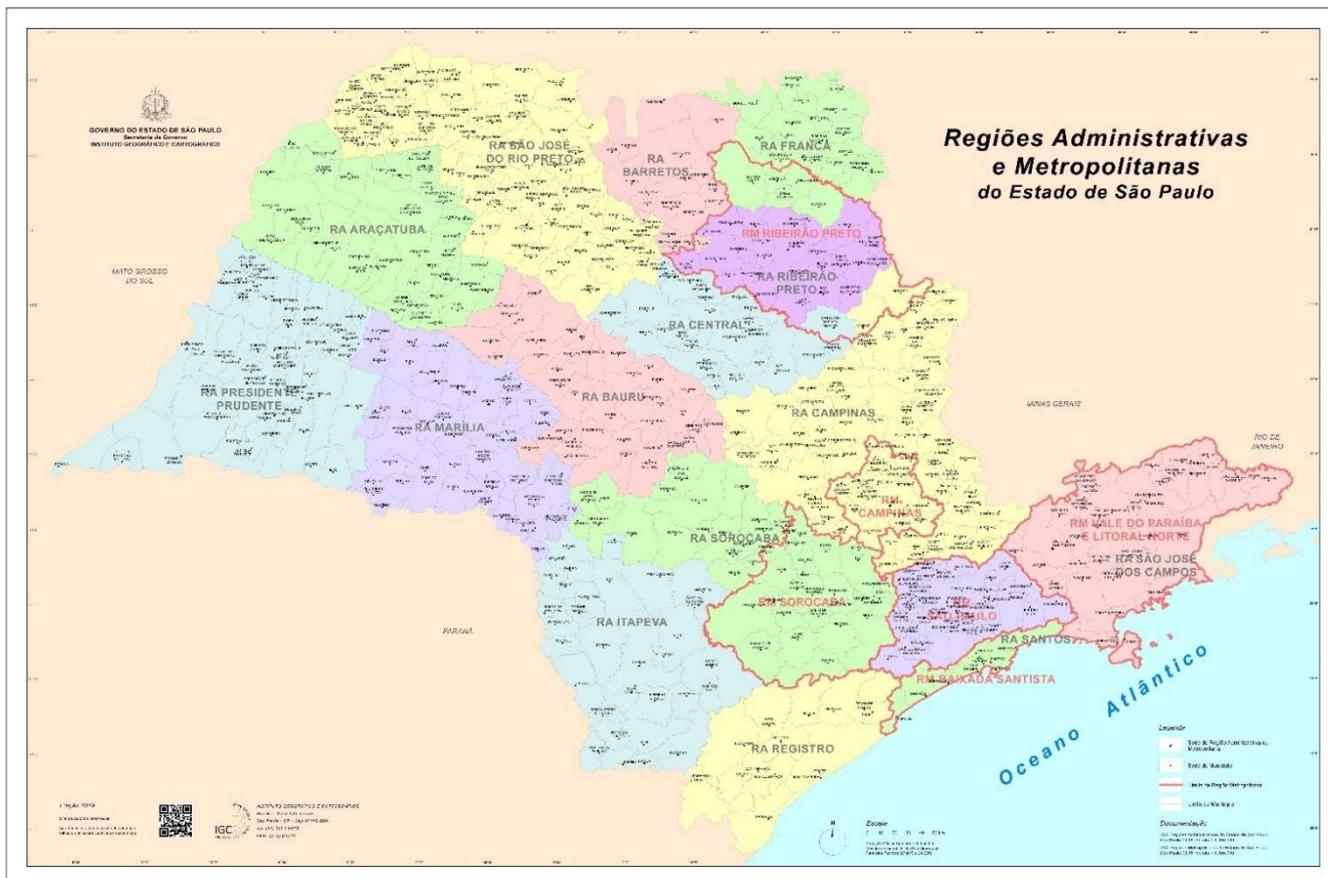
3 DEMOCRACIA AMBIENTAL NO PODER JUDICIÁRIO – UM ESTUDO DE CASO NO ESTADO DE SÃO PAULO

Feitas as primeiras considerações gerais acerca das Ações Populares e Ações Civis Públicas, deve-se agora apresentar os dados encontrados sobre a distribuições destas ações nas Regiões Administrativas de São Paulo. Porém, primeiramente, deve-se apresentar algumas características, sociais, econômicas e ambientais desta região.

3.1. Caracterização do Estado de São Paulo

Localizado na região sudeste do Brasil, o estado de São Paulo, possui 645 municípios, localizados nas Regiões Administrativas (RAs) de Araçatuba, Barretos, Bauru, Campinas, Central, Franca, Itapeva, Marília, Presidente Prudente, Registro, Ribeirão Preto, Santos, São José dos Campos, São José do Rio Preto, Sorocaba e Região Metropolitana de São Paulo, ocupando 248.219,48 km² (2,9% do território nacional). É o estado brasileiro com a maior população: em 2022 possuía 44.411.238 de habitantes (IBGE, 2022), o que representava, aproximadamente, 21% da população total do país, na época estimada em mais de 213 milhões de pessoas (IBGE, 2022).

Figura 5 - Regiões Administrativas do Estado de São Paulo



Fonte: São Paulo, (2019).

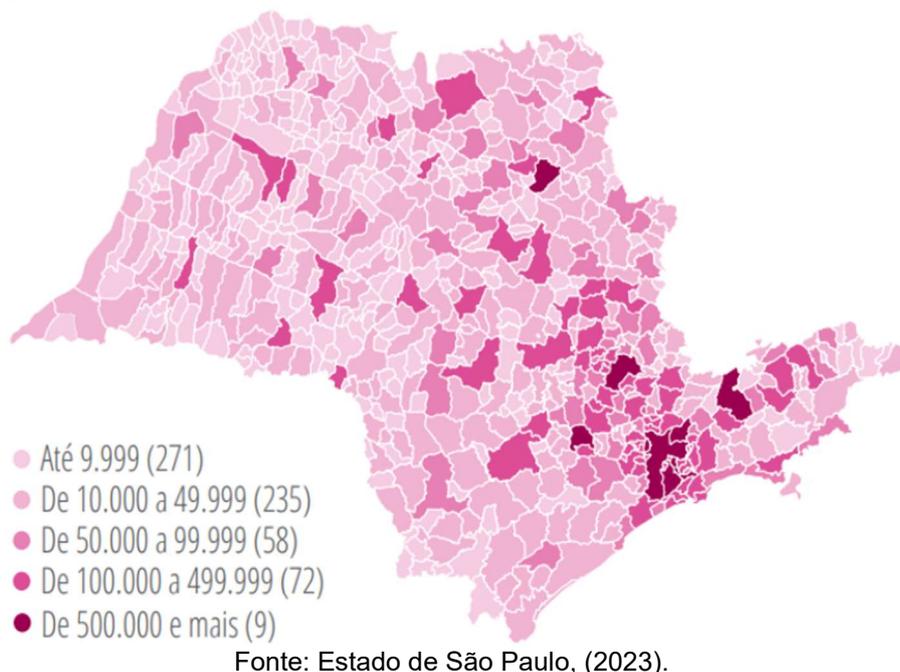
Sendo o estado mais populoso e industrializado do país, enfrenta grandes desafios relacionados às questões ambientais. Dentre elas, merecem destaque a poluição hídrica, esgotamento das fontes de água para abastecimento, ultrapassagem dos padrões de qualidade do ar, secas e chuvas intensas, concentração demográfica em áreas de risco, erosão e contaminação de terras agrícolas e ameaças aos remanescentes de vegetação nativa de Mata Atlântica e Cerrado (Estado de São Paulo, 2022).

O processo histórico de intenso uso e ocupação do solo, acarretou uma distribuição desigual tanto da infraestrutura quanto da população, além de fragmentar drasticamente áreas de cobertura vegetal. Em aproximadamente 39% do território estão concentrados 81% da população. Somente a Região Metropolitana da cidade de São Paulo abriga 47,3% da população do estado, concentrada em um pouco mais de 3% da área total do estado (Estado de São Paulo, 2022).

Os municípios com população maior que 100 mil habitantes estão concentrados em praticamente cinco regiões na área leste do estado. São elas: Região

Metropolitana de São Paulo, Região Metropolitana da Baixada Santista, RA de Campinas, RA de Sorocaba e RA São José dos Campos. Os municípios com as menores populações estão, em maior parte, nas RAs localizadas nas zonas noroeste e sul, que são: Registro, Itapeva, Marília, Presidente Prudente, Araçatuba, Bauru, São José do Rio Preto e Barretos (Estado de São Paulo, 2023).

Figura 6 - Distribuição Populacional nos Municípios de São Paulo em 2022



O setor primário da economia possui grande representatividade na economia do estado de São Paulo. Para muitos municípios, localizados principalmente no interior do estado, a agropecuária e silvicultura têm peso relevante em suas economias e na ocupação do seu território (Estado de São Paulo, 2022).

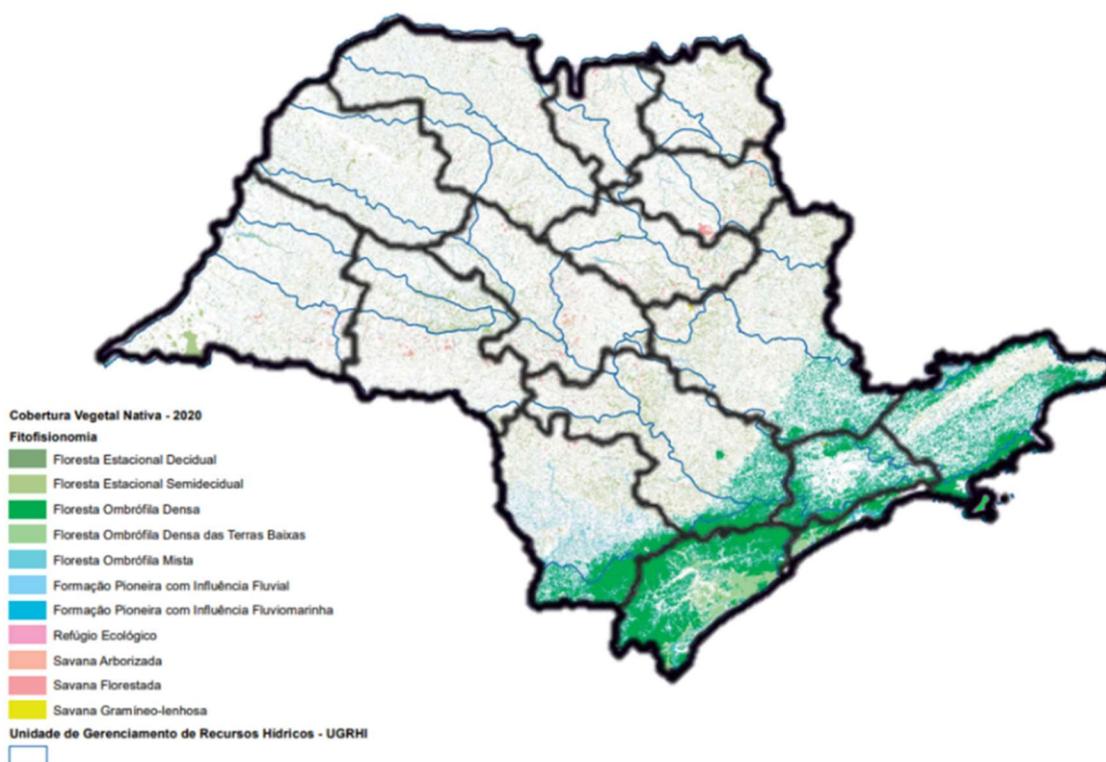
Outro aspecto válido de ser mencionado, é que as RAs de Araçatuba, Bauru, Campinas, Central, Marília, Ribeirão Preto, São José dos Campos, São José do Rio Preto, Sorocaba e São Paulo são “conhecidas por abrigar polos tecnológicos e centros de pesquisa de referência no País e apresentar indicadores sociais mais elevados, como maior taxa de escolaridade, empregos e circulação de renda” (“Desenvolve SP”, [s.d.]).

Ainda, as RAs de Barretos, Franca, Itapeva, Presidente Prudente, Registro e Santos, são as que menos investem em tecnologia e “são as que possuem o menor índice de desenvolvimento no Estado. Geralmente, são regiões com pouca

diversificação industrial ou que baseiam sua economia apenas em commodities, sem contar o fator localização” (“Desenvolve SP”, [s.d.]).

A respeito da sua biodiversidade, os domínios originais encontrados no território paulista são Mata Atlântica e Cerrado. Estima-se que a área original da Mata Atlântica recobria aproximadamente 68% da área do estado, com o restante sendo ocupado principalmente pelo Cerrado. O cultivo de pastagens para gado; cana-de-açúcar, café, outras culturas agrícolas; silvicultura e extrativismo ilegal; expansão das áreas urbanas e especulação imobiliária; e contaminação do solo, águas e atmosfera, substituíram esses domínios, cujos remanescentes, altamente fragmentados, atualmente cobrem somente 22,9% do território estadual (Estado de São Paulo, 2022).

Figura 7- Cobertura Vegetal Nativa no Estado de São Paulo em 2020



Fonte: Estado de São Paulo, (2023).

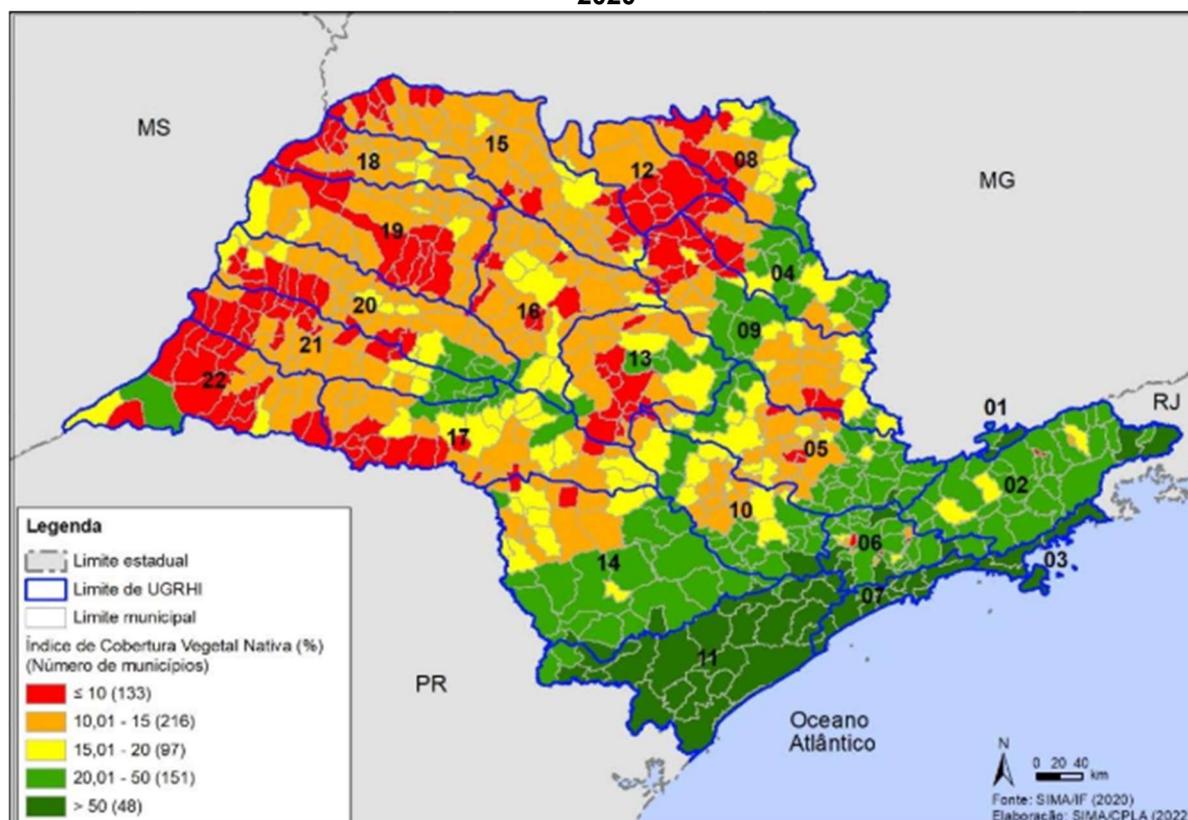
Estes fragmentos muitas vezes possuem dimensões insignificantes e insuficientes para manutenção do fluxo gênico, das funções ecológicas e da conservação da biodiversidade, o que acarreta a extinção de espécies, principalmente daquelas associadas a florestas maduras, que necessitam de grandes áreas conservadas e de condições específicas para sobreviver (Estado de São Paulo, 2022).

Neste sentido, um fato importante de ser mencionado é a RA de Registro, que abriga a maior parte da Mata Atlântica brasileira. Desse modo, parte de seu território está sob proteção ambiental, sendo uma grande influência para que a economia local não seja baseada na indústria, mas sim no turismo ecológico e à produção orgânica (“Desenvolve SP”, [s.d.]).

A figura 8 retirada do Relatório de Qualidade Ambiental do Estado de São Paulo de 2022, destaca a Unidade Hidrográfica de Gerenciamento de Recurso Hídrico (UGRHI)¹² 11, que engloba a região administrativa de Registro e parte das regiões administrativas da Baixada Santista, São Paulo, Itapeva e Sorocaba, por possuir a maior área de vegetação natural, somando mais de 1,3 milhão de hectares ou 23,4% da área total de vegetação nativa encontrada no estado. Todavia, na região oeste, a Mata Atlântica apresentou baixos índices de cobertura vegetal remanescente e de áreas protegidas, além de estar intensamente fragmentada em pequenas áreas. Já o Bioma Cerrado apresentou um índice muito baixo de remanescentes (3%), necessitando de atenção especial para sua restauração e conservação (Estado de São Paulo, 2022).

¹² O Estado de São Paulo tem seu território dividido em 22 Unidades Hidrográficas de Gerenciamento de Recursos Hídricos (UGRHIs), com suas respectivas bacias hidrográficas, que contemplam os 645 municípios do Estado. Essa divisão está disposta na Lei nº 16.337, de 14 de dezembro de 2016, cujo escopo foi viabilizar a coexistência entre as divisões, por bacia hidrográfica e por UGRHI, na política estadual (São Paulo, 2023).

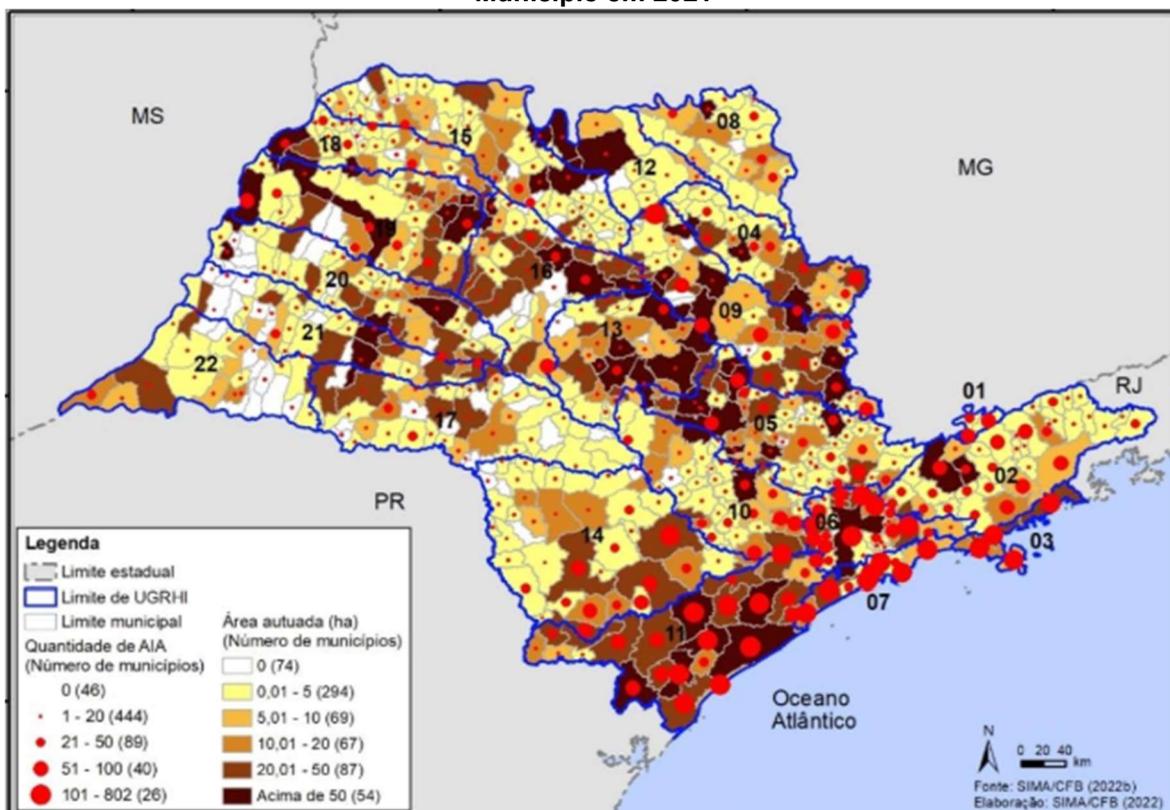
Figura 8 - Índice de Cobertura Vegetal Nativa por Município com base no Inventário Florestal 2020



Fonte: Estado de São Paulo, (2022).

A figura 9, retirada do mesmo relatório supramencionado, mostra os municípios com maior número de autuações ou de áreas degradadas em 2021 (figura 9). Merecem destaque os municípios de: (a) São Paulo, com registro de 802 infrações de flora confirmadas no ano, que somaram mais de 490 hectares de área degradada, dos quais 379,72 hectares foram associados à destruição da vegetação nativa; (b) Luiz Antônio (Região Administrativa de Ribeirão Preto) com 2.987,62 hectares, dos quais 2.950 hectares corresponderam a uma única autuação por danificar a vegetação nativa; (c) Bocaina (Região Administrativa de Bauru), com registro de 522,34 hectares; Icém (Região Administrativa de São José do Rio Preto), com 403,40 hectares; e Olímpia (Região Administrativa de Barretos), com registro de 282,69 ha, sendo 226,79 ha por práticas relacionadas à destruição da vegetação nativa (Estado de São Paulo, 2022).

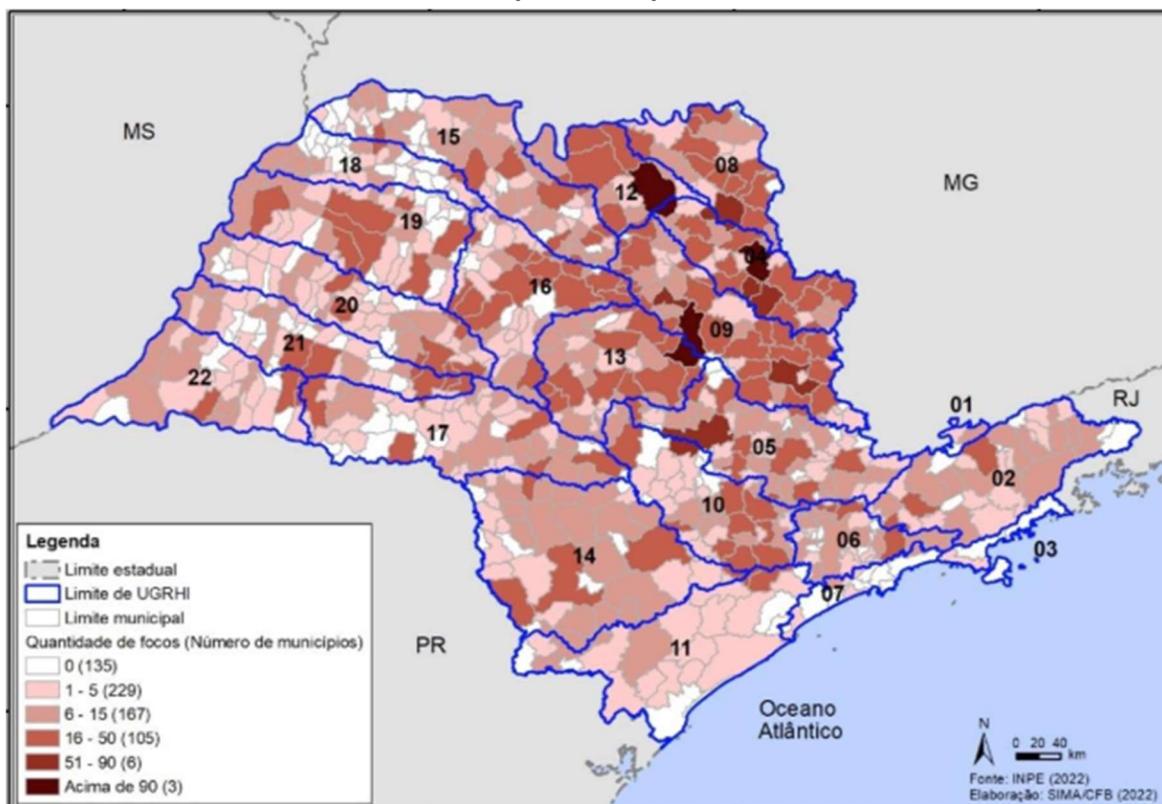
Figura 9 - Números de Autos de Flora e total de área degradada no Estado de São Paulo por Município em 2021



Fonte: Estado de São Paulo, (2022).

A figura 10 apresenta a distribuição dos focos de queimadas e incêndios florestais pelos municípios do estado no ano de 2021. Os dados consideraram o agrupamento dos registros por classes, conforme o total de focos acumulados no ano. Em 510 municípios, que correspondem a 79% do total do estado, foi detectado pelo menos um foco de queimada e incêndio. É válido destacar os municípios de Morro Agudo (Região Administrativa de Franca) e São Carlos (Região Administrativa Central), com 94 focos cada, e Cajuru (Região Administrativa de Ribeirão Preto), com 93 focos, registraram maior número de detecções (Estado de São Paulo, 2022).

Figura 10 - Distribuição espacial dos focos de queimadas e incêndios florestais no Estado de São Paulo por Município em 2021

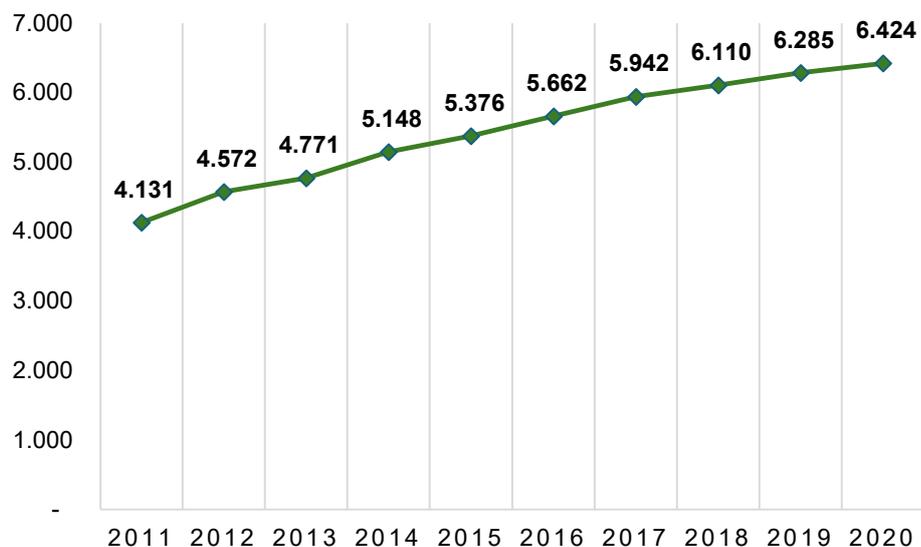


Fonte: Estado de São Paulo, (2022).

Por fim, o gráfico 1 mostra a relação de áreas contaminadas¹³ no Estado de São Paulo. Desde o início da divulgação pela CETESB em 2002, o número de áreas contaminadas cresceu continuamente: de 255 áreas identificadas em maio de 2002 para 6.434 em dezembro de 2020. Um dos motivos desse aumento, identificados pelo relatório, se deve à ação rotineira de fiscalização e licenciamento dos postos de combustíveis, das fontes industriais, comerciais, de tratamento e disposição de resíduos, e do atendimento a acidentes (Estado de São Paulo, 2022).

¹³ Uma área contaminada pode ser definida como: “uma área local ou terreno onde há comprovadamente poluição ou contaminação causada por quaisquer substâncias ou resíduos que nela tenham sido depositados, acumulados, armazenados, enterrados ou infiltrados de forma planejada, acidental ou até mesmo natural. Nessa área, os poluentes ou contaminantes podem se concentrar em subsuperfície, nos diferentes compartimentos do ambiente, como, por exemplo, no solo, nos sedimentos, nas rochas, nos materiais utilizados para aterrar os terrenos e nas águas subterrâneas. Eventualmente, podem se concentrar também nas paredes, nos pisos e nas estruturas de construções. Os poluentes ou contaminantes podem ser transportados a partir desses meios, propagando-se por diferentes vias, como, por exemplo, o ar, o solo ou as águas subterrâneas e superficiais, alterando suas características naturais ou qualidades e determinando impactos negativos e/ou riscos sobre os bens a proteger, localizados na própria área ou em seus arredores” (Estado de São Paulo, 2022, p.313).

Gráfico 1 - Número de áreas contaminadas cadastradas no Estado de São Paulo de 2011 a 2020



Fonte: Elaborado pela autora, adaptado de Estado de São Paulo, (2022).

Com os dados apresentados foi possível mostrar, de forma geral, características socio-geográficas e ambientais do Estado de São Paulo, bem como alguns dos principais problemas ambientais enfrentados em diferentes áreas do estado. Fragmentação de vegetação ativa, degradação ambiental, queimadas e focos de incêndios e áreas contaminadas, foram exemplos de problemas que assolam o estado que mereciam destaque neste trabalho.

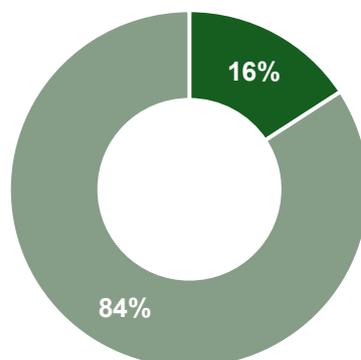
Com os pressupostos desta pesquisa apresentados, bem como a caracterização geral do objeto de estudo, é possível iniciar as discussões acerca dos dados encontrados sobre Ações Populares e Ações Cíveis Públicas.

3.2. Panorama sobre as Ações Populares Ambientais e Ações Cíveis Públicas Ambientais, ajuizadas no Estado de São Paulo, no período de 2015 a 2022

O primeiro dado encontrado foi que, no período de 2015 a 2022, no estado de São Paulo, o número de Ações Cíveis Públicas ajuizadas é bem superior ao número de Ações Populares: a primeira representa 84% dos processos encontrados (4.344 ações) e a segunda representa apenas 16% (816 ações). A partir deste dado, pode-se dizer que, predominantemente, no estado de São Paulo, são os entes legitimados pela lei da Ação Civil Pública (Ministério Público, Defensoria Pública, União, Estados,

Municípios, DF e as associações legalmente constituídas) que exercem a tutela ambiental, acionando o poder judiciário.

Gráfico 2 - Processos em tramitação por grupo de classe



■ Total de Ações Populares ■ Total de Ações Civas Públicas

Fonte: Elaborado pela autora, (2023).

Como os dados demonstram, a Ação Popular, instrumento este que é movido, exclusivamente pelo cidadão que goze plenamente dos seus direitos políticos, é pouco utilizado, em comparação à Ação Civil Pública. Para Bonifácio e Santos (2020), um dos desafios à democracia na sociedade brasileira é a falta de mobilização em grande escala. Não obstante a existência de organizações não governamentais, algumas ações da sociedade civil, não há muita exigência da sociedade aos políticos quanto às pautas ambientais.

Sobre a distribuição das Ações Populares e Ações Civas Públicas no estado, a tabela 1 organiza os dados, em números, do período de 2015 a 2022, divididos por região administrativa/ metropolitana no Estado de São Paulo:

Tabela 1- Ações Populares e Ações Civas Públicas ajuizadas no estado de São Paulo, entre os anos de 2015 e 2022

Regiões	Total de APs	Total de ACPs	Total	População*	Número de Municípios*
Araçatuba	9	59	68	777.104	43
Baixada Santista	47	331	378	1.814.949	9
Barretos	46	19	65	434.209	19
Bauru	67	103	170	1.117.481	39
Campinas	142	540	682	6.880.227	90
Central	25	87	112	1.016.851	26
Franca	12	177	189	751.783	23
Itapeva	16	79	95	530.399	32

Marília	19	151	170	977.662	51
Presidente Prudente	17	416	433	860.634	53
Registro	8	455	463	273.568	14
Ribeirão Preto	21	171	192	1.380.048	25
São José do Rio Preto	48	100	148	1.525.478	96
São José dos Campos	49	829	878	2.467.967	39
São Paulo	253	687	940	20.996.747	39
Sorocaba	37	140	177	2.509.823	79
TOTAL	816	4344	5160	44.314.930	677

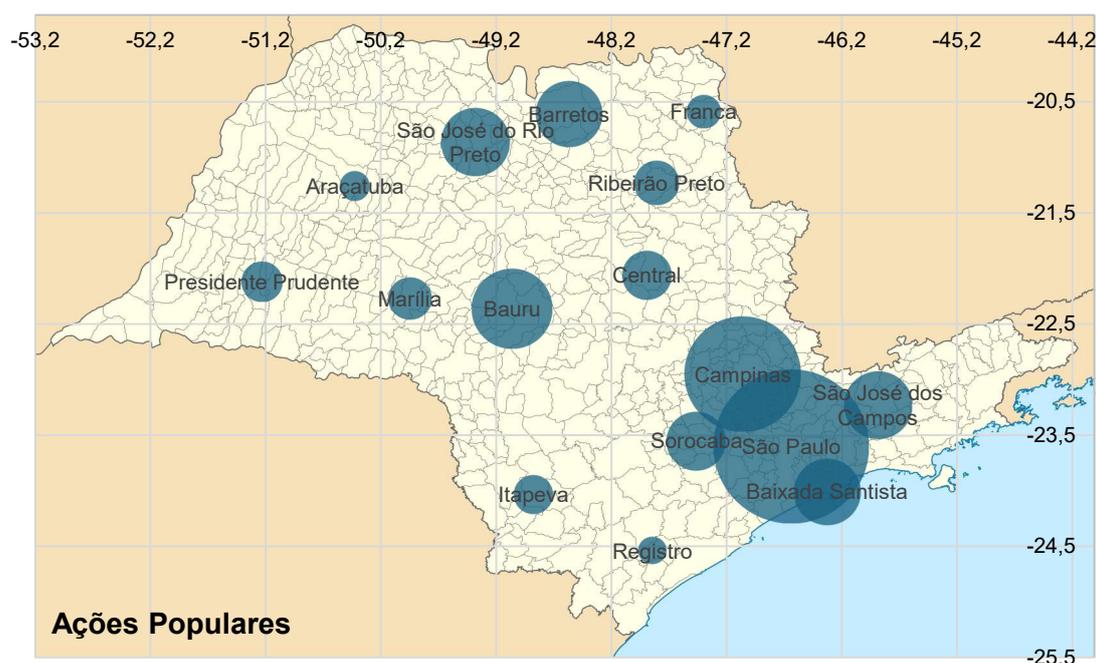
*Dados coletados de São Paulo, (2019).

Fonte: Elaborado pela autora, (2024).

Pode-se depreender dos dados apresentados que o número de Ações Populares ajuizadas é significativamente inferior ao de Ações Cíveis Públicas não só em números totais, mas também em cada região administrativa. Como exemplo, pode-se mencionar a região de Registro que, em oito anos, teve apenas oito Ações Populares ajuizadas em comparação a 455 Ações Cíveis Públicas ajuizadas no mesmo período.

Os mapas abaixo mostram de forma mais clara como estas ações se distribuem, entre os anos de 2015 e 2022, pelo Estado de São Paulo.

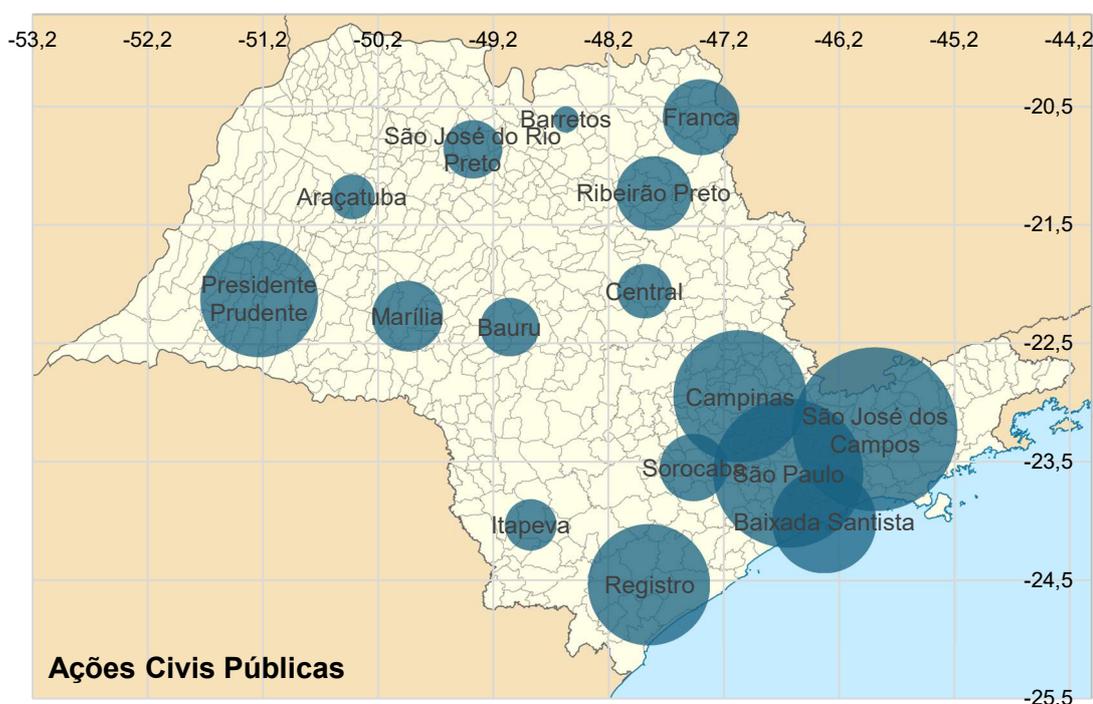
Mapa 1- Total de Ações Populares ajuizadas entre os anos de 2015 e 2022, por região administrativa/ metropolitana



Fonte: Elaborado pela autora, (2023).

É possível observar que as áreas com o maior número de Ações Populares ajuizadas no período foram as regiões de São Paulo (253 Ações populares) e Campinas (142 Ações Populares), respectivamente. Já as regiões com o menor número de Ações ajuizadas, foi a de Registro (8 Ações Populares) e Araçatuba (9 Ações Populares), respectivamente. Desse modo, ficou evidente que a maior parte das Ações Populares ajuizadas se concentram nas áreas com maior adensamento populacional no estado. Não necessariamente o ajuizamento destas ações, nestas regiões, ocorreu em consequência do engajamento da população.

Mapa 2- Total de Ações Civas Públicas ajuizadas entre os anos de 2015 e 2022, por região administrativa/ Metropolitana



Fonte: Elaborado pela autora, (2023).

Nota-se que as áreas com o maior número de Ações Civas Públicas ajuizadas no período foram as regiões de São José dos Campos (829 Ações Civas Públicas) e São Paulo (687 Ações Civas Públicas), respectivamente. Já a região com o menor número de ações ajuizadas, foi a de Barretos (19 ações populares). Em que pese a maior concentração das ACPs ser também no maior adensamento populacional do estado, percebe-se que nas demais regiões no interior do estado, o número de ações ajuizadas é superior, em comparação ao número de APs.

É interessante destacar a região de Registro, que apesar de abrigar a maior parte da Mata Atlântica brasileira e que parte de seu território está sob proteção

ambiental, registrou um número baixíssimo de Ações Populares no período estudado. Porém, neste mesmo período, foi a quarta região com o maior número de Ações Cíveis Públicas. Estes dados podem sugerir que a tutela ambiental é feita, majoritariamente, por entidades com um certo nível de organização, já que a lei da ACP dispõe de forma bem definida, quem são os entes legitimados para a sua propositura. Neste sentido, é possível sugerir também que, no aspecto judicial, não ocorreu nesta região uma participação social significativa, voltada para a proteção ambiental.

Efetuada um teste de estatística simples, quando aplicamos um teste ANOVA¹⁴ de fator duplo sem repetição (tabela 2), assumindo como hipótese nula (H_0) que não existem diferenças significativas entre regiões e entre Ações Populares e Ações Cíveis Públicas; e como hipótese alternativa (H_1) que existem diferenças entre regiões ou entre o número de Ações Populares e Ações Cíveis Públicas; percebemos que, para um teste com 95% de confiança, pode-se afirmar que não existem diferenças significativas entre as regiões ($p < 0,05$), mas que existem diferenças significativas entre Ações Populares e Ações Cíveis Públicas ($p > 0,05$). Ainda se escolhermos um teste menos restritivo, com 99% de confiança, não é possível afirmar que existe uma diferença significativa entre as regiões ($p < 0,01$).

Tabela 2 - Anova (fator duplo sem repetição) entre Regiões, Ações Populares e Ações Cíveis Públicas

SUMÁRIO	Contagem	Soma	Média	Variância
Linha 1	2	68	34	1250
Linha 2	2	378	189	40328
Linha 3	2	65	32,5	364,5
Linha 4	2	170	85	648
Linha 5	2	682	341	79202
Linha 6	2	112	56	1922
Linha 7	2	189	94,5	13612,5
Linha 8	2	95	47,5	1984,5
Linha 9	2	170	85	8712
Linha 10	2	433	216,5	79600,5
Linha 11	2	463	231,5	99904,5
Linha 12	2	192	96	11250
Linha 13	2	148	74	1352
Linha 14	2	878	439	304200

¹⁴ ANOVA (*Analysis of Variance* ou *Análise de Variância*, em português): é uma técnica estatística que consiste na análise das diferenças entre as médias de dois ou mais grupos, com a finalidade de determinar se essas diferenças são estatisticamente significativas. O teste compara a variabilidade entre os grupos com a variabilidade dentro dos grupos (Escola DNC, 2024).

Linha 15	2	940	470	94178		
Linha 16	2	177	88,5	5304,5		
Coluna 1	16	816	51	3980,4		
Coluna 2	16	4344	271,5	60152,5333		
ANOVA						
Fonte de variação	SQ	gl	MQ	F	valor P	F crítico
Linhas	607143	15	40476,2	1,7109801	0,1546	2,403447
Colunas	388962	1	388962	16,4419151	0,001037	4,543077
Erro	354851	15	23656,7333			
Total	1350956	31				

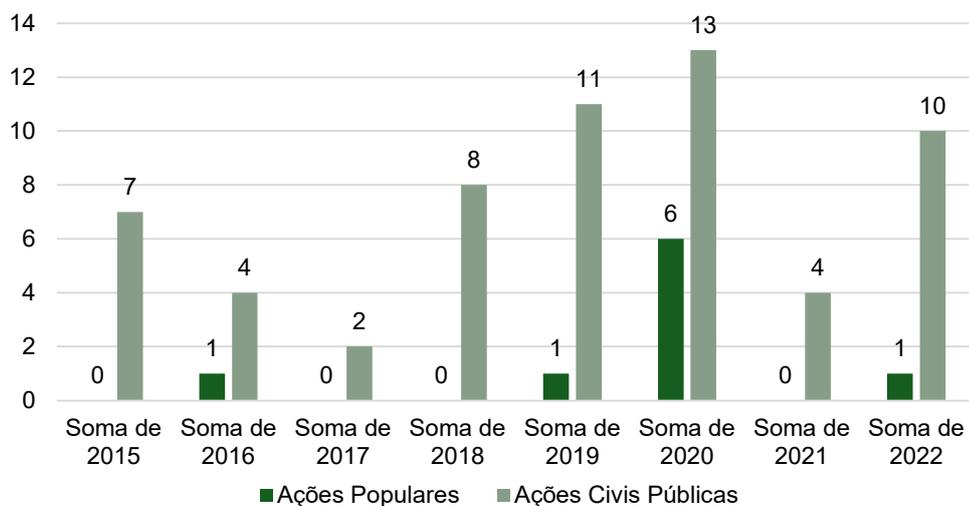
Fonte: Elaborado pela autora, (2024).

Embora este teste estatístico seja bastante simples, foi uma ferramenta empregada para determinar a diferença entre as Ações Cíveis Públicas e as Ações Populares. Conclui-se, então, que não há diferença entre as regiões, mas existe diferença significativa entre as APs e ACPs.

3.2.1. Ações Populares Ambientais e Ações Cíveis Públicas Ambientais, por Região Administrativa, ajuizadas entre os anos de 2015 e 2022

Os gráficos abaixo mostram a quantidade total de Ações Populares e Ações Cíveis Públicas, por região administrativa/ região metropolitana, ajuizadas a cada ano no período entre 2015 e 2022, no Estado de São Paulo.

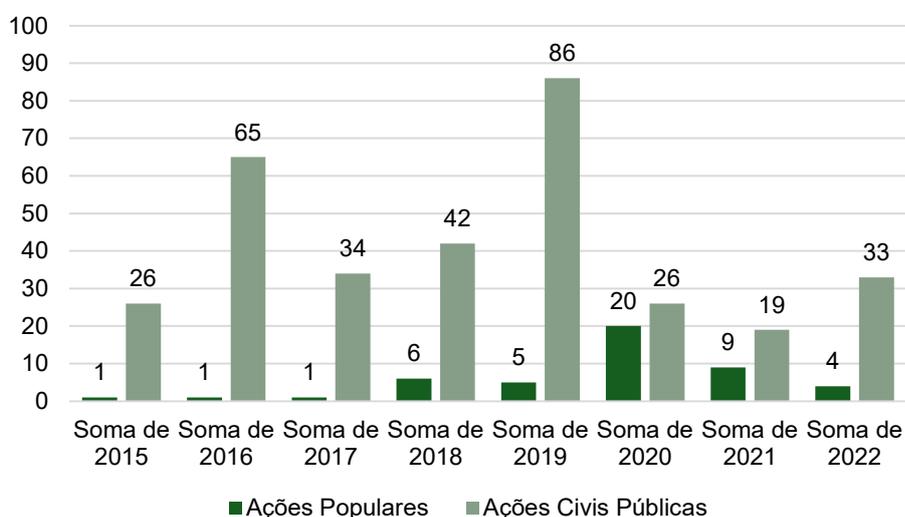
O gráfico 3 mostra as Ações Populares e as Ações Cíveis Públicas na região de Araçatuba:

Gráfico 3 - Ações Populares e Ações Civas Públicas na região de Araçatuba

Fonte: Elaborado pela autora, (2023).

Apesar do número baixo de Ações Populares na região de Araçatuba, considerando que o intervalo de tempo estudado é de oito anos, no ano de 2020 apresentaram um aumento, conforme mostrou o gráfico. Já as Ações Civas Públicas, ajuizadas em maior número, sofreram uma queda considerável do ano de 2020 para o ano de 2021. Nos anos de 2015, 2017, 2018 e 2021 não houve registro de Ações Populares ajuizadas na região. Ainda, nos anos de 2016, 2019 e 2022 foi registrada apenas uma Ação Popular por ano.

A próxima região a ser apresentada é da Baixada Santista, no gráfico 4 têm-se as Ações Populares e as Ações Civas Públicas registradas nessa região:

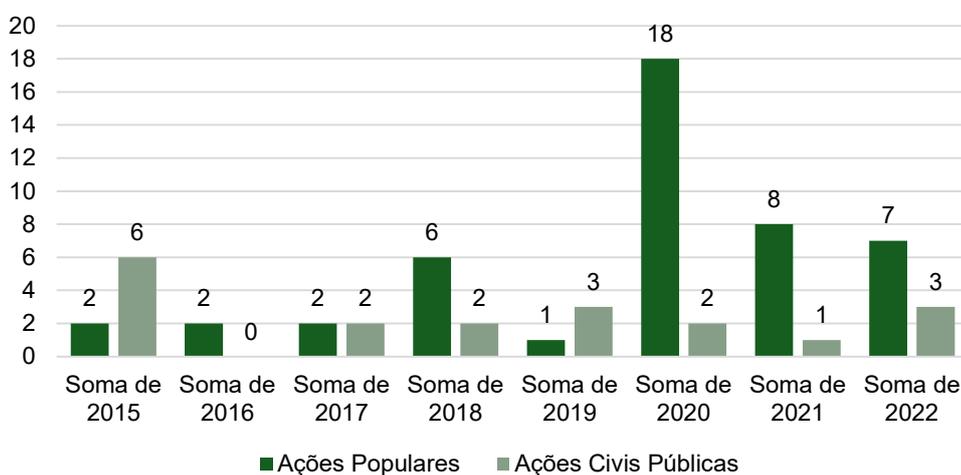
Gráfico 4 - Ações Populares e Ações Civas Públicas na região da Baixada Santista

Fonte: Elaborado pela autora, (2023).

Na região da Baixada Santista, as Ações Populares aumentaram consideravelmente no ano de 2020: 20 ações foram ajuizadas, quinze a mais em relação ao ano anterior. Nota-se o baixo número de Ações Populares ajuizadas ao longo dos anos, em especial durante o período de 2015 a 2017, quando registrou-se apenas uma ação por ano. Em relação às Ações Cíveis Públicas, nota-se uma queda significativa de ações ajuizadas no ano de 2020 em relação ao ano de 2019: no ano de 2019, 86 ações foram registradas, já no ano de 2020 foram 26 ações.

O próximo gráfico mostra as Ações Populares e as Ações Cíveis Públicas na região de Barretos, ajuizadas no mesmo período:

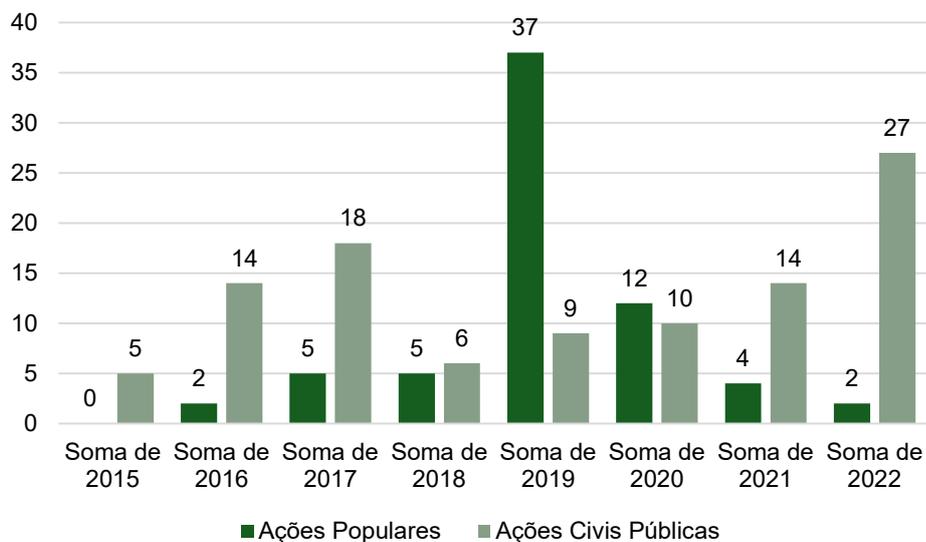
Gráfico 5 - Ações Populares e Ações Cíveis Públicas na região de Barretos



Fonte: Elaborado pela autora, (2023).

Ainda, na região observa-se um salto no número de Ações Populares em 2020: 18 ações foram ajuizadas. O número se mostra expressivo em comparação ao período anterior no qual apenas uma ação foi ajuizada. É válido observar que o número de Ações Cíveis Públicas foi superado pelo número de Ações Populares na maior parte do tempo (anos de 2016, 2018, 2020, 2021 e 2022), chegando a ser nulo no ano de 2016.

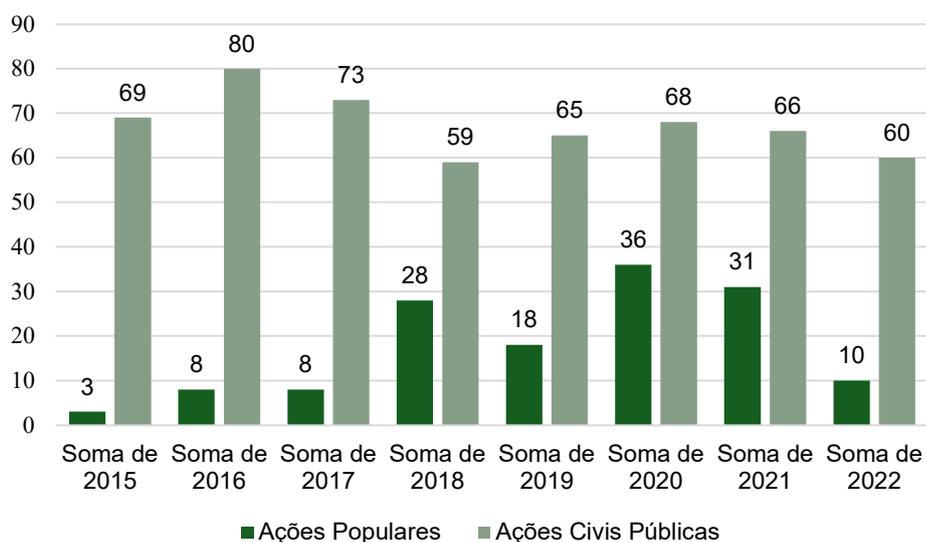
O gráfico 6 mostra as Ações Populares e as Ações Cíveis Públicas, ajuizadas na região de Bauru:

Gráfico 6 - Ações Populares e Ações Civas Públicas na região de Bauru

Fonte: Elaborado pela autora, (2023).

O número de ações populares na região de Bauru, no período estudado, teve o seu ápice no ano de 2019, conforme mostra o gráfico. Por outro lado, o número de Ações Civas Públicas ajuizadas atingiu o seu ápice no ano de 2022. Com exceção do ano de 2019, a região teve pouquíssimas ações ajuizadas no período estudado: não registrou Ações Populares no ano de 2015 e teve apenas duas ações registradas nos anos de 2016 e 2022, respectivamente.

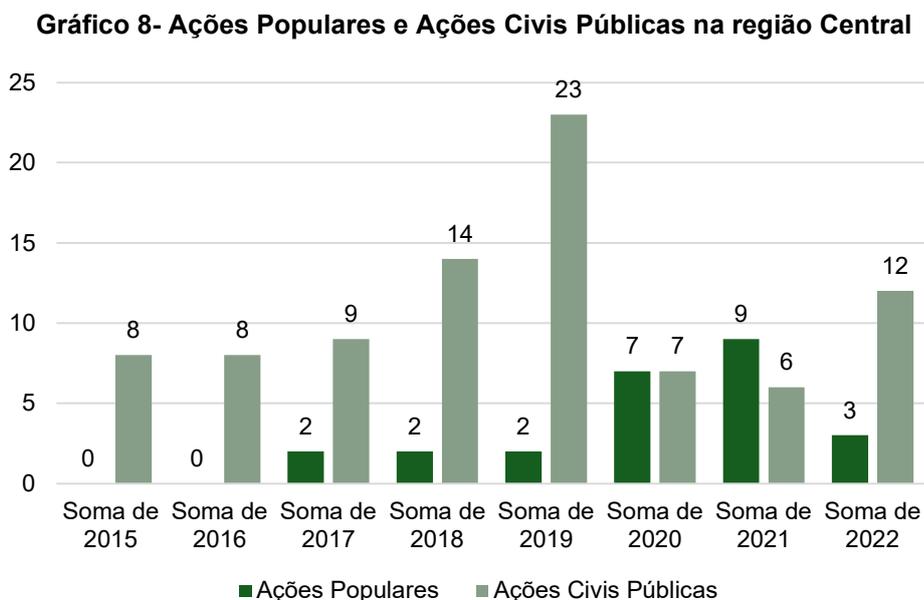
Seguindo o estudo, o gráfico 7 mostra as Ações Populares e as Ações Civas Públicas, ajuizadas na região de Campinas:

Gráfico 7 - Ações Populares e Ações Civas Públicas na região de Campinas

Fonte: Elaborado pela autora, (2023).

Na região de Campinas, as Ações Populares foram ajuizadas em maior número no ano de 2020. Um aumento destas ações pode ser observado a partir do ano de 2018, porém foi no ano de 2020 que o número de Ações Populares atingiu o seu ápice. Sobre as Ações Cíveis Públicas, nota-se nessa região que os números se mantiveram, de modo geral, constantes, no período estudado. Todavia é notável, a cada ano, a diferença no número de Ações Populares registradas e o número de Ações Cíveis Públicas. No ano de 2015 essa diferença se mostra de forma clara: foram apenas três Ações Populares em comparação a 65 Ações Cíveis Públicas.

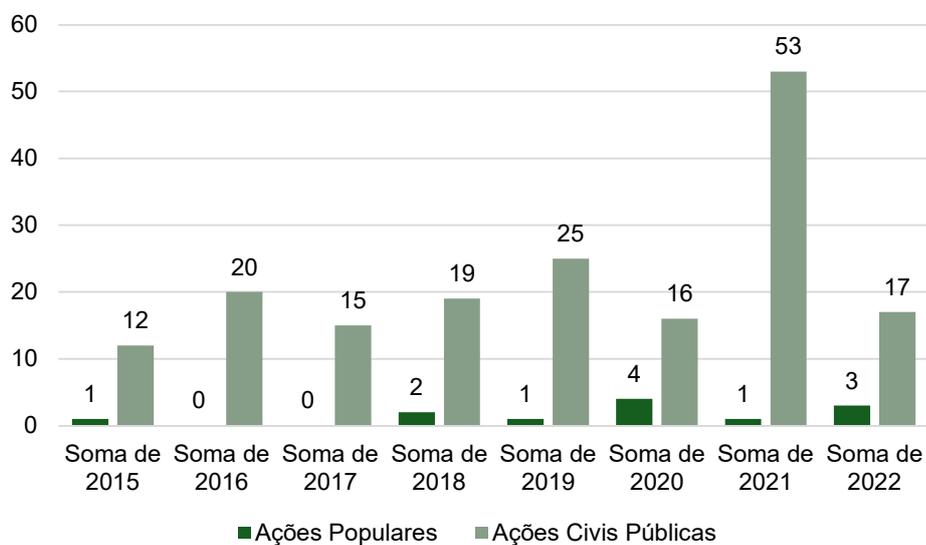
O gráfico 8 mostra as Ações Populares e as Ações Cíveis Públicas, ajuizadas na região de Central:



Fonte: Elaborado pela autora, (2023).

A região apresentou um número expressivamente baixo de Ações Populares no período: foram zero ações nos anos de 2015 e 2016 e apenas duas nos anos de 2017, 2018 e 2019, respectivamente. O maior número de Ações Populares foi registrado em 2020, quando sete ações foram ajuizadas na região. Em relação às Ações Cíveis Públicas, a região apresentou uma queda significativa de ações em 2020: do ápice atingido em 2019 (23 ações), o número de ações em 2020 caiu para menos de um terço deste valor (7 ações), atingindo o menor número em 2021 (6 ações).

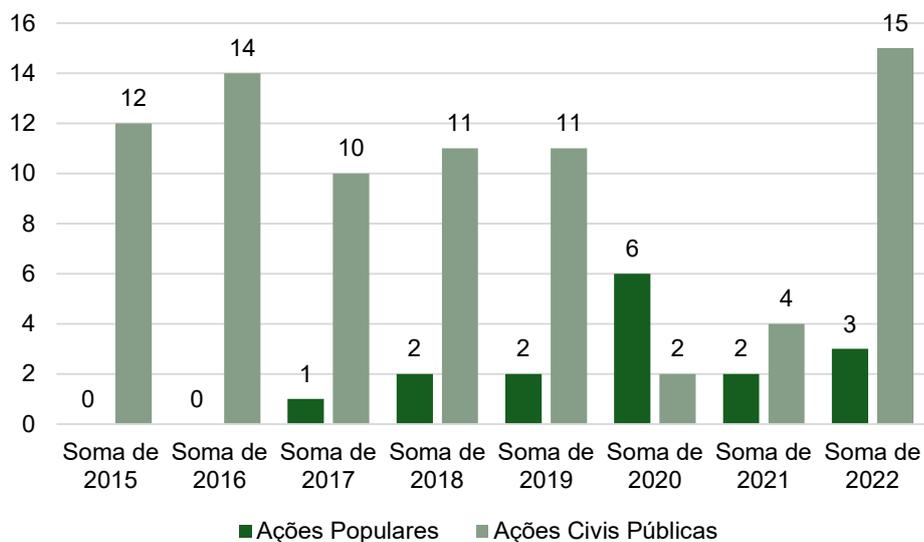
O gráfico 9 mostra as Ações Populares e as Ações Cíveis Públicas, ajuizadas na região de Franca:

Gráfico 9 - Ações Populares e Ações Cíveis Públicas na região de Franca

Fonte: Elaborado pela autora, (2023).

Na região de Franca, as Ações Populares sofreram um sensível aumento em 2020. Todavia, deve-se mencionar o número baixo de Ações Populares ajuizadas nesta região, no período estudado: com exceção no ano de 2020, o número de Ações Populares varia entre zero e três ações por ano. Sobre as Ações Cíveis Públicas, é possível notar que do período de 2015 a 2020 a região possuía uma média de 18 ações populares ajuizadas por ano. Porém, em 2021, o número de Ações Populares ajuizadas foi 53, bem superior em relação aos últimos anos.

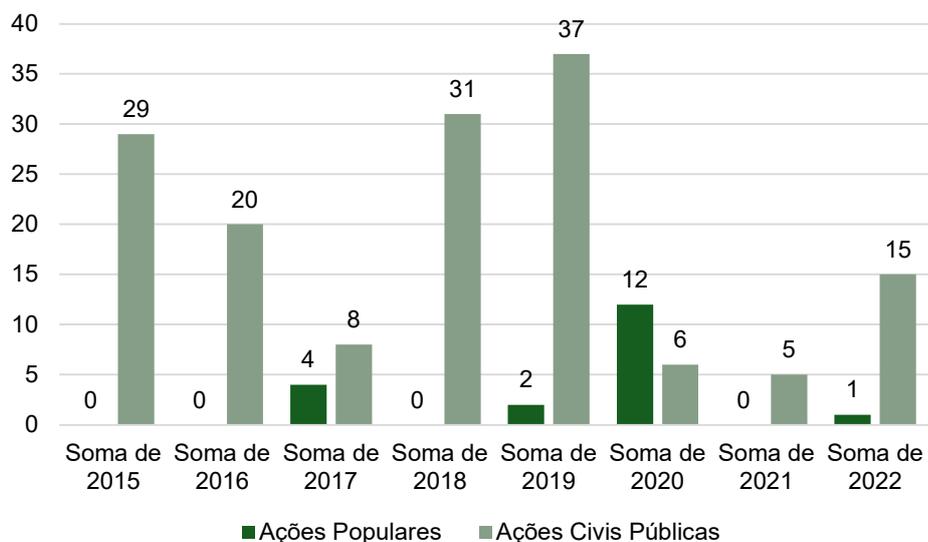
A próxima região a ser apresentada é a de Itapeva e o gráfico 10 mostra as Ações Populares e as Ações Cíveis Públicas ajuizadas na região:

Gráfico 10 - Ações Populares e Ações Cíveis Públicas na região de Itapeva

Fonte: Elaborado pela autora, (2023).

Na região de Itapeva o número de Ações Populares ajuizadas foi significativamente baixo, no período estudado: nenhuma ação foi registrada em 2015 ou em 2016, apenas uma foi proposta em 2017 e duas nos anos de 2018, 2019 e 2021. Apenas no ano de 2020 que é possível notar um pequeno aumento nas Ações Populares ajuizadas: foram seis ações. Como pode-se observar no gráfico, o número de ações civis públicas, que não é expressivamente alto, sofreu uma queda em 2020: de 11 ações ajuizadas no ano de 2019, em 2020 esse número caiu para apenas duas. Todavia, esse número voltou a crescer novamente em 2022, quando houve 22 ações ajuizadas.

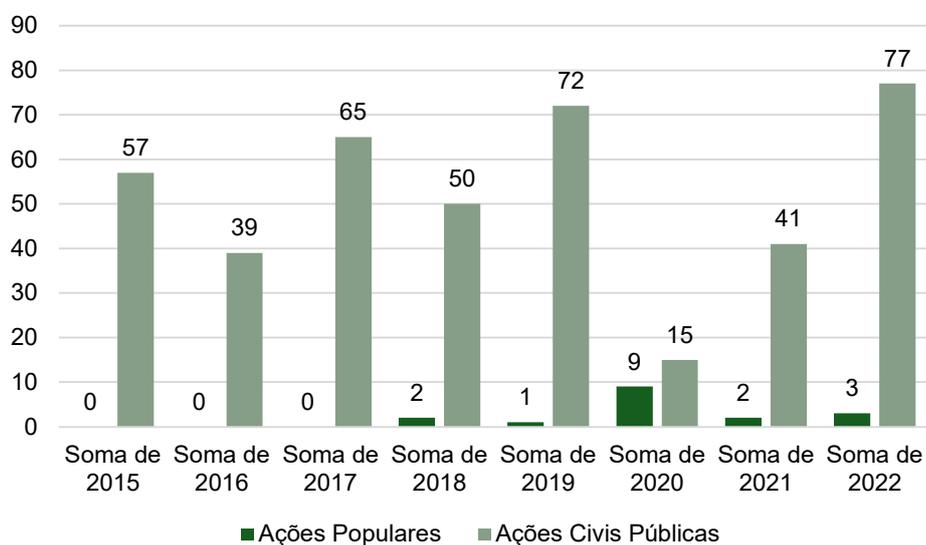
No gráfico 11 pode-se observar as Ações Populares e as Ações Cíveis Públicas na região de Marília, no período de 2015 a 2022:

Gráfico 11 - Ações Populares na região de Marília

Fonte: Elaborado pela autora (2023).

É notável o baixo número de Ações Populares registradas na região de Marília: em diversos anos (2015, 2016, 2018 e 2021) não houve registro destas ações, quatro ações em 2017, duas em 2019 e apenas uma em 2022. Porém, este número sofreu um aumento considerável em 2020: foram 12 ações ajuizadas. Em relação às Ações Civas Públicas, os números caíram consideravelmente em 2017 (quando apenas oito ações foram registradas), em 2020 (seis ações ajuizadas), atingindo o seu menor número em 2021 com apenas cinco Ações Civas Públicas.

O gráfico 12 apresenta as Ações Populares e as Ações Civas Públicas, registradas na região de Presidente Prudente, no período de 2015 a 2022:

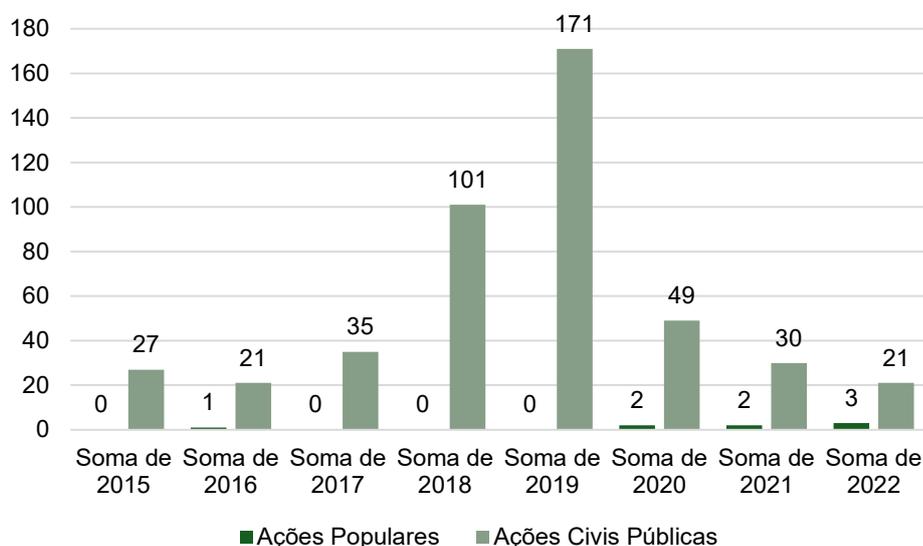
Gráfico 12 - Ações Populares e Ações Civas Públicas na região de Presidente Prudente

Fonte: Elaborado pela autora, (2023).

De acordo com o gráfico, é possível observar que na região apresentada, as Ações Populares sofreram um aumento expressivo no ano de 2020: foram 15 ações ajuizadas no referido ano, em comparação com zero ações ajuizadas nos anos de 2015, 2016 e 2017; duas no ano de 2018 e 2021; uma no ano de 2019 e três no ano de 2022. A região não possui muitas Ações Populares no período, porém o ano mencionado destoa dos demais. As Ações Civas Públicas ajuizadas nesta região são numerosas, mas as proposituras sofreram uma queda considerável em 2020 (apenas 15 ações foram registradas). Nota-se nesta região uma diferença significativa entre o número de Ações Populares ajuizadas ao longo dos anos, em comparação com as Ações Civas Públicas.

Na região de Registro tem-se a seguinte situação em relação às Ações Populares e as Ações Civas Públicas ajuizadas no período de 2015 a 2022:

Gráfico 13 - Ações Populares e Ações Civas Públicas na região de Registro

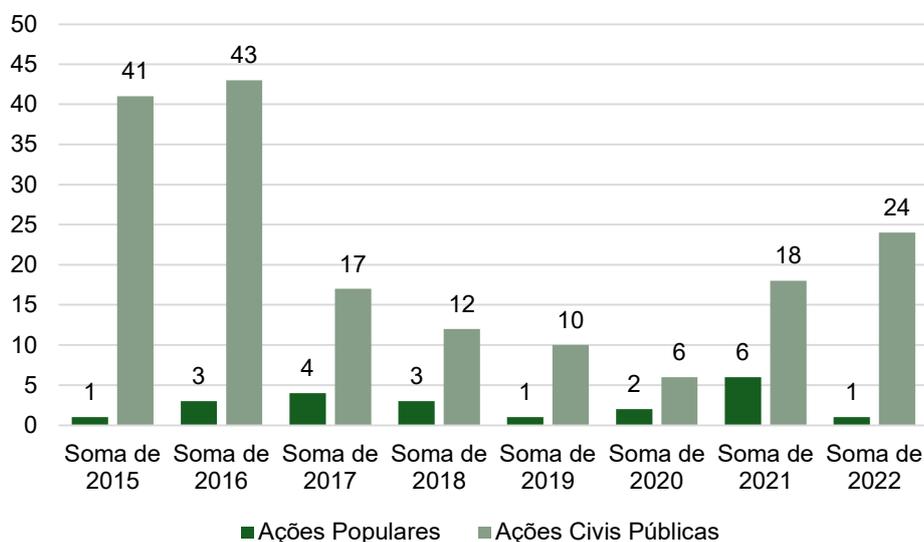


Fonte: Elaborado pela autora, (2023).

A região de registro é a que possui o menor número de Ações Populares ajuizadas no período estudado. O número destas ações foi nulo em diversos anos: 2015, 2017, 2018 e 2019. As ações reapareceram a partir de 2020, após não serem utilizadas por três anos. Em relação às Ações Civas Públicas, em 2018 sofreram um aumento considerável, atingindo o seu ápice em 2019 e decrescendo consideravelmente em 2020.

O gráfico 14 ilustra a situação na região de Ribeirão Preto:

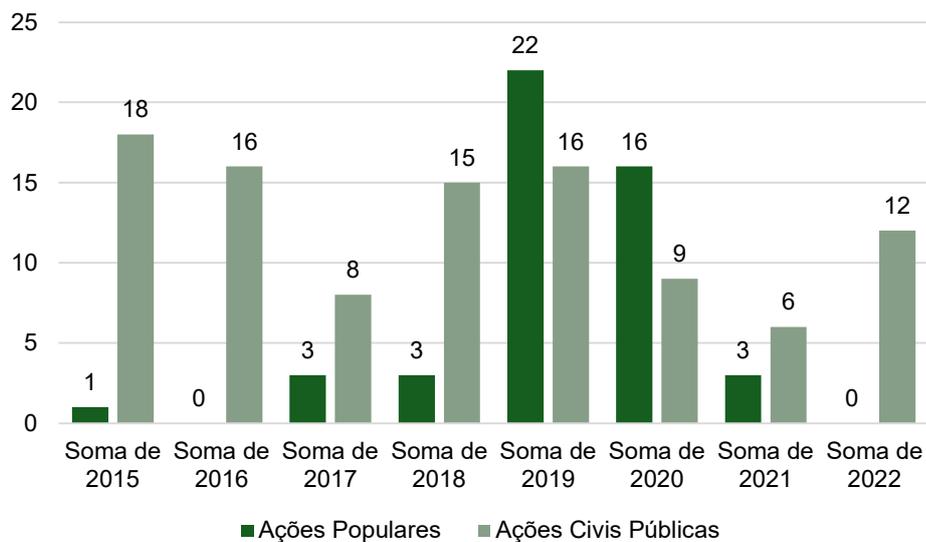
Gráfico 14 - Ações Populares e Ações Civas Públicas na região de Ribeirão Preto



Fonte: Elaborado pela autora, (2023).

Na região de Ribeirão Preto, o número de Ações Populares ajuizadas, no intervalo de 2015 a 2022 foi ínfimo: foram apenas 21 ações registradas ao longo de oito anos. Porém, ainda que pouco, observa-se um pequeno aumento destas ações em 2021, quando foram ajuizadas seis ações populares. Em relação às Ações Civas Públicas, a região teve uma diminuição considerável na propositura destas ações após o ano de 2016, atingindo o menor número em 2020, quando houve apenas seis ações civis públicas registradas.

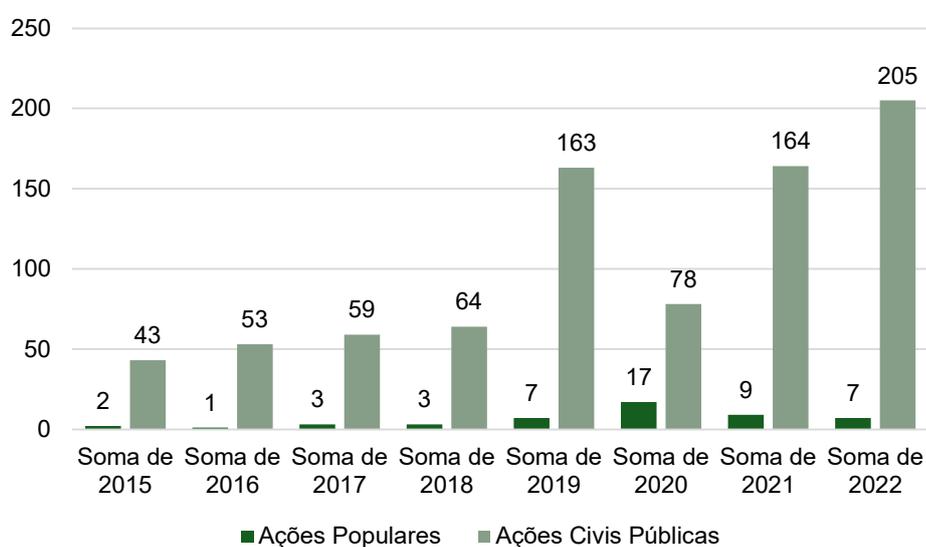
A seguir, o gráfico 15, referente à região de São José do Rio Preto, mostra as Ações Populares e as Ações Civas Públicas, ajuizadas no período estudado:

Gráfico 15 - Ações Populares e Ações Cíveis Públicas na região de São José do Rio Preto

Fonte: Elaborado pela autora, (2023).

A referida região não apresentava muitas ações populares ajuizadas até os anos de 2019 e 2020, quando apresentou números que destoavam dos demais períodos: enquanto nos anos de 2015 a 2018 os números variaram entre zero e três ações, nos anos de 2019 e 2020 foram ajuizadas 22 e 16 Ações Populares, respectivamente. Os anos com o menor número de ações civis públicas ajuizadas, nesta região, foram 2017 (oito ações), 2020 (nove ações) e 2021 (seis ações).

O próximo gráfico é referente às Ações Populares e as Ações Cíveis Públicas, ajuizadas na região de São José dos Campos:

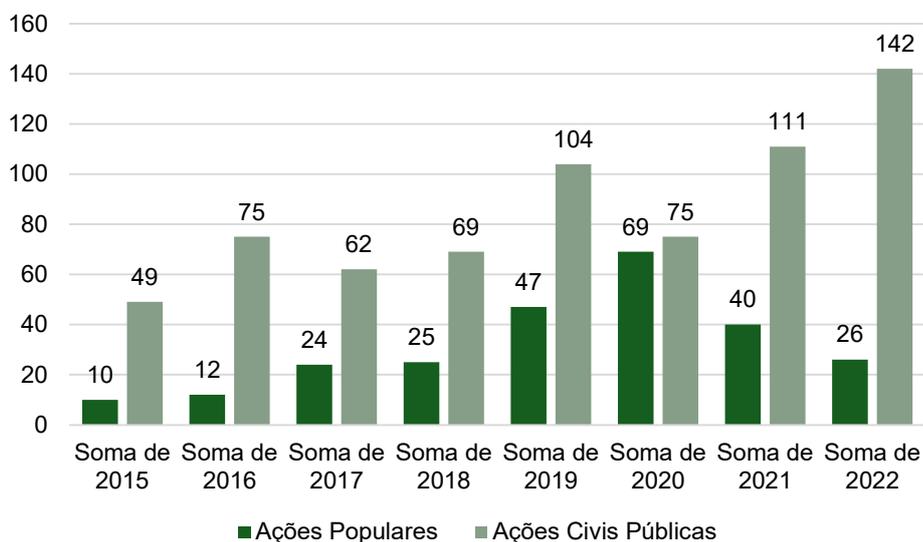
Gráfico 16 - Ações Populares e Ações Cíveis Públicas na região de São José dos Campos

Fonte: Elaborado pela autora, (2023).

O número de ações populares nesta região aumentou significativamente em 2020, de 7 ações registradas em 2019 o número aumentou para 17, mais que o dobro, no ano mencionado. Porém, nos demais anos o número de Ações Populares registradas foi ínfimo: apenas duas ações em 2015, uma ação em 2016 e três ações em 2017 e em 2018. Sobre as Ações Cíveis Públicas, após um aumento significativo no ano de 2019 (163 ações), houve uma diminuição significativa em 2020 (78 ações), voltando a aumentar em 2021 (164 ações).

O gráfico 17 mostra as Ações Populares e as Ações Cíveis Públicas na região de São Paulo:

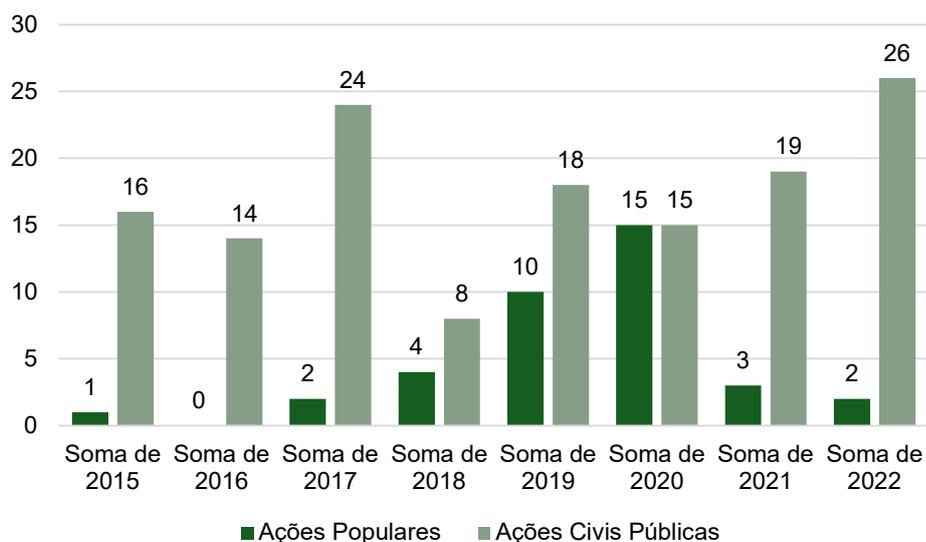
Gráfico 17 – Ações Populares e Ações Cíveis Públicas na região de São Paulo



Fonte: Elaborado pela autora, (2023).

Nesta região, nota-se um aumento crescente no número de Ações Populares ajuizadas, chegando ao seu ápice em 2020, com 69 ações registradas na região. Apesar de se tratar de uma região populosa, é notável que, no ano de 2015, apenas dez Ações Populares tenham sido ajuizadas. Sobre as Ações Cíveis Públicas, a região teve um aumento no ano de 2019 (104 ações), porém o seu ápice ocorreu em 2022 com 142 ações registradas.

Enfim, as Ações Populares e as Ações Cíveis Públicas, ajuizadas na região de Sorocaba estão representadas no gráfico 18:

Gráfico 18 - Ações Populares e Ações Cíveis Públicas na região de Sorocaba

Fonte: Elaborado pela autora, (2023).

Observa-se que a região apresentou um número expressivamente baixo de Ações Populares no período estudado. Em especial, merece destaque o ano de 2015 (uma ação), 2016 (nenhuma ação) e 2017 e 2022 (duas ações). Todavia, no 2020 as Ações Populares atingiram o seu ápice (15 ações foram ajuizadas) e se igualou com a quantidade de Ações Cíveis Públicas registradas no mesmo período. Porém, este número de Ações Populares decresceu consideravelmente a partir do ano de 2021. Por fim, em relação às Ações Cíveis Públicas, é válido mencionar o ano de 2018, durante o qual se registrou o menor número de ações na região, destoando dos registros dos demais anos do período estudado.

Os resultados apresentados corroboram a hipótese de que se faz necessário uma análise das demandas e das dificuldades relacionados à participação popular na administração pública. Em todas as regiões, as Ações Populares se mostraram pouco utilizadas e bem menos numerosas do que as Ações Cíveis Públicas.

Considerando que foram coletados dados de um intervalo de oito anos (2015 a 2022), chama a atenção o fato de que, em alguns anos, em várias regiões, não foram ajuizadas Ações Populares.

É notável que a Região Administrativa de Barretos se destacou, no período estudado, pelo número de Ações Populares ajuizadas, se sobressaindo nos anos de 2016, 2018, 2020, 2021, 2022, em relação às Ações Cíveis Públicas. Já no ano de 2017, as Ações Populares e as Ações Cíveis Públicas foram ajuizadas em igual

número. Desse modo, os dados da referida região foram escolhidos para serem analisados de forma mais detalhada.

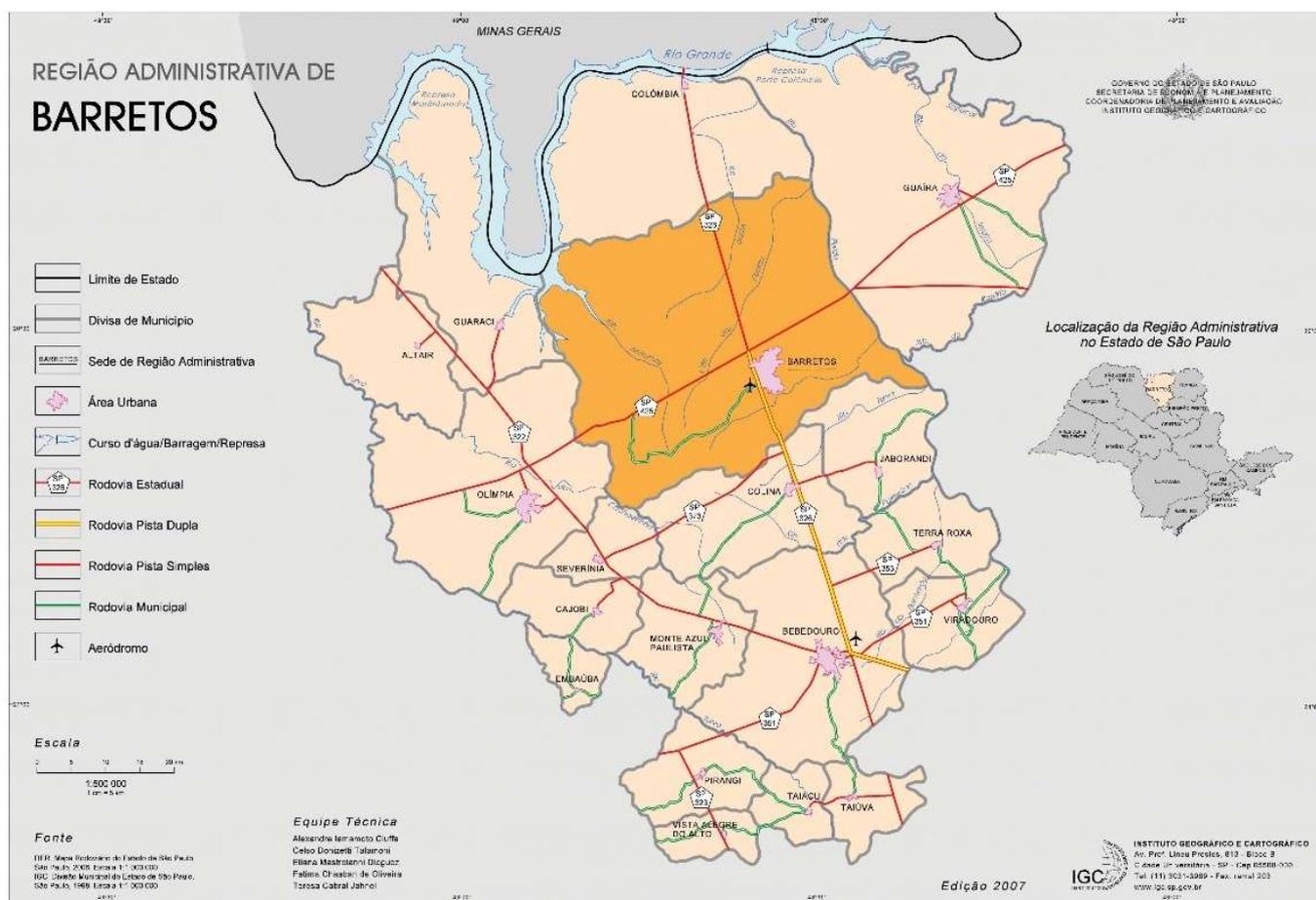
Outro aspecto que se sobressaiu foi um sensível aumento das Ações Populares ajuizadas no Estado de São Paulo no ano de 2020, nas regiões de: Araçatuba, Baixada Santista, Barretos, Campinas, Franca, Itapeva, Marília, Presidente Prudente, São José dos Campos, São Paulo e Sorocaba – mesma época em que se teve início a pandemia do vírus COVID-19. Como o cenário pós pandêmico não fez parte do recorte temporal estudado, não seria possível testar a hipótese de que estes aumentos ocorreram devido a mudanças na percepção da sociedade em relação ao meio ambiente, por estarem inseridas em um contexto pandêmico. No entanto, como esses aumentos foram observados em regiões diferentes, no mesmo período, os dados referentes a este período foram analisados de forma mais detalhada.

3.3. Panorama da Ações Populares Ambientais, Ações Civis Públicas Ambientais ajuizadas na Região Administrativa de Barretos no período de 2015 a 2022

A Região Administrativa (RA) de Barretos é formada por 19 municípios, que ocupam 8.343,27 km², ou 3,36% do território estadual (figura 11). São eles: Altair, Barretos, Bebedouro, Cajobi, Colina, Colômbia, Embaúba, Guaíra, Guaraci, Jaborandi, Monte Azul Paulista, Olímpia, Pirangi, Severínia, Taiacu, Taiúva, Terra Roxa, Viradouro e Vista Alegre do Alto (São Paulo, 2019).

Em consequência do uso da tecnologia na produção agrícola, significativas modificações no uso do solo ocorreram, o que acarretou o uso intensificado de mão-de-obra temporária e na transferência do trabalhador rural para as áreas urbanas. A agropecuária é o setor de destaque da economia desta RA, fortemente relacionada com a produção agroindustrial, destacando-se as culturas de cana-de-açúcar, laranja, milho, soja. Ademais, são importantes também o sorgo, a seringueira e o feijão. A cana-de-açúcar também vem ganhando espaço, nos últimos anos, em detrimento do uso do solo para pastagens (São Paulo, 2019).

Figura 11 - Região Administrativa de Barretos



Fonte: São Paulo, (2019).

Objetivando trazer informações a respeito do meio ambiente da região, buscou-se dados das cidades da região no Programa Município VerdeAzul (PMVA), da Secretaria Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística (SEMIL), do Governo do Estado de São Paulo. O propósito do PMVA é “medir e apoiar a eficiência da gestão ambiental com a descentralização e valorização da agenda ambiental nos municípios.” Seu principal objetivo é incentivar e auxiliar as prefeituras na elaboração e execução de suas políticas públicas, visando o desenvolvimento sustentável do estado de São Paulo (São Paulo, 2024).

A participação de cada um dos municípios paulistas ocorre com a indicação de um interlocutor e um suplente, que recebem capacitação. Ao final de cada ciclo, é publicado o “Ranking Ambiental dos municípios paulistas”: cada município recebe uma nota de zero a 100, a partir da avaliação dos seguintes critérios: Arborização Urbana; Biodiversidade; Conselho Ambiental; Educação Ambiental; Esgoto Tratado; Estrutura Ambiental; Estrutura e Educação Ambiental; Gestão das Águas; Município

Sustentável; Qualidade do ar; Resíduos Sólidos; e Uso do Solo. A partir dessa avaliação, o Indicador de Avaliação Ambiental (IAA) é publicado para que o poder público e toda a população possam utilizá-lo como norteador para criar e aprimorar políticas públicas e demais ações sustentáveis (São Paulo, 2024).

A tabela 3 mostra as notas das cidades que compõem a RA de Barretos, no Programa Município VerdeAzul. Na segunda coluna estão dispostas as notas do ano de 2020 e, na terceira colina, estão as médias das notas do ano de 2008 até 2020.

Tabela 3 - Notas dos Municípios da RA de Barretos/SP no PMVA

Municípios da RA de Barretos	Notas no Programa Município VerdeAzul no ano de 2020	Média das notas de 2008 a 2020
Altair	8,34	25,79
Barretos	10,88	56,03
Bebedouro	80,97	60,33
Cajobi	82,45	69,44
Colina	9,17	41,89
Colômbia	9,97	42,96
Embaúba	91,11	73,80
Guaíra	9,71	35,77
Guaraci	6,35	33,36
Jaborandi	17,06	27,87
Monte Azul Paulista	6,87	40,51
Olímpia	47,35	65,82
Pirangi	92,41	82,56
Severínia	7,71	47,62
Taiacu	8,35	24,45
Taiúva	7,59	24,54
Terra Roxa	5,48	53,46
Viradouro	9,75	49,06
Vista Alegre do Alto	9,65	40,80

Fonte: Elaborado pela autora, 2024

A partir da tabela, é possível observar que a região, de modo geral, não está bem avaliada no PMVA, com exceção das cidades de Bebedouro, Cajobi, Embaúba e Pirangi. Depreende-se então que, possivelmente, esse pode ser um motivo norteador para o ajuizamento de Ações Populares e Ações Civas Públicas, por associações.

Neste sentido, a região se destacou por ser a única em que o número total de Ações Populares, ajuizadas no período de 2015 a 2022, superou o número de Ações Civas Públicas. Foram 65 ações ajuizadas sendo que 46 (71%) foram Ações Populares e somente 19 (29%) foram Ações Civas Públicas. Analisando os dados, foi possível listar as cidades e o número de ações foram ajuizadas em cada uma:

Tabela 4 - Número de processos em cada município da RA de Barretos

Cidades da RA de Barretos	Número de Processos	População*
Barretos	45	122.485
Bebedouro	8	76.373
Colina	2	18.486
Monte Azul Paulista	1	18.151
Olímpia	5	55.074
Pirangi	1	10.885
Viradouro	3	17.414

*Dados do censo do IBGE de 2022, Brasil (2024).

Fonte: Elaborado pela autora, (2024).

Nota-se que não foram todas as cidades da região, que tiveram Ações Populares ou Ações Cíveis Públicas ambientais ajuizadas no período estudado (2015 a 2022). Dos 19 municípios que compõem a região, apenas em sete (menos da metade) foi ajuizada este tipo de ação. De acordo com a tabela 4, a cidade com o maior número de ações ajuizadas foi Barretos, que possui a maior população da região. Pirangi, a menor cidade, teve somente uma única ação ajuizada no período.

Apesar de ser notável o número de Ações Populares ajuizadas na RA de Barretos, o período estudado compreende um intervalo de oito anos (de 2015 a 2022), logo, 65 ações não se mostra um número expressivo.

A tabela 5 mostra o número de processos por assunto:

Tabela 5 - Número de processos por assunto na RA de Barretos/ SP

Assunto	Número de Processos
Água e/ou esgoto	1
Ato lesivo ao patrimônio artístico estético histórico ou turístico	18
Atos administrativos	21
Concurso público/ edital	1
Dano Ambiental	1
Fauna	2
Flora	3
Meio ambiente	6
Obrigações	1
Ordem urbanística	1
Poluição	1
Revogação/ Concessão de licença	1
Violação aos princípios administrativos	2
Não foi possível identificar	6

Fonte: Elaborado pela autora, (2024).

Observa-se que o assunto mais frequente entre ações foi “atos administrativos” (21 processos), seguido por “ato lesivo ao patrimônio artístico estético histórico ou turístico” (18 processos). Curiosamente, apesar dos dados terem sido filtrados visando apenas coletar aqueles que versassem sobre o assunto meio ambiente, houve um processo na região que tratava do assunto “concurso público/ edital”. O assunto “meio ambiente”, que aparece em seis processos apenas, é uma caracterização genérica do assunto.

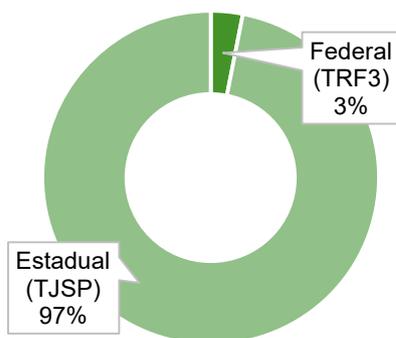
Em alguns processos não foi possível identificar os assuntos, devido ao fato de estarem sob sigilo de justiça (precisaria de senha para ter acesso aos autos). Foram eles: processo nº 1007463-40.2021.8.26.0066; processo nº 1003694-63.2017.8.26.0066; processo nº 1004234-09.2020.8.26.0066; processo nº 1003021-31.2021.8.20.0000; e processo nº 1000965-20.2020.8.26.0370. Os autos do processo nº 3368-43.2005.8.26.0000 (uma ACP), também não eram acessíveis: apesar de ter sido filtrado junto com os demais dados, é datado do ano de 2005 e o seu número não é válido no sistema do e-SAJ.

Conforme a tabela 5 mostra, o assunto da maior parte dos processos se afasta da temática “meio ambiente natural”.¹⁵ Tal aspecto foi confirmado ao olhar de forma individual para cada processo: a temática das ações, principalmente das ações populares, versava em sua maioria, sobre direito administrativo. Como exemplo, pode-se mencionar: desvio de função (processo nº 1000350-98.2022.8.26.0066); vencimentos/subsídios (processo nº 1000512-93.2022.8.26.0066); provimento de cargos (processo nº 1000002-17.2021.8.26.0066); concursos públicos (processo nº 1005088-76.2015.8.26.0066); sonegação de tributos (processo nº 1003941-39.2020.8.26.0066); desídia (processo nº 1005837-83.2021.8.26.0066), preços públicos (processo nº 1001723-09.2018.8.26.0066), portarias (processo nº 1005016-79.2021.8.26.0066), contratos (processo nº 1000601-29.2016.8.26.0066; processo nº 1002691-68.2020.8.26.0066). Este fato acaba por afastar a hipótese de que o número maior de Ações Populares na região, seja a consequência de possíveis falhas na gestão de políticas públicas em matéria ambiental, traduzidas nas notas dos municípios do Programa Município VerdeAzul.

¹⁵ O meio ambiente natural é composto por solo, água, ar atmosférico, fauna, homem e flora, em outras palavras, ele envolve todos os elementos que são responsáveis pelo equilíbrio dinâmico entre os seres vivos e o meio em que habitam. Pode-se dizer que se trata do meio ambiente em sentido estrito - *strictu sensu* (Souza, 2020).

O gráfico 19 mostra a porcentagem de processos que tramitou/ tramita na esfera estadual (Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – TJSP) e na esfera federal (Tribunal Regional Federal da 3ª Região – TRF3):

Gráfico 19- Porcentagem de processos nas esferas estadual (TJSP) e federal (TRF3)

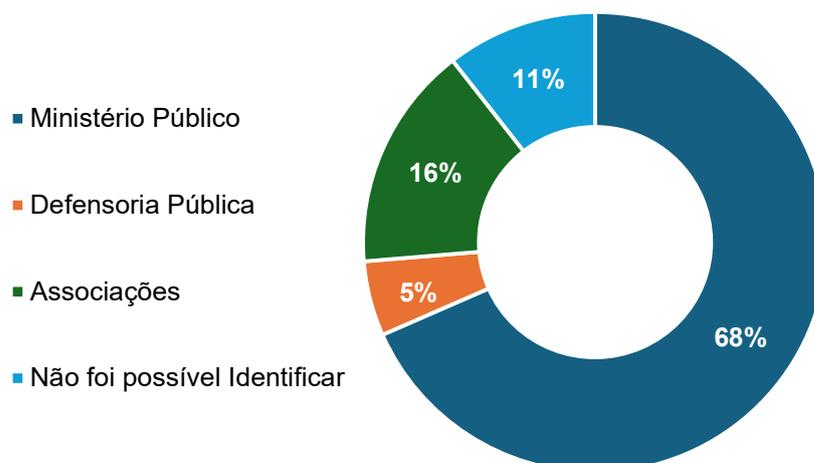


Fonte: Elaborado pela autora, (2024).

A maioria das ações foi distribuída na esfera estadual e apenas uma parcela, pouco significativa, foi distribuída na esfera federal. Aqui cabe destacar que, em relação ao processo nº 5000643-34.2018.4.03.6138, da esfera federal, as informações disponíveis no sistema do Processo Judicial eletrônico (PJe) eram limitadas e não possibilitava a coleta de todas as informações pertinentes a este estudo.

Outra ocorrência ocorreu com o processo nº 1006930-86.2018.8.26.0066, que, apesar de ter sido distribuído primeiramente na 2ª Vara Cível de Barretos (esfera estadual) o magistrado alegou que a competência para julgar o feito pertencia à esfera federal. Desse modo, os autos foram remetidos para a Vara Federal de Barretos. No entanto, o e-SAJ não disponibilizou o número que foi atribuído a este processo, após ser remetido para a justiça federal. Algo similar ocorreu com o processo nº 1000340-98.2022.8.26.0698, da Vara Única de Pirangi, que, apesar de estar registrado como uma Ação Civil Pública, que versava sobre o tema Flora, na verdade tratava-se de uma carta precatória para outra comarca (Canarana/MT).

Em relação às Ações Cíveis Públicas, o gráfico 20 mostra quem foram os principais autores, dentre os legitimados para a sua propositura:

Gráfico 20 - Autores das Ações Civis Públicas na RA de Barretos/SP

Fonte: Elaborado pela autora, (2024).

Por meio do gráfico, pode-se depreender que a maioria das Ações Civis Públicas foram ajuizadas pelo Ministério Público: foram 13 ações, correspondendo a 68% das ACPs. Apenas três ACPs foram ajuizadas por associações (Associações dos Moradores dos Bairros Riveira I e II – Olímpia/SP; ANAA – Associação Nacional de Advogados Animalistas – Barretos/SP; e Associação de Defesa da Cidadania – Barretos/SP) e uma ACP foi ajuizada pela Defensoria Pública.

Não foi possível identificar os autores de duas ACPs (11%): o primeiro trata-se de um processo de 2005, já mencionado; já o segundo trata-se da Carta Precatória (registrada como ACP), também já mencionada. O processo nº 0001854-87.2003.8.26.0660, apesar de ter sido possível identificar que ele foi ajuizado pelo Ministério Público, trata-se de um processo físico do ano de 2003, fora do período estudado, mas que acabou sendo filtrado junto com os dados coletados.

Foram poucas as Ações Civis Públicas cujos autores se tratava de Associações, desse modo, o protagonismo do Ministério Público se mostrou evidente.

Dos 65 processos que foram analisados, 54 foram julgados em primeira instância (receberam uma sentença), dez ainda aguardam julgamento e apenas um processo não foi possível identificar se já foi julgado ou não (processo nº 1006930-86.2018.8.26.0066, remetido para a Vara Federal de Barretos).

3.4. Panorama das Ações Populares Ambientais e Ações Civis Públicas Ambientais ajuizadas por Associações, no ano de 2020, e a pandemia do vírus COVID-19

A crise ecológica vivida atualmente tem fortes ligações com a pandemia causada pelo COVID-19. A doença que assolou o mundo é um reflexo da degradação ambiental e das mudanças climáticas. Além disso, os conflitos ambientais envolvendo o controle da alimentação e da água, bem como o aumento da pobreza, nada mais são do que as consequências da reiterada má gestão dos recursos naturais (Parola 2020).

A pandemia do COVID-19, que teve início no ano de 2020, assolou todas as nações do planeta, o que trouxe a necessidade e a busca constante por mecanismos eficientes e eficazes para conter a disseminação da doença. Muito além da crise humanitária, como desdobramento, a pandemia impactou diversas esferas, sociais, políticas, econômicas e ambientais etc. Suas consequências ainda são sentidas e continuam a ser imprevisíveis (Esteves *et al.*, 2020).

Apesar do foco científico nesta temática ser a área médica, as pesquisas não devem ignorar as demais implicações, legais e econômicas, por exemplo, da pandemia do COVID-19 que devem ser sentidas a longo prazo (Esteves *et al.*, 2020).

É inegável que houve uma redução generalizada dos serviços judiciais e de assistência jurídica, que persistirá no futuro próximo, juntamente com cortes nos orçamentos em virtude da crise econômica desencadeada pelas medidas de isolamento social (Esteves *et al.*, 2020).

Ainda, para os autores, é esperado que tenha ocorrido o aumento da litigiosidade, como natural consequência da desestabilização de diversas relações jurídicas. Como exemplo os autores trazem a redução de capacidade econômica dos indivíduos, gerando o inadimplemento de contratos, atraso no pagamento de pensões, falência de pequenos negócios, dentre outras consequências.

Um fato importante de ser mencionado é que, durante a pandemia, atividades que dependiam da execução de trabalhos presenciais foram impactadas, como, por exemplo, a operação de parte das redes de monitoramento de qualidade ambiental estadual, durante os anos de 2020 e 2021. As restrições de deslocamento, na época, foram desafiadoras posto que, para a coleta e análise das amostras em inúmeros pontos distribuídos por diferentes regiões no estado se fazia necessária a presença

de corpo técnico. Desse modo, algumas atividades de monitoramento foram descontinuadas parcialmente no período (Estado de São Paulo, 2022).

No âmbito do Poder Judiciário, a pandemia transformou os fluxos de trabalho: devido à necessidade de atendimento aos protocolos de saúde sanitários, houve significativos impactos na rotina de prestação jurisdicional. Como o processo judicial depende da cooperação entre os envolvidos no processo, com os referidos protocolos sanitários e restrições ao funcionamento de estabelecimentos e órgãos públicos, estas relações acabaram sendo impactadas. Como exemplos, pode-se mencionar as situações em que as audiências não puderam ser realizadas por meio virtual, devido à situação financeira da parte e a possibilidade de acesso aos recursos de informática por grande parcela da população atendida pelo Poder Judiciário e as restrições de atendimento presencial em decorrência dos referidos protocolos sanitários (Conselho Nacional de Justiça, 2021).

Considerando a ampla informatização que ocorreu no Poder Judiciário durante este período (Conselho Nacional de Justiça, 2021), a facilitação do acesso às bases de dados jurídicos e às informações, mencionada por Santos (2005), pode não ser suficiente para que as populações tenham seu direito de acesso à justiça garantido. Afinal, como foi trazido pelo Conselho Nacional de Justiça (2021), existe uma grande parcela da população que possui limitações (financeiras, por exemplo) que impossibilitariam que tomassem conhecimento destas informações.

Nesse sentido, o acesso à justiça é um direito fundamental disposto na Constituição Federal de 1988. Porém, o acesso à justiça apenas se concretizará se houver eficiência na prestação da tutela jurisdicional. Em outras palavras a prestação jurisdicional deve ser realizada com os instrumentos processuais apropriados, de modo que seja efetiva, impactando e trazendo resultados para a realidade daquele que procurou a tutela jurisdicional. Não há como falar de tutela jurisdicional se esta estiver desacompanhada de eficiência, eficácia e efetividade (Gonzaga; Labruna; Aguiar, 2020).

Desse modo, visando conferir maior aprofundamento na análise dos dados do ano de 2020, foram analisados 660 processos de Ações Populares e Ações Civis Públicas, em todo o estado de São Paulo. Primeiramente, eles foram divididos em regiões administrativas, conforme a tabela 6 apresenta:

Tabela 6 - Número de processos por região administrativa no ano de 2020

Região Administrativa	Número de Processos
Araçatuba	19
Baixada Santista	48
Barretos	19
Bauru	22
Campinas	107
Central	14
Franca	14
Itapeva	7
Marília	18
Presidente Prudente	17
Registro	51
Ribeirão Preto	8
São José do Rio Preto	28
São José dos Campos	112
São Paulo	145
Sorocaba	31

Fonte: Elaborado pela autora, (2023).

Por meio dos dados apresentados, pode-se observar que a região com o maior número de processos no ano de 2020 é a região de São Paulo, com 145 processos, seguida pela região de São José dos Campos com 142 processos. É importante frisar que os processos mencionados, em cada região, são de Ações Populares e Ações Cíveis Públicas, somadas.

A seguir, a tabela 7 classifica os processos do ano de 2020, tanto Ações Populares, como Ações Cíveis Públicas, pelo assunto principal constante no sistema do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo ou no Tribunal Regional Federal da 3ª Região:

Tabela 7 - Número de processos por assunto

Assuntos	Número de Processos
Água e/ou Esgoto	10
Área de Preservação Permanente	13
Assuntos Administrativos	1
Ato Lesivo ao Patrimônio, Artístico, Estético, Histórico ou Turístico	135
Atos Administrativos	39
Dano Ambiental	12
Fauna	29
Flora	245
Improbidade Administrativa	1
Incorporação Imobiliária	4
Indenização por Dano Ambiental	22

Indenização por Dano Material	1
Indenização por Dano Moral	1
Meio Ambiente	11
Moradia	1
Ordem Urbanística	63
Ordenação da Cidade / Plano Diretor	2
Parcelamento do Solo	6
Poluição	17
Posturas Municipais	2
Recursos Hídricos	3
Responsabilidade Civil	1
Responsabilidade Fiscal	1
Saneamento	4
Unidade de Conservação da Natureza	8
Utilização de Bens Públicos	2
Vigilância Sanitária e Epidemiológica	1
Violação aos Princípios Administrativos	8
Não foi possível identificar	16

Fonte: Elaborado pela autora, (2023).

Nota-se que a maior parte das ações distribuídas no ano de 2020 versam sobre o assunto “Flora” (245 ações), seguido pelas que versam sobre “Ato Lesivo ao Patrimônio, Artístico, Estético, Histórico ou Turístico” (135 ações). Os assuntos com as menores ocorrências foram: “Assuntos Administrativos”, “Improbidade Administrativa”, “Indenização por Dano Material”, “Indenização por Dano Moral”, “Moradia”, “Responsabilidade Civil”, “Responsabilidade Fiscal” e “Vigilância Sanitária e Epidemiológica”, todos com apenas uma ocorrência cada. A respeito do assunto “meio ambiente”, trata-se de uma classificação genérica de assunto, que também apareceu nos processos estudados. Deve-se ressaltar que a predominância do assunto flora, é coerente com os problemas ambientais no Estado de São Paulo, apresentados anteriormente.

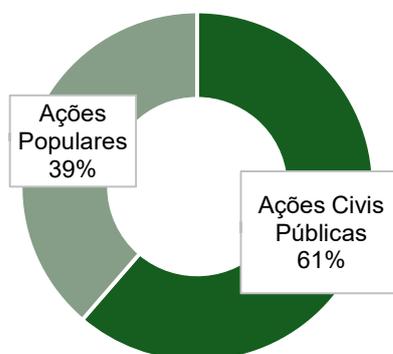
Neste primeiro momento, cabe salientar que, apesar dos assuntos utilizados como filtro na plataforma do CNJ terem sido escolhidos especificamente por estarem dentro da classificação “Direito Ambiental”, um número pouco representativo dos processos se afasta da temática “meio ambiente natural” (diferente do que ocorreu com os processos da RA de Barretos/SP). Estes processos versam, de modo geral, sobre assuntos envolvendo certames públicos, vencimentos de servidores, decretos/leis municipais diversos, dentre outros.

Porém, Fiorillo e Ferreira (2017) abordam uma discussão interessante a respeito do tema. Para os autores, existe uma absoluta sintonia entre os bens culturais e os bens ambientais. Apesar da existência de uma divisão doutrinária do meio ambiente em patrimônio genético, cultural, digital, artificial, do trabalho, da saúde ambiental e natural, para eles, esta divisão não possuiria outra função senão trazer limitações ao que poderia ser definido como meio ambiente. Desse modo, entendem que o meio ambiente não pode ter um tratamento fragmentado, por se de tratar de uma expressão das alterações e das relações entre todos os seres vivos e o seu meio. Logo, o direito do ambiente seria um direito de interações relacionados com todos os setores do direito (Fiorillo; Ferreira, 2017).

Um dado interessante constatado foi que, apesar do período analisado coincidir com o período pandêmico, em apenas 28 processos o objeto da ação se relacionava, diretamente ou indiretamente, com a pandemia causada pelo vírus da COVID-19.

Ainda, os dados de 2020 seguem mostrando o protagonismo das Ações Civas Públicas, em relação ao total de processos, conforme apresentado pelo gráfico 21:

Gráfico 21 – Porcentagem de Ações Populares e Ações Civas Públicas no ano de 2020.



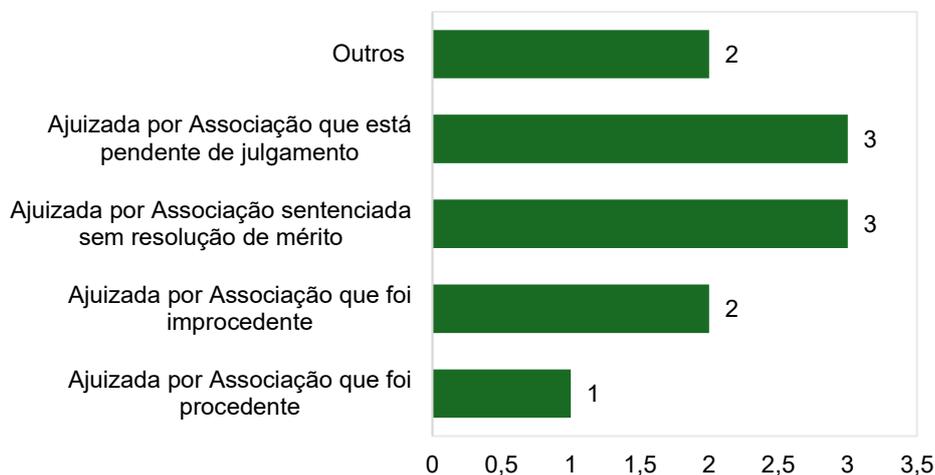
Fonte: Elaborado pela autora, (2023).

O número de Ações Civas Públicas é significativamente superior ao número de Ações Populares ajuizadas no ano de 2020: enquanto a primeira representa 61% (405 ações) do total, a segunda representa apenas 39% (256 ações).

Em uma pesquisa do CNJ realizada em 2018, os dados apresentados sobre as ACPs, apontaram que o órgão ministerial é o protagonista na tutela ambiental, enquanto a participação das associações e da Defensoria Pública como legitimado ativo da ACP é inexpressiva (CNJ, 2018).

Neste sentido, gráfico 22 elenca, dentre as Ações Civas Públicas, aquelas que foram ajuizadas por associações.

Gráfico 22– Situação das Ações Civas Públicas ajuizadas por associações no ano de 2020



Fonte: Elaborado pela autora, (2023).

Conforme o gráfico mostra, foram poucas as Ações Civas Públicas, cujos autores se tratava de Associações, o que reforça a baixa participação popular e o protagonismo dos demais entes legitimados, principalmente o Ministério Público, na propositura deste tipo de ação. Foram 11 ações ajuizadas, sendo que apenas uma foi deferida e cinco não obtiveram êxito na sua propositura: duas foram improcedentes e três foram sentenciadas sem resolução de mérito, ou seja, por conta de pressupostos processuais, sequer tiveram seus pedidos analisados. Apesar de se tratar de ações que foram ajuizadas no ano de 2020, três delas ainda não foram julgadas.

3.5. Primeiras impressões sobre os dados encontrados

Apesar de ser notável o número de Ações Populares ajuizadas na região, se faz necessário frisar que o período estudado compreende um intervalo de oito anos (de 2015 a 2022), logo, 65 ações não se mostrou um número expressivo. Ainda, se tratando de Ações Civas Públicas, o Ministério Público é o autor principal e o uso deste instrumento pelas associações se mostra ínfimo.

Outra ocorrência importante trazida pelos dados da RA de Barretos foram os assuntos das Ações Populares e Ações Civas Públicas: diferente do esperado (já que

o filtro utilizado objetivava elencar apenas ações que envolviam questões ambientais), a maior parte dos processos discutiam questões que envolviam direito administrativo, como vencimentos/ subsídios de servidores, contratos envolvendo a administração pública, desídia de servidores, dentre outros nessa temática que foram mencionados.

Ainda, a maior parte das Ações Populares na região foram ajuizadas pelos mesmos autores: em 29 processos (de um total de 46) o nome de dois indivíduos se repete no polo ativo da ação (nove foram ajuizados por um, enquanto 20 foram ajuizados pelo outro, que é advogado). Em outras palavras, a participação real da coletividade, no que tange ao ajuizamento de Ações Populares, objetivando a tutela do meio ambiente, se mostrou tímida na região.

A respeito dos dados referentes ao ano de 2020 é notável o número significativamente superior das Ações Civas Públicas em relação as Ações Populares, além de chamar atenção o baixo número de Ações Civas Públicas, cujos autores eram Associações.

O protagonismo do Ministério Público na área de defesa do meio ambiente ocorre devido à sua titularidade do Inquérito Civil para fundamentar as ACPs e à sua autoridade para firmar o Termo de Ajuste de Conduta (TAC), além das condições institucionais no gerenciamento desses mecanismos (CNJ, 2018).

Cabe mencionar a atuação do Ministério Público como órgão defensor da sociedade, sendo responsável pela proposição de medidas contra o próprio Estado em defesa dos direitos transindividuais. Tratando de Ações Civas Públicas, seu papel como autor e defensor dos interesses transindividuais é de protagonista. Porém, em que pese a sua intensa atuação como ente legítimo a defender interesses transindividuais, embora merecedores de elogios por suas atuações, seus atos não são discricionários, considerando que seus deveres e obrigações estão descritas na Constituição Federal (Oliveira *et al.*, 2019).

Estes dados corroboram com a afirmação de que o sistema de tutela coletiva ainda permanece sob a proteção dos atores estatais e ainda não consolidou a ampliação do acesso à justiça no que se refere à participação da sociedade civil (CNJ, 2018).

Diante desta baixa atuação dos cidadãos, no que tange à busca pela tutela ambiental, se faz necessária trazer à discussão aspectos da democracia participativa, da não participação e como estes conceitos se relacionam com o direito à informação, transparência, justiça ambiental e acesso à justiça e a efetividade do processo.

Nos próximos capítulos serão apresentados dados mais detalhados da RA de Barretos, do período de 2015 a 2022, bem como dados do ano de 2020, referentes ao Estado de São Paulo, objetivando relacioná-los com os conceitos supramencionados e com a literatura estudada.

4 ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E OS PILARES DA DEMOCRACIA AMBIENTAL NO ESTUDO DE CASO

Para Bonavides (2001) e Marinho e Júnior (2023), o Estado Social do constitucionalismo democrático, que surgiu na segunda metade do século XX, permitiu a concretização da universalidade dos valores trazidos pela Declaração de Direitos Fundamentais. De acordo com o autor, esse Estado Social é derivado do consenso e das mudanças da sociedade.

Foi neste cenário que surgiu uma nova variante da democracia, que iria além daquela representada por partidos políticos, trazendo institutos que serviriam para assegurar a vontade do povo, quando necessário. Dentre estes instrumentos que viabilizariam a chamada “democracia participativa” podemos citar o plebiscito, referendo, leis de iniciativa popular, dentre outros (Beçak, 2008).

Para ser considerado um Estado Democrático de Direito, o Estado deve estar voltado à proteção jurídica e política dos direitos humanos e das garantias fundamentais. Em outras palavras, sua organização jurídica e política deve estar pautada na garantia da justiça social, na proteção das liberdades civis, políticas, sociais e ambientais (Messias; Carmo; Rosa, 2021).

É importante destacar, nesse cenário jusambientalista, uma nova perspectiva ecológica: o Estado de Direito Ambiental ou, ainda, Estado Ecológico de Direito, que agrega ao Estado Democrático de Direito valores voltados à proteção da natureza. Nesta perspectiva, os bens ou recursos ambientais não são vistos como inesgotáveis, sempre a serviço da espécie humana, mas trazem a possibilidade de atribuir personalidade e direitos à natureza (Treccani; Pinheiro, 2021).

Dessa forma, diante dos princípios ambientais da cooperação e do desenvolvimento sustentável, um Estado Democrático de Direito Ambiental deve cooperar com outros Estados, seja por meio de suas instituições, cidadãos ou grupos que compõem a sociedade, para a promover de políticas, à luz da sustentabilidade, objetivando garantir a proteção do equilíbrio ambiental para as presentes e futuras gerações. Ainda, ele deve privilegiar o diálogo acerca da proteção do equilíbrio ambiental, permitindo a participação da sociedade (Messias; Carmo; Rosa, 2021).

Di Pietro (1993), menciona que o Estado Democrático de Direito tem como característica essencial a democracia participativa, por aproximar mais o particular da Administração, diminuindo as barreiras entre o Estado e a sociedade. Em meio às

formas de participação, a autora menciona o direito de ser ouvido, que está diretamente relacionado ao direito de defesa, princípio do contraditório e do devido processo judicial. Embora seja natural relacionar, em um primeiro momento, o direito de defesa somente ao processo disciplinar, o direito de ser ouvido deve ser assegurado em todas as hipóteses em que existam limitações ao exercício dos direitos individuais.

No âmbito nacional, no Estado Constitucional e Democrático que emergiu com a promulgação da CRFB/88, restou reconhecida uma participação mais ativa por parte da sociedade nos âmbitos de poder. O Estado Democrático de Direito Brasileiro, apresenta fortes características de um Estado de Direito Ambiental, com contornos democrático-participativos bem delineados no caput do art. 225, ao atribuir o dever de defesa e preservação do meio ambiente saudável ao poder público e a toda a coletividade (Treccani; Pinheiro, 2021).

Neste contexto, o processo judicial poderia funcionar como um instrumento que torna possível a presença e o envolvimento de particulares e de grupos no controle da Administração pública (Di Pietro, 1993). Nas palavras da autora:

A participação popular na gestão e no controle da Administração Pública constitui o dado essencial que distingue o Estado de Direito Democrático do Estado de Direito Social. Corresponde à aspiração do indivíduo de participar, quer pela via administrativa, quer pela via judicial, da defesa da imensa gama de interesses públicos que o Estado, sozinho, não pode proteger. A Constituição de 1988 trouxe alguns avanços nesse sentido. Mas grandes são as dificuldades, quer porque muitos dos instrumentos de participação estão previstos em normas programáticas, quer pelo desinteresse da grande massa da população, voltada que está para a própria sobrevivência, quer pelo desinteresse do poder público em implantar esses mecanismos (Di Pietro, 1993, p.38).

Desse modo, deve-se salientar que a atuação do Poder Judiciário, inserido contexto contemporâneo do Estado Democrático de Direito, não é imune a críticas: a intervenção judicial em políticas públicas desperta questionamentos e objeções por parte da doutrina e da jurisprudência. Como exemplo, os críticos apontam uma suposta afronta ao princípio da separação de poderes e, conseqüentemente, a ilegitimidade do Poder Judiciário para fazer escolhas públicas, bem como a repercussão da decisão judicial no orçamento público do ente estatal em questão. Sendo assim, é de extrema importância estudar a atuação do Poder Judiciário, em

matéria ambiental, para fomentar a reflexão sobre o Direito Ambiental na atualidade (Dörr; Damacena, 2018).

Neste sentido, deve-se diferenciar o ativismo judicial da judicialização. Em um sentido amplo, a judicialização pode ser descrita como o fenômeno de transferência de questões e conflitos de natureza política, social ou administrativa para o âmbito judicial. Indivíduos ou grupos recorrem ao Judiciário como a última saída para a resolução de problemas ou a proteção de direitos, que tradicionalmente seriam atribuições dos outros poderes do Estado ou de esferas de atuação específicas (Rudolfo, 2018; Souza, 2023).

Já o ativismo judicial está relacionado ao exercício da função típica jurisdicional do Poder Judiciário. Em linhas gerais, o ativismo judiciário envolve uma atuação mais proativa dos juízes na interpretação e aplicação das leis, buscando, em muitos casos, preencher lacunas normativas ou promover mudanças sociais e políticas por meio de suas decisões. Desse modo, pode-se afirmar que o ativismo judicial é marcado pela transcendência da função típica do Poder Judiciário, que passa a atuar como um agente de transformação e promoção de direitos (Rudolfo, 2018; Souza, 2023).

Embora o ativismo judicial possua o condão de contribuir positivamente para a efetivação de direitos e garantias fundamentais, também é alvo de críticas acerca dos limites da atuação judicial e da separação de poderes. Os debates em torno destas críticas argumentam que o ativismo judicial pode resultar na judicialização excessiva, afetando o equilíbrio institucional e maculando a legitimidade democrática de outros poderes e instâncias (Souza, 2023).

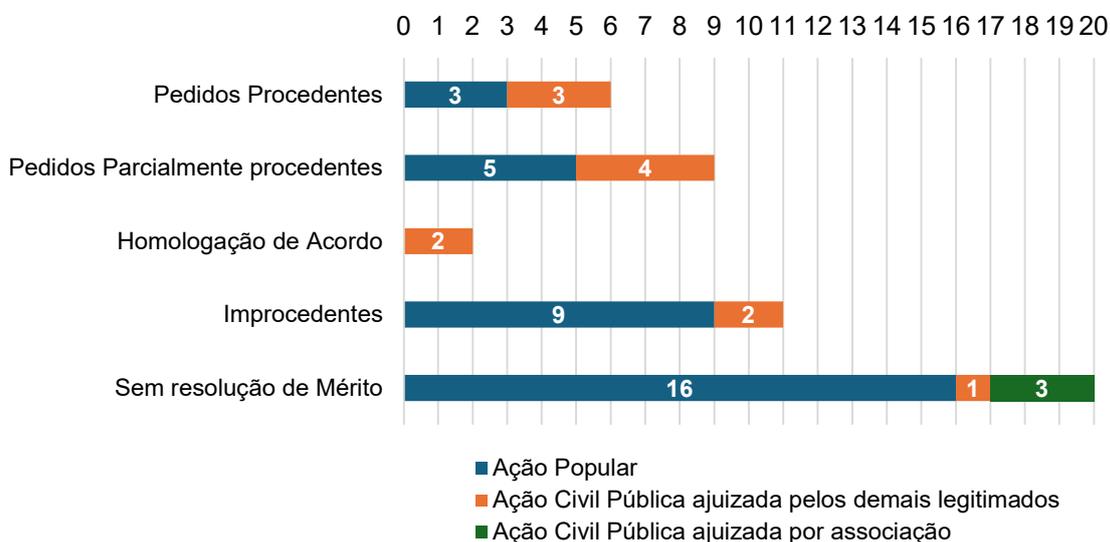
Nas palavras de McCann (2010), a importância dos tribunais se dá, não somente pelo fato de solucionarem disputas sobre o significado dos direitos, mas também porque “previnem, incitam, estruturam, deslocam e transformam conflitos por toda a sociedade rotineiramente”.

Ainda em relação à matéria ambiental, Beck (2010) afirma que, na sociedade moderna, as riquezas produzidas são seguidas pela produção social de riscos. Para Almeida e Aires (2022, p.7) a sociedade de risco remonta “à modernidade tardia, em que o nível das forças produtivas e tecnológicas chegam ao ponto de desencadear riscos numa medida desconhecida e potencialmente catastrófica”. É nesse contexto que se deve pensar na participação da população na gestão sustentável do meio ambiente, considerando que ela está relacionada com a crise ambiental.

Trazendo estas questões para o Direito Ambiental, sendo impossível eliminar o risco, é imprescindível que o direito esteja preparado para tutelar o direito fundamental ao meio ambiente sadio e equilibrado por meio de medidas repressivas. Essas noções retiradas da ideia de sociedade de risco já possuem repercussão prática no direito brasileiro, posto que no RE 654.833 AC, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu pela imprescritibilidade da pretensão de reparação civil por danos ambientais (Almeida; Aires, 2022).

Como foi mencionado, é fundamental o papel do Estado Democrático de Direito em estimular e garantir a aproximação entre “administrador e “administrado”, de forma a garantir que a população participe e tenha um papel fundamental na tomada de decisões e que tenha suas demandas consideradas com seriedade. Ainda, conforme foi elucidado, o processo judiciário teria o condão de permitir o envolvimento dos cidadãos na Administração pública. A despeito disso, os dados relacionados aos processos da RA de Barretos mostram o contrário:

Gráfico 23 - Sentenças nos processos das Ações Populares e das Ações Cíveis Públicas da RA de Barretos/SP



Fonte: Elaborado pela autora, (2024).

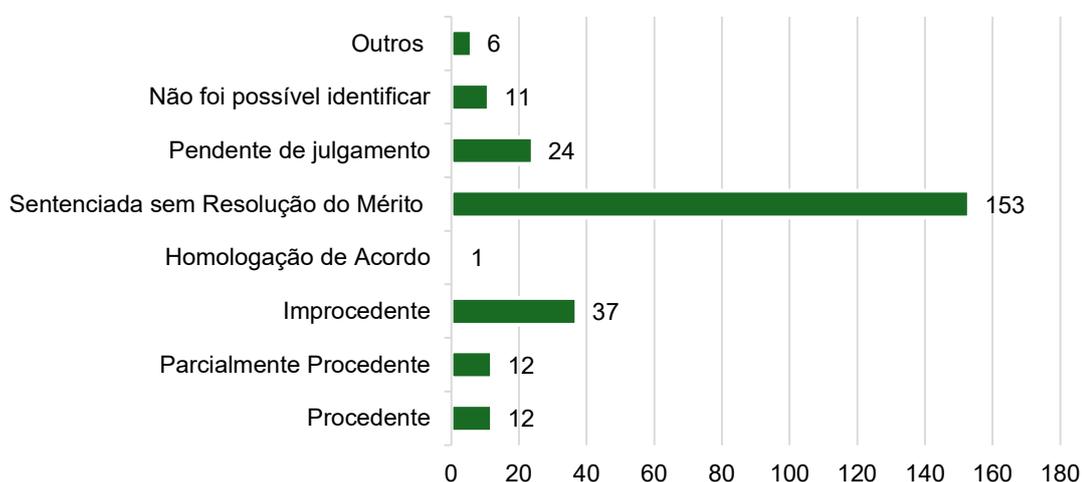
Apesar da região apresentar um número superior de APs em relação às ACPs, é notável que a maioria foi improcedente ou extinta sem resolução do mérito. Merecem destaque os seguintes motivos utilizados pelos magistrados: indeferimento da petição inicial (6 processos), ausência de legitimidade/ falta de interesse processual (6

processos), litispendência (1 processo), ausência de pressupostos de constituição (1 processo) ação, homologação de desistência (3 processos). Outro fato que deve ser mencionado é que em quatro APs apenas parte do processo foi extinto sem resolução de mérito (em relação a algum pedido ou réu). Foram eles: processo nº 1000512-93.2022.8.26.0066 (os demais pedidos foram procedentes); processo nº 1007028-03.2020.8.26.0066 (parte dos demais pedidos foram procedentes e parte foi improcedente); processo nº 1012209-87.2017.8.26.0066 (os demais pedidos foram procedentes); e processo nº 1000002-17.2021.8.26.0066 (os demais pedidos foram improcedentes).

Apenas oito Ações Populares lograram êxito, ainda que parcialmente. As únicas ACPs ajuizadas por associações também foram extintas sem resolução do mérito pelos seguintes motivos: ausência de legitimidade/ falta de interesse processual (1 processo) e homologação do pedido de desistência (2 processos).

Os dados concernentes ao ano de 2020 também mostram um cenário totalmente diverso. O gráfico 24 apresenta a situação das Ações Populares ajuizadas no referido ano:

Gráfico 24– Situação das Ações Populares ajuizadas no ano de 2020



Fonte: Elaborado pela autora, (2023).

O primeiro dado que se destaca em relação aos demais é o número de Ações Populares que foram sentenciadas sem resolução do mérito: foram 153 Ações Populares de um total de 256 ações. Ainda, 37 Ações Populares foram improcedentes e somente 24 foram procedentes ou parcialmente procedentes. Em um processo houve homologação de acordo e outros 24 processos ainda estão pendentes de

juízo. Em 11 processos não foi possível identificar se foram sentenciados ou não e, em outros seis constatou-se que estavam protegidos por sigilo processual ou ainda, se tratava de ações mais antigas que, por algum equívoco por parte do sistema do CACOL, foram selecionadas na coleta de dados.

É importante mencionar que as hipóteses de extinção do processo sem solução de mérito estão previstas no artigo 485 do Código de Processo Civil. A expressão “sem resolução de mérito” significa que o magistrado que proferiu a sentença, neste caso chamada de “sentença terminativa”, não aprecia o direito material objeto da lide. Em outras palavras, o juiz não decide sobre qual parte tem razão e não resolve o problema em questão.

O rol de hipóteses em que o juiz pode proferir esse tipo de sentença não é taxativo, mas alguns exemplos estão elencados no referido artigo 485, são eles: indeferimento da petição inicial (as hipóteses deste caso estão no artigo 330 do CPC); paralisação do processo por um ano por negligência das partes; abandono da causa pelo autor (quando intimado para fazer algo no processo, fica inerte por 30 dias); falta dos pressupostos processuais (de modo geral, seriam os requisitos formais do próprio processo); existência de perempção, de litispendência ou de coisa julgada, ausência de legitimidade ou de interesse processual; existência de convenção de arbitragem; desistência da ação; em caso de morte da parte, a ação for considerada intransmissível e outros não listadas no referido artigo, mas como exemplo, pode-se citar a não inclusão de litisconsortes necessários no polo passivo (Xavier, 2017).

Dentre as causas mais comuns, verificadas nos processos em comento, foi a inépcia de petição inicial e a falta de legitimidade ou interesse processual. A primeira, prevista no art. 330, pode ser explicada nas palavras de Neves (2019):

O §1º do art. 330 do CPC é o responsável por elencar as situações nas quais a petição inicial será considerada inepta: falta de pedido ou causa de pedir; pedido for indeterminado; ressalvadas as hipóteses legais em que se permite o pedido genérico; da narração dos fatos não decorrer logicamente a conclusão; e pedidos incompatíveis entre si (Neves, 2019, p. 606).

Em outras palavras, pode-se definir a inépcia da petição inicial como a falta de elementos basilares, clareza ou consistência em uma petição inicial.

Em relação ao interesse de agir o autor mencionado descreve como “a ideia de interesse de agir, também chamado de interesse processual, está intimamente associada à utilidade da prestação jurisdicional que se pretende obter com a

movimentação da máquina jurisdicional” (Neves, 2019, p. 132). Ou seja, cabe ao autor provar que suas pretensões serão capazes de resolver ou melhorar a situação descrita na exordial. Já a legitimidade do interesse de agir pode ser descrita como “a situação prevista em lei que permite a um determinado sujeito propor a demanda judicial e a um determinado sujeito formar o polo passivo da demanda” (Neves, 2019, p. 135). Conforme mencionado, o cidadão (brasileiro nato ou naturalizado), em pleno gozo dos seus direitos políticos é o legitimado para figurar no polo passivo da Ação Popular. Em relação ao polo passivo, os legitimados seriam todas as pessoas jurídicas, de direito público ou privado, pessoas naturais que teriam sido beneficiadas, de forma direta ou indireta, da lesão ao direito da coletividade (Bahia, 2021).

É fato que, para a propositura das Ações Populares, existem condições específicas, disciplinadas principalmente na lei, que devem ser cumpridas. Afinal, o referido instituto foi criado para a tutela do patrimônio público, modalidade administrativa, meio ambiente e o patrimônio histórico e cultural. Porém, nas palavras de Bahia (2021), a interpretação desta tutela deve ser feita da forma mais ampla possível, porquanto o objetivo do constituinte foi o de ampliar as possibilidades de uso deste instrumento e fortalecer o controle da cidadania sobre a coisa pública. Todavia, considerando o número alto de Ações Populares cujos processos foram extintos sem resolução de mérito, pode-se conceber a interpretação de que o entendimento dos magistrados a respeito do seu uso seja mais restrito.

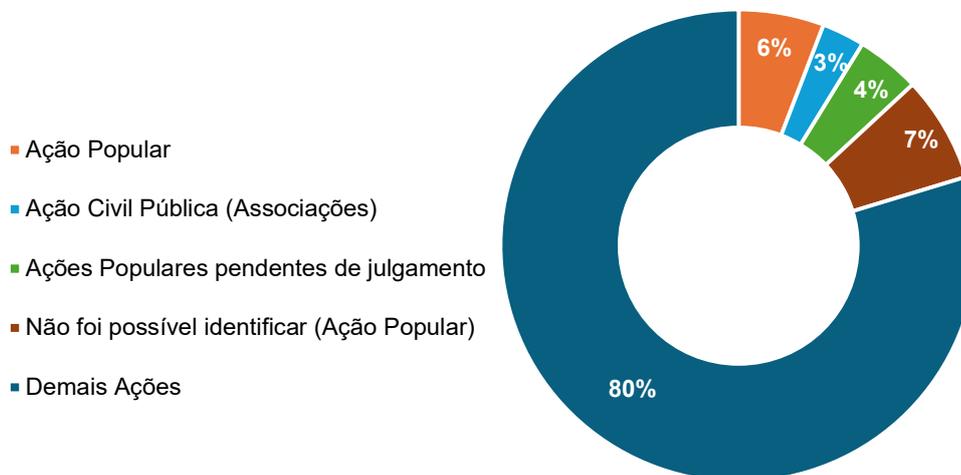
Em meio aos motivos que também podem ensejar a extinção do processo sem a resolução do mérito está a perda do objeto, que pode ocorrer simplesmente pela resolução do problema em questão antes que a sentença seja proferida; pela demora na concessão de uma tutela ou, ainda pela não concessão desta. Como exemplo pode-se mencionar os processos nº: 1002691-68.2020.8.26.0066; 1005088-76.2015.8.26.0066, da RA de Barretos/SP.

Todavia, extinguir tantas Ações Populares sem resolução do mérito pode refletir em um desestímulo ao uso deste instrumento. Ainda, os dados demonstram que a Ação Popular não se mostra eficiente, posto que sequer é dada continuidade aos processos. Neste sentido, é possível questionar se o problema encontrado está contido tão somente na atuação de quem pretende ajuizar ação.

Outro aspecto explorado por este estudo foi o número de desistências e condenações por litigância de má-fé nos processos das Ações Populares. Na RA de

Barretos/SP, apesar de não terem sido identificadas condenações por litigância de má-fé, o gráfico 25 mostra as porcentagens de desistência nos processos:

Gráfico 25 - Pedidos de desistência durante a tramitação dos processos da RA de Barretos/SP

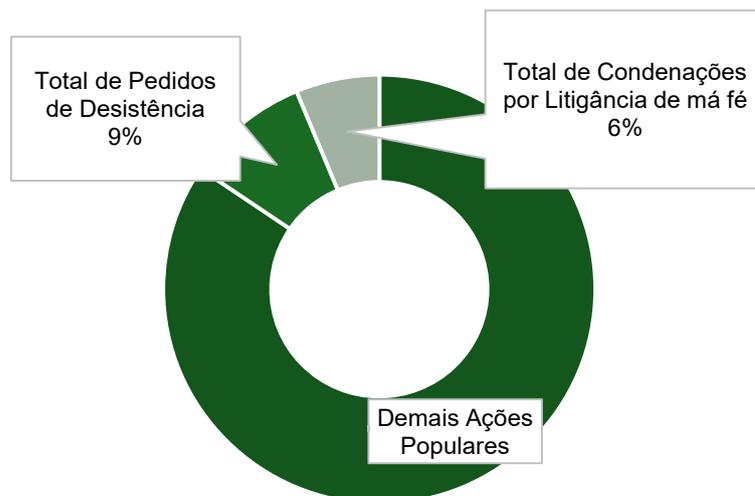


Fonte: Elaborado pela autora, (2024).

Em quatro APs (6%), os autores desistiram da demanda e em duas ACPs (3%) as associações também desistiram da demanda. O gráfico também mostra que três APs (4%) ainda estão pendentes de julgamento e, até o momento, não foram registradas desistências. Em sete APs não foi possível identificar se ocorreram desistências, posto que se encontravam sob sigilo de justiça (5), ou estavam tramitando na esfera federal e, com os dados disponíveis, não foi possível identificar esta ocorrência. Em nenhuma das Ações Populares, em que ocorreram desistências, o Ministério Público assumiu o polo ativo da ação. O processo nº 1011728-85.2021.8.26.0066 é um exemplo no qual, apesar da desistência do autor, o *parquet* não demonstrou interesse em seguir o processo (foi aberto um edital para que qualquer cidadão interessado possa tomar conhecimento e assumir a lide).

O gráfico 26 mostra os casos de desistências e litigância de má-fé, nos processos de 2020 no Estado de São Paulo:

Gráfico 26– Porcentagem de desistências e de condenações por litigância de má-fé nos processos de Ações Populares ajuizadas no ano de 2020



Fonte: Elaborado pela autora, (2023).

Em 9% dos processos houve pedidos de desistência e em 6% houve condenações por litigância de má-fé aos autores populares. Nos demais processos este tipo de ocorrência não foi encontrada.

Apesar da legislação atribuir ao Ministério Público a responsabilidade de fiscal da lei, quando tratar de Ações Populares, não é somente este o papel que este pode exercer no curso do processo destas ações. No caso de desistência do autor, editais serão publicados para assegurar a possibilidade de que qualquer cidadão interessado, ou até mesmo o representante do Ministério Público, dentro do prazo de 90 dias promova o prosseguimento da ação (Bahia, 2021).

Todavia, nos processos analisados, nos quais se verificou pedidos de desistência, não houve a promoção do prosseguimento do feito, por parte do Ministério Público e, em dois processos apenas, foi o cidadão que assumiu o polo ativo da ação.

A respeito da condenação por litigância de má-fé, é importante salientar alguns pontos. Primeiramente, visando facilitar a propositura das Ações Populares, a Constituição Federal dispõe que o autor é isento de custas judiciais, salvo má-fé, e nem deverá ser condenado a arcar com os ônus sucumbenciais (custas judiciárias e honorários de advogado despendidos pela parte vencedora), quando vencido na lide.

Porém, apesar da AP ser gratuita, o proponente ainda se vê obrigado a arcar com ônus da contratação de advogado, indispensável na Ação Popular e até mesmo com a realização de estudos, análises, laudos etc.

Desse modo, merece reflexão o fato de que a participação popular possa revelar custos ainda mais elevados, e riscos (como o custeio do décuplo de custas), sem recíprocos benefícios singulares, o que traz como consequência o desestímulo intenso à propositura deste tipo de ação (Maia; Rigamontti, 2023).

Neste sentido, é válido considerar também que a lei que disciplina a Ação Popular (Lei Federal n.º 4.717/1965) é anterior à Constituição Federal de 1988. Maia e Rigamontti (2023) opinam que o art. 13 da referida lei não estaria em consonância com o texto constitucional, por dispor que, se a lide for considerada temerária, o autor popular poderá ser condenado ao pagamento do “décuplo” das custas, não se limitando ao pagamento simples, como posto na Carta Magna.

Esta condenação representa risco maior do que aquele delimitado pelo constituinte, o qual, prevendo a gratuidade da Ação Popular, excepcionou-a igualmente para a hipótese de má-fé, mas de forma simples (art. 5º, inciso LXXIII), de maneira a não recepcionar o dispositivo da lei infraconstitucional, que se mostra antagônico ao texto literal da Constituição, no sentido da otimização da participação popular (Maia; Rigamontti, 2023).

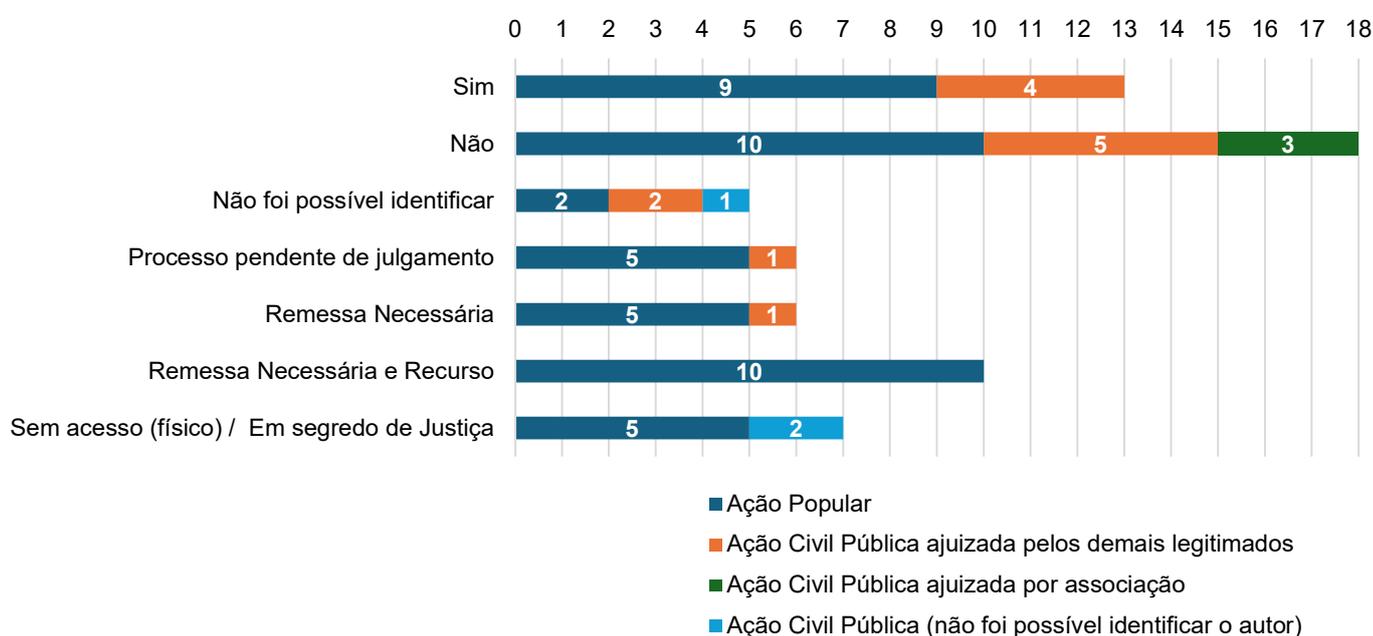
Posto estes argumentos, é válido mencionar uma situação encontrada nos processos analisados, na qual um autor popular (advogado postulando em causa própria) ajuizou Ações Populares em diversas comarcas no estado que tinham como assunto principal o gerenciamento de resíduos sólidos nos municípios. Não houve processo em que seus pedidos foram procedentes, pelo contrário: houve processos em que o magistrado o condenou por litigância de má-fé.

O entendimento nestas situações, pelo juiz, foi que a lide era temerária, posto que o autor seria estranho à comarca e que ele havia ajuizado várias ações pelo estado que possuíam a mesma causa de pedir. O estranhamento em relação a essas justificativas se dá pelo motivo de que não há na lei, ou na Constituição Federal, requisito que estabeleça que o objeto da Ação Popular deve estar diretamente relacionado à comarca onde o autor popular reside ou que ambos tenham algum tipo de relação. Neste sentido, deve-se ressaltar que a Carta Magna e leis infraconstitucionais, como, por exemplo, a Lei nº 12.305/2010 que institui a PNRS (Política Nacional de Resíduos Sólidos), dispõem que é obrigação da sociedade civil proteger o meio ambiente e guardá-lo, para que as políticas públicas possam ser efetivas (e eficazes) na proteção ambiental.

Também inexistente na Constituição Federal ou na legislação infraconstitucional a fixação de um limite máximo de Ações Populares que podem ser ajuizadas por um mesmo autor. Por um lado, pode-se imaginar que o magistrado desconsiderou, talvez, a simples preocupação, por parte deste autor, com a gestão de resíduos sólidos no estado.

Em relação à interposição de recursos, o gráfico 27 mostra o quanto elas ocorreram na região de Barretos/SP, no período de 2015 a 2022:

Gráfico 27 - Interposição de Recursos nos processos da RA de Barretos/SP



Fonte: Elaborado pela autora, (2024).

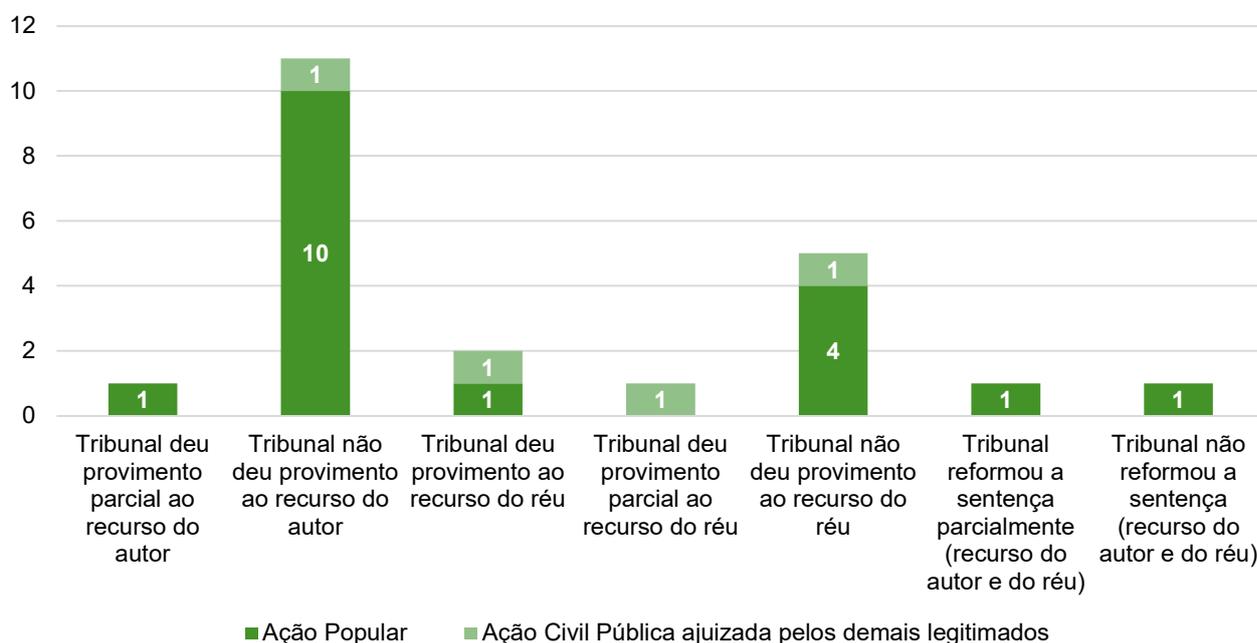
É possível observar que, em sede de Ações Populares, de um total de 46 processos, em 19 deles houve a interposição de recurso. Todavia, nenhuma associação que ajuizou ACP recorreu da decisão do magistrado. Em sete processos não foi possível verificar se houve ou não a interposição de recursos, devido ao fato de estarem tramitando sob segredo de justiça, ou por serem processos físicos datados de período anterior ao estudado. É válido mencionar também que, em 15 processos de Ações Populares, houve a necessidade do reexame necessário¹⁶ (remessa

¹⁶ Disposta no artigo 496 do CPC/15, a remessa necessária é um instituto que consiste na reanálise obrigatória em segunda instância das sentenças que lhe sejam desfavoráveis. Em outras palavras nenhuma sentença prejudicial ao ente público fará coisa julgada diretamente, deve haver uma nova apreciação pelo Tribunal.

necessária), ou seja: o processo seria submetido ao duplo grau de jurisdição (seria apreciado pelo tribunal em 2ª instância), independente da interposição de recurso por qualquer uma das partes. Ainda, seis processos (cinco APs e uma ACP ajuizada pelos demais entes legitimados) ainda não foram sentenciados.

O gráfico 28 mostra como esses recursos foram julgados pelo tribunal, independente da necessidade da remessa necessária:

Gráfico 28- Julgamento dos Recursos pelo Tribunal, pelo tipo de ação e autor do recurso, nos processos de Ações Populares e Ações Cíveis Públicas, da RA de Barretos



Fonte: Elaborado pela autora, (2024).

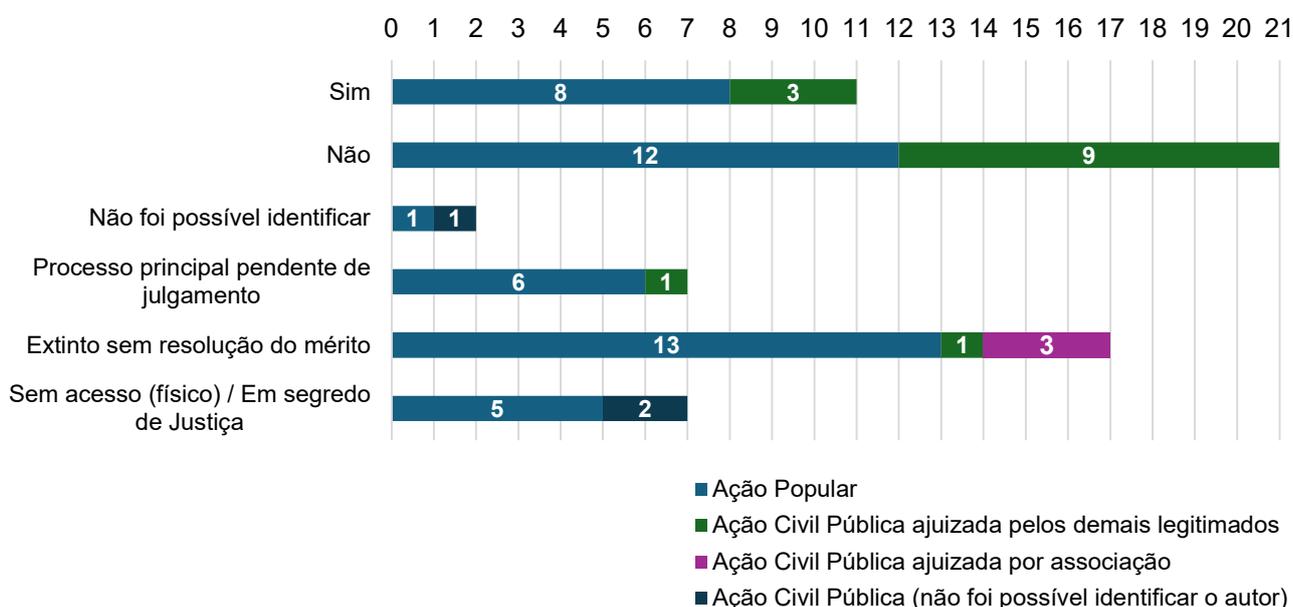
É notável que, na maioria dos casos em que o autor das Ações Populares interpôs recurso, a sentença não foi reformada pelo tribunal (em 11 processos, apenas um teve a sentença reformada). Destes 11 processos em que o autor interpôs recurso (em conjunto ou não com a remessa necessária), sete haviam sido extintos sem resolução do mérito pelo magistrado da vara de origem.

O mesmo padrão se repete em relação aos casos em que o réu interpõe recurso: em nove processos (envolvendo APs e ACPs), cinco o tribunal manteve a sentença do juiz.

Desse modo, é possível afirmar que, apesar do ânimo de alguns autores populares/ réus em reformar a sentença proferida pelo magistrado, os dados demonstraram que os tribunais tendem a manter o entendimento do juiz da vara de origem do processo.

O gráfico 29 apresenta os dados referentes aos processos de cumprimento de sentença na RA de Barretos/SP, referentes aos anos de 2015 a 2022:

Gráfico 29 - Cumprimento de Sentença nos processos das Ações Populares e Ações Civis Públicas da RA de Barretos/SP



Fonte: Elaborado pela autora, (2024).

Com estes dados foi possível identificar 11 processos (oito APs e três ACPs ajuizadas pelos demais legitimados), nos quais se instaurou o cumprimento de sentença. Para facilitar a compreensão, o quadro 1 apresenta quais foram estes processos:

Quadro 1 - Situação atual dos processos de cumprimento de sentença na Região de Barretos/SP

Número do processo principal	Número do cumprimento de sentença	Situação atual
100051293-2022.8.26.0066	0003410-28.2024.8.26.0066	Em cumprimento
1001723-09.2018.8.26.0066	a) 0004742-35.2021.8.26.0066 b) 0004743-20.2021.8.26.0066	a) Suspenso b) Suspenso
1005016-79.2021.8.26.0066	0006607-59.2022.8.26.0066	Em cumprimento
101220987-2017.8.26.0066	a) 0007657-28.2019.8.26.0066 b) 0007728-30.2019.8.26.0066	a) Em cumprimento b) Cancelada
100418339-2015.8.26.0400	Não é possível ver o número e nem acessar os autos (processo em segredo de justiça)	-

100043810-2020.8.26.0066	0000661-43.2021.8.26.0066	Não foi possível identificar (em segredo de justiça)
1003620-43.2016.8.26.0066	0000803-47.2021.8.26.0066	Cumprido
1006988-21.2020.8.26.0066	a) 0002925-33.2021.8.26.0066 b) 0002926-18.2021.8.26.0066 c) 0007427-78.2022.8.26.0066 d) 0002889-20.2023.8.26.0066	a) Indeferido (Arquivado) b) Indeferido (Arquivado) c) Em cumprimento d) Em cumprimento

Fonte: Elaborado pela autora, (2024).

Entre os processos expostos no quadro, o único que versa sobre o “meio ambiente natural” é o processo nº 1004183-39.2015.8.26.0400, que trata de uma Ação Civil Pública, que foi ajuizada pelo Ministério Público, diante da constatação de dano ambiental na margem de rio. Na ocasião, a requerida teria construído uma piscina em área de preservação permanente, o que impediria a regeneração natural da vegetação. Apesar de ter assumido um compromisso com a Promotoria de Justiça, visando viabilizar uma alternativa junto ao órgão ambiental e, assim, efetivar o TCRA (Termo de Compromisso de Recuperação Ambiental), a requerida informou que não pretendia desfazer a obra e manteve-se inerte quanto ao dano ambiental. Todavia, como foi exposto no quadro, não é possível acessar o cumprimento se sentença, posto que este encontra-se sob segredo de justiça.

Os demais processos versam sobre atos administrativos, concursos públicos e inconstitucionalidade de lei que dispõe sobre a remuneração do prefeito do município.

É válido mencionar que o cumprimento de sentença nº 0000803-47.2021.8.26.0066, tratava tão somente sobre o pagamento de honorários ao advogado do autor popular.

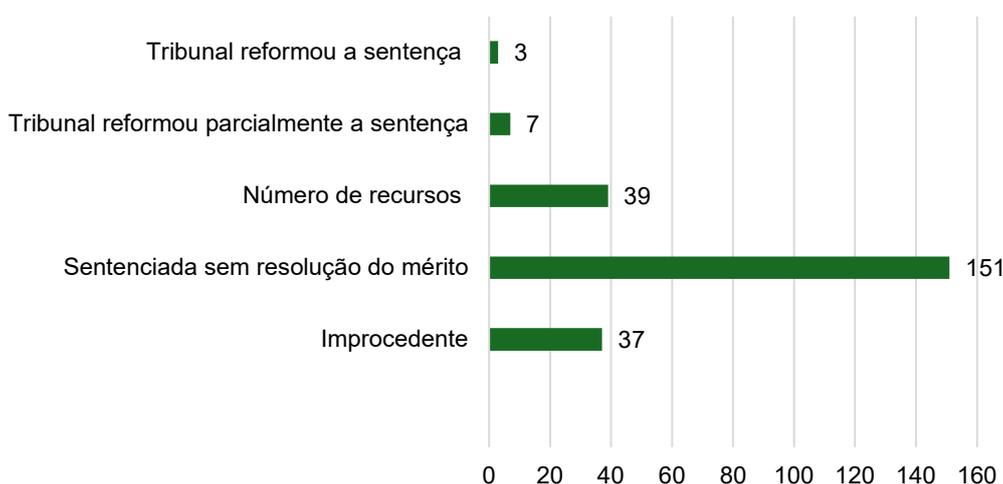
Desse modo, apesar dos dados de Barretos/SP terem mostrado a existência de processos em cumprimento de sentença, os poucos existentes, em sua maioria, versam sobre assuntos relacionados ao direito administrativo. O único processo (ACP), cujo assunto era o “meio ambiente natural”, teve seu cumprimento de sentença colocado sob segredo de justiça.

Neste sentido, em relação aos dados da RA de Barretos/SP, os pedidos formulados pelos autores, em sua maioria, não foram atendidos: a maioria das APs foram extintas sem julgamento de mérito, bem como as ACPs ajuizadas por associações. Mesmo nos casos em que foram interpostos recursos, no caso dos autores populares, geralmente o tribunal manteve a sentença do juiz. A única situação em que os pedidos formulados, envolvendo o “meio ambiente natural”, foram procedentes e houve a instauração do cumprimento de sentença, tratava-se de ACP

ajuizada pelo Ministério Público e este encontrava-se sob sigilo de justiça, impossibilitando verificar se houve a satisfação do objeto pretendido pelo autor.

Sobre os processos de Ações Populares, referentes ao ano de 2020, o gráfico 30 mostra os dados relacionados à interposição de recursos, por parte dos autores, nos processos em que os pedidos foram improcedentes, parcialmente improcedentes ou, ainda, que foram sentenciados sem resolução do mérito. Neste recorte, foram desconsiderados os processos cujas sentenças ensejavam obrigatoriamente o duplo grau de jurisdição (remessa necessária), independentemente da interposição de recurso de alguma das partes.

Gráfico 30 – Ações Populares que foram improcedentes ou sentenciadas sem resolução do mérito no ano de 2020



Fonte: Elaborado pela autora, 2023.

Apesar do número alto de Ações Populares sentenciadas sem resolução de mérito ou improcedentes, em apenas 39 processos os autores interpuseram recurso. Ainda, em apenas dez destes processos, o tribunal de justiça reformou totalmente ou parcialmente a sentença.

Os dados apresentados demonstram, mais vez, a dificuldade do autor popular em continuar na lide, porquanto a interposição de recurso implicaria o dispêndio de mais recursos financeiros e disposição de sua parte, considerando que lograr êxito nos tribunais é incerto. Di Pietro (1993), traz uma observação importante a respeito da Ação Popular: se mostra lamentável o fato de que a legitimidade para sua propositura não tenha sido atribuída a entes coletivos, como constava do projeto original, mas que acabou não sendo mantido no texto da Constituição.

Para a autora, este fato representou em perda de eficácia do referido instrumento, pois trata-se de um dos mais poderosos instrumentos de controle do interesse coletivo, mas que é pouco utilizada pelo cidadão, como pode-se observar pelos resultados encontrados.

A perda de eficácia e efetividade das Ações Populares também restou configurada quando os dados mostraram que a maioria destas ações foram extintas sem resolução do mérito.

Em Portugal, assim como no Brasil, a legitimidade ativa para ajuizar a Ação Popular decorre da condição de ser cidadão, ou seja, estar em pleno gozo dos direitos civis e políticos. Porém, é possível que ela seja ajuizada pelas associações e fundações, independentemente de seus interesses diretos na demanda, bem como por autarquias locais, em defesa dos interesses difusos dos residentes na respectiva circunscrição (Portugal, 1995).

Ela pode ser intentada “no sentido de requerer indenização para situações de promoção da prevenção, cessação ou perseguição judicial das infrações contra a preservação do ambiente”. O referido remédio processual inclui em seu objeto os interesses difusos *stricto sensu*, os interesses coletivos e os interesses individuais homogêneos (Oliveira *et al.*, 2019, p.207).

Ainda, o instituto português é mais abrangente, em relação ao remédio constitucional brasileiro, posto que, uma vez que referida ação pode ser administrativa ou civil. Quanto for ação popular administrativa, deve respeitar o Código de Processo nos Tribunais Administrativos. Por outro lado, quando tratar de uma ação popular civil, esta poderia “revestir qualquer das formas previstas no Código de Processo Civil” (Portugal, 1995, art. 12, número 2).

Considerando os dados apresentados, deve-se trazer à discussão a importância dos três pilares da democracia ambiental: direito de acesso à informação, direito à participação e acesso à justiça e como eles estão relacionados ao uso das Ações Populares e das Ações Civis Públicas pelas associações.

4.1. O direito de acesso à informação

Além da Convenção de Aarhus e do Acordo de Escazú, que trouxeram o acesso à informação como um dos seus pilares e objetivos a serem implementados pelos Estados, é mister mencionar como o referido direito está disposto na legislação pátria.

O acesso à informação está disposto no artigo 5º, inciso XIV, da Constituição Federal de 1988. O dispositivo mencionado assegura o acesso à informação como direito individual bem como direito coletivo, além de assegurar a todos, o direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, com exceção daquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (Brasil, 1988).

O artigo 222 da Carta Magna, que assegura a liberdade de expressão, criação e informação, em qualquer meio de comunicação, não sofrerá restrições e que nenhuma lei conterà dispositivo que possa constituir restrições a ela (Brasil, 1988). Nesse sentido, é evidente que a informação é um direito fundamental constitucional assegurado a brasileiros e estrangeiros residentes no País.

Todavia, se tratando de matéria ambiental, antes mesmo da CF/88 dispor sobre o acesso à informação em nosso país, este direito fundamental, já havia sido mencionado na Lei 6.938/1981, ao estabelecer como objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente a “divulgação de dados e informações ambientais” e a “formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico”, em seu artigo 4º, inciso V (Brasil 1981).

Além disso, objetivando viabilizar este direito, a referida lei, em seu artigo 9º, inciso VII, também trouxe como o instrumento o Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente – SINIMA (Brasil, 1981).

Somada às referidas normas, a Lei 7.804/1989 alterou o Artigo 9º da PNMA (Política Nacional do Meio Ambiente) e incluiu o inciso XI que trouxe a obrigação de o Poder Público produzir informações inexistentes. Esses dispositivos foram detalhados pela Lei 10.650/2003, a qual tratou do acesso público a dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), estabelecendo prazos e procedimentos para o exercício desse direito (Ribeiro; Machado, 2019).

Outra legislação importante de ser mencionada é a Lei 12.527/2011, também conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI). A referida norma determinou prazos e condições para o exercício do direito de acesso à informação, bem como estabeleceu competências para promoção da transparência do Estado, com abrangência nacional, impulsionando o acesso à informação ambiental (Ribeiro; Machado, 2019).

Nas palavras de Fiorillo e Ferreira (2017), a informação, por se encontrar balizada no plano constitucional como bem cultural associado à comunicação social, possui tem natureza jurídica de bem ambiental. Desse modo, a informação deve ser entendida como bem ambiental de índole cultural.

Parola (2017), afirma que o direito à informação pode ter dois sentidos: em *strictu sensu*, pode ser interpretada como a liberdade de procurar informações; ou, *latu sensu* seria o direito de acesso ou de obtenção da informação. É defeso interferir em qualquer ação pública que objetive ter acesso às informações das autoridades ou organismos privados. Além disso, seria dever do Estado divulgar todas as informações relevantes e pertinentes aos projetos públicos e privados que possam ter impacto no meio ambiente. Ainda, competiria ao Estado também encorajar qualquer pessoa privada a informar o público sobre todas as atividades e produtos que possam ter impacto no meio ambiente.

O direito à informação, consagrado no princípio 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, já mencionado, deveria ser o ponto central, e os demais direitos (participação e justiça) seriam coadjuvantes e favorecidos pelo direito de acesso à informação ambiental. Porém, simplesmente informar a população não garante o seu envolvimento em assuntos políticos ambientais, nem garante o seu acesso à justiça ambiental. É dever do Estado assegurar o direito à participação das pessoas, seja elas físicas ou jurídicas de direito privado, devendo implementar essa participação de forma aberta e inclusiva nos processos de tomada de decisões ambientais (Oliveira *et al.*, 2023).

Apesar das pessoas demonstrarem com certa frequência insatisfação com as decisões tomadas pelo poder público, tal sentimento, muitas vezes, não se transforma em ações significativas na hora do voto, ou ainda que visem intervir na política ou em acompanhar as atividades dos políticos eleitos. Uma primeira hipótese para a falta de mobilização, por parte da população, poderia ser a falta de informação adequada, como por exemplo o total desconhecimento da possibilidade ajuizar a Ação Popular. A facilidade de obtenção de informação, atualmente, não necessariamente implicaria no seu uso consciente para alterar os rumos do país (Bonifácio; Santos, 2020).

Deve-se ressaltar, também, que, muitas vezes, as informações podem ser manipuladas para a defesa de certos argumentos, que não correspondem necessariamente à realidade. Não é incomum que a mídia divulgue interesses conflitantes e isso poderia acarretar uma série de obstáculos à formação da

consciência ambiental e, conseqüentemente, da mobilização. Outra possível causa para a falta de mobilização estaria pautada na crise de representatividade e na manipulação de eleitorado, o que representa um obstáculo à democracia participativa (Bonifácio; Santos, 2020).

Apesar da democracia ambiental estar assentada em três pilares: acesso à informação sobre o ambiente; participação do público nos processos de tomada de decisões e à justiça em matéria ambiental, o direito à informação ambiental tem sido apontado por acordos internacionais e literatura como impulsionador dos demais direitos de acesso (Oliveira *et al.*, 2023).

Vaz, Ribeiro e Matheus (2011) reforçam que para a efetivação da democracia, a transparência governamental se mostra um importante elemento para o seu fortalecimento, se efetivando mediante a garantia do acesso amplo às informações governamentais.

Nas palavras dos autores, o governo não deve apenas promover a transparência pela disponibilidade das informações, mas deve proporcionar que estas informações cheguem aos cidadãos e sejam compreendidas: mesmo que disponibilize seus dados em um portal, um governo não será mais transparente se as informações forem difíceis de encontrar ou não sejam atualizadas constantemente. Bezerra e Tassigny, (2023) apontam que, se informação ambiental se apresentar repleta de tecnicismos, a transparência também fica prejudicada: é necessário que a população compreenda o que está sendo transmitido

Pode-se depreender do que foi mencionado que o direito de acesso à informação ambiental no Brasil não carece normas jurídicas. A falta da imposição das normas é onde reside o cerne do problema. Neste sentido, deve-se citar alguns problemas relacionados ao acesso à informação, que, em pese não serem atuais, persistem ao longo dos anos: (a) necessidade de experiência na área para obter informações; (b) grande quantidade de publicações não são indexadas ou o são de modo inadequado; (c) boa parte da informação coletada não está disponível para o público; (d) falta de padronização na coleta dos dados; (e) informações sujeitas à manipulação e (f) rápida obsolescência dos dados (Bezerra, Tassigny, 2023).

Neste sentido, é possível utilizar como exemplo a própria fonte de dados que foi utilizada para a construção desta pesquisa, o CACOL. Apesar de ser possível extrair uma quantidade considerável de dados e informações, este sistema não é simples de ser utilizado e tampouco de ser encontrado. Para chegar até a plataforma

e extrair os dados é necessário que o usuário possua conhecimentos dentro da área jurídica. Desse modo, não se trata de uma fonte de informações amplamente acessível aos cidadãos.

Ademais, a tarefa de tratar os dados encontrados para, posteriormente, efetuar uma análise e interpretação adequada do que foi extraído da plataforma, mostrou-se dificultosa, posto que as informações que alimentam o sistema não estão totalmente uniformes. Um exemplo seria o fato de alguns processos que não indicarem a cidade onde estariam tramitando. A falta de clareza, sem dúvidas, foi um problema encontrado.

A interface da plataforma mostra gráficos sobre o número de Ações Populares e Ações Civas Públicas, de modo geral, ajuizadas nos últimos 36 meses; a maior incidência de assuntos; o número de processos que estão tramitando na esfera estadual (TJSP) e na federal (TRF3), etc. Todavia, estes gráficos predominantemente quantitativos, pouco refletem a respeito da eficiência destas ações. Em outras palavras, não é possível avaliar o tratamento jurídico que lhes é dado uma vez que são distribuídas a alguma vara ou subseção. Provavelmente, estes dados não teriam significado para um cidadão interessado, que não tivesse conhecimentos jurídicos. Logo, é possível afirmar que a falta de clareza e de informações significativas que possam ser utilizadas pelos cidadãos, comprometem a transparência e a utilidade da referida plataforma. Desse modo, a transparência deste instrumento ficou limitada aos profissionais da área do direito.

O problema de acesso à informação ambiental no Brasil é sistêmico, estrutural. Sem o devido acesso à informação, o acesso à justiça e participação popular ficam prejudicadas, deixando a proteção ambiental marginalizada e à mercê dos grupos que detêm o poder econômico e político.

Isto posto, é possível afirmar que o desconhecimento dos cidadãos acerca das Ações Populares e da possibilidade de se ajuizar Ações Civas Públicas, quando organizados em associações (desde que se encaixem nos critérios estabelecidos por lei), pode ser um fator que impactou os dados coletados. O baixo uso destes instrumentos pode ser também um reflexo da falta de informações, postas à disposição da população de forma transparente.

4.2. Participação Popular

Conforme já foi discutido anteriormente, o embrião da democracia ambiental surgiu na Convenção das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, mais especificamente, em sua Recomendação 7, que prevê que os governos proporcionem a todos, por meio do trabalho de formação e acesso à informação aos meios pertinentes, as mesmas oportunidades de influenciar por si mesmas no ambiente humano em que vivem (Oliveira, 2022).

Anos mais tarde, o princípio 10 da Rio 92, trouxe para a governança ambiental acesso à informação ambiental, participação pública na tomada de decisão e acesso à justiça ambiental, que compõem a tríade de direitos procedimentais de acesso da democracia ambiental (Oliveira, 2022).

Foi neste contexto que a Democracia Ambiental emergiu como vertente teórica que abriga linhas de pesquisa e intervenção com o escopo de ampliar a participação popular, considerada um “antídoto” às crises socioambientais (Britto; Oliveira, 2021).

Parola (2017), ao falar sobre participação, aponta que se deve, primeiramente, ressaltar que o seu alicerce é a soberania popular. Logo, é válido afirmar que a democracia representativa e a democracia direta não são sistemas alternativos, mas sim, complementares. A participação popular objetiva reduzir as desigualdades sociais e econômicas, ampliando o uso de procedimentos democráticos e assegurando que os indivíduos exerçam os seus direitos políticos.

Para a autora, no que tange ao direito ambiental, é essencial que se estabeleça uma ampla gama de direitos processuais ambientais, de modo que a facilitar o exercício da cidadania ambiental e que esses direitos positivados atinjam os resultados pretendidos.

Dentre esses direitos, a autora menciona que o direito processual à informação ambiental, a participação pública na tomada de decisões e remédios em caso de danos ambientais são considerados, por alguns estudiosos, mais relevantes para a proteção do planeta do que os direitos substantivos (materiais).

Além disso, a autora salienta que a participação, seja na política ou administrativamente, na tomada de decisões, seria o papel mais importante a ser desempenhado pelos cidadãos na proteção ambiental.

Oliveira (2022, p. 94) destaca que, além de uma proteção ambiental mais efetiva, a participação popular tem o condão de mudar o comportamento dos

indivíduos. Nas palavras do autor, a participação possibilita o “reposicionamento dos cidadãos frente ao estado de coisas em um mundo que afeta suas condições de existência”.

Como exemplo, o autor menciona a questão da gestão de resíduos sólidos: as soluções devem se concentrar não apenas na produção ou na gestão de resíduos, mas também no envolvimento da população, uma vez que serão solicitados a reduzir a produção, a separá-los para reutilização ou reciclagem, para aumentar a compostagem e para aceitar instalações de gerenciamento de resíduos perto de suas casas.

A participação pública na tomada de decisões é o segundo pilar da mencionada Convenção de Aarhus, e ela é o elo entre os três principais pilares: “a participação pública não pode ser efetiva sem acesso à informação, conforme previsto no primeiro pilar, nem sem a possibilidade de execução, por meio do acesso à justiça sob o terceiro pilar” (Parola, 2017; Oliveira, 2022).

Discorrendo sobre a participação popular em si, Britto e Oliveira (2021) destacam que todo o processo de participação deve ser dialógico, ou seja, todos os envolvidos devem ser considerados com a mesma importância. As vivências e as percepções individuais devem ser valorizadas e incorporadas aos diálogos e na construção dos saberes.

Os autores ressaltam que, para que as pessoas não se resumam à condição de afetadas, tanto maior deve ser o grau de envolvimento, rompendo com a passividade até o atingimento de níveis cada vez mais elevados de participação popular. A participação deve permear todas as fases das políticas públicas, desde a dimensão estratégica até a operacional.

Em que pese a importância da participação popular em comento, os dados reforçam a baixa participação, seja individualmente ou por meio de grupos organizados, por parte da população. Nas palavras de Franco e Barbosa (2023), a sociedade brasileira possui um comportamento que é marcadamente fraco em relação à cultura de participação e engajamento sobre as instituições públicas e suas políticas, de maneira que ainda se faz necessário trabalhar por uma sociedade mais cívica e participativa, que se interesse de fato pela coisa pública e pelo bem coletivo.

Uma sociedade passiva reflete na política, assim como no judiciário, a noção de que se aceita tudo, sem qualquer punição às condutas ilegais, e, por consequência,

nesse cenário dificilmente alcançaremos uma prestação de serviços públicos de forma eficiente e legítima (Franco; Barbosa 2023).

Para Modesto (2005), em linhas gerais, as possíveis causas para esse problema merecem distinção e podem ser classificadas da seguinte forma: (a) apatia política (falta de estímulo para ação cidadã); (b) abulia política (não querer participar da ação cidadã/ recusar a participação); (c) acracia política (não poder participar da ação cidadã). Deve-se frisar também que os problemas de participação popular variam, não sendo os mesmos para todas as classes sociais.

Não existe a possibilidade de se falar em efetividade de ações constitucionais e instrumentos de participação formal, mesmo que numerosas, diante de situações como a acracia política, o baixo grau de escolarização da população e da distância dos centros de decisão. Ademais, cada uma destas questões requer soluções diferenciadas (Modesto, 2005).

A apatia política está diretamente relacionada a fatores como a falta de informação sobre os direitos e deveres dos cidadãos; a falta de meios de comunicação direta e eficiente do cidadão com o aparato do estatal e a falta de resposta a solicitações (Modesto, 2005).

Nas palavras de Hoff (2020), o termo apatia refere-se a um estado de passividade e desinteresse em relação aos fenômenos políticos. De acordo com o autor, o indivíduo apático, pode até acompanhar os acontecimentos políticos, mas nunca na posição de protagonista. A apatia política pode ser fruto da alienação e o indivíduo apático, muitas vezes possui um baixo nível de informação sobre o que acontece na esfera política.

Por outro lado, a abulia política relaciona-se ao ceticismo, por parte do cidadão, em ser levado em consideração pela administração pública. A acracia política se relaciona diretamente ao baixo grau de escolarização dos requerentes; ao formalismo administrativo; à falta de esclarecimento dos direitos e deveres das partes nos processos administrativos e à complexidade excessiva das normas administrativas (Modesto, 2005).

O ceticismo supramencionado pode ser descrito como uma disposição a questionar crenças e opiniões. Tal característica pode se mostrar positiva para o indivíduo, posto que ela possibilita que se possa formular opiniões concretas a partir de fontes intelectuais confiáveis. Por outro lado, esta mesma característica pode se

mostrar como a causa da propagação coletiva da abulia política, dificultando o desenvolvimento da democracia representativa (Souza, 2023).

Neste sentido, os indivíduos acabam se afastando e se tornando “completamente alheios aos campos do pensamento político crítico, quadro que pode condená-los a conviver com deliberações alheias, pois não participam dos processos de escolhas racionais, denotando a abulia e a acracia” (Souza, 2023).

Porém, a formação do caráter não pode ser totalmente individualizada: também existem determinadas situações em que grupos sociais dominantes influenciam também o seu nível de participação e engajamento. Consequentemente, grupos políticos dominantes acabam sendo exitosos em criar uma “roupagem” de sistema democrático que, em verdade, esconde o fato de que os indivíduos são conduzidos a fazer escolhas pré-determinadas por aqueles que representam o sistema dominante (Souza, 2023). Ademais, a excessiva centralização das decisões que acabam por dificultar a participação popular (Hoff, 2020).

É importante destacar que esta situação é uma “herança” da formação do sistema democrático brasileiro, que ocorreu mediante processos segregacionistas, que condicionavam a participação popular às pessoas que detinham poder econômico. Além disso, são inúmeros os fatores sociais que podem ser utilizados como referência para mensurar a qualidade da democracia: índice de desemprego, renda per capita, escolaridade, idealismo partidário, desconfiança no sistema político, parcialidade estatal, inflação, alfabetização, índices de pobreza (Souza, 2023).

Para Bobbio, pesquisas demonstraram que o fenômeno da apatia está bastante difundido inclusive em modernas sociedades industriais, caracterizadas por cidadãos com altos níveis de instrução e pela difusão capilar das comunicações de massa. E o fenômeno se dá tanto nos regimes democráticos, como nos autoritários ou totalitários, apesar de haver instrumentos que possibilitam a participação do público nos primeiros e de existirem mecanismos de mobilização e de enquadramento das massas, a partir de cima, nos segundos (Bobbio, 1998, p. 56). Disso se deduz que nem tudo depende de educação ou de liberdades democráticas. Há alguma influência de aspectos culturais? Bobbio et al acham que sim: “Os fatores ligados à apatia são múltiplos: juntamente com certas propriedades estruturais do sistema político (visibilidade, acesso etc.), são consideradas certas características da cultura política, a presença ou a ausência de traços culturais ou subculturais que premiam ou desencorajam o interesse pelos fenômenos políticos (HOFF, 2020, p. 12).

Neste ponto, é necessário reforçar a importância da Ação Popular como um instrumento de participação política assegurada constitucionalmente, que oportuniza o exercício da soberania popular junto ao poder judiciário.

Nas palavras de Albuquerque *et al.* (2023, p.82) “faz-se necessário haver a distribuição/extensão da justiça ambiental por meio da participação, (...) com a necessária ampliação do manejo da AP e da consequente participação do povo no exercício do poder político”.

Paes e Polesso (2016) teorizam também que a Ação Popular não é utilizada frequentemente pelo cidadão comum, não porque inexistem fatos ou motivos que se enquadrariam nos bens tutelados por este dispositivo legal, mas também pela necessidade de um advogado para ajuizá-la. Tal afirmativa pode ser corroborada pelo fato, demonstrado também pelos dados acima, que existem milhares de Ações Cíveis Públicas tramitando no poder judiciário, uma vez que o cidadão prefere provocar o Ministério Público a contratar um profissional para ajuizar a ação.

Ainda, a falta de cultura de atuação participativa nas questões que envolvem os direitos coletivos e na dificuldade, encontrada pelo cidadão, em instrumentalizar dos meios de prova acerca do dano ambiental que se quer combater (Paes e Polesso, 2016).

Destaca-se também que o ordenamento jurídico brasileiro não carece de instrumentos normativos que viabilizam a participação popular na administração pública. Todavia, a participação permanece escassa. Além de não explorar as normas existentes em sua plenitude, falta uma clara percepção de suas influências além do aspecto normativo (Modesto, 2005).

Nas palavras de Santos e Curvo (2021), pode-se concluir que a Ação Popular não atingiu o propósito buscado pelo legislador constituinte, devido à falta de interesse da população em relação a coisa pública, bem como a falta de conhecimento jurídico, que acabam por afetar o uso deste remédio constitucional.

Os autores ressaltam que, no Brasil, não existe um modelo de educação que promova a participação política por parte da população. Não há um modelo educacional que viabilize conhecimento a respeito de processo legislativo, poder judiciário etc. Impossível falar de participação, mediante o uso da Ação Popular, quando muitos sequer sabem de sua existência. Desse modo, o que se observa com frequência são as consequências desta falta de informação, dentre elas a impunidade de atos ímprobos por parte de agentes públicos ou do meio privado.

Por fim, Britto e Oliveira (2021) destacam que esse cenário, juntamente com a forma atual regimes políticos, cuja democracia se resume a representatividade eleitoral, resultam em um hiato entre as atividades prioritariamente atendidas pelo Estado e a satisfação de demandas básicas das massas populacionais. Em outras palavras, os autores afirmam que os esforços estatais se concentram em atender as vontades das classes dominantes.

Não é possível afirmar com certeza qual seria o termo mais adequado, apatia, abulia ou acracia política, para descrever o nível baixo de participação, por parte da população, que foi visualizado nos dados. Porém, independente da caracterização adequada deste comportamento, é inegável que o número baixo de Ações Populares não só demonstra uma participação insipiente por parte dos indivíduos, como também que este instrumento sequer pode ser mensurado como efetivo, devido à sua baixa utilização. Como trata-se de um instrumento pouco utilizado, torna-se difícil avaliar o seu real potencial e as suas limitações em impactar a realidade da sociedade, trazendo resultados concretos e benéficos.

Conforme foi mencionado, questões culturais, que não estão restritas ao grau de instrução dos indivíduos, mas que possuem raízes mais profundas, como o processo histórico da formação da democracia no Brasil, podem também influenciar este comportamento.

Não obstante as regiões de Araçatuba, Baixada Santista, Barretos, Campinas, Franca, Itapeva, Marília, Presidente Prudente, São José dos Campos, São Paulo e Sorocaba, no estado de São Paulo, terem registrado um sensível aumento no número de Ações Populares ajuizadas no ano de 2020 ficou claro que ainda se trata de um instrumento que não promove a democracia participativa.

4.3. Justiça Ambiental e Acesso à Justiça

Considerando a importância do acesso ao judiciário e da efetiva tutela jurisdicional, cabe aqui discutir o que seria “justiça ambiental” e como esta expressão está diretamente relacionada ao princípio fundamental do acesso à justiça.

A expressão “justiça ambiental” remonta aos movimentos sociais norte-americanos, nos anos 60, liderados por Martin Luther King e Malcom X. A referida expressão tem origem nos EUA e está relacionada aos movimentos em prol dos direitos civis de populações negras, que, em virtude de sua cor de pele, eram expostas

a contaminação tóxica de origem industrial (Calgaro; Rech, 2017). Foram nesses movimentos que foram abordadas questões como racismo ambiental e equidade geográfica.

Em 1987, foi realizado um estudo pela Comissão de Justiça Racial da *United Church of Christ* (UCC), denominado *Toxic Wastes and Races* (resíduos tóxicos e raças). Seu objetivo era analisar os critérios demográficos que norteavam as escolhas dos locais para a disposição de resíduos tóxicos.

O resultado do estudo demonstrou que o critério racial, superava o da pobreza, o valor da terra e a propriedade de imóveis. A partir daí, a expressão “racismo ambiental” foi definitivamente estabelecida e incorporada por movimentos sociais e intelectuais da época. Diante desse novo movimento, começou a se discutir, nos EUA, a relação existente entre raça, pobreza e poluição. Ademais, a confluência entre desigualdade social e problemas ambientais passou a ser objeto de estudo (Bullard, 2004).

Entende-se “racismo ambiental” a ocupação de áreas mais pobres ou habitadas por minorias raciais, em que a população, mesmo sendo alvo de externalidades negativas, estaria menos propensa a oferecer resistência.

Em relação à expressão “equidade geográfica” esta refere-se à localização de comunidades e sua proximidade a fontes de contaminação ambiental, instalações perigosas ou, até mesmo, usos do solo indesejáveis (depósitos de lixo tóxico, incineradores, estações de tratamento de esgoto, refinarias etc.). Estas situações se concretizam com a desmobilização dos atores sociais, com a conivência dos poderes e agências reguladoras e com o acesso desigual a recursos, fatores estes que fazem com que os sujeitos diretos desta proclamada injustiça ambiental sejam submetidos a tal situação (Acselrad, 2009).

Neste sentido, é válido definir a justiça ambiental como um conjunto de princípios e ações que visam a garantir equidade na distribuição do meio ambiente para todos (Moraes *et. al.*, 2021). Um dos seus princípios seria a “efetividade de processos democráticos e participativos na definição de políticas, planos, programas e projetos socioambientais” (Moraes *et. al.*, 2021, p.109).

Herculano (2006) reitera que a justiça ambiental seria um “conjunto de princípios que asseguram que nenhum grupo de pessoas, sejam grupos étnicos, raciais ou de classe, suporte uma parcela desproporcional das consequências

ambientais negativas de operações econômicas, de políticas e programas federais, estaduais e locais, bem como resultantes da ausência ou omissão de tais políticas”.

Nas palavras da autora, a injustiça ambiental é consequência da destinação da maior carga dos danos ambientais a grupos sociais de trabalhadores, populações de baixa renda, grupos raciais discriminados, populações marginalizadas e mais vulneráveis.

Como a vulnerabilidade destas populações adveio de um processo histórico de conflitos e disputas de poder, ela deve ser definida não só por dados técnicos ou cálculos de risco, mas sim pelo conjunto de fatores que determinaram as condições específicas de uma localidade a ter uma realidade de injustiça social. Ainda, também é necessário refletir sobre a fragilidade institucional de municípios menores, com uma estrutura mínima, que muitas vezes não tem os meios necessários para a implementação de políticas de gestão de riscos (Canil *et al.*, 2021).

A justiça ambiental também vem sendo elaborada em conjunto com o estudo dos aspectos sociais da ciência, tecnologia e do poder de definição das realidades, por parte da comunidade científica e dos saberes jurídicos. Desse modo, existe a necessidade de que se articule uma ciência-cidadã que assessore a população, de modo que esta tome conhecimento dos riscos e dos efeitos das tecnologias de produção sobre a saúde humana e da dimensão social e política presente na construção dos riscos, para que ela possa se organizar, se mobilizar, construindo uma cultura jurídica aberta, proporcionando acessibilidade a um judiciário justo e operante (Herculano, 2006).

O direito de acesso à justiça ambiental está inserido em uma categoria mais ampla, do direito de acesso à justiça, consubstanciado no direito à igualdade de acesso aos tribunais, em termos formais e materiais. A proteção judicial eficaz faz parte dos três pilares do constitucionalismo contemporâneo: o Estado de Direito, a democracia e os direitos humanos (Guanipa; Parola, 2023).

Considerando o que foi discutido, é notório que, juridicamente falando, um modo de se efetivar a justiça ambiental é viabilizando o acesso à justiça, que é reconhecido como um direito fundamental e se encontra inscrito no art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Para que ocorra o acesso à justiça: é preciso que haja a eficiência na prestação da tutela jurisdicional.

Nas palavras de Parola (2017), ter acesso à justiça significa que os indivíduos possuem instrumentos jurídicos que podem ser utilizados para se obter o controle

judicial de violações em potencial de leis ambientais nacionais. Portanto, trata-se da capacidade popular em forçar o cumprimento de leis ambientais.

Ao procurar o poder judiciário, o jurisdicionado pretende ver seu anseio satisfeito. Sendo assim, é válido dizer que as parte envolvidas na ação desejam que o serviço judiciário oferecido pelo Estado seja satisfatório e eficiente, gerando consequências na realidade dos fatos, o que escoa no conceito de efetiva tutela jurisdicional (Gonzaga; Labruna; Aguiar, 2020).

Gonzaga; Labruna e Aguiar (2020) observam, ainda, que o direito à tutela jurisdicional, está ligado diretamente ao princípio constitucional da inafastabilidade do controle judiciário. Destarte, os instrumentos processuais precisam apropriados para que sejam proferidas decisões justas, propícias e razoáveis aos jurisdicionados. Embora o acesso à justiça seja um direito constitucional, a efetividade e a eficácia da tutela jurisdicional são essenciais para a realização e concretização de resultados. Nas palavras dos autores, a tutela jurisdicional desacompanhada de eficácia e efetividade é praticamente sinônimo de não a possuir.

Pinho e Silva (2020) destacam que entre os principais obstáculos ao acesso à justiça merecem destaque aqueles que possuem natureza temporal, econômica e psicológica. As barreiras que dizem respeito ao tempo do processo estão relacionadas à morosidade do processo, pelo grande tempo que leva para se atingir a pretensão da demanda. A complexidade do sistema processual brasileiro, no qual é permitido uma enorme gama de interposição de recursos judiciais em diferentes graus, a baixa quantidade de juízes e servidores jurídicos para atender o alto volume de demandas judiciais do Brasil, são exemplos de causas dessa morosidade.

Além da questão do tempo analisada anteriormente, outro obstáculo de acesso à justiça é a questão econômica. Durante a tramitação do processo, geralmente, devido aos altos custos processuais, as partes precisam realizar um alto dispêndio financeiro. Os gastos com advogados, custas processuais, taxas para interposição de recursos etc., podem ser elevados o suficiente para se mostrar um obstáculo ao acesso à justiça. Em alguns casos, o dispêndio financeiro se torna tão elevado, que o valor da causa demandada é inferior aos custos, de modo que não compensa o ajuizamento da ação. Ainda em relação aos obstáculos econômicos, deve-se salientar que, muitas vezes, é possível observar uma acentuada desigualdade econômica entre as partes, gerando um desequilíbrio de poderes, prejudicando o eficaz acesso à justiça. Muitas vezes, os cidadãos que não possuem recursos econômicos suficientes

para arcar com esses gastos judiciais, acabam por não conseguir pleitear a garantia de seus direitos (Pinho; Silva, 2020).

Logo, os elevados custos processuais somados ao tempo elevado para a resolução dos conflitos, acaba por gerar um grande obstáculo econômico de acesso à justiça, de modo que os indivíduos considerados economicamente hipossuficientes possuem grande dificuldade em buscar a garantia de seus direitos (Pinho; Silva, 2020).

Os autores também mencionam os obstáculos que estão relacionados a questões de natureza socioculturais. De acordo com eles, a “capacidade jurídica” de cada indivíduo varia muito de acordo com o seu nível de conhecimento e educação. Em outras palavras, a capacidade jurídica estaria relacionada não apenas às condições financeiras de uma pessoa, mas também à sua capacidade de identificar seus direitos e eventuais violações destes. Portanto, o nível de instrução de um indivíduo também se mostra um obstáculo ao acesso à justiça.

Em que pese seja possível afirmar que, quanto menor o poder aquisitivo, menor o seu nível de instrução e conhecimento de seus direitos, a ignorância de direitos não afeta apenas os cidadãos de menor renda. Frequentemente, diante da complexidade das relações jurídicas, até mesmo cidadãos com alto nível de instrução podem se tornar vítimas da ignorância de seus direitos (Pinho; Silva, 2020).

Ainda, deve-se mencionar os chamados “litigantes habituais” (grandes organizações, por exemplo), que possuem considerável vantagem em relação aos “litigantes eventuais/individuais”. Os litigantes habituais possuem maior experiência com o Direito, por serem parte de diversos processos semelhantes simultaneamente. Além de possuírem escala econômica e poderem diluir os riscos, podem testar diferentes teses para verificar qual é a mais aceita pelos tribunais. Já os litigantes eventuais/individuais são aqueles com pouca ou nenhuma experiência com o Direito, de modo que possui o risco concentrado e pouca ou nenhuma possibilidade de testar diferentes teses. Desse modo os litigantes habituais acabam por possuir grande vantagem em relação aos litigantes eventuais, de modo que estes encontram obstáculos de acesso à justiça de natureza psicológica e cultural, uma vez que possuem menos conhecimento de seus Direitos (Pinho; Silva, 2020).

Inicialmente, destaque-se o fato de que esses obstáculos afetam de modo muito mais contundente a parcela mais pobre da população, pela dificuldade em identificar os seus direitos e o modo correto de demandar a proteção destes. Além

disso, ainda quando conseguem identificar seus direitos e sabem qual o modo correto de pleitear a garantia de seus direitos, muitas vezes a insuficiência de recursos financeiros pode se tornar um obstáculo, o que torna o acesso à justiça ineficaz nesses casos (Pinho; Silva, 2020).

Sobre o direito de acesso à justiça ambiental, o Acordo de Escazú estabelece em seu artigo 8º que:

Cada país garantirá o direito de acesso à justiça em questões ambientais e estabelecerá procedimentos legais para que os indivíduos possam expressar sua discordância com qualquer decisão relacionada com o acesso à informação ambiental, participação pública na tomada de decisões ou qualquer outra determinação que possa afetar negativamente o meio ambiente ou violar as regulamentações ambientais.

Desse modo, o referido acordo reconhece o direito de acessar os meios oficiais de resolução de conflitos. No Brasil, as lides da seara ambiental podem passar pela resolução no âmbito administrativo (perante os órgãos ambientais, integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente;) pelo Ministério Público no curso de um Inquérito Civil; e até mesmo chegar a ser judicializado no âmbito do poder judiciário estadual ou federal (Oliveira, 2022).

Ainda, o referido acordo amplia esse direito de acesso à justiça em seu artigo 9º quando dispõe que:

Cada país deve assegurar um ambiente seguro e propício para as pessoas, grupos e organizações que promovam e defendam os direitos humanos em questões ambientais, para que estes possam atuar sem ameaças, restrições e insegurança.

Por meio deste dispositivo entende-se que o acesso à justiça não deve ser entendido apenas como a participação do público no devido processo jusambiental e acesso aos mecanismos de controle da efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, mas também como uma justiça ambiental ligada a uma efetiva governança do meio ambiente, diretamente relacionada à justiça social (Oliveira, 2022).

Os dados referentes ao ano de 2020, demonstraram que, a maioria esmagadora daqueles poucos indivíduos que ajuizaram Ações Populares, ou Ações Civis Públicas (por meio de associações), não lograram em alcançar a justiça ambiental. A extinção da maior parte destas ações (151 ações de um total de 256),

mostram a dificuldade do cidadão comum em pleitear direitos, constitucionalmente garantidos, no âmbito do poder judiciário.

Além de desestimular o engajamento dos indivíduos na proteção ambiental, a extinção destes processos, de forma tão prematura, demonstra não só uma perda de eficácia e efetividade por parte destas ações, mas também uma verdadeira barreira ao princípio do acesso à justiça. As lesões ou ameaças de direito sequer estão sendo apreciadas pelo poder judiciário, cujas decisões se mostraram inflexíveis e fortemente condicionadas ao direito positivado.

A participação popular, quando existe, é fortemente desencorajada, por fatores normativos e estruturais, o que reforça a ocorrência da injustiça ambiental e, conseqüentemente, acaba por agravar problemas crônicos vividos no cenário brasileiro, como a desigualdade social.

Neste sentido, o próximo capítulo abordará as principais limitações associadas aos processos que acabam por afetar a tramitação das Ações Populares e das Ações Cíveis Públicas, bem como apresentará alternativas que podem ser utilizadas pelo poder judiciário e meios alternativos de solução de conflitos.

5 LIMITES E POSSIBILIDADES DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL E DA AÇÃO POPULAR AMBIENTAL

A origem do fenômeno da judicialização remonta ao surgimento de sindicatos e da criação de leis trabalhistas durante a Revolução Industrial. Todavia, no âmbito nacional, o marco da judicialização ocorreu com a promulgação da Constituição Federal de 1988, com a criação dos juizados especiais, defensorias públicas, entre outros (Stainr; Romero, 2023).

Esse aumento, nos últimos anos, da propositura de ações no judiciário também pode ser observado na seara ambiental. De todo modo, a judicialização tornou-se um fenômeno em razão da inércia por parte do Poder Executivo na concretização de direitos, ficando a cargo do Poder Judiciário, quando provocado, determinar a sua efetivação (Stainr; Romero, 2023).

Ainda sobre a tutela jurisdicional do meio ambiente, Silva e Lunelli (2023) apontam que o tempo seria um fator crucial, sob pena de não ser possível resguardar um direito, posto que este já teria perecido. Nas palavras dos autores, seria preciso se desapegar do “dogmatismo processual” nas decisões judiciais, baseado em um ensino estritamente formal, que é utilizado nas universidades. Para os autores, mais importante do que atribuir um significado para uma determinada norma, é concretizar o que ela promete.

Neste sentido, Mendona e Ferreira (2022) destacam a necessidade de uma nova abordagem para a questão ambiental, pautada em um reposicionamento das decisões judiciais e do papel do Poder Judiciário para que se promova novos precedentes para a temática da proteção ambiental atual.

Outro ponto importante destacado por Silva e Lunelli (2023) são as assimetrias nas relações processuais entre as empresas, vítimas e meio ambiente. Não haveria como comparar o poder econômico, político e social que as empresas detêm em relação às vítimas e o meio ambiente. Neste sentido, nas palavras dos autores, seria o papel do Poder Judiciário resolver a desigualdade nessas relações, para que a tutela jurisdicional ambiental se mostre realmente efetiva (Silva; Lunelli, 2023).

Todavia, mesmo sendo necessária a duração razoável dos processos ambientais, de modo que não se perca o objeto da ação, Pinto (2020) entende que a eficiência da prestação jurisdicional não pode ser prejudicada em prol da rapidez. Ao se falar de acesso efetivo à justiça, deve-se considerar não apenas a duração razoável

do processo, mas também a qualidade e a adequação da prestação jurisdicional entregue às partes litigantes. O autor compreende que a tutela jurisdicional engloba, não só o resultado do processo, mas também os meios utilizados para chegar a este resultado, que, ao final, deve ser efetivo e útil.

Pinto (2020), reitera que, ao aplicar de modo supletivo as regras do Código de Processo Civil em demandas ambientais, o magistrado deve utilizar todos os instrumentos processuais que a lei coloca à sua disposição, posto que praticamente impossível retornar ao *status quo ante* um dano ambiental, seja uma área de proteção desmatada, ou a emissão de poluentes na atmosfera. Sendo assim, deve-se reforçar a necessidade da outorga da tutela jurisdicional almejada, quando se colocam em confronto os interesses de grupos econômicos dominantes, cuja preocupação resume-se a tão somente à aferição de lucro.

Neste sentido, é possível afirmar que os dados demonstraram que não houve eficiência na prestação jurisdicional: como a maioria das Ações Populares foram extintas sem resolução do mérito, sequer houve um processo propriamente dito. Nestes casos, não há que se falar em um resultado efetivo.

É válido mencionar que ocorreram situações em que a extinção do processo se deu pela perda do objeto, porque a lide foi resolvida antes que fosse dado prosseguimento ao processo. Todavia, estas situações mencionadas representam um número pequeno em relação ao total das Ações Populares.

Dentre as poucas Ações Populares e Ações Civis Públicas que foram ajuizadas por associações, que tiveram seu mérito analisado, a maioria não obteve uma sentença favorável: apenas 24 Ações Populares foram procedentes total ou parcialmente e apenas uma Ação Civil Pública ajuizada por associação foi procedente. Raramente os autores recorreram destas sentenças e, quando o fizeram, poucos foram os casos que obtiveram êxito perante o tribunal. No caso da Ação Popular, de 151 ações que foram extintas sem resolução do mérito e de 37 ações que foram improcedentes, em apenas 39 delas houve interposição de recurso. Destas 39 Ações Populares, apenas 10 foram reformadas ou reformadas parcialmente pelo tribunal.

As assimetrias nas relações processuais, os entraves normativos e a duração dos processos foram fatores que, sem embargo, corroboraram para a ocorrência destes resultados.

5.1. A importância da inversão do ônus da prova nos processos ambientais

Em matéria de responsabilidade extracontratual, a regra geral é que o ônus probatório do dano cabe ao lesado ou ao reclamante. Todavia, em matéria ambiental, a aplicação desta norma pode ensejar situações de injustiça, posto a complexidade na prova do dano e do nexo causal. É difícil individualizar o dano por diferentes razões: o responsável pelo dano, normalmente, é aquele que dispõe de mais informações técnicas e científicas sobre as atividades que o causam, ou, ainda a informação especializada necessária está nas mãos da autoridade competente (Guanipa; Parola, 2023).

Ademais, pode ser difícil ter provas nos casos em que o dano tenha múltiplos agentes causadores, ou em que os seus efeitos tenham uma manifestação retardada no tempo, ou que seus efeitos estejam dispersos no espaço. Outra razão para a dificuldade na obtenção de provas pode surgir com os elevados custos envolvidos que as vítimas têm de suportar. Tudo isto pode constituir uma barreira intransponível ao acesso à justiça (Guanipa; Parola, 2023).

Neste sentido, um argumento apresentado pelos magistrados no caso comento, foi a falta de documentos probatórios anexos à petição inicial protocolizada pelo autor. Tamiozzo (2022) argumenta que uma problemática envolvendo a Ação Popular, é a que o autor precisar provar o alegado. Trata-se de uma imposição de difícil de realização, considerando a posição de hipossuficiência do autor para produzir provas além de, em diversas situações, a existência de múltiplas matérias abordadas que demandam perícias de maior complexidade e que podem demorar para serem realizadas. No ordenamento jurídico pátrio, a regra geral trazida pelo artigo 373, em seus incisos I e II, é que o ônus/dever da prova cabe ao autor, em relação ao fato constitutivo de seu direito e ao réu, quanto à existência de fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito do autor (Brasil, 2015).

Todavia, o este mesmo dispositivo, em seu parágrafo 1º, traz a possibilidade da inversão deste dever:

os casos previstos em lei ou diante de peculiaridades da causa relacionadas à impossibilidade ou à excessiva dificuldade de cumprir o encargo nos termos do caput ou à maior facilidade de obtenção da prova do fato contrário, poderá o juiz atribuir o ônus da prova de modo diverso, desde que o faça por decisão fundamentada, caso em que deverá dar à parte a oportunidade de se desincumbir do ônus que lhe foi atribuído (artigo 373, §1º, BRASIL, 2015).

Em linhas gerais, durante o curso do processo, se for verificado que aquele que detém o ônus probatório possui dificuldade de provar o fato constitutivo de seu direito ou não possuir condições técnicas para tanto, o magistrado poderá dentro dos ditames legais, atribuir o ônus da prova à parte contrária.

É interessante mencionar que no ano de 2018, o Superior Tribunal de Justiça (STJ), editou a Súmula 618¹⁷ que aplicava a inversão do ônus da prova às ações de degradação ambiental. Porém, sobre a referida súmula, Koerich (2019) ressalta que o STJ não deixou claro se a sua aplicação deve ou não ser aplicada compulsoriamente.

É possível entender que existe apenas uma possibilidade de inversão do ônus da prova nas questões ambientais, considerado que a sua aplicação não ocorre de forma automática. Em outras palavras, é de entendimento pacífico que, mesmo sendo remota, é possível a situação em que o autor da ação tenha maiores conhecimentos e técnicas do que o agente que cometeu o dano ambiental (Koerich, 2019).

Se o objetivo da súmula era preservar a segurança jurídica nas ações ambientais, este não foi atingido. O enunciado não deixa claro se a inversão do ônus probatório nas causas envolvendo direito ambiental é obrigatória e automática, ou se se é apenas possível, se preenchidos os requisitos de hipossuficiência e verossimilhança, conforme o enunciado do artigo 373 em comento. Em outras palavras, a expressão “aplica-se” no texto da súmula não deixa claro se a inversão será sempre aplicada (de forma automática, quando tratar de matéria ambiental) ou se o instituto é possível desde que preenchidos os requisitos legais (Koerich, 2019).

Consequentemente, se o tribunal tinha a intenção de tornar a inversão obrigatória e automática, por força do princípio da precaução e do *in dubio pro natura*, a súmula não foi incisiva o suficiente, abrindo espaço para questionamentos (Koerich, 2019).

Desse modo, pode-se afirmar que a mencionada “a falta de documentos probatórios anexos à petição inicial protocolizada pelo autor”, alegada pelos magistrados, poderia ser sanada, nos casos cabíveis, caso fosse de entendimento

¹⁷ Súmulas são enunciados que trazem o entendimento majoritário de um tribunal sobre um determinado tema, que foi objeto de reiteradas decisões no mesmo sentido. Seu escopo é trazer segurança jurídica para um determinado tema, posto que acabam por pacificar eventuais controvérsias (Koerich, 2019).

pacífico a inversão automática do ônus da prova em matéria ambiental. Porém, como não se trata do caso, as lides foram prejudicadas e os princípios da precaução e do *in dubio pro natura* foram desrespeitados.

Ademais, pode-se afirmar também que esta situação se configura em mais um desestímulo ao cidadão em fazer uso da Ação Popular. Conforme vem sendo discutido, é improvável que o autor da ação detenha conhecimentos técnicos e acesso a informações suficientes e robustas que corroborem suas alegações de direito.

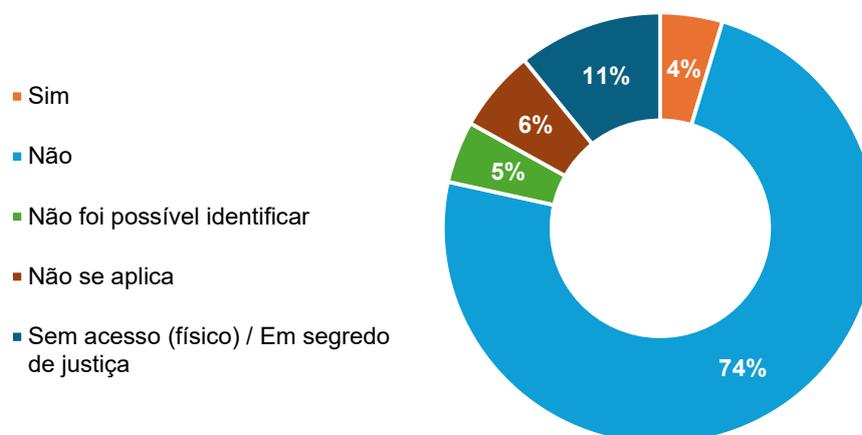
Impor que o autor da Ação Popular traga aos autos provas robustas das alegações de fato e de direito, como condicionante para a continuidade do processo, também se mostra como uma afronta ao princípio do acesso à justiça e ao princípio da isonomia¹⁸. Nos processos relativos às Ações Populares e Ações Cíveis Públicas, frequentemente ocupam o polo passivo, entidades organizadas, que possuem amplo acesso a recursos financeiros e técnicos ou, ainda, são os detentores de provas indispensáveis para a instrução processual. Não é razoável, por parte do magistrado, equiparar tais organizações com os autores populares ou até mesmo com as associações. Além da possibilidade convocar peritos durante o curso do processo (artigo 645 do CPC), em respeito à isonomia, os magistrados deveriam estabelecer a inversão do ônus probatório antes de extinguir de fato o processo sem resolução do mérito, sob a pena de incorrer em uma verdadeira injustiça.

Além de colocar o autor destas ações em uma situação desfavorável, torna-se custoso dar continuidade ao processo, posto que, para tal, será obrigado a dedicar mais tempo e até mesmo recursos financeiros. Este tratamento conferido pelo poder judiciário a esses instrumentos processuais, acaba por reforçar o ceticismo da população nas instituições públicas (abulia política) e, impactando negativamente na democracia participativa.

Todavia, somado às dificuldades em produzir provas, os dados coletados da Região de Barretos/SP, mostraram que foram poucos os processos em os magistrados convocaram peritos:

¹⁸ O princípio da isonomia significa tratar os iguais de forma igual e os desiguais de forma desigual na medida das suas desigualdades.

Gráfico 31 - Realização de Perícias no curso dos processos das Ações Populares e Ações Civis Públicas na Região de Barretos/SP



Fonte: Elaborado pela autora, (2024).

O gráfico mostra que em 74% dos casos (48 processos) não houve a convocação de peritos. Em contrapartida, em apenas 4% (três processos) o magistrado lançou mão do referido auxiliar de justiça. Foram eles: processo nº 1000601-29.2016.8.26.0066; processo nº 1004754-14.2021.8.26.0072; e processo nº 1005961-03.2020.8.26.0066, todos referentes a Ações Populares.

Apesar das ocorrências da convocação de peritos para atuarem nos processos mencionados, é válido lembrar que, na referida região, foram registradas 46 Ações Populares, no período de 2015 a 2022. Ou seja: a convocação de peritos em apenas três Ações Populares, em um período de oito anos, se mostrou ínfima. Outra questão importante que se deve pontuar é que dois dos três processos mencionados tratava de questões envolvendo licitações e obras públicas. Apenas um processo (processo nº 1004754-14.2021.8.26.0072), versava sobre “meio ambiente natural” envolvendo mudança de localização de reservatórios da Área de Proteção de Mananciais. Conclui-se então que em um intervalo de oito anos na região de Barretos, foi possível identificar apenas um processo, de matéria de meio ambiente *strictu sensu*, no qual peritos foram convocados.

A forma de conduzir os processos referentes às Ações Populares e Ações Civis Públicas, ajuizadas por associações, divergem da intenção do legislador ao instituir os referidos instrumentos. Ao invés de serem um meio legítimo de participação e controle exercido pela população, estas ações não se mostraram inclusivas e aptas para tal. Desse modo, além de estarem distantes de serem meios efetivos de participação, estas ações não são conduzidas de forma eficiente.

5.2. Celeridade processual e o perigo da demora nos processos ambientais

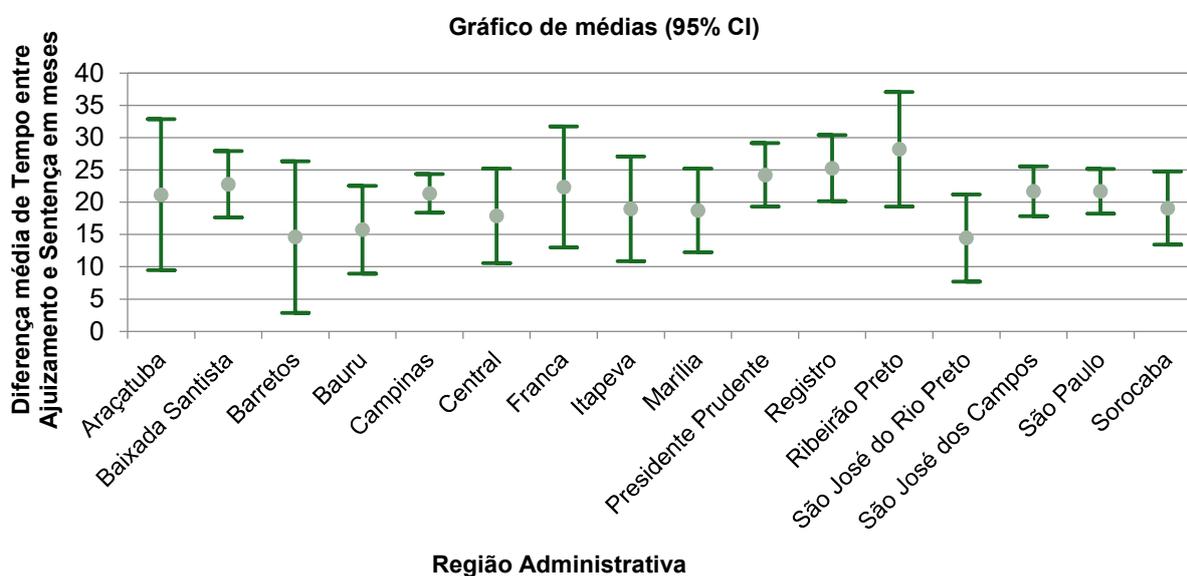
Um aspecto essencial do direito de acesso à justiça se refere ao fato de que a proteção que ele proporciona deve ser eficaz e chegar dentro de um prazo razoável. Em outras palavras, é possível afirmar que o fator tempo é um dos elementos fundamentais para que o acesso à justiça seja viável, pois ele está diretamente relacionado, em muitos casos, com o efeito útil da decisão judicial. Desse modo, para que ocorra uma à proteção judicial efetiva, os juízes devem orientar o processo de forma a evitar atrasos indevidos e dificuldades que possam conduzir à impunidade (Guanipa; Parola, 2023).

Outro aspecto analisado nos processos foi a diferença entre as datas de ajuizamento das ações e a data das respectivas sentenças em cada processo, divididos nas regiões supramencionadas. O gráfico 18 mostra a média desta diferença, mostrando o tempo médio (em meses) para o sentenciamento nos processos nas diferentes regiões.

Cada barra mostra a amplitude de tempo para o julgamento dos processos em cada região: o limite inferior mostra o menor tempo para um processo receber a sentença, a barra superior mostra o maior tempo e o círculo localizado ao centro mostra a média de tempo.

A região de Ribeirão Preto foi a que registrou o maior tempo para o sentenciamento das ações: mínimo de 20 meses, podendo ultrapassar 35 meses.

Gráfico 32- Médias de tempo entre o ajuizamento da ação e a sentença



Fonte: Elaborado pela autora, (2023).

A celeridade processual é uma garantia conferida às partes dos processos, antes mesmo do advento da Emenda Constitucional nº45. Tal garantia decorre do princípio do devido processo legal. Com a referida emenda, tal garantia passou a ser uma prerrogativa fundamental.

A EC nº45, representou um verdadeiro esforço de reengenharia, que visava aprimorar as competências de prestação jurisdicional e, desse modo, trazer mais segurança jurídica aos pronunciamentos do poder judiciário. É válido evidenciar que o legislador, quando estabeleceu “o razoável prazo para a duração do processo”, não fixou um tempo limite: cabe aos atuantes no processo, em qualquer seara, obedecer ao princípio da proporcionalidade, respeitando o princípio supramencionado (Gurak; Parfienuk, 2017).

Apesar da EC nº45, a morosidade ainda é motivo de descrença no Poder Judiciário por parte da sociedade. Dentre as suas causas merecem destaque: crescimento da demanda, falta de recursos materiais, carência de recursos humanos, despreparo dos profissionais, legislação inadequada, formalismo exagerado, excessivo número de recursos, privilégio de prazos processuais e recurso ex officio, etc (Gurak; Parfienuk, 2017).

Campos e Parola (2022) explicam que o aumento da demanda pelo poder judiciário remonta à década dos anos 1970, que passou a ser acionado com maior frequência para solucionar conflitos relacionados com a falta ou a má gestão de políticas públicas. Este fenômeno social, que trouxe um aumento no número de processos, acabou fazendo parte do cotidiano na cultura democrática atual: o juiz teria passado a atuar em quase todos os aspectos da vida social, até mesmo em lugares que costumavam ser ocupados por instituições políticas.

Nas palavras das autoras, a justiça seria a última porta democrática. Desse modo, ampliou-se a participação do direito vida da sociedade, regulando setores vulneráveis e tornando o juiz um verdadeiro protagonista da vida social. (Campos; Parola; 2022).

Em um estudo realizado pelas autoras, na região serrana do estado do Rio de Janeiro, restou evidenciada a inércia e o descaso do poder público perante a população que contava apenas com a própria sorte. A região estudada pelas autoras padece com chuvas intensas e deslizamentos de morros. O problema se tornava mais

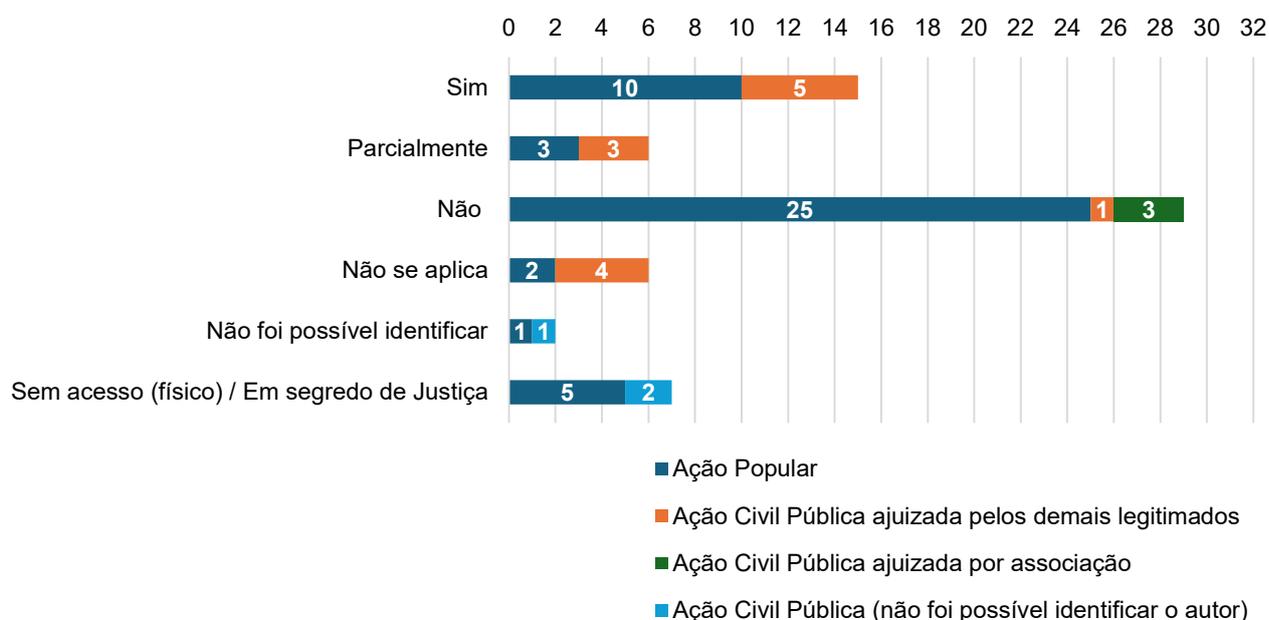
evidente nas ocupações feitas próximas ou, até mesmo, nas próprias encostas, apesar da existência de áreas de proteção ambiental nestes locais.

A despeito do crescimento populacional nestas áreas protegidas e das frequentes tragédias, as autoras identificaram que o poder público local não promovia o planejamento de política pública visando tratar a crise habitacional/ambiental especialmente na região serrana do Rio de Janeiro.

Também identificaram que o Poder Judiciário não se mostrava eficiente e rápido para lidar com a questão, considerando a clara demora em oferecer uma resposta na ação civil pública tratada. No estudo ressaltaram que, embora o Poder Judiciário, tenha sido acionado para compelir a municipalidade a implementar as medidas urgentes, muitas vezes, não conseguia oferecer uma resposta num prazo razoável (Campos; Parola; 2022).

Ainda sobre a temática da celeridade processual, se faz necessário discutir a respeito dos deferimentos das tutelas de urgência¹⁹. O gráfico 33 mostra o número de processos, nas Ações Populares e Ações Civas Públicas na RA de Barretos/SP, em que o magistrado concedeu o pedido de tutela de urgência:

Gráfico 33 - Deferimento de Tutelas de Urgência nas Ações Populares e Ações Civas Públicas na RA de Barretos/SP



¹⁹ Prevista no artigo 300 do CPC/15, a tutela de urgência tem o condão de criar a mesma situação fática que seria obtida numa vitória definitiva do processo, que é tutela antecipada. A tutela provisória pode ser cautelar ou antecipada. Para a sua concessão deve-se demonstrar a probabilidade do direito (*fumus boni iuris*) e a demonstração do perigo de dano ou de ilícito, ou ainda do comprometimento do objeto do processo que a demora do processo representa (*periculum in mora*). A tutela antecipada, agora com novo Código de Processo Civil, está dentro da tutela de urgência (Guadagnini, 2021).

Fonte: Elaborado pela autora, (2024).

Percebe-se que, em 25 processos de Ações Populares, não houve o deferimento do pedido de tutela de urgência, ao passo que, em apenas 10 processos o pedido foi deferido integralmente e, em três processos, parcialmente. Em nenhuma ACP ajuizada por associação os pedidos de tutela foram deferidos. Já em relação as ACPs ajuizadas pelos demais legitimados, apenas uma teve seu pedido de tutela de urgência indeferido pelo magistrado. Em sete processos, sendo dois deles, Ações Populares e, em quatro deles, Ações Cíveis Públicas ajuizadas pelos demais legitimados, esta análise não se aplica, posto que não houve pedido de tutela.

Como a tutela de urgência, possui o escopo de proteger o resultado útil do processo, considerando a potencial demora da instrução processual, é notável o número de tutelas que são indeferidas, neste caso, em especial, de Ações Populares.

Neste sentido, é importante apresentar algumas ocorrências encontradas em determinados processos, que ilustram os problemas mencionados. O primeiro deles refere-se ao processo nº 1002252-75.2020.8.26.0642, uma Ação Popular proposta no município de Ubatuba que visava impedir a construção de uma nova feira de artesanato no município.

Dentre os argumentos trazidos pelo autor, destacam-se a não realização de audiências públicas para consultar os munícipes a respeito da construção, além da obra estar localizada em Área de Preservação Permanente (APP) e em área da Marinha. Embora o autor tenha realizado o pedido de tutela de urgência, objetivando suspender a obra até o julgamento da lide, seis meses se passaram para que o judiciário apreciasse o referido pedido.

Como consequência da demora, o autor se manifestou nos autos alegando que a obra já estaria quase finalizada. Considerando o tempo para a apreciação da tutela o autor ponderou sobre a demora para o julgamento do processo e o resultado útil deste, pois dificilmente a obra seria demolida, no caso de procedência da ação. Desse modo, se manifestou pela desistência da ação e o processo foi extinto sem resolução do mérito.

No caso mencionado é evidente como a falta de celeridade processual e, possivelmente, a falta de estrutura, o excesso de trabalho e até mesmo a falta de preparo por parte do poder judiciário, prejudicou a apreciação da lide, além de reforçar

a descrença por parte do autor popular na atuação das instituições estatais e de que o resultado do processo poderia trazer algum benefício efetivo à coletividade.

Neste momento, é importante frisar que os conflitos não resolvidos com a celeridade adequada acabam por promover a insegurança jurídica, além de possibilitar fraudes no sistema. Portanto, torna-se imprescindível maior celeridade aos processos judicializados (Oliveira *et al.*, 2019).

Silva e Lunelli (2023, p.20), apontam que, diante a natureza irreversível ou de difícil reparação dos danos ambientais, deve-se reconhecer a temporalidade como um elemento importante na duração do processo, sendo a sua duração razoável, um importante instrumento. Nesse sentido, os autores entendem de forma acertada que “a proteção ambiental depende da compreensão e interpretação que o juiz dá ao texto legal”. Os autores ainda complementam: “O desrespeito ao devido processo legal nas tutelas ambientais é uma reiteração de condutas omissivas inexplicáveis, do ponto de vista legal”.

Os resultados demonstraram que a falta de celeridade é um dos problemas que afetam a eficiência processual, podendo prejudicar o resultado útil do processo. Como já foi discutido, não seria razoável prezar pela rapidez em detrimento da utilização de meios adequados para resolver a lide, porém, em matéria ambiental a celeridade se mostra crucial. Para os autores das Ações Populares e Ações Cíveis Públicas (associações) promover a celeridade dos processos não só traria segurança jurídica, mas reacenderia o potencial destes instrumentos, uma vez que mostraria os cidadãos os resultados benéficos que poderiam ser alcançados.

É necessário enfatizar a importância do papel do Direito, posto que se trata de um instrumento importante que vez proporciona que o cidadão tome consciência do seu papel, tanto deveres como direitos, nessa crise ambiental. A democracia ambiental advém da tentativa de procurar uma solução jurídica teórica e uma maneira diferente de usar os conceitos e as ferramentas democráticas (Parola, 2020).

Para tal, ela deve incluir a democracia participativa para que os indivíduos (atores não estatais), tenham verdadeiramente a oportunidade de participar. Ainda, a forma ideal de democracia ambiental deve incluir elementos de democracia deliberativa e participativa, bem como os seus processos e mecanismos nos quais os atores não estatais têm uma verdadeira oportunidade de participar (Parola, 2020).

Desse modo, para que essa participação se efetive, é preciso lutar pela diversidade e transparência no campo jurídico. Só assim, será possível preservar os

princípios democráticos e se proporcionará o funcionamento saudável das instituições. A prioridade deve ser a busca por um sistema de justiça que seja verdadeiramente representativo, justo, responsável e acessível, que funcione com a colaboração entre as instituições e a sociedade (Santos; Bianchini; Dahas, 2023).

Em matéria de ações coletivas, a pesquisa do CNJ (2018), já mencionada anteriormente, elencou uma série de problemas, que comprometem que estes instrumentos alcancem a pretensão do legislador constituinte. Estas dificuldades foram apontadas por magistrados por meio de entrevistas, encontram-se listadas no quadro abaixo:

Quadro 2 – Problemas relacionados aos processos de ações coletivas

Falta de celeridade e complexidade do processo.
Complexidade dos tipos de pedidos e da instrução e a frequente configuração de litisconsórcio passivo.
Formalismo e burocracia do procedimento.
Dificuldades na execução.
Propositura de ações individuais para execução.
Ineficácia prática das ações, em virtude do descumprimento por entes públicos e da falta de estrutura judiciária para o acompanhamento do cumprimento.
A predominância do MP no manejo do instituto, pouco utilizado pelos demais legitimados.
Falta de treinamento dos magistrados e dos servidores para lidar com ações coletivas.
Falta de estrutura e o excesso de trabalho.
Falta de apoio técnico ao juiz em casos de alta complexidade.
Custo da prova pericial técnica.
Despreparo ou falta de cooperação das partes.
Multiplicidade de processos sobre o mesmo tema.
Falta de publicidade sobre as ações existentes, em curso e julgadas: essa falta de publicidade dificultaria o trabalho do julgador, que correria o risco de ignorar a existência de ação coletiva pretérita pertinente a um novo processo.
Dificuldades na produção de provas.
Uso do instituto para fins políticos.

Fonte: Elaborado pela autora adaptado de CNJ, (2018).

Os problemas elencados pelos magistrados durante a pesquisa realizada pelo CNJ reafirmam as discussões realizadas até o momento: o protagonismo do Ministério Público no manejo das ações coletivas, as dificuldades na obtenção de provas, complexidade dos pedidos, formalismo e burocracia do procedimento e, até mesmo o despreparo das partes e a falta de treinamento dos magistrados e servidores, são problemas que já foram identificados e discutidos ao longo desta pesquisa.

É possível afirmar que os problemas trazidos pelos magistrados em questão estão diretamente relacionados com a falta de celeridade processual, o número baixo de Ações Populares ajuizadas e a extinção “precoce” da maioria destas.

Outros fatores importantes, elencados no quadro supra, que impactam negativamente as ações coletivas foram a falta de estrutura, o excesso de trabalho e a multiplicidade de processos sobre o mesmo tema. Neste sentido, é válido mencionar que, durante a coleta de dados, foi possível observar a existência de Ações Populares e Ações Civas Públicas com o mesmo objeto e que, por isso, passaram a tramitar de forma conjunta.

Sendo assim, é possível questionar se seria possível solucionar os conflitos envolvendo a temática ambiental de outras formas, que dispensariam formalismos excessivos e se mostrariam mais céleres, trazendo, conseqüentemente, resultados mais eficazes. Stairn e Romero (2023) questionam se escolher o caminho da judicialização seria o modo mais eficaz para minimizar os impactos climáticos sofridos e tutelar o meio ambiente.

Os autores mencionados também apontam que o mesmo poder público que concede licenças ambientais, estimula práticas de consumo e provoca o Poder Judiciário em face de empresas por danos climáticos. Os autores reforçam a necessidade da união entre a sociedade, órgãos institucionais e pessoas jurídicas para que se promova a segurança jurídica adequada e se diminua judicialização em matéria de direito ambiental, posto que já existe uma sobrecarga no poder judiciário brasileiros e por entenderem que muitas demandas podem e devem ser resolvidas extrajudicialmente.

5.3. Resumo dos principais resultados encontrados

O quadro 1 foi elaborado com a finalidade de resumir e trazer os principais entraves apresentados ao longo do texto, em relação ao ajuizamento das Ações Populares e das Ações Civas Públicas, pelas associações, que possivelmente corroboraram para os resultados encontrados (subutilização, tendência ao insucesso e baixa efetividade):

Quadro 3 - Principais problemas e causas discutidos

Problemas		Causas	Reflexos encontrados nos dados
De participação popular	Apatia política: falta de estímulo para ação cidadã	Falta de informação sobre os direitos e deveres dos cidadãos; falta de meios de comunicação direta e eficiente do cidadão com o aparato do estatal; e a falta de resposta a solicitações.	Baixo número de Ações Populares e de Ações Civis Públicas ajuizadas por associações (vide gráfico 2, 21 e 22).
	Abulia política: não querer participar da ação cidadã/ recusar a participação	Ceticismo, por parte do cidadão, em ser levado em consideração pela administração pública.	Baixo número de Ações Populares e de Ações Civis Públicas ajuizadas por associações (vide gráfico 2, 21 e 22).
	Acracia política: não poder participar da ação cidadã	Baixo grau de escolarização da população; e distância dos centros de decisão.	Baixo número de Ações Populares e de Ações Civis Públicas ajuizadas por associações (vide gráfico 2, 21 e 22).
De acesso à informação	Impossibilidade de acesso / transparência das informações disponíveis	Necessidade de experiência na área para obter informações; grande quantidade de publicações não são indexadas ou o são de modo inadequado; boa parte da informação coletada não está disponível para o público; falta de padronização na coleta dos dados; informações sujeitas à manipulação; e rápida obsolescência dos dados.	Conforme observado na plataforma CACOL durante a coleta de dados (p. 103).
De acesso à justiça	Barreiras de acesso à justiça	Complexidade do sistema processual brasileiro; complexidade das causas; morosidade do processo; gastos com advogados; ônus probatório; baixa quantidade de juízes e servidores jurídicos para atender o alto volume de demandas judiciais; possibilidade ser condenado por litigância de má-fé; acentuada desigualdade econômica entre as partes; capacidade em identificar uma violação de direitos.	Alto número de Ações Populares extintas sem resolução do mérito (vide gráfico 23, gráfico 24 e gráfico 30); falta de celeridade processual (vide gráfico 32); falta de realização de perícias (gráfico 31); indeferimento nas concessões de tutela de urgência (gráfico 33); condenações por litigância de má-fé e desistências de autores de Ações Populares (vide gráficos 25 e 26).
Outros problemas elencados pela literatura estudada	Processo de formação histórico/cultural	Formação do sistema democrático brasileiro, que ocorreu mediante processos segregacionistas, que condicionavam a participação popular às pessoas que detinham poder econômico.	Conforme Souza, (2023) e Estado de São Paulo, (2022). Vide mapa 1 e mapa 2.

	Fatores sociais	Índice de desemprego; renda per capita; escolaridade; idealismo partidário; desconfiança no sistema político; parcialidade estatal; inflação; alfabetização; e índices de pobreza.	Conforme Souza, (2023) e Estado de São Paulo, (2022).
--	-----------------	--	---

Fonte: Elaborado pela autora, conforme dados coletados e a literatura revisada, (2024).

O conteúdo do quadro 3 não é exaustivo, porém já demonstra que os problemas possuem causas que estão interligados entre si. Como por exemplo, a falta de informação a respeito dos direitos, não só gera um desestímulo à participação, como também é uma barreira de acesso à justiça.

Os problemas relacionados com a participação popular (apatia, abulia e acracia) estão refletidos no baixo número de Ações Populares, em relação ao total de Ações Cíveis Públicas (tanto no período de 2015 a 2022, como no ano de 2020), e pelo baixo número de Ações Cíveis Públicas ajuizadas por associações na RA de Barretos e ano de 2020. Com exceção em algumas regiões no ano de 2020 (Araçatuba, Baixada Santista, Barretos, Campinas, Franca, Itapeva, Marília, Presidente Prudente, São José dos Campos, São Paulo e Sorocaba) e da Região de Barretos, (nos anos de 2016, 2018, 2020, 2021 e 2022), o número de Ações Populares ajuizadas foi significativamente menor em relação a Ação Civil Pública. Inclusive, por meio do cálculo estatístico ANOVA, ficou claro que existe uma diferença entre as Ações Populares e as Ações Cíveis Públicas. Sendo o cidadão, em pleno gozo de seus direitos políticos, o único legitimado a fazer o seu ajuizamento, seria razoável concluir que a Ação Popular é pouco utilizada pela população. Como foi colocado no quadro 3, as causas podem ser o desconhecimento do referido instrumento, descrença por parte do cidadão em relação ao aparato público e até mesmo a falta de escolaridade ou desconhecimento dos seus direitos.

Em relação aos problemas relacionados ao acesso à informação (impossibilidade de acesso e/ou transparência das informações disponíveis), um dos seus reflexos pôde ser observado durante a coleta de dados na plataforma CACOL, pertencente ao sistema DataJud no CNJ. Foi possível observar que não se trata de um sistema de fácil utilização por parte dos usuários: é necessário que se possua um mínimo de conhecimento na área jurídica e até mesmo uma certa noção na área de informática, para que se possa extrair os dados e ter acesso ao seu conteúdo. Tal dificuldade, limita o número de usuários que podem utilizar o CACOL amplamente.

Ainda, deve-se considerar que, mesmo com os conhecimentos necessários, não seriam todos os cidadãos que conheceriam essa fonte de dados disponibilizada pelo Poder Judiciário.

Sobre os problemas relacionadas ao acesso à justiça, mais especificamente, sobre as barreiras encontradas que impedem ou dificultam o acesso dos cidadãos ao Poder Judiciário, o alto número de Ações Populares extintas sem resolução do mérito (vide gráfico 23, gráfico 24 e gráfico 30); a falta de celeridade processual (vide gráfico 32); a falta de realização de perícias (gráfico 31); indeferimento nas concessões de tutela de urgência (gráfico 33); e condenações por litigância de má-fé e desistências de autores de Ações Populares (vide gráficos 25 e 26), demonstram o quanto o sistema processual brasileiro é complexo e, muitas vezes moroso e demanda, principalmente da parte hipossuficiente no processo. Entende-se aqui não só a hipossuficiência econômica, mas também a hipossuficiência em relação a conhecimentos técnicos, que compromete a capacidade da parte em produzir provas. Neste sentido, muitas Ações Populares foram extintas sem resolução do mérito por falta de documentos que comprovassem o que estava sendo alegado. Em outras situações houve até condenações por litigância de má-fé. Os custos e a demora são outros fatores que também podem desestimular os autores populares a ajuizarem as demandas, ou até mesmo, em dar mesmo dar prosseguimento a ela, acarretando a sua desistência.

Por fim, outros problemas elencados pela literatura estudada consistem naqueles que estão relacionados com o processo de formação histórico/cultural da população e com os seus fatores sociais. Alguns exemplos mencionados por Souza, (2023), como a formação do sistema democrático brasileiro; índice de desemprego; renda per capita; escolaridade; idealismo partidário; desconfiança no sistema político; parcialidade estatal; inflação; alfabetização; e índices de pobreza, além de estarem alinhados com o processo de formação do Estado de São Paulo (Estado de São Paulo, 2023), também se relacionam com os demais problemas mencionados anteriormente, principalmente em relação à participação popular (apatia, abulia e acracia política).

A temática ambiental é complexa e envolve inúmeros fatores sociais, agentes envolvidos e, talvez, as formas tradicionais de instrução processual não são suficientes para que as partes possam pleitear seus direitos de forma igualitária e vê-los atendidos de forma efetiva.

5.4. Processos ambientais tradicionais *versus* processos ambientais estruturais

Considerando o que foi mencionado, Almeida e Aires (2022) aduzem que as formas tradicionais do processo civil não seriam adequadas, no que tange a tutela ambiental. De acordo com os autores, em que pese a tutela de direitos ser o propósito do processo judicial, as particularidades do dano ambiental exigem outra forma de pensar. Outro argumento trazido pelos autores seria que os meios processuais tradicionais teriam o escopo de tutelar direitos envolvendo situações individuais, não sendo adequado para litígios multipolares e complexos.

Ademais, com certa frequência, o Poder Judiciário não consegue defender de forma adequada e de uma só vez, um grupo ou de muitas pessoas que sofreram alguma violação dos seus direitos fundamentais. Neste sentido, as decisões estruturais seriam uma forma de solucionar essas demandas, uma vez que se busca por meio da decisão estrutural é a implementação/ reestruturação de uma organização, em desequilíbrio estrutural, seja em uma situação de ilicitude ou que não condiz ao que seria um estado ideal (Bambirra; Brasil, 2021).

Os processos estruturais se mostram mais apropriados para a resolução de litígios ambientais complexos, além de possibilitarem a flexibilização dos procedimentos adotados para o tratamento do problema (Almeida; Aires, 2022).

Litígios em que se discute tutela dos direitos fundamentais em uma situação de desconformidade estruturada, exigem uma maior participação das partes, possibilitando até mesmo caso a participação da sociedade, bem como uma ampliação da cognição do judiciário, permitindo que este tenha uma visão do problema sob várias perspectivas diferentes (Bambirra; Brasil, 2021).

Os processos estruturais tiveram início em 1954, com o caso *Brown vs. Board of Education of Topeka*. Na ocasião, a Suprema Corte norte-americana entendeu ser inconstitucional a admissão de estudantes em escolas públicas americanas com base num sistema de segregação racial. Com este entendimento, a Suprema Corte iniciou um processo que conferiu uma grande mudança do sistema público de educação nos EUA. A decisão acabou sendo adotada em outros casos, de modo que o Poder Judiciário dos Estados Unidos, por meio de suas decisões, conferiu amplas reformas estruturais em determinadas instituições burocráticas, objetivando o cumprimento de determinados valores constitucionais (Didier Junior; Zaneti Junior; Oliveira, 2020).

Conforme já foi brevemente mencionado, o conceito de processo estrutural pressupõe um problema estrutural, que pode ser definido pela existência de um estado de desconformidade estruturada, quer seja: (a) uma situação de ilicitude contínua e permanente; (b) uma situação de desconformidade, mesmo lícita, mas que não corresponde ao que seria o ideal. Em outras palavras, o problema estrutural surge a partir de uma situação que necessita ser reestruturada/reorganizada. (Didier Junior; Zaneti Junior; Oliveira, 2020).

Neste sentido, as ações estruturais teriam o escopo de corrigir falhas que violam os direitos fundamentais de um número significativo de pessoas. Estes instrumentos exigiriam a adoção de soluções complexas que não poderiam ser estabelecidas unilateralmente pelos juízes (Mota, 2023).

Em linhas gerais, o processo estrutural pode ser caracterizado por: (a) pautar-se na discussão sobre um problema estrutural ou situação de desconformidade estruturada; (b) buscar uma reestruturação da situação problema, mediante decisão de implementação escalonada; (c) desenvolver-se por meio de um procedimento bifásico - o reconhecimento e a definição do problema estrutural e o estabelecimento de um programa ou projeto de reestruturação; (d) flexibilidade processual, com a possibilidade de adoção de formas atípicas de intervenção de terceiros e de medidas executivas, de alteração do objeto litigioso e de utilização de mecanismos de cooperação judiciária; (e) e pela consensualidade, podendo abranger, inclusive, a adaptação do processo (Didier Junior; Zaneti Junior; Oliveira, 2020).

Em razão da complexidade e da multipolaridade geralmente presentes nos processos estruturais e do potencial das decisões em atingir muitas pessoas, se faz necessário pensar na admissão de *amicus curiae*²⁰, por exemplo, e na designação de audiências públicas. Neste ponto, é válido salientar que as formas tradicionais de intervenção não são suficientes para garantir participação ampla nos processos estruturais. Além disso, é importante a adoção de meios atípicos de prova, já previstos no artigo 369 do CPC/15, e de técnicas de cooperação judiciária (Didier Junior; Zaneti Junior; Oliveira, 2020).

²⁰ *Amicus curiae* (amigo da corte), previsto no artigo 138 do CPC/15, refere-se ao terceiro que ingressa no processo com a função de fornecer subsídios ao órgão julgador. Sua função é trazer informações importantes para a solução da demanda. Todavia, ao contrário das partes do processo, não pode fazer pedidos ou apresentar recursos quanto ao mérito da questão (Brasil, 2019; Brasil 2021).

Bezerra e Tassigny (2023) mencionam o processo estrutural como um instrumento que tem o potencial de transformar o problema sistêmico/ estrutural do acesso à informação ambiental no país. Nas palavras das autoras, se faz necessário um processo abrangente, que identifique essas falhas e convoque os demais poderes para um diálogo, objetivando a concretização de direitos fundamentais. Para as autoras, mediante ações conjuntas entre os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, coordenada por esse último poder, seria possível instaurar um processo estrutural e mudar esse cenário de desinformação.

Nesse sentido, a flexibilização procedimental adotada nos processos estruturais, principalmente no que tange à produção de provas, deveria ser uma característica intrínseca aos processos ambientais, o que permitiria que estes processos não fossem extintos tão precocemente, que um maior número de interessados e técnicos fossem ouvidos, e, desse modo, que as lides fossem conduzidas de forma mais eficiente por parte dos magistrados.

5.5. Meios alternativos de solução de conflitos na seara ambiental

Os meios alternativos de solução de conflitos na seara ambiental estão previstos no artigo 8.º do Acordo de Escazú, que estabelece mecanismos alternativos como a mediação e a conciliação, entre outros, para resolver as controvérsias. Disposta no parágrafo 7º do referido artigo, a possibilidade de promoção pelas partes de mecanismos prévios ou alternativos aos processos tradicionais, traz diversos benefícios, como por exemplo, a possibilidade de evitar a escalada do conflito, bem como a possibilidade de alcançar soluções que sejam amplamente aceitas (Guanipa; Parola, 2023).

Godoy e Neres (2020) entendem que, ao se defender o uso de meios alternativos de solução de conflitos, o que se procura é evitar o demasiado processualismo e formalismo. Para os autores, a crescente litigiosidade, acúmulo de processos, falta de pessoal qualificado e problemas de estrutura do Judiciário, que acabam por produzir lentidão e ineficiência, prejudicam processos em trâmite dentro do Poder Judiciário, maculando o princípio da duração “razoável” do processo e impedindo que o “devido processo legal” seja garantido às partes.

É importante frisar que, nas palavras dos autores, a expressão “prazo razoável”, deve ser entendida como “a melhor e maior realização da garantia de

acesso à justiça na perspectiva de acesso a uma resposta a questão posta qualitativamente adequada a um tempo quantitativamente aceitável”.

Neste sentido, os meios alternativos de solução de conflitos, podem possuir o condão de assegurar o acesso à justiça de modo mais eficiente (Godoy; Neres, 2020). Lacerda (2021) elenca três dos principais meios extrajudiciais de resolução de conflitos ambientais no ordenamento jurídico pátrio: a mediação ambiental, a conciliação ambiental e a negociação por meio da celebração de Termos de Ajustamento de Conduta. Porém, é válido trazer à discussão também o instituto da arbitragem, amplamente difundida no plano internacional, para dirimir questões ambientais como forma de composição entre Estados soberanos (Coelho; Rezende, 2016).

Em consonância com o que foi afirmado pelos autores, o novo Código de Processo Civil foi estruturado com vistas a fomentar a utilização dos meios alternativos de solução de conflitos. O artigo 334 do código em comento aduz que, quando a peça vestibular preencher os requisitos essenciais e não configurar uma hipótese de improcedência liminar do pedido, o juiz designará audiência de conciliação ou de mediação (Brasil, 2015). Os institutos da conciliação e mediação conferem às partes a possibilidade de resolver seus conflitos de forma autônoma e, até mesmo definitiva, o que colabora com a resolução mais célere de demandas.

A mediação pode ocorrer tanto dentro de um processo judicial, quanto de forma extrajudicial. Por meio da mediação, uma terceira pessoa (ou mais de uma), facilita o diálogo entre as partes e as auxilia a encontrar uma solução para o conflito. Todos os interessados no conflito podem estar presentes na mediação, sejam eles órgãos do Poder Executivo, Ministério Público, Defensoria Pública, os indivíduos diretamente afetados (quando possível a sua identificação) e até mesmo entidades do terceiro setor (Lacerda, 2021).

É função do mediador facilitar o diálogo entre as partes envolvidas no conflito, permitindo que elas cheguem ao consenso e estabeleçam a melhor solução para o caso. Deve-se frisar neste ponto que, nas mediações em matéria ambiental, devido à sua natureza indisponível e de interesse público, a solução encontrada pelas partes deve sempre respeitar a legislação, podendo o acordo versar a respeito da forma de cumprimento do dever de reparação, sempre levando em consideração o melhor interesse dos envolvidos. Para apoiar a definição das soluções para o conflito, pode-

se requerer a realização de estudos técnicos, e auxílio de especialistas (Lacerda, 2021).

Ao final se a mediação restar infrutífera, será feito um termo de mediação negativo, o que levará o conflito a ser direcionado a ser resolvido por outro método, normalmente pela via judicial com a sentença do magistrado. Porém, se for a mediação for realizado com sucesso será lavrado o termo de mediação positivo, que este deverá ser homologado pelo Poder Judiciário, com a oitiva prévia do Ministério Público. Este controle realizado pelo Judiciário e pelo Ministério Público tem como finalidade garantir que o bem jurídico ambiental foi resguardado no termo firmado e a legislação afeta ao tema respeitada. respeitando a legislação. Após a homologação, o termo de mediação passa a ter força de um título executivo judicial (Lacerda, 2021).

A conciliação guarda muitas semelhanças com a mediação. A principal diferença entre as técnicas reside na forma de condução dos diálogos: o conciliador possui papel mais ativo em relação ao mediador, podendo propor soluções, por exemplo. Desse modo, a recomendação em relação ao uso da mediação ou da conciliação vai depender do contexto do conflito e da relação existente entre as partes envolvidas (Lacerda, 2021).

No Estado de São Paulo, o Decreto nº 64.456, de 10 de setembro de 2019 (que revogou o Decreto nº 60.342/2014), dispõe sobre o procedimento para apuração de infrações ambientais e imposição de sanções, no âmbito do Sistema Estadual de Administração da Qualidade Ambiental, Proteção, Controle e Desenvolvimento do Meio Ambiente e Uso Adequado dos Recursos Naturais (SEAQUA). Em conjunto com a Resolução nº 005/21 e a Resolução nº 051/14, foi instituído o Programa Estadual de Conciliação Ambiental, no âmbito da Secretaria de Estado do Meio Ambiente. Nas palavras de Zanquim Junior, (2016), o programa visa garantir os direitos dos autuados a um procedimento conciliatório; a criação de espaços descentralizados de conciliação para apuração das infrações ambientais no Estado de São Paulo; a redução nos prazos de conclusão dos procedimentos administrativos; a promoção e o acesso às informações normativas ambientais e conduta ambiental legal; e a reparação dos danos e a redução do passivo ambiental.

O referido decreto dispõe que o procedimento terá início com a lavratura do auto de infração ambiental, realizado pela Polícia Militar Ambiental ou pela Coordenadoria de Fiscalização e Biodiversidade da Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente. Aquele que for autuado será intimado da lavratura do Auto de Infração

Ambiental e notificado sobre o agendamento de uma “audiência” denominada de Atendimento Ambiental, na qual as partes poderão formalizar um Termo de Compromisso de Recuperação Ambiental (TCRA), quando possível (caso seja viável a adoção de medidas que possam cessar, corrigir ou minimizar a degradação causada ao meio ambiente), ou acordarem nos termos propostos, derivando numa Conciliação Ambiental (Zanquim Junior, 2016; São Paulo, 2019).

Em uma pesquisa realizada por Zanquim Junior (2016) no Estado de São Paulo, ao analisar 417 atendimentos ambientais o autor verificou que 81 infratores firmaram o TCRA (19,42% dos casos); e 291 infratores e celebraram a “Conciliação Ambiental” (69,78% dos casos). Ainda, o autor identificou que em todo o Programa de Conciliação Ambiental no Estado de São Paulo, foram firmados 2.490 TCRAs, importando em 18,9% dos casos atendidos. Com esses dados, o autor entendeu que o procedimento administrativo do Atendimento Ambiental e o programa de Conciliação Ambiental, têm o condão de trazer resultados eficazes para a proteção e a recuperação do meio ambiente, além de se tratar de um procedimento ágil, que permite a desburocratização e a redução dos passivos ambientais e áreas degradadas, na medida do possível, considerando a natureza difusa dos bens ambientais (Zanquim Junior, 2016).

A formação do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), representa, hoje, um dos principais meios de negociação para dirimir conflitos ambientais, sendo o seu principal utilizador o Ministério Público. Trata-se de um acordo, de natureza jurídica extrajudicial, celebrado entre partes legitimadas e pessoas (físicas ou jurídicas) que lesionam qualquer direito de caráter transindividual (Lacerda, 2021).

O referido termo foi inicialmente inserido no ordenamento jurídico brasileiro pela Lei nº 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA) para ser utilizado nas questões ligadas à infância e juventude. Após, por meio da Lei nº 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor), incluiu o parágrafo 6º no artigo 5º da Lei de Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85), a previsão de que “os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial” (Brasil, 1985).

Importante destacar que não se pode, por meio da celebração do TAC, renunciar às obrigações legais previstas, em relação ao infrator e o seu dever de reparação ambiental. Sua celebração dos acontece, principalmente, sob a forma de negociação entre a parte legitimada e a parte infratora. Uma vez firmado, por ser um

título extrajudicial, no caso de descumprimento obrigações impostas, pode-se ingressar com ação judicial executória, forçando a parte a cumprir com o que fora acordado (Lacerda, 2021).

Como foi mencionado anteriormente, a arbitragem é uma forma alternativa à jurisdição de solução de conflitos. Este instituto possibilita que as partes escolham um terceiro de sua confiança, árbitro com conhecimentos técnicos aprofundados, que será responsável pela solução do conflito de interesses e cuja decisão deverá ser observada pelas partes (Coelho; Rezende, 2016).

Este instrumento está previsto na Convenção de Viena para a proteção da Camada de Ozônio, na Convenção sobre Mudança de Clima, na Convenção de Basiléia sobre o controle de movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos e seu depósito e na Convenção sobre Diversidade Biológica (Coelho; Rezende, 2016).

Embora seja muito utilizado no âmbito internacional, no Brasil este instituto passou a ganhar força somente com a publicação de Lei 9.307/96, quando, pela primeira vez no ordenamento jurídico, a homologação judicial do laudo arbitral foi dispensada. Dessa forma, o que um árbitro decidir deverá ser cumprido, independentemente de manifestação judicial (Coelho; Rezende, 2016).

Mesmo sendo um instrumento de grande relevância o âmbito internacional, inclusive em tratados internacionais ratificados pelo Brasil, sua aplicação no âmbito interno ainda é alvo de controvérsias. Primeiramente porque, devido ao artigo 1º da referida lei, boa parte da doutrina entende que a arbitragem somente deve ser aplicada em casos que envolvem direitos patrimoniais disponíveis. Desse modo, não seria possível utilizar a arbitragem na esfera do direito ambiental, já que ele dispõe sobre direitos de bens indisponíveis (Coelho; Rezende, 2016 e Godoy; Neres, 2020).

Todavia é importante salientar que, tal como ocorre com o TAC, muito utilizado pelo Ministério Público, a arbitragem pode ser utilizada apenas para resolver questões que digam respeito à forma ou aos prazos no cumprimento de obrigações relativas à recuperação ambiental. Desse modo, a indisponibilidade do direito material ao meio ambiente ecologicamente equilibrado seguirá respeitada, já que a arbitragem se limitará, tão somente, a questões formais do cumprimento da obrigação (Coelho; Rezende, 2016).

Uma última argumentação importante, favorável ao uso da arbitragem em matéria ambiental, refere-se às situações em que os danos ambientais também afetam um grupo determinado de pessoas. Nestes casos, o direito difuso do meio

ambiente ecologicamente equilibrado, é afetado simultaneamente com um direito individual, sejam eles direitos individuais de massa, ou direitos individuais homogêneos. Sendo assim, é possível afirmar que, na ocorrência de lesões patrimoniais a direitos individuais, estes disponíveis, por fato que degradou o meio ambiente, seria possível a utilização da arbitragem (Coelho; Rezende, 2016)

Considerando o que foi mencionado e objetivando a celeridade processual de modo a garantir o devido processo legal e a sua duração razoável às partes, os meios alternativos de solução de conflitos supramencionados devem ser considerados, com mais frequência, como meios legítimos para dirimir os conflitos em matéria ambiental.

Os dados preocupantes trazidos por este trabalho já demonstram que, dentro do Poder Judiciário, o poder conferido pela CF/88 à população, seja por meio das Ações Populares, seja por meio das Ações Cíveis Públicas, quando ajuizadas por associações, não se mostra eficiente, eficaz ou efetiva na prática. Todavia, é mister que todos os interessados/lesionados participem destes processos e sejam igualmente considerados e ouvidos nas negociações e na elaboração do documento final a ser firmado entre as partes.

6 CONCLUSÕES

O presente trabalho possibilitou verificar a efetividade das Ações Populares e as Ações Cíveis Públicas, ajuizadas por associações, no Estado de São Paulo. O panorama geral do estado permitiu que se observasse duas situações distintas: o número de APs superior ao de ACPs na RA de Barretos/SP (nos anos de 2016, 2018, 2020, 2021, 2022); e o aumento de APs em diversas regiões do estado (Araçatuba, Baixada Santista, Barretos, Campinas, Franca, Itapeva, Marília, Presidente Prudente, São José dos Campos, São Paulo e Sorocaba), no ano de 2020. Desse modo, dois recortes dos dados foram feitos com a finalidade de se analisar estas situações de modo mais aprofundado.

Em relação ao rol de assuntos encontrados na RA de Barretos, no período de 2015 a 20122, foram predominantes os processos versavam sobre aspectos administrativos, poucos versavam sobre a matéria ambiental em sentido estrito. Tal fato não demonstra compatibilidade sobre a avaliação dos municípios da região no Programa Município VerdeAzul. Ainda a respeito das Ações Populares na região, o ajuizamento da maioria se revezava entre dois autores, litigantes recorrentes.

Todavia, nos dados do ano de 2020, que englobavam todas as RAs do Estado de São Paulo, flora foi o assunto principal, aparecendo com mais frequência, em relação aos demais. Por meio de pesquisa realizada em relatórios técnicos e em sítios eletrônicos mantidos pelo governo do Estado de São Paulo, foi possível entender que o tema “flora” é sensível e é um problema ambiental generalizado no Estado de São Paulo, devido ao processo histórico de formação e ocupação da região. Desse modo, esta predominância do assunto “flora” se mostrou compatível. Os gráficos ambientais extraídos destes relatórios e colacionados neste trabalho, corroboram o fato de o assunto “flora” ser o de maior incidência entre os processos.

Apenas um pequeno número de processos versava sobre questões administrativas. No referido ano, as Ações Cíveis Públicas superaram significativamente o número de Ações Populares, porém apenas 11 ACPs foram ajuizadas por associações.

Considerando que na Região de Barretos, em um intervalo de oito anos, não houve uma grande variabilidade entre os autores populares (tampouco muitas ações) e que, no ano de 2020 as ACPs foram muito mais numerosas que as APs e ACPs ajuizadas por associações, é possível entender que não há uma mobilização por parte

da população em relação ao uso destes instrumentos como forma de proteção ao meio ambiente.

Assim como na RA de Barretos/SP, uma grande das Ações Populares, ajuizadas em 2020, foram extintas sem resolução de mérito e apenas 11 Ações Cíveis Públicas foram ajuizadas por associações no período. Em ambos os recortes, em relação à interposição de recursos, constatou-se que o tribunal possui uma tendência em manter a sentença proferida em 1ª instância. Ainda, ao se analisar os pedidos de tutela de urgência na RA de Barretos/SP, a maior parte foi indeferida (foram 25 pedidos indeferidos, em comparação a 10 pedidos deferidos e 3 deferidos parcialmente). Na região também foi possível constatar que não houve uma convocação significativa de peritos, ao longo de oito anos, tampouco a instauração de cumprimentos de sentença. Em relação ainda aos cumprimentos de sentença, o único que versava sobre o “meio ambiente natural”, estava sob sigilo de justiça.

Com os dados coletados também foi possível identificar e quantificar o índice de desistência e quantificar o número de ocorrência de condenações por litigância de má-fé. É válido constatar que, nos dados da RA de Barretos/SP, não foram identificadas condenações por litigância de má-fé. Esta ocorrência foi identificada apenas nos processos referentes ao ano de 2020, que englobam todas as regiões do Estado de São Paulo.

Os dados colocados em gráficos, possibilitaram uma reflexão acerca dos problemas que permeiam estes instrumentos constitucionais, que comprometem a sua real eficácia e, conseqüentemente efetividade destas ações.

Como pode-se depreender, os dados trouxeram um novo dado alarmante, a respeito desses instrumentos processuais, digno de ser debatido: não apenas são pouco utilizados, como na maioria das vezes, estão fadados ao fracasso sem ao menos passarem pelo devido processo legal. Foi possível verificar uma tendência à não participação, por parte da população, em utilizar a Ação Popular e Ação Cível Pública (quando organizada em associações). Os dados e a literatura mostraram o protagonismo da Ação Cível Pública (com os entes públicos legitimados figurando no polo ativo da ação, em especial, o Ministério Público, como foi constatado nos dados da RA de Barretos/SP).

Com esta pesquisa foi possível entender os diferentes fatores que permeiam o ajuizamento das Ações Populares e as Ações Cíveis Públicas. Foi imprescindível analisar não só os dados quantitativos coletados, mas também entender diversas

questões subjetivas relacionadas ao assunto. Como o Brasil é um Estado Democrático de Direito, se fez necessário discutir a respeito dos pilares para a construção desta forma de estado (a participação popular, o acesso à informação e o acesso à justiça) e entender como que eles estariam relacionados ao exercício da cidadania (ou não) por parte dos indivíduos ao ajuizarem os referidos instrumentos.

Em um primeiro momento, se mostrou incontestável a importância da participação popular: além de aproximar o cidadão da administração, ela pode possibilitar a diminuição das desigualdades sociais e econômicas, mudando o comportamento dos indivíduos e estimulando o exercício da cidadania. O ajuizamento das Ações Populares e das Ações Cíveis Públicas poderia ter se mostrado como um reflexo desta participação.

Porém, conforme os resultados demonstraram, pode-se depreender que a Ação Popular ainda é um instrumento subutilizado. Considerando que, no panorama geral do Estado de São Paulo, que englobou o período de 2015 a 2022, chama a atenção o fato de que em alguns anos, em várias regiões, não foi registrada o ajuizamento deste tipo de ação. Neste sentido é possível ponderar se o cidadão conhece este instrumento. A acracia política pode ser uma realidade em regiões menos desenvolvidas, ou distante de grandes centros.

Outra questão importante de ser mencionada, que pode ter influência nos resultados encontrados, é que: além da Lei nº 7.347/85 dispor um rol taxativo a respeito dos legitimados para a propositura da Ação Civil Pública, seu objeto é mais abrangente. Desse modo, como a Ação Popular pode ser ajuizada apenas pelo cidadão em pleno gozo de seus direitos políticos e possui um objeto mais restrito, a referida ação acabou ficando sobrepujada pelo instituto da Ação Civil Pública.

Além de serem utilizadas em menor escala, os resultados demonstraram claramente que as Ações Populares estão mais propensas a não obterem sucesso na tutela do objeto da causa. A discrepância entre o número de Ações Populares e Ações Cíveis Públicas que foram procedentes e o tratamento diferenciado conferido a estas ações, após sua distribuição nas respectivas comarcas/subseções, é notável.

Ficou evidente também que existe um entendimento um tanto restrito no que diz respeito à interpretação, por parte dos magistrados, do que de fato seria um “ato lesivo ao patrimônio público”, se assim não fosse, não haveria tantos processos de Ações Populares extintos por falta de interesse processual. É claro, não há como generalizar: muitos processos se encerraram por perda do objeto (o problema foi

“resolvido” antes mesmo da prolação da sentença), ou ainda foram iniciados por exordiais que careciam de elementos essenciais para o prosseguimento da lide. Porém, ainda assim, é surpreendente o número de Ações Populares cujos processos foram extintos sem a resolução do mérito.

Os dados também despertam uma preocupação acerca do real poder conferido ao cidadão para exercer a tutela ambiental. Foi possível observar uma certa inércia por parte do Ministério Público ao não dar prosseguimento do feito em inúmeros processos, cujos autores desistiram da ação, ou, ainda, por manifestar-se a favor da extinção da ação sem a devida resolução do mérito.

Por outro lado, as Ações Civis Públicas se mostraram mais numerosas em todo estado. Tal fato reforça que a responsabilidade pela manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, preconizado pela Carta Magna, ainda recai, majoritariamente, ao Ministério Público.

Nesse sentido, é válido mencionar o número pequeno de associações que ajuizaram Ações Civis Públicas, que foi identificado tanto nos dados referentes à Região de Barretos/SP, como nos dados referentes ao ano de 2020, o que demonstrou, mais uma vez, a predominância da escolha do cidadão em não participar ou exercer poderes que a ele foram conferidos pela Constituição Federal.

Percebe-se, então que existe um grande gargalo que permeia, principalmente, as Ações Populares: além da baixa participação ativa por parte do cidadão, este ao ingressar pelo judiciário se vê cerceado por fatores subjetivos, extrínsecos ao processo em si, como a demora do processo e o tratamento conferido pelos magistrados e promotores. Estes fatores somados às próprias dificuldades da lide (citação dos réus, concessão de tutelas, perícias etc.) são, sem dúvidas, desestimulantes para os cidadãos e associações e colaboram para fortificar a ideia de estas ações não teriam o condão de trazer resultados positivos.

Apesar de terem o condão de trazer verdadeiras reformas/mudanças no *status quo* como processos estruturais, cujo início se deu pela manifestação de vontade da população, esse potencial é pouco explorado por parte do poder judiciário.

Nesse sentido, conforme restou demonstrado pelos dados encontrados, é possível concluir que as Ações Populares e as Ações Civis Públicas ajuizadas por associações não se mostraram efetivas, posto que, além de serem pouco utilizadas, a maioria sequer teve seu mérito analisado.

Mesmo na Região de Barretos/SP, onde o número de Ações Populares se mostrou superior ao das Ações Cíveis Públicas, a maioria foi extinta sem resolução de mérito. O mesmo destino sofreu as Ações Cíveis Públicas ajuizadas por associações. Além dos dados mostrarem reiteradamente os mesmos autores populares, a maioria versava sobre questões relacionadas ao direito administrativo.

Ainda que o ano de 2020 tenha se mostrado como um período um tanto atípico em algumas regiões, no que diz respeito ao ajuizamento de Ações Populares, não foi possível identificar a real causa deste comportamento, posto que o período pós-pandêmico não fez parte do período estudado. O que se notou foi que os objetos das ações pouco tiveram relação com a pandemia do COVID-19.

Ainda, como foi mencionado, o número expressivamente menor de Ações Populares pode ser consequência de problemas relacionados à participação popular. O desinteresse do público em relação aos fenômenos políticos (apatia), ceticismo em relação ao aparato público (abulia) ou até mesmo a falta de conhecimento (acracia), podem explicar também o porquê destes instrumentos serem tão pouco utilizados.

Essa participação deficitária talvez seja consequência do modo em que as informações são repassadas (ou não) à população. A questão que se quer propor não reside somente na suposta falta de informação, mas, como foi discutido, na maneira em que ela é disponibilizada ou repassada à sociedade. A literatura utilizada neste estudo apontou que ter acesso à informação não basta: a informação deve ser disponibilizada ao público de forma que seja possível encontrá-la, sem grandes dificuldades ou necessidade de conhecimentos e específicos, entendê-la e formar uma opinião a respeito. A formação de uma consciência crítica é essencial para que a participação para participação popular ocorra.

Neste sentido, conforme foi discutido, a própria plataforma do CACOL, sendo uma ferramenta que supostamente deveria promover transparência, em relação à atuação do poder judiciário, e o acesso à informação, não atende de forma adequada a estas finalidades. Desse modo, a referida ferramenta não se mostra útil como um meio de incentivo à participação popular.

Talvez ampliar os legitimados ativos para o ajuizamento da Ação Popular, como de fato já ocorre em Portugal, onde ela pode ser ajuizada pelas associações e fundações e autarquias locais, também se mostre uma alternativa que impulse o uso deste instrumento. Porém, para que esta mudança ocorra, se faz necessário que exista interesse, por parte do poder legislativo federal, em alterar a legislação vigente.

Como a tutela ambiental seria o objetivo maior a ser atingido, talvez seja necessário considerar o uso de meios alternativos de conflitos, como a conciliação, mediação ou até mesmo a arbitragem, dentro dos limites legais. Porém o uso destes instrumentos somente se mostrará efetivo se estiver condicionado à ampla participação, principalmente da sociedade e, em especial, dos grupos diretamente afetados pelo problema/objeto ambiental em questão, para que suas demandas e sejam realmente considerados na resolução do conflito.

Uma possível solução para esse problema, que está prevista no Acordo de Escazú, seria a criação de varas especializadas do meio ambiente. Desse modo, o problema da falta de especialização dos tribunais, que foi identificado neste trabalho, poderia ser sanado.

Como sugestão de trabalhos futuros, seria interessante ampliar o período estudado, com a finalidade de testar a hipótese de que a pandemia afetou o comportamento das populações, transformando e, de certa forma, “aguçando” a sua percepção em relação ao meio ambiente. Ainda, como o presente trabalho utilizou dados dos tribunais no Estado de São Paulo e, em específico, da RA de Barretos, ampliar a região estudada, com o intuito de comparar os dados enriqueceria o estudo e possibilitaria aprofundar as discussões a respeito da efetividade das ações estudadas e da atuação do Poder Judiciário em diferentes localidades do país.

A ausência da participação popular não é o único fator que influencia o pouco uso da Ação Popular ou do baixo número de Ações Civis Públicas que são ajuizadas por associações. Conforme foi mencionado, o próprio processo judicial, também se mostrou como um fator limitativo que desestimula o uso destes instrumentos. Logo, apesar dos possíveis entraves legais e institucionais que possam ser encontrados, se faz necessário repensar o uso e o tratamento destes instrumentos, para que não se tornem obsoletos. Desse modo, seria possível viabilizar a responsabilidade constitucionalmente conferida à sociedade, em proteger o meio ambiente e efetivar a democracia participativa, por meio dos seus três pilares: acesso à informação, participação popular e justiça ambiental.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACORDO de Escazú para jovens. 2020. Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). Disponível em: <https://www.unicef.org/lac/media/31676/file/Acordo-de-Escazu.pdf>. Acesso em: 06 abr. 2024.

ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecília Campello do Amaral; BEZERRA, Gustavo das Neves. **O que é Justiça Ambiental**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009. 160 p.

AGUIAR, Julio Cesar; HABER, Melina Tostes. Controle jurídico das políticas públicas: uma análise a partir dos conceitos de eficácia, efetividade e eficiência. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, [S.L.], v. 17, n. 70, p. 257-280, 1 dez. 2017. *Revista de Direito Administrativo and Constitutional*. <http://dx.doi.org/10.21056/aec.v17i70.823>.

ALBUQUERQUE, Carolina de *et al.* AÇÕES POPULARES NA AMAZÔNIA LEGAL, DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E POPULAÇÕES TRADICIONAIS. **Revista de Políticas Públicas**, [S.L.], v. 27, n. 1, p. 66-86, 4 jul. 2023. Universidade Federal do Maranhão. <http://dx.doi.org/10.18764/2178-2865.v27n1.2023.4>. Disponível em: <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/22737>. Acesso em: 03 jul. 2024.

ALMEIDA, Kalil Sauaia Boahid Mello; AIRES, Naiane de Araújo Garcez. Teoria do risco, direito fundamental ao meio ambiente e processos estruturais: uma breve reflexão sobre danos ambientais e litígios complexos / risk theory, fundamental right of the environment and structural litigation. **Brazilian Journal Of Development**, [S.L.], v. 8, n. 7, p. 50598-50613, 12 jul. 2022. South Florida Publishing LLC. <http://dx.doi.org/10.34117/bjdv8n7-126>.

ALVARENGA, M. D. ; LIMA, L. F. . Desenvolvimento Econômico e Desenvolvimento Sustentável: um debate sobre as restrições da natureza e a vida em sociedade. In: XXVIII Encontro Nacional de Economia Política, 2023, Maceió. *Ameaças à Democracia Brasileira no Século XXI: capital e desigualdades*, 2023. p. 1-20. Disponível em: [https://enep.sep.org.br/uploads/2499_1678762575_Desenvolvimento_Econ%C3%B4mico_e_Desenvolvimento_Sustent%C3%A1vel_um_debate_sobre_as_restri%C3%A7%C3%B5es_da_natureza_e_a_vida_em_sociedade_\(com_identifica%C3%A7%C3%A3o\)_pdf_ide.pdf](https://enep.sep.org.br/uploads/2499_1678762575_Desenvolvimento_Econ%C3%B4mico_e_Desenvolvimento_Sustent%C3%A1vel_um_debate_sobre_as_restri%C3%A7%C3%B5es_da_natureza_e_a_vida_em_sociedade_(com_identifica%C3%A7%C3%A3o)_pdf_ide.pdf). Acesso em: 01 jul. 2024.

ARAÚJO, Gabriela Garcia Medeiros. **DA RELEVÂNCIA DE UM BANCO DE DADOS NACIONAL DE PROCESSOS COLETIVOS**. 2021. 68 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Caiacó, 2021. Disponível em: https://repositorio.ufrn.br/bitstream/123456789/51654/1/BancoNacionalProcessoColetivo_Ara%C3%B4jo_2021.pdf. Acesso em: 16 jan. 2024.

AYRES BRITTO, Carlos. "Distinção entre Controle Social do Poder e Participação Popular", In: *Revista de Direito Administrativo (RDA)*, Rio de Janeiro, n.º 189, pp. 114- 122, jul./set., 1992.

BAHIA, Flávia. **Direito Constitucional**. 5. ed. Salvador: Juspodivm, 2021. 736 p.

BAHIA, Carolina Medeiros; MELO, Melissa Ely. O ESTADO DE DIREITO ECOLÓGICO COMO INSTRUMENTO DE CONCRETIZAÇÃO DE JUSTIÇA AMBIENTAL. **Revista de Direito Ambiental e Socioambientalismo**, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 38-59, dez. 2018. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/Socioambientalismo/article/view/4795/pdf>. Acesso em: 15 dez. 2022.

BAMBIRRA, Tamara Brant; BRASIL, Deilton Ribeiro. DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE E O PROCESSO ESTRUTURAL COMO MEIO ADEQUADO PARA SUA TUTELA. **Revista de Direito Ambiental e Socioambientalismo**, [S.L.], v. 7, n. 1, p. 1-19, 2021.

BARBIERI, José Carlos. **Desenvolvimento Sustentável: das origens à agenda 2030**. Petrópolis: Editora Vozes, 2020.

BARBOSA, Rui. **Oração aos Moços**. 271. ed. Brasília: Conselho Editorial, 2019. 74 p. Edição comemorativa dos 170 anos do nascimento de Rui Barbosa. Edições do Senado Federal. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/564558/Oracao_aos_mocos_Rui_Barbosa.pdf. Acesso em: 10 jul. 2024.

BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco: rumo a uma outra modernidade**. São Paulo: Editora 34, 2010. 384 p.

BEZERRA, Andrea de Melo Girão Mota; MOTA, Mônica Tassigny. O processo estrutural como instrumento aplicado ao direito de acesso à informação ambiental no Brasil. *Revista Direito e Práxis*, Ahead of print, Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: link para o artigo. Acesso em: 15 dez. 2023. DOI: 10.1590/2179-8966/2023/76825.

BONIFÁCIO, Artur Cortez; SANTOS, Jéssyca Cleópatra Yury Soares dos. MOBILIZAÇÃO COLETIVA E TUTELA JURISDICIONAL DO MEIO AMBIENTE: principais desafios à luz da constituição federal de 1988. **Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável**, [S.L.], v. 17, n. 37, p. 191-212, 13 maio 2020. Editora Dom Helder. <http://dx.doi.org/10.18623/rvd.v17i37.1494>. Disponível em: <http://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/view/1494>. Acesso em: 29 maio 2023.

BORGES, Fernanda Rodrigues; FIGUEIRA, Luiz Carlos. AÇÃO POPULAR COMO INSTRUMENTO DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE. **Direito e Realidade**, Campinas, v. 7, n. 8, p. 9-21, 20 fev. 2019. Disponível em: <https://revistas.fucamp.edu.br/index.php/direitorealidade/article/view/1650>. Acesso em: 11 dez. 2022.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. (comp.). **Painel:** cadastro nacional de ações coletivas. Cadastro Nacional de Ações Coletivas. Elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça e pelo Conselho Nacional do Ministério Público. Disponível em: <https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=1d54bc4d-81c7-45ae-b110-7794758c17b2&sheet=87f1a66>. Acesso em: 11 dez. 2022.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição Federal, de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 nov. 2023.

BRASIL. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). (org.). **IBGE Cidades**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 08 jul. 2024.

BRASIL. Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965. Regula a ação popular. Brasília, DF, 29 jun. 1965. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm. Acesso em: 14 dez. 2022.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Política Nacional do Meio Ambiente**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 09 dez. 2023.

BRASIL. Lei nº 6.347, de 24 de julho de 1985. Brasília, DF, 24 jul. 1985. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm. Acesso em: 14 dez. 2022.

BRASIL. Lei nº 11.364, de 26 de outubro de 2006. Dispõe sobre as atividades de apoio ao Conselho Nacional de Justiça e dá outras providências. Brasília, 26 out. 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11364.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20as%20atividades%20de,Art.. Acesso em: 09 abr. 2024

BRASIL. Lei nº 13105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Brasília, Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 26 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). **Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais**. Brasília, DF, 14 ago. 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 21 ago. 2023.

BRASIL. NAÇÕES UNIDAS. (org.). **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. 2024. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 25 jun. 2024.

BRASIL, Deilton Ribeiro. PARA ALÉM DO ANTROPOCENTRISMO: repensando os direitos humanos em um contexto de meio ambiente ecologicamente equilibrado. **Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente**, [s. /], n. 1, p. 1-17, 2023. Disponível em: <https://aidca.org/wp-content/uploads/2023/07/RIDCA3->

AMBIENTAL-RIBERIRO-BRASIL-PARA-ALEM-DO-ANTROPOCENTRISMO.-
REPENSANDO-OS-DIREITOS-HUMANOS-EM-UM-CONTEXTO-DE-MEIO-
AMBIENTE-ECOLOGICAMENTE-EQUILIBRADO.pdf. Acesso em: 01 jul. 2024.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. (org.). **Os amigos da corte:** requisitos para admissão, funções e limites, segundo a jurisprudência do STJ. requisitos para admissão, funções e limites, segundo a jurisprudência do STJ. 2021. Disponível em:
<https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/22082021-Os-amigos-da-corte-requisitos-para-admissao--funcoes-e-limites--segundo-a-jurisprudencia-do-STJ.aspx>. Acesso em: 03 abr. 2024.

BRASIL. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL. (org.). **Amicus curiae, o amigo da corte.** 2019. Disponível em:
<https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/direito-facil/edicao-semanal/amicus-curiae-o-amigo-da-corte#:~:text=Est%C3%A1%20previsto%20no%20artigo%20138,tenha%20grande%20repercuss%C3%A3o%20na%20sociedade>. Acesso em: 03 abr. 2024.

BRASIL. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL. (org.). **Remédios constitucionais.** 2021. Disponível em:
<https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/direito-facil/edicao-semanal/remedios-constitucionais>. Acesso em: 05 abr. 2024.

BRITTO, Marcel; OLIVEIRA, Celso Maran de. METODOLOGIAS PARTICIPATIVAS E CONTEXTO DEMOCRÁTICO. In: OLIVEIRA, Celso Maran de; BENINI, Sandra Medina; LAGARES, Laura Augusta da Silva (org.). **Democracia Ambiental.** Tupã: ANAP, 2021. Cap. 4. p. 78-97.

BURGONOVO, Ivan. Revista Jurídica - CCJ/FURB ISSN 1982 -4858 v. 13, nº 26, p. 43 - 65, jul./dez. 2009 43 A AÇÃO CIVIL PÚBLICA E A TUTELA DO MEIO AMBIENTE: ação civil pública ambiental. **Revista Jurídica - CCJ/FURB**, Blumenau, v. 13, n. 26, p. 43-65, dez. 2009. Disponível em:
<https://bu.furb.br/ojs/index.php/juridica/article/view/1886/1251>. Acesso em: 11 dez. 2022.

CANIL, Katia *et al.* VULNERABILIDADES, RISCOS E JUSTIÇA AMBIENTAL EM ESCALA MACRO METROPOLITANA. **Mercator**, Fortaleza, v. 20, p. 1-15, 15 jan. 2021. Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/mercator/a/zbBrtd9Fx963k7WCf8TwLRy/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 28 jan. 2024.

CAMPOS, Cecília Silva; PAROLA, Giulia. O PAPEL DO PODER JUDICIÁRIO NO CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA GARANTIA DA MORADIA DIGNA E PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE: 2022 e um novo desastre habitacional/ambiental em Petrópolis. **Revista de Direito da Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 3, p. 13-34, 2022. Disponível em:
<http://www.redap.com.br/index.php/redap/article/view/322/279>. Acesso em: 25 jan. 2024.

COELHO, Hebert Alves; REZENDE, Elcio Nacur. A arbitragem como instrumento alternativo de solução de conflitos decorrentes de danos ambientais. **Universitas Jus**, Brasília, v. 7, n. 3, p. 99-107, 2016.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). Poder Judiciário (org.). **Justiça em números 2021**. Brasília, 2021. 340 p.

CONSELHO NACIONAL DA JUSTIÇA. **Justiça Pesquisa Direitos e Garantias Fundamentais Ações Coletivas no Brasil: temas, atores e desafios da tutela coletiva**. Brasília: CNJ, 2018.

COSTA, Ilton Garcia da; SANTOS, Ana Flavia Coelho dos. O princípio da eficiência e a (i)legitimidade do controle jurisdicional das políticas públicas. **Prisma Jurídico**, [S.L.], v. 20, n. 2, p. 311-329, 20 dez. 2021. University Nove de Julho. <http://dx.doi.org/10.5585/prismaj.v20n2.20145>.

CRNKOVIC, Luciana Helena; ZANQUIM JUNIOR, José Wamberto; OLIVEIRA, Celso Maranhão de. A PESQUISA QUALITATIVA EM DIREITO AMBIENTAL: UMA APLICAÇÃO METODOLÓGICA. In: BENINI, Sandra Medina; ROSIN, Jeane Aparecida Rombo de Godoy (org.). **A questão ambiental em debate: pesquisas e práticas**. 3. ed. Tupã: ANAP, 2020. Cap. 7. p. 115-131.

DELLAGNEZZE, René. **50 ANOS DA CONFERÊNCIA DE ESTOCOLMO (1972-2022) REALIZADA PELAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO AMBIENTE HUMANO**. São Paulo: Editora Arche, 2022. 159 p. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/6769/2600>. Acesso em: 01 jul. 2024.

DEMOCRACIA AMBIENTAL. Tupã: Associação Amigos da Natureza da Alta Paulista (ANAP), v. 1, 2021.

DESENVOLVIMENTO, A Conferência das Nações Unidas Sobre Meio Ambiente e. Declaração do Rio de Janeiro. **Estudos Avançados**, [S.L.], v. 6, n. 15, p. 153-159, ago. 1992. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0103-40141992000200013>.

Desenvolve SP. Disponível em: <https://www.desenvolvesp.com.br/mapadaeconomia paulista/>. Acesso em: 12 mar. 2024.

DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETTI JUNIOR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. ELEMENTOS PARA UMA TEORIA DO PROCESSO ESTRUTURAL APLICADA AO PROCESSO CIVIL BRASILEIRO. **Revista dos Tribunais Online**, [S.L.], v. 303, p. 45-81, 2020. Revista de Processo.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. "Participação Popular na Administração Pública", In: Revista Trimestral de Direito Público, São Paulo, n. 1, 1993, pp. 128-139

DIZ, Jamile Bergamaschine Mata; DISCACCIATI, Ana Clara Gonçalves. O acesso à informação no direito ambiental e a Convenção de Aarhus: a efetivação do direito fundamental à participação. **Revista de Ciências Jurídicas**, Fortaleza, v. 22, n. 2, p. 581-601, 2017.

DÖRR, Julia Marta Drebes; DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. Limites e possibilidades de intervenção judicial em políticas públicas de meio ambiente: uma análise. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, [S.L.], v. 8, n. 2, p. 7-37, 2018. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Fernanda-Damacena/publication/334385331_LIMITES_E_POSSIBILIDADE. Acesso em: 14 nov. 2023.

ESCOLA DNC. **Conheça o Teste ANOVA**: o que é, quando usar e vantagens! 2024. Disponível em: <https://www.escoladnc.com.br/blog/entendendo-o-teste-anova-analise-aplicacoes-e-limitacoes/>. Acesso em: 30 jun. 2024.

ESTADO DE SÃO PAULO. Secretaria do Meio Ambiente Estrutura e Logística. Governo do Estado de São Paulo (org.). **Relatório de Qualidade Ambiental**. São Paulo, 2022. 532 p. Coordenadoria de Planejamento Ambiental. Disponível em: <https://smastr16.blob.core.windows.net/publicacoes/sites/39/2023/02/rqa-2022-1.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2024.

ESTADO DE SÃO PAULO. Secretaria da Fazenda e Planejamento. Governo do Estado de São Paulo (org.). **DIAGNÓSTICO PRELIMINAR DO ESTADO DE SÃO PAULO**: desafios para o planejamento plurianual do período 2024-2027. [S.L.], 2023. 121 p. Disponível em: http://planejamento.sp.gov.br/static/arquivos/ppa/ppa2027/DIAGNOSTICO_PRELIMINAR_DO_ESTADO_DE_SAO_PAULO.pdf. Acesso em: 20 abr. 2024.

ESTEVES, Diogo *et al.* Acesso à Justiça em Tempos de Pandemia: o impacto global do covid-19 nas instituições político-jurídicas. **Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito**, Niterói, v. 22, n. 2, p. 147-170, 2020. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/confluencias/article/view/43014/25369>. Acesso em: 14 nov. 2023.

EUROPEIAS, Comissão das Comunidades. **Convenção sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente**. 2003. Disponível em: <https://unece.org/DAM/env/pp/EU%20texts/conventioninportogese.pdf>. Acesso em: 06 abr. 2024.

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. **Introdução ao Estudo do Direito**: técnica, decisão, dominação. 12. ed. [S.L.]: Atlas, 2024. 363 p.

FERREIRA, Adriano Fernandes; ALENCAR, Brenda Freitas de; CRUZ, Thiago Snaider Nunes da. A importância da Convenção de Aarhus como instrumento de democracia ambiental / The importance of the Aarhus Convention as an instrument of environmental democracy. **Brazilian Journal Of Development**, [S.L.], v. 7, n. 6, p. 62681-62698, 24 jun. 2021. South Florida Publishing LLC. <http://dx.doi.org/10.34117/bjdv7n6-579>.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; FERREIRA, Renata Marques. A informação como bem ambiental e sua tutela jurídica no direito brasileiro. **Revista Brasileira de Direito**, Passo Fundo, v. 13, n. 3, p. 625-644, 2017.

FRANCO, Larissa Guerreiro; BARBOSA, Claudia Maria; COSTA. A Participação Social no Exercício da *Accountability* no Judiciário Brasileiro. In: XXX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI FORTALEZA, 30., 2023, Fortaleza. **ACESSO À JUSTIÇA: POLÍTICA JUDICIÁRIA, GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA II**. Fortaleza: CONPEDI, 2023. p. 62-83. Disponível em: <http://site.conpedi.org.br/publicacoes/pxt3v6m5/9rxmt111/7SrG3MYWn914479C.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2024.

FREITAS, Cláudio Delgado de. **Base Nacional de Dados do Poder Judiciário e a Gestão dos Tribunais**: estudo sobre a efetividade do DataJud na melhoria da gestão dos tribunais do trabalho. 2022. 67 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2022.

FRISCHKNECHT, Daniele Smidt; SANTOS, Karla Margarida Martins. Esforços para o alcance de uma burocracia mínima viável: um estudo de caso do processo de desburocratização do conselho nacional de justiça. **Revista Eletrônica do CNJ**, [S.L.], p. 1-13, 2021. Disponível em: https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/87416744/pamelatieme_2C_Esfor_C3_A7os_para_o_alcance_de_uma_burocracia_minima_viavel.pdf_filename_UTF-8pamelatieme_2C_Esfor_C3_A7os_para_o_alcanc-libre.pdf?1655090109=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DEsforcoss_para_o_alcance_de_uma_burocraci.pdf&Expires=17198 Acesso em: 01 jul. 2024.

GUADAGNINI, Mathaus Tobias. A Tutela de Urgência no Código de Processo Civil de 2015. **Revista Jurídica Verba Legis**, [S.L.], v. 14, 2021. Disponível em: https://apps.tre-go.jus.br/internet/verba-legis/2021/Artigos_A-tutela-de-urgencia-no-codigo-de-processo-civil-de-2015.php. Acesso em: 08 jul. 2024.

GICO JUNIOR, Ivo Teixeira. Bem-Estar Social e o Conceito de Eficiência. **Revista Brasileira de Direito**, [S.L.], v. 16, n. 2, p. 1, 23 nov. 2020. Complexo de Ensino Superior Meridional S.A.. <http://dx.doi.org/10.18256/2238-0604.2020.v16i2.3581>.

GODOY, Sandro Marcos; NERES, Wilson André. EFETIVAÇÃO DA TUTELA DO MEIO AMBIENTE E RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO, UMA PERSPECTIVA DOS MEIOS ALTERNATIVOS DE SOLUÇÃO QUE A ASSEGURE. **RJLB**, [s. l.], v. 2, p. 1277-1300, 2020.

GOMES, Daniela. A Solidariedade Social e a Cidadania na Efetivação do Direito a um Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado. **Desenvolvimento em Questão**, Ijuí, n. 9, p. 85-98, jun. 2007.

GONZAGA, Alvaro de Azevedo; LABRUNA, Felipe; AGUIAR, Gisele Pereira. O Acesso à Justiça pelos Grupos Vulneráveis em Tempos de Pandemia de Covid-19. **Revista Humanidades e Inovação**, Palmas, v. 7, n. 19, p. 49-61, 2020.

Disponível em:

<https://revista.unitins.br/index.php/humanidadeseinovacao/article/view/3714>. Acesso em: 14 nov. 2023.

GUANIPA, Henry Jiménez; PAROLA, Giulia. ACCESO A LA JUSTICIA EN ASUNTOS AMBIENTALES. In: GUANIPA, Henry Jiménez *et al* (ed.). **COMENTARIO AL ACUERDO DE ESCAZÚ**: sobre derechos ambientales en américa latina y el caribe. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung, 2023. p. 256-307.

GUERRA, Aylla Beatrisse Rodrigues de Queiroz; MATA, Antônio Lucas dos Santos da; PEIXOTO, Arnelle Rolim. ACORDO DE ESCAZÚ: a incidência de um aparato internacional de proteção aos direitos humanos e ambientais na américa latina e caribe. **Cadernos Eletrônicos**: Direito Internacional sem Fronteiras, [S.L.], v. 2, n. 2, p. 1-32, 2020. Disponível em:

<https://cadernoseletronicosdisf.com.br/cedisf/article/view/47/46>. Acesso em: 05 maio 2024.

GURAK, Adelina Maria; PARFIENUK, Silvana Maria. Razoável Duração do Processo: a efetividade do direito fundamental à tutela jurisdicional tempestiva e a possibilidade fática. **Esmat**, [s. l.], v. 1, p. 7-25, 29 nov. 2017. Disponível em: http://esmat.tjto.jus.br/publicacoes/index.php/revista_esmat/article/view/172. Acesso em: 29 maio 2023.

HERCULANO, Selene. O Clamor por Justiça Ambiental e Contra o Racismo Ambiental. **Revista de Gestão Integrada em Saúde do Trabalho e Meio Ambiente**: (INTERFACEHS), [S.L.], v. 3, n. 1, p. 1-20, abr. 2006. Disponível em: <https://www3.sp.senac.br/hotsites/blogs/InterfacEHS/wp-content/uploads/2013/07/art-2-2008-6.pdf>. Acesso em: 28 jan. 2024.

HOFF, Irvando. EDUCAÇÃO PARA A PARTICIPAÇÃO. Edição do Kindle.2020.

IBGE | Cidades@ | São Paulo | Panorama. Disponível em:

<<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/panorama>>. Acesso em: 12 mar. 2024.

IORIS, Antônio Augusto Rossotto. O Que é Justiça Ambiental. **Ambiente e Sociedade**, Campinas, v. 12, n. 2, p. 389-382, dez. 2009.

KOERICH, Guilherme. Inversão do Ônus da Prova no Direito Ambiental: o que mudou após a súmula 618 do STJ? **Revista do Cejur/TJSC**: Prestação Jurisdicional, [S.L.], v. 7, n. 1, p. 238-251, 11 nov. 2019. Editora Alumniin. <http://dx.doi.org/10.21902/rctjsc.v7i1.314>.

LACERDA, Raul Altran. **Reflexões sobre a utilização dos métodos de conciliação, mediação e negociação em conflitos ambientais no Brasil**. 2021. 76 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Departamento de Direito Processual da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – FDUSP, Universidade de São Paulo (USP), [S.L.], 2021.

LEONEL, Ricardo de Barros. **Manual do processo coletivo**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2021. 520 p.

LIMA, Gustavo F. da Costa. CONSCIÊNCIA ECOLÓGICA: emergência, obstáculos e desafios. **Ciência & Trópico**, Recife, v. 26, n. 1, p. 103-122, 1998. Disponível em: <https://periodicos.fundaj.gov.br/CIC/article/view/672/443>. Acesso em: 25 mar. 2024.

LUCENA, Victor Felipe Fernandes de. **Demandas Estruturais do Mínimo Existencial no Contexto da Jurisdição de Crise no Contexto da Jurisdição de Crise do Direito à Saúde, a Reserva do Possível e o Estado de Coisas Inconstitucionais**. São Paulo: Editora Dialética, 2023.

MAIA, Mauricio; RIGAMONTI, Thiago Reis Augusto. Da Inconstitucionalidade da Condenação ao Décuplo de Custas Processuais a Autores Populares e Diretores de Associações em Ações Cíveis Públicas. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 18, n. 1, p. 169-190, maio 2023. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/43674>. Acesso em: 18 nov. 2023.

MARANHÃO, Rodrigo Pires Andrade. **FUNDAMENTOS DA GOVERNANÇA COLABORATIVA PARA A CONSTRUÇÃO DE UM ÍNDICE DE GOVERNANÇA NACIONAL PARA O PODER JUDICIÁRIO (IGOVCNJ)**: um estudo de caso do paradigma de governança da justiça federal da 1ª região. 2023. 253 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento, Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2023.

MARINHO, Daniel Octávio Silva; GARCIA JÚNIOR, Vanderlei. **Constitucionalismo Contemporâneo**: a efetivação dos direitos fundamentais na perspectiva da separação de poderes do estado e a fundamentação das decisões judiciais. Londrina: Editora Thoth, 2023. 297 p.

MARIONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Curso de processo civil**: tutela dos direitos mediante procedimentos diferenciados, volume 3. 5. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. 3 v.

MCCANN, Michael W. Poder Judiciário e Mobilização do Direito: uma perspectiva dos “usuários”. In: ANAIS DO SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE JUSTIÇA CONSTITUCIONAL, 1., 2010, Rio de Janeiro. **Cadernos Temáticos - Justiça Constitucional no Brasil: Política e Direito**. Rio de Janeiro: Emarf, 2010. p. 175-196. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Fabiano-Engelmann-2/publication/341454141_Ativismo_formacao_dos_juristas_e_usos_do_direito_no_Brasil/links/5ec269da458515626cb0be16/Ativismo-formacao-dos-juristas-e-usos-do-direito-no-Brasil.pdf#page=176. Acesso em: 24 jan. 2024.

MELO, Raimundo Simão de. **O ingresso dos tratados internacionais no Direito brasileiro**. 2019. Consultor Jurídico. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-mai-10/reflexoes-trabalhistas-ingresso-tratados-internacionais-direito-brasileiro/>. Acesso em: 06 abr. 2024.

MENDONÇA, Ygor de Siqueira Mendes; FERREIRA, Heline Sivini. A ECOLOGIZAÇÃO DO DIREITO AMBIENTAL E SEUS REFLEXOS NO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO: TENDÊNCIAS DA GOVERNANÇA JUDICIAL ECOLÓGICA. **Revista Brasileira de Direito Animal**, [S.L.], v. 17, n. 1, p. 1-19, 2022.

MODESTO, Paulo. Participação popular na administração pública: mecanismos de operacionalização. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador, n. 2, p. 1-10, 2005. Disponível em: https://edisdisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4447975/mod_resource/content/1/1.%20DIR EITO.pdf. Acesso em: 14 nov. 2023.

MONTEIRO, Ana Lúcia Silva Mello. **OS MÉTODOS ALTERNATIVOS DE RESOLUÇÃO DE DISPUTAS PARA UMA TUTELA AMBIENTAL EFETIVA**. 2020. 148 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Escola de Direito, Universidade do Minho, [S.L.], 2020.

MORAES, Tatiana Vieira de *et al.* JUSTIÇA AMBIENTAL E DIAGNÓSTICO DE EQUIDADE NO ESPAÇO URBANO. In: OLIVEIRA, Celso Maran de *et al* (org.). **Democracia Ambiental**. Tupã: ANAP, 2021. p. 99-117. Disponível em: <https://www.ceda.ufscar.br/arquivos/democracia-ambiental>. Acesso em: 03 maio 2024.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de Direito Processual Civil**: volume único. 12. ed. Salvador: Juspodivm, 2019. 1824 p. 1 v.

OLIVEIRA, Celso Maran de *et al.* AMAZÔNIA (I)LEGAL AMBIENTAL: caracterização a partir da análise dos conflitos ambientais judiciais. **Revista dos Tribunais Online**, [s. l.], v. 112/2023, p. 275-306, 2023. Disponível em: <https://www.ceda.ufscar.br/arquivos/amazonia-i-legal-ambiental-caracterizacao-a-partir-da-analise-dos-conflitos-ambientais-judiciais>. Acesso em: 03 mai. 2024.

OLIVEIRA, Celso Maran de *et al* (org.). **Cidades Ilegais**: análise comparativa dos conflitos ambientais urbanísticos em São Carlos-Brasil e Coimbra-Portugal. São Carlos: Comissão Permanente de Publicações Oficiais e Institucionais, 2019. 276 p. Disponível em: <https://www.cidadesilegais.ufscar.br/arquivos/cidades-i-legais-analise-comparativa-dos-conflitos-ambientais-e-urbanisticos-em-sao-carlos.pdf>. Acesso em: 03 maio 2024.

OLIVEIRA, Celso Maran de. REFLEXOS DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA SOBRE A TRILOGIA DE DIREITOS DA DEMOCRACIA AMBIENTAL. **Raduma Revista Americana de Urbanismo y Medio Ambiente**: Para Juristas y Técnicos, Madrid, n. 7, p. 89-136, jun. 2022. Disponível em: <https://www.ceda.ufscar.br/arquivos/raduma-7>. Acesso em: 16 dez. 2022.

PÁDUA, Felipe Bizinoto Soares de. PERFIL DAAÇÃO CIVIL PÚBLICA. **Dom Helder Revista de Direito**, [S.L.], v. 4, n. 8, p. 153-183, 2021. Disponível em: https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/67883817/2062_Texto_do_Artigo_27521_1_10_20210705-libre.pdf?1625511625=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DPERFIL_DA_ACAO_CIVIL_PUBLICA.pdf&Expires=1718379121&Signature=Ghb64Zw2Th~nFZefY~HBf3Lu6xpprAthfVDSVR5QL0RcqqMXrfZcSa3bMU8cP4ohhr63lyjtJ~Jh0ho5~6ilSTRfDpS2Ehw3eckRar0qzyD5su2i6gkb90ihyfiQDRL5pR9y6SP8IR8I39XWfVG46B3yGNk~xl-AFoFFZVbG51-BPSL6rQks8OheJEvGScagg8GYDx6Jti1K84~zuobINQ7eV5D1uphANQHzuMhmeRbL0fNg09UbmVlvOFgY~6DTUem8Os7AO3ftAZfHkRYFvb2sS0xoWGGst69WBANs0mEx2QuSohIBk5oOOUrLh4OelNiqlP40nVN-Yc5z3aYADg__&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA. Acesso em: 14 jun. 2024.

PAES, Luciano Marcos; POLESSO, Paulo Roberto. A ação popular ambiental como forma de participação social na defesa do meio ambiente. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, [S.L.], v. 6, n. 1, p. 203-2013, 13 ago. 2016. Centro de Ensino Unificado de Brasília. <http://dx.doi.org/10.5102/rbpp.v6i1.3562>. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/3562/pdf>. Acesso em: 29 maio 2023.

PAROLA, Giulia. **Democracia Ambiental Global**: direitos e deveres para uma nova democracia. Rio de Janeiro: -, 2017. 221 p.

PAROLA, Giulia. O ACORDO DE ESCAZÚ 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. **Revista Culturas Jurídicas**, [s. l.], v. 7, n. 16, p. 255-286, abr. 2020. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/article/view/45404/28873>. Acesso em: 26 jan. 2024.

PEREIRA, Eduardo Ramos. Ação popular instrumento de defesa da cidadania. *Revista do Curso de Direito do UNIFOR*, v. 4, n. 1, p. 73-88, 2013.

PINHEIRO, Priscila Tinelli; FRANCISCETTO, Gilsilene Passon P.A pesquisa jurídica: para além da revisão bibliográfica. **Revista Jurídica Cesumar - Mestrado**, [S.L.], v. 19, n. 2, p. 429, 31 ago. 2019. Centro Universitário de Maringá. <http://dx.doi.org/10.17765/2176-9184.2019v19n2p429-457>.

PINTO, Nelson Luiz. Da necessidade de proteção processual especial ao direito ambiental. **Revista de Direito da Cidade**, [S.L.], v. 12, n. 1, p. 700-727, 27 abr. 2020. Universidade de Estado do Rio de Janeiro. <http://dx.doi.org/10.12957/rdc.2020.43589>.

Portal CNJ. **Portal CNJ**, [s.d.]. Disponível em: [<https://www.cnj.jus.br/sistemas/datajud/sobre/>](https://www.cnj.jus.br/sistemas/datajud/sobre/). Acesso em: 12 mar. 2024

PORTUGAL. Lei nº n.º 83/95, de 1995. Direito de participação procedimental e de ação popular. **Ação Popular**. Lisboa, 11 ago. 1995.

RIBEIRO, Érica Bezerra Queiroz; MACHADO, Bruno Amaral. O Acordo de Escazú e o acesso à informação ambiental no Brasil. **Revista de Direito Internacional**, [S.L.], v. 15, n. 3, p. 252-265, 14 mar. 2019. Centro de Ensino Unificado de Brasília. <http://dx.doi.org/10.5102/rdi.v15i3.5746>.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Ação civil público e o meio ambiente [recurso eletrônico]**: tutela contra o ilícito, o risco e o dano ao equilíbrio ecológico.

Indaiatuba: Editora Foco, 2021. 560 p. Disponível em:

<https://books.google.com.br/books?hl=pt->

[BR&lr=&id=w6EcEAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT2&dq=evolu%C3%A7%C3%A3o+hist%C3%B3rica+a%C3%A7%C3%A3o+civil+p%C3%BAblica&ots=AbauXFFFpz&sig=Pe dzRZCPJTkZO5NMKEeVTRNvM5U&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=w6EcEAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT2&dq=evolu%C3%A7%C3%A3o+hist%C3%B3rica+a%C3%A7%C3%A3o+civil+p%C3%BAblica&ots=AbauXFFFpz&sig=Pe dzRZCPJTkZO5NMKEeVTRNvM5U&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false). Acesso em: 14 jun. 2024.

RUDOLFO, Rafael Nunes Pires. Diferenças entre ativismo judicial e judicialização de políticas públicas. **Revista do CEJUR/TJSC: Prestação Jurisdicional**, Florianópolis (SC), v. 6, n. 1, p. 117–136, 2018. DOI: 10.37497/revistacejur.v6i1.293. Disponível em: <https://cejur.emnuvens.com.br/cejur/article/view/293>. Acesso em: 01 jul. 2024.

SALLES, Carlos Alberto de; SILVA, Solange Teles da; NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. AÇÕES COLETIVAS; PREMISSAS PARA COMPARAÇÃO COM O SISTEMA JURÍDICO NORTEAMERICANO. **Processos Coletivos e Tutela Ambiental**, [S.L.], 2006. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Carlos-DeSalles/publication/299421120_Premissas_de_comparacao_class_action_-_ACP/links/56f558e508ae7c1fda2ee4f9/Premissas-de-comparacao-class-action-ACP.pdf. Acesso em: 15 dez. 2022.

SANCHES Pinho, Wesley; SILVA, Juvêncio Borges. OS OBSTÁCULOS À AÇÃO POPULAR COMO INSTRUMENTO DE ACESSO À JUSTIÇA. **Revista Reflexão e Crítica do Direito**, [S.L.], v. 8, n. 2, p. 191-214, 2020. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/rcd/article/view/2367/1735>. Acesso em: 06 jun. 2024

SANTIN, Janaína Rigo; CORTE, Thaís Dalla. Ação Popular Ambiental e Cidadania Solidária: a participação da população na gestão sustentável do meio ambiente e o modelo teórico do estado de direito ambiental. **Sequência**: estudos jurídicos e políticos, [S.L.], v. 32, n. 63, p. 235-270, 25 dez. 2011. Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). <http://dx.doi.org/10.5007/2177-7055.2011v32n63p235>.

SANTOS, Boaventura de Souza. Os tribunais e as novas tecnologias de comunicação e de informação. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 13, p. 82-109, jun. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/BwzYH8TjfdPnCcJZQfjyZRj/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 15 dez. 2022.

SANTOS, Kelsen Aparecido Ribeiro dos; BIANCHINI, Marcos Paulo Andrade; DAHAS, Eduardo Augusto Gonçalves. Dinâmica Democrática: ativismo judicial, judicialização da política e a participação da sociedade. In: XXX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI FORTALEZA - CE, 30., 2023, Fortaleza. **PROCESSO, JURISDIÇÃO E EFETIVIDADE DA JUSTIÇA**. Fortaleza: CONPEDI, 2023. p. 296-312. Disponível em: <http://site.conpedi.org.br/publicacoes/pxt3v6m5/2q9hve06/2E9m5a63Ym4983X7.pdf>. Acesso em: 28 jan. 2024.

SANTOS, Wallas Henrique de Lima dos; CURVO, Adelaine Costa. A Ação Popular como relevante instrumento de democracia participativa. **Direito em Revista**, [s. /], v. 6, p. 346-365, 2021.

SÃO PAULO. Coordenadoria de Recursos Hídricos. Governo do Estado de São Paulo (org.). **Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo**. Disponível em: <https://sigrh.sp.gov.br/main>. Acesso em: 17 jun. 2023.

SÃO PAULO (Estado). Resolução SMA nº 051/14, de 06 de junho de 2014. Dispõe sobre a instituição do Programa Estadual de Conciliação Ambiental, e dá outras providências. **Resolução SMA 051/14, de 06/06/2014**. São Paulo, SP, 06 jun. 2014. Disponível em: <https://semil.sp.gov.br/legislacao/2022/07/resolucao-sma-051-14/>. Acesso em: 05 jul. 2024.

SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 64.456, de 10 de setembro de 2019. Dispõe sobre o procedimento para apuração de infrações ambientais e imposição de sanções, no âmbito do Sistema Estadual de Administração da Qualidade Ambiental, Proteção, Controle e Desenvolvimento do Meio Ambiente e Uso Adequado dos Recursos Naturais - SEAQUA, e dá providências correlatas. **Decreto nº 64.456, de 10 de setembro de 2019**. São Paulo, SP, 10 set. 2019. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2019/decreto-64456-10.09.2019.html>. Acesso em: 05 jul. 2024.

SÃO PAULO (Estado). Resolução SIMA nº 05, de 18 de janeiro de 2021. Dispõe sobre as condutas infracionais ao meio ambiente e suas respectivas sanções administrativas e dá providências correlatas. **Resolução Sima nº 05, de 18 de janeiro de 2021**. São Paulo, SP, 19 jan. 2021. Seção 1, p. 39-42. Disponível em: https://smastr16.blob.core.windows.net/legislacao/sites/262/2022/07/2021resolucao_sima_005_2021.pdf. Acesso em: 05 jul. 2024.

SÃO PAULO. Instituto Geográfico e Cartográfico. Institutos de Pesquisa do Estado de São Paulo. **Mapa das Regiões Administrativas e Metropolitanas**. 2019. Disponível em: http://www.igc.sp.gov.br/produtos/regioes_adm.html. Acesso em: 30 jun. 2024.

SÃO PAULO. Portal de Educação Ambiental. Governo do Estado de São Paulo (org.). **O QUE SÃO OS ODS E O QUE VOCÊ TEM A VER COM ISSO?** 2023. Disponível em: <https://semil.sp.gov.br/educacaoambiental/2023/09/o-que-sao-os-ods-e-o-que-voce-tem-a-ver-com-isso/>. Acesso em: 30 jun. 2024.

SÃO PAULO. Secretaria da Fazenda e Planejamento do Estado de São Paulo. Governo do Estado de São Paulo (org.). **Resultados 2019**: regional. Regional. 2019. Disponível em: <https://portal.fazenda.sp.gov.br/servicos/planejamento/Paginas/resultados-2019.aspx>. Acesso em: 06 jul. 2024.

SÃO PAULO. Secretaria de Meio Ambiente Infraestrutura e Logística. Governo do Estado de São Paulo (org.). **VerdeAzul**. 2024. Disponível em: <https://semil.sp.gov.br/verdeazuldigital/o-projeto/>. Acesso em: 09 jul. 2024.

SCHONARDIE, Elenise Felzke; FOGUESATTO, Ana Maria; LEVES, Aline Michele Pedron. A TUTELA DE DIREITOS HUMANOS NUM CENÁRIO DE CRISE AMBIENTAL EM TEMPOS DE GLOBALIZAÇÃO. **Meritum**, Belo Horizonte, v. 13, n. 1, p. 368-387, 2018. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/270198828.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2024.

SILVA, Débora Bós e; LUNELLI, Carlos Alberto. A efetividade da tutela jurisdicional do ambiente: uma reflexão sobre a duração razoável do processo ambiental. **Regit**, Itaquaquecetuba, v. 20, n. 2, p. 9-24, 29 out. 2023.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 8. ed. [S.L.]: Malheiros, 2012. 320 p.

SIRVINSKAS, L. P. Manual de direito ambiental. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. E-book.

SOUSA, Angélica Silva de; OLIVEIRA, Guilherme Saramago de; ALVES, Laís Hilário. A PESQUISA BIBLIOGRÁFICA: PRINCÍPIOS E FUNDAMENTOS. **Cadernos da Fucamp**, [s. l.], v. 20, n. 43, p. 64-83, 08 mar. 2021.

SOUZA, Carlos Alexandre Lima de. **O exercício da cidadania tendo como instrumento a ação popular ambiental, diante dos aspectos legais, doutrinários e jurisprudenciais**. 2021. 161 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Programa de Mestrado em Direito da Universidade de Marília, Universidade de Marília, Marília, 2021. Disponível em: <https://portal.unimar.br/site/public/pdf/dissertacoes/746FCEE5474E4BAC31F5895498F8824D.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2024.

SOUZA, Ieda Pereira de; PELLEGRINI, Paulo Ricardo. AÇÕES COLETIVAS COMO INSTRUMENTO DE PROTEÇÃO INTEGRAL DO MEIO AMBIENTE. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, [S.L.], v. 9, n. 5, p. 83-96, 31 maio 2023. *Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação*. <http://dx.doi.org/10.51891/rease.v9i5.9576>.

SOUZA, Motauri Ciocchetti de. **Meio ambiente**. 2020. Enciclopédia Jurídica da PUCSP. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/422/edicao-1/meio-ambiente#:~:text=Meio%20ambiente%20natural%20%C3%A9%20aquele,o%20meio%20em%20que%20vivem%2080%29D..> Acesso em: 10 jul. 2024.

SOUZA, Otavio Augusto de. **CETICISMO DEMOCRÁTICO CULTURAL E A AUSÊNCIA DE EFETIVIDADE PARTICIPATIVA**. 2023. 102 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciências Sociais, Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Araraquara, 2023.

STAINR, Nara Suzana; ROMERO, Bianca Guareschi. Notas sobre Direito Ambiental e a influência da judicialização na tutela jurídico-política da sustentabilidade. **Revista Interação**, [S.L.], v. 14, n. 1, p. 1-9, 31 mar. 2023. Universidade Federal de Santa Maria. <http://dx.doi.org/10.5902/2357797574533>.

TAMIOZZO, Isabela. **A Baixa Aplicabilidade da Ação Popular em defesa do Meio Ambiente**. 2022. 61 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Faculdade de Direito de Curitiba, Curitiba, 2022. Disponível em: <https://repositorio.animaeducacao.com.br/bitstream/ANIMA/25001/1/TCC%20II%20-%20Monografia%20-%20Isabela%20Tamiozzo.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2023.

THAMAY, Rennan Faria Krüger. O PROCESSO COLETIVO NA TEORIA GERAL DO PROCESSO CIVIL: legitimidade e coisa julgada. **Revista de Direito**, Universidade Federal de Viçosa, p. 161-215, 2013. Disponível em: [https://periodicos.ufv.br/revistadir/article/download/1446/708/7054#:~:text=decorrente%20e%20parte,-,O%20processo%20civil%20coletivo\(%20que%20visa%20tamb%C3%A9m%20a%20prote%C3%A7%C3%A3o%20do,sensu%20e%20direitos%20individuais%20homog%C3%AAs..](https://periodicos.ufv.br/revistadir/article/download/1446/708/7054#:~:text=decorrente%20e%20parte,-,O%20processo%20civil%20coletivo(%20que%20visa%20tamb%C3%A9m%20a%20prote%C3%A7%C3%A3o%20do,sensu%20e%20direitos%20individuais%20homog%C3%AAs..) Acesso em: 05 maio 2024.

TRECCANI, Girolamo Domenico; PINHEIRO, Olinda Magno. O ACORDO DE ESCAZÚ/2018 COMO INSTRUMENTO DE DEMOCRACIA AMBIENTAL E DIREITOS HUMANOS NO BRASIL. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 18, n. 42, p. 223-245, 2021. Disponível em: <https://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/view/2118/25310>. Acesso em: 05 maio 2021.

VADALÁ, Carlos Alberto Cesário. **Ação Popular e Meio Ambiente: o papel do cidadão na defesa do ecossistema (parte i). O Papel do Cidadão na Defesa do Ecossistema (Parte I)**. 2023. Disponível em: <https://www.aasp.org.br/noticias/acao-popular-e-meio-ambiente/#:~:text=Atrav%C3%A9s%20do%20ajuizamento%20de%20a%C3%A7%C3%B5es,a%20import%C3%A2ncia%20da%20prote%C3%A7%C3%A3o%20ambiental>. Acesso em: 15 jan. 2023.

Vaz, J. C., Ribeiro, M. M., & Matheus, R. (2011). DADOS GOVERNAMENTAIS ABERTOS E SEUS IMPACTOS SOBRE OS CONCEITOS E PRÁTICAS DE TRANSPARÊNCIA NO BRASIL. *Cadernos PPG-AU/FAUFBA*, 9(1). Recuperado de <https://periodicos.ufba.br/index.php/ppgau/article/view/5111> Acesso em: 05 mai. 2021.

XAVIER, Carlos Eduardo Rangel. **Novo CPC: artigo 485 (extinção sem solução de mérito)**. 2017. Disponível em: <https://www.direitosemjuridiques.com/novo-cpc-artigo-485-extincao-sem-solucao-de-merito-2/>. Acesso em: 20 nov. 2023.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia de Pesquisa**. 2. ed. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2011. 134 p. Pró-Reitoria de Ensino de Graduação. Departamento de Ensino de Graduação a Distância. Centro Sócio-Econômico. Departamento de Ciências da Administração.

ZANQUIM JUNIOR, José Wamberto. **A CONCILIAÇÃO AMBIENTAL E O ATENDIMENTO AMBIENTAL NO ESTADO DE SÃO PAULO**. 2016. 107 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciências Ambientais, Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/7802>. Acesso em: 05 jul. 2024.